



**RAPPORT
ANNUEL
D'ACTIVITÉ**
2019

sommaire

PRÉAMBULE	3
01. CONTRÔLE ET SUITES	4
Organisation et fonctionnement de la mission de contrôle et de gestion des suites	6
> Mission de contrôle de l'agence	6
> Organisation du contrôle et des suites	7
> Programmation des contrôles	8
> Processus d'établissement des rapports de contrôle	10
Bilan d'activité du contrôle	13
> Activité annuelle de contrôle	13
> Bilan global de contrôle 2015-2019 des organismes de logement social	18
Suites administratives consécutives aux contrôles	24
> Activité du comité du contrôle et des suites	24
> Typologie des constats et suites	27
> Propositions de sanctions au ministre chargé du logement	31
02. STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉVALUATIVES	34
Les missions d'études relatives au secteur de la PEEC	35
> Les statistiques financières et opérationnelles du secteur de la PEC	35
> Les statistiques descriptives des emplois de la PEC et des bénéficiaires	39
> Le suivi de la performance d'Action Logement Services, d'Action Logement Immobilier et d'Action Logement Groupe en termes de gestion	41
> Les études du secteur de la PEC	45
Les missions d'études relatives aux organismes de logement social	49
> Le chantier accès aux données sectorielles	49
> Les études relatives aux OLS	49
03. BILAN SOCIAL ET BUDGET	64
Effectifs de l'ANCOLS	65
> Plafond d'emploi	65
> Profil des emplois	65
> Profil des effectifs	65
Relations sociales	66
Formation professionnelle	66
Budget de l'ANCOLS	66
> Ressources	66
> Dépenses	66
INDEX DES SIGLES UTILISÉS	67

préambule

L'Agence nationale de contrôle du logement social, établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du logement et de l'économie, est chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation relative au logement social et à la participation des employeurs à l'effort de construction.

À ce titre, elle réalise des contrôles individuels et thématiques, des études transversales et financières et produit des statistiques.

Le présent rapport d'activité 2019 dresse un bilan des missions de contrôle et de leurs suites et expose les principales conclusions des études et des statistiques produites durant l'année.

Il décrit en dernière partie, avec la présentation du bilan social et du budget de l'agence, les moyens dont elle a disposé pour conduire ses missions.



01.

CONTRÔLES ET SUITES



Cette partie du rapport d'activité de l'Ancols rend compte de son activité de contrôle et des suites qui ont été données aux contrôles par le comité du contrôle et des suites et le conseil d'administration de l'agence, ainsi que des propositions de sanctions administratives du conseil d'administration au ministre chargé du logement.

En application de l'article L. 342-10 du code de la construction et de l'habitation, l'agence adresse au ministre chargé du logement un rapport public annuel de contrôle distinct du présent rapport d'activité, présentant les principales conclusions des contrôles réalisés. Il comprend des analyses thématiques et territoriales et des enseignements des missions de contrôle d'une sélection d'organismes contrôlés sur l'exercice. Il comprend également le bilan de l'activité de l'agence relative à sa mission de contrôle et de suites, figurant dans le présent rapport d'activité.

Le rapport public annuel de contrôle fait l'objet d'une publication distincte. Préalablement à sa publication, l'Union sociale pour l'habitat regroupant les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, les fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré ainsi que les organismes ayant fait l'objet des contrôles mentionnés sont informés par l'agence des observations qu'elle envisage d'y insérer et sont invités à lui faire part de leurs commentaires en guise de droit de réponse. Ces droits de réponse sont joints au rapport public annuel de contrôle.

Organisation et fonctionnement de la mission de contrôle et de gestion des suites

La mission légale de contrôle de l'Ancols porte principalement sur les organismes de logement social et les organismes gestionnaires ou bénéficiaires directs ou indirects de la participation des employeurs à l'effort de construction. Ces organismes sont contrôlés et évalués de manière individuelle et thématique, sur place ou sur pièces.

MISSION DE CONTRÔLE DE L'AGENCE

L'agence nationale de contrôle du logement social est un établissement public administratif chargé par la loi de contrôler et d'évaluer les organismes de logement social et le secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), couramment dénommé Action Logement.

L'agence a une mission de contrôle, qui se décline selon les dossiers en une approche globale, ciblée ou thématique, des organismes de logement social et de toute entité ou personne construisant ou gérant des logements sociaux, des associations intervenant dans le secteur du logement et de l'hébergement, ainsi que des organismes agréés aux fins de collecter ou bénéficiant de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Le champ de contrôle de l'agence porte légalement sur :

- les organismes d'HLM que sont les sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM), les offices publics de l'habitat (OPH), les coopératives d'HLM et les sociétés de coordination ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM) de logements sociaux ;
- les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion ;
- les personnes morales ou physiques propriétaires de logements locatifs conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- les organismes collectant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou bénéficiant de ressources issues de cette participation, ainsi que toute entité juridiquement contrôlée, directement ou indirectement, par ces organismes ;
- les groupements d'intérêt économique (GIE) et toutes structures de coopération comprenant au moins un organisme relevant des catégories mentionnées ci-dessus.

L'agence peut étendre ses investigations aux sociétés et organismes dans lesquels l'organisme contrôlé détient une participation directe ou indirecte, en particulier les sociétés détenues

majoritairement par cet organisme, le cas échéant de façon conjointe avec d'autres organismes. Les investigations peuvent également s'étendre aux entrepreneurs ou architectes ayant été en relations contractuelles avec l'organisme contrôlé.

La mission de contrôle de l'Ancols inclut la vérification :

- du respect des dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes contrôlés ;
- de l'emploi conforme à leur objet des subventions, prêts ou avantages consentis par l'État ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ;
- du respect, par les organismes de logement social, de la décision du 20 décembre 2011 de la Commission européenne, relative au contrôle des aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées pour la gestion de services d'intérêt économique général ;
- de l'application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

Elle recouvre également l'évaluation :

- de la gouvernance, de l'organisation territoriale et du fonctionnement général des organismes contrôlés ;
- des procédures de contrôle interne et d'audit interne mises en place par ces organismes ;
- de l'efficacité de leur gestion ;
- de la mise en œuvre du principe légal de non-discrimination dans l'emploi des ressources de la PEEC ;
- de l'efficacité avec laquelle ils s'acquittent de leur mission d'intérêt général.

L'Ancols a également pour mission de gérer les suites de ses contrôles et de suivre la mise en œuvre des mesures correctives demandées aux organismes contrôlés. Dans le cadre de ces suites, l'agence peut prononcer des mises en demeure ainsi que des astreintes, et proposer des sanctions au ministre chargé du logement.

ORGANISATION DU CONTRÔLE ET DES SUITES

Les missions opérationnelles de contrôle et de gestion des suites de l'Ancols sont réalisées par la direction générale adjointe du contrôle et des suites (DGA CS).

Cette direction générale adjointe a fait l'objet en 2019 d'une réorganisation à des fins de renforcement du potentiel de contrôle de l'agence et d'optimisation de son efficience qui s'inscrit dans un cadre contraint en termes budgétaire et de schéma d'emploi.

La direction générale adjointe du contrôle et des suites comporte au 31 décembre 2019 les directions suivantes :

- quatre directions du contrôle et des suites en charge des activités de productions directes du contrôle et des suites dont les ressorts géographiques d'intervention sont définis dans le cadre d'une programmation pluriannuelle
 - la direction centrale du contrôle et des suites, située à La Défense, intervenant prioritairement sur la ville de Paris et certains territoires du Grand Paris ainsi qu'en outre-mer, avec un rôle spécifique en matière de contrôle des organismes du groupe Action Logement et des groupes nationaux d'organismes de logement social, en coordination avec les autres directions ;
 - la direction du contrôle et des suites Nord-Est, située à La Défense et comprenant des antennes à Lille et Nancy, intervenant prioritairement

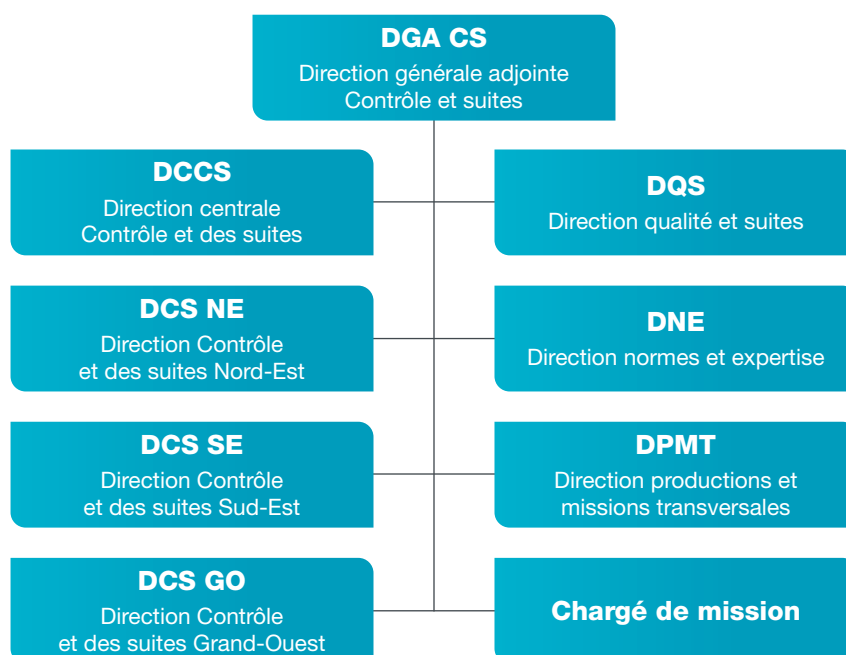
dans les départements franciliens et du nord-est de la France ;

- la direction du contrôle et des suites Sud-Est, située à Marseille et comprenant des antennes à Lyon et Toulouse, intervenant prioritairement dans les départements du sud-est et du sud de la France ;

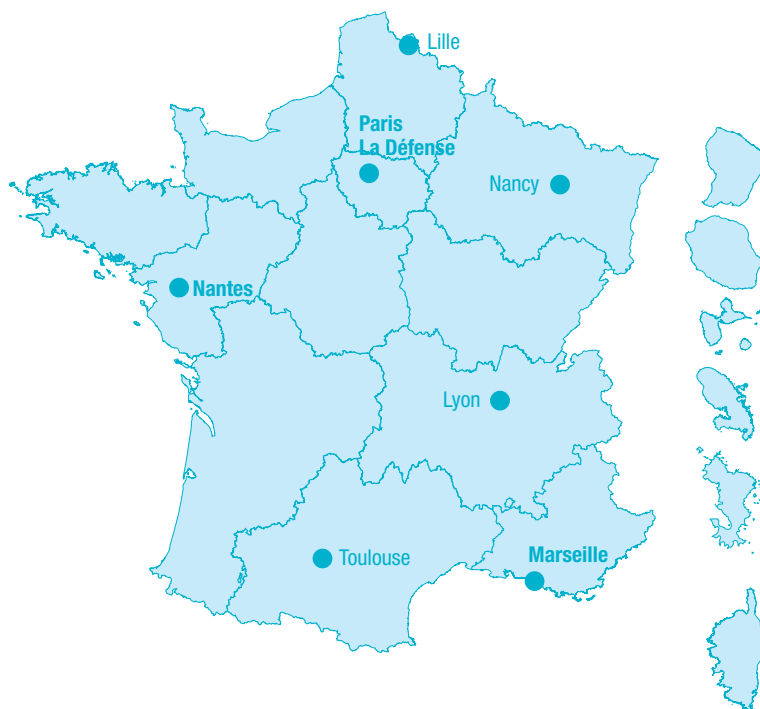
- la direction du contrôle et des suites Grand-Ouest, située à Nantes, intervenant prioritairement dans les départements de l'ouest de la France.

