

2012-2019: quelle adaptation du parc social en Bourgogne-Franche-Comté ?

Avec les besoins d'accueil de main d'œuvre pour assurer la reconstruction après la seconde guerre mondiale, les bailleurs sociaux ont répondu aux besoins en logements en construisant des barres de logements sociaux. Leur édification a eu lieu avant les premières réglementations thermiques et à une époque où l'usage de l'amiante était répandue. Sensés assurer le logement de familles nombreuses, ces logements sont également plus souvent de grande taille. Ces ensembles, à destination des ménages modestes, ont formé des espaces où étaient regroupées les situations de pauvreté. La loi de 14 novembre 2016, relative au plan de relance de la ville, a conduit à la création des Zones Urbaines Sensibles, puis des Quartiers Politiques de la Ville (QPV)¹. Dans ces quartiers, les bailleurs sociaux bénéficient d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Afin d'adapter les situations de logements et de favoriser la mixité sociale, différents outils d'intervention ont été mis en place. C'est le cas notamment des interventions de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, qui a permis, depuis 2003, d'intervenir dans ces quartiers pour les aménager et pour démolir ou réhabiliter le parc social obsolète. Les subventions européennes, dans le cadre des fonds FEDER, appuient également les bailleurs sociaux, pour réhabiliter leur parc, notamment au point de vue énergétique.

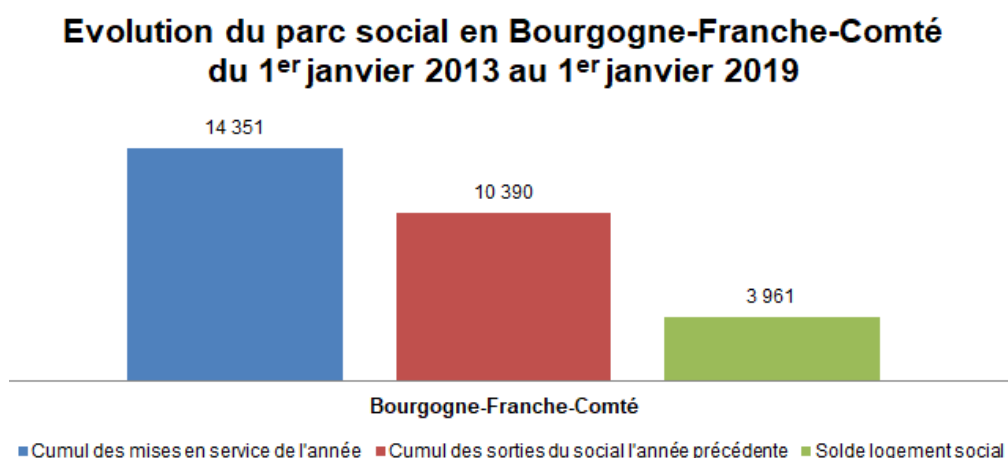
Plus récemment, l'État a remis en place, en 2017, des aides à la démolition, pour permettre de réaliser des opérations en dehors des QPV. Enfin, les bailleurs, dans leur Plan Stratégique Patrimonial, prévoient la mobilisation de fonds propre pour réhabiliter leur parc, démolir ou construire de nouveaux logements sociaux.

Parallèlement, la loi SRU a imposé aux communes de plus de 3 500 habitants des agglomérations urbaines de disposer d'un parc suffisant de logements sociaux. Si certaines collectivités respectaient, en raison de leur passé industriel, la loi SRU, d'autres ont dû construire pour rattraper leur retard.

Une faible croissance du parc de logements sociaux

Entre 2012 et 2019, le parc social enregistre une croissance de 2 %, sous l'effet des entrées et des sorties de parc. Cette évolution est relativement faible au regard des autres régions métropolitaines.

Figure 1: Une faible croissance du parc en Bourgogne-Franche-Comté



Source : SDES, RPLS

¹ Les ZUS existantes en 2012 ont été remplacées par les QPV. Les périmètres étant différents, il n'est pas possible d'étudier les évolutions à ce niveau géographique.

2 000 logements mis en service chaque année

L'ensemble des bailleurs sociaux ont intégrés dans leur parc 14 350 nouveaux logements en sept ans. 55 % de ces logements ont été mis en services par les Offices Publics de l'habitat (OPH), contre un tiers pour les Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) et un sur dix pour les Sociétés d'Économies Mixtes (SEM). Le reste est apporté par d'autres organismes, essentiellement par le biais de la Construction neuve.

