

LE LOGEMENT DANS LE BAS-RHIN : 25 ANS DE TRANSFORMATIONS

267

OCTOBRE 2018



HABITAT



Construire le récit des grandes évolutions en matière d'habitat dans le Bas-Rhin, c'est avant tout donner du sens à des observations statistiques sur le temps long. L'histoire permet en effet de tirer les enseignements du passé (les éléments de continuité ou de rupture) pour mieux éclairer le présent et mettre en perspective les enjeux pour l'avenir.

Ainsi, depuis 25 ans, de grandes tendances sont à l'œuvre : redéploiement de la construction neuve, hausse de la vacance, progression de la propriété occupante, recul du locatif privé, etc. Inscrites dans des dynamiques locales très variables, ces tendances transforment de manière significative le paysage du logement dans les intercommunalités bas-rhinoises.

Ces transformations ne vont pas toujours dans le sens d'un développement cohérent d'une offre de logement diversifiée et accessible au plus grand nombre. Ce qui pose autant de questions aux politiques locales de l'habitat quant à leurs impacts sur les territoires et à l'efficacité de leur mise en œuvre.

Quelles transformations à l'échelle départementale ?

La taille du parc de logements du Bas-Rhin a doublé ces 50 dernières années, passant de 266 000 à 532 000 unités. Loin d'être figé, **le parc de logements est donc un ensemble en évolution permanente** entre un stock stable hérité du passé et un flux de recombinaison : apparitions et disparitions¹, changement de catégorie ou de statut d'occupation, etc.

Une des questions centrales du récit est **d'observer l'impact de ces flux sur la modification de la structure du parc bas-rhinois**. Est-ce que ces évolutions modifient le rôle et la capacité d'accueil des territoires et donc leurs possibilités de répondre aux aspirations, aux besoins et aux contraintes de l'ensemble des ménages ?

Un parc qui augmente, mais de plus en plus lentement...

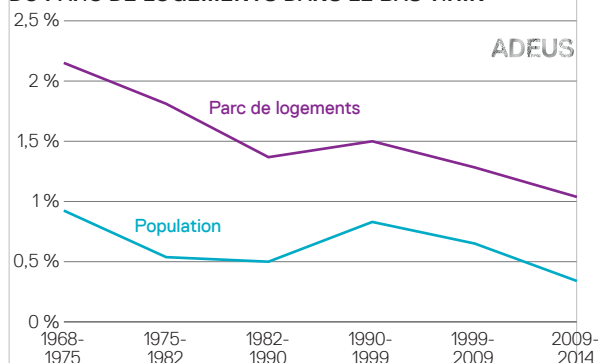
Depuis 1990, le parc gagne en moyenne chaque année 5 944 logements. Cependant, et depuis les années 1960, son taux de croissance annuel est au ralentissement. Il a atteint 1 % sur la période 2009-2014, passant pour la première fois sous le rythme national. Cette croissance en baisse peut inquiéter sur la capacité de réponse aux besoins en logement des nouveaux ménages, mais elle s'avère corrélée à l'évolution démographique du Bas-Rhin.

... en lien avec les évolutions démographiques

L'évolution du parc de logements répond en effet à deux logiques principales :

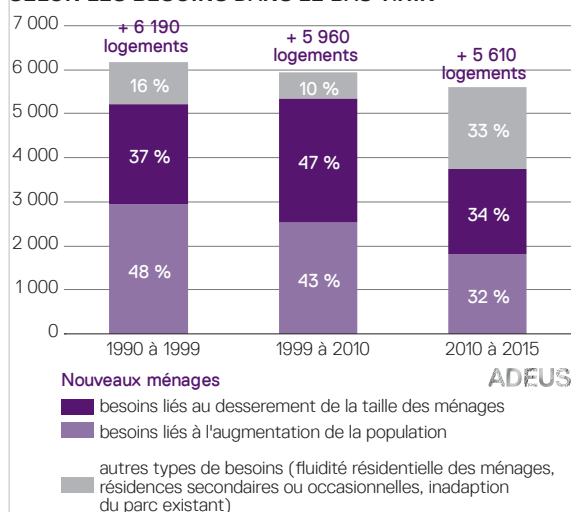
- **Les besoins des nouveaux ménages** issus de la croissance de la population d'une part (soldes naturel et migratoire), et de la baisse du nombre d'occupants par logement de l'autre (recomposition familiale, augmentation de l'espérance de vie, baisse de la fécondité...);
- **Les besoins de fluidité résidentielle des ménages déjà présents** sur le territoire (inadaptation du logement actuel...) ou les acquisitions de résidences secondaires.

