

QUALITÉ DES SOURCES

Comment améliorer la connaissance et la mesure du mal-logement ?

Les difficultés de logement frappent de plus en plus de Français, mais l'ampleur et la nature de ce phénomène restent mal connues. Tour d'horizon des indicateurs statistiques existants et des pistes pour améliorer la mesure du mal-logement.

PAR MARIE-THÉRÈSE JOIN-LAMBERT*

Comme pour l'emploi, le chômage et la pauvreté, la connaissance et la mesure des difficultés de logement ont été mises à mal par les profondes évolutions économiques et sociales qui se sont produites depuis plus de vingt ans. La France, comme tous les pays européens, connaît une forte tension sur le marché du logement dans les grandes métropoles, accompagnée d'une précarité croissante de l'emploi et des situations familiales. D'où des difficultés nouvelles qui ne se limitent plus à l'absence de logements ou à de mauvaises conditions d'habitat : difficultés d'accès (jeunes cherchant à décohabiter, membres d'un couple qui se sépare, mé-

nages dont la composition change), de maintien dans le logement (problèmes de paiement, surpeuplement sans possibilité d'accès à un logement adapté), difficultés de mobilité, voire « assignation à résidence » dans certains quartiers.

De leur côté, les nouveaux dispositifs introduits pour lutter contre les difficultés de logement (loi de 2007 sur le droit au logement opposable, mise en place du plan d'action renforcé en faveur des sans-abri, système intégré d'accueil et d'orientation) ont renouvelé les besoins de connaissance : ils demandent en effet pour leur application, de façon urgente, des données plus fines, plus localisées, aisément mobilisables.

En 2009 et 2010, deux documents de travail avaient fait le point, pour ce qui est de l'Insee et des services statistiques ministériels, des données disponibles, de leurs limites et des améliorations envisageables (1).

Mais le service public de la statistique, soumis à de strictes contraintes budgétaires, pressé de répondre aux demandes de la Commission européenne concernant les politiques communes – dont le logement ne fait pas partie – n'a pu consentir la priorité requise au mal-logement. Le manque d'actualisation des données, l'absence de concepts communs, les chiffrages divergents dus à la diversité et l'absence d'articulation des sources ont donc continué à accentuer ●●●

* Inspectrice générale honoraire des affaires sociales, présidente du groupe Mal-Logement du Cnis

(1) Voir « Les situations marginales par rapport au logement. Méthode et sources statistiques publiques. Rapport du groupe SML » (www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/doc%20F0903.pdf) et « Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement. Etat des lieux et évaluation comparée des sources » (www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/Doc11002.pdf).

●●● la pression du gouvernement et des acteurs sociaux sur le service statistique public.

C'est alors que le Conseil national de l'information statistique (Cnis), dont la mission est d'assurer la concertation entre producteurs et utilisateurs de statistiques et de mettre en lumière les nouveaux besoins, a répondu à cette forte attente en décidant la mise en place d'un groupe de travail sur le

mal-logement. Le rapport de ce groupe, qui a été publié en juillet 2011 (2) et a réuni l'accord de l'ensemble des participants contient de nombreuses analyses, références et recommandations (3).

Ses conclusions méritent d'être largement connues. Elles sont de deux ordres : concept et nomenclatures du mal-logement, nécessité d'une amélioration sensible des connaissances.

nationales travaillant avec les sans-abri définit l'« *exclusion du logement* » au travers de quatre catégories – les sans-abri, les sans-logement, les personnes en logement précaire, les logements inadéquats (logement indigne, surpeuplement sévère) –, afin notamment de procéder à des comparaisons internationales sur son champ d'action. Le champ retenu va au-delà des personnes sans domicile pour couvrir des difficultés graves de logement. La démarche est assez proche de celle des statisticiens, mais elle comporte des risques de doubles comptes.

Quant aux chercheurs, ils préfèrent des nomenclatures fines des situations de logement leur permettant de reconstruire des catégories d'analyse correspondant à leur problématique.