Le mode d'intégration est assez semblable pour les OPH et les ESH avec environ trois logements sur quatre construits directement par l'organisme. Cette proportion est à peine plus forte pour les ESH que pour les OPH. Un logement sur six est acheté dans des opérations privées de promotion immobilière par des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA). Des collectivités imposent aux promoteurs immobiliers de rétrocéder à n prix inférieur au marché, une part de leur construction à des bailleurs sociaux. Cela permet ainsi de maintenir le taux de logements sociaux dans le parc de la commune. Le reste des mises en services concerne des opérations d'acquisition avec ou sans travaux. Ce dernier mode d'entrée dans le parc est quasiment inexistant pour les SEM.

Le reste des mises en service est apporté par les autres organismes avec une majorité de nouvelles constructions et pas de construction sans travaux.

Figure 2 : Trois fois plus d'acquisition de logements neufs en VEFA que de logements

Mode d'acquisition	Vefa	acquisitions avec travaux	acquisitions sans travaux	construits par l'organisme	mises en service
Bourgogne-Franche-Comté	2 279	763	820	10 489	14 351
part	16	5	6	73	100

Source : SDES, RPLS

La majorité des mises en service correspondent à des logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) devant ceux relevant du Prêt locatif d'aide à l'intégration (PLAI). Ces derniers logements sont destinés aux ménages les plus pauvres pour leur permettre d'avoir un reste quasi nul de loyers à payer, après pris en compte des APL. Depuis plusieurs années, les projets de construction doivent intégrer au moins 30 % de logements de type PLAI parmi les logements relevant de ces deux financements. Néanmoins, la montée en charge du dispositif et le temps nécessaire pour que les projets sortent de terre explique que ce taux n'atteigne que 25 % sur l'ensemble de la période. Enfin, les logements construits avec un Prêt locatif social (PLS) sont destinés à des ménages aux revenus trop élevés pour bénéficier d'un logement PLAI ou PLUS et leur permettant de bénéficier de niveaux de loyers inférieur au parc privé. Ils sont le plus souvent utilisés pour le développement de structures (maisons de retraite...).

Figure 3 : Une mise en service sur cinq à destination des ménages les plus pauvres (PLAI)

Financement initial regroupé	Avec un financement PLAI	Avec un financement PLA ou PLUS	Avec un financement PLS	Autre financement	mises en service
Nombre de logements	2 924	8 801	1 066	1 560	14 351
Part en %	20	61	8	11	100

Source: SDES, RPLS

En échange de loyers modérés, les bailleurs sociaux bénéficient pour la construction et l'entretien de leur parc d'aides directes de la part de l'État (bonification pour les logements à destination des plus modestes (PLAI), surcharge foncière) et indirectes (réduction du taux de TVA à 5,5 % pour les PLAI et les PLUS, exonération de TFPB pendant 25 ans...). Ils bénéficient aussi de prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts. D'autres aides existent. On peut citer notamment celles d'Action Logement en échange de droits de réservation sur le parc social ou les aides mises en place par les collectivités locales.

La démolition, cause de près de deux sorties de logements du parc sur trois

Les entrées et sorties dans le parc social contribue à son adaptation. Néanmoins, plusieurs moteurs contribuent à rendre très hétérogène l'évolution du parc social sur le territoire régional. Dans les zones en décroissance démographique, le parc tend à diminuer, les sorties de parc étant plus nombreuses que les créations de logements. Dans les zones en croissance démographique plus soutenue ou, plus encore, en défaut vis-à-vis de la loi SRU, la production de nouveaux logements est soutenue.

La croissance du parc est ainsi fortement concentrée en Côte-d'Or où le parc a progressé de près de 3 800 logements sur les 4 000 de plus enregistré au niveau régional (Figure 4). Un tiers des mises en service ont eu lieu dans le département, tandis que celui-ci ne contribuait qu'à une sortie du parc sur dix. L'essentiel de la croissance du parc a eu lieu au sein de Dijon Métropole. Quatre communes de l'agglomération (Dijon, Fontaine-les-Dijon, Marsannay-la-Côte et Saint-Apollinaire) présentaient un déficit conséquent en nombre de logements. Par ailleurs, la tension observée dans le parc (très faible vacance) nécessitait la mise en service de nouveaux logements. La croissance démographique a, en revanche, été modérée dans l'agglomération. La hausse du parc n'a pas concerné que la Métropole Dijonnaise. L'augmentation du nombre de logements sociaux a été aussi soutenue dans les CC du Pays Châtillonnais et de Nuits-Saint-Georges et Gevrey-Chambertin. La quasi-totalité des EPCI sous l'influence de la métropole dijonnaise ainsi que la CA Beaune, Côte et Sud ont enregistré une progression modérée de leur parc (Figure 5).