TAUX DE CROISSANCE ANNUEL MOYEN DU PARC DE LOGEMENTS DANS LE BAS-RHIN



Source : INSEE, RP

VARIATION ANNUELLE DU NOMBRE DE LOGEMENTS SELON LES BESOINS DANS LE BAS-RHIN



Source : INSEE, RP

Or, l'analyse de ces phénomènes sur les 25 dernières années montre une **baisse progressive des besoins liés aux nouveaux ménages**, du fait d'une attractivité moindre du territoire bas-rhinois et d'un ralentissement de la baisse de la taille des ménages.

À l'inverse, le poids des logements supplémentaires répondant à la demande des ménages du territoire augmente, **favorisant la mobilité des ménages bas-rhinois et les nouveaux modes de vie**, mais participant aussi à la hausse de la vacance à l'échelle départementale.

Lecture : entre 2010 et 2015, 5 610 logements ont été créés en moyenne chaque année dans le Bas-Rhin. Parmi eux, 32 % ont permis de répondre à l'accroissement de la population, 34 % au desserrement de la taille des ménages, 33 % à des besoins divers des ménages du territoire.

1. Construction neuve, démolition, division ou regroupement de logements, changements d'usages entre locaux d'habitation et locaux commerciaux...

Redéploiement de l'offre neuve avec moins de grands logements

La croissance du parc de logements est essentiellement portée par la construction neuve : 6 200 mises en chantier par an en moyenne depuis 1990. Ainsi, malgré des années en pics ou creux, le nombre de logements construits chaque année depuis les années 1980 est **remarquablement stable**. C'est dans la géographie et dans la typologie de la construction neuve que s'observent des **changements fondamentaux**.

Au niveau des territoires, à partir de 2004, une forte baisse de la construction est observée hors de l'Eurométropole de Strasbourg, « compensée » par une hausse au sein de celle-ci². Cette inversion est probablement le fait d'une conjonction de plusieurs facteurs : mise en œuvre de politiques incitatives, contexte réglementaire pour les investisseurs favorable à l'Eurométropole, a fortiori dans un temps de crise entraînant la recherche de projets « sûrs », etc.

Un autre changement important depuis 2008 concerne l'effondrement du nombre de grands logements neufs (les T5 et plus passent de 40 % de la production en 2000 à 20 % en 2016). Ce constat est sans doute lié à la rationalité des équilibres économiques d'opérations qui pousse au développement de typologies petites et intermédiaires. Il pourrait aussi s'expliquer par la baisse des familles qui impacte la demande de grands logements, notamment en maisons. Cette tendance rend encore plus difficile la capacité de réponse aux besoins des grandes familles sur le département et amène à des reports vers le marché de l'ancien.

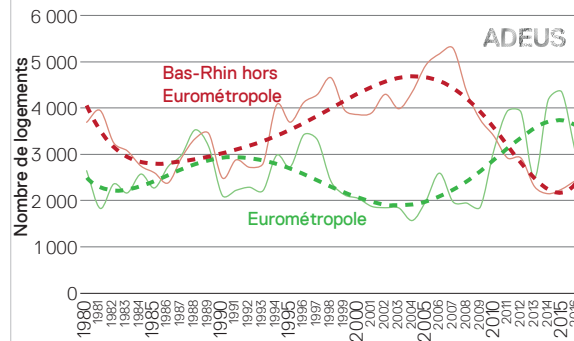
Un parc qui se restructure

L'évolution du parc de logements n'est pas homogène, certains segments diminuent (locations gratuites ou meublés), d'autres augmentent mais à vitesse lente (locatif privé), et d'autres plus rapidement (propriétaires).

