

Comparaison logement - ménage : les indices de peuplement

CR

On parlera d'indice de peuplement plutôt que d'indicateur, car il s'agit de proposer diverses mesures, incluant le surpeuplement et le sous-peuplement et graduant les situations en fonction de leur intensité. Un grand nombre d'indices sont disponibles (cf. Tableau 1). Ils ont été décrits et expertisés dans deux documents de travail de l'Insee, Minodier, 2006 et Briant, 2010.

Quels que soient les indices, la tendance est à la baisse du surpeuplement, sous l'effet des évolutions démographiques et sociologiques. En revanche, le surpeuplement est resté nettement plus fréquent chez les ménages à faibles ressources (cf. par exemple Tableau 5 et Tableau 6).

La numérotation des indices cités est celle utilisée dans le document de 2010.

1. Définition des indices de peuplement

1.1. Les indices de peuplement de l'Insee

Mis à part un indice remontant à 1954 (n°3 dans Briant, 2010), la plupart tiennent compte du sexe, de l'âge et du statut matrimonial des membres du ménage et de la nature des pièces (chambre, cuisine, séjour) ; ils rapportent le nombre de pièces réel à une norme qui définit le nombre de pièces nécessaire, en regard du nombre de personnes du ménage. Cette norme inclut une catégorisation des enfants (jeunes enfants et grands enfants) et un seuil de passage à l'état d'adulte. Les écarts entre indices peuvent être assez importants (Tableau 2, Tableau 3). Elle est définie de la façon suivante :

Nombre de pièces nécessaire :

- une pièce pour le ménage,
- une pièce pour chaque couple,
- une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple,
- une pièce pour deux jeunes enfants,
- une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants de même sexe pour les indices avec partage de chambres.

L'écart à la norme détermine la valeur de l'indice : 1 pièce manquante = surpeuplement modéré, deux pièces manquantes = surpeuplement prononcé, etc.

Le recensement de la population indique de ne pas compter dans les pièces d'habitation : les salles de bain, buanderies, WC, ni les pièces à usage exclusivement professionnel. L'enquête Logement précise qu'il faut exclure également les couloirs, penderies, alcôve, offices, terrasses couvertes, vérandas, jardins d'hiver. Dans le recensement comme dans l'enquête Logement, on compte la cuisine si elle fait plus de 12 m². L'enquête Logement précise que les mezzanines sont des pièces également et qu'une grande pièce compte double si elle comporte une amorce de cloison.

La plupart des indices sont établis en nombre de pièces, mais depuis 2002, l'enquête Logement demande au ménage le nombre de chambres à coucher, ce qui donne la possibilité de calculer un indicateur en nombre de chambres. Le périmètre du ménage demande

également à être précisé (prise en compte ou non des personnes temporairement absentes ou occupant occasionnellement un autre logement, des enfants de couples séparés, etc.).

Les indices absolus mesurent l'écart entre le nombre de pièces nécessaire et le nombre de pièces réel. Les indices relatifs rapportent cet écart au nombre de pièces nécessaire. Certaines variantes peuvent être appliquées, notamment le partage ou non des chambres pour les grands enfants de même sexe ou la prise en compte ou non des enfants vivant hors domicile.

Les personnes seules vivant dans un studio, a priori toujours en situation de surpeuplement dans les indices absolus, peuvent être reclassées en peuplement normal, éventuellement en tenant compte de la surface totale du logement. Un indice (le n°2) combine le nombre de pièces, en lien avec la possibilité de s'isoler (intimité), et la surface, qui renvoie plutôt au confort (avoir de la place pour mettre ses affaires).

Les indices relatifs constituent une innovation importante, proposée par l'Insee en 2006. Ils sont calculés à partir du nombre de pièces ou de chambres et n'ont pas recours à la surface. Comme leur nom l'indique, ils n'évaluent pas de la même manière l'impact du manque ou de l'excès de place selon la taille du ménage. Ainsi, un couple avec six enfants pourra être considéré comme plus à l'aise dans cinq pièces qu'un couple avec un enfant dans deux pièces. Leur introduction modifie peu la mesure des situations de surpeuplement ou de sous-peuplement au niveau global. Elle a en revanche des impacts sur la distinction entre les qualifications de « modéré » et d'« accentué » ou « prononcé ». Par exemple, les ménages nombreux seront plus souvent en surpeuplement modéré, lorsqu'ils étaient en surpeuplement prononcé avec les indices absolus. De même, il y a moins de ménages en sous-peuplement prononcé. Dans le cas des familles avec enfants, les écarts peuvent s'avérer importants (Tableau 4).

Les indices actuellement en usage à l'Insee sont les indices absolus n°1 et 2, le second ne pouvant être calculé que lorsque l'on dispose de la surface, ce qui n'est pas le cas du recensement. Les indices relatifs ont été utilisés dans une étude sur le parc social, diffusée sous forme de document de travail en 2007¹. Leur calcul avec le recensement de la population est en cours d'expertise à l'Insee.

1.2. Les mesures légales

D'autres mesures de peuplement retiennent des critères de surface minimale par personne dans le logement, par ailleurs nettement inférieure aux seuils des indices de l'Insee, et non celui du nombre de pièces. Le critère des Caisses d'allocations familiales, par exemple, est aussi celui auquel a recours la loi Dalo (9 m² par personne, 16 m² pour deux personnes, 8 m² par personne supplémentaire).

1.3. Indicateur européen

Eurostat publie depuis mai 2010 un indicateur issu du dispositif européen d'observation des ressources et des conditions de vie des ménages (SRCV/EU-Silc), défini par rapport à une norme équivalente à la norme française mais avec des seuils d'âge différents (une pièce pour chaque enfant de sexe différent ou pour deux enfants du même sexe entre 12 à 17 ans, une pièce pour deux enfants de 11 ans ou moins).

2. Propositions

Chaque indice peut présenter un intérêt selon l'objet d'étude défini. Le groupe de travail pourrait donc préconiser le recours à diverses mesures selon la nature de l'étude menée.

¹ « L'occupation du parc HLM : un éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee », n°F078, juillet 2007
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=2084

S'intéresse-t-on plutôt aux familles nombreuses ou aux personnes seules ? De quelles sources dispose-t-on (par exemple, les indices qui font appel à la surface ne peuvent être calculés avec le recensement) ? Souhaite-t-on rendre compte de la possibilité de s'isoler ou de disposer d'une place suffisante ? Comment prend-on en compte les enfants en garde alternée ?

En revanche, il sera indispensable de préciser quel ou quels indices sont choisis et leurs définitions précises, eu égard à la multiplicité des conventions possibles quant aux seuils d'âge, au décompte des pièces, au partage ou non des chambres, etc.

Enfin, dans le domaine des comparaisons internationales, on rappellera que les notions de ménage, logement, pièce, surface habitable, qui participent de la composition de ces indices renvoient à des réalités de terrain éloignées d'un pays à l'autre. Une pièce, par exemple, peut être de très petite taille au Royaume-Uni, alors que le Code de la construction et de l'habitat et celui de la Sécurité sociale imposent des seuils minimaux en France. Des travaux de recherche pourraient être menés pour approfondir les comparaisons entre les indicateurs nationaux existants et analyser la pertinence des comparaisons internationales.

Tableau 1 : Tableau synoptique des indices français

Indice	1	2	3	4	4b	5	5b
Indice absolu ou relatif	Absolu	Absolu	Absolu	Relatif	Relatif	Relatif	Relatif
Partage des chambres	Oui	Oui	S.O.	Oui	Non	Oui	Non
Nombre de pièces ou de chambres	Indice en nombre de pièces	Indice en nombre de pièces	S.O.	Indice en nombre de chambres	Indice en nombre de chambres	Indice en nombre de pièces	Indice en nombre de pièces
Jeune enfant	Moins de 7 ans	Moins de 7 ans	S.O.	S.O.	Moins de 6 ans	S.O.	Moins de 6 ans
Grand enfant	De 7 ans à moins de 19 ans	De 7 ans à moins de 19 ans	S.O.	S.O.	De 6 ans à moins de 19 ans	S.O.	De 7 ans à moins de 19 ans
Critère de surface	Pas de critère de surface Les logements d'une pièce sont surpeuplés par construction.	18 m2 au moins par personne Les logements d'une pièce de plus de 25 m2 ne sont pas considérés comme surpeuplés.	S.O.	Non	Non	Non	Non
Prise en compte de la structure familiale	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Modalités du sous-peuplement	Très accentué, prononcé, modéré	Très accentué, prononcé, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré
Modalités du surpeuplement	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Critique, temporairement admissible	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré
Calculable avec le recensement	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Calculable avec l'enquête Logement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre de logements surpeuplés*	2 409 000	2 353 000	508 000	1 669 000	2 408 000	1 174 000	1 676 000
Nombre de personnes en logement surpeuplé*	5 328 000	7 687 000	1 675 000	6 206 000	9 581 000	4 252 000	6 637 000

S.O. : sans objet

* : source enquête Logement de 2006, métropole

Tableau 2 : Trois évaluations des indices absolus, 2006, métropole, en %

	Recensement	Enquête Logement	SRCV ²
SURPEUPEMENT			
Indice 1	9,7	9,2	8,2
Dont surpeuplement accentué	1,0	0,7	0,9
Indice 2	ND	9,0	7,8
Dont surpeuplement accentué	ND	0,7	0,9
Indice 3	2,0	1,9	1,9
Dont surpeuplement critique	0,5	0,5	0,5
SOUS-PEUPEMENT			
Indice 1	69,8	69,0	69,7
Dont sous-peuplement très accentué	22,3	22,3	20,8
Indice 2	ND	68,3	68,0
Dont sous-peuplement très accentué	ND	22,3	20,2
Indice 3	72,0	70,9	69,8
Dont sous-peuplement accentué	35,4	34,4	32,3

ND : Non disponible

Tableau complet dans Briant, 2010, page 49

Tableau 3 : Trois évaluations des indices relatifs, 2006, métropole, en %

	Recensement	Enquête Logement	SRCV
SURPEUPEMENT, INDICE EN NOMBRE DE CHAMBRES			
Indice 4 sans partage de chambre	ND	9,2	ND
Dont surpeuplement accentué	ND	2,1	ND
Indice 4 avec partage de chambre	ND	6,4	ND
Dont surpeuplement accentué	ND	1,5	ND
SURPEUPEMENT, INDICE EN NOMBRE DE PIECES			
Indice 5 sans partage de chambre	6,7	6,4	5,7
Dont surpeuplement accentué	1,6	1,5	1,3
Indice 5 avec partage de chambre	4,8	4,5	4,1
Dont surpeuplement accentué	1,2	1,2	1,1
SOUS-PEUPEMENT, INDICE EN NOMBRE DE CHAMBRES			
Indice 4 sans partage de chambre	ND	53,7	ND
Dont sous-peuplement accentué	ND	34,1	ND
Indice 4 avec partage de chambre	ND	57,5	ND
Dont sous-peuplement accentué	ND	34,9	ND
SOUS-PEUPEMENT, INDICE EN NOMBRE DE PIECES			
Indice 5 sans partage de chambre	67,6	66,0	67,5
Dont sous-peuplement accentué	42,7	47,3	46,7
Indice 5 avec partage de chambre	70,3	68,6	70,1
Dont sous-peuplement accentué	44,0	49,5	49,1

ND : Non disponible

Tableau complet dans Briant, 2010, page 49

² Enquête annuelle sur les ressources et les conditions de vie des ménages, nom français du dispositif européen EU-Silc (Survey on Income and Living Conditions).

Tableau 4 : Surpeuplement absolu ou relatif en fonction de la taille du ménage

	Indice absolu (n°2)	Indice relatif (n°5)
Surpeuplement modéré		
1 enfant	8,8	7,2
2 enfants	15,0	8,0
3 enfants	25,7	10,1
4 enfants et +	53,0	24,3
Surpeuplement accentué		
1 enfant	1,2	1,2
2 enfants	1,3	1,3
3 enfants	2,6	2,6
4 enfants et +	8,4	5,6

Source : Enquête Logement 2006

Lecture : parmi les ménages ayant un enfant à charge, 8,8% sont en situation de surpeuplement modéré et 1,2% en situation de surpeuplement accentué au regard de l'indice n°2, soit un total de 10%.

L'indice absolu associe les critères de nombre de pièces et de surface ; il autorise le partage des chambres pour les enfants de même sexe ou de moins de sept ans. L'indice relatif est l'indice en nombre de pièces avec partage des chambres.

On retient comme enfants à charge les enfants de moins de 21 ans (moins de 25 ans s'ils sont étudiants ou élèves).

Tableau 5 : Peuplement des logements, évolution comparée pour les ménages à faibles ressources et les autres ménages, 1996 à 2006

	Ménages à faibles ressources		Autres ménages	
	1996	2006	1996	2006
Sous-peuplement accentué	34,1	39,5	48,9	53,9
Sous-peuplement modéré	19,0	15,5	24,0	20,6
Peuplement normal	36,5	36,5	23,8	22,7
Surpeuplement modéré	7,9	6,1	2,5	2,1
Surpeuplement accentué	2,6	2,3	0,8	0,7

Source : Onpes, 2009-2010

Indice relatif en nombre de pièces et sans partage de chambres

Tableau 6 : Rapport des taux de surpeuplement pour les premiers et derniers déciles de niveau de vie

		2002	2006
Taux de surpeuplement	Part du surpeuplement : rapport premier décile de niveau de vie / dernier décile de niveau de vie	9,5	11,8

Indice absolu associant les critères de nombre de pièces et de surface

Source : INSEE, enquête Logement

Référence : France portrait social