Figure 4 : Deux fois plus de ventes à un particulier qu'à une personne morale

ventes hors social en Bourgogne-Franche-Comté	Nb	Nb prix renseigné	prix de vente	prix du logement	surface habitable renseigné en m²	prix par m²
Vente à particulier	1 857	1 451	98 111 104	67 616	112 928	869
Autre vente	1 949	309	23 983 123	77 615	22 670	1 058
ventes hors social	3 806	1 760	122 094 227	69 372	135 598	900

Source : SDES, RPLS

Figure 5 : Moins de logements sociaux dans le Doubs, la Nièvre et le Territoire de Belfort

Bilan annuel du 1er janvier 2013 au 1er janvier 2019	cumul des mises en service de l'année	cumul des sorties du parc social de l'année	solde logements sociaux
Côte d'Or	4814	1024	3790
Doubs	2247	2902	-655
Jura	584	366	218
Nièvre	602	965	-363
Haute-Saône	771	283	488
Saône-et-Loire	2837	2831	6
Yonne	2026	1466	560
Territoire de Belfort	470	553	-83
Bourgogne-Franche-Comté	14351	10390	3961

Source: SDES, RPLS

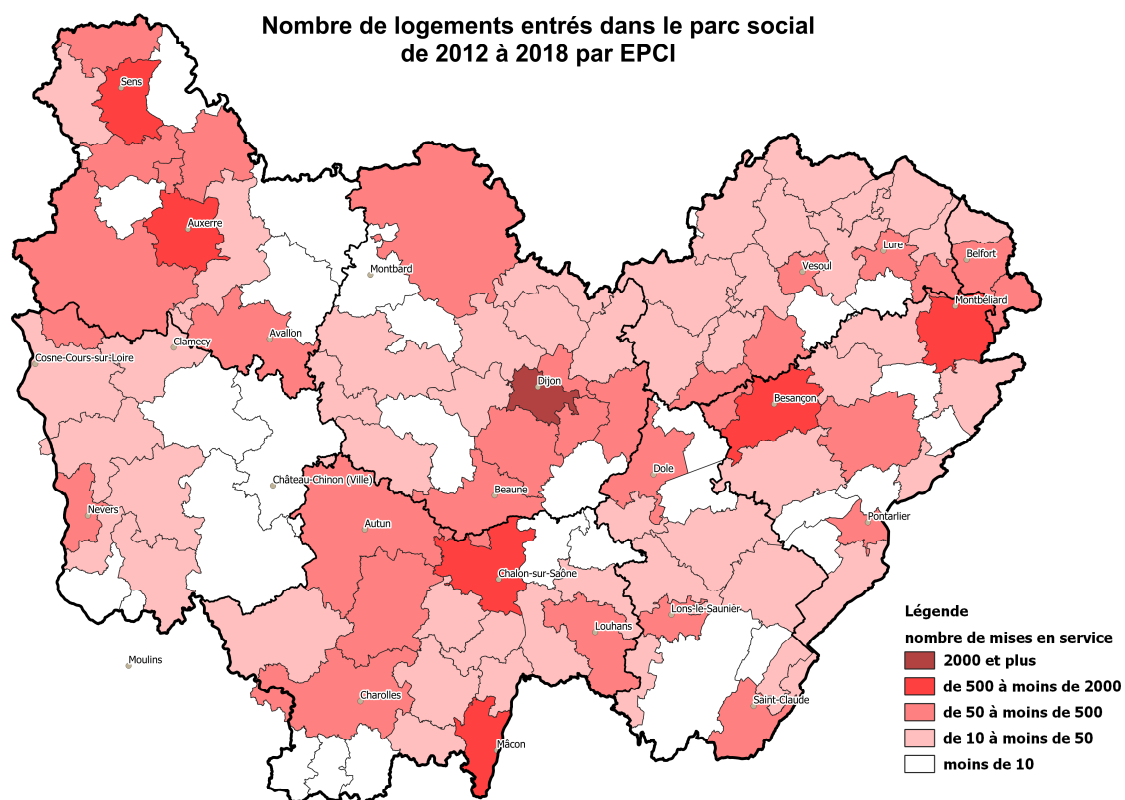
Les raisons de la croissance du parc est différente en Haute-Saône. Le département a contractualisé avec les EPCI pour aider au développement du parc social. La hausse du parc est modérée mais quasiment généralisée. Seules les CC du Pays de Villersexel, de la Haute-Comté et du Pays de Luxeuil ont perdu des logements sociaux. Il est plus prononcé pour ce dernier EPCI. Au total, ce sont près de 500 logements sociaux supplémentaires qui sont venus grossir le parc des bailleurs du département.

