

LES LOYERS SOCIAUX DANS LE BAS-RHIN : UNE RÉALITÉ À DÉCRYPTER

225

DÉCEMBRE 2016



HABITAT



Si le logement social est sans cesse renforcé par les évolutions législatives, c'est que son rôle est primordial dans le développement des territoires.

Car, outre ses capacités à permettre aux ménages modestes d'accéder à des biens en adéquation avec leurs aspirations, il est également un levier pour une plus grande diversité sociale dans tous les territoires.

Mais encore faut-il que les niveaux des loyers sociaux soient suffisamment accessibles pour permettre d'atteindre ces objectifs.

Contrairement à une idée reçue, les loyers sociaux sont loin d'être homogènes et varient fortement selon des paramètres comme le type de financement. Ainsi, en 2015, les loyers sociaux dans le Bas-Rhin oscillent entre 4,46€/m² de surface habitable pour les moins chers à plus de 7€/m² pour les plus chers.

De plus, les loyers sociaux ne sont pas toujours inférieurs à ceux pratiqués dans le locatif privé, notamment dans les territoires où ce dernier est peu attractif (vétusté, consommation énergétique élevée, etc.).

De là, deux questions majeures se posent aujourd'hui : quels sont les facteurs explicatifs de l'hétérogénéité des prix des loyers sociaux ? Quelle complémentarité et quelle concurrence avec le locatif privé ?

Ces questions renvoient à des enjeux forts pour les politiques publiques de l'habitat. À l'heure de la rationalisation des budgets, celles-ci gagneraient en effet à optimiser leurs aides au logement social au plus près des besoins des ménages et à le positionner en fonction des réalités locales de chaque territoire.

Quels facteurs explicatifs de la hiérarchie des prix des loyers ?

Avec près de 195 000 logements, l'ensemble du parc locatif représente 41% des résidences principales du Bas-Rhin en 2013. Le secteur privé est largement majoritaire car le locatif social n'en représente qu'un peu plus d'un quart.

LE LOCATIF SOCIAL BAS-RHINOIS : CHIFFRES CLÉS

- 63 400 logements en 2015
- Un parc en hausse de 3,2% par rapport à 2014
- 43% des communes du Bas-Rhin disposent de logements locatifs sociaux
- 5,49 €/m² : prix du loyer médian
- 96% de logements collectifs

Qu'il soit privé ou social, le parc locatif bas-rhinois se caractérise par une offre très hétérogène, tant du point de vue géographique que par la diversité des biens proposés à la location. Les loyers sont également très hétérogènes et leur analyse ne révèle pas forcément une hiérarchie stricte entre loyers privés (les plus chers) et loyers sociaux (les moins chers).

Un poids primordial du type de financement dans le social... en principe

Le type de financement du logement social est le déterminant majeur des niveaux de prix des loyers, puisqu'en toute logique il définit les plafonds des loyers à ne pas dépasser par les opérateurs sociaux.

Ainsi, la dispersion des niveaux de loyers devrait suivre une courbe croissante allant des logements dédiés aux plus défavorisés (financés aujourd'hui par le Prêt locatif aidé d'intégration : PLAI) aux logements pour les catégories plus aisées (Prêts locatifs sociaux : PLS) en passant par les ménages intermédiaires, cœur de cible du logement social (Prêt locatif à usage social : PLUS).

Cependant, l'observation des niveaux de loyers sociaux bas-rhinois fait aujourd'hui apparaître une hiérarchie beaucoup moins nette.

