

# LE LOGEMENT SOCIAL BAS-RHINOIS L'OFFRE À L'ÉPREUVE DES BESOINS

336

MARS 2023



HABITAT



La répartition des logements locatifs sociaux est un élément déterminant de la cohésion sociale et territoriale du Bas-Rhin.

L'Eurométropole de Strasbourg concentre près de 80 % des logements sociaux bas-rhinois. À titre de comparaison, l'agglomération de Colmar et Mulhouse Alsace Agglomération concentrent, elles, 68 % du parc haut-rhinois. Corollaire de cette concentration, la forte augmentation de l'offre neuve en logement social

dans l'Eurométropole de Strasbourg depuis 2010 n'a pas eu pour effet de faire baisser la tension sur le parc social. Au contraire, celle-ci ne cesse de croître d'année en année.

Se pose alors la question de la pertinence de l'augmentation continue de l'offre dans l'Eurométropole de Strasbourg. Néanmoins, les besoins de développement de l'offre nouvelle en logements sociaux existent-ils dans tous les territoires en dehors de l'Eurométropole ? À quels niveaux ?

L'offre existante permet-elle de répondre aux évolutions récentes de la demande ?

Si les besoins sont multiples (volume, niveaux de loyers, typologies, ...), ils se déclinent différemment selon les territoires. Les défis pour les acteurs locaux de l'habitat sont par conséquent à chaque fois spécifiques.

# Une répartition du logement social qui évolue

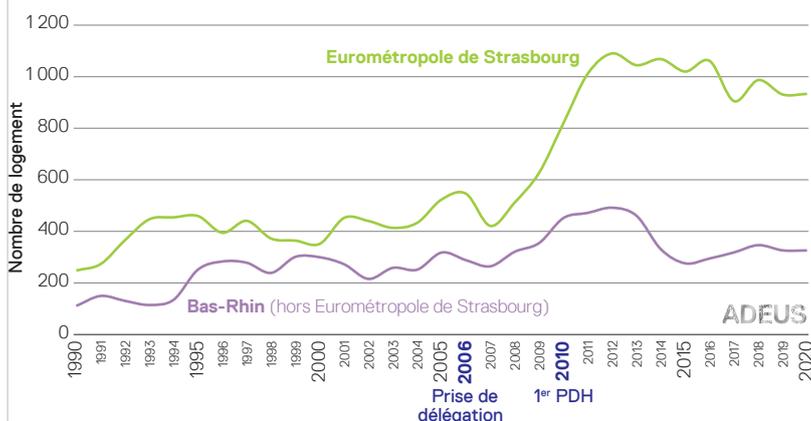
## Un développement de l'offre neuve à la fin des années 2000 ...

Alimentée par une politique de l'habitat volontariste (prise de délégation des aides à la pierre et mise en œuvre du premier plan départemental de l'habitat), la production neuve de logements sociaux connaît une nette augmentation à partir de 2007 dans le Bas-Rhin, hors Eurométropole de Strasbourg. Cependant, cette hausse n'atteint pas le niveau métropolitain (68 % de l'offre neuve en 2020) qui s'inscrit dans une dynamique forte de la construction neuve de logements publics et privés depuis la fin des années 2000. Cette production neuve est également soutenue par les nombreuses communes de l'Eurométropole de Strasbourg soumises aux objectifs de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)<sup>1</sup> en matière de taux de logements sociaux (seulement quatre soumises à la même obligation dans le reste du territoire).

## ... et une plus grande diffusion sur l'ensemble du territoire

Entre 2011 et 2021, la part de logements sociaux hors Eurométropole de Strasbourg a progressé de quatre points (14 584 logements en 2021). En effet, la production neuve s'est développée dans des territoires ruraux où le logement social était peu, voire pas présent auparavant. 63 communes ont construit leurs premiers logements sociaux sur cette période.

