



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

DIRECTION REGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'AMENAGEMENT ET DU LOGEMENT  
BOURGOGNE FRANCHE-COMTE

# Etude sur le parc de logements communaux conventionnés en Bourgogne

*Synthèse*

Juillet 2016

GUY TAÏEB  
conseil  
POLITIQUES LOCALES ET HABITAT



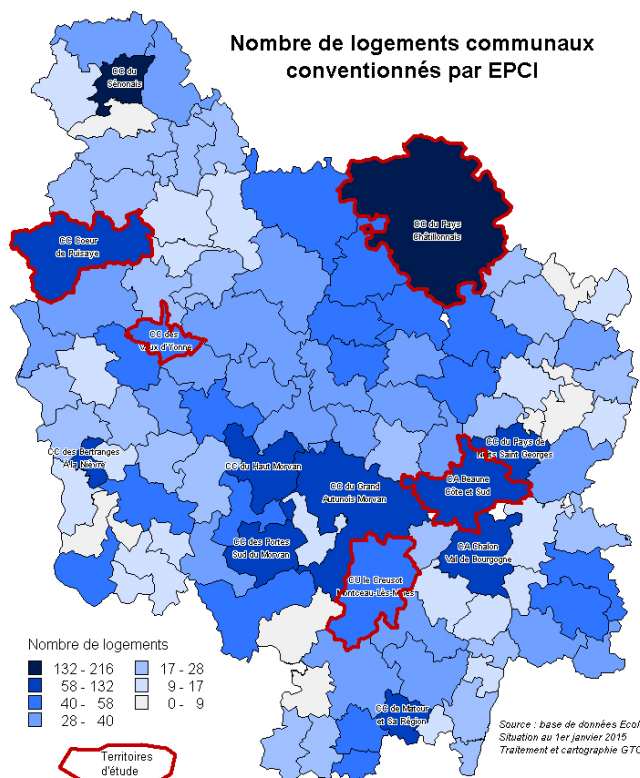
Depuis de nombreuses années, des financements proposés notamment par l'Etat, principalement la Palulos (Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif pour Occupation Sociale) communale permettent la création de **logements communaux conventionnés**. S'interrogeant sur le rôle de ce parc, le service Logement et Constructions Durables de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Bourgogne, a choisi de mener une étude pour mieux appréhender les caractéristiques de ce parc, son positionnement par rapport aux logements HLM, les modalités de sa gestion et le suivi réalisé par les DDT.

Elle porte sur les logements communaux conventionnés référencés dans la base de données Ecolo à l'échelle de la Bourgogne (fichier 2015), avec un zoom particulier sur 5 EPCI de la région :

- CA Beaune, Côte et Sud (Côte-d'Or et Saône-et-Loire),
- CC Cœur de Puisaye (Yonne),
- CC du Pays Châtillonnais (Côte-d'Or),
- CC des Vaux d'Yonne (Nièvre),
- CU Creusot-Montceau (Saône-et-Loire).

L'étude comprend une analyse des principales caractéristiques des territoires et du parc conventionné public à l'échelle de la Bourgogne et des 5 EPCI et un approfondissement de cette connaissance par un travail de terrain.

Cette analyse permet de mieux connaître le parc locatif communal et son fonctionnement. Elle montre également que son positionnement est perçu différemment par les communes, les EPCI, le CD de Côte-d'Or et les DDT.



### Le parc communal conventionné représente moins de 3% de l'offre locative sociale « publique » de Bourgogne

- **Le parc conventionné public (logements HLM + communaux) compte 118 169 logements en Bourgogne, soit 15,9% des résidences principales.** Dans les 5 EPCI étudiés, ce taux varie de 9,8% à 29,8% selon les territoires.
- **Le parc conventionné communal qui comprend 3 183 logements ne représente que 2,7% de l'ensemble HLM + communaux en Bourgogne,** avec une proportion un peu plus importante dans certains EPCI (18% dans la CC du Pays Châtillonnais et 9% dans la CC Cœur de Puisaye).

