

Cinquante ans d'évolution des conditions de logement des ménages

*Alain Jacquot**

Le parc de logement a doublé en cinquante ans, en réponse à une situation très dégradée au sortir de la seconde guerre mondiale.

L'effort de construction a porté d'abord sur des immeubles collectifs jusqu'au milieu des années soixante-dix, puis davantage sur les maisons individuelles. Le logement « moyen » comporte aujourd'hui quatre pièces d'habitation. L'amélioration continue des conditions de logement, y compris du confort sanitaire, est le résultat d'un effort de construction et de rénovation impulsé et aidé par les pouvoirs publics. Il reste cependant encore des personnes mal logées. Des jeunes ménages en milieu urbain souffrent du manque d'espace. Quelques ménages âgés en milieu rural ne disposent toujours pas du confort sanitaire minimum.

En 1954, lorsque l'Abbé Pierre lança son appel en faveur du logement des démunis, plus de quatre logements sur dix n'avaient toujours pas l'eau courante, un quart à peine était équipé d'un w.-c. intérieur ; 10 % seulement disposaient d'une douche ou d'une baignoire. Peu de logements avaient été construits durant

l'entre-deux-guerres, en particulier pendant la grande dépression des années trente (Cahen, 1957) ; les mesures de blocage des loyers prises au lendemain de la première guerre n'incitaient pas les bailleurs à procéder à des travaux d'entretien et d'amélioration. Le parc de logements était devenu ancien, vétuste et restait inconfortable.

Au sortir de la guerre, un parc vétuste, inconfortable et surpeuplé

Le faible volume de la construction et le blocage des loyers eurent aussi pour effet de freiner la mobilité résidentielle des locataires en place. L'installation des

* Alain Jacquot est chef de la division Logement à l'Insee.

jeunes ménages était ainsi rendue plus difficile alors que le maintien dans les lieux de personnes n'ayant plus de charges de famille était favorisé. Un nombre croissant de logements ne correspondait plus aux « besoins » de leurs occupants. Au recensement de 1954, 13 % des ménages étaient considérés en situation de surpeuplement critique et 12 % en situation de surpeuplement temporairement admissible, au vu des normes de peuplement peu strictes de l'époque (*encadré*). À l'inverse, un tiers des logements étaient jugés « sous-peuplés ».

Le surpeuplement, fréquent dans les villes, et notamment en banlieue parisienne, n'était pas – loin s'en faut – complètement absent des campagnes. Près de la moitié des jeunes ménages avec enfants habitaient dans un logement jugé sous-dimensionné.

Le parc de logement a doublé en cinquante ans

L'amélioration des conditions de logement au cours des cinquante dernières années est le résultat d'un important effort de

construction et de rénovation, soutenu par les politiques menées par les pouvoirs publics (aides fiscales, aides à la personne, aides à la pierre). La forte croissance des revenus durant les « Trente Glorieuses » a également rendu plus supportable l'accroissement du poids des dépenses en logement dans le budget des ménages. Les taux d'effort¹ – charges non comprises – des locataires et des accédants à la propriété, encore inférieurs à 10 % en moyenne au cours des années soixante, se sont élevés progressivement, pour atteindre en 2002 17,6 % en moyenne

Encadré

Les normes de peuplement d'hier et d'aujourd'hui

Le degré de peuplement des logements est donné par la comparaison entre le nombre de personnes vivant dans un logement et le nombre de pièces principales dont elles disposent. À partir de cet indicateur, le secrétariat d'État à la Reconstruction et au Logement avait construit une classification utilisée pour la diffusion des résultats du recensement de la population de 1954 (*figure 1*).

Schématiquement, on considérait donc que jusqu'à trois personnes, chaque personne avait besoin d'une pièce, et deux personnes avaient besoin d'une pièce au-delà de la troisième personne.

Depuis 1970, l'Insee utilise une norme plus stricte, davantage en phase avec les nouvelles pratiques et avec les aspirations des ménages. Pour s'en tenir aux cas les plus courants – personnes seules et couples avec ou sans enfants –, on considère que chaque ménage d'au moins deux personnes a besoin de deux pièces (une pièce de séjour et une chambre) pour le ou les deux adulte(s) du ménage, plus une pièce pour deux enfants s'ils sont du même sexe ou ont moins de sept ans, et une pièce par enfant dans le cas contraire.