Ainsi, petit à petit, c'est l'ensemble de l'offre des territoires et leur capacité à offrir des parcours résidentiels variés qui se transforme.

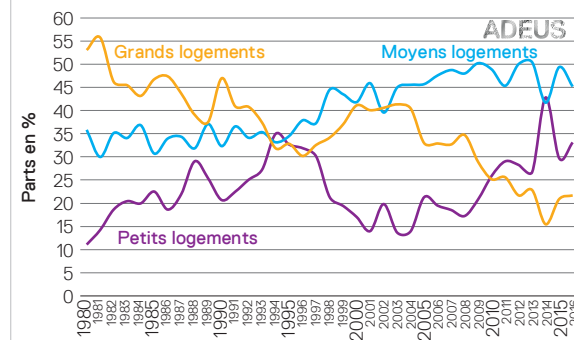
2. Cf. *Récit de l'évolution des territoires. Changements structurels, recompositions*, Les notes de l'ADEUS n° 259, décembre 2017.

LOGEMENTS MIS EN CHANTIER DANS LE BAS-RHIN ENTRE 1980 ET 2016



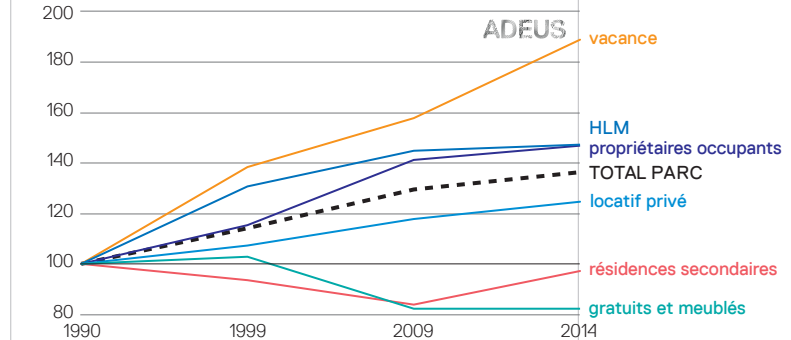
Source : ADEUS

PART DES TYPES DE LOGEMENTS MIS EN CHANTIER DANS LE BAS-RHIN ENTRE 1980 ET 2016



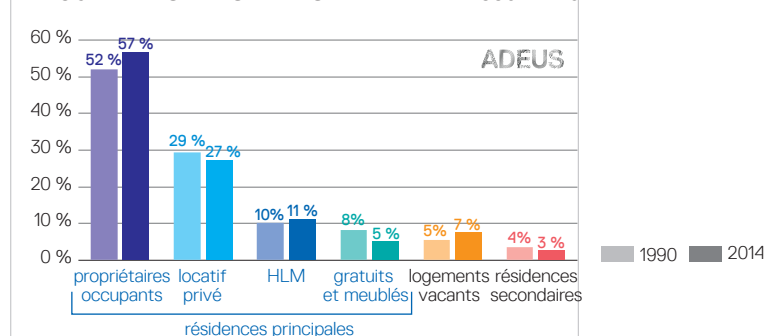
Source : ADEUS

ÉVOLUTION DES COMPOSANTES DU PARC DE LOGEMENTS DANS LE BAS-RHIN (BASE 100 EN 1990)



Source : INSEE, RP

ÉVOLUTION DU POIDS DES STATUTS D'OCCUPATION ET CATÉGORIES DE LOGEMENTS DANS LE BAS-RHIN ENTRE 1990 ET 2014



Source : INSEE, RP

Hausse de la vacance : un signal d'alarme ?

Fait majeur de l'évolution de la structure du parc, la vacance a gagné deux points en 25 ans pour atteindre 7,5 % (près de 40 000 logements dans le Bas-Rhin). Bien en-dessous du niveau national en 1990, elle l'a aujourd'hui quasiment rejoint. La tendance se confirme dans les chiffres du dernier recensement de la population de 2015 (7,7 %).

La hausse est préoccupante dans les territoires les plus touchés, notamment en termes d'attractivité et de devenir des centres-bourgs (93 communes présentent des taux de vacance supérieurs à 10 %). Pour autant, le Bas-Rhin reste le département le moins touché dans la région Grand Est par la vacance des logements. En outre, la vacance est un phénomène complexe, qui n'indique pas forcément un surplus d'offre par rapport à la demande et peut s'expliquer par plusieurs facteurs : inadéquation du parc en taille, localisation, prix, confort, etc.

