

Le logement des ménages pauvres en 1996

David Le Blanc, Division Logement, Insee
François Clanché, DGUHC, ministère de l'Équipement

Entre 1984 et 1996, la population des ménages pauvres a profondément changé. Autrefois composée en majorité de retraités, d'inactifs et d'agriculteurs, elle se compose aujourd'hui en majorité d'actifs. Les ménages pauvres, plus jeunes qu'en 1984, sont moins souvent propriétaires de leur logement. Le parc locatif, privé ou public, en accueille plus de la moitié. 10 % de ces ménages ne disposent pas du confort minimal dans leur logement, contre 30 % en 1984. Les aides de l'État divisent par deux la dépense de logement des ménages pauvres locataires ou accédants. L'effort des ménages est nettement moins élevé dans le parc HLM que dans le parc locatif privé. Les vingt dernières années ont été marquées par la disparition d'un parc privé à bas loyer et par la montée du HLM dans le logement des pauvres. Toutefois, le secteur locatif privé reste un passage obligé dans l'itinéraire résidentiel de ces ménages.

Le nombre de ménages pauvres mesuré à l'enquête Logement fin 1996, est estimé à 2,8 millions, soit environ 12 % de l'ensemble des ménages (*Pour comprendre ces résultats*). Loin de constituer une catégorie socialement homogène, cette population regroupe des ménages très divers. En particulier, toutes les étapes du cycle de vie y sont représentées. Dans une approche centrée sur le logement, on peut retenir six groupes-types de ménages.

Quatre groupes représentant aujourd'hui un peu plus de la moitié des ménages à bas revenus sont faciles à cerner : les retraités et inactifs âgés de plus de 60 ans, les inactifs de moins de 60 ans, les agriculteurs à bas revenus, et les étudiants (*tableau 1*). Ces derniers constituent une catégorie à part. En effet, les "ménages étudiants" correspondent aux étudiants vivant dans un logement indépendant.

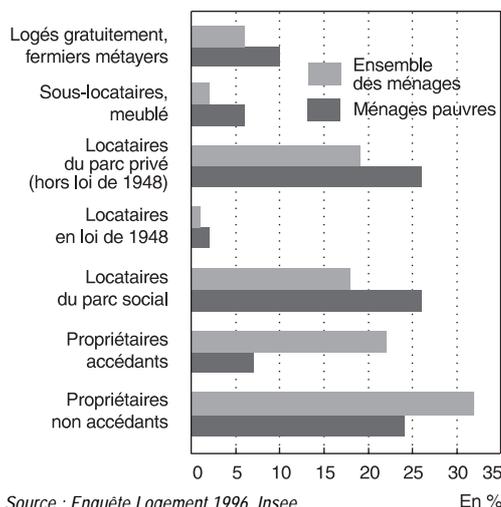
Leurs revenus, dont l'essentiel provient de transferts familiaux, sont mal repérés dans les enquêtes statistiques. Leur pauvreté n'est souvent qu'apparente et peut être considérée comme de nature différente. Néanmoins, le logement des étudiants est un problème spécifique. 80 % des ménages dont le chef est étudiant occupent un logement loué vide du parc privé, vivent dans un meublé ou sont sous-locataires, 11 % sont logés gratuitement. Seulement 3 % sont insatisfaits de leur logement.

Le reste de la population pauvre est composé de ménages d'actifs et peut être séparé en deux groupes : les jeunes en période d'insertion, et les actifs plus âgés en difficulté sur le marché du travail. L'importance de ces deux groupes dans la population pauvre n'a cessé de croître sous l'effet de la montée du chômage et de la disparition des emplois les moins qualifiés d'une part, de l'allongement de la période qui sépare la fin des études et l'insertion stable sur le marché du travail d'autre part. Ils représentent aujourd'hui 46 % des ménages pauvres, contre 33 % en 1984.

Rajeunissement de la population pauvre et montée corrélative du locatif

Depuis 12 ans, ces grandes catégories n'ont pas radicalement changé. C'est leur impor-

① Statut d'occupation des logements en 1996



INSEE
PREMIERE

Les conditions de logement des ménages pauvres en 1996

En %

	Part parmi les ménages pauvres	Taux de propriétaires	Taux de locataires du secteur HLM	Taux de locataires du secteur libre	Absence de confort sanitaire	Situation de surpeuplement	Synthèse : mauvaises situations de logement ²	Insatisfaction relative aux conditions de logement	Désir de changement de logement
Agriculteurs	4	72	2	8	10	11	19	9	6
Retraités et inactifs âgés	26	55	14	11	21	8	27	9	7
Etudiants	14	2	4	53	9	51	53	3	21
Inactifs de moins de 60 ans	10	28	40	22	6	26	30	15	30
Actifs ¹ de moins de 30 ans	9	4	31	45	4	27	29	21	47
Actifs ¹ de plus de 30 ans	37	26	36	26	7	36	39	19	34
Ensemble des ménages pauvres	100	31	24	26	11	28	35	13	25
Ensemble des autres ménages	/	58	15	18	3	10	12	5	17