Evolution du nombre de logements du parc social de 2012 à 2018 par EPCI



www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/

Figure 7 : Peu de collectivités sans offre nouvelle de logements sociaux



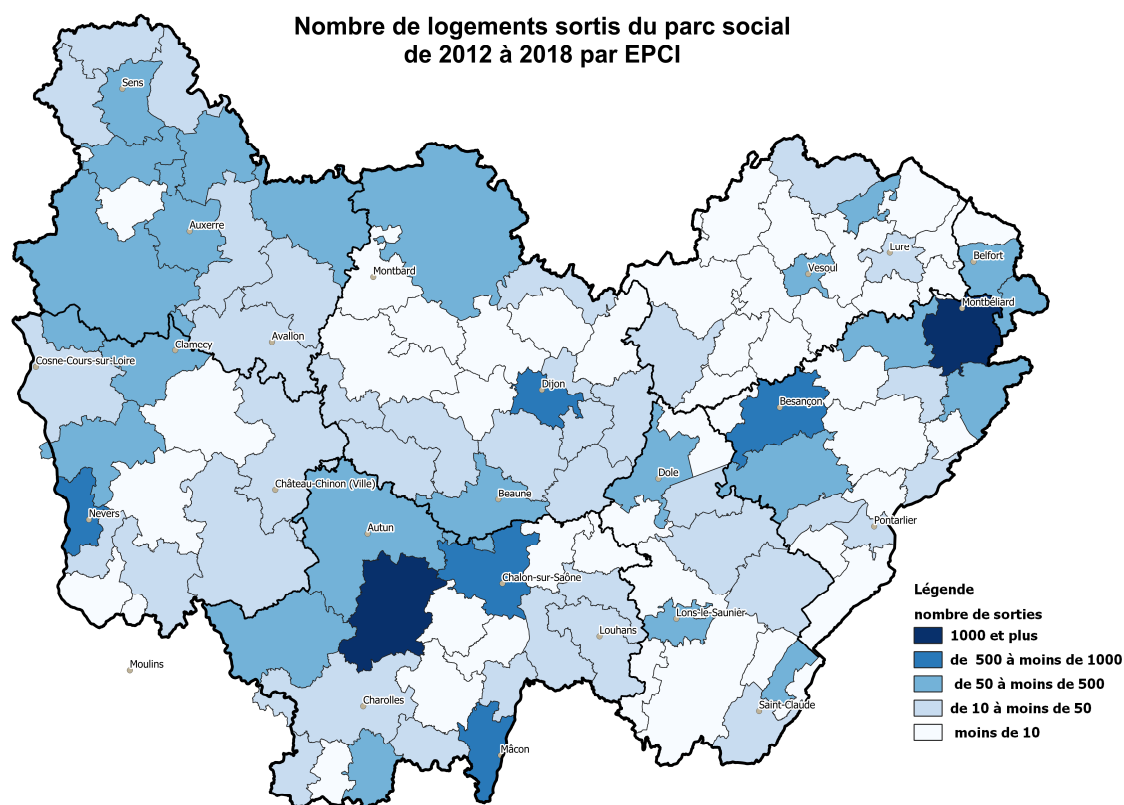
Source: SDES, RPLS

En Saône-et-Loire, le parc de logements sociaux reste stable. Les baisses importantes sur la Communauté urbaine du Creusot-Montceau (CUCM) et les communautés de communes Entre Arroux, Loire et Somme, du Grand Autunois Morvan et La Clayette, Chauffailles-en-Brionnais sont compensées par la croissance du parc social enregistrée dans les communautés d'agglomération Le Grand Chalon et du Mâconnais-Beaujolais, ainsi que, dans une moindre mesure, de la CC Bresse Louhannaise Intercom.

