

Le logement social face à l'exclusion : bien mais peut mieux faire

Marie-Odile SIMON

Le parc social regroupe plus de 3,5 millions de logements locatifs, et accueille 17% des ménages français. Conscient du rôle essentiel de ce parc dans la lutte contre la pauvreté et contre les exclusions, le gouvernement a instauré en 1996 une enquête triennale obligatoire auprès de l'ensemble des locataires de logements sociaux, afin de mieux connaître leurs caractéristiques socio-économiques et les évolutions. La Direction de l'Habitat et de la Construction du Ministère du logement a confié au CRÉDOC l'exploitation de la première vague de cette enquête nationale sur l'occupation du parc social.

Les résultats de cette enquête réalisée en 1997 montrent que les locataires des HLM ont effectivement des difficultés socio-économiques accrues par rapport à l'ensemble de la population : revenus plus faibles, chômage et emplois précaires plus répandus, part des familles monoparentales plus élevée... Ces indicateurs sont encore plus mauvais pour les locataires qui sont entrés dans leur logement depuis moins de trois ans.

Cependant, si 16% des locataires ont des ressources très faibles, 18% dépassent le plafond de ressources applicable pour l'accès à un logement social, et 5% sont assujettis au surloyer.

Enfin, le parc social n'est pas encore accessible à tous : une majorité d'allocataires du RMI ne sont pas recensés dans le parc social, que ce soit comme locataires en titre ou hébergés par des proches.

La paupérisation des locataires des HLM

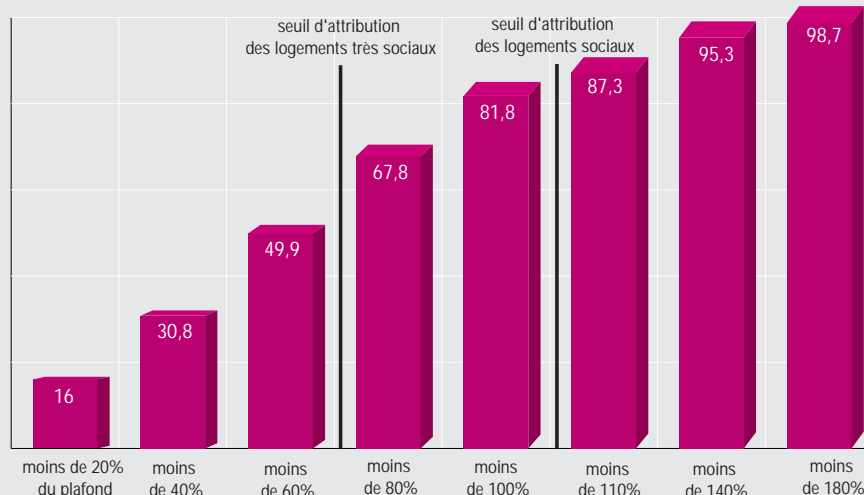
Depuis les années 50 et jusqu'au milieu des années 80, le parc social n'a cessé de croître, de manière à aider les ménages disposant de ressources modestes à se loger, dans un contexte de pénurie de logements. En 1988, 17% des ménages sont locataires dans le secteur social, alors que cette proportion ne dépassait pas 10% en 1970. Depuis, la part que représentent les HLM dans l'ensemble des résidences principales s'est stabilisée, mais le profil des locataires a continué à évoluer. Les plus aisés quittent le parc social pour accéder à la propriété, aidés en partie par des aides publiques spécifiques. Les plus pauvres restent dans leur logement HLM. Ainsi, selon la fédération des organismes HLM,

en 1973, 12% des locataires HLM se situaient dans le quart de la population défavorisée, 30% en 1988, et 35% aujourd'hui.