Source : Enquête Logement 1996, Insee

1. Hors agriculteurs / 2. Mauvaises conditions de logement : absence de confort sanitaire et/ou situation de surpeuplement

tance respective qui évolue. Le renouvellement des générations et l'amélioration générale du niveau de vie des catégories autrefois souvent pauvres (personnes âgées, agriculteurs) se sont traduits par leur diminution au sein de la population pauvre. Ainsi, les retraités et inactifs âgés représentaient 43 % des ménages à bas revenus en 1984, 26 % aujourd'hui. Dans le même temps, le risque de pauvreté a augmenté pour une part croissante des actifs : si l'on ne compte pas les étudiants dans la population pauvre, les ménages d'actifs non agricoles y sont aujourd'hui majoritaires. La population pauvre est donc de plus en plus jeune.

La question du logement ne se pose pas de la même façon pour tous ces groupes : à chaque étape du cycle de vie, les aspirations sont différentes, les demandes également. D'autre part, les ménages de retraités ou d'inactifs âgés pauvres possèdent généralement un patrimoine plus important que les autres ménages pauvres (55 % sont propriétaires de leur logement). La faiblesse du revenu courant n'a pas la même signification dans leur cas que pour les ménages plus jeunes.

L'évolution depuis 12 ans de la répartition des ménages à bas revenus par statut d'occupation reflète largement les modifications des structures de cette population (*graphique 1*). Son rajeunissement massif s'est traduit mécaniquement par un déplacement des statuts d'occupation de la propriété vers le parc locatif. En 1984, 46 % des ménages pauvres étaient propriétaires de leur logement, contre 50 % de l'ensemble des ménages. Les ménages pauvres étaient plus souvent propriétaires non accédants que l'ensemble de la population, et deux fois plus souvent logés gratuitement. La proportion de locataires d'un logement loué vide était la

même (40 %) dans la population pauvre et dans l'ensemble des ménages ; le secteur HLM n'accueillait que 16 % des ménages pauvres. Aujourd'hui, les propriétaires représentent 31 % des ménages pauvres contre 54 % de l'ensemble des ménages. La population pauvre réside dorénavant majoritairement dans le parc locatif ; au sein de ce parc, le secteur HLM accueille autant de ménages pauvres que le secteur privé. Une fois éliminés ces effets de structure, trois tendances se dégagent. La première est la baisse de la propriété. Elle concerne surtout les ménages d'actifs pour lesquels l'accession est en net recul. La difficulté d'accession à la propriété pour les ménages les plus modestes, repérée dès la fin des années 1980, a particulièrement touché ces ménages. Les femmes au foyer et autres inactives de moins de 60 ans sont également concernées. Le deuxième mouvement perceptible est le recul du logement gratuit. Cette tendance n'est pas propre aux ménages pauvres : elle touche tous les ménages. Enfin, la troisième tendance est l'accroissement du rôle joué par le parc HLM.

Le confort des logements s'est amélioré

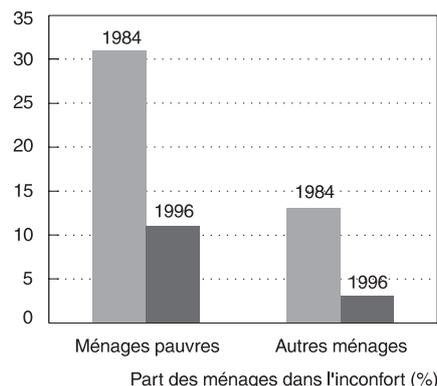
Au cours des 15 dernières années, le confort des logements s'est nettement amélioré (*graphique 2*). En particulier, les équipements sanitaires de base que sont, à l'intérieur de chaque logement, les W-C et une douche ou une baignoire, se sont généralisés. En 1984, seuls 69 % des ménages pauvres disposaient dans leur logement de ce confort minimal. Ils sont désormais 89 %. Cette amélioration a profité à toutes les catégories de ménages pauvres, et plus particulièrement à ceux qui étaient le moins bien équipés au début des

années 1980 : les agriculteurs et les retraités. Leurs logements demeurent cependant, encore aujourd'hui, plus souvent inconfortables que ceux des autres actifs.