Le Doubs, la Nièvre et le Territoire de Belfort enregistrent un recul de leur nombre de logements sociaux. Il se replie de 83 unités dans le Territoire de Belfort où seule la Communauté de communes des Vosges du Sud gagne des logements sociaux. Les mises en service sont peu nombreuses dans ce département où le parc social est important et on assiste à un rééquilibrage entre parc privé et parc public.

La baisse est encore plus forte dans la Nièvre avec plus de 360 logements de moins en sept ans. Dans ce département où la déprise démographique est présente depuis de nombreuses années, le parc vacant est extrêmement important. Malgré une restriction du parc social, le taux de vacance s'établissait encore à 14,4 % et avait même atteint 15,9 % début 2018 obérant ainsi l'équilibre financier des bailleurs. De nombreux bâtiments qui ne correspondent plus à la demande sont voués à la démolition. Les reculs les plus importants enregistrés au cours des sept années couvertes par cette étude concernent la Communauté d'agglomération de Nevers et la Communauté de communes Haut Nivernais, Val d'Yonne. La baisse est quasi généralisée au sein du département. Seules les communautés de communes Amogne, Cœur de Nivernais et Cœur de Loire enregistrent une légère progression de leur parc. Pour ce dernier EPCI, les projets de démolitions prévus pour les années qui viennent devraient venir inverser la tendance.

Figure 8 : PMA et CUCM : Plus de 1 000 logements sociaux sortis du parc



Source: SDES, RPLS

Enfin, c'est dans le département du Doubs que le nombre de logements sociaux a le plus diminué, avec 650 logements de moins que sept ans auparavant. Le recul est fortement concentré sur le Nord-est du département (Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) et Communauté de communes du Pays de Maîche. Le parc croît légèrement dans le Haut-Doubs, où les bailleurs ont des difficultés à construire en raison du prix du foncier et autour de Grand Besançon Métropole.

Une surreprésentation du logement individuel dans les sorties comme dans les mises en service

Proportionnellement à leur poids dans le parc, les flux sont plus importants au sein des logements pavillonnaires. 23 % des nouveaux logements sont du logement individuel, alors qu'ils ne représentent que 14 % des logements en fin de période (figure 8). Parallèlement, 16 % des logements qui sortent du parc sont des pavillons. Les bailleurs adaptent ainsi leur parc en offrant du logement plus attractif que le parc collectif et plus facile à céder à leur locataire. Les sorties de logements individuels proviennent, en effet, essentiellement des ventes à des particuliers. Quant aux entrées dans le parc, l'imposition d'une part de vente à des bailleurs sociaux dans les projets immobiliers privés tend à favoriser la construction de logements individuels et de petits collectifs. Il en est de

Figure 9 : Moins de grands logements et plus de 2-3 pièces

	Nombre de logements entre 2012 et 2018	Total	Individuel	Collectif	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces et plus
Nombre	mises en service	14 351	3 358	10 993	550	3 486	5 636	3 944	704	31
	Sortie du parc social	10 390	1 637	8 753	638	1 582	3 452	3 408	1 150	160
	évolution en nombre	3 961	1 721	2 240	-88	1 904	2 184	536	-446	-129
	Parc 2019	189 789	26 943	162 846	9 717	34 480	71 505	59 797	14 599	1 531
Part en %	mises en service	100	23	77	4	24	39	27	5	0
	Sortie du parc social	100	16	84	6	15	33	33	11	2
	Parc 2019	100	14	86	5	18	38	32	8	1

Source: SDES, RPLS

Avec les démolitions dans les quartiers de la politique de la ville (ZUS puis QPV) menées dans le cadre des programmes de l'ANRU, les grands logements tendent à disparaître. Le parc compte, en 2019, 130 logements de 6 pièces ou plus et 450 de 5 pièces. Dans le premier cas, c'est un logement sur douze qui a disparu. Ces logements correspondent moins au profil des ménages, aujourd'hui plus petits. La raréfaction de l'offre pose néanmoins la question des besoins spécifiques, certes peu nombreux, mais qui peinent à trouver une réponse en raison de la faible mobilité des ménages dans le parc de grands logements. À l'opposé, le nombre de studios se tasse légèrement.