Actuellement, la mission des organismes HLM est donc plutôt d'accueillir les plus démunis. Le recadrage de cette mission a suivi la reconnaissance du droit au logement pour tous, dans le cadre de la loi Quilliot en 1982, et va de pair avec l'accent porté sur l'insertion par le logement dans la loi sur les exclusions de 1998. S'ils cherchent à aider les plus défavorisés à intégrer leur parc de logements, les organismes HLM souhaitent tout de même maintenir une diversité et une mixité des occupants logés dans leur parc. Cependant, cet équilibre est difficile à atteindre, et de nombreuses cités se sont progressivement transformées en «ghettos de pauvres», ce

La moitié des locataires ont des ressources en-dessous du plafond d'attribution des logements très sociaux

Répartition (%) des locataires selon le niveau de ressources



Source: Enquête Occupation du Parc social, 1997, exploitation : CRÉDOC

qui a favorisé l'exclusion de leurs habitants. Afin de remédier à cette situation, les bailleurs emploient des conseillers et des animateurs pour aider les populations les plus fragiles à se maintenir dans le tissu social de leur quartier.

L'enquête nationale réalisée en 1997 auprès de l'ensemble des locataires de logements sociaux montre que le parc HLM accueille effectivement une population en plus grande difficulté sociale et économique que l'ensemble de la population française.

Des ressources nettement plus faibles

En 1997, 82% des locataires de logements sociaux ont des ressources nettes inférieures au plafond PLA en vigueur pour l'accès à ces logements (soit dans une grande ville de province, 10 500 F/mois de revenu net imposable pour une famille de deux enfants avec un seul parent qui travaille). Dans l'ensemble de la population, seulement 57% des ménages sont au-dessous des mêmes plafonds de ressources : les ménages logés dans le parc social sont donc en moyenne nettement plus pauvres que l'ensemble des ménages français.

Cette moyenne masque la grande diversité des situations économiques des locataires en HLM. La moitié ont des ressources inférieures à 60% du plafond PLA, seuil pris en compte pour l'attribution des logements très sociaux (soit moins de 6 300 F/mois pour une famille de deux enfants). 16% des locataires ont des ressources inférieures à 20% du plafond (soit moins de 2 100 F/mois pour une famille de deux enfants). Cette catégorie comprend en particulier les ménages qui ne disposent pour toute rentrée d'argent que de revenus issus d'allocations autres que les indemnités de chômage (RMI, minimum vieillesse, Allocation de Parent Isolé, Allocation pour Adulte Handicapé, ou encore Allocations Familiales).

A l'opposé, environ un cinquième des locataires du parc social (18%) dépasse le plafond de ressources applicable pour l'accès à un logement social en 1997. 5% de l'ensemble des locataires ont des ressources supérieures à 140% du plafond (soit 14 700 F/mois pour une famille de deux enfants) ; ces locataires sont susceptibles de verser un supplément de loyer de solidarité.

Une minorité d'allocataires du RMI logés en HLM

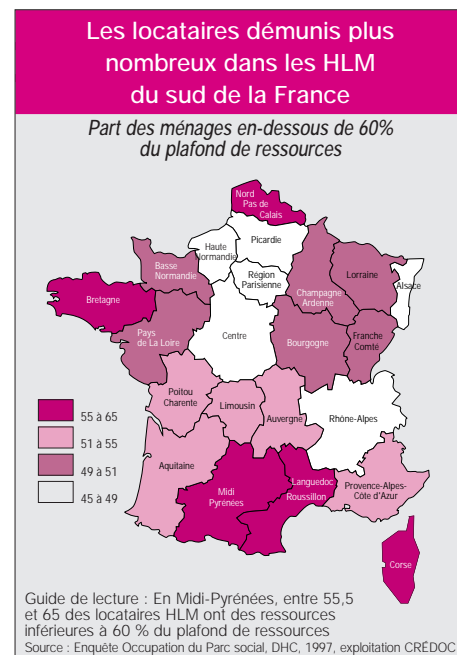
Ces statistiques montrent que les HLM remplissent en grande partie leur objectif d'accueillir des ménages défavorisés. Cependant, les plus pauvres n'ont pas tous la chance de pouvoir bénéficier d'un logement social.