## ÉVOLUTION DE L'OFFRE NEUVE EN LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX (LLS)



Source : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux 2021, DREAL

## RÉPARTITION DU PARC SOCIAL DANS LE BAS-RHIN



Source : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux 2011/2021, DREAL

## L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG, UN TERRITOIRE SOUS TENSION



**51 834**  
logements sociaux

Un parc diversifié mais avec des taux de concentration très élevés dans certains quartiers



**24 304**  
demandes actives

Une augmentation constante de la demande (+ 23 % depuis 2015)



**six demandes**  
pour une attribution

Une baisse du nombre d'attributions malgré le développement de l'offre neuve

1. Promulguée en 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux (25 % des résidences principales).

# À chaque territoire son type de parc<sup>2</sup>

Les caractéristiques des logements sociaux sont différentes selon les territoires. Néanmoins, l'analyse croisée de ces différentes caractéristiques montre qu'il existe trois grands types de parcs de logements sociaux.

## Les parcs développés des pôles urbains

Les grands pôles urbains du Bas-Rhin concentrent la majorité de l'offre en logement social (65 % du stock). La part du locatif social y est également plus élevée (8,7 % des résidences principales dans la Communauté d'agglomération de Haguenau, 10,9 % dans la Communauté de communes du Pays de Sainte Odile). Ce sont des logements à vocation d'abord familiale, dominés par les T4 et plus. La majorité d'entre eux connaissent peu de vacance et les loyers y sont généralement plus élevés que la moyenne bas-rhinoise, mais inférieurs à ceux du locatif privé.

## Les parcs en forte croissance à proximité des pôles urbains

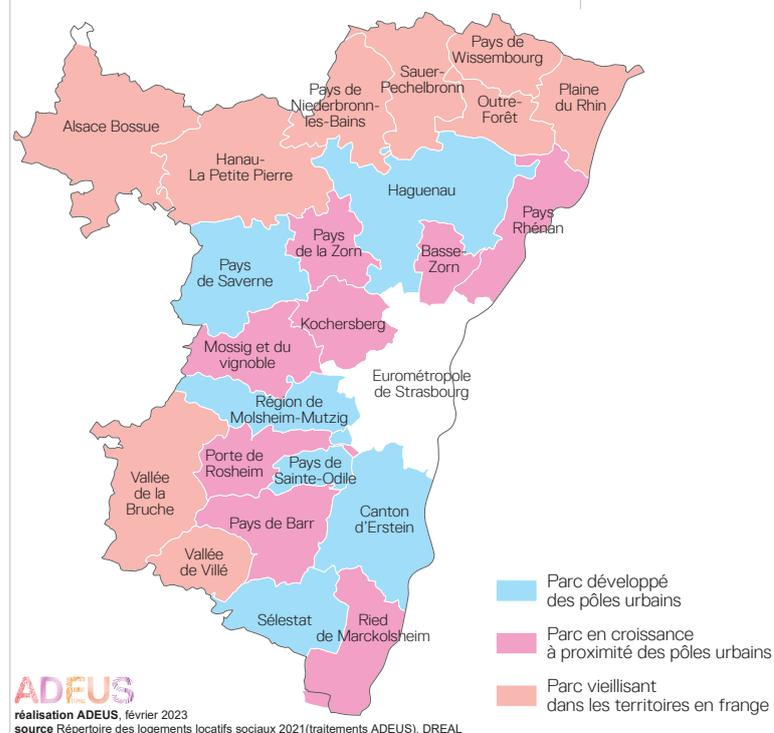
Le nombre de logements sociaux dans ces EPCI est relativement restreint (350 logements en moyenne), mais la production neuve y est très dynamique depuis 2010. Ces logements sont marqués par les caractéristiques générales de l'offre neuve en locatif social sur l'ensemble du Bas-Rhin, à savoir des loyers plus élevés que le stock et une présence plus prononcée des petites et moyennes typologies (T1/T2/T3).

