



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA LOIRE

Direction Départementale
des Territoires de la Loire

Service Habitat

La situation du parc privé potentiellement indigne dans le département de la Loire (PPPI)

**Analyse des densités, du profil des logements,
des données d'occupation et des caractéristiques des occupants**

Source : Filocom 2017, d'après DGFIP, traitement PPPI Anah

Préalable méthodologique et définitions

Le parc privé potentiellement indigne (PPPI) est un outil de pré-repérage des logements indignes qui permet à partir du fichier FILOCOM (Fichier des Logements par Commune) de hiérarchiser les territoires en fonction du nombre et de la densité du PPPI de chacun, et de caractériser les situations d'habitat indigne.

Par définition, le PPPI ne concerne que le parc privé occupé à titre de résidence principale. Il ne traite pas des potentielles situations d'indignité ou de dégradation dans le parc vacant et le parc social.

La méthode de repérage du PPPI repose sur une hypothèse empirique et pragmatique : un logement a plus de risques de ne pas avoir été profondément amélioré ou réhabilité depuis 1970, et d'avoir un classement cadastral initial toujours valable, s'il est aujourd'hui occupé par un ménage aux revenus modestes.

Sont donc considérés comme « potentiellement indignes » les logements de catégorie cadastrale 6,7 et 8, dont on sait qu'ils étaient initialement de qualité médiocre voire délabrés, et qui sont aujourd'hui occupés par des ménages à bas revenus.

Le PPPI est constitué de deux sous-ensembles qui ne correspondent pas aux mêmes problématiques :

- les résidences principales privées de catégorie cadastrale 6*, occupées par des ménages au revenu fiscal inférieur à 70 % du seuil de pauvreté ; à savoir un parc de qualité « courante », mais occupé par des ménages à très faibles ressources (moins de 35 % du revenu médian) ;
- les résidences principales privées de catégorie cadastrale 7 et 8*, occupées par un ménage au revenu fiscal inférieur à 150 % du seuil de pauvreté ; c'est-à-dire un parc de moindre qualité (« médiocre » à « délabré ») mais occupé par des ménages aux ressources plus élevées (75 % du revenu médian)

Au sein même de cette seconde catégorie, on peut identifier les ménages du segment dit « **noyau dur** », qui représente la population des logements classés dans les catégories les plus dégradées habités par des populations aux revenus très faibles (inférieurs à 70 % du seuil de pauvreté).

Le revenu des ménages est observé à partir du seuil de pauvreté FILOCOM (différent de celui de l'INSEE). Le seuil de pauvreté correspond à la moitié du revenu médian net annuel par unité de consommation sur la France métropolitaine A titre indicatif, il était de 8 449 €/an en 2013 (704,08 €/mois). Ce revenu net ne comprend pas les aides sociales.

Le seuil de pauvreté utilisé dans le calcul du PPPI n'est pas le seuil de pauvreté national mais un seuil de pauvreté local pour tenir compte de la tension des marchés. Pour 2015, il est calculé à partir du zonage PINEL en vigueur au 1^{er} janvier 2015, selon 5 grandes zones de marché (A, Abis, B1, B2 et C).

Enfin, il faut rappeler qu'en 2009, un travail de refonte de l'indicateur du PPPI a été mené débouchant sur une nouvelle définition du PPPI en 2010.

Initialement, le PPPI était basé sur l'observation du revenu des ménages au regard des plafonds HLM définis annuellement par circulaire.

Avec le recul, cette méthode s'est avérée trop aléatoire dans le temps : l'évolution des plafonds HLM ne suit pas l'évolution des revenus des ménages et fait mécaniquement varier le PPPI dans le temps, ne reflétant pas toujours une réelle dégradation ou amélioration des logements.

En conséquence, ce changement de méthode rend difficile le suivi longitudinal de l'évolution du PPPI au fil des ans.

**La commission communale des impôts doit définir pour sa propre commune les "locaux représentatifs" de 8 catégories différentes allant d'un logement délabré (catégorie 8) à un logement de haut standing (catégorie 1). Les critères concernent le caractère architectural de l'immeuble, la qualité de la construction, la distribution du local et son équipement.*

Une part de l'habitat indigne n'est pas approchée par le PPPI

Dans la mesure où l'indicateur PPPI porte sur les résidences principales privées occupées, il faut garder à l'esprit qu'il existe un grand nombre de logements médiocres dans le parc vacant, qui peuvent de nouveau être occupés à titre principal.