FINANCEMENTS PRINCIPAUX DU LOGEMENT SOCIAL

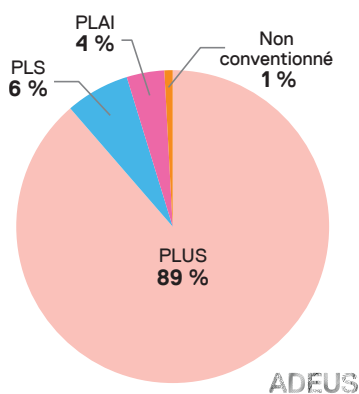
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration destiné à la construction ou l'acquisition de logements destinés à des ménages défavorisés (loyers et plafonds de ressources plus bas)

PLUS : Prêt locatif à usage social pour la construction et l'acquisition de logements locatifs sociaux (loyers et ressources plafonnés)

PLS : Prêt locatif social, financement de logements conventionnés à caractère intermédiaire (plafonds supérieurs à ceux du parc financé en PLUS)

RÉPARTITION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX (LLS) BAS-RHINOIS EN 2015 SELON LE TYPE DE FINANCEMENT

Source : RPLS 2015 - DREAL



Une réalité plus complexe

Comme le montre le graphique ci-contre, la hiérarchie des loyers sociaux est bien observable en général avec une nette différence entre les loyers les moins chers en PLAI et les plus chers en PLS ou non conventionné, les PLUS occupant un positionnement intermédiaire.

Cependant, le chevauchement entre PLUS et PLAI est intéressant à noter. D'abord, pour 50% des loyers ils sont quasi équivalents dans les deux cas. Ensuite, 25% des loyers du PLUS, destinés aux catégories intermédiaires, sont inférieurs à ceux du PLAI destinés aux plus démunis.

Ce constat s'explique par deux grands facteurs :

- D'une part, sous la dénomination PLUS sont aujourd'hui regroupés de nombreux logements reclassés après la réforme des aides au logement de 1977, y compris des logements de moins bonne qualité non réhabilités et donc avec des loyers particulièrement bas ;
- D'autre part, les difficultés croissantes dans le montage des opérations de construction de logements sociaux (subventions publiques à la baisse, coût du foncier, etc.) entraînent des loyers d'équilibre plus chers pour les logements très sociaux d'aujourd'hui que pour les logements sociaux « ordinaires » d'hier. Si bien qu'une partie de ce logement social « ordinaire » se retrouve à un niveau égal ou inférieur à celui destiné aux personnes les plus modestes.

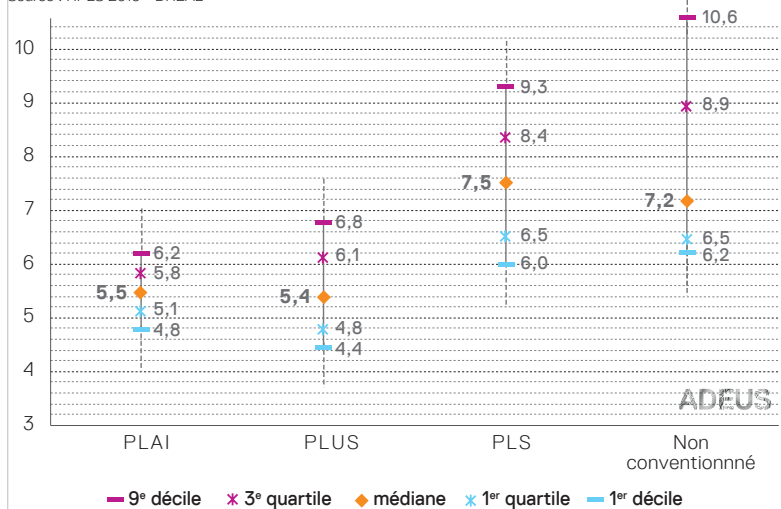
D'ailleurs et de manière plus générale, les logements sociaux construits après-guerre et jusqu'en 1977 offrent aujourd'hui les niveaux de loyers les plus bas et les plus resserrés.

Le tournant pris après l'année 1977, suite à la grande réforme du mode de financement du logement social et l'introduction de l'aide à la personne avec la création de l'Aide personnalisée au logement (APL), marque une évolution certaine des prix qui progressent fortement à la hausse depuis.

Le loyer médian se situe ainsi sous la barre de 5 €/m² pour les logements mis en location entre 1948 et 1977, contre 5,7 €/m² entre 1978 et 1990. Sur les périodes 1991-1999 et après, les écarts et les niveaux des loyers sont les plus élevés avec un loyer médian autour de 6,3 €/m².

