

## Quelles sources pour connaître le mal-logement à l'échelon local ?

**La crise du logement touche un ensemble large de ménages et recouvre une gamme étendue de situations que l'on peut qualifier de mal-logement. Malgré l'ampleur du phénomène, il est encore difficile d'obtenir des statistiques sûres permettant d'en mesurer l'importance. Nous dressons un inventaire des sources mobilisables pour identifier et qualifier les situations de mal-logement à l'échelle communale, voir infra-communale.**

Le choix des sources disponibles à l'échelle locale pour identifier et qualifier les différentes dimensions du mal-logement répond à un compromis entre d'une part les questions posées et les besoins de connaissances des acteurs locaux, et d'autre part la capacité de mobiliser des données existantes, fiables et exploitables à l'échelle d'analyse dans les temps impartis à l'étude, dans une logique « coût/bénéfice ». L'approche retenue combine à la fois une entrée spatiale et sociale. L'approche spatiale vise à déterminer les situations de mal-logement aux différentes échelles (quartier, commune, agglomération, département), afin de faire ressortir les spécificités des territoires et les zones de concentration des principaux problèmes. L'approche sociale peut s'attacher à traiter une catégorie spécifique de population ou de situations (par exemple, les usagers des centres d'hébergement d'urgence).

De façon générale, les statistiques publiques en matière de logement, multiples et éparées, ne peuvent fournir que des indices ou des tendances générales en ce qui concerne l'étendue réelle du « mal-logement », faute d'outils et d'indicateurs spécifiquement mis au point pour prendre en compte et mettre en relation les multiples dimensions des difficultés rencontrées par les ménages en matière de logements.

A l'échelon local (tout comme au national), il existe en effet de nombreux écueils statistiques et méthodologiques à la production d'une connaissance exhaustive des différentes situations de mal-logement. Les principaux freins identifiés sont les suivants :

- Comme tous les phénomènes de pauvreté et de précarité, le mal-logement relève d'un ensemble de situations qu'il est difficile d'appréhender et se prête mal aux enquêtes déclaratives.
- Les situations de mal-logement ne sont pas des états de fait, mais des processus dont les changements permanents rendent complexes toute mesure. Les données sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, ce qui concerne les expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles.
- L'absence de critères objectifs pour qualifier les situations de

mal-logement, comme il en existe au niveau du revenu (RSA par exemple).

- Les données d'enquêtes font défaut au niveau local. De façon générale, l'information statistique localisée est assez peu nombreuse, son coût d'acquisition étant élevé.
- L'hétérogénéité des sources : chaque situation ou chaque figure nécessite le recours à au moins une source de données.
- Les sources de données sont principalement administratives et sont donc liées à des interventions publiques. Leur manie- ment est alors délicat car elles informent autant sur des difficultés que rencontrent certains ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation des dispositifs par les bénéficiaires ; par exemple, une diminution de ces aides pourra aussi bien refléter une baisse des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les acteurs publics pour intervenir. De plus, à partir de ces sources, ce sont souvent des géographies particulières ou des catégories prédéfinies de publics qui servent à qualifier les difficultés. Cela présente un biais, qui est de maintenir dans l'ombre tous les laissés-pour-compte des dispositifs et des aides publics.
- Le chevauchement entre les situations, la question des doubles comptes : un même ménage peut éventuellement être en situation de surpeuplement, être menacé d'expulsion et avoir une difficulté d'accéder à un logement social par exemple. Les difficultés pour traiter ces chevauchements à partir des sources disponibles entraînent un comptage pur et simple des différentes situations rencontrées en fonction des sources disponibles.

Malgré ces contraintes et ces limites, trois types de sources peuvent être utilisées pour approcher certaines situations et figures de mal-logement.

- Des fichiers statistiques : le recensement de la population, l'enquête sur l'Occupation du Parc Social (OPS), l'Enquête sur le Parc Locatif Social (EPLS), le Fichier des Logements par Communes (FILOCOM).
- Des fichiers de gestion de dispositifs : le Fonds de Solidarité

pour le Logement (FSL), les fichiers des demandes de logement locatif social, la veille sociale 115, le Droit Au Logement Opposable (DALO).