De plus, ne sont pas pris en compte les ménages logés dans des locaux de fortune, dans de l'habitat mobile, ou dans certains meublés (meubles soumis à la taxe professionnelle).

Par ailleurs, dans la mesure où la majeure partie des étudiants sont rattachés fiscalement à leurs parents, ils occupent des logements « non occupés » au sens fiscal et ne sont donc pas comptabilisés.

Enfin, les copropriétés construites entre 1950 et 1980, souvent classées en catégorie 5, échappent également à la méthode de pré-repérage du PPPI, quand bien même elles auraient subi des dégradations physiques et sociales. Ces copropriétés sont identifiables à l'aide de l'outil d'aide au repérage des copropriétés fragiles développé par l'ANAH et le ministère.

Pourquoi observer le PPPI ?

Tout d'abord, il faut noter que le PPPI n'est pas directement un outil d'évaluation des politiques publiques et des dispositifs mis en place sur un territoire en matière de lutte contre l'habitat indigne (LHI).

Les intérêts de l'approche du PPPI au sein d'un département sont de deux ordres :

- ❖ Comparer les densités du PPPI entre les communes, les agglomérations et sections cadastrales afin d'identifier les zones prioritaires où pourraient être mis en place des dispositifs opérationnels de LHI,
- ❖ Qualifier les parcs de logements et les ménages du PPPI, plus précisément sur les secteurs apparaissant comme prioritaires au regard de leur volume et de leur densité.

Le volume et la densité de PPPI permettent de hiérarchiser les besoins et les priorités des territoires infra-départementaux, avant d'approfondir le travail de repérage par des études statistiques plus poussées (notamment basé sur du traitement d'informations locales) et le repérage physique de terrain, dans tous les cas incontournables.

Ainsi, trois indicateurs sont privilégiés pour qualifier le PPPI, afin de mieux cibler les facteurs de risques liés à ce dernier :

- ❑ La ventilation entre la catégorie 6 et les catégories 7 et 8
- ❑ L'âge du parc repéré en PPPI
- ❑ Les caractéristiques des logements

L'objectif réside donc dans l'observation et la localisation du PPPI et de son impact dans le parc des résidences principales occupées mais aussi dans la caractérisation des occupants du PPPI au travers des âges et des revenus des ménages.

I. Un PPPI situé majoritairement dans le parc locatif privé ancien

En préambule, il faut préciser que les modes d'évaluation du classement cadastral sont hétérogènes d'un territoire à l'autre, ce qui limite la pertinence des comparaisons inter territoires.

Dans le département de la Loire, le taux de PPPI sur le nombre total de résidences principales du parc privé est de 3 % en 2017 (3,2 % en 2015).

Cette part, ainsi que le nombre global de PPPI, sont moins importants que ceux relevés depuis 2005 (mais la diminution ralentit). Cela tient à l'amélioration de la qualité du bâti mais aussi vraisemblablement au nouveau mode de calcul de l'indicateur du PPPI (décrite en préalable méthodologique de la présente note) qui permet de mieux cerner le risque de présence d'habitat indigne et de qualifier le parc potentiellement le plus dangereux.

Le parc de PPPI dans la Loire est très largement composé de résidences principales construites avant 1949 (91 %).

Le PPPI total est composé de 40,4 % de propriétaires occupants et de 54,9 % de locataires du parc privé (et cette seconde part est en augmentation).

La part importante du locatif privé dans le PPPI est à mettre d'autant plus en avant que les locataires du secteur privé représentent seulement 23,27 % du parc total des résidences principales dans la Loire (pour 59,14 % de propriétaires occupants).

Ces chiffres confirment que le parc locatif privé joue un rôle de parc social « de fait ».

A. Un poids significatif du PPPI dans le parc des résidences principales

En 2017, 8 531 logements (9 060 logements en 2015) relèvent du PPPI dans le département de la Loire, ce qui représente une population de 16 609 habitants.

Avec 6 692 habitants concernés, la communauté urbaine de Saint-Étienne Métropole* représente 40,29 % du total de personnes résidant dans le PPPI, alors qu'à l'échelle du département, sa population équivaut à 53,0 % de la population totale de la Loire.

Le nombre de PPPI sur cet EPCI correspond à 3 279 logements (3 392 logements en 2015), soit 38,44 % du total) alors que son parc total de résidences principales privées (RPP) s'élève à 143 165 logements (soit 49,71 % du total de RPP sur le département).