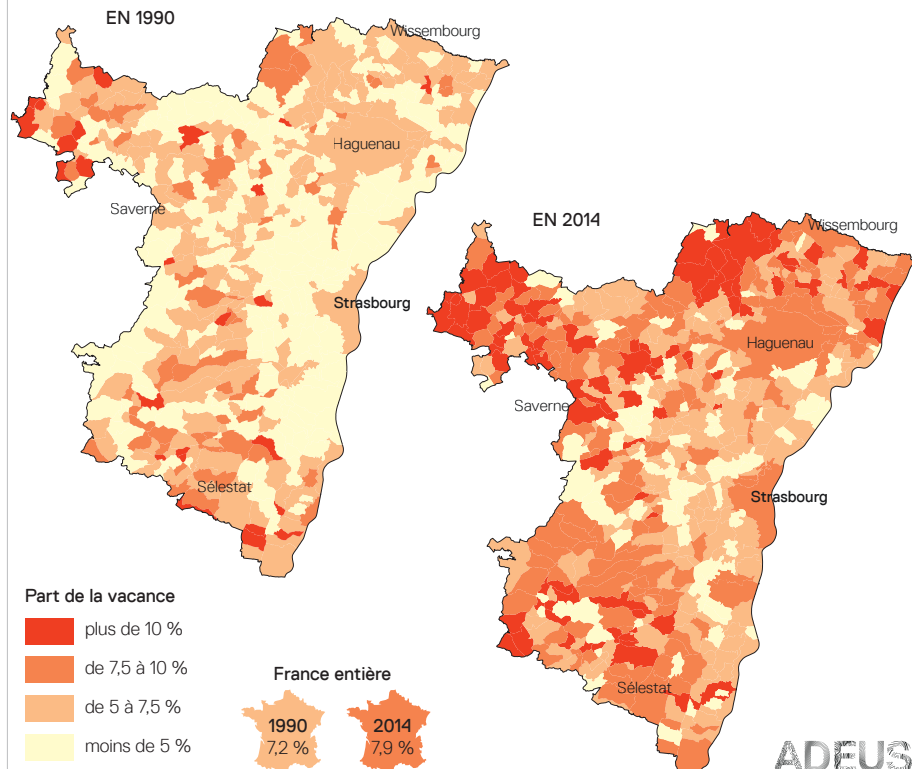
Des Bas-Rhinois de plus en plus propriétaires

De son côté, la propriété occupante, déjà majoritaire dans le Bas-Rhin en 1990 (52 %), a gagné près de 5 points en 25 ans (+3 au niveau national) pour s'établir à 57 % (58 % au niveau national). Cette hausse a des effets positifs pour la réponse aux aspirations des ménages, leur sécurisation financière et leur stabilisation sur les territoires. Mais elle a aussi pour effet de limiter l'offre en logements pour les ménages jeunes en forte mobilité résidentielle, qui ont des besoins de souplesse face à l'emploi en début de parcours professionnel³.

Par ailleurs la hausse de la propriété occupante s'est faite, de façon croissante, dans l'ancien avec une partie de ces logements qui étaient occupés auparavant par des locataires, accélérant ainsi le recul du locatif privé.

3. Plus de propriétaires depuis cinquante ans : des effets secondaires défavorables à l'emploi ? INSEE Analyses n° 37, avril 2018.

PROGRESSION DE LA VACANCE DANS LE BAS-RHIN ENTRE 1990 ET 2014



Source : INSEE, RP

Recul du locatif privé

La croissance faible du locatif privé lui a fait perdre du poids dans le stock de logements (2 points en 25 ans). C'est principalement au sein de l'Eurométropole (où est localisée 60 % de l'offre locative privée du département) que s'est joué ce phénomène. La faible croissance de ce parc constitue une perte d'attractivité pour les territoires dans l'accueil de ménages diversifiés, et notamment de jeunes ménages en mobilité. Par ailleurs, la diminution du nombre de logements gratuits et meublés renforce encore cette dynamique d'affaiblissement de l'offre locative privée.