- Des fichiers de gestion de prestations et d'aides, par exemple ceux de la CAF.

De plus, quand ils existent, les fichiers de gestion des interventions sociales peuvent être très utiles pour mieux connaître les besoins des usagers des services sociaux en matière de logement. Au sein de la ville de Strasbourg par exemple, le logiciel de gestion Astre intègre l'ensemble des informations saisies par les travailleurs sociaux sur la nature des interventions et les publics suivis, ce qui permet d'analyser l'activité des services et les publics accueillis. Il permet ainsi d'isoler et d'exploiter les données relatives aux publics ayant bénéficié d'une intervention « logement » en tenant compte de leur nature.

La mise à jour de ces sources est variable. Les données des enquêtes nationales comme le recensement de la population ou l'enquête sur l'occupation du parc social sont mises à jour et

### Le mal-logement, de quoi parle-t-on ?

Créée par la Fondation Abbé Pierre en 1995, la notion de mal-logement vise à répondre aux besoins d'étendre l'analyse des exclusions du logement à des publics variés qui rencontrent des difficultés de logement, et non seulement aux sans-abris.

Au delà de certaines situations parmi les plus flagrantes, le mal-logement en France n'a pas d'acception commune aux différents acteurs qui interviennent dans le domaine, et qui tentent d'analyser, de mesurer et de qualifier le phénomène. Comme le souligne les récents travaux du CNIS (Groupe CNIS « Mal logement », 2011), les concepts et nomenclatures relatifs au mal logement sont divers.

La définition du mal-logement retenue ici s'appuie sur une approche volontairement ouverte, qui décrit ainsi « toutes les situations de logement qui ne correspondent pas aux besoins des ménages et ne satisfont pas à des critères acceptables de confort et de décence, critères pouvant être empreints de subjectivité (...). Parcours autant que processus, le mal-logement peut donc prendre différents aspects et concerner diverses conditions d'habitat qui sont le résultat de ruptures successives, de mises à l'écart mais aussi de solutions trouvées par défaut ou de demi-réponses apportées à des problématiques sociales souvent complexes » (Vanoni et Robert, 2007, p.10).

comparables selon une périodicité pluriannuelle. A contrario, les fichiers de gestion d'aides ou de dispositifs présentent l'intérêt de pouvoir fournir en général des informations en temps réel ou annuellement (FSL, CAF, 115...).

Le niveau géographique de diffusion des données locales varie également d'une source à l'autre : Ilots Regroupés pour des Indicateurs Statistiques (IRIS), commune, agglomération, département. L'agrégation des données à l'IRIS permet une analyse à l'échelle des quartiers administratifs de la ville.

Enfin, l'accès à certaines sources n'est pas toujours immédiat et nécessite la réalisation de conventions de partenariat d'échanges de données entre les institutions, ce qui peut accroître les délais de mise à disposition de données.

L'inventaire critique qui suit n'est sûrement pas exhaustif. Il

présente les sources qui ont pu « facilement » être mobilisées compte tenu des contraintes de temps, de moyens et d'accès aux données<sup>1</sup>. Chacune des cinq dimensions rendant compte de la situation que vivent les personnes en difficultés est successivement présentée.

### 1- Privation de logement personnel : l'exemple des sans-abris

La privation de logement personnel se manifeste de diverses manières : de la forme la plus précaire, représentée par la situation des « sans-abri » vivant dans la rue, à toutes les formes de prise en charge proposées par les structures d'accueil et d'hébergement temporaire, en passant par de nombreux types d'habitats précaires : habitat de fortune, squat, camping, sous-location, hôtel, hébergement chez des tiers,...

Les situations de privation de logement échappent dans l'ensemble à une approche statistique fiable. Par nature, la quantification de ces formes extrêmes de précarité résidentielle est particulièrement difficile à appréhender. Par exemple, certaines populations sont mal approchées ou repérées par les outils statistiques en raison de l'illégalité de leur situation (squat, habitat de fortune...).