L'équipement des logements des ménages pauvres varie - comme pour l'ensemble des ménages - fortement avec le statut d'occupation : pratiquement tous les logements HLM ou en accession à la propriété offrent ce confort minimal, 9 sur 10 dans le secteur locatif libre, mais seulement 8 sur 10 en propriété non accédante, et beaucoup moins en loi de 1948, dans les meublés, les sous-locations ou les logements prêtés.

Plus d'un ménage pauvre sur quatre vit dans un logement que l'on peut considérer comme surpeuplé, contre moins d'un sur dix pour les autres ménages. Depuis 1984, cette part est restée stable, alors que dans le même temps elle a baissé de 16 à 9 % pour les autres ménages. Cette stagnation apparente résulte des changements de composition de la population pauvre : les familles monoparentales et les couples avec enfants, plus nombreux qu'avant, sont plus souvent en situation de surpeuplement que les autres ménages. Les mé-

② Inconfort du logement Évolution 1984-1996



Source : Enquêtes Logement 1984 et 1996, Insee

nages pauvres sont aujourd'hui plus urbains et plus souvent locataires, occupant de ce fait des logements plus petits. En fait, à caractéristiques du ménage et localisation données, le surpeuplement est moins fréquent aujourd'hui qu'en 1984 parmi les ménages pauvres. Malgré des logements plus petits et moins bien équipés que ceux des autres ménages, seuls 13 % des ménages pauvres se déclarent insatisfaits de leurs conditions de logement, et 25 % souhaitent en changer, contre respectivement 5 % et 17 % dans le reste de la population. Des différences importantes existent entre les ménages d'actifs en difficulté, dont un sur cinq est insatisfait et un sur trois (et même un sur deux chez les jeunes) souhaite déménager, et les retraités ou agriculteurs, plus souvent satisfaits et souhaitant très rarement déménager : les effets d'âge et de génération expliquent des attentes vis-à-vis du logement très différentes entre ces groupes. De manière générale, logement de mauvaise qualité, insatisfaction par rapport aux conditions de logement et désir de quitter le logement sont loin de se recouvrir : le logement est au centre d'arbitrages complexes des ménages, entre localisation, environnement, et d'autres postes de consommation. De fait, un tiers des ménages pauvres trouvant leurs conditions de logement insuffisantes déclarent ne pas vouloir changer de logement, autant que dans le reste de la population.

Plus de ménages pauvres doivent acquitter des dépenses d'occupation du logement

Le déplacement de la population pauvre de la propriété non accédante vers le parc locatif s'est traduit mécaniquement par une hausse de la part des revenus des ménages pauvres consacrée au logement. En 1984, 60 % des ménages pauvres n'avaient pas de dépense de loyer ou de remboursement d'emprunt. De telles situations se rencontrent dans trois cas : logement gratuit, propriété non accédante, mais aussi paiement d'un loyer couvert intégralement par les aides publiques. Ces trois situations sont moins fréquentes aujourd'hui : en 1996, elles concernent 45 % seulement des ménages pauvres. Le même mouvement a entraîné une augmentation de la couverture de la population pauvre par les aides au logement. Ces aides, versées par l'Etat aux

ménages en fonction de leur dépense de logement et de leurs ressources, ont un effet solvabilisateur fort puisqu'elles divisent par deux la part des revenus des ménages pauvres consacrée au logement. Ces dépenses pèsent toutefois plus dans le budget des ménages pauvres (15 %) que dans celui des ménages modestes (11 %).

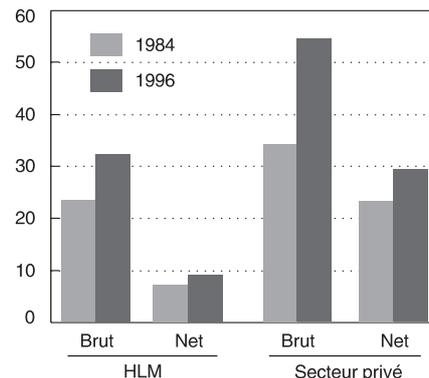
L'augmentation de la couverture de la population pauvre par les aides va au-delà de ce mouvement : la généralisation de l'accès aux aides sous seule condition de ressources a fortement bénéficié aux ménages pauvres. Fin 1996, 91 % des ménages pauvres logés en HLM, 74 % des autres locataires et 64 % des accédants en bénéficient. En 1984, la part de ces ménages couverts par les aides était de 70 % en HLM, 39 % des autres locataires et 38 % des accédants. Les ménages pauvres n'étaient alors pas plus couverts que les ménages à revenu un peu plus élevé, à caractéristiques du ménage et habitat donnés. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Parc privé et parc public : des aides comparables pour des loyers très différents