Un parc HLM porté par des politiques ambitieuses

De son côté, le parc HLM a bénéficié d'un taux de croissance important, faisant son apparition sur des territoires où il était presque inexistant dans les années 1990 : 158 communes qui n'avaient pas logement social sur leur territoire en 1990

en comptent aujourd'hui. Parmi celles qui en possédaient déjà en 1990, 38 ont plus que doublé leur parc social. Malgré tout, il n'a gagné qu'un point dans le stock global, passant de 10 à 11 %, rappelant la nécessité d'efforts continus et ambitieux de construction de logements sociaux pour leur conserver un poids significatif dans le parc et apporter des réponses à tous les types de ménages.

La recomposition des dynamiques territoriales

L'observation des évolutions du parc de logements permet d'analyser **les transformations du rôle d'accueil des territoires**, au regard de leur positionnement initial dans les années 1990 et de leur **capacité à loger des types de ménages diversifiés**. En 25 ans, les intercommunalités du Bas-Rhin ont connu des rythmes de croissance différenciés et des évolutions diverses de la structure de leur parc. De ce fait, **elles peuvent être regroupées selon trois types dynamiques : ralentie, constante et forte**. À l'intérieur de chacune d'entre elles, des sous-catégories peuvent être distinguées pour une approche territoriale plus fine.

L'Eurométropole de Strasbourg est considérée à part du fait de sa trajectoire et de la composition de son parc, tout à fait spécifique.

Les territoires à dynamique ralentie

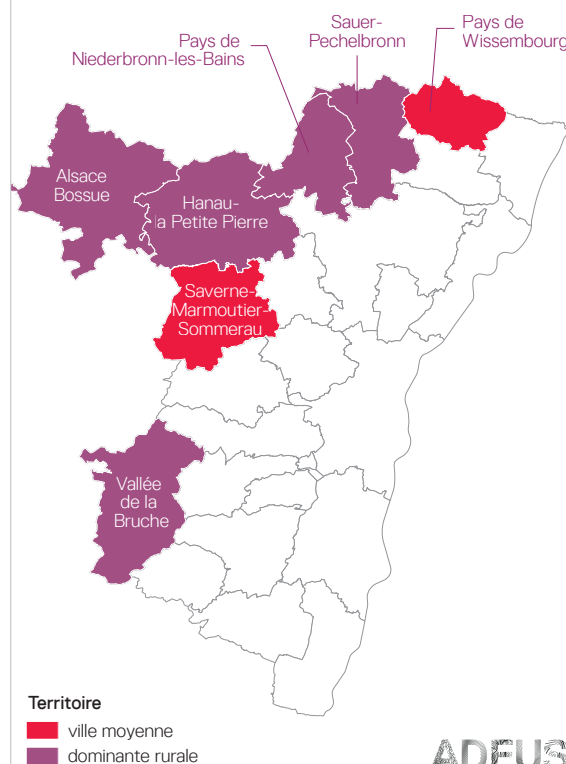
Au sein des sept territoires de cette catégorie, la **croissance du parc** de 1990 à 2014 a été inférieure à la moyenne départementale. Ils ont par ailleurs en commun une vacance élevée et en hausse et une part de propriétaires occupants en forte progression.

Ces territoires à dynamique lente semblent ainsi se positionner dans **une forme de spécialisation autour de l'accueil de propriétaires occupants et sont fragilisés par le poids de la vacance**.

On retrouve dans cette catégorie des territoires ruraux aux franges nord et ouest du département, ainsi que des territoires de villes moyennes. Dans les Communautés de communes (CC) du Pays de Wissembourg et de Saverne-Marmoutier-Sommerau, les parcs locatifs privé et social sont plus importants qu'en secteur rural, mais l'observation d'une dynamique lente n'en est que plus marquante au regard du rôle structurant d'un territoire de ville moyenne.

Pourtant, des politiques de l'habitat et des outils d'intervention existent sur ces territoires à différentes échelles : PLH (Saverne), SCoT, dispositifs issus du Plan départemental de l'habitat, programmes de réhabilitation et conventionnement dans le parc privé, etc. Mais ils ne semblent pas avoir eu d'impacts significatifs sur l'évolution de la structure du parc de logements.

