

Les ménages à bas revenus et le logement social

Jean-Claude Driant, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris XII
Christelle Rieg, division Logement, Insee

Un tiers des ménages à bas revenus habitent dans des logements du parc social ; c'est surtout le cas des couples et des familles monoparentales. Ils occupent souvent des logements construits entre 1962 et 1974, situés dans des grands ensembles et dans des quartiers qui souffrent de déficits d'image et d'attractivité. En contrepartie, leurs loyers sont généralement plus bas que ceux des autres locataires de HLM. Bien que ces ménages occupent des logements plutôt spacieux, ils sont fréquemment confrontés à des problèmes de surpeuplement. En effet, les familles nombreuses à bas revenus ne parviennent pas toujours à louer des logements suffisamment grands pour correspondre à leurs besoins. Au sein même du parc social, surpeuplement, ancienneté et localisation des logements provoquent plus d'insatisfaction parmi les locataires à bas revenus que chez les ménages plus favorisés.

En 2002, près d'un ménage à bas revenus sur trois était locataire du parc social (*tableau 1*). C'est la première fois, dans les enquêtes logement, que ce statut d'occupation arrive au premier rang pour les ménages à bas revenus, devant la propriété non accédante et près de huit points au-dessus du secteur locatif privé. C'est d'abord le résultat de tendances structurelles dans la distribution des revenus : les ménages à bas revenus sont aujourd'hui plus jeunes et plus souvent composés de familles, clientèle traditionnelle du logement social. La proportion de locataires du parc social s'est cependant accrue pour tous les types de ménages à bas revenus (*tableau 2*). Par exemple, entre 1988 et 2002, cette proportion est passée de 17 % à 31 % parmi les couples actifs à bas revenus et, de 48 % à 56 % pour les familles monoparentales.

La reprise de l'accèsion à la propriété enregistrée durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix a accéléré la rotation dans le parc social : les locataires les plus solvables du parc social sont devenus propriétaires et ont ainsi laissé la place à de nouveaux occupants, dont les revenus étaient plus bas. Par ailleurs, l'extinction du parc locatif privé à bas loyer, qui a longtemps joué un rôle majeur de « parc social de fait », souvent en contrepartie d'un confort moindre, contribue aussi sans doute à expliquer l'accroissement de la proportion de personnes à faibles ressources au sein du parc social.

Les ménages à bas revenus habitent les logements sociaux les plus anciens

Le parc locatif social est très marqué par la prégnance de l'habitat collectif urbain ; plus du tiers du parc a été construit entre 1962 et 1974 et il s'agit de logements confortables, dotés dans leur quasi-totalité des équipements élémentaires du confort sanitaire moderne. Cependant, les 4,2 millions de logements sociaux constituent un ensemble assez hétérogène (*tableau 3*).

Les ménages à bas revenus habitent plus souvent que les autres dans les immeubles les plus anciens du parc social ; ils sont 69 % à vivre dans des logements antérieurs à 1974, contre 56 % pour les ménages appartenant aux sept déciles supérieurs. Cette ancienneté révèle principalement une double relation : d'abord en termes de loyer (brut, c'est-à-dire avant déduction des aides au logement), puisque les locataires à bas revenus s'orientent d'eux-mêmes ou se voient attribuer plus souvent les logements les moins chers. Ces logements majoritairement construits entre 1962 et 1974 sont généralement situés dans des grands ensembles et dans des quartiers qui souffrent de déficits d'image et d'attractivité. D'ailleurs, l'insatisfaction des locataires est à la mesure de ces déficits.