Parc locatif conventionné 2015 <small>Source : Base de données Ecolo Traitement GTC</small>	Logements communaux	Logements HLM	Taux de communaux / Total
<b>Bourgogne</b>	<b>3 183</b>	<b>114 986</b>	<b>2,7%</b>
Côte-d'Or	1 018	34 484	2,9%
Nièvre	699	13 999	4,7%
Saône-et-Loire	847	45 388	1,8%
Yonne	619	21 115	2,8%
CC du Pays Châtillonnais	215	1 001	17,7%
CA Beaune, Côte et Sud	81	3 439	2,3%
CC Cœur de Puisaye	67	678	9,0%
CU Creusot Montceau	43	13 083	0,3%
CC des Vaux d'Yonne	38	558	6,1%

- **En Bourgogne, 1 467 communes disposent de logements publics :**
  - 688 (47%) ont au moins 1 logement communal conventionné et aucun logement HLM.
  - 353 (24%) ont au moins 1 logement conventionné HLM et pas de logement communal conventionné.
  - 426 (29%) ont à la fois logement communal conventionné et logement HLM.
- **Bien que beaucoup moins développé, le parc communal conventionné de la Bourgogne apparaît plus diversifié que le parc HLM.** Proportionnellement :
  - Il est plus fréquemment tourné vers les logements de petite taille (32% de T1 et T2) que le parc HLM (24% de T1 et T2) qui est plus orienté vers l'accueil des familles.
  - Il a été conventionné de manière plus étalée dans le temps que le parc HLM, 61% des logements de ce dernier ayant été conventionnés avant 1990.
- **Un positionnement du parc communal conventionné qui s'inscrit dans des dynamiques contrastées selon les EPCI :**
  - **3 EPCI sont en perte de vitesse démographique**, ce qui se traduit par une très faible activité de construction et un niveau de logements vacants élevé :
    - **La CC des Vaux d'Yonne et la CC du Pays Châtillonnais** au caractère rural, où 90% des communes (qui ont du parc communal conventionné) comptent moins de 500 habitants. Le parc communal conventionné est diffus et le parc HLM présent dans un nombre limité de communes.
    - **La CU Creusot-Montceau** qui affiche un caractère beaucoup plus urbain que les autres EPCI. Le parc HLM est largement prépondérant et le parc communal conventionné peu présent.
  - **Les 2 autres EPCI connaissent une situation plus confortable** avec une croissance démographique qui alimente la construction de logements et limite la vacance :
    - **La CC Cœur de Puisaye** qui bénéficie d'un positionnement en périphérie de l'agglomération d'Auxerre. L'offre locative communale conventionnée côtoie l'offre HLM mais avec un poids faible par rapport à cette dernière.
    - **La CA Beaune Côte et Sud** qui tire avantage d'une dynamique économique portée par l'activité viticole. Le parc communal conventionné est relativement diffus et le parc HLM est essentiellement concentré dans les communes au poids démographique le plus important.
- Au total, **le niveau relativement faible des ressources des habitants de ces territoires (sauf pour la CA Beaune, Côte et Sud) confèrent une importance particulière au parc social qui propose de bas loyers.** Compte tenu de la situation actuelle, il convient d'être prudent quant au développement et aux caractéristiques de l'offre nouvelle.

**Par ailleurs, le volume, la localisation et les caractéristiques du parc communal conventionné lui confèrent un rôle de proximité qui s'inscrit généralement dans la complémentarité au parc HLM.**

## Sur 266 logements renseignés, 31% sont considérés comme pas ou plus conventionnés par les communes interrogées

Des précisions complétant ces données sont apportées par les différentes enquêtes menées sur « le terrain » :

- **Enquête auprès des 144 communes (+1 EPCI)** des 5 EPCI ayant du parc communal conventionné par le biais d'un **questionnaire**. Le taux de réponse atteint 64%. Il apparaît que :
  - **Des différences importantes entre les déclarations des communes et les données de la base Ecolo sont observées** : 51 communes (soit 54%, 51 communes sur 94 ayant répondu) signalent un nombre de logements conventionnés différent. Ainsi, sur les 266 logements évoqués, 83 (31%) sont considérés comme n'étant pas ou plus conventionnés (vendus, transformés, démolis, inconnus...). Cette proportion est à relativiser par la méconnaissance par les communes des règles du conventionnement.
  - Par ailleurs, les communes possèdent souvent d'autres logements communaux mais non conventionnés (38%, soit 29 communes sur 76 ayant répondu).
- **Visites de logements vacants** : 13 logements ont été visités sur 16 déclarés vacants dans le cadre du questionnaire. Sur les 13 logements visités :
  - 5 sont impropres à la location, dont 4 présentent des éléments de non décence. Ils nécessitent des travaux importants de remise en état que les communes ne sont pas en capacité d'assumer financièrement.
  - 8 sont proposés à la location ou sont sur le point de l'être. Ces logements sont entretenus, voire en état neuf, notamment pour ceux qui sont en cours de travaux. 4 sont en attente de trouver un locataire.
- **Entretiens** conduits auprès des :
  - **Elus de 22 communes** (maire et ou adjoint) réparties dans les 5 EPCI et représentants de la CU Creusot-Montceau qui disposent de logements conventionnés.
  - **Responsables des 5 EPCI** pour comprendre leur position par rapport à ce parc et comment il s'insère dans la politique de l'habitat.
  - **Services des Directions Départementales des Territoires** de Côte-d'Or, de la Nièvre, de Saône-et-Loire, de l'Yonne, et du **Conseil Départemental de Côte-d'Or** délégataire des aides à la pierre, pour connaître et analyser le suivi qui est effectué.