DEUX TYPES DE TERRITOIRES À DYNAMIQUE RALENTIE



30 % de croissance du parc de 1990 à 2014 (moyenne Bas-Rhin : 37 %)

Poids des propriétaires occupants :

+5 points

9 % de vacance (moyenne Bas-Rhin : 7 %)



Des territoires à dynamique constante

Ces neuf intercommunalités, très hétérogènes, partagent **une forme de continuité dans leur positionnement sur 25 ans**, soit :

- par une diversification des statuts d'occupation, mais qui reste assez lente dans un contexte de croissance moyenne du parc ;
- au travers d'une stabilité des statuts d'occupation, malgré une forte croissance du parc.

Ainsi, les territoires vosgiens de la Vallée de Villé et de Mossig et Vignoble ou, plus proches de l'Eurométropole, de la Basse Zorn et des Portes de Rosheim ont un taux de croissance du parc dans la moyenne départementale (entre 35 et 43 % sur 25 ans) et voient leur parc se diversifier lentement. Sur ces territoires, on relève en 25 ans **une faible hausse du poids du parc social et une hausse plus importante du parc privé**. Ces quatre territoires n'en restent pas moins différents entre eux, plus ou moins proches de l'Eurométropole ou de villes moyennes, et verront sans doute le développement de leur parc se distinguer dans les prochaines années.

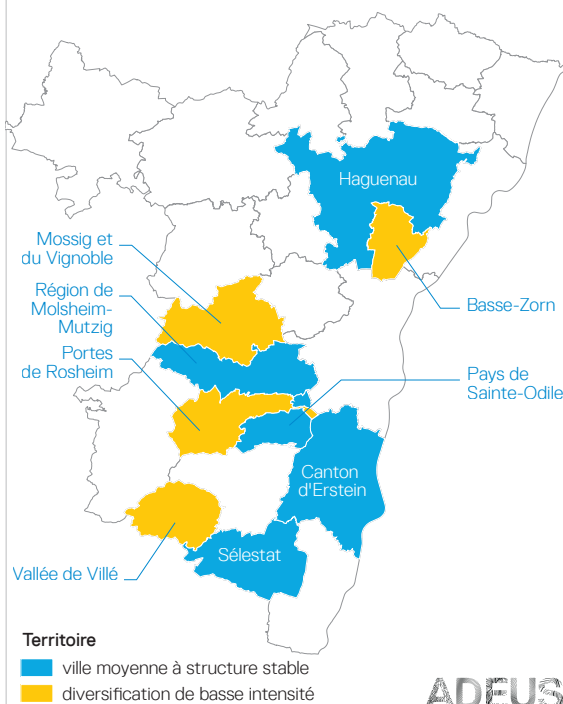
L'autre catégorie de territoires « stables » est constituée d'intercommunalités au sein desquelles se trouve une ville moyenne (Haguenau, Obernai, Sélestat, Erstein, Molsheim). Ils ont en commun **une forte croissance du parc de 1990 à 2014 (autour de 50 %), mais dans le même temps une stabilité des statuts d'occupation** à quelques exceptions près (augmentation du poids du parc social dans les CC du Pays de Sainte Odile et de Haguenau, augmentation du poids du parc privé dans les CC de Sélestat et de la Région de Molsheim-Mutzig).

Le faible niveau de diversification du parc sur ces territoires peut s'avérer préjudiciable à leur attractivité démographique (nécessité de développer du parc locatif pour attirer de nouveaux types de ménage) et questionne les conditions d'efficience des politiques de l'habitat qui y sont mises en œuvre.

Les territoires à dynamique forte

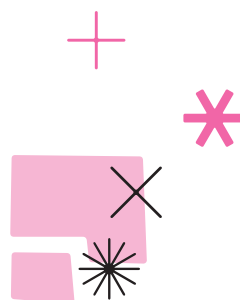
Il s'agit de sept intercommunalités dont la croissance du parc a été forte en 25 ans (de 48 % dans le Pays de Barr jusqu'à 80 % dans la CC du Kochersberg). Elles présentaient dans les années 1990 un profil de propriété occupante prédominante (de 70 à 80 %), mais ont vu une diversification forte de leur parc par la hausse du locatif privé qui a doublé, voire triplé de volume quand le poids de la propriété occupante restait stable ou diminuait.