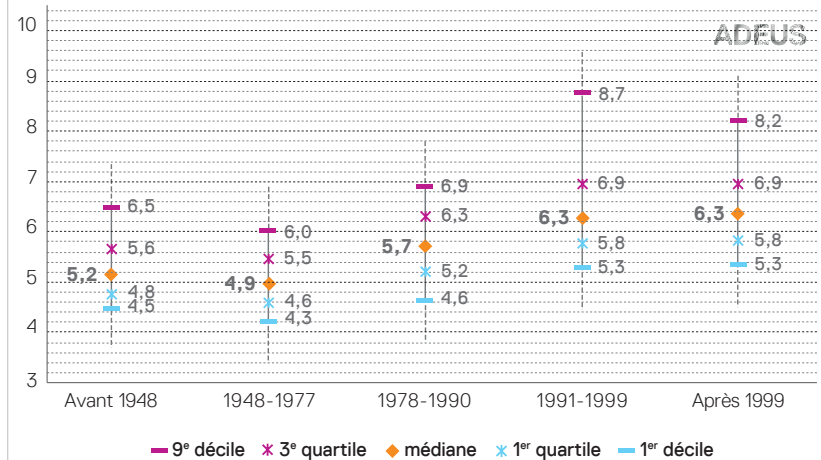
DISPERSION DES LOYERS DU PARC LOCATIF SOCIAL SELON LE TYPE DE FINANCEMENT DANS LE BAS-RHIN EN 2015 (EN €/M²)


Source : RPLS 2015 - DREAL



DISPERSION DES LOYERS DU PARC LOCATIF SOCIAL SELON L'ÉPOQUE DE CONSTRUCTION DANS LE BAS-RHIN EN 2015 (EN €/M²)

Source : RPLS 2015 - DREAL





La localisation, un facteur plus déterminant dans le privé...

Du côté du locatif privé, les variations des loyers sont liées à plusieurs facteurs, dont le type de logements (maison/ appartement), le nombre de pièces ou encore l'époque de construction.

Mais plus fondamentalement, les déterminants des loyers privés et de leur évolution se différencient du social sur deux points essentiels :

- D'abord, le privé obéit davantage à une logique de marché et donc d'adaptation de l'offre à la demande. Ainsi, à qualité égale, un logement se trouvant dans un territoire fortement demandé par les ménages verra ses loyers se situer à des niveaux élevés. Dans l'Eurométropole, par exemple, les loyers médians les plus chers sont enregistrés dans les quartiers centraux très prisés.
- Par contre, la localisation géographique en tant que telle ne semble pas être un déterminant des niveaux de loyers dans le social. Les niveaux de prix des logements sociaux dans l'ensemble du département ne montrent pas aujourd'hui de différences entre les territoires, à l'exception de quelques cas marginaux.



... ainsi que la stabilité des locataires

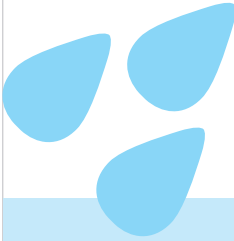
L'ancienneté d'emménagement des locataires est le second facteur qui joue un rôle important dans l'évolution des loyers privés. Le renouvellement du locataire donne lieu en général à des rattrapages importants des loyers.

Dans le locatif social, par contre, le changement de locataire ne peut donner lieu à une revalorisation du loyer, hormis le coût de l'indice en vigueur.

Loyers privés et sociaux obéissent donc à des logiques différentes de formation et d'évolution. Mais les deux parcs de logements sont confrontés à la demande d'accès au locatif des ménages modestes dans les différents territoires du département.

Si le social est destiné par définition à des ménages avec des ressources plafonnées, le locatif privé joue également un rôle primordial dans l'accueil des ménages en mobilité résidentielle (avec le taux de rotation le plus fort) et d'une part importante de ménages en situation de précarité.

Comment l'offre locative dans son ensemble répond-elle aux besoins des plus modestes ? Y a-t-il complémentarité comme il est logique de le penser ? Ou au contraire concurrence, et le cas échéant, sur quels territoires ?