## Les parcs vieillissants en frange du Bas-Rhin

Les logements sociaux de ces EPCI à dominante rurale sont caractérisés par leur ancienneté (part importante de logements construits avant 1990) et un développement modéré depuis 2010. Les loyers y sont inférieurs aux autres territoires mais au même niveau que ceux du locatif privé, d'où

des taux de vacance parfois élevés (8 % dans la Communauté de communes de Hanau-La Petite Pierre, 7 % dans celle de la Plaine du Rhin).

### LES DIFFÉRENTS TYPES DE PARCS DE LOGEMENTS SOCIAUX



### QUELQUES PARTICULARITÉS

**Communauté d'agglomération de Haguenau :** trois communes de ce territoire sont soumises aux objectifs de la loi SRU (Haguenau, Bischwiller et Schweighouse-sur-Moder) et doivent, à ce titre, produire un quota minimum de logements sociaux.

**Communauté de communes de Saverne :** la part de logements sociaux (5,6 %) et le taux de développement du parc social depuis 2010 (19 %) y sont inférieurs aux autres pôles urbains, ce qui interroge le territoire sur sa capacité à répondre aux besoins en logements abordables aux ménages les plus précaires.

Certaines communes des territoires avec des parcs vieillissants ont un taux de logements sociaux parfois très élevé (**Schirmeck** : 23,5 %, **Lauterbourg** : 19,3 %, **Wissembourg** : 13 %). Cela est en grande partie lié au passé industriel de ces territoires.

2. À partir de cette page et ce jusqu'à la fin de la note, l'analyse portera principalement sur le territoire du Bas-Rhin hors Eurométropole de Strasbourg. Afin de faciliter la lecture de la note, les termes « parc social » et « Bas-Rhin » renverront directement à cette échelle territoriale.

# Une tension marquée dans la majorité des territoires...

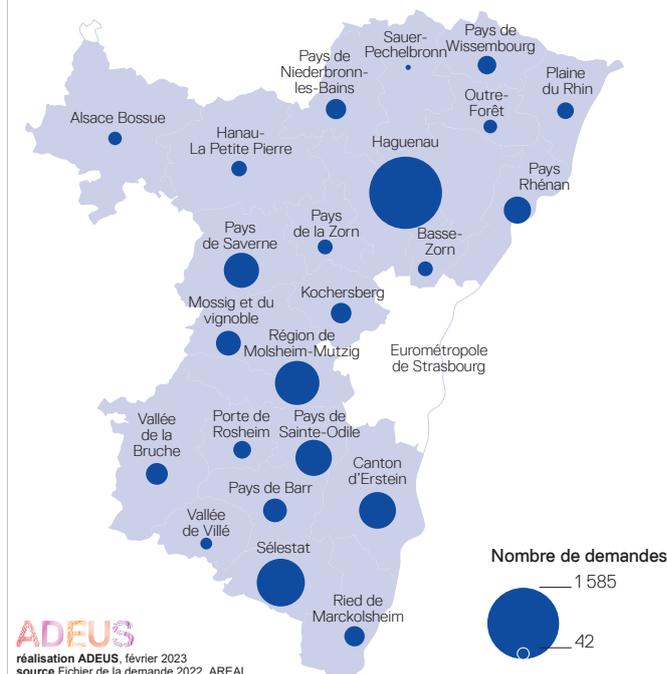
## Une demande en augmentation

La demande de logement social a augmenté de 14 % dans le Bas-Rhin hors Eurométropole de Strasbourg depuis 2016 (5 838 demandes actives en 2022). Elle a augmenté dans la plupart des EPCI, notamment dans les pôles urbains qui concentrent 69 % de cette demande (+ 21 % dans la Communauté d'agglomération de Haguenau, + 15 % dans la Communauté de communes du Pays de Saverne). Cette dynamique à la hausse est cependant plus modérée dans certains EPCI en frange nord du territoire où le nombre de demandes reste relativement stable (Communauté de communes de Hanau-La Petite Pierre et celle du Pays de Wissembourg).