Si, pour un ménage pauvre de composition familiale donnée, les montants des aides sont du même ordre de grandeur dans le parc locatif privé et en HLM, les loyers qu'il doit acquitter sont plus élevés dans le parc locatif privé. Or, les aides au logement prennent en compte la part du loyer n'excédant pas un loyer plafond. Ce plafond se rapproche plus des loyers pratiqués dans le parc HLM (qui sont aussi plafonnés), mais sont souvent très inférieurs aux loyers du parc privé. En conséquence, les taux d'effort nets des ménages pauvres (c'est-à-dire, la part de leur revenu consacrée au paiement du loyer, après prise en compte de l'aide au logement) sont beaucoup plus élevés dans le parc privé que dans le parc HLM (*graphique 3*). Dans le parc privé, la moitié des ménages pauvres ont un taux d'effort net supérieur à 25 %, dans le parc HLM, 15 % seulement. De même, la part des locataires pauvres du parc locatif privé dont le loyer est intégralement couvert par l'aide est de 9 % en 1996, alors que dans le parc HLM, plus d'un tiers sont dans ce cas.

L'extension de la couverture des aides ne s'est pas accompagnée dans l'en-

③ Effet des aides personnelles pour les locataires pauvres



Part des loyers dans le revenu des ménages (en %)

Lecture : En 1984, pour les ménages pauvres locataires en HLM, le loyer représentait 23 % du revenu avant prise en compte des aides et 9 % après.

Source : Enquêtes Logement 1984 et 1996, Insee

semble d'une hausse des montants versés suffisante pour couvrir les augmentations des loyers et remboursements d'emprunts. Les taux d'effort nets des ménages aidés ont augmenté. En HLM, l'augmentation est faible, et la part des revenus des ménages pauvres consacrée au loyer (9 %) demeure moins élevée que celle des ménages modestes (*Pour comprendre ces résultats*). En revanche, dans le parc privé, cette part a augmenté de 6 points en 12 ans, et se situe aujourd'hui à 29 %, soit 10 points au-dessus de celle des ménages modestes.

En fin de compte, entre 1984 et 1996, l'augmentation des dépenses de logement pour les locataires pauvres résulte en partie du renouvellement de la population pauvre, mais surtout de la forte augmentation générale des loyers. Si l'indice des loyers a augmenté deux fois plus vite que l'inflation, les loyers moyens ont encore plus progressé, sous l'effet de l'amélioration du parc de logements : destruction des logements les plus vétustes et construction de logements plus confortables, mais aussi réhabilitation de logements anciens.

Un parc privé à bas loyer en voie de disparition

En 1984, plus d'un tiers des logements locatifs offraient un loyer mensuel inférieur à 10 francs le mètre carré, constituant un "parc à très bas loyer" de plus de 3 millions de logements, répartis par moitié entre le parc HLM et le parc privé. Après une diminution régulière de l'ordre de 8 % par an pendant 12 ans, seuls 820 000 logements locatifs ont

aujourd'hui des loyers inférieurs à ce seuil (en francs constants), soit moins de 9 % du parc locatif total : modernisation et réhabilitation du parc HLM, destruction et réhabilitation de logements vétustes au sein du parc privé loué vide, quasi disparition des logements meublés bon marché ont entraîné cette érosion, aussi importante dans le secteur public que dans le secteur privé. Notons que seuls 18 % de ces logements sont occupés par des ménages pauvres. Leur accès n'est par ailleurs aucunement réservé aux ménages à faibles ressources : dans le parc privé, les bas loyers sont souvent le fait de l'ancienneté des locataires ; lors du départ d'un locataire, des travaux ou une remise aux normes peuvent intervenir et provoquer une hausse du loyer. Même lorsque cela n'est pas le cas, les ménages pauvres sont en concurrence avec d'autres ménages pour l'accès à ces logements.

Dans ces conditions, et sachant que l'accession à la propriété leur est devenue presque impossible, où s'installent les ménages pauvres ? La situation est sensiblement différente selon qu'il s'agit de ménages qui accèdent pour la première fois à un logement indépendant (en général après avoir quitté leurs parents, soit 140 000 nouveaux ménages par an) ou de ménages déjà constitués qui déménagent (145 000 chaque année).