Si l'on prend l'exemple du recensement de la population, il ne permet pas de donner des estimations fiables sur les différentes situations de privation de logement personnel. Certaines catégories sont abordées et comptabilisées dans les « populations comptées à part » (les sans-abri, les personnes en centre d'hébergement d'urgence, en chambres d'hôtel, en « habitations de fortune »), avec toutefois beaucoup d'incertitudes sur la fiabilité des chiffres.

- Les données issues du recensement de la population pour dénombrer les sans-abris<sup>2</sup>.

Dans le recensement, le terme de sans-abri est employé pour désigner les personnes qui dorment de façon habituelle dans des lieux non prévus pour l'habitation (rue, voiture, cabane, gare, etc...). Le recensement considère aussi comme sans-abri les personnes hébergées ponctuellement en hôtel par un organisme d'aide. Concernant, les modalités de collecte dans les communes de plus de 10 000 habitants, le recensement des sans-abri a lieu tous les 5 ans (2006, 2011...). Comme pour les logements, il est de la responsabilité des communes, l'Insee définissant le protocole de collecte, organisant la collecte et contrôlant son déroulement. Toutefois, la commune dispose d'une marge de liberté dans la façon de procéder : elle peut s'appuyer sur les connaissances des associations, ce qui permet de faciliter le repérage des lieux où se trouvent les sans-abri et le contact avec eux ; en ce qui concerne le moment de la collecte, elle peut décider de faire le recensement des personnes sans abri le jour, comme la nuit. La qualité du recensement des sans-abri est donc tributaire de la bonne volonté des communes et donc d'enjeux politiques.

L'autre limite concerne la possibilité d'exploiter les données compte tenu des modalités de diffusion. Les sans-abri ne sont pas isolés et chiffrables car ils sont regroupés dans une même

1 Nous ne reviendrons pas sur les sources qui permettent d'analyser les déterminants et les causes des processus d'exclusion du logement (marché de l'habitat, pauvreté et précarité...).

2 Etre sans-abri n'est pas une caractéristique qui définit une catégorie de publics mais bien plutôt une situation commune à des populations hétérogènes à un moment donné de leur parcours de vie. Un sans-abri peut être à la rue un jour et hébergé le lendemain en centre d'hébergement d'urgence ou chez des amis. Dès lors, quel sens peut être donné à leur dénombrement ?

catégorie dans la population comptée à part, à savoir « sans-abri, habitations mobiles terrestres, marinières », sans être distingués. Ces problèmes de regroupement touchent également les « communautés », qui sont regroupées en de larges catégories : les centres de longue durée destinés aux sans-domicile, par exemple, ne sont pas distingués d'autres communautés de long séjour. On voit là toutes les limites pour une exploitation fiable de cette source de données, d'où la nécessité de mobiliser des sources administratives.

### La qualification des situations et des figures de mal-logement

En l'absence de typologies et de classifications adaptées qui permettent de rendre compte de la diversité des situations de mal-logement d'un point de vue statistique, nous nous sommes appuyés sur la nomenclature utilisée par la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de son rapport annuel sur le mal-logement. Relativement bien adaptée au guidage et au pilotage de l'action publique, cette approche en dimensions permet la description et le comptage de certaines situations de mal-logement.

Se manifestant sous des formes diverses et relevant de difficultés plus ou moins importantes, cinq dimensions sont retenues. Certaines sont anciennes mais toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat) ; d'autres sont plus récentes et correspondent à des difficultés apparues au cours des dernières décennies (difficultés d'accès au logement ou difficulté de maintien, perspectives inégales de mobilité résidentielle des ménages).

Ces cinq dimensions permettent de rendre compte de la situation que vivent les personnes en difficultés de logement dans un contexte de plus en plus marqué de fragilisation des ménages :

- la privation de logement personnel ;
- les difficultés d'accès au logement, qui touchent les ménages les plus fragiles, mais aussi de nombreux ménages des classes moyennes, du fait du décalage qui se creuse entre les caractéristiques de la demande et celles de l'offre de logements ;
- les difficultés de maintien dans le logement de locataires ou propriétaires, qui se trouvent confrontés à une insuffisance de ressources ;
- les mauvaises conditions d'habitat (inconfort des logements, surpeuplement) ;
- les difficultés à changer de logement, certains ménages se trouvant bloqués dans des formes dépréciées d'habitat, assignés à résidence.

