

# Étude des relations entre les organismes de logement social et les gestionnaires de logements étudiants

Décembre 2017

L'étude des relations entre les organismes de logement social et les gestionnaires de logements étudiants a été réalisée par le cabinet 1630 Conseil.

Cette mission avait pour objectif l'analyse des relations entre les organismes de logement social (OLS) et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), et à titre complémentaire entre les OLS et d'autres organismes gestionnaires de logements étudiants.

L'étude vise à décrire le parc de logements concernés, le rôle des acteurs, en particulier concernant l'entretien des résidences et la rénovation des bâtiments. Les travaux menés ont également permis de déterminer la nature des difficultés qui peuvent émerger à l'occasion de la collaboration des CROUS et des OLS.

Plusieurs sources d'informations ont été mobilisées pour réaliser les analyses : 1/ une remontée de fichiers de données a été effectuée auprès des 25 CROUS de France métropolitaine (hors Corse et DOM), afin notamment de connaître les caractéristiques du parc, ainsi que la nature et le contenu des conventions passées avec les OLS ; 2/ des informations ont été recueillies par questionnements auprès des CROUS et un échantillon de 142 OLS afin d'appréhender les relations entre les acteurs.

Des entretiens qualitatifs ont également été menés, d'une part, auprès de certains CROUS en vue de préparer la remontée de données et, d'autre part, auprès d'autres gestionnaires de logements étudiants des OLS afin de compléter les investigations menées auprès des CROUS.

## PRINCIPAUX RESULTATS

### PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX ETUDIANTS

#### Les logements des OLS gérés par les CROUS

Le parc de logements étudiants gérés par les 25 CROUS du périmètre de l'étude (hors Corse et DOM) est de 161 763 logements, en très grande majorité des T1 et des chambres seules (94%).

En moyenne 46% des logements étudiants des CROUS sont la propriété ou sous régime d'occupation du foncier d'organismes de logement social. Cette part varie de 85% pour le CROUS de Paris à 3% pour celui de Strasbourg. Les filières de financement des résidences sont principalement le PLS (44%) et le PLA (33%) mais également le PLUS (16%) et marginalement le PLAI (0,5%).

Les organismes de logement social concernés ont majoritairement un parc de petite à moyenne taille (70% d'entre eux possèdent moins de 15 000 logements) et sont majoritairement des OPH (51% d'entre eux contre 37% de SA d'HLM).

#### Les types de régime d'occupation du foncier

Le type de régime le plus fréquent est la location simple (59% des résidences recensées dans le cadre de l'étude) : l'OLS est propriétaire de la résidence, il passe une convention de gestion avec le CROUS et peut décider de changer de gestionnaire au terme de celle-ci.

Les deux autres modalités d'occupation du foncier sont l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) qui concerne 21% des résidences et le bail emphytéotique administratif (BEA) qui s'applique à 19% d'entre elles.

Dans le cas de l'AOT, l'Etat qui apporte le foncier est propriétaire et l'OLS est un occupant qui dispose de droits réels, exploite la résidence ou la loue. Dans le cas du BEA, l'Etat ou une collectivité territoriale propriétaire loue un domaine public à l'OLS qui peut construire, le cas échéant, une résidence puis la louer. Quels que soient les régimes, la relation entre l'organisme et le CROUS fait l'objet d'une convention.

#### L'état des résidences

Le parc des résidences étudiantes des CROUS « propriété » des OLS est jugé par les gestionnaires comme étant globalement en bon état. Pour les résidences qualifiées, 81% nécessitent – au maximum – des travaux mineurs d'amélioration. Toutefois, 15% des résidences nécessitent selon les CROUS « d'importants travaux de rénovation » et 1% des résidences (7 au total) sont dans un état très dégradé (elles sont considérées comme étant « en péril ou en situation d'insalubrité » et l'une d'elles fait l'objet d'un arrêté de mise en péril). Mécaniquement, plus la résidence est ancienne et plus la nécessité des travaux est relevée.