Plus de la moitié des ménages pauvres qui s'installent dans leur premier logement le font dans le secteur locatif vide hors HLM. Le deuxième secteur d'accueil est celui des logements meublés et de la sous-location (un ménage sur cinq), devant le secteur locatif HLM (un sur six). Pratiquement tous les ménages à bas revenus trouvent donc leur premier logement dans le parc locatif privé.

Par la suite, les déménagements offrent un profil plus contrasté. Si 44 % des emménagements s'opèrent dans le secteur locatif vide hors HLM, le second

secteur d'accueil est le secteur HLM (33 %) : annuellement, 25 000 ménages pauvres accèdent au parc HLM en provenance d'un autre parc, et plus de 20 000 déménagements de ménages pauvres ont lieu entre deux logements HLM. Par ailleurs, le nombre de ménages pauvres propriétaires qui deviennent locataires est désormais supérieur au mouvement inverse, alors qu'il était inférieur au début des années 1980.

Depuis 1984, le nombre annuel d'emménagements de ménages pauvres a doublé. La part des emménagements de ménages pauvres qui se fait dans le secteur HLM est constante aux environs de 25 % : le flux annuel de ménages pauvres qui entrent dans le parc HLM a doublé, alors que peu le quittent.

Pour comprendre ces résultats

La notion de pauvreté retenue dans cette étude se base sur les revenus mensuels du ménage, mesurés aux enquêtes Logement. Afin de comparer les revenus des différents ménages en tenant compte de leur taille, le *revenu* total du ménage (hors aide au logement) est rapporté à une échelle d'unités de consommation (UC). C'est la nouvelle échelle de l'Insee qui est utilisée ici. Les valeurs de cette échelle sont :

- 1 pour le premier adulte du ménage,
- 0,5 par adulte supplémentaire du ménage (personne de 14 ans ou plus),
- 0,3 par enfant du ménage (personne de 14 ans ou moins).

Les *ménages pauvres* sont ici ceux dont les revenus par unité de consommation sont inférieurs à la moitié de la médiane de la distribution de ces revenus. A chaque enquête Logement, une population de ménages pauvres a été isolée sur ce critère : la comparaison de ces populations sert de base au présent article. Le taux de pauvreté, c'est-à-dire la part des ménages pauvres, peut varier selon les enquêtes.

Pour comparer la situation des ménages pauvres à celle d'autres ménages, on définit les *ménages modestes* comme les ménages non pauvres dont les revenus par

unité de consommation sont inférieurs au premier quartile (25 %) de la distribution de ces revenus.

Les enquêtes Logement de l'Insee réalisées auprès des ménages permettent une bonne description des conditions de logement des ménages pauvres. En revanche, cette source ne permet pas de cerner les conditions de vie et l'accès au logement de l'ensemble des individus touchés par la pauvreté, dont une partie ne réside pas en logement autonome.

Dans tout cet article, un *logement* désigne une résidence principale. Un *ménage* est l'ensemble des habitants d'un logement.

L'Insee considère un logement comme surpeuplé s'il compte moins de pièces qu'une norme, établie de façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors-famille non célibataires et les célibataires de 19 ans et plus, et pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant. Selon cette norme, tous les logements d'une pièce sont considérés comme surpeuplés, quel que soit leur nombre d'habitants.

Dans cette étude, on a exclu de la catégorie des logements surpeuplés les logements d'une pièce de plus de 25 mètres carrés occupés par une personne seule. A l'inverse, on considère comme surpeuplé un logement comportant autant ou plus de pièces que la norme, mais offrant moins de 18 mètres carrés par personne.

Pour en savoir plus

Clanché F., *Le confort des logements dessine aussi l'espace social*, in *Economie et Statistique* n° 288-289, 1995

Hourriez J.M., Legris B., *L'approche monétaire de la pauvreté : méthodologie et résultats*, in *Economie et Statistique* n° 308-309-310, 1997

Revenus et patrimoine des ménages, édition 1996, *Synthèses* n° 5, Insee, août 1996

Le Blanc D., Omalek L., *Les conditions de logement fin 1996*, *Insee Première* n° 563, janvier 1998

A RETOURNER A : INSEE-CNGP, B.P. 2718, 80027 AMIENS CEDEX 01

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 1998

1 an, 60 numéros = 530 F (France) 663 F (Europe) 827 F (Reste du monde)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Tél : _____

Ci-joint mon règlement en Francs par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ F.

Date : _____ Signature

Direction Générale :

18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14

Directeur de la publication :

Paul Champsaur

Rédacteur en chef :

Baudouin Seys

Rédacteurs : J-W Angel,

C. Dulon, A.C. Morin, S. Tagnani

Maquette : P. Zanusso

ISSN 0997 - 3192

© INSEE 1998