Un logement est considéré comme étant en surpeuplement modéré s'il manque une pièce pour atteindre la

norme, et en surpeuplement critique s'il en manque au moins deux.

Toute classification de ce type revêt fatalement un aspect subjectif, et la classification présente est appelée à évoluer. À titre d'exemple, Goux et Maurin (2003) montrent que, toutes choses égales par ailleurs, les enfants qui disposent d'une chambre qui leur est propre réussissent mieux leur scolarité que ceux qui doivent partager leur chambre avec un frère ou une sœur. Une évolution possible consisterait à considérer que deux enfants âgés de plus de sept ans ont besoin d'une chambre chacun.

Figure 1 - Normes de peuplement en 1954

Nombre de pièces	Nombre de personnes									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 et +
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7 et plus										

Surpeuplement critique
 Peuplement normal
 Sous-peuplement accentué

Surpeuplement temporaire admissible
 Sous-peuplement modéré

Source : secrétariat d'État à la Reconstruction et au Logement.

1. Taux d'effort = « dépense de logement » / revenu. La dépense de logement peut inclure ou non les charges, et être mesurée avant ou après déduction des aides personnelles.

pour les accédants et 16,4 % pour les locataires, après déduction des aides personnelles.

De 1954 à 2002, en moyenne 356 000 logements se sont construits chaque année, avec un pic à près de 550 000 logements en 1972 (figure 2). Le parc de logements a doublé pendant que la population augmentait de 40 %. L'effort de construction a porté d'abord sur les immeubles collectifs, jusqu'au milieu des années soixante-dix, puis a privilégié les maisons individuelles (figure 3). Cet accroissement a eu pour corollaire l'étalement des villes plus que leur densification.

Les logements deviennent plus grands. Le logement « moyen » comporte ainsi aujourd'hui 4,0 pièces d'habitation (Jacquot, 2003a), soit une de plus qu'en 1954. Dans le même temps, le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,05 à 2,40. Cette tendance est séculaire : le nombre moyen de personnes par ménage était de l'ordre de 4,0 en 1850, et a baissé régulièrement depuis (Cahen, 1957). Chaque personne dispose maintenant de 1,7 pièce, au lieu de 1,0 pièce en 1954 (figure 4).

Des normes de confort plus exigeantes

En appliquant les critères de peuplement de 1954, aujourd'hui seuls 1,8 % des ménages seraient en situation de surpeuplement temporairement admissible et 0,6 % en situation de surpeuplement critique. Les normes sont devenues plus exigeantes (*encadré*). Aujourd'hui, 7 % des ménages de deux personnes et plus vivent dans des logements exigus, dont 1 % dans des conditions critiques.

Le taux de surpeuplement est très faible chez les ménages propriétaires de leur résidence principale ; il atteint en revanche 45 % chez les 100 000 sous-locataires et locataires d'un meublé. La situation est meilleure dans le parc locatif privé que dans les HLM (figure 5). Le surpeuplement ne diminue plus depuis 1996. Dans le parc HLM, c'est même depuis le début des années quatre-vingt que la situation stagne.

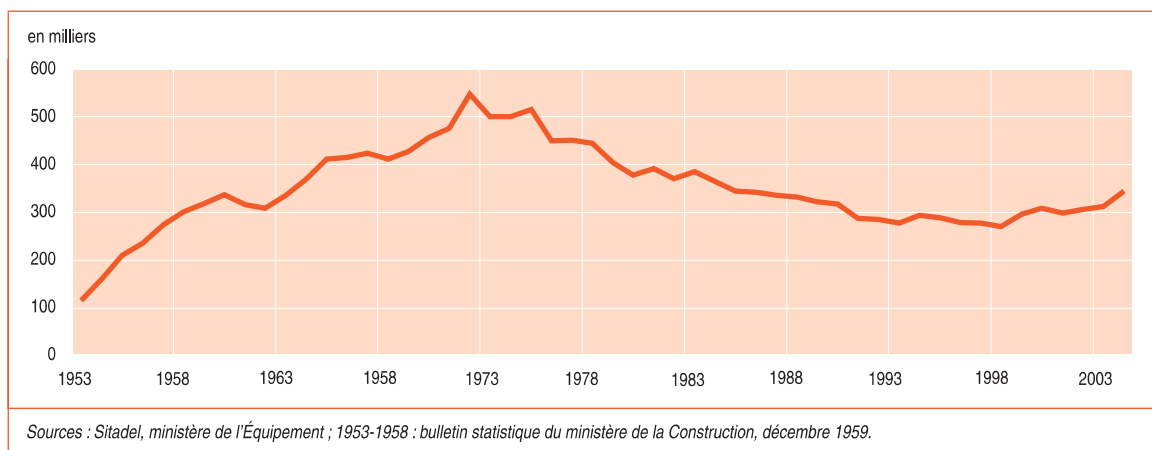
Les problèmes de surpeuplement se concentrent dans l'habitat collectif et concernent alors un