C'est surtout les logements de taille intermédiaire qui bénéficient de la croissance du parc. On compte environ 2 000 logements de 2 pièces et plus comme de logements de 3 pièces et 500 de 4 pièces. En 2019, sept logements sur dix dans le parc social ont 3 ou 4 pièces. La part de logements de

Des logements sortis du parc majoritairement construits après la seconde guerre mondiale

88 % des nouveaux logements appartiennent à cette catégorie. Quant aux sorties de parc, trois sur quatre correspondent à des logements construits entre 1950 et 1990. Cette prépondérance des logements construits après la seconde guerre mondiale s'explique par les constructions massives nécessaires aux secteurs de l'industrie et de la construction. Ces quartiers, qui deviendront les zones urbaines sensibles, ont été les secteurs privilégiés, de l'intervention de l'ANRU.

Figure 10 : Des logements anciens sortis du parc social, plus de logements récents mis en service

Bourgogne-Franche-Comté	moins de 10 ans	de 10 ans à moins de 20 ans	de 20 ans à moins de 30 ans	de 30 ans à moins de 50 ans	de 50 ans à moins de 70 ans	de 70 ans et plus
Mises en service	12 613	221	206	763	239	309
Sortie du social	206	486	1 151	4 754	3 139	654
Solde	12 407	-265	-945	-3 991	-2 900	-345

Source: SDES, RPLS

Les logements plus récents, moins énergivores, sont généralement vendus par les bailleurs pour alimenter leurs fonds propres. Au final, le parc social s'est rajeuni, plus du fait des importantes disparitions que d'un volume massif de nouvelles constructions. Cela avait aussi été le cas au cours des premières années du Plan de Rénovation Urbaine. Parallèlement, les loyers ont augmenté. Les logements qui ont été démolis étaient souvent des logements à très faibles loyers, tandis que, malgré l'importance relativement forte des logements de type PLAI, les loyers récents sont plus élevés. Les locataires bénéficient néanmoins de charges plus faibles, ce qui tend à faire baisser globalement, le poids du coût du logement dans leur budget.

Du logement individuel dans la Nièvre et du logement collectif sur Dijon Métropole

À un niveau infra-régional, les évolutions du parc sont assez hétérogènes. Concernant les mises en services, la Nièvre se singularise avec deux tiers de pavillons parmi les nouveaux logements. Cette proportion avoisine 50 % dans le Jura et en Haute-Saône, un quart dans l'Yonne et le Territoire de Belfort et un logement sur cinq dans le Doubs et en Saône-et-Loire. Sur le territoire de Dijon métropole, le secteur collectif pèse particulièrement fort, seul un nouveau logement sur dix est un logement individuel dans ce département. Sans surprise, c'est dans ce département que les petits logements sont les plus représentés dans l'offre nouvelle.

Figure 11: L'individuel préféré par les bailleurs de la Nièvre, le collectif par ceux de Côte d'Or

Nombre de logements mis en service	Total	Individuel	Collectif	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces et plus
Côte d'Or	4 814	439	4 375	236	1 295	1 856	1 190	233	4
Doubs	2 247	388	1 859	106	530	820	667	115	9
Jura	584	254	330	15	168	202	169	30	0
Nièvre	602	410	192	16	112	296	139	38	1
Haute-Saône	771	315	456	20	184	380	177	9	1
Saône-et-Loire	2 837	693	2 144	76	687	1 185	781	103	5
Yonne	2 026	693	1 333	79	453	762	583	143	6
Territoire de Belfort	470	166	304	2	57	135	238	33	5
Bourgogne-Franche-Comté	14 351	3 358	10 993	550	3 486	5 636	3 944	704	31

Source: SDES, RPLS

En ce qui concerne les sorties de parc, elles sont particulièrement importantes dans le Doubs et en Saône-et-Loire où de nombreuses collectivités ont été concernées par des programmes ANRU importants. 57 % des sorties du parc social sont concentrées dans ces deux départements. Elles ont aussi été particulièrement élevées dans le département de la Nièvre.