D'après cette enquête, moins d'un allocataire du RMI sur cinq serait logé dans le parc social, qu'il soit locataire en titre ou hébergé par des proches. Pour l'Allocation de Parent Isolé, un allocataire sur trois habiterait un logement social. Ces chiffres sont probablement sous-estimés, des locataires ayant pu omettre de mentionner des allocations perçues par eux-mêmes ou par des personnes hébergées. Dans différentes enquêtes menées par le CREDOC auprès d'allocataires du RMI, entre le quart et le tiers d'entre eux déclarent être locataires d'une HLM, et une proportion semblable être hébergée par des proches ou de la famille, susceptibles d'être eux-mêmes logés dans le secteur social.

Ces personnes sont souvent aussi exclues du secteur libre : la part d'allocataires du RMI locataires dans le secteur privé ne dépasse pas non plus un tiers. Si elles ne peuvent pas être accueillies par des proches, elles se replient vers des formes de logements précaires, centres d'hébergement, hôtels meublés, habitations de fortune, squats, ...

Des ménages plus démunis dans le sud de la France

Les écarts de ressources entre les locataires d'HLM et l'ensemble de la population sont aussi accentués en Ile-de-France qu'ailleurs. Dans cette région, les locataires d'HLM ont des ressources en moyenne supérieures à ceux des autres régions : seulement 45% sont en-dessous de 60% du plafond de ressources, au lieu de 50% sur l'ensemble de la métropole.



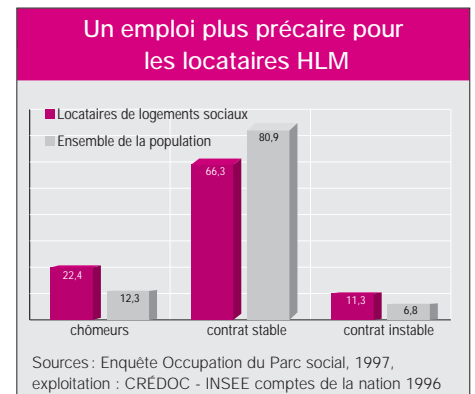
Cependant, cela reflète une différence de niveau de vie qui existe aussi pour le reste de la population francilienne : 53% des ménages franciliens sont en-dessous du plafond, contre 57% pour l'ensemble de la métropole.

La Corse, le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine ou encore Midi-Pyrénées sont les quatre régions où les ressources des ménages en logement social sont les plus faibles. Il s'agit aussi de régions où le parc social est moins développé : il semble alors accueillir plus prioritairement les plus démunis.

Dans les zones urbaines sensibles, les ressources des ménages en logement social sont en moyenne plus faibles que sur l'ensemble du parc : 20% environ des locataires y ont des ressources inférieures à 20% du plafond, au lieu de 16% sur l'ensemble.

Un chômage beaucoup plus fréquent

Dans le parc social, le taux de chômage est significativement plus élevé : en 1997, il était de 22% contre 12,3% pour l'ensemble de la population. La précarité des locataires de logements sociaux est accentuée par l'importance des contrats instables parmi ceux qui ont un emploi : ils représentent 8% de l'ensemble des contrats et 15% parmi les locataires de logements sociaux.



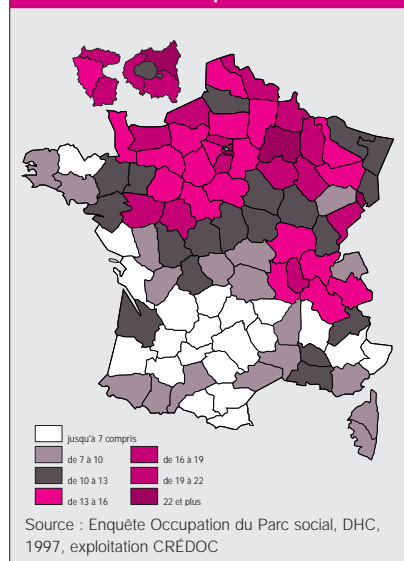
La situation apparaît encore plus dégradée en zone urbaine sensible, où la part de chômeurs atteint 30% et où moins de 60% des actifs ont un contrat stable.