DEUX TYPES DE TERRITOIRES À DYNAMIQUE CONSTANTE



50 % de croissance du parc de 1990 à 2014 dans les territoires de villes moyennes (Bas-Rhin : 37 %)

40 % de croissance du parc de 1990 à 2014 dans les territoires de diversification de basse intensité (Bas-Rhin : 37 %)



Deux groupes peuvent être distingués :

- Le premier, avec des territoires proches de l'Eurométropole (Kochersberg, Pays de la Zorn) ou inscrits dans des dynamiques transfrontalières (Plaine du Rhin, Pays Rhénan, Ried de Marckolsheim), où la diversification est également passée par une forte hausse du locatif social. Même si, partant d'une offre très réduite, son poids demeure modeste, voire très modeste.

Au sein de ces territoires, le développement du locatif permet d'accueillir de nouveaux types de ménages. Cependant, la question de l'accessibilité financière de l'offre créée se pose, au regard des prix immobiliers souvent très élevés (Kochersberg, Pays de la Zorn, Pays Rhénan). En l'absence de PLH à ce jour, il est difficile de définir et porter des politiques assurant l'accessibilité d'une partie du parc neuf sur des territoires tendus.

- Dans le deuxième groupe (Outre-Forêt et Pays de Barr), la diversification s'est appuyée uniquement sur le locatif privé, le parc social y ayant même perdu du poids.

Ces deux territoires se caractérisent également par une vacance élevée et en augmentation (la CC de la Plaine du Rhin est, elle aussi, touchée par une vacance forte et en hausse).

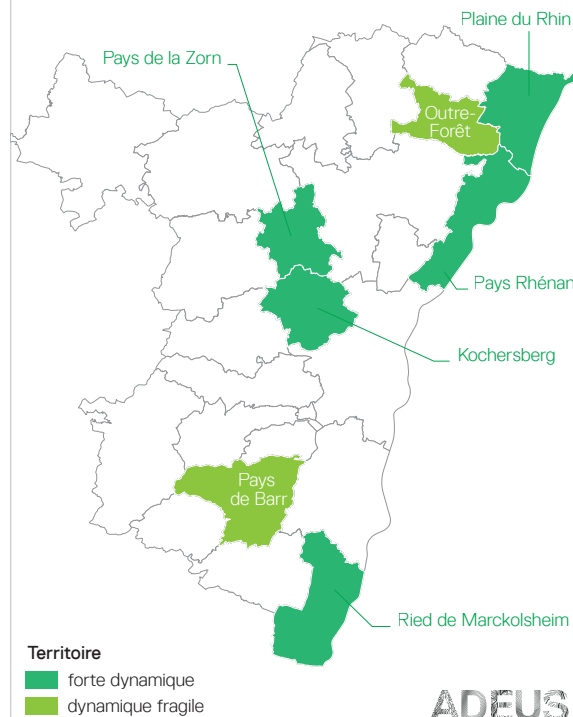
Sur ces territoires, le locatif privé permet une diversification dans l'accueil des ménages et une offre alternative au parc social manquant (notamment dans un contexte de prix immobiliers bas). Néanmoins, le développement d'une offre neuve risque de créer un effet de concurrence avec le parc existant et de renforcer la vacance, qui concerne souvent un parc peu attractif pour les familles (logements de centre-bourg, peu lumineux, anciens et parfois inconfortables, soumis à des contraintes patrimoniales, etc.).

L'Eurométropole : une dynamique retrouvée

Enfin, la structure du parc de logements de l'Eurométropole de Strasbourg est tout à fait spécifique à l'échelle du Bas-Rhin de par le poids qu'y occupe le secteur locatif privé et social. Deux évolutions majeures de ces 25 dernières années peuvent être relevées :

- la reprise d'un rôle moteur dans la dynamique de la construction neuve ;
- une transformation significative de la structure de l'offre avec la forte hausse du poids de la propriété occupante (+5 points), concomitante à la baisse du poids du locatif privé (-6 points).