## Le parc communal conventionné échappe à la connaissance des services

Pour les services de l'État, la connaissance des caractéristiques du parc locatif communal conventionné est tributaire des informations contenues dans **la base de données Ecolo dont la fiabilité est à parfaire (saisie à l'initialisation, existence de doublons, actualisation) et ne renseigne pas sur l'occupation des logements**. L'enquête Occupation du Parc Social ne concerne que les communes ayant au moins cinq logements

conventionnés, ce qui ne concerne qu'une fraction minoritaire des communes. Le taux de réponse est de plus assez restreint. La visibilité de ce parc par les services est donc assez faible : une fois financé et conventionné, il échappe pour l'essentiel à leur connaissance. Individuellement, les communes connaissent leurs logements (localisation, nombre, typologie des logements, composition familiale des occupants...), mais cette vision ne peut être globale et agrégée, et présente des failles par rapport à la réalité effective du conventionnement dans certains cas.

## Les communes gèrent elles-mêmes les logements

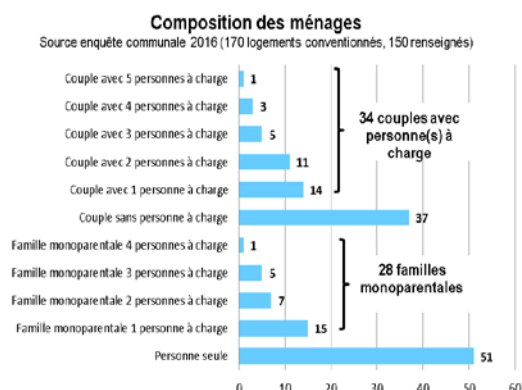
**Les communes déclarent gérer elles-mêmes leurs logements. Elles sont attachées à le garder en bon état et à conserver la maîtrise des attributions.** Leur objectif est de répondre aux besoins en logements des ménages locaux qu'elles connaissent, qui sont susceptibles de payer leurs loyers, et qu'elles maintiennent ainsi dans leurs communes. À noter également que, le plus souvent, la commune gère d'une manière identique son parc communal, qu'il soit conventionné ou non.

**Les DDT émettent des doutes sur la compétence des communes pour assurer une gestion satisfaisante de leur parc :** écrire les conventions, établir les contrats de bail, calculer les loyers et leur actualisation, respecter les obligations concernant les plafonds de loyer et de ressources, assurer le suivi social des ménages, voire la qualité des logements. La plupart des communes ne sont effectivement pas structurées pour assurer ce genre de mission, contrairement aux bailleurs HLM dont c'est le cœur de métier.

**Les DDT et le CD 21 accompagnent les communes dans le montage des dossiers.** Ils les renseignent également parfois sur les actualisations de loyer lorsqu'elles en font la demande. Mais les communes ne considèrent pas que cette question constitue une difficulté : seules 3 communes sur 77 ayant répondu au questionnaire font état de problème dans la gestion des loyers, de la fin du bail et dans la connaissance de la législation. Elles trouvent l'information, notamment auprès de la trésorerie. En revanche, un quart des communes ayant répondu, soit 19 communes sur 78, indiquent rencontrer des problèmes d'impayés, qu'elles tentent de résoudre par le dialogue avec les locataires.

**Même si ce n'est pas toujours de manière stricte, les communes rencontrées estiment respecter les règles liées au plafonnement des loyers et des ressources, au moins dans l'esprit.** Elles indiquent loger des ménages ayant de faibles ressources, des personnes à la recherche d'emploi, des familles monoparentales... Les réponses fournies sur ce point dans les questionnaires semblent aller dans ce sens :

- Les plafonds de ressources sont respectés pour 34 des 36 logements renseignés.
- Les plafonds de loyer sont respectés dans 80% des cas, d'après le calcul effectué sur la base des informations fournies par les communes (108 logements sur 135 renseignés), mais la plupart des dépassements sont de faible ampleur.
- 19% des ménages sont des familles monoparentales (28 sur 148 réponses renseignées, moyenne en France métropolitaine : 9%).