Là encore, les disparités géographiques sont fortes : en Alsace, dans le Limousin ou encore en Ile-de-France, les taux de chômage des locataires de logements sociaux sont inférieurs à 20%. La part de personnes bénéficiant d'un contrat stable est aussi plus forte. A l'inverse, dans le Languedoc-Roussillon et l'Aquitaine, les locataires HLM ont un taux de chômage aux alentours de 30%. Rappelons que ces deux régions ont aussi une proportion élevée de locataires avec des faibles ressources.

Les HLM plus implantées dans le nord de la France

Pour des raisons historiques, les logements sociaux sont inégalement répartis sur le territoire. L'apparition des logements sociaux est en effet liée au souci des industriels du XIX^e siècle de loger leurs ouvriers. C'est dans la partie nord de la France, la plus industrialisée, ainsi que dans la région lyonnaise, que la proportion de personnes logées dans le secteur social est la plus élevée. Le sud, et particulièrement le sud-ouest, ainsi que la Bretagne sont moins bien équipés.

Proportion de la population logée dans le parc social, selon les départements

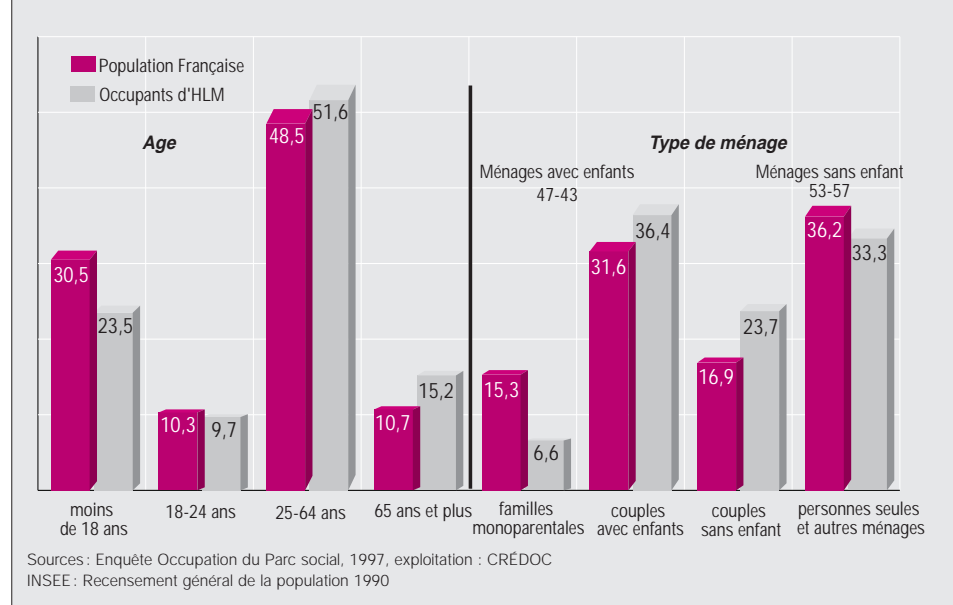


La part de logements sociaux en Zone Urbaine Sensible s'élève à près d'un tiers sur l'ensemble de la France métropolitaine. La part de logements en Zone de Redynamisation Rurale est de 3%. L'implantation sur le territoire des logements en ZUS et en ZRR est bien sûr très liée au taux d'urbanisation.

Plus d'enfants et de familles monoparentales

La moyenne d'âge des occupants de logements sociaux est plus jeune que celle de l'ensemble de la population française. En particulier, les moins de 18 ans représentent près du tiers des occupants (30,5%), alors qu'ils ne composent pas le quart de la population française (23,5%). La proportion de jeunes est encore plus élevée dans les zones urbaines sensibles : les mineurs y représentent le tiers des occupants. Cela va de pair avec un nombre moyen d'occupants par logement plus élevé (2,7 en ZUS au lieu de 2,5 sur l'ensemble du parc social). A l'inverse, les personnes âgées sont propor-

Les familles plus nombreuses dans le parc social que dans l'ensemble de la population françaises



tionnellement moins nombreuses dans le parc social que dans l'ensemble des résidences principales. Il s'agit le plus souvent de personnes installées depuis longtemps dans leur logement, qui n'ont pas pu ou pas souhaité accéder à la propriété.