Les déclinaisons proposées ici permettent d'identifier les différentes composantes de la demande sociale de logement et de souligner la diversité des attentes auxquelles doit répondre les politiques : demande d'hébergement, sécurisation pour accéder à un logement, amélioration des conditions d'habitat...

#### • Les données de la veille sociale 115

Le 115 est une ligne téléphonique d'accueil et d'aide aux personnes sans-abri et en grande difficulté. Les écoutants du 115 répondent aux personnes sans domicile pour les informer, les orienter et leur rechercher un hébergement. Géré localement par le Centre Communal d'Action Social (CCAS) de la ville de

Strasbourg pour le compte de l'Etat, c'est un élément essentiel du dispositif de la veille sociale départementale, dont l'une des missions est notamment de contribuer à l'observation sociale des publics.

L'outillage de la veille sociale à des fins d'observation est particulièrement opérationnel et permet la mise en œuvre de traitements et d'analyses significatives. L'exploitation des données 115 permet notamment d'étudier le volume de demandes d'hébergement traitées par la veille sociale et les réponses apportées. Elle fournit également des indications sur les caractéristiques socio-démographiques des demandeurs ainsi que sur leur dernier hébergement, la commune d'appel et la durée de présence.

## 2- Les difficultés d'accès au logement

Compte tenu de l'insuffisance de l'offre de logements à loyers accessibles, l'accès à un logement a pris des allures de parcours du combattant pour des ménages cumulant des difficultés d'ordre économique et social. Au niveau local, plusieurs sources peuvent être exploitées pour identifier, mesurer et qualifier les difficultés d'accès aux logements.

#### • La demande locative sociale

La mise en place du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande de logement social permet d'appréhender l'évolution de la demande et des besoins en logements sociaux. Dans le Bas-Rhin, l'Observatoire de la Demande Locative Sociale est porté par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise. Quinze bailleurs sociaux participent à l'alimentation régulière de l'Observatoire.

Les données permettent d'analyser à l'échelle infra-communale la nature des demandes locatives sociales et les caractéristiques des demandeurs à une échelle relativement fine (quartier) : leur statut d'occupation, leur origine géographique, leurs ressources, l'ancienneté de la demande d'hébergement. Il est ainsi possible d'étudier le volume des demandes traitées et les réponses apportées, en fonction des spécificités des publics.

#### • Les données du Fonds de Solidarité pour le Logement

Le Fonds de Solidarité pour le Logement est un dispositif du Conseil Général qui accorde des aides directes ou indirectes aux ménages en situation de précarité, jugés prioritaires dans le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées. L'attribution des aides visent à permettre aux ménages éligibles d'accéder à un logement (FSL Accès), de se maintenir dans le logement (FSL Maintien) et d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergies et de services en téléphonie fixe (FSL Energie).

Les données existantes permettent d'étudier à l'échelle infra-communale le volume des demandes traitées et les réponses apportées par le dispositif (évolution de la demande, taux d'accord/de refus) en fonction des caractéristiques socio-démographiques des demandeurs (revenus, statut d'occupation, taux d'effort). Elles permettent également d'analyser les effets de seuil d'accès au dispositif.

- Le Droit au logement opposable

Depuis le 1er janvier 2008, la loi sur le droit au logement opposable (DALO) permet à six catégories de ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement de déposer un recours auprès des commissions de médiation installées dans chaque département. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet, sous peine que ceux-ci déposent un recours contentieux au Tribunal administratif contre l'État. Procédure de dernier recours, le DALO est un révélateur des situations de mal-logement non prises en charge par la collectivité publique.