Figure 3 - Proportion de logement individuels et surface moyenne des logements en 2002 selon la période de construction

	Proportion de maisons individuelles (en %)	Surface moyenne des logements (en m ²)		
		Individuel	Collectif	Ensemble
Jusqu'en 1948	64,8	107,5	60,5	91,0
de 1949 à 1974	41,3	102,8	68,3	82,6
de 1975 à 1981	60,4	112,9	68,3	95,3
de 1982 à 1992	66,0	110,9	64,8	95,3
de 1993 à 1996	57,6	113,2	59,9	90,6
de 1997 à 2001	62,2	114,4	60,5	94,0
Ensemble	56,6	108,3	65,2	89,6

Source : enquête Logement 2002, Insee.

Figure 2 - Nombre de logements achevés



ménage sur cinq de deux personnes et plus ; 43 % des ménages de plus de 4 personnes auraient besoin d'au moins une pièce supplémentaire. En revanche, le surpeuplement est quasiment inexistant dans l'habitat individuel.

Plus de la moitié des ménages en situation de surpeuplement critique vivent dans l'agglomération parisienne. Cette situation peut toutefois relever d'un arbitrage entre un logement petit et bien situé et un logement plus spacieux mais davantage excentré. Un peu plus d'un tiers des ménages en surpeuplement critique habitent en HLM et un peu moins d'un tiers dans le parc locatif privé. Dans la moitié des cas, les familles ont au moins trois enfants.

Symptôme d'une situation tendue sur les marchés du logement, la

proportion de logements vacants est aujourd'hui à son niveau le plus bas depuis quarante ans (6,8 % en 2002, 6,1 % en 2004). La baisse est particulièrement sensible en zone rurale (9,3 % en 1996, 6,8 % en 2002). L'institution, à partir de 1999, d'une taxe sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants n'expliquerait donc que très partiellement cette baisse. La vacance ne correspond pas forcément à un comportement de rétention du bailleur. Le logement peut être innocupé de manière transitoire, au moment de sa mise sur le marché. Il peut aussi être vétuste, inadapté aux besoins : plus de la moitié des logements vacants (54,5 %) ont été construits avant la seconde guerre mondiale.

Tous les logements sont dotés d'un confort sanitaire minimum

Aujourd'hui, la quasi-totalité des logements dispose des trois éléments traditionnels du confort sanitaire que sont l'eau courante, le w.-c. intérieur, et la baignoire ou la douche (figure 6). Ils étaient à peine 10 % en 1954.

Inconfort et exigüité ne vont pas de pair. Parmi les rares logements qui ne disposent pas du confort de base, 37 % sont situés en zone rurale, 91 % occupés par des ménages sans enfant ou âgés (54 % ont plus de 65 ans). Plus de la moitié sont propriétaires ou logés gratuitement. L'inconfort sanitaire est quasiment inexistant dans le parc HLM, construit

Figure 4 - Évolution des conditions d'occupation des logements

	1954	1962	1968	1975	1982	1990	2004
Nombre de ménages en milliers	13 418	14 588	15 763	17 745	19 589	21 542	25 419
Nombre de personnes par ménage	3,06	3,10	3,06	2,88	2,70	2,57	2,31
Nombre de pièce par personne	0,96	0,99	1,08	1,20	1,35	1,47	1,72
Nombre de pièces par logement	2,95	3,08	3,29	3,47	3,65	3,80	3,99

Source : Insee, recensements de la population.