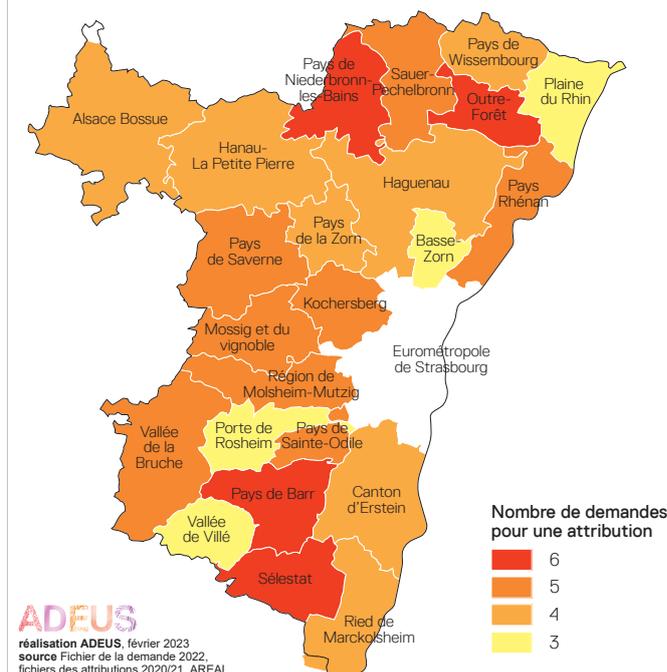
## Des signaux de tension quantitative

On considère généralement qu'à partir de quatre demandes pour une attribution, un territoire est en tension. 16 EPCI du Bas-Rhin sur 23 dépassent ce seuil. C'est le cas de pôles urbains où la demande est en hausse, mais aussi de territoires où la demande est plus faible. Par ailleurs, les demandeurs attendent une proposition de logement depuis plus d'un an dans 12 EPCI. L'analyse de cette tension est complexe et doit être réalisée à l'échelle de chaque EPCI pour bien en comprendre les raisons. L'évolution de la demande, la dynamique de la production neuve, la diversification du parc existant ou encore la mobilité des résidents du locatif social vers le locatif privé, ou l'accession, sont par exemple des facteurs explicatifs de la tension.

LE NOMBRE DE DEMANDEURS



LA PRESSION DE LA DEMANDE SUR L'OFFRE



# ... et sur différents types de logements

## Un recours privilégié de certains ménages au parc social

Les personnes seules et les familles monoparentales sont surreprésentées dans la demande de logement social par rapport à la structure de la population bas-rhinoise. Les travaux de l'ADEUS ont par ailleurs déjà montré que la part des personnes seules dans le parc social bas-rhinois hors Eurométropole de Strasbourg a significativement augmenté depuis dix ans, pour atteindre un ménage sur trois en 2018<sup>3</sup>. En effet, le parc public tend à jouer un rôle de plus en plus important dans l'accueil de ce type de ménages.

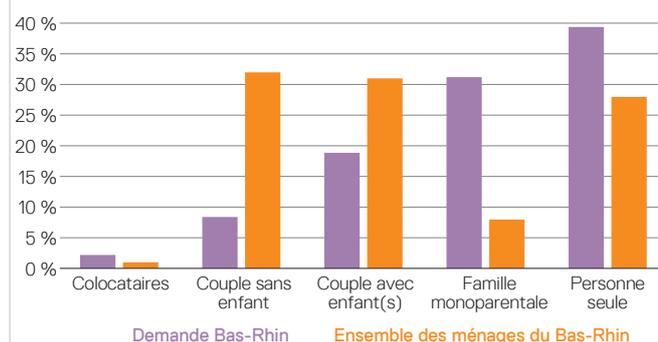
## Un manque de petits et grands logements ...