Le secrétariat de la commission de médiation du DALO est géré localement par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale, service déconcentré de l'Etat. Elle dispose de données sur le nombre de recours et sur les requérants du DALO, qui permettent notamment d'analyser les difficultés rencontrées (les motifs des recours) en fonction des critères retenus qui définissent les six catégories prioritaires.

Rappelons cependant que ces catégories prioritaires sont directement liées à l'action publique et ne représentent qu'une partie des situations de mal-logement, celles qui font l'objet de la loi. Il semblerait par ailleurs, selon les professionnels de terrain, qu'une part non négligeable des personnes éligibles ne recourt pas au DALO du fait des contraintes engendrées en cas de refus des solutions proposées en terme d'hébergement ou de logement.

### 3- Les difficultés de maintien dans le logement

Accéder à un logement ne résout pas tous les problèmes comme on peut le voir à travers les difficultés que rencontrent de nombreux ménages à se maintenir dans le logement. Ces difficultés de maintien dans le logement peuvent être évaluées à partir de données provenant des sources suivantes.

- Le coût du logement : les taux d'effort des ménages à partir des données de la CAF

Les données de la CAF permettent d'illustrer la fragilité des ménages à se maintenir dans le logement. L'indicateur utilisé est le taux d'effort, qui rapporte les dépenses en logement (loyers, charges, ou remboursements des prêts d'emprunts pour les ménages accédants) au montant du revenu des ménages. Il existe deux mesures du taux d'effort :

- le taux d'effort brut, qui rapporte le montant total des dépenses au revenu ;
- le taux d'effort net, qui permet de calculer le taux d'effort théorique à fournir pour se loger, aide au logement déduite du montant du loyer. Il permet de mesurer l'impact et les effets de la redistribution des aides au logement.

Toutefois, les limites de ces données sont inhérentes à leur origine, puisqu'elles ne portent que sur les allocataires des allocations logement. Les taux d'efforts ne sont ainsi relatifs qu'aux ménages les plus modestes et la composition de la population couverte peut varier en fonction des évolutions législatives et de gestion.

L'inadéquation du coût du logement aux ménages peut également être appréhendée par les impayés ou les difficultés de paiement. Au niveau national, l'enquête Logement de l'INSEE fournit ainsi des éléments sur les impayés de loyer ou de remboursement d'emprunt. Au niveau local, aucune source ne semblent centraliser ces informations. Il peut toutefois être pertinent de se rapprocher de l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) ou des principaux bailleurs sociaux pour disposer d'éléments de connaissances sur ces aspects.

- Les données du FSL

L'analyse et l'évolution du nombre de ménages fragilisés par le poids des dépenses de logement peut être réalisée en mobilisant des données relatives aux demandes d'aides financières comme le FSL Maintien (cf. ci-dessus). En parallèle de l'aide pour le maintien locatif, l'intégration dans le FSL des aides aux impayés de fluide (eau, énergie, téléphone) permet de rendre compte du poids croissant des charges dans le budget des ménages.

- Les sources sur les expulsions locatives

Les expulsions locatives représentent la conséquence extrême de la fragilité des ménages à se maintenir dans leur logement.

Au niveau local, des statistiques sur les phases judiciaires et administratives des procédures d'expulsion sont disponibles auprès du Tribunal d'Instance et de la Préfecture. Le Tribunal d'Instance produit des données sur les demandes d'expulsion de locataires titulaires d'un bail : le nombre de contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exutoire et le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion. Les statistiques ne portent cependant que sur les demandes d'expulsions locatives liées à des impayés de loyers. De même, la Préfecture dispose de statistiques sur le nombre de commandements de quitter les lieux et sur les concours de la force publique. Ces données sont cependant très difficiles à obtenir à des fins d'études.

Pour pallier cette difficulté, l'exploitation des fichiers de gestion des services sociaux de la ville rend possible le dénombrement des ménages en menace d'expulsion, dans la mesure où conformément à la réglementation en vigueur, les travailleurs sociaux interviennent aux différentes phases de la procédure d'expulsion.