- une direction qualité et suites, qui assure notamment la revue qualité des rapports soumis à la validation de la direction générale et des dossiers de contrôle ainsi que le suivi des suites des contrôles arrêtés par le comité du contrôle et des suites (CCS) et le conseil d'administration de l'agence ;
- une direction normes et expertise, qui a en charge le référentiel des normes, méthodes et outils de travail des équipes de contrôle, assure une veille thématique et produit des expertises en appui distant ou directement sur site dans le cadre des contrôles ;
- une direction productions et missions transversales, qui a en charge en mode projet la coordination et la production des rapports transversaux de contrôle notamment relatifs à des axes prioritaires ou à des contrôles thématiques, ainsi que le rapport public annuel de contrôle qui consolide les enseignements issus des missions de contrôle d'organismes.

Organigramme de la DGA CS au 31 décembre 2019



Carte d'implantation territoriale de la DGA CS au 31 décembre 2019



Source : Ancols

PROGRAMMATION DES CONTRÔLES

Programmation générale des contrôles

La programmation des contrôles, arrêtée par le comité du contrôle et des suites de l'agence, est approuvée par son conseil d'administration. Elle est établie en fonction de différents critères :

- la périodicité, selon la taille des organismes et la nature des constats antérieurs, avec une attention à contrôler dans la même temporalité tous les organismes appartenant à un même groupe ou intervenant sur un même territoire ;
- les signalements et informations des services déconcentrés de l'État chargés de la politique du logement social et en particulier du suivi permanent des organismes ;
- les signalements et informations d'autres interlocuteurs du secteur, notamment la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ;
- la coordination avec les autres corps de contrôle, notamment l'Inspection générale des finances, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Le ministre chargé du logement et le ministre chargé de l'économie peuvent à tout moment demander à l'agence l'ajout du contrôle d'un organisme à la programmation, en application des articles R. 342-2 et R. 342-6 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les contrôles ouverts en 2019 sont identifiés dans le cadre d'une programmation triennale couvrant les exercices 2018 à 2020. La programmation triennale est évolutive le cas échéant avec une actualisation annuelle et est confirmée chaque année par une délibération du conseil d'administration.

La programmation s'appuie sur une analyse typologique du portefeuille des organismes à contrôler qui repose sur :

- une classification des territoires d'intervention des organismes, selon leurs caractéristiques saillantes et les enjeux auxquels ils sont soumis ;
- une analyse statistique de l'efficacité de gestion des organismes ;
- une segmentation des organismes à partir de données patrimoniales, financières, sociales et socio-économiques déterminant le profilage de chaque organisme.

La programmation 2018-2020 a été réalisée en modulant le taux de couverture du parc de logements selon les profils d'organismes, afin d'atteindre sur la période 2015-2020 un taux global de couverture minimale de contrôle du parc de 90 %. Cet objectif se traduit par un taux de contrôle cible à horizon 2020 de :

- 100 % pour les organismes aux enjeux les plus importants qui représentent 1,6 millions de logements ;
- 90 % pour les organismes avec des enjeux significatifs qui représentent 1 million de logements ;
- 80 % pour les autres organismes contrôlés, qui représentent 1,6 millions de logements.

Cette programmation se traduit par le contrôle d'une centaine d'organismes par an. Le sous-ensemble des organismes de logement social déclarant au répertoire du parc locatif social (RPLS) est constitué à fin 2019 de 677 entités qui détiennent 5,2 millions.

Après révision, notamment compte tenu d'opérations de cession de patrimoine ou de restructuration juridique d'organismes initialement concernés, le volet annuel 2019 de la programmation pluriannuelle comporte 107 organismes.

Mise en œuvre du contrôle de l'absence de surcompensation

En 2019, l'AncoLS a mis en œuvre pour les organismes de logement social la délibération du conseil d'administration du 23 janvier 2019 relative à la méthode de contrôle des compensations de service public octroyées à des entités chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou SIEG¹.

Cette méthode de contrôle d'absence de surcompensation comprend un séquençement en deux étapes. La première consiste en un pré-diagnostic, qui a pour objet d'analyser la situation économique et financière des organismes inscrits à la programmation, au vu des données et états financiers et comptables déclarés dans les états réglementaires, afin d'identifier si le résultat excède un bénéfice raisonnable et si une éventuelle surcompensation existe. Ce pré-diagnostic est établi sur la base de la combinaison d'un indicateur de marge d'exploitation, l'excédent brut d'exploitation divisé par le chiffre d'affaires net des charges récupérables, et d'un indicateur de rendement de l'actif, le résultat net comptable divisé par les immobilisations brutes nettes de l'endettement. Cette étape de pré-diagnostic est

réalisée sans diligences au sein des organismes. Un diagnostic complémentaire intervient dans un second temps pour les organismes identifiés lors de la première étape. Il consiste en un examen approfondi de la situation de l'organisme afin de confirmer, qualifier et évaluer une éventuelle surcompensation, après prise en compte notamment des effets attendus des projets d'investissements déjà engagés, et, le cas échéant, proposition d'options possibles pour lui permettre de retrouver un bénéfice raisonnable. Cette deuxième étape est réalisée dans le cadre d'un contrôle global, compte tenu de la nécessité de prendre en considération le contexte dans lequel se situent les organismes, notamment en termes de trajectoire de développement et d'analyse financière dynamique.

Pour les premiers dix-huit mois d'application de la délibération, les organismes appartenant de façon cumulative au quatrième quartile pour les deux indicateurs mentionnés ci-dessus font l'objet d'un examen approfondi.

Huit organismes inscrits à la programmation 2019 (volet annuel de la programmation triennale 2018-2020) ont été pré-diagnostiqués comme ayant des situations d'éventuelles surcompensations, entraînant la réalisation des diligences approfondies prévues par la délibération. Ces huit organismes figurent sur la liste de 107 organismes retenus pour être contrôlés en 2019². Deux de ces contrôles n'ont pas été ouverts, un organisme ayant été absorbé et l'autre ayant été reporté à la programmation 2020, pour des raisons d'optimisation des plans de charge de l'agence.

Conformément aux dispositions de la délibération du conseil d'administration, un bilan des dix-huit premiers mois d'application de la méthode de contrôle de l'absence de surcompensations, applicable à compter du 1^{er} avril 2019, sera réalisé à l'issue de cette période. Les résultats de l'évaluation de la première phase d'application de la délibération contribueront à la démarche de confirmation ou d'ajustement de la méthode ainsi qu'à la définition des seuils pour l'identification des organismes en situation de surcompensation et des mécanismes de régulation et de régularisation du niveau de compensation.

1 - Le service d'intérêt économique général (SIEG) est défini pour les organismes de logement social à l'article L. 411-2 du CCH.

2 - Après prise en compte des fusions et restructurations des organismes postérieures à l'établissement de la programmation initiale.



PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS DE CONTRÔLE

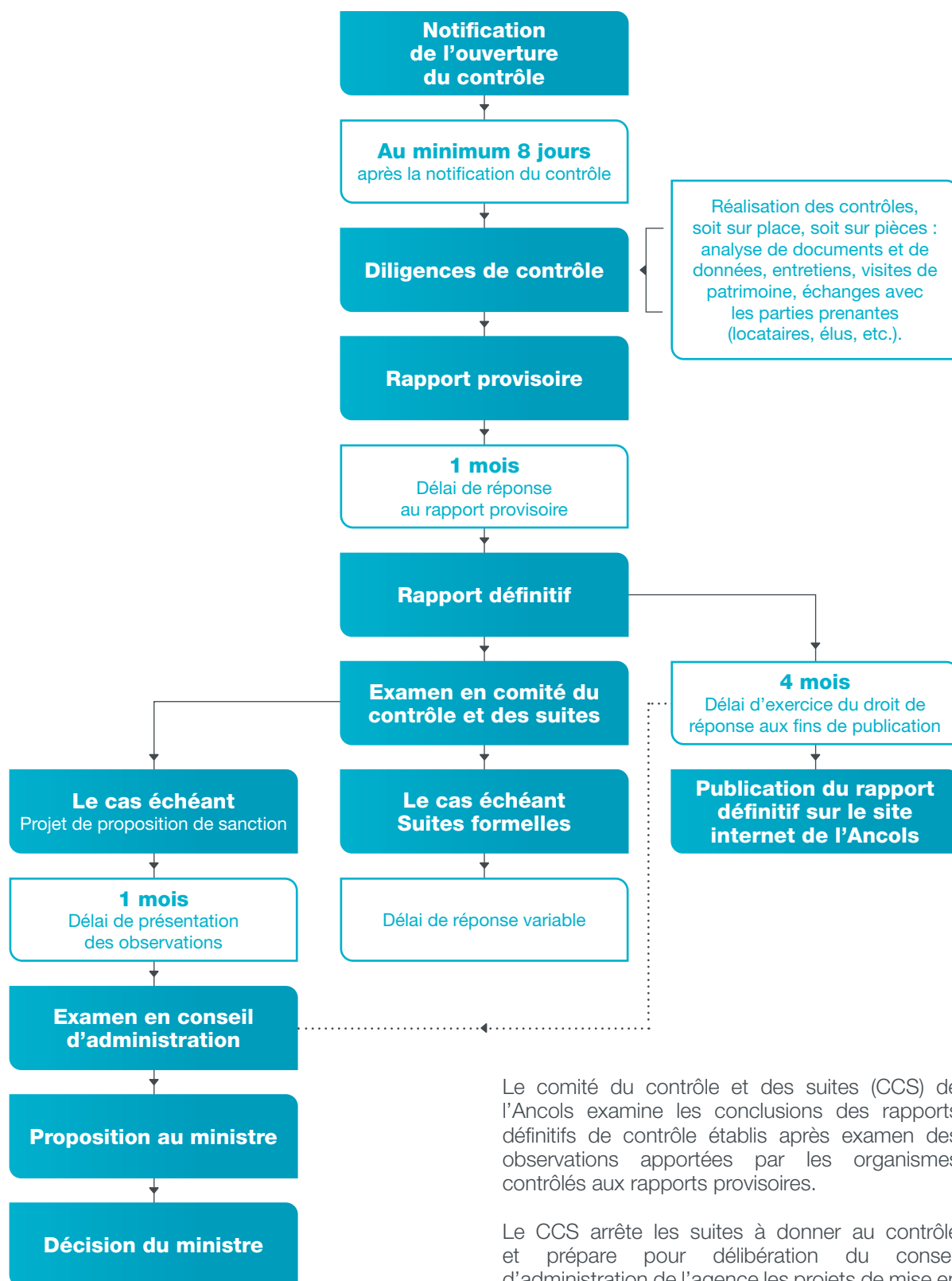
L'instruction d'un contrôle se clôture par un rapport provisoire de contrôle présentant les constatations de la mission, arrêté par le directeur général de l'Ancols, qui est notifié au président ou dirigeant de l'organisme. Dans le cadre de la procédure contradictoire, les observations écrites de l'organisme et, le cas échéant des personnes mises en cause, doivent parvenir à l'agence sous un délai d'un mois. À leur demande, ces personnes peuvent solliciter une audition auprès du directeur général de l'Ancols.