## MODALITES DE COOPERATION ENTRE CROUS ET OLS

### La relation économique

La majorité des CROUS et des OLS déclare une préférence pour les conventions « en transparence financière ». Cette relation se concrétise par le fait que le détail des composantes de la redevance, qui constituent le loyer dû par le CROUS à l'OLS, est défini par les deux parties dans la convention de gestion, selon un principe de transparence et de recherche d'équilibre financier de la relation.

Cette option est choisie majoritairement pour les conventions les plus récentes puisque parmi celles prenant effet depuis 2010, 49% sont en « transparence financière », contre 47% au forfait (4% étant à un autre régime). Comme son nom l'indique, les conventions « au forfait » font état d'une somme forfaitaire, révisable selon un indice. Cette modalité présente pour les organismes l'intérêt de la simplicité et d'absence de port des risques financiers par le CROUS.

Toutes périodes confondues, la majorité des conventions en cours sont au forfait (58%).

Les CROUS sont partagés en parts égales en ce qui concerne l'appréciation de la qualité et de l'équilibre de la relation financière, la question sous-jacente étant le montant de la contrepartie financière au regard du taux de remplissage.

### La répartition et le financement des travaux

Il est distingué dans les travaux, au regard du code civil, les travaux de gros entretien et les travaux d'entretien courant. La répartition de ces travaux entre gestionnaire et propriétaire est à convenir par les deux parties dans la convention. Les travaux qui relèvent du gros entretien sont ceux qui donnent lieu à des difficultés et à des incompréhensions entre les parties. Une problématique de définition des types de travaux a également été relevée. En ce qui concerne la régularité de la réalisation des travaux, les CROUS sont partagés en parts égales. Leur avis est en revanche homogène et positif en ce qui concerne la qualité de ces travaux.

La majorité des conventions (57%) contient une clause relative à la présentation annuelle par l'OLS d'un programme des réparations, ce qui signifie qu'à contrario une part non négligeable ne comporte pas une telle disposition (43%). Ce sont les conventions les plus anciennes qui contiennent le plus fréquemment cette clause. Les conventions en BEA et en AOT sont par ailleurs davantage concernées, de même que les conventions en transparence. Les OLS sont 28% à indiquer ne pas disposer de plan pluriannuel de travaux. 18% déclarent en disposer mais ne pas les transmettre aux CROUS.

Depuis la réforme comptable de 2005, seules les provisions pour gros entretien sont réalisables par les OLS et les gestionnaires, calculées sur la base d'une estimation des dépenses réelles, et plus précisément sur la base des coûts des programmes pluriannuels.

Les CROUS souhaitent recevoir annuellement une situation extracomptable des provisions pour travaux constituées par les OLS. Cependant, une majorité des conventions ne contient pas une telle clause (58%). Au regard, une majorité d'OLS déclare ne pas la transmettre. Les motifs avancés par les OLS sont d'abord l'absence de mention dans la convention (38%) et ensuite l'absence de demande de la part des CROUS (29%).

Pour presque la moitié des résidences (49%), les conventions stipulent que les provisions sont restituées aux CROUS en partie (34%) ou en totalité (15%) à l'expiration du contrat. Dans 50% des cas, la convention ne contient aucune disposition sur ce point. Dans 1% des conventions, il est spécifié que les provisions sont conservées par l'OLS. Les OLS sont 45% à déclarer ne pas les restituer, 31% le faisant au cas par cas.

Une large majorité des CROUS (80%) estime que les provisions pour travaux qu'ils participent à constituer, ne sont pas systématiquement utilisées pour la résidence concernée. Cependant 63% des OLS indiquent, a contrario, utiliser systématiquement les provisions pour la résidence pour laquelle elles ont été constituées.