Cette mutation de la demande se traduit par une forte tension sur les petites typologies (T1/T2) où le nombre de demandes pour une attribution est le plus élevé. En effet, alors que la demande en petites typologies représente près d'une demande sur deux en 2022, seulement 20 % de l'offre disponible<sup>4</sup> depuis 2017 concerne les T1 ou T2. Cette demande en petites typologies est portée par des personnes seules dans des cycles de vie différents (décohabitation, séparation, veuvage, ...). La diversité de ces profils va de pair avec la diversité des besoins qui ne se limitent pas à la question des typologies. La surface, l'ergonomie ou l'accessibilité sont notamment des paramètres à prendre en compte pour répondre à ces demandes de manière

3. La notion d'offre disponible renvoie à l'offre effectivement disponible pour une attribution à un demandeur au cours d'une année (à l'inverse de l'offre en stock). Elle correspond à l'offre neuve, l'offre en rotation (libérée par un ménage résidant dans le parc social qui déménage) et l'offre vacante depuis plus d'un an.

4. Voir Note numéro 331 : « Nouveaux logements : quelles réponses aux besoins des ménages selon les territoires ? »

## COMPOSITION FAMILIALE DES DEMANDEURS ET DES RÉSIDENTS DU BAS-RHIN



Sources : Fichier de la demande 2022, AREAL - Fichier Détail Individus 2018, INSEE ADEUS

Une personne seule ayant une demande de logement social active dans le Bas-Rhin sur deux a plus de 50 ans (30 % dans l'Eurométropole de Strasbourg).

## LA TENSION SELON LES TYPOLOGIES DE LOGEMENTS



Sources : Fichier de la demande 2022, fichiers des attributions 2020/2021, AREAL, Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux 2017/18/19/20/21, DREAL ADEUS

adaptée. D'autre part, la demande en grands logements est moins élevée mais ce sont les ménages qui souhaitent ces typologies qui attendent depuis le plus longtemps un logement social (18 mois en moyenne pour les demandeurs souhaitant un T5 et plus). En effet, les T5 et plus se libèrent moins souvent que d'autres typologies et ils ne représentent que 6 % de l'offre neuve depuis 2017.

## ... et de loyers abordables

Près de trois demandeurs sur quatre dans le Bas-Rhin ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources pour un logement dit « très social »

(PLAI<sup>5</sup>), qui correspond à l'offre neuve la plus abordable. Or, seulement 16 % de l'offre neuve ont été financés en PLAI depuis 2016. À titre de comparaison, la part de l'offre neuve équivalente dans l'Eurométropole de Strasbourg est de 31 % depuis 2016. Cependant, l'offre disponible hors offre neuve peut aussi, dans certains cas, constituer une offre abordable aux ménages précaires. En effet, les niveaux de loyers médians depuis 2016 des logements en rotation ou vacants (5,9 €/m<sup>2</sup>) sont proches de ceux des logements neufs financés en PLAI (5,8 €/m<sup>2</sup>).

5. Le Prêt locatif aidé d'intégration est un dispositif de financement des bailleurs sociaux dont l'objectif est de produire des logements sociaux à très bas loyer. Pour accéder à ce type de logements, les ménages ne doivent pas dépasser un plafond de revenus (exemple : 11 626 €/an pour une personne seule).

# Un lien entre la diversité de l'offre et les parcours résidentiels ?

## Une capacité variable d'ancrage

Un peu plus d'un tiers des demandeurs résidant dans le Bas-Rhin hors Eurométropole de Strasbourg souhaitent emménager dans un autre EPCI que celui où ils résident (soit 2 260 ménages). Par comparaison, ce sont seulement 3 % des demandeurs métropolitains qui indiquent vouloir changer d'EPCI.

Sur l'ensemble de ces ménages, environ 2 000 souhaitent emménager dans un autre EPCI pour des motifs non liés à la localisation du lieu de travail, de la famille ou des équipements et services<sup>6</sup>. Les pôles urbains sont ceux où les ménages souhaitent le moins partir, à l'inverse de la majorité des EPCI, avec des parcs en croissance ou vieillissants, où la moitié des demandeurs veulent déménager dans un autre territoire. Dans certaines intercommunalités des franges nord du département, ce sont plus de 70 % des demandeurs qui indiquent vouloir changer de lieu de vie (Communauté de communes de Hanau-La Petite Pierre ou de Sauer-Pechelbronn). Ce phénomène peut être lié, entre autres, au manque de diversité de l'offre dans certains territoires pouvant entraîner un report de la demande vers d'autres territoires mieux dotés qualitativement et quantitativement en logements sociaux.