Ces quartiers datent d'une époque où les politiques publiques ont favorisé la production de grands logements. Les ménages à bas

INSEE
PREMIERE



INSEE

1 Répartition des ménages par statut d'occupation selon le niveau de revenu en 1988 et 2002

En %

	1988				2002			
	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Autres ménages	Ensemble	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Autres ménages	Ensemble
Locataires du secteur social	19,1	23,0	15,3	17,1	32,1	24,7	13,2	17,5
Propriétaires non accédants	35,8	28,4	26,4	27,8	27,9	35,0	37,4	35,8
Locataires du secteur privé	19,5	18,8	20,3	20,0	24,3	19,6	19,1	19,8
Autres statuts (logés gratuitement, sous locataires...)	14,0	11,5	7,1	8,7	8,5	7,2	4,4	5,4
Accédants à la propriété	11,6	18,3	30,9	26,4	7,2	13,5	25,9	21,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : Ensemble des ménages

Source : Enquêtes logement 1988 et 2002, Insee

2 Evolution de la proportion de ménages locataires d'un logement social parmi les ménages à bas revenus selon le type de ménage de 1988 à 2002

En %

	1988	1992	1996	2002	Répartition 2002
Ménages dont la PR* est retraitée ¹	10,6	13,0	14,5	16,8	33,4
Couples dont la PR est active et a un emploi	16,6	23,8	28,3	31,4	19,5
Couples dont la PR n'est pas retraitée et n'a pas d'emploi	37,8	41,0	45,2	49,8	11,6
Familles monoparentales dont la PR a moins de 50 ans	48,0	49,5	56,2	56,2	15,2
Personnes vivant seules hors retraités	17,4	27,2	24,8	28,2	16,9
Autres ménages (familles monoparentales âgées, autres ménages sans famille)	23,0	38,7	28,1	38,2	3,4
Ensemble	19,1	24,8	29,7	32,1	100

* Personne de référence.

1- Cette catégorie inclut également les personnes seules de plus de 65 ans et non retraitées.

Champ : Ménages à bas revenus

Source : Enquêtes logement 1988, 1992, 1996 et 2002, Insee

3 Quelques caractéristiques du parc social selon le niveau de revenu de ses occupants

En %

	Ancienneté des logements		Taille des logements et ajustement à la taille des ménages			
	Part des logements construits entre 1962 et 1974	Part des logements construits depuis 1990	Part des logements de plus de trois pièces	Nombre moyen de m ² par personne	Taux de surpeuplement ¹	Nombre de pièces par personne
Ménages à bas revenus de plus de quatre personnes	45,6	9,0	84,7	14,8	49,3	0,7
Ménages à bas revenus	40,5	9,2	47,9	23,2	24,3	1,1
<i>Emménagés récents</i>	41,9	11,9	44,0	22,7	19,2	1,1
<i>Ménages en place</i>	39,4	7,1	51,0	23,7	28,8	1,1
Ménages modestes	35,6	14,2	43,6	25,2	17,6	1,2
Autres ménages	31,9	17,9	38,8	31,1	10,1	1,4
Ensemble des locataires HLM	34,7	15,1	42,0	27,4	15,4	1,3

1- Taux calculé pour les ménages de deux personnes et plus.

Champ : ménages locataires du secteur social

Source : Enquête logement 2002, Insee

revenus, souvent des familles nombreuses, sont, plus fréquemment que les autres, logés dans des logements de plus de trois pièces (48 % contre 39 % pour les ménages des sept déciles supérieurs). Malgré cela, chaque personne ne dispose finalement que de 1,1 pièce en moyenne.

Un plus fort risque de surpeuplement

Ces différences sont particulièrement nettes pour les familles les plus nombreuses, puisque seulement 28 % des ménages à bas revenus composés de

plus de quatre personnes vivent dans des logements de plus de quatre pièces, alors que c'est le cas pour 45 % des plus favorisés. Chez les emménagés récents (définition), l'écart entre les deux groupes de ménages se creuse encore : 25 % pour les ménages à bas revenus de plus de quatre personnes, 55 % pour les autres. Ces résultats confirment que, dès leur emménagement, le niveau de revenu conditionne le type de logement obtenu et en particulier sa surface : les emménagés récents à bas revenus disposent de huit m² de moins par personne (22,7 m²) que l'ensemble des ménages relevant des sept déciles supérieurs (31,1 m²).