Face à ces différences de champ, de perspective, de dénomination, l'accord a été recherché, non sur la détermination d'un champ précis du mal-logement, mais sur la définition et la mesure de ses composantes, afin que celles-ci deviennent communes à tous les acteurs. Il reviendra alors à chacun d'entre eux, lorsqu'ils se réfèrent à la notion de mal-logement, d'explicitier le contenu qu'ils retiennent en fonction des objectifs poursuivis.

Points d'accord

Pour parvenir à ce résultat, il fallait en premier lieu s'accorder sur une classification actualisée des différentes composantes ●●●

1 DIFFICULTÉS DE LOGEMENT, SITUATIONS MARGINALES DE LOGEMENT, MAL-LOGEMENT ?

A l'image de l'exclusion, le concept – ou plutôt la notion – de mal-logement n'a pas de frontières précises. Il ne peut donc avoir une mesure statistique

unique et partagée par tous. Son champ est en effet éminemment variable. En premier lieu, à cause des différentes modalités de l'action publique régie par des textes législatifs et réglementaires qui donnent des définitions différentes (droit au logement opposable, habitat indigne, habitat indécents...) mais, surtout, en fonction

des objectifs poursuivis. qui ont tendance à se concentrer sur les cas les plus urgents et les plus extrêmes, alors que des solutions durables doivent faire appel à une gamme étendue d'interventions. C'est ainsi que la FAP, en utilisant les données fournies par la statistique publique, estime dans son dernier rapport annuel à 3,6 millions le nombre de personnes « *non ou très mal logées* » et à 8,2 millions les personnes « *en situation de mal-logement ou de fragilité par rapport au logement* ». En janvier 2011, un *Insee Première* sur les difficultés de logement (4) publiait des chiffres qui n'étaient pas très éloignés de l'estimation du nombre de personnes « *non ou très mal logées* », premier sous-ensemble du champ retenu par la Fondation.

Autre approche : la Feantsa, regroupement d'associations

des objectifs poursuivis.

A travers le mal-logement, la Fondation Abbé Pierre (FAP), qui a introduit en 1996 ce terme dans le débat public, cherche à identifier tous les aspects des conditions de logement difficiles, fragiles, précaires. Et ce afin de peser sur les politiques nationales et locales

“LA NOTION DE MAL-LOGEMENT N'A PAS DE FRONTIÈRES PRÉCISES, IL NE PEUT DONC Y AVOIR UNE MESURE UNIQUE ET PARTAGÉE PAR TOUS”

(2) « Le mal-logement », rapport n° 125 d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique, juillet 2011. Ce groupe de travail, qui a commencé ses travaux en juillet 2010, a été composé de façon à faire une place égale aux administrations et organismes publics, au monde associatif, aux universitaires et chercheurs. Il a tenu une dizaine de séances de travail, complétées par de nombreux contacts et réunions restreintes destinés à parfaire son information et approfondir des points particuliers. Les rapporteurs étaient Catherine Rougerie, chef de la division logement Insee, Maryse Marpsat, administrateur de l'Insee, chercheur associé à l'Eris, Julie Labarthe, chef du bureau de lutte contre l'exclusion Drees.

(3) On recommandera tout particulièrement aux utilisateurs de statistiques de mal-logement les annexes 5 à 13, les sources statistiques et administratives disponibles, avec leurs caractéristiques, les thèmes traités, les références bibliographiques.

(4) « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles. La situation dans les années 2000 », par Pierrette Briant, Nathalie Donzeau, *Insee Première* n° 1330, janvier 2011.

●●● du mal-logement tenant compte des évolutions intervenues depuis une quinzaine d'années. La classification de l'ensemble des situations de logement mise en place par le Cnis en 1996 comportait quatre dimensions (type d'habitat, statut d'occupation, qualité du logement, stabilité ou précarité). Il a été décidé de prendre en compte deux autres dimensions : l'environnement du logement (pollution, bruit, ségrégation) et ce qui relève de la comparaison du logement et du ménage qui l'occupe, comme l'accès aux services et aux emplois, le coût du logement et ses conséquences (poids des dépenses, impayés, expulsions), l'inadaptation à la composition du ménage.