Repère méthode : reclassement des loyers par type de financement

Afin de rendre plus lisible et concordant dans le temps les types de financements du logement social actuel et ancien, un regroupement en quatre grandes catégories a été opéré selon une méthode développée par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) :

- PLA1 (PLA d'intégration-LLTS dans les départements d'outre-mer (DOM), PLA LM/PLATS/PLAI-LLS dans les DOM) ;
- PLUS (PLA social/PLA ordinaire, HBM, PLR/PSR, HLM/O, ILM, prêts spéciaux du Crédit foncier de France (CFF) et autres financements avant et après 1977) ;
- PLS (PPLS/PLA CFF, PCL conventionné ou non/PCLS) ;
- non conventionné (PLI et ILN).



Loyers privés et publics : complémentaires ou concurrents ?

Une complémentarité dans la majorité des cas...

Bien que le poids respectif des deux parcs locatifs ne soit pas d'égale importance (environ un quart pour le social, trois quarts pour le privé), comparer leurs loyers permet de mesurer leurs complémentarités au niveau de l'ensemble du marché immobilier, le social devant en principe se situer en dessous du privé.

Cette mise en regard fait ressortir tout d'abord un premier grand constat, à savoir que l'existence du parc locatif social étend la gamme en termes de loyers, particulièrement dans les territoires fortement pourvus en offre locative, comme à Strasbourg ou dans les grandes villes du département.

Ensuite, le constat peut être fait globalement d'une relative bonne complémentarité des deux offres locatives sur l'ensemble du département, quel que soit le niveau d'armature territoriale.

Certains territoires bas-rhinois disposent même d'une offre locative parfaitement complémentaire entre public et privé, dans la mesure où les niveaux de loyers sociaux sont toujours en dessous du privé. C'est le cas par exemple de Molsheim-Mutzig et Obernai où les prix des loyers sont strictement hiérarchisés entre parc social et parc privé. Cette situation de parfait positionnement du parc social, quand il existe, s'explique souvent par des particularités locales (le statut du bailleur, le type et l'ancienneté du parc, etc.).

... mais de fortes concurrences par endroit

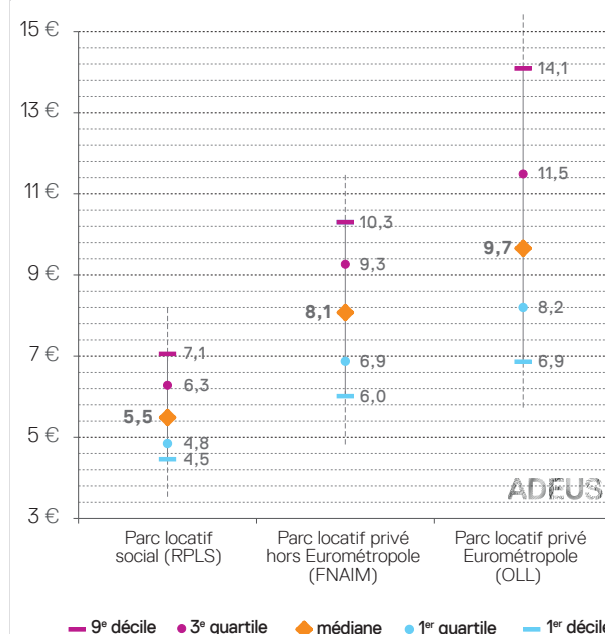
Par contre, d'autres territoires bas-rhinois présentent des chevauchements significatifs, dans la mesure où une part des loyers privés (certes les plus bas) y est largement en-dessous des niveaux les plus hauts des loyers sociaux.

Ce constat s'observe particulièrement dans les petites communes, qu'elles se situent dans l'Eurométropole de Strasbourg ou en dehors. Il est d'ailleurs particulièrement marqué dans les communes rurales, dans lesquelles 75 % des loyers sociaux se superposent à ceux du privé. Et c'est dans ces mêmes communes rurales que l'on trouve l'écart le plus faible entre les loyers médians, avec 5,76 €/m² pour le parc public et 7,60 €/m² pour le privé, soit un écart de 1,84 €/m². Dans une moindre mesure, ce constat est également relevé dans les quartiers centraux de Strasbourg.