Les éléments sur les plafonds sont à prendre avec précaution, toutes ces données sont déclaratives et non exhaustives et supposent que les informations fournies soient correctes.

**Sauf une, les communes rencontrées font état d'un parc conventionné occupé en bon état, tout en mentionnant pour certains logements la nécessité de réaliser des travaux favorisant les économies d'énergie.** Parmi les 13 logements vacants visités, cinq sont dégradés, voire indécents, et ne peuvent pas être proposés à la location. Les huit autres sont en bon état ou en cours de travaux.

**En matière d'accompagnement des familles, si les communes ne sont pas structurées techniquement pour réaliser un accompagnement social comme le sont les organismes HLM** qui disposent de professionnels, elles **ont l'avantage de la proximité** avec les locataires, contrairement aux bailleurs HLM qui sont souvent géographiquement basés dans des villes plus ou moins éloignées.

Sauf une, les communes rencontrées préfèrent assurer la gestion de leur parc elles-mêmes, ainsi que l'entretien des logements. Les principales difficultés qu'elles disent rencontrer sont liées aux impayés et au coût des travaux d'entretien et de remise en état des logements, lorsque ceux-ci sont dégradés. **Attachées à la gestion de leur parc de logements, les communes ne sont pas prêtes à la confier à des EPCI ou à des bailleurs HLM**, comme évoqué par les services de l'État. **Ces organismes ne sont d'ailleurs pas disposés pour s'en charger, la plupart du temps** : manque d'intérêt pour ce parc disséminé, problèmes de moyens et de personnel.

### **Désir de réhabiliter du patrimoine communal et de répondre aux besoins en locatif de la population locale**

Tous indiquent que les motivations qui ont conduit au développement du parc locatif communal conventionné sont liées à l'existence **d'aides financières permettant de réhabiliter un patrimoine communal** constitué d'anciens logements de fonction : école, mairie, poste, presbytère, localisé en cœur de village.

Les trois quarts des communes interrogées ajoutent la volonté de **répondre à un besoin local en logement locatif dans les petites communes où ce parc est généralement peu présent. Les difficultés économiques dans certains secteurs** tels que le Pays du Châtillonnais **entraînent une déprise démographique et une diminution des besoins en logements.**

Les services de l'État regrettent **l'absence de stratégie globale en matière d'habitat** qui conduit les communes à créer du logement locatif conventionné sans se soucier de l'offre dans les communes voisines. Mais, **cette situation ne se traduit pas jusqu'à présent par un taux de vacance particulièrement élevé** : le taux de vacance du parc locatif communal conventionné proposé à la location (selon les réponses au questionnaire) est de 4,2%. Pour le parc HLM, il est de 5,4% en Bourgogne et de 3,1% en France métropolitaine (selon RPLS).

Par ailleurs, le parc communal conventionné présente l'intérêt de **valoriser le bâti existant du cœur des villages et de limiter le recours à des constructions nouvelles consommatrices de foncier.**



## Un suivi et un contrôle des conventions peu assuré

Aucun suivi n'est exercé par les services de l'État et des contrôles des conventions sont rarement effectués. Pour les rares DDT exerçant un tel contrôle, il concerne le plus souvent des conventions nouvelles où un petit échantillon de logements. Enfin, des sanctions sont rarement prises. L'enjeu sur ce parc n'est pas capital et les services de l'État souhaitent maintenir de bonnes relations avec les communes. Aussi, **en l'absence de vérification du respect des obligations, il est difficile de juger dans quelle mesure les communes respectent ou non leurs engagements, notamment en matière de plafonds de ressources et de loyer.**

## Peu d'accompagnement des communes est réalisé après la création des conventions

**Une fois la convention signée, l'information auprès des communes s'effectue principalement à leur demande. Ponctuellement, une information spécifique** a été organisée par les DDT 21, 58 et 71, rappelant les règles du conventionnement et encourageant les communes qui le souhaiteraient à dénoncer les conventions jugées obsolètes. Elles n'ont pas été accompagnées par la liste des logements appartenant à la commune. **L'information des communes reste un enjeu important pour améliorer l'efficacité de ce parc et la connaissance des obligations.**

## La base de données Ecolo est peu fiable

Les données de la base Ecolo ne sont pas totalement fiables. Cela est lié :

- **Aux problèmes de saisie des informations dans la base locale** (imprécisions sur les adresses, sur la nature du logement : individuel ou collectif...), puis au moment de la constitution de la base Ecolo nationale, dans certains départements : erreurs de saisie des données, conventions scannées pas toujours rattachées à la base.
- **A la mise à jour incomplète des données.** Celle-ci est défaillante dans la mesure où les communes ignorent (ou ont oublié) l'existence du renouvellement tacite des conventions et que les notaires, lors des ventes, ne respectent pas tous leurs obligations en termes de vérification du conventionnement auprès des DDT. De nombreux logements ont été vendus sans que le conventionnement ait été transmis ou ait été dénoncé par les communes. Ce point est particulièrement vrai pour les conventions les plus anciennes (des années 1980 et 1990).