DEUX TYPES DE TERRITOIRES À DYNAMIQUE FORTE



58 % de croissance du parc de 1990 à 2014 (moyenne Bas-Rhin : 37 %)

Poids du locatif privé :
+6 points

Ce dernier changement s'explique par deux phénomènes majeurs : d'une part, l'accession à la propriété dans des logements auparavant mis en location et, d'autre part, le passage dans les secteurs touristiques de la location classique à la location saisonnière (quasi doublement, à Strasbourg, des résidences secondaires et logements occasionnels de 2010 à 2015).

La hausse des propriétaires est positive pour l'ancrage des ménages (et notamment des familles) au sein de la métropole. Mais la baisse corrélative du poids du locatif privé présente un risque de faire augmenter la tension dans ce secteur pour l'accueil des étudiants, des jeunes ménages mobiles ou des plus modestes.

Conclusion et enjeux

Avec près de 143 000 logements supplémentaires et de fortes évolutions structurelles depuis 1990, le visage du parc de logements bas-rhinois a été profondément modifié. Faire le récit de ces évolutions permet d'en comprendre les causes, les enjeux et les enseignements à retenir en termes de politiques publiques. Ce récit a ainsi mis en exergue des phénomènes majeurs comme la diminution des besoins en logements liés aux nouveaux ménages, la hausse préoccupante de la vacance, ou encore la nette augmentation des propriétaires et le recul corrélé du locatif privé.

Il a permis également de mesurer le chemin parcouru par les intercommunalités vers le développement et la diversification de l'offre en logements, qui a conduit beaucoup de

territoires à des transformations sensibles de la structure de leur parc, et donc de leur fonctionnement.

De ces évolutions, des enjeux importants émergent pour l'avenir :

- L'augmentation de la vacance, qui mérite d'être mieux étudiée, mais qui pose d'ores et déjà la question de l'équilibre dans les politiques locales entre adaptation de l'offre existante et développement d'une offre neuve nécessaire à l'attractivité des territoires ;
- L'insuffisante diversification de l'offre dans les territoires, notamment au sein des villes moyennes, qui interroge l'efficacité des leviers d'action mis en œuvre jusqu'à présent ;
- L'accessibilité financière de l'offre déployée dans les territoires les plus

dynamiques et les nécessaires politiques d'accompagnement à mettre en place ;

- La redynamisation des territoires en retrait, avec des outils d'intervention adaptés à leur réalité ;
- L'évolution du rôle moteur de la métropole en matière de construction neuve dans les années à venir. Va-t-on vers un « rééquilibrage » de l'offre ou une confirmation de la baisse tendancielle des taux de croissance du parc de logements sur le département ?

Ces enjeux sont complexes et méritent encore des approfondissements, à venir dans le cadre des prochains travaux de l'Observatoire départemental de l'habitat du Bas-Rhin.

Définitions et repère méthodologique

- Les logements sont analysés au regard de trois catégories : résidences principales, résidences secondaires, logements vacants. Les résidences principales se décomposent ensuite en statuts d'occupation : propriété occupante, locatif privé, locatif social, logements meublés et gratuits.
- L'approche s'appuie sur des données mobilisables sur un temps le plus long possible : données à la commune de l'INSEE issues des recensements de 1990 à 2014 et données Sitedel sur la construction neuve de 1980 à 2016.
- La typologie est élaborée sur la base des taux de croissance et de l'évolution de la structure du parc de logements. Les territoires sont regroupés selon des structures de parc proches (rural ou péri-urbain, villes moyennes, métropole) et les évolutions sont traduites en « diversification », « continuité » ou « fragilisation », au regard des rôles attendus des territoires.

L'approche est enrichie de connaissances qualitatives sur les dynamiques territoriales.



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

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**
Équipe projet : **Samuel Jablon (chef de projet), Magali Biset, Amandine Mallick, Nadia Monkachi, Lucile Weill-Barillet**
PTP 2018 - N° projet : **1.3.1.5**
Photo et mise en page : **Jean Isenmann**

© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org