Parmi les locataires du parc social, plus de 50 % des couples à bas revenus ayant des enfants sont composés de plus de quatre personnes, alors que ce n'est le cas que pour 16 % de ceux appartenant aux sept déciles supérieurs. C'est la cause principale des problèmes de surpeuplement (définition) dans le parc social pour les ménages à bas revenus (tableau 3). Le surpeuplement concerne surtout les ménages en place, mais n'épargne pas les emménagés récents. Les très grands logements (plus de 100 m²) sont très peu nombreux dans le parc social.

Cette inégalité en matière de peuplement est en partie compensée par le bon niveau d'équipement des logements. En effet, l'inconfort sanitaire est presque inexistant dans le secteur.

Les ménages à bas revenus bénéficient de loyers inférieurs

L'inadéquation entre taille des logements et taille des ménages à bas

revenus vivant en HLM résulte partiellement de la situation financière de ces familles : leur solvabilité étant limitée, elles doivent se contenter de logements moins chers et donc plus petits. Cette situation peut refléter aussi la préoccupation des bailleurs sociaux : afin d'éviter les risques d'impayés, ils proposent à ces ménages des logements moins chers mais plus petits.

De telles politiques peuvent aussi consister à attribuer préférentiellement aux ménages à bas revenus les logements dont le loyer au m² est plus bas que la moyenne.

Avant déduction des aides au logement, le loyer moyen du parc locatif social est d'environ 300 € par mois, soit 4,24 € par m² de surface habitable (tableau 4). Les loyers payés par les ménages à bas revenus sont sensiblement inférieurs à ceux des plus favorisés. Après imputation des aides au logement, le loyer

représente 10 % des revenus des ménages à bas revenus du parc social, contre 13 % pour les plus favorisés. Les aides à la personne jouent un rôle crucial dans la solvabilisation des ménages à bas revenus du parc social, car sans elles le loyer représenterait en moyenne 33 % de leurs revenus. Le taux d'effort est légèrement plus élevé pour les emménagés récents que pour les ménages en place depuis plus longtemps, car ceux-ci, généralement plus âgés et avancés dans le cycle de vie, disposent de revenus en moyenne supérieurs.

Ces résultats confirment le fait qu'il existe une différence significative entre les logements occupés par les ménages à bas revenus et ceux des groupes moins défavorisés dans le parc social. Les constats portant sur les emménagés récents confirment aussi que cette différence n'est pas seulement le fruit de l'histoire et de la captivité des ménages

à bas revenus dans certains segments du parc, mais également le résultat des pratiques consistant à attribuer préférentiellement les logements les moins chers aux ménages ayant les revenus les plus bas. Cette pratique n'empêche pas le maintien de taux d'effort élevés, même après imputation de l'aide à la personne, mais elle a au moins pour effet de les minimiser.

Les politiques d'amélioration du parc depuis les années quatre-vingt ont réduit les marges de manœuvre des bailleurs dans ce registre puisqu'en rendant possible des augmentations de loyer des logements anciens améliorés, elles ont entraîné une homogénéisation progressive des loyers vers le haut. La montée en régime des programmes de renouvellement urbain passe souvent par la démolition des immeubles aux loyers les plus bas, seuls accessibles aux ménages aux revenus les plus faibles. Malgré cela, cette population reste logée dans les immeubles et les quartiers les moins valorisés du patrimoine. Cela n'est sans doute pas sans conséquences sensibles sur le degré de satisfaction des ménages à bas revenus à l'égard de leur logement et de leur environnement résidentiel.