## Un flux de demandes vers l'Eurométropole de Strasbourg et les pôles urbains

L'Eurométropole de Strasbourg et les pôles urbains attirent la majorité de ces demandes qui sont « non captées » par leur EPCI de résidence. En effet, ce sont ces territoires où le parc social est le plus développé.

L'Eurométropole de Strasbourg attire à elle seule 50 % (971 demandeurs) de l'ensemble de ces ménages.

Dans un contexte de tension accrue sur l'ensemble du marché du logement métropolitain, cela pose la question de la capacité des différents territoires bas-rhinois à développer une offre en logements sociaux adaptée pour mieux répondre aux besoins des ménages, et ancrer ainsi les habitants dans les territoires. Si ces 971 ménages, souhaitant déménager dans l'Eurométropole de Strasbourg, demandaient à rester dans leur territoire d'origine, la demande dans le Bas-Rhin augmenterait potentiellement de 17 %.

### LES TERRITOIRES SOUHAITÉS PAR L'ENSEMBLE DES DEMANDEURS

Types de parcs de résidence des demandeurs	EPCI demandé*	
	différent de celui de résidence	identique à celui de résidence
Parcs développés des pôles urbains	28 %	72 %
Parcs en croissance à proximité des pôles urbains	48 %	52 %
Parcs vieillissants en frange du Bas - Rhin	53 %	47 %
Bas - Rhin hors Eurométropole de Strasbourg	36 %	64 %

Source : Fichier de la demande 2022, AREAL

### LES TERRITOIRES SOUHAITÉS PAR LES DEMANDEURS « NON CAPTÉS » PAR LEUR EPCI DE RÉSIDENCE

Types de parcs demandés par les demandeurs	Ensemble des demandeurs souhaitant emménager* dans un autre EPCI que celui de résidence
Eurométropole de Strasbourg	971
Parcs développés des pôles urbains	671
Parcs en croissance à proximité des pôles urbains	170
Parcs vieillissants en frange du Bas - Rhin	136
<b>Total général</b>	<b>1948</b>

Source : Fichier de la demande 2022, AREAL

\* Hors motifs « rapprochement famille / équipements et services, mobilité professionnelle »

6. Précisions méthodologiques

Ces motifs, renseignés dans la demande de logement social, n'ont pas été retenus afin de garder uniquement ceux liés au logement (surface, niveau de loyer, ...) et non à sa localisation par rapport à des éléments d'ordre privé ou professionnel. L'hypothèse étant que les ménages ainsi évalués souhaitent changer de territoire principalement en raison d'une offre en logements insuffisante ou inadéquate dans celui où ils résident.

# Des besoins à anticiper

## La majorité des ménages éligibles au logement social logés dans le parc privé

Le modèle français du logement social, dit généraliste, privilégie l'accès d'un large public au parc social (à l'inverse du modèle résiduel qui cible des populations très spécifiques). Mais celui-ci n'ayant pas les moyens d'héberger l'ensemble des ménages qui y sont éligibles, les autres segments du parc de logements peuvent répondre à leurs besoins, à condition que les prix du marché (loyers et ventes) le permettent. Dans les pôles urbains du Bas-Rhin, c'est le locatif privé qui héberge la majorité des ménages éligibles au logement social. Ailleurs, c'est plutôt le parc en accession qui joue ce rôle. Or, plusieurs indicateurs tendent à montrer que le parc privé (locatif et en accession) présente des insuffisances pour répondre à l'ensemble des besoins.