Le rapport définitif de contrôle est établi après examen des observations apportées au rapport provisoire. Il est approuvé par le directeur général de l'Ancols qui le notifie au président ou au dirigeant de l'organisme, et le communique, le cas échéant, à l'entité-mère contrôlant l'organisme ou à sa collectivité de rattachement.

Le rapport définitif est également transmis aux ministres chargés du logement et de l'économie, à la CGLLS, au représentant de l'État dans le département du siège de l'organisme. Lorsque le contrôle intervient sur demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ou sur signalement d'un représentant de l'État dans le département, le rapport définitif leur est également communiqué.

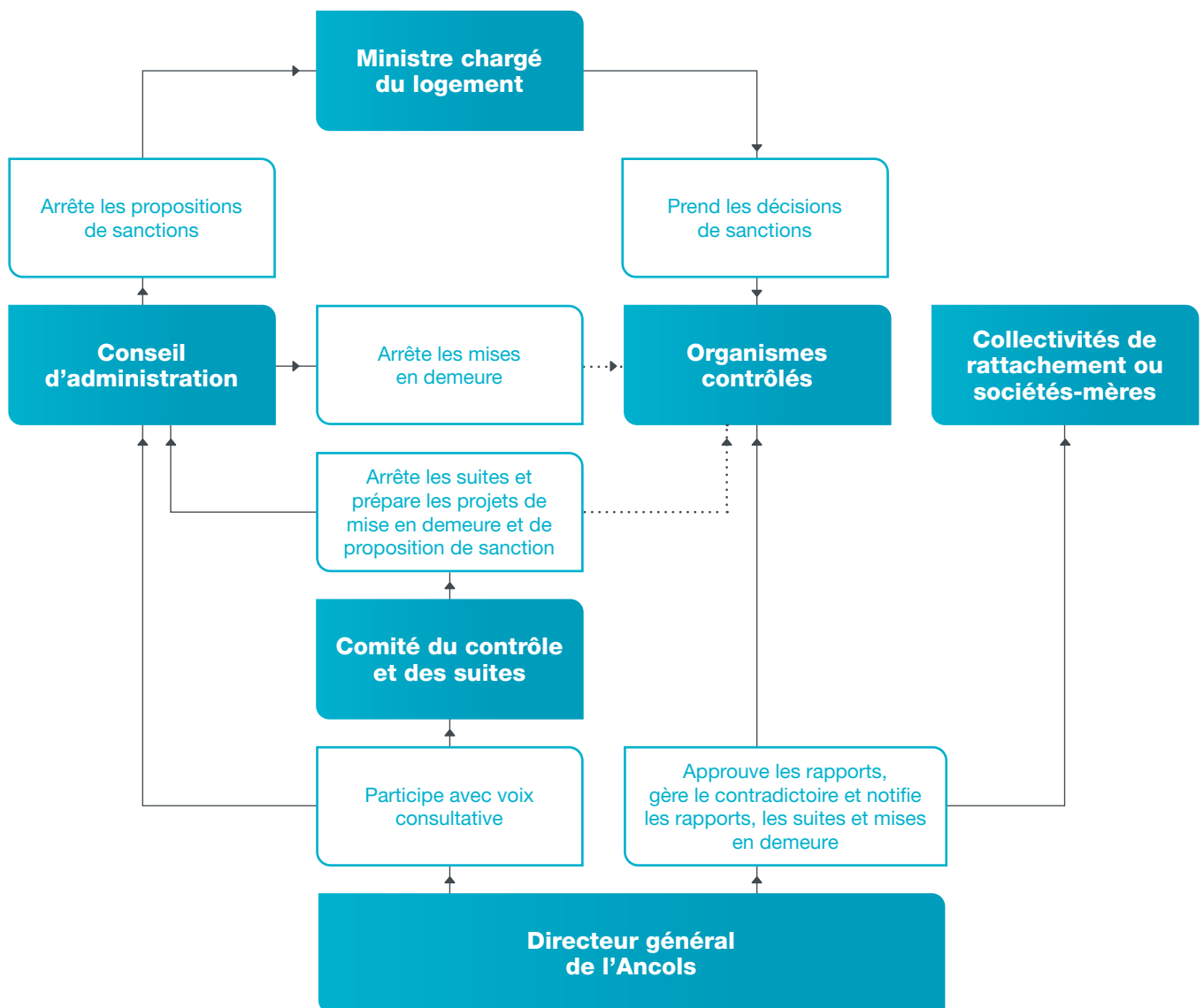
L'organe délibérant de l'organisme contrôlé peut adresser à l'agence ses observations écrites au rapport définitif aux fins de publication sous un délai de quatre mois. À l'expiration de ce délai, le rapport définitif et l'éventuel « droit de réponse » de l'organisme sont publiés par l'agence sur son site Internet.

Processus de contrôle contradictoire



Source : Ancols

Gouvernance de la mission de contrôle de l'Ancols



Source : Ancols

Bilan d'activité du contrôle

L'activité de contrôle de l'Ancols est mesurable avec la production annuelle de rapports de contrôle notifiés aux organismes contrôlés en application de l'article L. 342-9 du CCH, ainsi qu'au travers des différentes étapes du cycle de contrôle. Un bilan global de contrôle qualifie l'activité de contrôle des organismes de logement social réalisée sur les cinq premières années d'activité de l'Ancols.

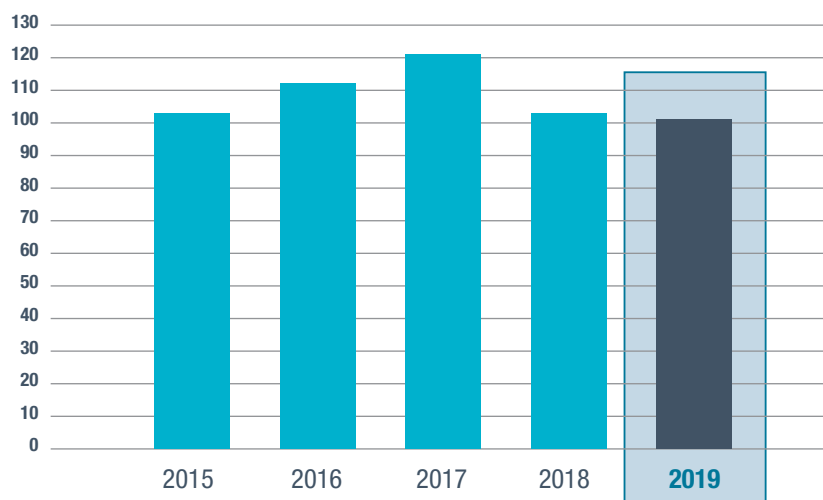
ACTIVITÉ ANNUELLE DE CONTRÔLE

Évolution de la production annuelle de contrôle

La production annuelle de rapports définitifs de contrôle notifiés aux organismes contrôlés de l'Ancols s'établit à 101 rapports en 2019, et est stable au regard de l'année antérieure. La production est soumise à une légère baisse comparativement aux premiers exercices d'activité de l'agence, en raison d'une évolution du secteur

contrôlé caractérisée par une augmentation de la taille des organismes, de la réduction des ressources affectées aux missions de contrôle au sein de l'agence, et de l'intégration progressive des structures annexes des organismes contrôlés (structures de coopération ou dédiées à des activités connexes), antérieurement dénombrés individuellement, comme composantes des contrôles globaux.

Évolution de la production annuelle de rapports de contrôle



Source : suivi Ancols

Flux d'activité selon les étapes du cycle de contrôle

L'observation de l'activité de contrôle est réalisée aux différentes étapes du processus de contrôle de l'agence :

- la notification à l'organisme d'un contrôle sur place ou sur pièce ;
- la communication du rapport provisoire à l'organisme, sur lequel le président ou le dirigeant de l'organisme contrôlé ainsi que, le cas échéant, les personnes mises en cause, peuvent faire leurs observations écrites à l'agence, dans un délai d'un mois, au titre d'un contradictoire ;

- la transmission du rapport définitif à l'organisme, établi après examen des observations apportées au rapport provisoire, sur lequel l'organe délibérant de l'organisme peut adresser à l'agence, dans un délai de quatre mois, des observations écrites à des fins de publication ;
- la publication du rapport définitif et, le cas échéant, du droit de réponse de l'organisme.

Compte tenu des différents délais de réalisation et de procédures, les flux relevés varient à chaque étape.

Notification de nouveaux contrôles

Le nombre total d'ouvertures de contrôle notifiées aux organismes en 2019 par l'Ancols s'établit à 78, hors annulation pour des motifs inhérents à des situations de restructuration de patrimoine ou de fusions d'organismes. Tous les contrôles ouverts

étaient programmés pour être initiés en 2019 dans le cadre de la programmation triennale 2018-2020, sachant que trois contrôles programmés au titre de l'année 2019 ont été également ouverts par anticipation fin 2018.

Évolution des contrôles notifiés par année de programmation

ANNÉE DE PROGRAMMATION	LETTRES D'OUVERTURE (hors annulation)					Total
	2015	2016	2017	2018	2019	
Avant 2015	9					9
2015	109					109
2016	6	102	1			109
2017		4	111	3		118
2018				88		88
2019				3	78	81
TOTAL	124	106	112	94	78	514

Source : suivi Ancols

Sept organismes faisant l'objet d'une ouverture de contrôle sur dix sont des offices publics de l'habitat (OPH) et des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM), avec une prédominance des OPH. La part des associations et fondations intervenant dans le secteur du logement et de

l'hébergement contrôlées en 2019 représente 13 % des contrôles ouverts. Les autres organismes sont des coopératives d'HLM (9 %) et des sociétés d'économie mixte de logements sociaux (5 %), auxquelles s'ajoute une collectivité territoriale.