Figure 12 : Plus d'une sortie de parc sur deux dans le Doubs et en Saône-et-Loire

Sorties du parc social	Total	Individuel	Collectif	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces	6 pièces et plus
Côte d'Or	1 024	153	871	86	207	321	266	125	19
Doubs	2 902	242	2 660	46	390	921	1 074	410	61
Jura	366	72	294	26	55	82	125	66	12
Nièvre	965	152	813	63	156	335	299	109	3
Haute-Saône	283	60	223	21	33	93	110	21	5
Saône-et-Loire	2 831	543	2 288	277	480	1 023	838	184	29
Yonne	1 466	298	1 168	106	179	488	503	174	16
Territoire de Belfort	553	117	436	13	82	189	193	61	15
Bourgogne-Franche-Comté	10 390	1 637	8 753	638	1 582	3 452	3 408	1 150	160

Source: SDES, RPLS

Rapporté à son poids dans le parc régional, la Côte-d'Or a enregistré peu de sorties de parc. La faible vacance dans le parc social de ce département rend plus difficile les opérations d'adaptation du parc social. Celle-ci est particulièrement faible sur Dijon Métropole en dehors de la vacance organisée pour permettre la rénovation du parc ou les quelques opérations de démolition. Avec des constructions nombreuses au cours de ces dernières années, Dijon Métropole affiche le parc le plus jeune des EPCI de Bourgogne-Franche-Comté.

Encadré : Des rénovations aidées par le FEDER

Aux ventes et aux démolitions, il faudrait ajouter de nombreux travaux de réhabilitation menés par les bailleurs sociaux. Parmi les aides dont ils bénéficient pour les réhabilitations lourdes, il faut citer les fonds européens FEDER, qui viennent aider en matière de rénovation énergétique de leur parc. De 2015 à 2020, ce sont 4 400 logements qui ont bénéficié des aides européennes pour un montant de 11 millions d'euros. Ces subventions ont généré plus de 66 millions de travaux.

Figure 13 : Montant des financements FEDER par département

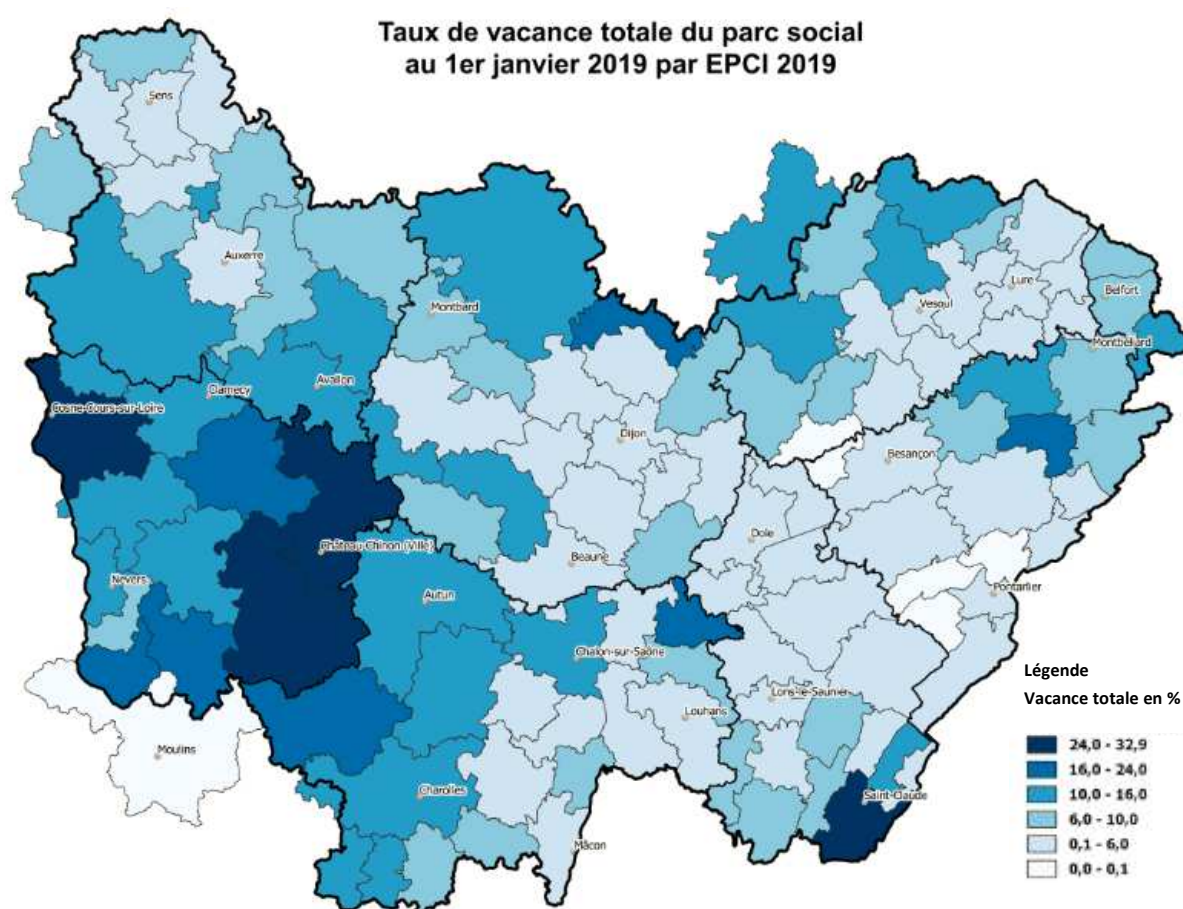
Location de 2015 à 2020	Nombre de logements	Montant des travaux éligibles	Montant programmé FEDER - UE
Côte d'or	913	14 585 012	2 361 130
Doubs	315	3 971 057	902 753
Jura	239	3 896 345	866 000
La Nièvre	303	5 290 635	613 677
Haute-saône	520	9 196 306	1 410 677
Saône-et-Loire	890	10 315 721	1 478 684
Yonne	489	7 687 175	1 017 440
Territoire de Belfort	700	11 398 419	2 380 811
Bourgogne-Franche-Comté	4 369	66 340 670	11 031 173