## Des ménages en difficulté dans le locatif privé des pôles urbains

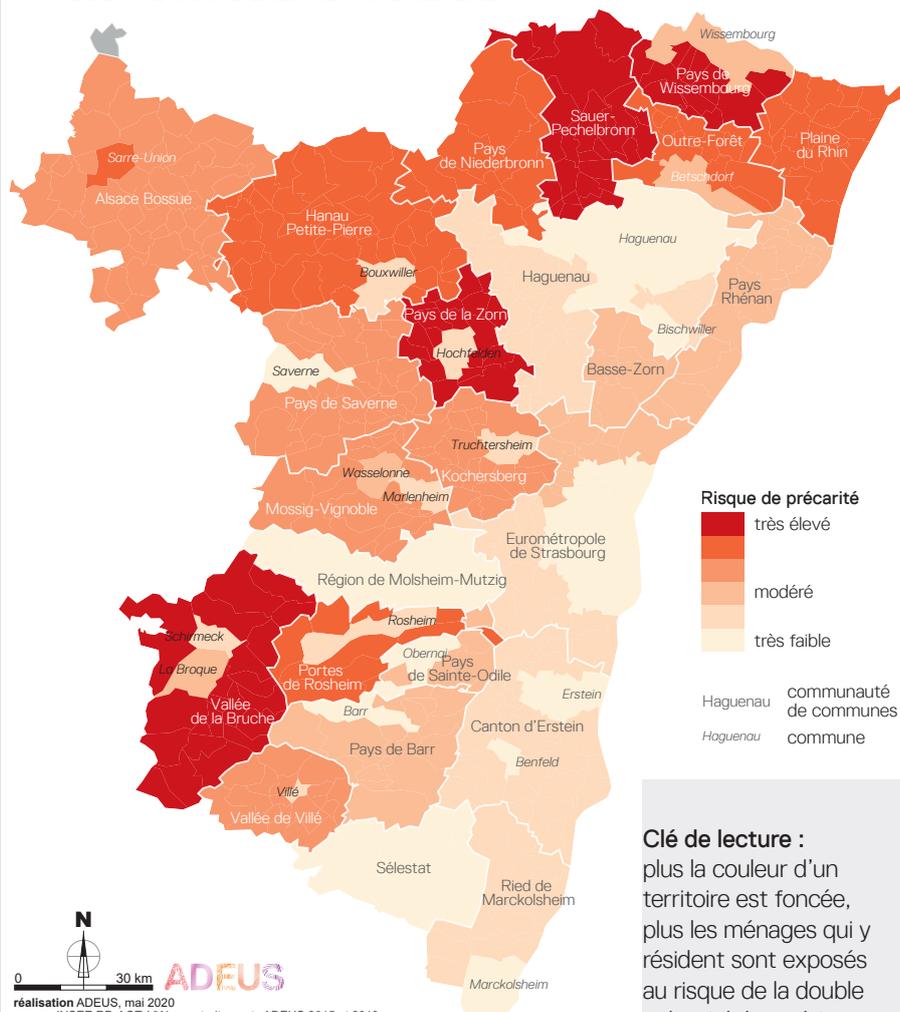
Malgré des niveaux de loyers plus bas que ceux de l'Eurométropole de Strasbourg, de nombreux locataires du privé des pôles urbains, déjà allocataires des aides personnalisées au logement (APL), ont un taux d'effort net<sup>7</sup> supérieur à 30 %. Ce volume est en augmentation depuis 2017 dans l'ensemble de ces territoires (+ 13 % dans la Communauté d'agglomération de Haguenau, + 17 % dans la Communauté de communes du canton d'Erstein, ...). La situation financière fragile de ces ménages peut se convertir en besoin en logements plus abordables, dont le locatif social peut constituer, en partie, une réponse.

## Les ménages propriétaires occupants face au risque de la double précarité énergétique

Lors de précédents travaux menés sur le sujet du risque de la double précarité énergétique (habitat et mobilité), l'ADEUS a établi une typologie des territoires exposés à ce risque<sup>8</sup>. Les résultats ont montré que certains territoires en frange nord du Bas-Rhin (Pays de Niederbronn-les-Bains,

région de Wissembourg) et des vallées vosgiennes (Vallée de la Bruche) sont particulièrement vulnérables face à ces risques, notamment dans un contexte de forte inflation des prix de l'énergie. La réduction de l'exposition à ces risques passe notamment par une évolution du parc de logements, par ailleurs dominé dans ces territoires par la propriété occupante dans des logements individuels et peu doté en logements locatifs collectifs (privé et public).