Évolution des contrôles notifiés par catégorie d'organismes contrôlés

CATÉGORIE D'ORGANISMES CONTRÔLÉS	LETTRES D'OUVERTURE (hors annulation)					Total
	2015	2016	2017	2018	2019	
Action Logement et collecteurs PEEC	3	10	3	1	0	17
OPH	41	46	37	29	32	185
SA d'HLM	29	26	25	32	24	136
Coopératives d'HLM	14	5	16	15	7	57
SEM de logements sociaux	19	15	10	10	4	58
GIE et associations de gestion	6	2	10	1		19
Sociétés civiles	2					2
Autres sociétés immobilières	3		1	2		6
Associations et fondations	5	2	10	1	10	28
Collectivités territoriales				2	1	3
Autres personnes morales	2			1		3
TOTAL	124	106	112	94	78	514

Source : suivi Ancols

Communication de rapports provisoires

Le nombre de rapports provisoires de contrôle communiqués aux organismes contrôlés dans le cadre du processus de contrôle à des fins

d'exercice de la contradiction desdits organismes sur l'année 2019 est de 109, dont 73 au titre de la programmation 2018.

Évolution des rapports provisoires par année de programmation

ANNÉE DE PROGRAMMATION	RAPPORTS PROVISOIRES					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	65	23				88
2015	19	102	2			123
2016		22	70	17		109
2017			5	83	30	118
2018				6	73	79
2019					6	6
TOTAL	84	147	77	106	109	523

Source : suivi Ancols

Le nombre de rapports provisoires portant sur des offices et des sociétés anonymes d'HLM représentent 63 % du flux de cette production en 2019. 14 % des rapports portent sur des coopératives d'HLM, et 6 % des SEM de

logements sociaux. Deux rapports ont concerné des organismes intervenant dans le secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Évolution des rapports provisoires par catégorie d'organismes contrôlés

CATÉGORIE D'ORGANISMES CONTRÔLÉS	RAPPORTS PROVISOIRES					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC	3	9	4	5	2	23
OPH	26	47	35	37	31	176
SA d'HLM	22	34	18	24	38	136
Coopératives d'HLM	10	18	4	14	15	61
SEM de logements sociaux	14	19	12	14	7	66
GIE et associations de gestion	4	9	2	7	4	26
Sociétés civiles	2					2
Autres sociétés immobilières	2	3			3	8
Associations et fondations	1	6	2	5	6	20
Collectivités territoriales					2	2
Autres personnes morales		2			1	3
TOTAL	84	147	77	106	109	523

Source : suivi Ancols

Transmission de rapports définitifs et publication

Le nombre de rapports définitifs transmis aux organismes contrôlés, établis après examen des observations apportées aux rapports provisoires précédemment communiqués, est de 101 en 2019, dont 56 concernant des contrôles

programmés en 2018. L'agence a produit depuis sa création 540 rapports définitifs en cinq années d'activité. Sur ces 540, 373 concernent des organismes de logement social déclarant leur patrimoine au Répertoire du parc locatif social, détenant un total de 3,7 millions de logements locatifs.

Évolution des rapports définitifs par année de programmation

ANNÉE DE PROGRAMMATION	RAPPORTS DÉFINITIFS					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	89	42	2			133
2015	14	66	44	1		125
2016		4	73	32		109
2017			2	67	45	114
2018				3	56	59
2019						0
TOTAL	103	112	121	103	101	540
Déclarants au RPLS en 2019	73	83	84	69	64	373
Parc déclaré au RPLS en 2019	870 552	770 784	733 445	861 338	500 043	3 736 162

Source : suivi Ancols

En 2019, plus de six rapports définitifs sur dix concernent des organismes sous statut OPH et SA d'HLM. Les coopératives d'HLM représentent

13 % et les SEM de logements sociaux 8 % de la production annuelle.

Évolution des rapports définitifs par catégorie d'organismes contrôlés

CATÉGORIE D'ORGANISMES CONTRÔLÉS	RAPPORTS DÉFINITIFS					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC	5	6	5	7		23
OPH	32	36	47	35	37	187
SA d'HLM	28	26	30	22	29	135
Coopératives d'HLM	14	11	12	14	13	64
SEM de logements sociaux	14	18	15	15	8	70
GIE et associations de gestion	6	7	5	5	5	28
Sociétés civiles	1	2				3
Autres sociétés immobilières	2	2	1		3	8
Associations et fondations	1	3	5	5	4	18
Collectivités territoriales					1	1
Autres personnes morales		1	1		1	3
TOTAL	103	112	121	103	101	540

Source : suivi Ancols

Les rapports définitifs de contrôle et les éventuels « droits de réponse » des organes délibérants des organismes contrôlés sur ces rapports, publiés sur le site Internet de l'agence sont au nombre de 116 en 2019. Cette publication intervient à l'issue d'un délai de quatre mois suite à la transmission du rapport définitif donné à l'organisme pour

communiquer ses éventuelles observations écrites. Le nombre de rapports publiés depuis la création de l'Ancols s'élève à 444, tous organismes confondus, certains organismes ayant fait l'objet de plusieurs rapports sur la période pour des raisons particulières.

Évolution de rapports publiés par année de programmation

ANNÉE DE PROGRAMMATION	RAPPORTS PUBLIÉS					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Avant 2015	9	66	14			89
2015		24	87	4		115
2016			39	58	10	107
2017				27	82	109
2018					24	24
2019						0
TOTAL	9	90	140	89	116	444

Source : suivi Ancols

En cohérence avec la répartition des rapports produits, six rapports publiés sur dix concernent un OPH ou une société anonyme d'HLM. Sur la totalité de la période, 155 rapports portent sur des office et 109 sur des SA d'HLM.

Le nombre de rapports publiés qui concernent des coopératives d'HLM est de 52. Les SEM de logements sociaux représentent 64 rapports publiés et les associations et fondations 15.

Évolution des rapports publiés par catégorie d'organismes contrôlés

CATÉGORIE D'ORGANISMES CONTRÔLÉS	RAPPORTS PUBLIÉS					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Action Logement et collecteurs PEEC		1	5	4	6	16
OPH	1	29	49	35	41	155
SA d'HLM	1	23	35	23	27	109
Coopératives d'HLM	1	9	17	6	19	52
SEM de logements sociaux	6	14	19	13	12	64
GIE et associations de gestion		6	6	5	7	24
Sociétés civiles		2				2
Autres sociétés immobilières		3	2			5
Associations et fondations		3	5	3	4	15
Collectivités territoriales						0
Autres personnes morales			2			2
TOTAL	9	90	140	89	116	444

Source : suivi Ancols



BILAN GLOBAL DE CONTRÔLE 2015-2019 DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

Un bilan de contrôle des organismes de logement social sur les cinq premières années d'activité de l'Ancols, de 2015 à 2019, est réalisé à partir des données relatives au parc des organismes³. Le bilan ne porte que sur les organismes propriétaires de logements dits ordinaires et exclut les organismes contrôlés ne détenant que des logements-foyers ou des structures d'hébergement, leur parc n'étant pas intégré au Répertoire du parc locatif social (RPLS). Le bilan porte sur un total de 677 organismes détenant un parc de 5,2 millions de logements locatifs sociaux.

Les contrôles finalisés réalisés par l'agence sur la période de 2015 à 2019 portent sur 373 organismes et 3,7 millions de logements locatifs sociaux. Au 31 décembre 2019, 60 organismes étaient par ailleurs en cours de contrôle, représentant 642 000 logements, soit un total à fin 2019 d'organismes dont les contrôles sont finalisés ou qui sont en cours de contrôle, de 433 organismes propriétaires de 4,4 millions de logements⁴. Les organismes de logement social non contrôlés à cette date sont au nombre de 244 et détiennent 795 000 logements. Compte tenu de la programmation pluriannuelle des contrôles, le cycle de contrôle en cours a été ouvert en 2018 et sera achevé à l'issue de l'exercice 2020.

Le taux de contrôle (contrôles finalisés et contrôle en cours de réalisation) des organismes détenant des logements locatifs sociaux sur cinq exercices représente 64 %. Le taux de contrôle du parc de logement social est de 85 %. Plus de trois organismes sur cinq ont ainsi été contrôlés par l'Ancols depuis sa création, ces contrôles ayant couvert près de neuf logements locatifs sociaux sur dix.

Sur la période 2015-2019, en nombre d'entités, le taux de contrôle des organismes de 12 000 logements et plus est de 85 %, et il atteint 100 % les organismes détenant 50 000 logements et plus. Le taux de contrôle des organismes détenant entre 5 000 et 12 000 logements est de 74 %. Au regard du nombre de logements, le taux de contrôle de l'Ancols du parc des organismes de 12 000 logements et plus est de 89 % sur cinq années d'activité. Il est de 44 % pour les organismes de moins de 1 500 logements.

3 - Répertoire du parc locatif social au 1^{er} janvier 2019, qui comprend l'ensemble des logements conventionnés et non conventionnés des organismes.

4 - Ces chiffres ne sont pas directement comparables à ceux arrêtés au 31 décembre des années antérieures. Le dénombrement des organismes étant fait au 31 décembre de chaque année observée, les organismes antérieurement contrôlés et qui ont été dissous et absorbés ne sont pas comptabilisés.

Bilan global 2015-2019 en nombre d'organismes par tranche de nombre de logements détenus

TRANCHES DE PARC DÉTENU	ENSEMBLE DES ORGANISMES DÉCLARANT AU RPLS		ORGANISMES CONTRÔLÉS OU EN COURS DE CONTRÔLE						ORGANISMES NON CONTRÔLÉS	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	Taux de contrôle	Organismes	%
Moins de 500 logements	161	24%	39	10%	4	7%	43	27%	118	48%
500 à moins de 1 500	62	9%	23	6%	3	5%	26	42%	36	15%
1 500 à moins de 5 000	159	23%	98	26%	19	32%	117	74%	42	17%
5 000 à moins de 12 000	176	26%	127	34%	19	32%	146	83%	30	12%
12 000 à moins de 25 000	76	11%	53	14%	10	17%	63	83%	13	5%
25 000 à moins de 50 000	34	5%	25	7%	4	7%	29	85%	5	2%
50 000 logements et plus	9	1%	8	2%	1	2%	9	100%		
TOTAL	677	100%	373	100%	60	100%	433	64%	244	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Bilan global 2015-2019 en volume de parc de logements locatifs sociaux détenus par tranche de nombre de logements détenus

TRANCHES DE PARC DÉTENU	ENSEMBLE DES ORGANISMES DÉCLARANT AU RPLS		ORGANISMES CONTRÔLÉS OU EN COURS DE CONTRÔLE						ORGANISMES NON CONTRÔLÉS	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Parc	%	Parc	%	Parc	%	Parc	Taux de contrôle	Parc	%
Moins de 500 logements	24 048	0%	9 708	0%	963	0%	10 671	44%	13 377	2%
500 à moins de 1 500	61 501	1%	23 990	1%	3 346	1%	27 336	44%	34 165	4%
1 500 à moins de 5 000	505 245	10%	311 194	8%	59 144	9%	370 338	73%	134 907	17%
5 000 à moins de 12 000	1 437 626	28%	1 024 685	27%	161 810	25%	1 186 495	83%	251 131	32%
12 000 à moins de 25 000	1 237 649	24%	879 377	24%	161 175	25%	1 040 552	84%	197 097	25%
25 000 à moins de 50 000	1 100 464	21%	809 827	22%	126 364	20%	936 191	85%	164 273	21%
50 000 logements et plus	806 566	16%	677 381	18%	129 185	20%	806 566	100%		
TOTAL	5 173 099	100%	3 736 162	100%	641 987	100%	4 378 149	85%	794 950	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Le taux de contrôle des offices publics de l'habitat (OPH) est de 84 % et celui des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA d'HLM) de 75 %. Le taux de contrôle du parc de ces deux catégories d'organismes est respectivement de 87 % et 84 %. Ce niveau de contrôle correspond à 3,9 millions de logements contrôlés sur cinq années pour ces deux familles, soit 76 % du parc total de logements locatifs sociaux.