La superposition entre loyers sociaux et privés s'estompe cependant lorsque l'on laisse de côté les logements sociaux les plus chers (PLS et non conventionnés). Mais des zones de chevauchement demeurent néanmoins.

DISPERSION DES LOYERS DU PARC LOCATIF SOCIAL ET DU PARC LOCATIF PRIVÉ DANS LE BAS-RHIN EN 2015 (EN € / M²)

Source : RPLS 2015-DREAL ; OLL-ADEUS ; FNAIM



Le fait que des loyers sociaux se retrouvent au même niveau que certains loyers privés s'explique en grande partie par les différences de loyers des logements sociaux anciens et récents. Plus le parc est ancien, plus les étendues de loyers sont grandes, et plus le parc est récent, moins la palette est grande et plus le champ est concurrentiel avec le privé.

Et c'est d'autant plus le cas pour le logement social que la qualité du parc privé est moins attractive (époque de construction, confort, services, etc.). C'est ce qui explique la situation de superposition dans les petites communes où la construction de logements sociaux s'est faite tardivement, généralement à partir des années 1980, et qui disposent donc du parc social le plus récent et le plus cher.

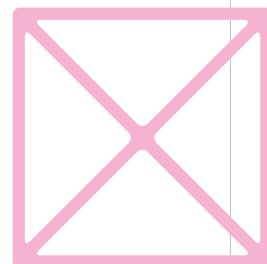
De même, dans les quartiers centraux de Strasbourg, parmi le très grand nombre de logements offerts à la location dans le privé, un segment de ce parc se situe à des prix similaires, voire inférieurs au social, notamment dans les quartiers les moins attractifs, qui comptent un parc important de logements très anciens.

Loyers privés et sociaux : une hiérarchie territoriale inverse...

La superposition des loyers sociaux et privés est aussi une question de répartition territoriale des logements. Ainsi, leur hiérarchie, d'un territoire bas-rhinois à l'autre, suit deux logiques diamétralement opposées :

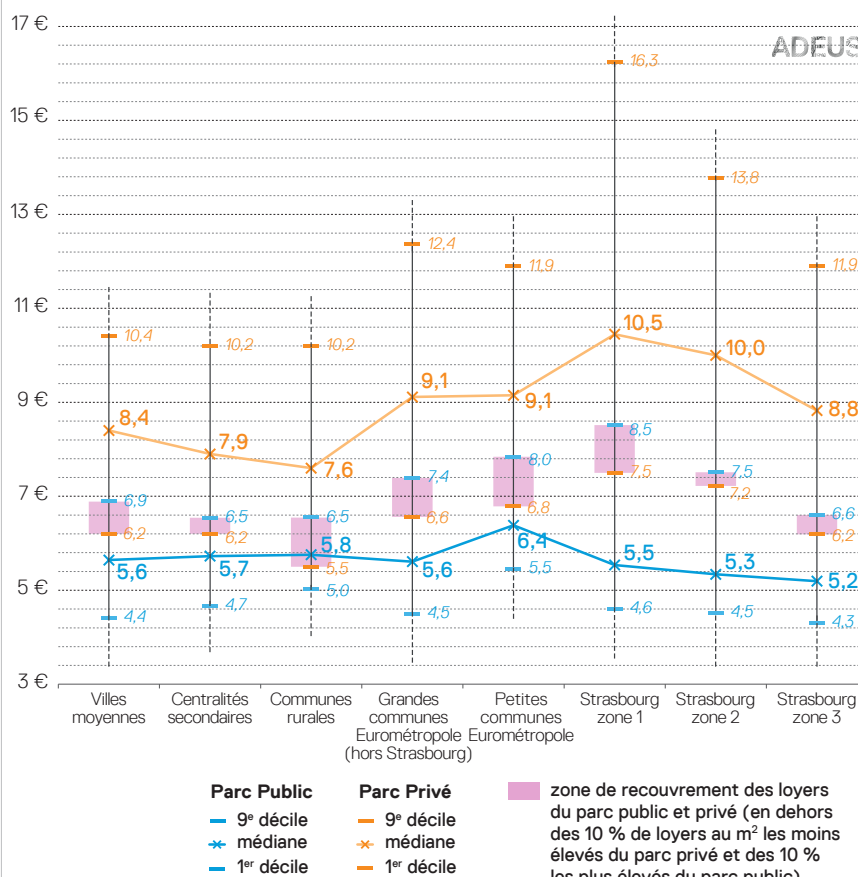
- Dans l'Eurométropole, les loyers médians les plus faibles dans le privé se trouvent dans les zones périphériques et le plus élevé à Strasbourg-centre (10,45 €/m²), soit un écart de 1,65 €/m². A contrario, le loyer médian le plus faible dans le public se trouve dans les grands quartiers d'habitat social de Strasbourg (ouest, Neuhof, Port du Rhin) : 5,19 €/m², et le plus élevé dans les petites communes de l'Eurométropole, avec 6,38 €/m², soit un écart de 1,19 €/m² ;