4 Effort financier des locataires du parc social selon leur niveau de revenu

	Revenu mensuel moyen (€)	Loyer mensuel moyen (€)	Loyer moyen/m ² (€)	Taux d'effort brut moyen ¹ (%)	Taux d'effort net moyen ² (%)
Ménages à bas revenus	820,3	273,6	3,82	33,4	10,0
<i>Emménagés récents</i>	809,8	279,4	3,95	34,5	10,2
<i>Ménages en place</i>	826,8	269,0	3,71	32,5	9,9
Ménages modestes	1 320,50	279,6	3,95	21,2	13,1
Autres ménages	2 218,40	319,3	4,55	14,4	13,4
<i>Emménagés récents</i>	2 181,60	329,1	4,94	15,1	13,8
<i>Ménages en place</i>	2 242,30	312,9	4,32	14,0	13,2
Ensemble des locataires HLM	1 687,70	299,3	4,24	17,7	13,0
<i>dont Emménagés récents</i>	1 635,10	307,0	4,49	18,8	13,3

Champ : ménages locataires du secteur social

1- Taux d'effort brut = Loyer / Revenus

2- Taux d'effort net = (Loyer - Aides au logement) / Revenus

Source : Enquête logement 2002, Insee

Plus d'insatisfaction chez les locataires à bas revenus

D'une manière générale, les ménages à bas revenus sont moins satisfaits de leurs conditions de logement que les autres, puisque 17,9 % d'entre eux les considèrent « insatisfaisantes » ou « très insatisfaisantes », contre seulement 4,6 % pour les ménages appartenant aux sept déciles supérieurs (tableau 5). Le taux d'insatisfaction est sensible au statut d'occupation, mais à statut équivalent, les ménages à bas revenus restent plus souvent mécontents de leurs conditions de logement que les autres. C'est particulièrement vrai dans le parc social. La décomposition des critiques selon les raisons d'insatisfaction (tableau 6) met notamment en relief la question de l'insonorisation (41,3 % la jugent médiocre, contre 29 % des locataires HLM appartenant aux sept déciles supérieurs) et celle de l'entretien des parties communes (22,7 % le jugent médiocre contre 13,3 % pour les locataires HLM dont les revenus ne sont ni bas,

5 Appréciation des ménages sur leurs conditions de logement et leur quartier selon le statut d'occupation des ménages à bas revenus et le niveau de revenu

	% de ménages jugeant leurs conditions de logement insuffisantes ou très insuffisantes	% de ménages qui ne se plaisent pas dans leur quartier
Ménages à bas revenus	17,9	14,4
<i>Propriétaires non accédants</i>	6,5	3,9
<i>Accédants à la propriété</i>	5,9	13,0
<i>Locataires du secteur social</i>	24,5	25,3
<i>Locataires hors secteur social</i>	26,5	15,7
<i>Autres statuts</i>	15,8	5,5
Ménages modestes	10,4	9,6
Autres ménages	4,6	6,6
Ensemble des ménages	7,3	8,1

Champ : Ensemble des ménages à bas revenus (lignes 1 à 6) – Ensemble des ménages (lignes 7 à 9)

Source : Enquête logement 2002, Insee

6 Taux de jugement de « médiocrité » pour trois caractéristiques du logement, de l'immeuble ou du quartier pour les locataires du parc social, selon leur niveau de revenu

En %

	Insonorisation du logement médiocre	Entretien des parties communes médiocre	Sécurité du quartier moyenne ou médiocre
Ménages à bas revenus	41,3	22,7	56,5
Ménages modestes	32,7	14,2	52,0
Autres ménages	2,0	13,3	51,1
Ensemble des ménages	32,6	15,6	52,5

Champ : ménages locataires du secteur social

Source : Enquête logement 2002, Insee

ni modestes). Les ménages à bas revenus sont un peu plus fréquemment insatisfaits que les autres ménages de la sécurité dans leur quartier. L'environnement résidentiel du parc social est donc mis en cause par ses propres occupants, surtout si leurs revenus sont bas, ce qui renvoie aux contours particuliers du parc social habité par ces ménages.

Source :

L'enquête Logement s'est déroulée entre décembre 2001 et février 2002. Elle porte sur un échantillon de 45 000 logements. Elle fait suite à une série d'enquêtes réalisées tous les quatre ou cinq ans et dont la première remonte à 1955. Le champ de l'enquête est constitué par les seuls logements ordinaires. Sont de ce fait hors champ les logements collectifs tels que foyers, internats ou casernes, ou les habitations mobiles.