### La formalisation du cadre des relations

Dans la majorité des conventions, soit 62%, ne figure aucune clause sur l'organisation de rencontres régulières entre les parties. Plus la convention est récente et plus la clause suggérant des rencontres régulières est mentionnée.

Concernant les travaux, les relations entre les deux parties prenantes sont mentionnées comme effectives sans faire l'objet d'une formalisation systématique au sein de la convention. Il est à noter que 70% des résidences ont fait l'objet d'une visite par l'OLS et le CROUS en 2016.

### La question de la révision des conventions

Les CROUS sont favorables à une révision et à une précision des conventions : seuls 4% d'entre eux indiquent que cela serait « tout à fait inutile » contre 40% qui considèrent cela « indispensable », auxquels s'ajoutent 28% qui le jugent « utile ». Les OLS sont plus nombreux à considérer qu'un amendement des conventions ne serait pas nécessaire, 38% indiquant qu'un tel travail serait « tout à fait inutile ». Toutefois, il est à noter la part de ceux qui considèrent cela « utile » (17%) et même « tout à fait indispensable » (6%).

Malgré des différences d'appréciation sur l'opportunité d'une révision des conventions, CROUS et OLS s'accordent quant à l'identification des clauses qu'il faudrait réviser ou clarifier si un tel travail était mené, à savoir les chapitres relatifs aux travaux et aux contreparties financières.

## QUALITE DES RELATIONS ET DIFFICULTES RENCONTREES

### Les appréciations des CROUS sur la qualité de la relation

La majorité des CROUS qualifie la relation avec les organismes de logement social « d'excellente » ou « plutôt bonne » (76%). Les CROUS qui qualifient leur relation avec les bailleurs sociaux de « plutôt médiocre » (6 au total) font systématiquement partie de ceux qui gèrent le moins de logements d'OLS.

Très peu de procédures de contentieux sont ou ont été déclarées engagées pour les résidences pour lesquelles des informations ont été remontées : seul 1% des résidences font ou ont fait l'objet d'un recours juridique. Des difficultés ponctuelles, parfois importantes, peuvent néanmoins apparaître en dehors de litiges juridiques. La majorité des CROUS (60%) indique ainsi envisager de cesser de gérer certaines résidences à l'extinction de la convention.

Toutefois, même si les CROUS justifient ce choix par les difficultés qu'ils rencontrent avec certains OLS, ils évoquent également d'autres difficultés comme l'inadéquation de la résidence au regard du service qu'ils souhaitent proposer. Parmi les OLS, on note que seuls 8% indiquent envisager à l'avenir de reprendre la gestion ou de confier à un autre gestionnaire une résidence gérée par un CROUS.

### Les difficultés rencontrées par les acteurs

Un CROUS sur cinq déclare avoir au moins une fois par an des difficultés liées à la convention de gestion et la même proportion également des difficultés liées au déséquilibre financier de la relation.

De manière spécifique, les CROUS expriment des difficultés ponctuelles, voire fréquentes, en ce qui concerne les travaux. Près de la moitié d'entre eux (12 sur 25) indique rencontrer au moins une fois par an des difficultés liées à la répartition des travaux ou à leur exécution.

A l'inverse, les OLS estiment quant à eux que ces difficultés sont rares, voire inexistantes : 82% d'entre eux considèrent que des problèmes liés aux travaux arrivent moins d'une fois par an ou jamais. Néanmoins, la juste répartition des travaux est le type de difficulté le plus fréquemment cité par les organismes de logement social concernant leurs relations avec les CROUS.

Les difficultés liées aux travaux sont non seulement les plus fréquemment citées par les CROUS mais également celles qui sont globalement considérées comme les plus graves (52% des CROUS indiquent qu'elles sont « graves » ou « très graves »).

Les difficultés liées aux travaux s'inscrivent pour les CROUS dans une problématique de clarté et de précision de la répartition des rôles et des obligations des parties dans les conventions, l'adossement aux articles du code civil n'étant pas suffisant compte tenu de leur caractère trop général.