Ce grand nombre d'enfants va de pair avec l'importance des familles : elles représentent 47% des ménages louant un logement social, alors qu'elles ne représentent que 43% de l'ensemble des ménages. Cependant, les familles monoparentales sont plus de deux fois plus fréquentes en logement social que dans l'ensemble de la population (15% au lieu de 7%). Les familles biparentales sont, elles, plutôt moins nombreuses. Cette répartition est en partie due au fait que les familles monoparentales à faibles ressources ont intérêt à louer dans le secteur social plutôt que dans le secteur privé : l'allocation logement est cumulable à l'allocation de parent isolé dans le premier mais pas dans le second. De plus, les travailleurs sociaux font en priorité accéder les familles monoparentales dans le logement social.

Enfin, près du quart des familles (24%) ont encore à charge un enfant de 18 ans ou plus, 8% hébergent un descendant de 25 ans ou plus. Ces taux sont encore plus élevés chez les familles monoparentales : 39% ont au moins un enfant de 18 ans et plus à charge, 14% au moins un enfant de 25 ans ou plus. Ces chiffres illustrent un phénomène repéré depuis plusieurs années : des jeunes continuent à habiter chez leurs parents au-delà de leur majorité, en particulier en raison de la situation de l'emploi qui leur est peu favorable et qui les empêche de s'installer dans leur propre logement. Ce problème se rencontre plus souvent parmi

des familles déjà fragilisées, les familles monoparentales, mais ne les concernent pas plus lorsqu'elles habitent en zone sensible que dans le reste du territoire.

Un tiers d'emménagés récents

Le tiers des locataires ont emménagé dans leur logement depuis moins de trois ans : ce taux de rotation est plus élevé que celui de l'ensemble de la population (30% sur une période de 4 ans), mais n'est pas suffisant pour absorber les demandes des ménages qui souhaitent bénéficier d'un logement social.

C'est en Ile-de-France, et plus particulièrement à Paris et en proche banlieue, que le renouvellement est le plus faible : moins du quart des locataires sont des emménagés récents. A l'inverse, c'est dans les communes les plus petites que les changements sont les plus fréquents (37% d'emménagés récents dans les communes de moins de 100 000 habitants).

D'après l'enquête logement de l'INSEE, entre 1992 et 1996, le parc HLM a accueilli près de deux fois moins de ménages nouveaux ou provenant d'autres secteurs, que le parc privé (1 million contre 1,7 million). En effet, les locataires du secteur social sont plus captifs que les autres : la faiblesse des loyers pratiqués ne les incite à le quitter que pour accéder à la propriété. Par ailleurs, la construction des HLM a été considérablement freinée à partir du milieu des années 80. Cela se traduit par des délais d'attente très longs pour bénéficier d'un logement. Enfin, les locataires ayant emménagé dans leur logement actuel depuis moins de trois

ans ont des ressources plus faibles que l'ensemble des locataires : 88% ont des ressources inférieures au plafond, contre 80%, et 20% ont des ressources inférieures à 20% du plafond, contre 16%. La part de bénéficiaires du RMI ou de l'API est plus élevée. A l'inverse, l'AAH et le minimum vieillesse sont moins répandus. Cela traduit une moyenne d'âge plus jeune parmi les emménagés récents que parmi les locataires en place depuis plus de trois ans.

Leur situation face à l'emploi est aussi plus précaire (23% sont au chômage contre 20%). La situation plus défavorable des emménagés récents traduit probablement la volonté des bailleurs de favoriser l'accès au parc HLM des ménages les plus démunis. Elle s'explique aussi simplement par le cycle de vie : les jeunes ménages qui accèdent au parc social voient leur situation professionnelle et financière s'améliorer progressivement avec le temps. ■

Les plafonds PLA au 1^{er} janvier 1997

Dans cette enquête, les ressources des locataires ont été réparties selon un pourcentage du plafond de ressources PLA. Ce plafond conditionne l'accès au parc de logements sociaux. Les ressources considérées correspondent au revenu net imposable de l'année 1995 du ménage.