Par ailleurs, les deux premières dimensions (type d'habitat et statut d'occupation) ont été revues et complétées pour mieux rendre compte des situations « hors logement de droit commun » (5), qui recouvre les sans-abri, les personnes sans domicile, hébergées en institution. Il fallait en effet tenir compte des nouveaux dispositifs mis en place par les pouvoirs publics (centres de réinsertion, maisons relais...) ainsi que des formes d'exclusion du logement qui se développent aujourd'hui dans un contexte de crise du logement (bidonvilles, sous-location, colocation, intermédiation locative...).

Les statistiques actuellement disponibles à court terme ne permettant pas de mesurer toutes les améliorations proposées, le groupe a suggéré de franchir dès maintenant une étape dans la mise à disposition la plus large de la mesure de certains éléments de base du mal-logement. Trois ensembles d'indices nouveaux devraient être élaborés et publiés sur le site de la statistique publique courant 2012.

Tout d'abord, une information annuelle sur la qualité des logements, sous forme d'indices emboîtés : une version simplifiée, disponible au niveau géographique fin grâce au recensement de la population, dénombant les logements de très mauvaise qualité, et une version plus détaillée, mais disponible uniquement au niveau national grâce à l'enquête Logement, avec trois gradations dont la première modalité serait les logements de très mauvaise qualité.

Ensuite, trois indices de peuplement, ventilés par catégories de ménages, en combinant l'information détaillée approfondie au niveau national disponible une fois tous les cinq ans environ à partir de l'enquête Logement de l'Insee et une information annuelle localisée mais moins détaillée.

Enfin, des taux d'effort médians des ménages en logement, par catégorie de ménages, en combinant là aussi l'information approfondie recueillie tous les cinq ans environ et une information annuelle moins détaillée.

Par ailleurs deux publications d'ensemble sont prévues. Une publication commune Insee/SoeS (6) interviendra courant 2012 sur l'évolution récente des

conditions de logement (entre 2006 et 2010). Et un panorama des conditions de logement difficiles, analogue à celui paru dans en janvier 2011 sera publié par l'Insee en 2014 à partir notamment des résultats de l'enquête Logement 2013 et Sans-domicile 2012.

Ces améliorations à court terme, destinées à fournir à tous les acteurs intéressés des données communes et facilement accessibles sur quelques éléments de base ne sauraient suffire. Pour permettre un débat public de qualité, pour éclairer les acteurs nationaux et locaux sur les politiques à suivre, il faut franchir une étape décisive dans la connaissance et la mesure du mal-logement, à la mesure de la place qu'il occupe dans les problèmes sociaux d'aujourd'hui.

"IL FAUT FRANCHIR UNE ÉTAPE DÉCISIVE DANS LA CONNAISSANCE DU MAL-LOGEMENT, À LA MESURE DE LA PLACE QU'IL OCCUPE DANS LES PROBLÈMES SOCIAUX D'AUJOURD'HUI"

2 MAINTIEN ET AMÉLIORATION DES SOURCES

Maintien et amélioration des sources concernent au premier chef la statistique publique. Mais il ne s'agit pas que de cela. D'une part, les données qu'elle détient demandent à être confrontées et articulées entre elles dans une architecture de base. D'autre part, d'autres sources existent, administratives ou associatives, qui peuvent apporter des informations

utiles. Enfin, des études qualitatives et méthodologiques constituent un préalable à l'amélioration des enquêtes statistiques sur les « zones d'ombre » du mal-logement.

Au niveau de la statistique publique

Les sources statistiques sur le mal-logement relèvent pour une grande part de la statistique ●●●

(5) Dénomination préférée par le groupe à celle employée auparavant (« hors logement ordinaire ») pour éviter la confusion avec les catégories statistiques.

(6) Service de l'observation et des statistiques (ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement).