Suivent ensuite les communautés d'agglomération Roannais Agglomération* et de Loire Forez Agglomération * avec respectivement 1 496 logements (1 534 en 2015) et 1 437 logements (942 en 2015) dans le PPPI.

Le volume du PPPI par commune est arithmétiquement proportionnel au nombre total de résidences principales privées recensées.

La ville de Saint-Étienne cumule ainsi 1 275 logements potentiellement indignes (1 402 en 2015), soit 14,95 % du total, mais il faut noter que son parc de RPP représente 22,58 % du total sur le département.

Inversement, la part de la ville de Roanne dans le PPPI s'élève à 8,21 %, alors que son parc de RPP équivaut à 5,04 % du total. De même, le PPPI sur Rive-de-Gier représente 4,21 % du total (4,53 % en 2015), alors que son parc de RPP ne correspond qu'à 1,59 % du total du département.

* *Limites administratives des EPCI sont ceux qui avaient cours en 2017.*

B. Le PPPI de catégorie 7 et 8

En 2017, les logements en catégorie 7/8 constituent le parc le plus dégradé au sein du PPPI. Ils représentent en moyenne sur le département 34,22 % du PPPI global (37,51 % en 2015) et 2 919 logements (3 399 en 2015).

11 328 habitants sont comptabilisés dans le PPPI de catégorie 6 (11 691 en 2015) et 5 282 habitants dans le PPPI de catégorie 7 et 8 (6 310 en 2015).

Le nombre de logements du PPPI classés en catégorie 7/8 est de 1 066 sur Saint-Étienne Métropole (1 261 en 2015), soit 36,52 % du total ; de 579 sur Loire Forez et de 385 pour Roannais Agglomération.

En volume, les chiffres les plus élevés se situent fort logiquement dans les communes urbaines où le volume de RP est lui-même le plus important : Saint-Étienne, 388 logements (467 en 2015) ; Saint-Chamond, 148 logements (168 en 2015) ; Roanne, 87 logements ; Rive-de-Gier, 87 logements (139 en 2015)...

En revanche, les communes où le taux de PPPI de catégorie 7 et 8 est le plus élevé, sont généralement des petites communes plutôt rurales, même si le volume de logements en lui-même, n'est pas très important.

Plus la part de logements en PPPI de catégories 7 et 8 est importante, plus les risques d'une insalubrité sont grands.

C. Un PPPI très présent dans le parc ancien

Le PPPI dont la construction est antérieure à 1949 représente 91 % du PPPI total sur l'ensemble du département, alors que le parc construit avant 1949 ne représente que 38 % du parc total.

Plus le logement est ancien, plus le risque d'appartenir au PPPI est élevé.

Il se situe à hauteur de 39,39 % sur Saint-Étienne Métropole (dont près de 36,04 % des RPP ont été construites avant 1949) et à 16,53 % sur Roannais Agglomération, qui sont les deux agglomérations où le volume total de logements est le plus important.

II. Les occupants du PPPI : majoritairement des personnes âgées, locataires et des ménages à faibles revenus

Quatre caractéristiques permettent d'identifier les ménages relevant du PPPI :

- ❑ le statut d'occupation
- ❑ la taille des ménages
- ❑ la sur-occupation
- ❑ l'âge (moins de 25 ans, plus de 60 ans)

Les trois premiers indicateurs sont difficilement exploitables à l'échelle communale voire de l'EPCI du fait d'un nombre important de valeurs soumises au secret statistique. L'analyse de la situation ligérienne sera donc centrée sur l'âge des occupants et leurs revenus.

A. Une majorité de personnes âgées dans le PPPI

Les occupants du PPPI sont majoritairement des ménages âgés. Les moins de 25 ans ne représentent en effet que 5,17 % des occupants du PPPI dans le département. La part des plus de 60 ans s'élève à contrario à 40,4 % (40,3 % en 2015) des ménages du PPPI, alors que cette tranche d'âge représente seulement 31 % de la population totale.

Dans certaines petites communes, le taux de ménages du PPPI âgés de plus de 60 ans dépasse les 80 %.

D'une manière générale, ce sont plutôt les petites communes rurales, éloignées des centres urbains, qui sont les plus touchées par ce phénomène et par extension, ce sont les EPCI auxquels appartiennent ces communes rurales qui ont les taux les plus élevés.