Figure 5 - Évolution du taux de surpeuplement dans le parc locatif

	1978	1984	1988	1992	1996	2002
en %						
Parc locatif privé hors Loi 1948						
Surpeuplement modéré	16,3	14,4	15,2	12,4	12,2	11,8
Surpeuplement accentué	6,6	3,8	3,4	3,5	2,8	2,3
Total	22,9	18,2	18,6	15,9	15,0	14,1
Parc HLM						
Surpeuplement modéré	15,5	12,7	13,3	12,2	12,9	12,9
Surpeuplement accentué	4,1	2,9	3,4	3,1	2,4	2,9
Total	19,7	15,6	16,7	15,3	15,3	15,8

Champ : ménages de deux personnes et plus.
Source : Insee, enquêtes Logement.

pour l'essentiel après-guerre selon des normes de construction plus strictes.

Sécurité et santé au centre des nouvelles exigences de confort

Aux termes du décret 2002-120 du 30 janvier 2002 pris en application de la loi SRU, un logement décent ne doit pas seulement être pourvu d'un minimum de confort sanitaire, il doit aussi ne pas présenter de danger pour la santé et la sécurité de ses occupants. D'après l'enquête logement de 2002, les problèmes d'humidité et d'infiltration d'eau ponctuels ou persistants concernent un quart des logements. Exposition médiocre, installation électrique déficiente, absence d'installation de chauffage sont bien moins fréquentes (moins de 5 % des logements concernés). Rares sont les logements qui cumulent tous les défauts (Chesnel, 2004).

En 2002, un ménage sur trois se plaint du bruit le jour et un sur cinq la nuit. Cette proportion n'a pas varié depuis dix ans. À l'exception de la circulation, la fréquence des nuisances sonores est essentiellement liée au caractère collectif ou individuel du logement et à son ancienneté. Alors que 43 % des occupants de logements collec-

tifs se plaignent du bruit le jour, ils ne sont que 26 % dans ce cas parmi les occupants de maisons individuelles (respectivement 27 % et 12 % pour le bruit la nuit). Dans l'habitat individuel, les logements anciens génèrent le plus de plaintes. Dans les immeubles collectifs en revanche, les logements construits entre 1949 et 1974 semblent les moins bien isolés phoniquement. Les constructions datant des vingt dernières années, respectant des normes d'isolation phoniques plus strictes, semblent mieux convenir aux ménages.

Quel que soit le type de difficulté évoquée (surpeuplement, inconfort sanitaire, installation électrique défectueuse, bruit, etc.), les ménages à faibles ressources se déclarent davantage exposés (Driant et Rieg, 2004).

De plus en plus de propriétaires

Le secteur HLM loge aujourd'hui un ménage sur six contre un sur dix il y a cinquante ans. La part du secteur locatif privé a baissé sensiblement au début des années quatre-vingt. Elle se stabilise aux alentours de 20 % depuis quinze ans : l'investissement locatif privé a bénéficié de divers dispositifs de défiscalisation (Méhaignerie, Périssol, Besson, De Robien). La Loi de 1948 ne

concerne plus maintenant que 250 000 logements du parc locatif privé, soit 1 % du parc des résidences principales.

La proportion des ménages propriétaires de leur logement n'a cessé de croître ces cinquante dernières années pour atteindre 56 % en 2002 (figure 7). Elle est plus faible qu'au Royaume-Uni et aux USA, où elle avoisine 70 %, mais plus élevée qu'en Allemagne (43 %) et en Suisse (35 %). La France se situe dans la moyenne de l'Union européenne, dans ses anciens contours à quinze pays. La proportion de propriétaires est généralement très élevée dans les PECO.

Les aspirations à devenir propriétaire, et plus particulièrement à devenir propriétaire d'une maison individuelle, sont très fortes. En 2002, parmi les 30-49 ans, âges où les intentions de mobilité sont encore élevées, la moitié des locataires exprimant l'intention de déménager souhaitent à cette occasion devenir propriétaires. Plus de la moitié de ceux qui logent en appartement préféreraient une maison individuelle. Plus rares sont ceux qui feraient le choix inverse.