Le retour des communes suite à l'information spécifique menée par les DDT 21, 58 et 71 encourageant les communes à dénoncer les conventions est jugé faible. Il serait indispensable que les DDT réalisent ces actions en fournissant la liste des logements appartenant à la commune pour que ces dernières se sentent concernées.

**Aujourd'hui, on peut donc se demander si les communes considèrent que les conventions signées avant 1990 sont toujours actives alors que la reconduction du conventionnement est tacite. En l'absence de dénonciation, les communes sont en contravention avec leurs engagements lors du conventionnement (changement de destination interdit, respect des plafonds de ressources et de loyers...). Au moins 17% des conventions de la Région datent d'avant 1990.**

## **C'est un parc de proximité qui a son utilité**

**Ce parc a son utilité et n'entre le plus souvent pas en concurrence avec le parc HLM**  
car :

- le volume de logements locatifs communaux conventionnés est faible (quelques logements au plus), comparativement à celui du parc HLM,
- essentiellement en milieu rural, il n'est majoritairement pas localisé dans les communes disposant d'une offre HLM,
- ses caractéristiques sont souvent différentes de celles du parc HLM,
- il apporte une diversification de l'offre dans des secteurs où le parc de propriétaires occupants domine,
- il répond à une demande locale : les occupants sont le plus souvent originaires de la commune ou des communes voisines et il n'est pas sûr que ces locataires aimeraient ou pourraient (pour les personnes présentant des problématiques psychologiques et psychiatriques importantes) habiter en ville ou en milieu péri-urbain où se situe généralement le parc HLM qui est le plus souvent collectif.

## **Les EPCI sont globalement peu impliqués dans la gestion et le développement du parc communal**

Les EPCI considèrent généralement, au même titre que les communes, que le parc communal a son utilité, qu'il n'entre pas en concurrence avec le parc HLM et qu'il doit rester de la compétence principale des communes. Les EPCI sont amenés à intervenir ponctuellement auprès des communes, mais leur connaissance de ce parc reste partielle et leur niveau d'implication en matière de politique de l'habitat variable. Seule la CA Beaune, Côte et Sud a développé une stratégie dans le cadre de son PLH pour favoriser la réhabilitation des logements communaux et leur conventionnement.

## **Les interventions du Conseil Départemental de Côte-d'Or ont évolué**

Conscient de l'intérêt de développer un parc locatif conventionné au plus près des besoins de la population et d'accompagner les communes, le Conseil Départemental de Côte-d'Or, délégataire des aides à la pierre, a contribué, à côté d'autres partenaires (services de l'Etat, Conseil Régional), au développement de l'offre de logements communaux conventionnés. Désormais, dans un contexte de faible tension, la politique du Conseil Départemental vise à conforter les centres-bourgs équipés et à soutenir les communes pour de petits travaux dans le cadre d'un dispositif beaucoup plus simple intitulé « Village Côte-d'Or » qui n'implique pas de conventionnement. Le nombre d'agrément pour des logements conventionnés communaux est ainsi passé de 26 en 2013 à 13 en 2015 et 1 seul au 1<sup>er</sup> semestre 2016.

## **Le nombre de nouvelles conventions se réduit fortement**

Compte tenu de la diminution des moyens et des priorités de l'État qui privilégient les zones tendues en matière de développement du parc locatif social :

- les critères pour bénéficier de la Palulos communale sont devenus plus stricts (recentrage sur les bourgs équipés).
- le montant de l'APL est devenu équivalent à celui de l'AL,
- les politiques des collectivités évoluent : la Région s'oriente vers des appels à projet et le Département de Côte-d'Or propose un dispositif plus simple qui n'entraîne pas de conventionnement pour des niveaux de financement à peine inférieurs.



Face à la réduction de l'intérêt du conventionnement, le nombre de nouvelles conventions s'atténue donc sensiblement, et dans certains départements, les crédits Palulos n'existent plus depuis plusieurs années.

**Si la tendance à la baisse des aides financières se confirme, il est probable que ce produit va lentement disparaître au fur et à mesure de la dénonciation des conventions.** Mais, la question demeure, quant à l'avenir de ces logements, lorsque les communes n'ont pas les moyens financiers de les maintenir en bon état.