En sept ans, les bailleurs ont œuvré à faire évoluer l'offre sociale régionale. Néanmoins, sur de nombreux territoires, l'adaptation du parc social reste à mener. 5 500 logements sociaux sont en attente de travaux ou de démolitions (vacance technique) et plus de 3 000 logements sont offerts à la location et vacants depuis plus d'un an.

Dans une dizaine d'EPCI, la vacance totale concerne plus d'un logement sur six. Les taux les plus importants se rencontrent dans la CC Cœur de Loire, la CC Haut-Jura Saint-Claude et celles de Bazois, Loire, Morvan et Morvan, Sommets et Grands lacs.

De nombreux projets de démolitions sont envisagés par les bailleurs. La baisse de la vacance devrait ainsi être effective à Saint-Claude et Cosne-sur-Loire. Les projets sont nombreux aussi sur Nevers et dans bien d'autres collectivités. Il s'agit pour les bailleurs les plus concernés par la vacance de revenir à un niveau plus soutenable dans des contextes de déprise démographique.

Figure 14: Une vacance encore trop importante dans de nombreux EPCI



Source: SDES, RPLS

RPLS:

Le répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux a été mis en place en 2011, succédant à l'enquête sur le parc locatif social (EPLS). Les organismes propriétaires de 1 000 logements ou moins au 1^{er} janvier 2010 n'étaient pas tenus de répondre. Depuis l'enquête 2013 le répertoire couvre la France entière hors Mayotte. Les bailleurs sociaux interrogés pour RPLS sont définis par l'article L.411-10 du code de la construction et de l'habitation.

Définitions:

Nouvelles mises en service: ensemble des logements mis en service entre le 2 janvier de l'année N-1 et le 1^{er} janvier de l'année N. L'année de première mise en service étant l'année d'entrée du logement dans le parc locatif social.

Proportion de logements vacants: traditionnellement, la vacance correspond au rapport : logements vacants parmi les logements proposés à la location / logements proposés à la location. Ici, il s'agit des logements vacants proposés ou non à la location/parc total.

PLAI: prêt locatif d'accès à l'intégration

PLUS: prêt locatif d'utilité sociale

PLS: prêt locatif social

PLI: prêt locatif à l'intégration

Pour en savoir plus: statistiques.bourgognefranche-comte.developpement-durable.gouv.fr

Direction Régionale
de l'Environnement,
de l'Aménagement
et du Logement
Bourgogne -
Franche - Comté

Service Logement,
Construction - Statistiques

Département Statistiques
et études habitat

17E Rue Alain Savary
CS31269
25005 Besançon cedex

Directeur de publication :
Jean-Pierre LESTOILLE

Auteurs :
Béatrice FERNANE
Patrice PERRON

Mise en page:
Séverine MATHURIN

© DREAL 2020