### RISQUE DE PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE GLOBAL



**Clé de lecture :**  
plus la couleur d'un territoire est foncée, plus les ménages qui y résident sont exposés au risque de la double précarité énergétique lié à l'habitat et à la mobilité.

7. Le taux d'effort est le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages. Il est dit net si l'aide au logement perçue par le ménage est déduite de la dépense en logement. On considère généralement qu'au-delà d'un rapport de 30 % le ménage peut potentiellement être dans une situation financière fragile.

8. Voir Note numéro 299 « Le risque de la double précarité énergétique »

# Conclusion et enjeux

Bien que la pression soit moins forte que sur l'Eurométropole de Strasbourg, il existe bien une demande significative, et en augmentation, sur les autres territoires du Bas-Rhin.

En fait, le parc social bas-rhinois tend à jouer un rôle de plus en plus important dans le parcours résidentiel des familles monoparentales et des personnes seules. Il doit s'adapter à cette évolution des besoins qui peuvent être très divers en fonction des profils et des cycles de vie des ménages (typologies, niveaux de loyers, surface, adaptabilité au vieillissement, ...).

Cependant, les profils de parcs sociaux étant différents selon les territoires, leurs enjeux de développement sont également spécifiques :

- Dans les pôles urbains, la forte tension fait ressortir à la fois un besoin de développement quantitatif de l'offre et la nécessité pour les EPCI de réfléchir à la diversité des logements sociaux dans leur territoire, afin de répondre à la demande et à des besoins grandissants,

- Dans les territoires à proximité des pôles urbains, les récents développements du parc social ont démontré l'existence de réels besoins en la matière, renforçant leur rôle dans l'accueil des ménages bas-rhinois, dont les plus modestes,
- Dans les territoires en frange nord du Bas-Rhin et des vallées vosgiennes, les parcs sociaux vieillissants et peu attractifs posent la question de l'ancrage des ménages demandeurs qui se tournent vers d'autres territoires mieux dotés.

L'existence d'un flux de demandes vers l'Eurométropole de Strasbourg et les pôles urbains conforte le rôle du parc social dans les parcours résidentiels des ménages bas-rhinois. Ce phénomène semble notamment lié au manque de diversité de l'offre dans les territoires de résidence des demandeurs. Ce constat constitue un premier pas dans la compréhension de la corrélation entre la concentration des logements sociaux et la polarisation des besoins. Il interroge enfin les politiques publiques sur leur capacité à répondre à ces déséquilibres entre l'offre et la demande.

## Pour aller plus loin :

- [Plan départemental de l'habitat \(PDH\) du Bas-Rhin : Synthèse du bilan à mi-parcours](#), ADEUS, février 2023
- [Nouveaux logements : quelles réponses aux besoins des ménages selon les territoires ?](#)  
Les notes de l'ADEUS n°331, août 2022
- [Énergie : bousculons les idées reçues !](#) Les notes de l'ADEUS n°330, juillet 2022
- [Habiter et se déplacer dans le Bas-Rhin : le risque de la double précarité énergétique.](#)  
Les notes de l'ADEUS n°299, juin 2020



Agence  
d'urbanisme  
de Strasbourg  
Rhin supérieur

Directeur de publication : **Pierre Laplane, Directeur général de l'ADEUS**

Équipe projet : **Jules Bortmann (chef de projet), Luca Chiarizia, Mathilde Huault, Nadia Monkachi, Lucile Weill-Barillet, Alexandra Chamroux, Hyacinthe Blaise**

PTP 2022 - N° projet : **3.4.1.2**

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](http://www.adeus.org)