Le montant du plafond de ressources PLA varie selon trois critères :

- la zone géographique (Paris et banlieue, Zone d'urbanisation de l'Île de France, Reste de l'Île de France et agglomération de plus de 100 000 habitants, reste du territoire métropolitain)
- la composition familiale du ménage
- le nombre d'actifs du ménage

A titre d'exemple, le tableau ci-dessous détaille le montant des plafonds pour trois types de ménages.

Composition du ménage	1 adulte	1 adulte + 1 enfant	1 couple + 2 enfants
Activité du conjoint	-	-	inactif
Paris, banlieue proche	6 600 F/mois	7 800 F/mois	14 800 F/mois
Reste de l'IDF	6 000-6 600 F/mois	7 100-7800 F/mois	12 000-13 150 F/mois
+ 100 000 Habs	5 500 F/mois	6 500 F/mois	10 500 F/mois
- 100 000 Habs	5 500 F/mois	6 500 F/mois	9 600 F/mois

Une enquête obligatoire auprès de l'ensemble des locataires de logements sociaux

La loi du 4 mars 1996, relative au supplément de loyer de solidarité, oblige les organismes HLM à réaliser une enquête auprès de l'ensemble de leurs locataires, afin de mieux connaître leurs caractéristiques. Cela permet de compléter les quelques sources d'information déjà existantes, qui proviennent essentiellement d'enquêtes par sondage, comme l'enquête logement de l'INSEE, ou du recensement général de la population.

Cette enquête a eu lieu pour la première fois en 1997, et sera renouvelée tous les trois ans. Tous les locataires sont tenus de participer, sous peine de se voir infliger une amende. De fait, 93% des ménages des logements sociaux ont répondu.

Les bailleurs concernés appartiennent aux catégories suivantes : les offices HLM ou OPAC, les SA ou fondations d'HLM, les coopératives ou autres bailleurs HLM, les SEM.

Les informations recueillies concernent l'âge, la situation familiale, les ressources et la situation par rapport à l'emploi des occupants de logements sociaux. L'enquête distingue par ailleurs les caractéristiques des emménagés récents, c'est-à-dire des ménages qui sont dans leur logement actuel depuis moins de trois ans.

Les informations transmises par les locataires aux organismes sont essentiellement déclaratives. S'agissant des ressources, une copie de l'avis d'imposition à l'impôt sur le revenu pour 1995, devait être adressée à l'organisme en même temps que le questionnaire dûment rempli.

La seconde enquête sur l'occupation du parc social sera réalisée selon des modalités proches à partir du 1^{er} janvier 2000.

Pour en savoir plus

• «L'occupation des logements d'habitations à loyer modéré et son évolution, exploitation de l'enquête nationale de 1997», Marie-Odile SIMON, collection des rapports du CRÉDOC, n° 189, mars 1998

• «L'univers des HLM» par Gilles HORENFELD in «Logement et habitat : l'état des savoirs», sous la direction de Marion SEGAUD, Catherine BONVALET et Jacques BRUN, éditions La Découverte/texte à l'appui, 1998.

• «Loger le peuple : essai sur l'histoire du logement social», Jean-Paul FLAMAND, éditions La Découverte/texte à l'appui, 1989.

• «Les ménages et leur logement, analyse des enquêtes logement de l'INSEE», Direction de l'Habitat et de la Construction, Economica, 1997.

CRÉDOC

Consommation et Modes de Vie

Publication du Centre de recherche
pour l'étude et l'observation
des conditions de vie

Directeur de la publication :

Robert Rochefort

Rédacteur en chef : Yvon Rendu

Relations publiques : Brigitte Ezvan

Tél. : 01 40 77 85 01

relat-presse@credoc.asso.fr

Diffusion par abonnement uniquement

200 francs par an

Environ 10 numéros

142, rue du Chevaleret, 75013 Paris

Commission paritaire n° 2193

AD/PC/DC