En ce qui concerne les coopératives d'HLM, 64 % des organismes et 71 % de leur parc locatif a fait l'objet d'un contrôle. Les sociétés d'économie mixte (SEM) de logements sociaux ont été contrôlées à hauteur de la moitié des entités, avec un taux de contrôle de 85 % du parc détenu par cette catégorie d'organismes.

Bilan global 2015-2019 en nombre d'organismes par catégorie d'organismes détenant des logements sociaux

CATÉGORIES	ENSEMBLE DES ORGANISMES DÉCLARANT AU RPLS		ORGANISMES CONTRÔLÉS OU EN COURS DE CONTRÔLE						ORGANISMES NON CONTRÔLÉS	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	Taux de contrôle	Organismes	%
OPH	233	34%	168	45%	27	45%	195	84%	38	16%
SA HLM	179	26%	111	30%	23	38%	134	75%	45	18%
Coopératives HLM	36	5%	21	6%	2	3%	23	64%	13	5%
SEM de logements sociaux	122	18%	59	16%	5	8%	64	52%	58	24%
Sociétés civiles	23	3%	3	1%			3	13%	20	8%
Autres sociétés immobilières	8	1%	5	1%			5	63%	3	1%
Associations et fondations	65	10%	5	1%	3	5%	8	12%	57	23%
Collectivités territoriales	1	0%							1	0%
Autres personnes morales	10	1%	1	0%			1	10%	9	4%
TOTAL	677	100%	373	100%	60	100%	433	64%	244	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Bilan global 2015-2019 en volume de parc de logements locatifs sociaux détenus par catégorie d'organismes

CATÉGORIES	ENSEMBLE DES ORGANISMES DÉCLARANT AU RPLS		ORGANISMES CONTRÔLÉS OU EN COURS DE CONTRÔLE						ORGANISMES NON CONTRÔLÉS	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Parc	%	Parc	%	Parc	%	Parc	Taux de contrôle	Parc	%
OPH	2 287 724	44%	1 707 874	46%	279 019	43%	1 986 893	87%	300 831	38%
SA HLM	2 308 902	45%	1 603 780	43%	340 337	53%	1 944 117	84%	364 785	46%
Coopératives HLM	82 771	2%	56 213	2%	2 615	0%	58 828	71%	23 943	3%
SEM de logements sociaux	431 670	8%	348 041	9%	18 458	3%	366 499	85%	65 171	8%
Sociétés civiles	31 985	1%	367	0%			367	1%	31 618	4%
Autres sociétés immobilières	18 722	0%	17 972	0%			17 972	96%	750	0%
Associations et fondations	9 068	0%	1 854	0%	1 558	0%	3 412	38%	5 656	1%
Collectivités territoriales	46	0%							46	0%
Autres personnes morales	2 211	0%	61	0%			61	3%	2 150	0%
TOTAL	5 173 099	100%	3 736 162	100%	641 987	100%	4 378 149	85%	794 950	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Le bilan par région d'implantation des sièges des organismes montre des taux de contrôle différenciés. Le parc des organismes d'Île-de-France a été contrôlé à hauteur de 86 %, pour un taux de contrôle des organismes de 54 %. Les parcs des régions des Pays de la Loire, d'Occitanie et de Provence-Alpes-Côte d'Azur ont été contrôlés entre 94 % et 97 %.

La Bourgogne-Franche-Comté, le Centre-Val de Loire et la Normandie ont les niveaux de contrôle les moins importants, entre 63 % et 67 %. À l'exception de Mayotte, les logements des départements et régions d'outre-mer (DROM) font l'objet d'un taux de contrôle significatif sur la période, variant entre 58 % et 100 %.


Bilan global 2015-2019 en nombre d'organismes par région d'implantation du siège des organismes

RÉGIONS	ENSEMBLE DES ORGANISMES DÉCLARANT AU RPLS		ORGANISMES CONTRÔLÉS OU EN COURS DE CONTRÔLE						ORGANISMES NON CONTRÔLÉS	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	%	Organismes	Taux de contrôle	Organismes	%
Auvergne-Rhône-Alpes	84	12%	53	14%	6	10%	59	70%	25	10%
Bourgogne-Franche-Comté	23	3%	15	4%	1	2%	16	70%	7	3%
Bretagne	25	4%	14	4%	2	3%	16	64%	9	4%
Centre-Val de Loire	28	4%	13	3%	3	5%	16	57%	12	5%
Corse	3	0%	3	1%	0	0%	3	100%		
Grand Est	74	11%	42	11%	5	8%	47	64%	27	11%
Hauts-de-France	48	7%	23	6%	7	12%	30	63%	18	7%
Île-de-France	148	22%	67	18%	13	22%	80	54%	68	28%
Normandie	44	6%	17	5%	4	7%	21	48%	23	9%
Nouvelle-Aquitaine	49	7%	32	9%	0	0%	32	65%	17	7%
Occitanie	48	7%	32	9%	8	13%	40	83%	8	3%
Pays de la Loire	30	4%	19	5%	3	5%	22	73%	8	3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	55	8%	32	9%	5	8%	37	67%	18	7%
Guadeloupe	5	1%	4	1%	1	2%	5	100%		
Guyane	2	0%	1	0%			1	50%	1	0%
Martinique	3	0%			2	3%	2	67%	1	0%
Mayotte	1	0%							1	0%
La Réunion	7	1%	6	2%			6	86%	1	0%
TOTAL	677	100%	373	100%	60	100%	433	64%	244	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

**Bilan global 2015-2019 en volume de parc de logements locatifs sociaux détenus
par région d'implantation du siège des organismes**

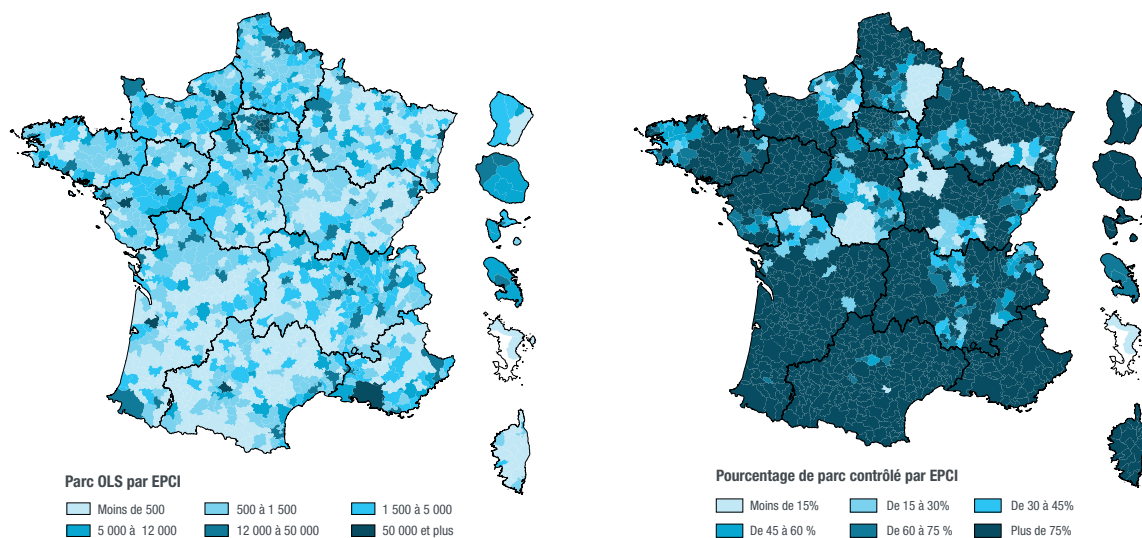
RÉGIONS	ENSEMBLE DES ORGANISMES DÉCLARANT AU RPLS		ORGANISMES CONTRÔLÉS OU EN COURS DE CONTRÔLE						ORGANISMES NON CONTRÔLÉS	
			Contrôles finalisés		Contrôles en cours		Contrôles finalisés ou en cours			
	Parc	%	Parc	%	Parc	%	Parc	Taux de contrôle	Parc	%
Auvergne-Rhône-Alpes	568 112	11%	450 361	12%	44 645	7%	495 006	87%	73 106	9%
Bourgogne-Franche-Comté	180 992	3%	111 108	3%	2 877	0%	113 985	63%	67 007	8%
Bretagne	181 316	4%	131 325	4%	15 452	2%	146 777	81%	34 539	4%
Centre-Val de Loire	203 726	4%	107 744	3%	29 402	5%	137 146	67%	66 580	8%
Corse	5 371	0%	5 371	0%			5 371	100%		
Grand Est	438 613	8%	327 162	9%	49 400	8%	376 562	86%	62 051	8%
Hauts-de-France	589 908	11%	371 030	10%	109 395	17%	480 425	81%	109 483	14%
Île-de-France	1 456 138	28%	1 062 285	28%	185 650	29%	1 247 935	86%	208 203	26%
Normandie	290 868	6%	163 714	4%	37 798	6%	201 512	69%	89 356	11%
Nouvelle-Aquitaine	283 669	5%	252 985	7%			252 985	89%	30 684	4%
Occitanie	265 592	5%	182 645	5%	75 181	12%	257 826	97%	7 766	1%
Pays de la Loire	218 262	4%	175 296	5%	30 614	5%	205 910	94%	12 352	2%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	326 618	6%	281 049	8%	36 630	6%	317 679	97%	8 939	1%
Guadeloupe	41 163	1%	37 888	1%	3 275	1%	41 163	100%		
Guyane	14 594	0%	8 514	0%			8 514	58%	6 080	1%
Martinique	32 446	1%			21 668	3%	21 668	67%	10 778	1%
Mayotte	275	0%							275	0%
La Réunion	75 436	1%	67 685	2%			67 685	90%	7 751	1%
TOTAL	5 173 099	100%	3 736 162	100%	641 987	100%	4 378 149	85%	794 950	100%

Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

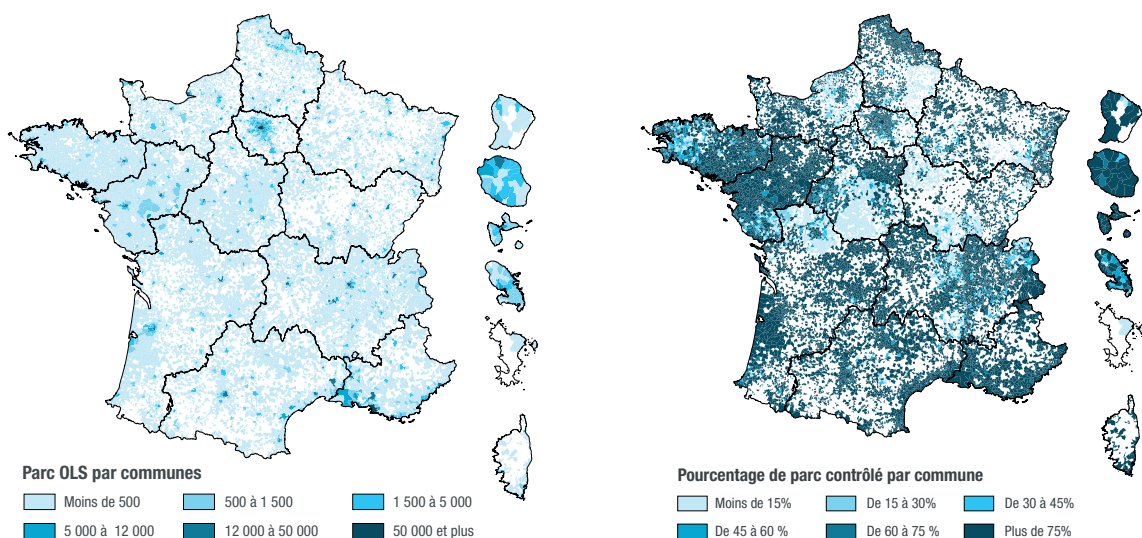
À l'échelle des EPCI⁵, le pourcentage de contrôle varie de 0 % à 100 % selon les intercommunalités, avec une médiane de 74 %. Sur 1 263 EPCI, le taux de contrôle moyen sur cinq années pour les 744 intercommunalités qui comprennent moins de 1 000 logements sociaux sur leur territoire est de 85 %, avec une médiane à 100 %. Les 82 EPCI qui comptabilisent 12 000 logements sociaux et plus sur les territoires des communes membres ont un taux de contrôle médian de 92 %, avec une médiane à 85 %. La Métropole du Grand Paris qui compte 900 550 logements locatifs sociaux a fait l'objet d'un taux de contrôle des logements du territoire de 88 %. 3 % des intercommunalités ont un taux de contrôle nul et représentent 0,3 % du parc de logement social.

Le taux de contrôle moyen du parc de logement social à l'échelle des communes est de 80 %, avec une médiane à 100 %. 64 % des communes ont un taux de contrôle de 100 % du parc locatif social présent sur leur territoire. 12 % disposent d'un taux de contrôle de 0 %, ce qui représente 1,4 % du parc total.

5 - Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes. Il peut s'agir de métropoles, de communautés urbaines, de communautés d'agglomération ou de communautés de communes, qui sont des établissements à fiscalité propre qui exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes. Il peut également s'agir de syndicats de communes, qui constituent des établissements sans fiscalité propre ayant pour objet la gestion intercommunale de services publics.

Bilan global 2015-2019 par EPCI : parc total versus taux de contrôle du parc


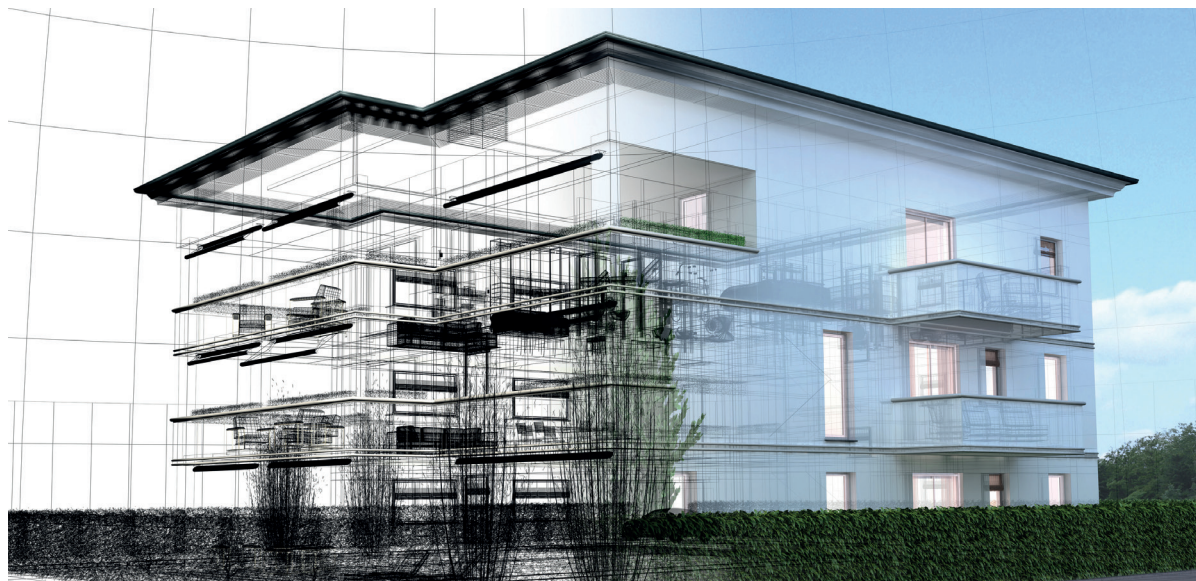
Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Bilan global 2015-2019 par communes : parc total versus taux de contrôle du parc


Source : suivi Ancols et données RPLS, traitements Ancols

Suites administratives consécutives aux contrôles

Le comité du contrôle et des suites (CCS) de l'Ancols arrête les suites à donner au contrôle et prépare pour délibération du conseil d'administration de l'agence les projets de mise en demeure et de proposition de sanction au ministre chargé du logement.



ACTIVITÉ DU COMITÉ DU CONTRÔLE ET DES SUITES

Le CCS arrête les suites à donner au contrôle. Les suites arrêtées, notifiées par l'agence à l'organisme contrôlé, déterminent les mesures à prendre sous une échéance définie, et la nature des pièces justificatives à produire pour attester de la mise en œuvre effective de ces mesures.

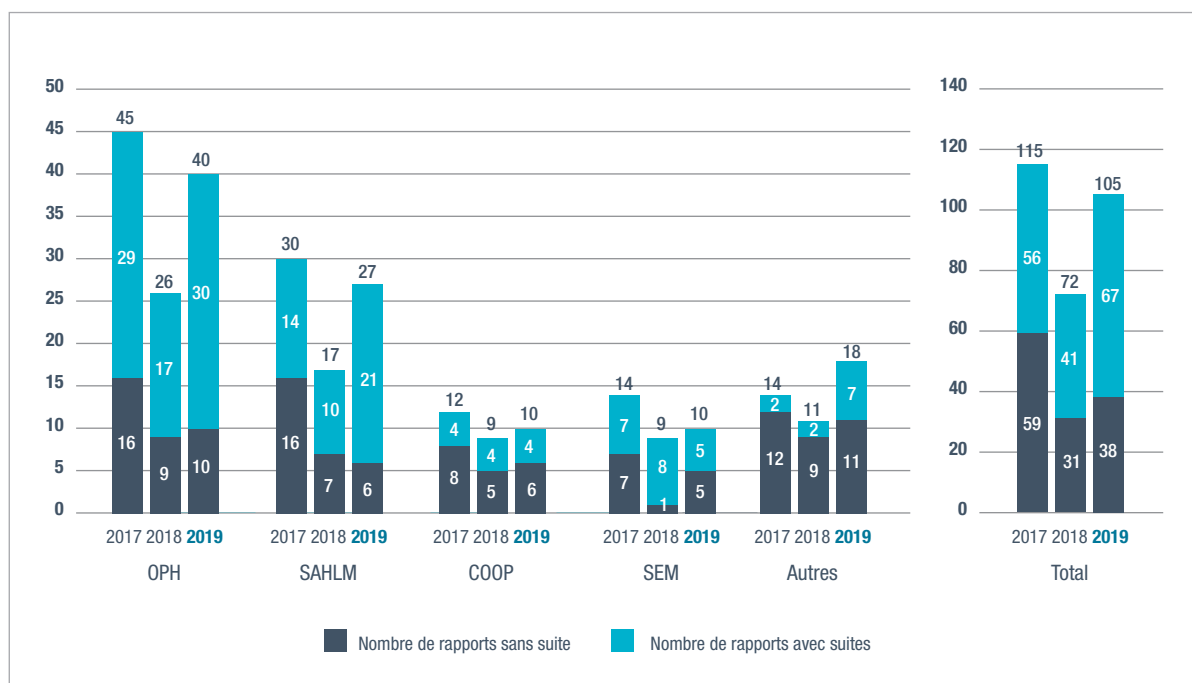
Le conseil d'administration de l'agence peut également mettre en demeure un organisme de procéder à la correction d'irrégularités dans un délai déterminé, avec ou sans astreinte, en cas de manquement de l'organisme dans la mise en œuvre des suites. Sur proposition du CCS, le conseil d'administration de l'Ancols a ainsi voté la mise en demeure de deux organismes, une SEM et un OPH, pour absence de réponse à des suites dans le délai imparti.

Au cours de l'année 2019, le CCS a examiné 105 dossiers de contrôle dans le cadre de huit réunions du comité. 67 dossiers ont fait l'objet de suites administratives pour l'organisme, soit 38 dossiers sans suite, et 32 dossiers ont donné lieu à des projets de propositions de sanctions au ministre chargé du logement.

40 dossiers de contrôle examinés en 2019 ont concerné des offices publics de l'habitat (OPH), dont les deux tiers ont donné lieu à la notification de suites administratives aux organismes concernés. 27 dossiers ont porté sur des sociétés anonymes d'HLM, avec près de 8 dossiers sur 10 avec suites. Le taux de dossiers avec suites est en progression pour ces types d'organismes. Ce ratio est plus faible, entre 40 % et 50 %, pour les autres types d'organismes. Au total, le CCS a arrêté des suites pour près de deux dossiers sur trois en 2019, proportion en progression sur trois ans.