Définitions :

Ménage à bas revenus : est considéré comme ménage à bas revenus un ménage dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie. Le niveau de vie d'un ménage correspond à l'ensemble des revenus déclarés à l'enquête (revenus d'activité professionnelle, retraites, indemnités de chômage, prestations familiales, minima sociaux et revenus

de placements financiers - hors aides au logement et impôts) par unité de consommation (UC). Par convention, le nombre d'unité de consommation est évalué comme suit :

- 1,0 pour le premier adulte du ménage
- 0,5 pour chacun des adultes suivants (personne de 14 ou plus)
- 0,3 pour chaque enfant du ménage (personne de moins de 14 ans).

Une catégorie supplémentaire de ménages est définie : les ménages modestes. Ce sont les ménages qui ne sont pas à bas revenus et dont le niveau de vie est inférieur au troisième décile (30 %) de la distribution des niveaux de vie.

En 2002, les ménages à bas revenus ont un niveau de vie annuel inférieur à 7 300 e (4 900 e en 1988) et les ménages modestes, un niveau de vie annuel inférieur à 10 900 e en 2002 (7 300 e en 1988).

Ménage emménagé récent : est considéré comme emménagé récent un ménage ayant emménagé depuis moins de quatre ans dans son logement.

Surpeuplement : est considéré comme surpeuplé un logement qui 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 ou les célibataires de 19 ans et plus, et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont du même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant. Au sens de cette norme, un couple doit disposer de deux pièces, tout

comme les ménages d'une personne. En conséquence tous les logements d'une pièce sont considérés comme surpeuplés, quel que soit leur nombre d'occupants.

Un logement auquel il manque une pièce est considéré en surpeuplement modéré. S'il manque deux pièces ou plus, il est en surpeuplement accentué. L'intensité du sous-peuplement est défini de manière symétrique.

Bibliographie

« Le parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles », Christelle Minodier, *Insee première* n°957 - avril 2004.

« Les conditions de logement des ménages à bas revenus », Jean-Claude Driant et Christelle Rieg, *Insee première* n°950 - février 2004.

« Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », Cyril Rizk, *Insee première* n°926 - octobre 2003.

« Les conditions de logement des ménages à bas revenus », Jean-Claude Driant et Christelle Rieg, Insee, Document de travail n°F0703, Insee.

« De plus en plus de maisons individuelles », Alain Jacquot, *Insee première* n°885, février 2003.

« La reprise de l'accession à la propriété », Marion Daubresse, *Insee première* n°913, juillet 2003.

« La proportion de logements vacants la plus faible depuis trente ans », Sabine Besière, *Insee première*, décembre 2002, n°880 ;

« Le logement des ménages pauvres en 1996 », David Le Blanc et François Clanché, *Insee première* n°588 - juin 1998 ;

« Le logement des ménages à faibles ressources en France en 1996 : une demande sociale multiforme », Jean-Claude Driant, dans Caisse des dépôts et consignations *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ? Actes des entretiens de la Caisse des dépôts sur l'habitat social du 13 septembre 2001*, La Documentation française, 2001.

« La réforme des aides au logement », Alain Jacquot, *Recherches et Prévisions*, n°62, décembre 2000, Cnaf.

INSEE PREMIÈRE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)

Vous pouvez vous abonner gratuitement aux avis de parution dans <http://www.insee.fr/fr/ppp/abonnement/abonnement.asp#formulaire>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

A RETOURNER A : INSEE Info Service, Service Abonnement
B.P. 409, 75560 Paris CEDEX 12

Tél. : 01 53 17 88 45

Fax : 01 53 17 89 77

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2004

Abonnement annuel = 70 € (France)

87 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Tél : _____

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

Direction Générale :

18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14

Directeur de la publication :

Jean-Michel Charpin

Rédacteur en chef :

Daniel Temam

Rédacteurs : R. Baktavatsalou,

C. Benveniste, C. Dulon,

A.-C. Morin

Maquette : V.T.H

Code Sage IP04962

ISSN 0997 - 3192

© INSEE 2004



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES