

PRÉCARITÉ LIÉE AU LOGEMENT

DES ENJEUX SUR TOUS LES TERRITOIRES BAS-RHINOIS

270

NOVEMBRE 2018



HABITAT



Source : AbbeStock

Les conditions de logement en France s'améliorent de façon globale, mais dans le même temps les inégalités dans l'accès à un logement décent et abordable se creusent pour les ménages les plus précaires et de nouvelles difficultés apparaissent ou se renforcent (surpeuplement, accroissement de l'effort financier des ménages...).

Plus de 80 000 ménages peuvent être considérés comme « pauvres » dans le Bas-Rhin en 2015. Dans les faits, ils se situent parmi les 20 % des revenus les plus bas

du département. Une majorité d'entre eux vivent au sein de l'Eurométropole de Strasbourg, mais l'ensemble des territoires accueillent des ménages précaires.

Jeunes locataires du parc privé dans l'urbain (Eurométropole de Strasbourg) ou personnes plus âgées dans le rural (Alsace Bossue), parfois même propriétaires occupants, de nombreux ménages bas-rhinois connaissent des situations de précarité liées au logement.

À l'heure de l'application de la Loi Égalité et Citoyenneté du 22 décembre 2016 et du « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme », les enjeux de réponses aux ménages modestes sont plus que jamais d'actualité pour les politiques publiques sur l'ensemble des territoires bas-rhinois.

La précarité, une question au-delà de la pauvreté

Pour appréhender de façon pertinente le lien entre logement et précarité des ménages, deux approches complémentaires sont mobilisées : la pauvreté monétaire d'une part, le mal-logement de l'autre.

La pauvreté : une dimension de la précarité

La question de la précarité n'est pas réductible aux revenus et couvre plusieurs dimensions de la fragilité des ménages. Pour autant, le lien entre pauvreté et fragilité des conditions de logement est établi et tend à se renforcer.

L'enquête logement de l'INSEE montre ainsi un accroissement des inégalités entre les ménages à bas revenus et les autres du fait :

- D'une disparition progressive des logements dépourvus de confort, cependant moins rapide pour les ménages les plus pauvres ;
- des transformations structurelles des situations de logement des ménages à bas revenus : moins d'inconfort, mais plus urbains et locataires et donc avec un accroissement des taux d'effort.

L'approche retenue ici est celle des ménages dont les revenus sont inférieurs au 1^{er} quintile des revenus régionaux (cf. encadré méthodologique). L'objectif de la démarche est d'observer d'un côté les conditions de logement de ces ménages, et de l'autre d'analyser les spécificités des intercommunalités bas-rhinoises.

La majorité des ménages pauvres sont relativement bien logés (statut d'occupation stable, logement adapté en taille, confort et coût) et parmi les ménages mal logés, tous n'ont pas de bas revenus. Ainsi, il reste nécessaire de travailler à une approche spécifique de la question du mal logement, indépendamment de celle des revenus.

Le mal logement : une réalité complexe

Le récent rapport de l'ONPES¹ consacré au mal-logement identifie trois critères d'analyse : la qualité des conditions d'habitat (surpeuplement, soutenabilité financière, confort), la perception par les personnes de leur situation de logement (dimension de choix et de contrainte) et enfin l'existence de risques sanitaires et sociaux sur le long terme. Cette définition complexe illustre les limites de l'approche statistique classique (inconfort, sur-occupation) et implique la nécessité de développer de nouveaux indicateurs en lien avec les acteurs du territoire (l'ensemble des partenaires du Plan départemental d'accompagnement pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées), mais aussi de prendre conscience des champs qui ne peuvent être couverts par des démarches statistiques : situations marginales d'habitat, intégration de la dimension de choix et de contraintes.

1. Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/onpes_ra2017_web.pdf

DE NOMBREUSES MÉTHODES POUR ABORDER LA PAUVRETÉ

Il n'existe pas d'approche statistique unique pour aborder les questions de pauvreté : seuil de pauvreté (à 50 % ou 60 % de la médiane des revenus), plafonds HLM, approche par décile... Le choix a été fait d'une analyse un peu plus large que le seuil de pauvreté en considérant les ménages à bas revenus, c'est-à-dire les 20 % de ménages les plus pauvres (deux premiers déciles ou premier quintile).

Ménages pauvres : des réalités différentes entre urbain et rural

Dans le Bas-Rhin, près de 82 000 ménages pauvres sont recensés en 2015 dans le fichier FILOCOM (voir encart), dont 43 300 dans l'Eurométropole de Strasbourg (58 % des ménages pauvres du département).

Plus d'intensité de la pauvreté dans l'Eurométropole, mais pas seulement

Alors que la pauvreté urbaine est très fortement concentrée sur l'Eurométropole de Strasbourg, au regard de la structure du parc de logement (poids du parc social) et du fait d'une offre importante de services, une pauvreté rurale existe aussi.

Dans certaines intercommunalités rurales (communautés de communes de l'Alsace Bossue, de la Vallée de la Bruche, de Hanau-La Petite Pierre), même si la part de ménages pauvres ne dépasse pas la moyenne départementale, elle s'en rapproche étroitement.

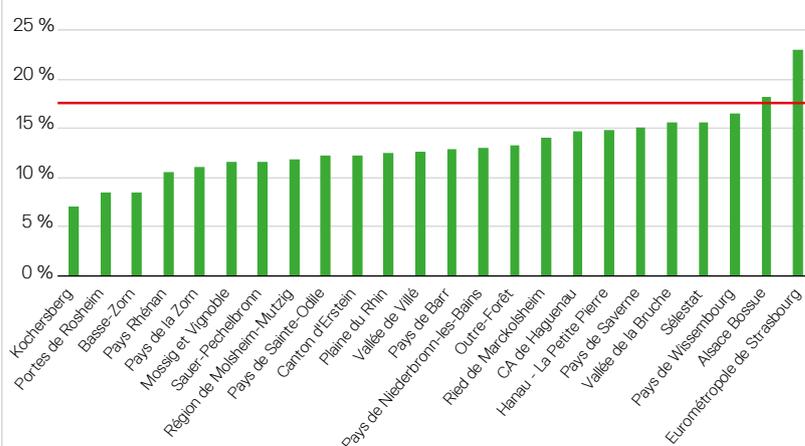
Des ménages jeunes dans l'urbain, plus âgés dans le rural

À l'échelle bas-rhinoise, les ménages âgés de moins de 40 ans sont surreprésentés parmi les ménages pauvres, comparativement à leur poids dans l'ensemble des ménages.

C'est particulièrement le cas dans l'Eurométropole, qui accueille une population moins âgée (5,6 % des ménages à bas revenus ont moins de 25 ans).

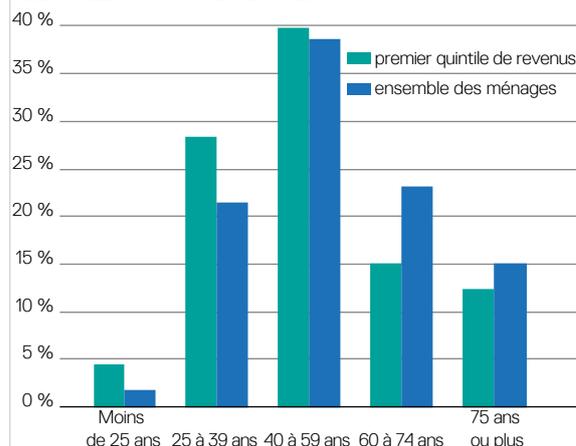
Les communautés de communes de Sélestat (4,6 %) et du Canton d'Erstein (3,8 %) sont, après l'Eurométropole de Strasbourg, celles dont la part des ménages pauvres très jeunes est la plus élevée.

MÉNAGES SITUÉS SOUS LE 1^{ER} QUINTILE RÉGIONAL PAR EPCI DANS LE BAS-RHIN



ADEUS
Source : FILOCOM 2015

RÉPARTITION DES MÉNAGES BAS-RHINOIS SELON LES GROUPES D'ÂGES



ADEUS
Source : FILOCOM 2015

Fichier FILOCOM

FILOCOM résulte de l'appariement de quatre fichiers : le fichier de la taxe d'habitation, le fichier foncier (des propriétés bâties), le fichier des propriétaires et le fichier de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Les données sur le logement issues de FILOCOM peuvent diverger de celles issues de l'enquête Logement ou du recensement de la population, du fait principalement d'un mode de recueil de l'information différent, lié à la nature des sources fiscales. FIDELI prendra la relève de FILOCOM à partir du millésime 2017.

Des ménages pauvres, y compris parmi les propriétaires

Les statuts d'occupation de l'ensemble des ménages du Bas-Rhin se répartissent entre 60 % de propriétaires, 28 % de locataires du parc privé et 12 % de locataires du parc social.

Les ménages à bas revenus occupent tous types de logement, mais avec une répartition des statuts d'occupation très différente.

Les parcs locatifs publics et privés accueillent très majoritairement les ménages pauvres (à 75 %). La forte surreprésentation du locatif social (35 %) est normale au regard du rôle de ce parc, dont une partie est réservée aux plus modestes. Le poids majoritaire du locatif privé (40 %) peut sembler, en revanche, moins attendu et souligne le rôle majeur d'accueil des ménages modestes joué par ce parc et l'importance du suivi des niveaux de loyer dans le secteur libre.

Enfin, contrairement aux idées reçues, 25 % des ménages pauvres sont propriétaires de leur logement, ce qui vient rappeler que la propriété occupante, bien que sécurisante pour les ménages, ne met pas à l'abri de la pauvreté.

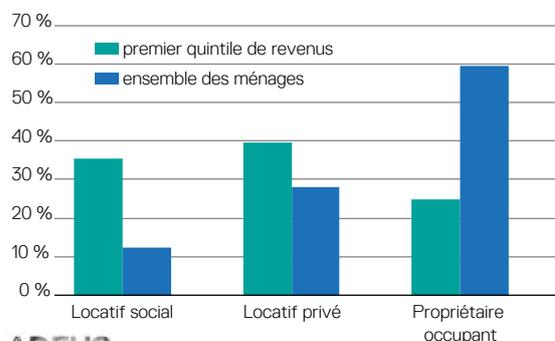
Des statuts d'occupation très contrastés selon les territoires

À l'échelle des intercommunalités, la répartition des statuts d'occupation est très variable, puisque dans les territoires faiblement dotés en parcs locatifs public et privé, les ménages pauvres sont essentiellement en propriété occupante.

La part des ménages pauvres dans le logement social est très élevée dans l'Eurométropole, où 48 % des ménages à bas revenus sont locataires du parc social. En ce qui concerne le parc privé, la CC du Pays de Sainte-Odile se démarque puisque 70 % des ménages modestes vivent dans le locatif privé.

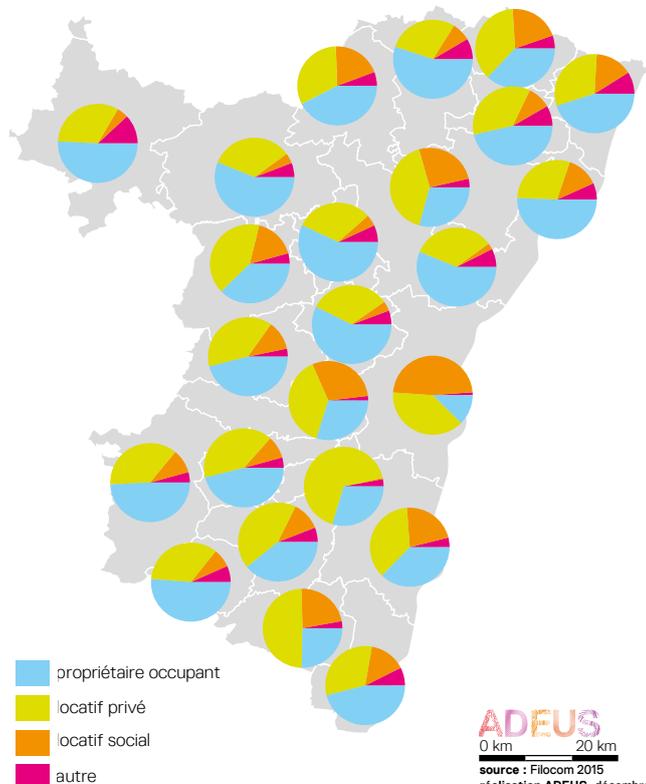
Ces contrastes territoriaux impliquent d'interroger diverses situations de mal-logement au regard de la diversité des conditions de logement des ménages à bas revenus sur les territoires.

RÉPARTITION DES MÉNAGES BAS-RHINOIS SELON LEURS STATUTS D'OCCUPATION



ADEUS
Source : FILOCOM 2015

STATUT D'OCCUPATION DES MÉNAGES À BAS REVENUS DANS LES EPCI DU BAS-RHIN



ADEUS
0 km 20 km
source : Filocom 2015
réalisation ADEUS, décembre 2018

Le mal-logement : des situations diverses

Une part réduite de logements inconfortables

D'après le fichier FILOCOM, 2 % des logements du Bas-Rhin sont considérés sans confort (près de 10 000 logements) et 16 % en confort partiel. Le lien avec le revenu des ménages n'est pas avéré puisque les ménages à bas revenus en logements sans confort ne représentent que 3 %.

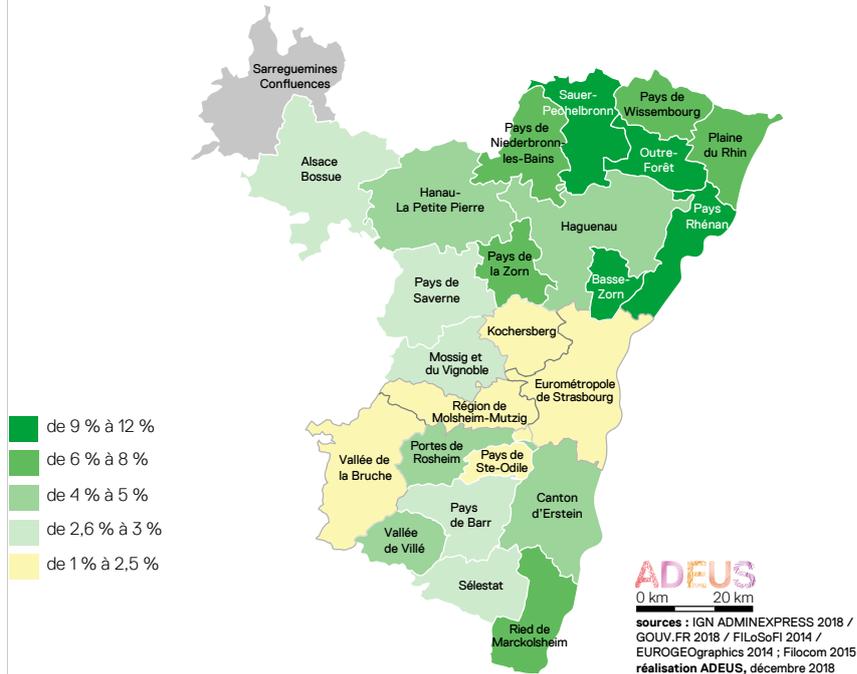
Néanmoins, les taux de logements inconfortables sont très variables pour les ménages à bas revenus, selon les secteurs géographiques :

- très faibles dans l'Eurométropole de Strasbourg (1 %), les communautés de communes de la région de Molsheim-Mutzig et du Pays de Sainte-Odile (2 %), du Kochersberg et de la Vallée de la Bruche (2,5 %) ;
- supérieurs à la moyenne départementale sur les autres territoires et atteignant des niveaux très élevés dans les communautés de communes de l'Outre-Forêt (12,5 %) et Sauer-Pechelbronn (12 %).

Inconfort et propriété occupante riment dans de nombreux territoires

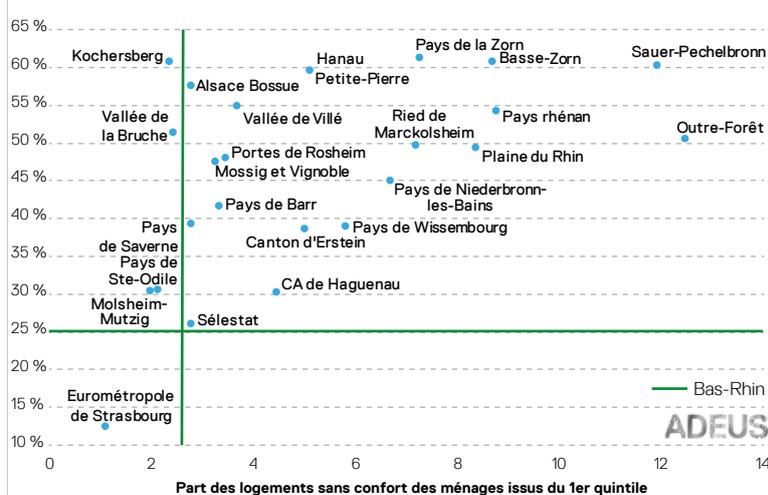
En croisant, pour les ménages pauvres, la part des propriétaires et la part des logements dépourvus de confort, 19 intercommunalités présentent des taux supérieurs aux moyennes du Bas-Rhin. C'est particulièrement le cas pour la CC Sauer-Pechelbronn et la CC de l'Outre-Forêt. Ceci laisse à penser que le mal-logement sur ces territoires se traduit, à des niveaux divers, par des situations de propriétaires occupants dans des logements inconfortables.

PART DES LOGEMENTS SANS CONFORT OCCUPÉS PAR DES MÉNAGES PAUVRES



PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS ISSUS DU PREMIER QUINTILE PAR EPCI

Source : FILOCOM 2015



La définition du confort a été établie en trois modalités :

sans confort : ni baignoire, ni douche, ni WC* ;
tout confort : baignoire ou douche, WC* et chauffage central,
confort partiel : les autres possibilités.

* WC affecté au logement, intérieur ou sur la parcelle (les WC communs à plusieurs logements sont donc exclus).

Précarité et coût du logement

Le taux d'effort représente la part du budget que les ménages consacrent à leur loyer et leurs charges. Il peut être approché pour l'ensemble du département grâce aux données des allocataires logements de la CAF qui, par définition, ne concernent que des ménages modestes. Il est considéré qu'au-delà d'un taux d'effort de 30 %, les ménages modestes peuvent relever du mal-logement au regard du critère financier.

Un taux d'effort élevé dans les secteurs urbains

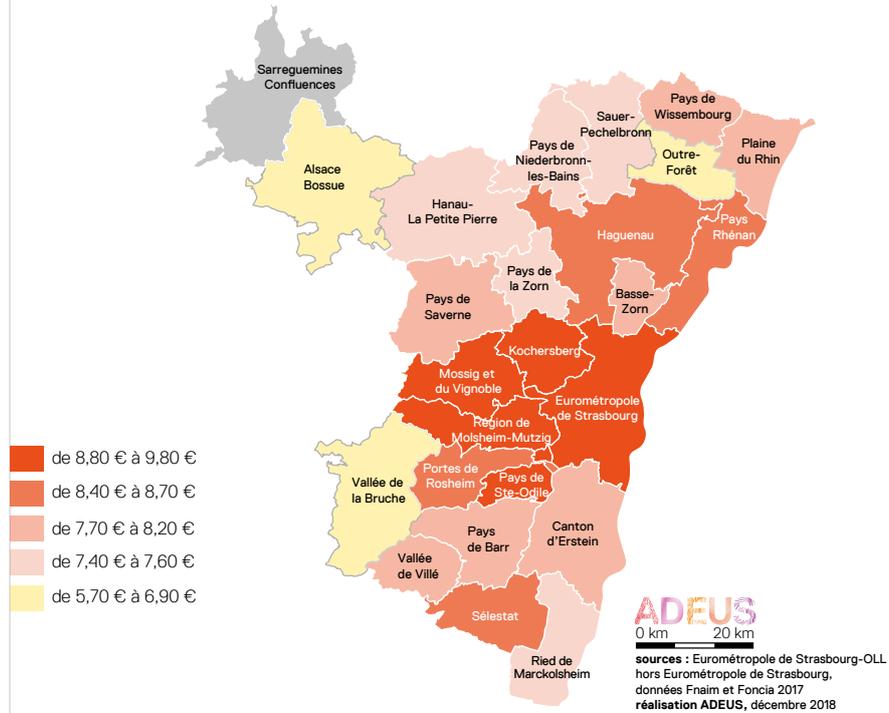
Dans le Bas-Rhin, c'est dans les intercommunalités où le montant du loyer moyen est le plus élevé que le taux d'effort des ménages est le plus important.

En moyenne, 37 % des allocataires du parc locatif privé ont un taux d'effort net supérieur à 30 %. Cette proportion s'élève à 40 % dans l'Eurométropole, les communautés de communes du Kochersberg et de la Basse-Zorn. Celles du Pays de Sainte-Odile, des Portes de Rosheim et du Pays Rhénan se situent à peine en-dessous de la moyenne départementale.

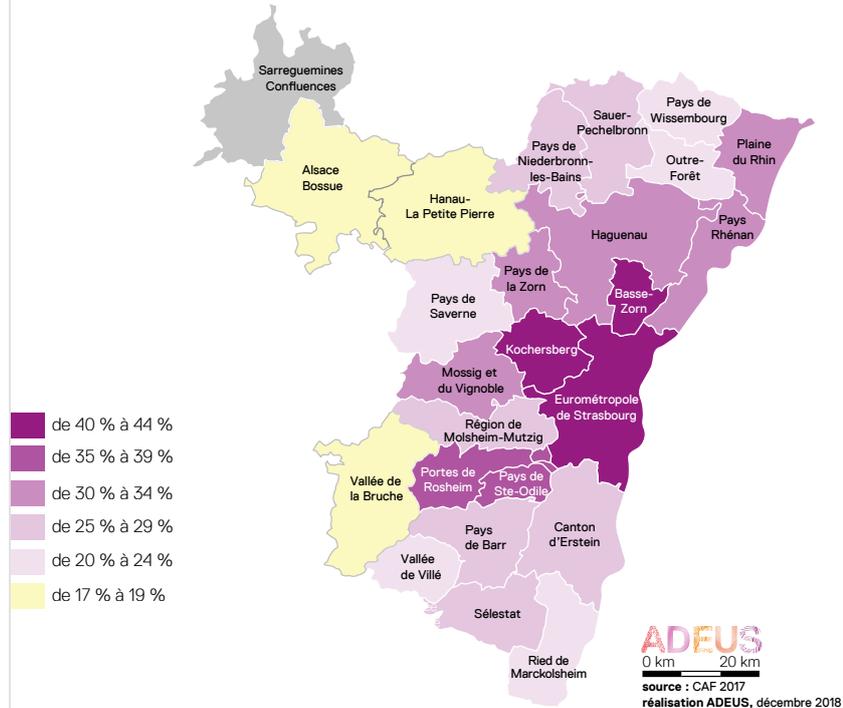
Parallèlement, seuls 7 % des locataires du parc social ont un taux d'effort net supérieur à 30 %. Cependant, dans les territoires ruraux (communautés de communes de la Plaine du Rhin, des Portes de Rosheim et du Kochersberg), ce taux atteint plus de 10 % des allocataires du parc social.

Les allocations logement présentent un caractère solvabilisateur avéré, qui permet de réduire les situations de précarité financière liée au logement. Toutefois, les dépenses pré-engagées (charges locatives, assurances, énergie), qui demeurent importantes et ne sont pas négociables, fragilisent encore davantage les populations.

LOYER MÉDIAN DES EPCI DU BAS-RHIN (EN €/M²)



POIDS DES ALLOCATAIRES CAF LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ SUPPORTANT UN TAUX D'EFFORT SUPÉRIEUR À 30 % APRÈS ALLOCATION



Le taux d'effort

Le taux d'effort est qualifié de « net » lorsque le coût du logement est minoré du montant de l'allocation logement perçu. Il est qualifié de « brut » avant prise en compte de cette aide.

Conclusion et enjeux

Pour une approche pertinente des situations de précarité liée au logement, il est nécessaire de prendre en compte à la fois la pauvreté et le mal-logement, deux notions qui sont imbriquées mais qui ne se recouvrent pas complètement.

En prenant en compte les deux paramètres, de multiples situations de précarité liée au logement ressortent, certaines assez connues comme celles des jeunes locataires ou des ménages habitant le logement social, d'autres méritant d'être mieux connues comme celle des propriétaires occupants à bas-revenus. Dans la moitié des intercommunalités du Bas-Rhin, la part des ménages pauvres âgés de 75 ans et plus dépasse 20 % de l'ensemble des ménages.

De plus, la précarité liée au logement ne se limite pas qu'aux territoires urbains. Elle concerne, avec des intensités variables, toutes les intercommunalités bas-rhinoises avec, il est vrai, des caractéristiques différentes.

Cette complexité des situations induit des enjeux multiples pour les politiques publiques. Par exemple :

- La nécessité d'apporter des réponses différenciées, en fonction des territoires et des difficultés rencontrées par les ménages ;
- En plus de la résorption de situations objectives de précarité, un meilleur positionnement du logement social dans le rural en complémentarité avec le parc privé existant ;
- Une intervention forte sur le parc privé de logements inconfortables, à travers des politiques de réhabilitation de l'habitat ancien et de lutte contre l'habitat indigne. Ceci passe, par exemple, par un traitement des situations de précarité énergétique, des logements vacants, la réhabilitation des logements dégradés et/ou l'adaptation au public occupant, le traitement des copropriétés en difficulté, etc.

Enfin, s'agissant d'une problématique particulièrement complexe, l'amélioration de la connaissance mérite d'être poursuivie, notamment par le développement, dans le cadre de l'Observatoire Départemental de l'Habitat, d'indicateurs territorialisés et actualisables permettant de mieux qualifier les enjeux et donc éclairer la décision publique.

Pour aller plus loin :

- Quelle offre en locatif privé accessible aux ménages modestes de l'Eurométropole ?,
Les notes de l'ADEUS n° 260, février 2018
- Récit de l'évolution des territoires. Changements structurels, recompositions territoriales,
Les notes de l'ADEUS n° 259, décembre 2017
- Devenir propriétaire dans le Bas-Rhin : quelles opportunités pour les familles locataires ?,
Les notes de l'ADEUS n° 256, décembre 2017
- Les loyers sociaux dans le Bas-Rhin : une réalité à décrypter,
Les notes de l'ADEUS n° 225, décembre 2016



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**
Équipe projet : **Magali Biset (cheffe de projet), Vincent Flickinger, Samuel Jablon, Maureen Valade, Lucile Weill-Barillet, Camille Muller**
PTP 2018 - N° projet : 1.3.1.4
Mise en page : **Anne-Laure Carré**
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org