"L'ENQUÊTE NATIONALE SUR LE LOGEMENT, QUI AURAIT DÛ AVOIR LIEU EN 2011, A ÉTÉ REPORTÉE DE DEUX ANS, CE QUI AURA DES CONSÉQUENCES TRÈS NÉGATIVES SUR LA CONNAISSANCE DES CONDITIONS DE LOGEMENT"

●●● publique. Du côté de l'Insee, le recensement de la population permet de disposer d'une information annuelle finement localisée, moyennant certaines précautions d'utilisation.

L'enquête nationale sur le logement, qui était auparavant effectuée par l'Insee tous les cinq ans

(mais sept ans se seront écoulés avant la nouvelle enquête prévue pour 2013), permet de recueillir les réponses d'un échantillon important de ménages (43 000 en 2006). Elle a vocation à rendre compte des grandeurs nationales, mais fait l'objet de compléments d'échantillonnage dans certaines régions. De plus, cette enquête nationale peut permettre d'envisager des estimations de bonne qualité au niveau territorial et local par combinaison avec des sources administratives. L'enquête Sans-domicile (7) fournit au niveau national des données très complètes sur le par-

cours professionnel, familial et résidentiel, les conditions de vie actuelles et l'état de santé des personnes sans abri et sans domicile personnel. Enfin, le dispositif statistique sur les ressources et conditions de vie des ménages (SRCV) collecte annuellement, dans le cadre d'un suivi plus général, des données sur le logement (surface, statut d'occupation, confort) et les dépenses en logement des ménages ainsi que sur

les impayés : il permet également d'envisager des comparaisons européennes.

La Drees, quant à elle, réalise l'enquête Etablissements sociaux-personnes en difficulté sociale (ES-DS), qui permet de connaître les caractéristiques des places et des personnes hébergées par les établissements sociaux pour les personnes en grande difficulté sociale. Elle procure aussi quelques éléments sur les parcours de ces personnes, avant et après le séjour dans l'établissement enquêté.

Le répertoire Fichier national des établissements sanitaires et sociaux (Finess) permet de connaître à une fréquence plus élevée les évolutions des capacités d'accueil dans le système d'hébergement pour les personnes en difficulté sociale et les demandeurs d'asile.

Reste le SOeS, en charge du Fichier des logements par communes (Filocom), un fichier administratif exhaustif, résultat de l'appariement de quatre fichiers fiscaux, disponible tous les deux ans et mobilisable à un échelon géographique très fin. Il comporte, comme le recensement, des données sur le nombre de pièces, le statut d'occupation, le confort de base, le revenu des ménages occupants...

Comment confronter ces sources

Le maintien des sources existantes concerne particulièrement l'enquête nationale sur le logement, qui aurait dû avoir lieu en 2011 et a été reportée de deux ans, ce qui aura des conséquences très négatives sur la connaissance des conditions de logement. Non seulement elle est la seule, au niveau national, à permettre une description fine des logements et de leurs occupants, mais elle sert de cadrage à d'autres sources.

Il est donc important que l'enquête Logement reprenne à un rythme quinquennal, avec une taille d'échantillon suffisante pour fournir un cadrage approfondi aux autres enquêtes et obtenir des données satisfaisantes sur certains thèmes.

Des améliorations sont nécessaires et possibles sur certains des aspects nouveaux du mal-logement dans l'enquête Logement (hébergement chez des tiers, qualité du logement, épisodes sans domicile), le recensement (base de sondage des hôtels, méthodes utilisées pour le recensement des sans-abri...).

De plus, des confrontations de résultats ont pu être effectuées durant l'existence du groupe de travail entre les remontées d'information de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), celles de l'enquête ES-DS et Finess sur les établissements sociaux. Elles doivent se mettre en place dans d'autres domaines, particulièrement entre Filocom et le recensement de la population, dont les résultats concernant les difficultés de logement comportent des écarts non négligeables. De tels travaux conditionnent l'utilisation et les possibilités de large mise à disposition de données en provenance de Filocom (taille et confort du logement, vacances, conditions de logement selon le revenu, mobilité), objectif d'autant plus important que les acteurs locaux ont un besoin urgent d'informations détaillées et fiables.