Cette part importante des personnes âgées dans le PPPI confirme l'importance et la nécessité d'un accompagnement social dans le cadre des dispositifs de résorption de l'habitat indigne. Ces ménages sont en effet peu enclins à réaliser des travaux dans leur logement eu égard à leur âge.

B. Une majorité de locataires dans le PPPI

La part du PPPI occupé par des locataires est plus importante que celle des propriétaires occupants. Les locataires du parc privé représentent en effet sur le département 54,8 % du PPPI global contre 40,4 % pour les propriétaires occupants* (cette répartition est identique à celle de 2015). Pour souligner l'importance de ce phénomène, nous pouvons mettre ces chiffres en parallèle avec la part que représentent les locataires du secteur privé et les propriétaires occupants par rapport au nombre total de ménages sur le département, à savoir respectivement 22,1 % et 60,4 % du total.

Ce taux est particulièrement élevé sur Roannais Agglomération (62,9 % du total du PPPI) et sur Saint-Étienne Métropole (63,5 %).

A contrario, on relèvera que la problématique d'habitat indigne est loin de ne concerner que les situations de propriétaires bailleurs indécents. Quatre logements sur dix sont occupés par des propriétaires qui ont des ressources modestes ne leur permettant pas de financer seuls les travaux de réhabilitation.

Les propriétaires occupants du PPPI sont beaucoup plus localisés dans les zones plus rurales telles que le la CC du Pays d'Urfé (60,3 %), la CC du Val d'Aix et Isable (58,8 %), la CC du Pilat Rhodanien (57,9 %) et la CC des Monts du Pilat (57,1 %).

** les 4,8 % restant constituent la catégorie « autre » regroupant les locataires de logements meublés soumis à la taxe d'habitation, les ménages logés gratuitement et les locataires soumis à un bail rural.*

C. Les ménages à faibles ressources : le « noyau dur »

Le noyau dur du PPPI représente la population des logements classés dans les catégories 7 et 8 (les plus dégradées) habités par des populations aux revenus très faibles (inférieurs à 70 % du seuil de pauvreté). Il constitue donc une priorité pour l'action publique.

En 2017, ce noyau dur représente sur le département 887 logements (1 001 logements en 2015), soit 10,4 % du PPPI global (11,05 % en 2015) dont 852 datant d'avant 1949. 375 logements se situent dans le périmètre de Saint-Étienne Métropole (431 en 2015), soit 42,28 % du total.

Sur le département, outre les grandes villes comme Saint-Étienne (204 logements) ou Roanne (47 logements) où la situation problématique du logement indigne est reconnue du fait de l'importance de leur parc de logements, on peut identifier également les villes principales de la vallée du Gier comme Saint-Chamond (52 logements) ou Rive-de-Gier (31 logements).

Il semble intéressant pour des communes de ce poids démographique de pousser ultérieurement l'analyse sur les densités à une échelle cadastrale, et d'identifier les périmètres à enjeux en infra-communal.

Quelques communes rurales ressortent également. Il peut s'avérer nécessaire de faire un repérage plus fin.

Une approche plus qualitative sur le pourcentage de locataires, la sur-occupation ou le risque d'accès au plomb peut s'avérer utile.

La population du « noyau dur »

La population du noyau dur représente 1 733 habitants sur le département (1 869 en 2015), dont 820 résident sur Saint-Étienne Métropole (dont 385 habitants sur Saint-Étienne).

Le noyau dur du PPPI se situe essentiellement sur les communes de Saint-Étienne, Saint-Chamond (154 habitants), Rive-de-Gier (102 habitants) et Roanne (72 habitants).

Même si ces chiffres ne paraissent pas très élevés, ils représentent des situations très difficiles à traiter, s'agissant principalement de personnes cumulant les précarités.

Conclusion sur le territoire

Le PPPI sur l'ensemble du territoire ligérien se caractérise par deux éléments principaux :

- La majeure partie des logements potentiellement indignes se situe dans les zones urbaines et périurbaines. Cependant leur taux reste relativement faible en comparaison au volume total de logements.
- Les zones plutôt rurales et montagneuses, plus ou moins habitées, connaissent une part importante de logements en situation d'indignité tout en concernant un volume de population moins considérable.

L'analyse des données statistiques et leur exploitation territoriale permet de donner un ordre de grandeur par EPCI et de présenter les territoires dans lesquels la thématique du parc privé potentiellement indigne est la plus prégnante en taux et en volume, afin d'identifier les zones géographiques pour lesquelles une étude plus fine pourrait être réalisée.