- Hors Eurométropole, la même logique de répartition inverse est observée. Dans le privé, plus on s'éloigne du milieu urbain, plus les loyers médians baissent (8,4 €/m² dans les villes moyennes ; 7,9 €/m² dans les centralités secondaires ; 7,60 €/m² dans les communes rurales). À l'inverse, dans le parc public, plus on s'éloigne de la ville, plus les niveaux de loyers médians augmentent (5,64 €/m² dans les villes moyennes ; 5,73 €/m² dans les centralités secondaires ; 5,76 €/m² dans les communes rurales).



DISPERSION DES LOYERS DU PARC LOCATIF SOCIAL ET DU PARC LOCATIF PRIVÉ PAR NIVEAU D'ARMATURE DANS LE BAS-RHIN EN 2015 (EN €/M²)

Source : RPLS 2015-DREAL ; OLL-ADEUS ; FNAIM



... qui conduit à des situations de chevauchement

La hiérarchie inversée des loyers privés et sociaux selon le niveau urbain fait que plus on descend dans l'armature territoriale, plus il y a risque de chevauchement et donc de concurrence entre les loyers sociaux et les loyers privés.

Dans l'Eurométropole, les écarts entre loyers médians publics et privés se resserrent au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville de Strasbourg. Les quartiers centraux strasbourgeois enregistrent l'écart le plus important (5€/m²). Viennent ensuite les quartiers du Neudorf et de la Robertsau (4,7€/m²), puis les autres quartiers de Strasbourg (3,63€/m²). Les grandes et petites communes limitrophes enregistrent respectivement un écart de 3,50€/m² et 2,77€/m².

L'écart entre les loyers privés et sociaux, varie ainsi presque du simple au double entre les petites communes et le centre-ville strasbourgeois.

Hors Eurométropole, le même phénomène de variation de l'écart entre loyers médians sociaux et privés est observable. C'est dans les villes moyennes du département que cet écart est le plus important, bien qu'il reste au même niveau que celui des petites communes de l'Eurométropole. Par contre, c'est dans les communes rurales que les écarts entre les loyers privés et sociaux sont les plus faibles.



Cette logique d'« entonnoir » s'observe donc de manière globale sur tout le département, à mesure que l'on change de niveau d'armature territoriale. Les loyers médians du privé suivent une courbe décroissante, du niveau le plus urbain au niveau le plus rural. La courbe des loyers sociaux va par contre dans le sens croissant.

Des situations de concurrence entre les deux secteurs existent donc bien dans certains territoires et peuvent entraîner des conséquences significatives sur les marchés locaux de l'habitat : perte d'attractivité, vacance durable, taux d'effort trop élevé pour les locataires, etc. Ces situations posent plus largement la question de la pertinence même d'implantation du logement social, notamment le plus cher, dans certains territoires.