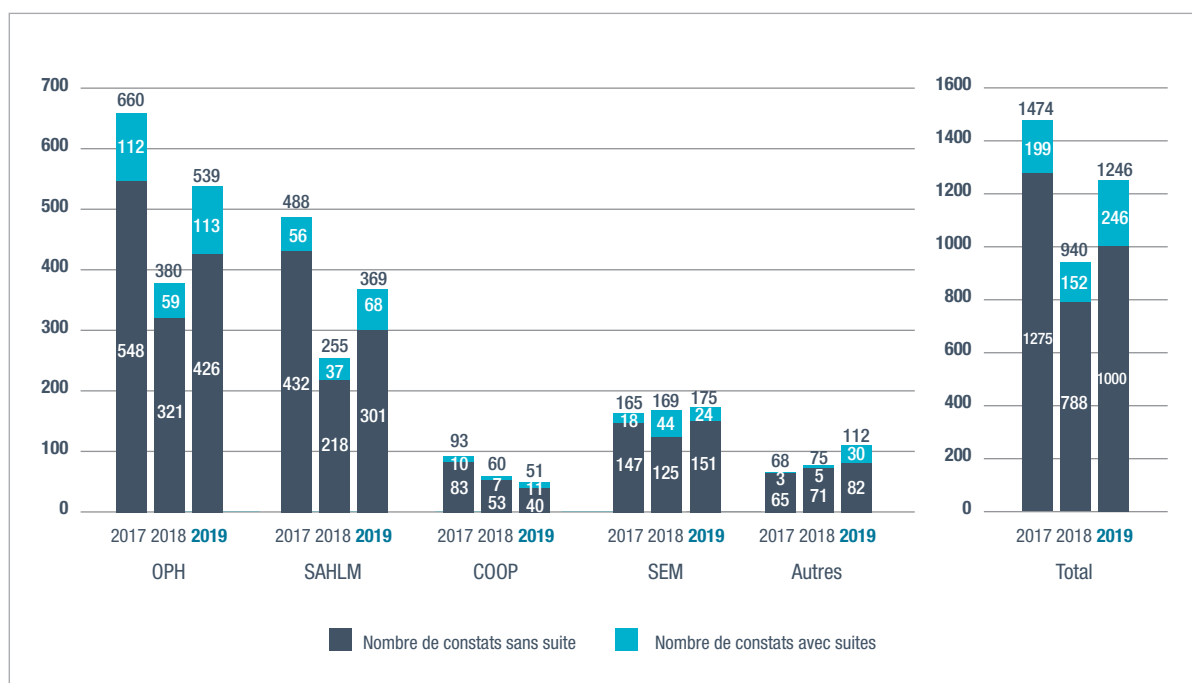
Sur l'ensemble des dossiers examinés, 1 246 constats ont été relevés en 2019, soit une moyenne de 12 constats par dossier, stable sur trois années d'observation. 67 dossiers font l'objet de suites pour un total de 246 suites. Le taux de dossiers faisant l'objet de suites est en progression sur trois années, passant de 49 % en 2017 à 64 % en 2019. Le ratio de constats ayant donné lieu à des suites est également en progression, de 14 % à 20 % sur trois ans.

Évolution des rapports examinés en CCS par type d'organismes



Source : Ancols

Évolution des constats et suites par type d'organismes



Source : Ancols

Les constats relevés en 2019 dans les 105 dossiers examinés ont fait l'objet de plusieurs types de décisions du CCS :

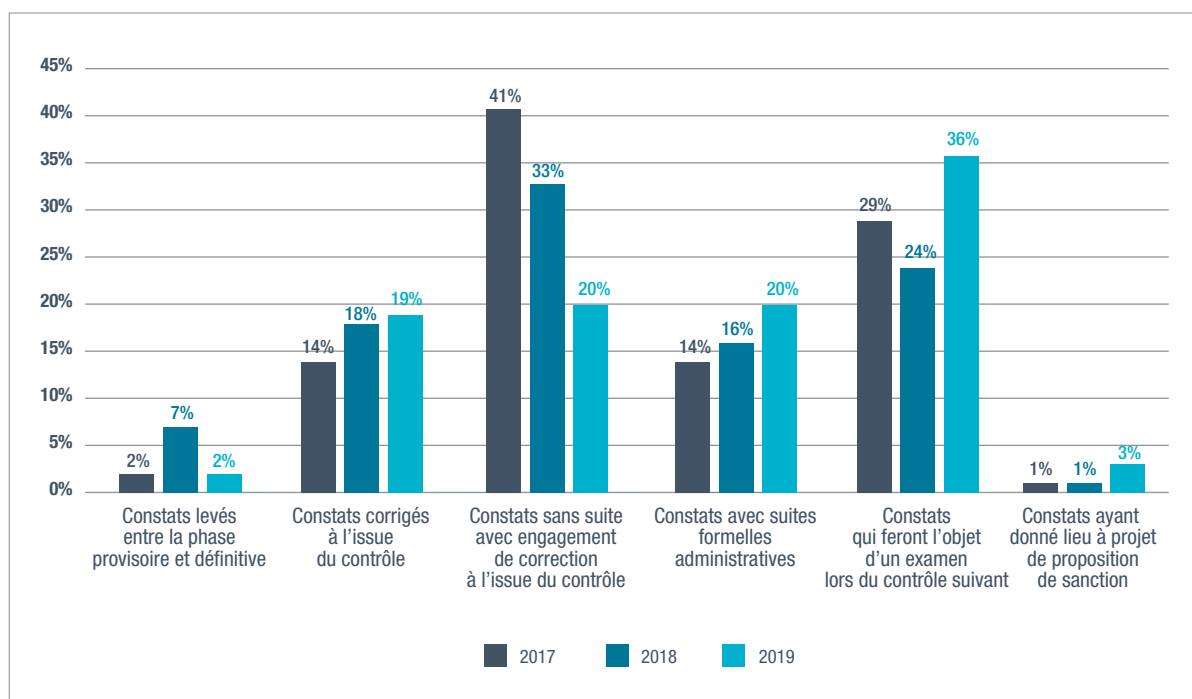
- 2 % des constats ont été levés entre la phase provisoire et la phase définitive, les organismes ayant fourni des éléments non produits antérieurement dans le cadre de la phase contradictoire ;
- 19 % des constats sont indiqués par les organismes dans leur droit de réponse comme étant corrigés à l'issue du contrôle, suite aux diligences menées dans la phase d'instruction de la mission ;
- 20 % des constats font l'objet d'un engagement des organismes à mettre en œuvre des actions correctives ;
- 20 % des constats font l'objet de décisions par le CCS de suites formelles administratives,

qui consistent en la demande formelle sous délais aux organismes de mise en œuvre et de démonstration à l'agence de cette mise en œuvre d'actions et d'évolutions nécessaires ;

- 36 % des constats sont mentionnés aux organismes comme devant faire l'objet lors d'un prochain contrôle de l'agence de la vérification de la mise en œuvre des évolutions nécessaires ;
- 3 % des constats ont fait l'objet d'un projet de proposition de sanction au ministre chargé du logement.

Sur trois années d'exercice, la part des constats suivis par l'Ancols, soit formellement de manière intercalaire entre deux contrôles, soit dans le cadre du contrôle suivant, est en augmentation.

Évolution des constats en fonction du type de décisions du CCS



Source : Ancols

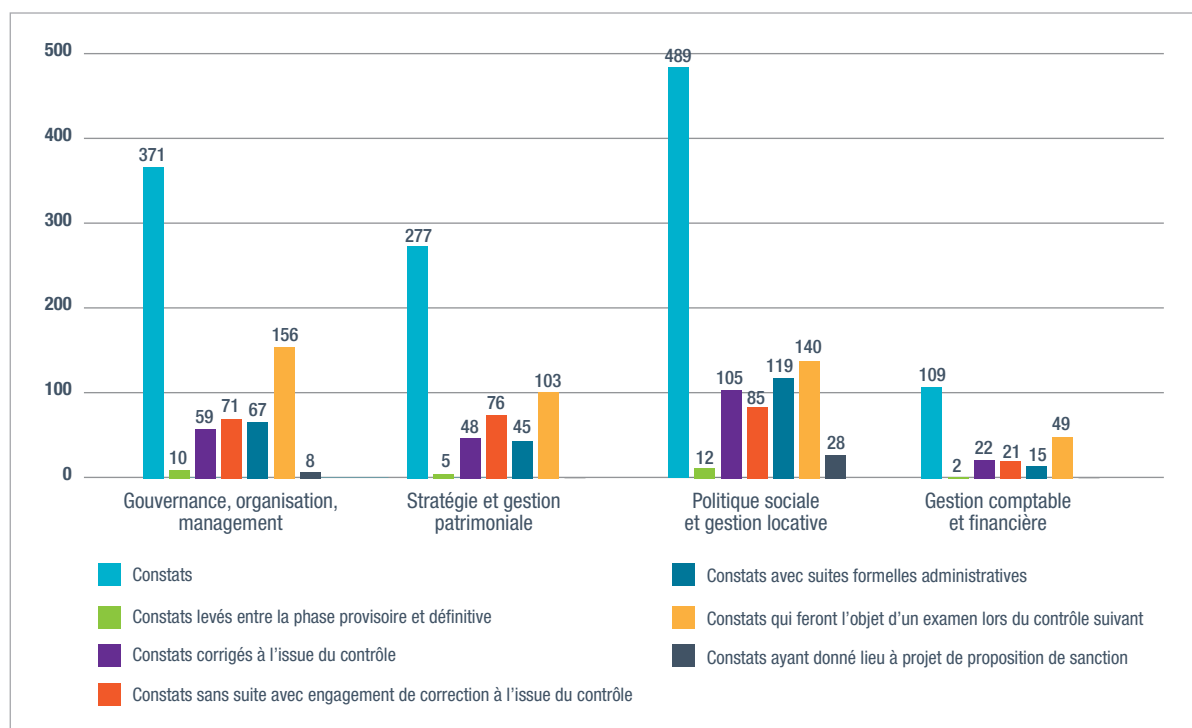
TPOLOGIE DES CONSTATS ET SUITES

L'analyse par thématique des 1 246 constats portés dans les dossiers de contrôle examinés en 2019 par le CCS montre la répartition suivante :

- 30 % des constats et 27 % des suites concernent la gouvernance, l'organisation ainsi que le management des organismes ;
- 22 % des constats et 18 % des suites portent sur la stratégie et la gestion patrimoniale des organismes ;
- 39 % des constats et 48 % des suites relèvent de la politique sociale et de la gestion locative des organismes ;
- 9 % des constats et 6 % des suites concernent la gestion comptable et financière des organismes.

En termes de typologie de constats, les observations relatives à la politique sociale et à la gestion locative entraînent plus souvent la formalisation de suites par le CCS que pour les autres thématiques. Les constats relatifs à la stratégie et à la gestion patrimoniale font davantage l'objet d'un engagement de correction de la part des organismes dans le cadre de leur réponse.