Ce mouvement bénéficie des encouragements soutenus des pouvoirs publics. L'aide à l'accession est considérée à la fois comme un soutien au secteur du bâtiment et un moyen de libérer des logements du secteur locatif, notamment des HLM. Un million de ménages accédants bénéficierait d'une aide personnelle au logement (allocation de logement [AL] ou aide personnalisée au logement [APL]), destinée à couvrir une partie des remboursements d'emprunts. Le prêt à taux zéro – aide à la pierre – s'est substitué à partir du 1^{er} octobre 1995 aux anciens prêts PAP. Les

Figure 6 - Évolution du confort sanitaire des résidences principales

	1954	1962	1968	1975	1982	1990	2002
Baignoire ou douche	10,4	28,9	47,5	70,3	84,7	93,4	98,4
W.-c. intérieur	26,6	40,5	54,8	73,8	85,0	93,5	98,3

Sources : recensements de la population et enquête Logement 2002, Insee.

6 Logement

réductions d'impôt pour intérêts d'emprunts ont été supprimées en 1997 et 1998.

Au début des années soixante-dix, les conditions financières étaient particulièrement favorables aux accédants : l'inflation élevée allégeait au fil des ans le poids des remboursements en capital. Au cours des années quatre-vingt, l'accroissement des taux d'intérêt nominaux des prêts immobiliers et le ralentissement de l'inflation sous l'effet de politiques monétaires plus strictes ont entraîné des difficultés à faire face aux échéances financières (Bosvieux, 2005). La prise de conscience de ces risques et l'instabilité accrue de l'emploi ont incité les candidats à l'accession comme les prêteurs à davantage de circonspection : conjuguée à l'amenuisement du volume des prêts PAP, cette prudence nouvelle a contribué à la stabilisation du taux de propriétaires à partir de 1988 après un demi-siècle de progression continue.

Le contexte économique du début des années quatre-vingt-dix, peu favorable à l'accession, a laissé place à la fin de la décennie à un environnement plus clément : baisse sensible des taux d'intérêt, recul du chômage, progression du pouvoir d'achat des ménages. Entre 1998 et 2002, 2 460 000 ménages sont devenus propriétaires de leur résidence principale, soit 37 % de plus qu'au cours de la période 1992-1996 (Daubresse, 2003). La part des ménages endettés reste stable. Plus d'un tiers des ménages sont maintenant propriétaires sans charges de remboursement. Les deux tiers des nouveaux accédants sont des couples avec enfants ; ils sont plus fréquemment mariés, plus souvent biactifs que ceux qui restent locataires. Accession à la propriété, familles avec enfants et péri-urbanisation sont liées car les grands appartements sont relativement rares et chers au centre des villes.

Sur la période 1998-2001, 18 % des accédants (parmi eux, 27 % de ceux qui ont acquis un logement neuf) résident en zones péri-urbaines (qui ne logent que 13 % des ménages). Les accédants des grandes agglomérations sont plus aisés que ceux résidant à la campagne ou dans des villes moins peuplées : le revenu annuel médian des nouveaux accédants est de 48 000 € dans l'agglomération parisienne alors qu'il n'est que de 33 000 € en zone péri-urbaine et dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants. La reprise de l'accession à la propriété enregistrée durant la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix a accéléré la rotation dans le parc social : une fraction des locataires les plus solvables du parc social sont devenus propriétaires, libérant les logements pour des candidats aux revenus plus modestes. Aujourd'hui, un tiers des ménages à bas revenus vit dans une HLM (un cinquième en 1988²) (Driant et Rieg, 2004).

Figure 7 - Évolution du statut d'occupation des résidences principales de 1984 à 2002

	1984	1988	1992	1996	2002
en %					
Propriétaires	50,7	53,6	53,8	54,3	56,0
Sans emprunt en cours	26,3	27,4	30,3	32,1	35,0
Accédant	24,4	26,1	23,5	22,2	21,0
Locataires d'un local loué vide	39,0	37,2	37,7	38,1	37,9
HLM	14,6	15,0	15,3	15,7	15,6
Autre logement social	1,9	2,0	1,8	1,9	1,6
Loi de 1948	3,5	2,5	2,0	1,4	1,0
Secteur libre	19,0	17,7	18,6	19,1	19,7
Autres statuts (locataires d'un meublé, sous-locataires, fermiers, métayers, logés à titre gratuit)	10,4	9,1	8,4	7,6	6,1
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : enquêtes Logement, Insee.

2. Ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie.

L'époque des grands ensembles est bel et bien révolue. Un tiers des logements locatifs construits au cours de la période 1998-2001 sont des maisons individuelles, dans le secteur libre comme dans le secteur social. Dans l'ensemble du parc locatif, l'habitat individuel ne représente que 16 % des logements dans le parc social et 29 % dans le parc privé. Un quart des immeubles récents du parc social compte moins de dix logements contre seulement 15 % pour l'ensemble du parc social (Minodier, 2004). Dans le parc privé, la part des bailleurs « personnes morales » (i.e. investisseurs institutionnels) a été divisée par deux : 6 % aujourd'hui, contre 13 % en 1984.

Une demande en logement durablement élevée

La demande de logements devrait rester durablement élevée, pour des raisons démographiques. À l'horizon 2030, le nombre des ménages pourrait s'accroître d'au moins un quart par rapport à la situation présente, sous les hypothèses d'une évolution tendancielle de la natalité, de la mortalité, et d'une stabilisation progressive des comportements de cohabitation des individus (Jacquot, 2003b). Elle est imputable pour l'essentiel au vieillissement de la population, qui devrait accroître la proportion de ménages de petite taille. La proportion de personnes vivant seules, égale à 14 % au recensement de 2004, pourrait atteindre 17 % en 2030.

Dans le même temps, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, la taille des logements (surface,

nombre de pièces) est appelée à s'accroître, en dépit de la baisse du nombre de personnes par ménage, car les personnes âgées disposent en moyenne d'une surface habitable beaucoup plus importante que les personnes plus jeunes. En effet, lorsque les enfants quittent le nid, les parents déménagent rarement à cette occasion pour un logement plus petit. Il est probable que l'offre permettra de satisfaire cette demande, tant en nombre de logements qu'en taille de ceux-ci, sans inflexion particulière de l'action des pouvoirs publics, si le revenu des ménages continue de croître à un rythme voisin du rythme moyen de la dernière décennie.

Accroître d'un quart le parc de logements ne pourra s'opérer qu'en densifiant des espaces déjà construits ou en affectant à un usage résidentiel des espaces jusqu'alors dévolus à un autre usage – qu'ils soient agricoles, industriels ou « récréatifs » – ou encore par toute combinaison de ces deux approches. Les politiques publiques sont face à un dilemme : si les ménages sont demandeurs d'espace, d'habitat individuel, l'étalement urbain pourrait, en accroissant la part des déplacements réalisés en automobile, être préjudiciable au développement durable. L'étalement urbain est par ailleurs réputé dispendieux pour la collectivité. La question reste controversée. ■

Pour en savoir plus

Bessiere S., « La proportion de logements vacants la plus faible depuis 30 ans », *Insee Première*, n° 880, 2003.

Bosvieux J., « Accession à la propriété : des acquéreurs plus nombreux, mais prudents », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

Cahen L., « L'évolution des conditions de logement depuis cent ans », *Insee, Études et Conjoncture*, n° 10-11, 1957.

Chesnel H., « La qualité des logements : l'humidité est le défaut le plus fréquent », *Insee Première*, n° 971, 2004.

Comby J., « Réfléchir aux coûts des densités », *Études Foncières*, n° 94, 2001.

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

Debrand T., Taffin C., « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis vingt ans », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

Driant J.-C., Rieg C., « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », *Insee Première*, n° 950, 2004.

Goux D., Maurin E., « Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants », in *Données Sociales 2002-2003*, p. 455-459.

Jacquot A., « De plus en plus de maisons individuelles », *Insee Première*, n° 885, 2003a.

Jacquot A., « Vieillesse de la population et demande de logements », *L'Observateur de l'Immobilier*, n° 56-57, 2003b.

Jacquot A., Jezequel B., Minodier C., « Le poids des charges dans le budget des locataires », *Insee Première*, n° 990, 2004.

Lacaze J.-P., « L'étalement urbain hier et demain », *Études Foncières*, n° 96, 2002.

Minodier C., « Le parc locatif récent : davantage de maisons et de petits immeubles », *Insee Première*, n° 957, 2004.