### 4- L'inconfort des logements

Plusieurs approches permettent de considérer la qualité physique de l'habitat en fonction des défauts qu'il présente. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000 a contribué à définir les critères auxquels doit répondre un logement décent. La loi sur le DALO énonce également des critères relatifs à l'état de la construction et du confort. Elle distingue notamment les ménages vivant dans les logements insalubres et ceux occupants les logements indécents. Par analogie avec les critères retenus dans le cadre législatif, l'INSEE définit dans l'enquête Logement comme « privés de confort » les logements situés dans des immeubles insalubres ou menaçant de tomber en ruine ou ayant au moins deux défauts parmi les suivants : installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme, absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine (Briant et Donzeau, 2011).

- Identifier l'inconfort des logements à partir du recensement de la population

A un échelon plus fin, l'utilisation d'indicateurs basés sur les critères évoqués ci-dessus n'est pas possible via l'exploitation du recensement de la population. Ce dernier fournit en effet peu d'éléments sur la qualité physique de l'habitat, si ce n'est des données autour du confort sanitaire de base (absence/présence de baignoire ou de douche) et du mode de chauffage des logements.

En prenant en compte la date de construction des logements, il est cependant possible de bâtir un indice à partir de ces critères, certes plus restreints, mais déclinables à l'échelle des territoires.

- Les sources pour repérer l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne constitue un enjeu majeur pour protéger la santé et la sécurité des occupants. Afin d'aider les services publics à appréhender l'ampleur des besoins, des méthodes de repérage des sites concernés ont été développées, en particulier celle proposée par l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) qui repose sur l'exploitation du fichier FILOCOM<sup>3</sup>.

Cette méthode s'appuie sur l'idée que plus un logement est vétuste, plus il y a de risques que l'occupant soit modeste. C'est à partir d'un croisement entre le niveau de ressources des occupants et l'état du logement qu'ont été effectuées la délimitation et la caractérisation du parc inconfortable susceptible d'être dégradé, avant de confronter cette photographie aux points de vue des experts locaux. Les principales variables retenues pour l'étude portent sur le mode d'occupation, le statut d'occupation des résidences principales, le nombre de personnes par pièce pour évaluer la sur-occupation ainsi que le classement cadastral.

La mise en application de cette méthode à l'échelle de la Communauté Urbaine de Strasbourg a fait ressortir un gisement de logements potentiellement indignes dans certaines communes de l'agglomération. Le repérage sur sites d'un échantillon de logements potentiellement indignes par un opérateur missionné par la CUS a cependant démontré que le chiffre surestime très nettement la réalité. Localement, des interrogations subsistent donc sur le volume qu'ils peuvent représenter (4ème programme de l'Habitat de la CUS, 2007-2012). Ces difficultés devraient être levées avec la mise en place de l'observatoire nominatif des logements et locaux indignes récemment mis en œuvre dans le cadre du Dispositif Départemental d'Eradication du Logement Insalubre ou Non Décent (DDELIND) piloté par le Conseil Général.

Concernant les fichiers de gestion disponibles au niveau de la ville, les données du Service Communal d'Hygiène et Santé (SCHS) permettent uniquement le repérage des logements pour lesquels des plaintes et des signalements ont été instruits.

### 5- Le surpeuplement<sup>4</sup>

L'espace ou le nombre de pièces disponibles constitue une dimension importante des conditions de logement des ménages et il importe de savoir combien de personnes sont bien ou mal logées au regard de ce critère.

L'exploitation des fichiers détail du recensement permet d'élaborer un indice de peuplement dans les logements reposant sur la composition du ménage et le nombre de pièces du logement, les modalités de diffusion des surfaces des logements n'étant pas suffisamment précises dans le recensement.

Un indice de peuplement est toujours associé à une norme d'occupation. La norme utilisée ici est une norme alternative proposée par l'INSEE (Minodier, 2006). Elle vise à se substituer à la norme actuellement en vigueur, datant des années soixante. Pour réaliser l'estimation, le nombre de pièces nécessaire au ménage est décompté de la manière suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque couple, une pièce pour chaque adulte (personne de 19 ans et plus non en couple), une pièce pour deux enfants s'ils ont moins de 6

<sup>3</sup> Le fichier FILOCOM (Fichier des LOGements par COmmunes) est construit par la Direction Générale des Impôts. Il est constitué à partir du fichier des bases de la taxe d'habitation auquel sont ajoutées des données issues du fichier foncier des propriétés bâties, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur le revenu.