Note méthodologique

La comparaison des niveaux de loyers du parc public et du parc privé suppose une méthodologie particulière, car ils ne relèvent pas des mêmes mécanismes de formation des prix. Il est à préciser qu'il s'agit ici d'une première exploration, qui sera consolidée et pérennisée par des exploitations ultérieures. Cette première approche est aujourd'hui permise notamment grâce à l'avancement de l'Observatoire local des loyers (OLL), ainsi qu'au partenariat avec la FNAIM.

Trois sources de données portant sur l'année 2015 ont ainsi été mobilisées :

- le Répertoire du parc locatif social (RPLS), source annuelle qui dresse un état des lieux exhaustif du parc de logements sociaux ;
- le fichier des locations des agences immobilières du réseau FNAIM en 2015. Cette source permet de couvrir une grande partie du département hors Eurométropole, mais ne recouvre qu'une part des locations par agences immobilières et aucune location directe par les propriétaires ;
- l'Observatoire local des loyers, pour le périmètre de l'Eurométropole.

Afin d'obtenir des échelles territoriales comparables, la méthode a consisté à se baser sur des périmètres suffisamment fins tout en conservant un seuil statistique fiable. Ainsi, un découpage inspiré de l'armature des SCoT bas-rhinois a été retenu pour le département hors Eurométropole, quand cela était permis avec la base FNAIM : une partie des villes moyennes (Brumath, Erstein, Haguenau, Molsheim, Mutzig, Obernai, Saverne, Sélestat, Wissembourg), les centralités secondaires et autres centralités (à l'exception de Brumath et Erstein qui ont été traitées comme des villes moyennes, au regard notamment des caractéristiques de leur parc locatif social) et les communes rurales. Le territoire de l'Eurométropole, quant à lui, a été découpé en cinq zones selon le périmètre d'observation de l'OLL.

Conclusion et enjeux

L'analyse des loyers sociaux dans le Bas-Rhin, fait ressortir une réalité complexe qu'il s'agit de décrypter et d'interpréter avec prudence.

D'abord, et contrairement à une idée répandue, **les loyers sociaux sont loin d'être homogènes**. Un certain nombre de facteurs, comme le type de financement ou les caractéristiques du bien loué (nombre de pièces), font varier de manière significative les niveaux de prix dans ce secteur.

Ensuite, la **hiérarchie censée exister selon le type de financement**, entre loyers très sociaux et loyers sociaux ordinaires, **ne s'observe pas toujours** dans la réalité de l'offre aujourd'hui.

Enfin, les loyers sociaux **ne se situent pas toujours en dessous des loyers privés** qui répondent, quant à eux, à des logiques de marché et de l'adéquation entre offre et demande.

Par conséquent, le logement social n'héberge pas uniquement les ménages les plus précaires, et le parc privé peut jouer quant à lui un rôle d'accueil des ménages modestes, voire très modestes.

Si l'existence des deux offres locatives permet indéniablement d'élargir la gamme des prix et de répondre ainsi à la variété des besoins en logements, le chevauchement de leurs niveaux de loyers dans de nombreux territoires crée **des situations de concurrence pouvant entraîner d'importants dysfonctionnements** (perte d'attractivité, inadéquation aux besoins des ménages, etc.). C'est particulièrement le cas dans les petites communes rurales ou périurbaines.

Ce constat interroge l'impact et l'efficacité recherchée par les élus et les acteurs porteurs des politiques publiques de l'habitat. Car si le **logement social demeure un enjeu primordial pour tous les territoires**, la seule question de son développement quantitatif est insuffisante. Son positionnement **mérite d'être davantage pensé au regard de chaque contexte local**, à la fois en termes de typologie et de qualité, mais aussi de prix.



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

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice Générale**
Équipe projet : **Sabine Vetter (chef de projet), Thomas Graff**
(responsable du livrable), **Amandine Mallick, Magali Biset,**
Nadia Monkachi, Stéphanie Martin
PTP 2016 - N° projet : **1.3.1.5**
Photo : **Jean Isenmann** - Mise en page : **Chloé Michaut**

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