Les autres sources existantes ou en projet

Outre les sources déjà connues mais peu ou mal diffusées (s'agissant des expulsions par exemple, les données du ministère de l'Intérieur sont très difficiles à obtenir), le groupe a pris connaissance de projets plus ou moins

(7) Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas, réalisée en 2001, qui sera renouvelée en 2012.

avancés, notamment un système d'information sur les systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (Siao), l'élaboration de tableaux de bord trimestriels sur l'application de la loi sur le droit au logement opposable (Dalo), la mise en place d'un nouveau fichier de la demande de logements sociaux... Dès à présent ou à plus long terme, ces sources pourront améliorer sensiblement les données disponibles, à condition que le service public de la statistique soit mieux associé à leur mise en place et à leur exploitation. Il a en effet un rôle de garant de la confidentialité des données – particulièrement importante s'agissant de populations fragiles ou sans droits – ainsi que de leur qualité statistique et de leur mise à disposition la plus large.

Quelques conditions pour améliorer les données chiffrées

Même améliorées, les sources statistiques actuelles ne permettront pas de couvrir l'ensemble des besoins de connaissance qu'appellent les situations nouvelles de mal-logement. Cela tient aux limites mêmes d'une approche statistique des phénomènes, à la difficulté de l'appareil statistique à adapter ses méthodes à des situations marginales, à la nouveauté de certains des phénomènes étudiés. Des enquêtes expérimentales ou des études qualitatives sont nécessaires pour

couvrir les zones d'ombre de la statistique publique et lui permettre à terme de mieux appréhender les situations de logement mal couvertes ou difficiles à distinguer au sein de catégories plus larges (squats, hôtels, campings,

nécessitent d'être encouragés. Besoins financiers bien sûr, dans un contexte budgétaire très difficile, mais aussi efforts pour concevoir des méthodes nouvelles, articuler entre elles les sources existantes, mener à bien une coo-

"MÊME AMÉLIORÉES, LES SOURCES STATISTIQUES ACTUELLES NE PERMETTENT PAS DE COUVRIR L'ENSEMBLE DES BESOINS DE CONNAISSANCE QU'APPELLENT LES SITUATIONS NOUVELLES DE MAL-LOGEMENT"

habitations mobiles, résidences sociales/foyers). Trouver les méthodes d'enquête appropriées, analyser les frontières entre situations de logement, définir si elles sont subies ou choisies, précaires ou stables, autant de champs d'études ouverts aux sciences sociales, que l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) compte encourager dans son programme 2012-2014.

Il convient de souligner en conclusion combien les efforts demandés à la statistique publique pour répondre aux besoins de connaissance et de mesure du mal-logement sont importants et

pération étroite entre l'Insee, les services statistiques ministériels et les directions d'administration centrale concernées.

L'étape à franchir pourrait se comparer à ce qui a été entrepris de longue date sur les statistiques d'emploi et de chômage ou, il y a une quinzaine d'années, sur les statistiques de pauvreté. Etape à la mesure des besoins de connaissance exprimés sur le mal-logement, devenu au fil des tensions sur le marché du logement et de la précarité liée aux nouvelles conditions économiques un des principaux « marqueurs » de la pauvreté. ♦

Marie-Thérèse Join-Lambert



« Les Chantiers de l'Idies » est une publication éditée par l'Institut pour le développement de l'information économique et sociale (Idies), une association à but non lucratif (loi 1901), domiciliée au 28, rue du Sentier, 75002 Paris.

Pour nous contacter : contact@idies.org

Pour en savoir plus : www.idies.org

Directeur de la publication : Philippe Frémeaux.

Réalisation : Laurent Jeanneau.

Secrétariat de rédaction : Martine Dortée.

Edité avec le soutien technique d'Alternatives Economiques.

Conception graphique : Christophe Durand (06 12 73 34 95).