<sup>4</sup> Sur cette notion voir «Qui vit en situation de surpeuplement dans son logement», Simon Leyendecker, Compas études n°5, janvier 2013.

ans, quel que soit leur sexe, une pièce par enfant de 6 à 18 ans. Avec une exception : une personne seule en studio est réputée satisfaire la norme.

Pour chaque norme d'occupation, on retient le ratio correspondant à l'écart entre le nombre de pièces réels et le nombre de pièces nécessaires rapporté au nombre de pièces (augmenté d'une unité) nécessaires. Il s'agit donc d'un écart relatif et non d'un écart absolu. Il s'agit ensuite de fixer conventionnellement des bornes permettant d'opérer la distinction entre surpeuplement modéré, surpeuplement prononcé, peuplement normal, sous-peuplement modéré et sous-peuplement prononcé.

On associe donc à chaque écart relatif un indicateur de peuplement (IP) ordonné de la manière suivante :

- Si  $IP \geq 2/3$  : sous-peuplement prononcé.
- Si  $0 < IP < 2/3$  : sous-peuplement modéré.
- Si  $IP = 0$  : peuplement normal.
- Si  $-0,4 < IP < 0$  : surpeuplement modéré.
- Si  $IP \leq -0,4$  : surpeuplement accentué.

Un logement auquel il manque une pièce est considéré en surpeuplement modéré. S'il manque deux pièces ou plus, il est en surpeuplement accentué. A l'inverse on parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus que la norme.

### 6- La mobilité difficile, l'assignation à résidence

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives de mobilité limitées. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas. Il s'agit d'une dimension émergente du mal-logement. Pour autant, la nature même du phénomène rend toute mesure délicate. Il est toutefois possible d'aborder cette question en analysant la mobilité dans le parc social, à partir des données issues d'enquêtes menées localement par les services de l'Etat.

- La mobilité résidentielle des occupants du parc social : l'Enquête sur le Parc Locatif Social (EPLS) et l'Enquête sur l'Occupation du Parc Social (OPS).

Ces deux enquêtes obligatoires sont menées auprès de l'ensemble des bailleurs sociaux locaux par les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). L'EPLS est une enquête annuelle. Elle vise à décrire le parc de logements locatifs sociaux au 1er janvier d'une année. Elle est effectuée auprès des organismes qui gèrent le parc locatif social. Le niveau le plus fin de diffusion des données est l'agglomération. Elle permet notamment d'analyser le taux de mobilité des locataires afin d'évaluer la fluidité dans le parc social en observant : les déménagements des sortants, les emménagements des locataires nouveaux entrants dans le parc social ; les mouvements de locataires déménageant à l'intérieur du parc. Ce taux est souvent exploité pour illustrer la pression du marché.

L'enquête OPS est quant à elle menée tous les deux ans. Chaque bailleur est tenu de remplir un formulaire pour le patrimoine locatif social au niveau départemental et au niveau de chaque agglomération de 50 000 habitants et plus. Les données disponibles permettent de travailler sur la mobilité résidentielle des occupants en fonction de leurs caractéristiques socio-démographiques, de leurs revenus, etc.... Il est notamment possible de comparer les

caractéristiques des nouveaux arrivants dans le parc social de celles des autres occupants, pour travailler par exemple sur la paupérisation éventuelle du parc social.

### Conclusion

La connaissance des enjeux territoriaux est nécessaire pour accompagner les politiques sociales locales. Les évolutions législatives et les nouveaux dispositifs existants dans le champ du mal-logement accroissent davantage la pression exercée par les pouvoirs publics et les acteurs sociaux pour l'accès à des données plus fines et localisées.

Cependant, l'absence de concepts et de nomenclatures relatifs à la notion de mal-logement représente un frein pour la connaissance statistique de ce phénomène. Plusieurs groupes de travail nationaux ont récemment été mis en place pour affiner ces questions. On peut notamment citer :

- le groupe de travail sur le mal-logement du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), qui a remis son rapport en juillet 2011,
- le groupe de travail de l'INSEE qui intervient sur les situations marginales par rapport au logement.

Par ailleurs, les sources issues de la statistique publique et mobilisables localement sont assez peu détaillées sur le thème du mal-logement (recensement de la population, FILOCOM), contrairement à d'autres sources plus approfondies mais uniquement disponibles au niveau national (l'Enquête Logement, INSEE). A l'échelon local, les sources existantes sont principalement des sources administratives, mais, recueillies dans un objectif de gestion, elles peuvent être mal adaptées à l'activité statistique et nécessiter un travail avant d'être utilisées.

Aussi, afin d'accroître l'efficacité des politiques locales du logement pour les ménages défavorisés, il apparaît nécessaire d'asseoir et renforcer les outils d'observation sociale. En complément d'approche quantitative, la réalisation de travaux plus qualitatifs peuvent être précieux pour connaître les trajectoires résidentielles des personnes, les besoins des personnes et les réponses qui leur sont proposées par les structures. L'observation sociale locale doit ainsi veiller à prendre en considération la connaissance des acteurs de terrain, subjective, mais précieuse pour identifier l'émergence de nouveaux phénomènes.

Par Simon Leyendecker

### REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Cnis, 2011, Le mal-logement, Rapport n°126 du CNIS.
- Compas, 2010, La population sans domicile ou en situation de grande précarité, Analyse des besoins sociaux pour le compte du CCAS de Strasbourg.
- Crédoc, 2010, La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social, Consommation et modes de vie, n°226.
- Crédoc, 2009, Les difficultés des français face au logement, Cahier de Recherche n°265.
- Fondation Abbé Pierre, 2011, L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel, 2010.
- Fondation Abbé Pierre, 2008, Eclairage régional sur l'état du mal-logement - Région Alsace.
- Goux D. et Maurin E., 2003, Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants, Données Sociales, pp 455-459.
- INSEE, 2009, Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques, INSEE, rapport du groupe SML sous la direction de M. Parsat.
- Minodier C., 2006, Vers une nouvelle mesure de l'intensité du peuplement des logements, Document de travail n°F0607, INSEE.
- Onpes, 2008, Les conditions de logement des ménages pauvres et très modestes, les Travaux de l'ONPES.
- Prévot M., Schmit P., Rougier I., 2009, Evaluation des besoins liés au droit au logement opposable (DALO), Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Inspection Générale des Affaires Sociales.
- Vanoni D. et Robert C., 2007, Logement et cohésion sociale, la mal-logement au cœur des inégalités, Paris, La Découverte.

## Compas études

*Publication du bureau d'études Compas, spécialiste de l'analyse des besoins sociaux des territoires.*

Directeur de la publication : Hervé Guéry  
Rédacteur en chef : Louis Maurin  
Auteur du n°8 : Simon Leyendecker

**Contact :** [contact@compas-tis.com](mailto:contact@compas-tis.com)

### Nos établissements :

Nantes : 15 ter Boulevard Jean Moulin, 44100 Nantes - Tél : 02 51 80 69 80  
Paris : 13 Bis rue Alphonse Daudet, 75014 Paris - Tél : 01 45 86 18 52  
Strasbourg : 24 rue de l'Yser, 67 000 Strasbourg - Tél : 03 90 41 09 18

### Pour plus d'informations :

Site du Compas : [www.lecompas.fr](http://www.lecompas.fr)  
Le Centre d'observation de la société : [www.observationsociete.fr/](http://www.observationsociete.fr/)  
La base documentaire : [www.compas-tis.com/base\\_documentaire.php](http://www.compas-tis.com/base_documentaire.php)

ISSN : 2267-9103

Pour recevoir nos publications,  
inscrivez-vous sur :

[www.lecompas.fr/compas-info](http://www.lecompas.fr/compas-info)

**compas**   
Au service du sens