Analyse par thématique et typologie de décisions des constats des dossiers examinés en 2019

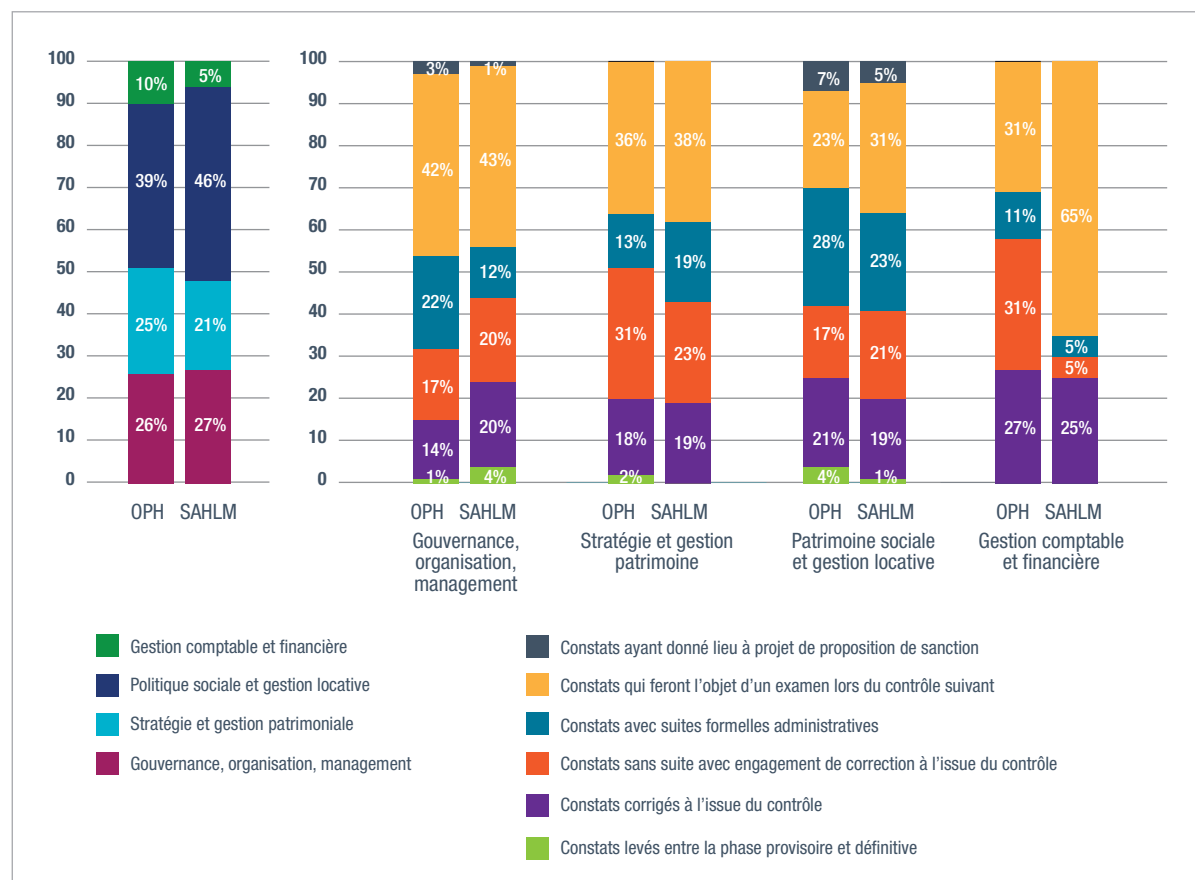


Source : Ancols

Une analyse circonscrite aux OPH et SA d'HLM, qui représentent 64 % des rapports examinés en CCS en 2019, montre une forte comparabilité de la typologie des constats entre ces deux catégories d'organismes, à l'exception de la thématique de la gestion comptable et financière, davantage relevée chez les OPH, les constats ayant trait à la politique

sociale et la gestion locative prévalant chez les SA d'HLM. Par ailleurs, les OPH font l'objet, en proportion, de davantage de suites en ce qui concerne les problématiques de gouvernance et d'organisation, de politique sociale et de gestion locative, ainsi que de gestion comptable et financière.

Constats et suites comparés pour les dossiers concernant les OPH et les SA d'HLM examinés par le CCS en 2019



Source : Ancols

Une analyse qualitative et détaillée des 1 246 constats portés dans les dossiers de contrôle examinés en 2019, ainsi que des 246 constats ayant donné lieu à décision de suites formelles pour les organismes concernés par le CCS, est présentée ci-après par thématique.

En ce qui concerne le fonctionnement général des organismes, les 371 constats relèvent majoritairement des problématiques de gouvernance. Les constats les plus récurrents portent sur l'insuffisance d'exercice de leurs prérogatives par les organes de gouvernance, que sont les conseils d'administration ou conseils de surveillances. Des insuffisances en matière de

contrôle interne ont fréquemment été constatées, avec notamment pour causes des déficits en termes de communication et d'information. Des irrégularités en matière de rémunération et de conditions de départ ont également été observées.

Les suites, au nombre de 67, ont notamment trait à des demandes d'établissement de plans stratégiques et d'actions, avec une attention particulière à la problématique de regroupement instauré par la loi Elan⁶.

6 - La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a instauré l'obligation pour les organismes d'HLM et SEM de logements sociaux qui n'atteignent pas le seuil de 12 000 logements en propriété de se regrouper au plus tard au 1^{er} janvier 2021.

Évolution des constats et suites sur la gouvernance, l'organisation et le management des organismes

THÉMATIQUE	CONSTATS			SUITES		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Gouvernance, organisation, management	373	242	371	59	36	67
Dont : <i>Commande publique</i>	NC	NC	55	NC	NC	6
<i>Efficience de gestion</i>	NC	NC	50	NC	NC	13
<i>Évaluation de la gouvernance</i>	170	134	137	29	23	27
<i>Évaluation de l'organisation et du management</i>	183	73	115	28	8	18
<i>Relations intra-groupes</i>	18	28	10	2	2	3

NC : Non suivi spécifiquement en 2017 et 2018

Source : Ancols

En ce qui concerne la stratégie et la gestion patrimoniale, les 277 constats pointent majoritairement des faiblesses en matière de maintenance et d'entretien du parc, ainsi que de politique de réhabilitation. La pertinence de la politique patrimoniale est également pointée, de même que l'absence de diagnostics techniques réglementaires.

Les suites, au nombre de 45, ont notamment trait à la demande de régularisation des procédures, de mise en place de nouveaux plans stratégiques du patrimoine (PSP) ou de plans pluriannuels de travaux approuvés par le conseil d'administration.

Évolution des constats et suites sur la stratégie et la gestion patrimoniale des organismes

THÉMATIQUE	CONSTATS			SUITES		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Stratégie et gestion patrimoniale	312	213	277	45	32	45
Dont : <i>Connaissance du patrimoine</i>	4		15			2
<i>Évolution du patrimoine</i>	23	20	14	2	1	4
<i>Exercice de la fonction maîtrise d'ouvrage</i>	35	9	23	3		1
<i>Maintenance du parc</i>	126	98	139	23	20	19
<i>Pertinence de la politique patrimoniale</i>	45	32	39	9	9	10
<i>Vacance du parc et rotation</i>	27	14	17	2	1	3
<i>Vente de patrimoine à l'unité</i>	37	13	18	1		

Source : Ancols

En matière de politique sociale et de gestion locative, les 489 constats identifiés concernent majoritairement des dysfonctionnements dans le domaine de la gestion des attributions. Ils portent également sur des irrégularités en matière de loyers, ainsi que de charges locatives indues ou bien régularisées de manière tardive. La politique d'occupation du parc constitue aussi un domaine avec des observations récurrentes.

Les suites, qui s'élèvent à 119, ont notamment pour objet des demandes de remboursement et de régularisation de loyers et de charges locatives, ainsi que la mise en place d'actions correctives pour assurer l'absence de nouveaux dysfonctionnements ou irrégularités.

Évolution des constats et suites sur la politique sociale et la gestion locative des organismes

THÉMATIQUE	CONSTATS			SUITES		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Politique sociale et gestion locative	529	340	489	67	72	119
Dont : <i>Accessibilité économique du parc</i>	43	28	11	12	7	1
<i>Caractéristiques des populations logées</i>	21	8	16	3	1	1
<i>Charges locatives</i>	53	43	72	7	12	15
<i>Connaissance de la demande</i>	6	6	9			2
<i>Gestion des attributions</i>	173	101	105	15	16	17
<i>Location ou occupation non réglementaire</i>	7	7	18	2	4	11
<i>Loyers</i>	45	30	91	10	2	23
<i>Politique d'occupation du parc</i>	27	23	78	2	5	20
<i>Qualité du service rendu aux locataires</i>	73	37	36	4	9	11
<i>Supplément de loyer de solidarité</i>	14	8	18	6	2	2
<i>Traitement des impayés</i>	41	23	35	2	10	16

Source : Ancols

En dernier lieu, les 109 constats relatifs à la gestion comptable et financière portent sur la situation financière rétrospective et prospective des organismes. Les observations relèvent des situations d'insuffisance en matière de suivi comptable et financier des investissements ainsi que des projections financières incohérentes, requérant une clarification ou une révision des arbitrages des organismes.

Les suites, au nombre de 15, ont trait à la demande de mise en place de plans d'actions spécifiques, ainsi que la réalisation d'analyses prévisionnelles, validés par le conseil d'administration.

Évolution des constats et suites sur la gestion comptable et financière des organismes

THÉMATIQUE	CONSTATS			SUITES		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Gestion comptable et financière	254	129	109	26	12	15
Dont : <i>Situation financière rétrospective</i>	94	58	39	15	3	4
<i>Situation financière prospective</i>	51	22	24	11	5	9

Source : Ancols

PROPOSITIONS DE SANCTIONS AU MINISTRE CHARGÉ DU LOGEMENT

Selon la gravité des faits relevés, le conseil d'administration de l'agence peut, sur la base d'un projet élaboré par le CCS, proposer au ministre chargé du logement de prononcer à l'encontre d'un organisme une ou plusieurs sanctions administratives (sanctions pécuniaires, suspension ou révocation d'un ou plusieurs dirigeants ou membres du conseil d'administration, mise sous administration provisoire, etc.). L'organisme ou les personnes mises en cause sont appelés à présenter leurs observations sur le projet du CCS préalablement à la décision du conseil d'administration.



En application des textes législatifs et réglementaires, ces propositions sont faites suite à une analyse approfondie de chaque cas, avec un objectif de proportionnalité qui conduit à traiter les dossiers selon leurs enjeux propres, la situation de l'organisme, la présence ou non d'erreurs matérielles, la mise en évidence ou non du caractère intentionnel des manquements, etc.

Les sanctions proposées en 2019 par le conseil d'administration de l'Ancols au ministre chargé du logement ont porté sur 19 contrôles d'organismes.

Ils recouvrent pour 17 organismes des sanctions pécuniaires et, au titre de trois contrôles, six sanctions *ad hominem* à l'encontre de dirigeants et d'administrateurs sous la forme de révocation ou d'interdiction de participation à un conseil d'administration, un conseil de surveillance ou un directoire d'organismes de logement social.

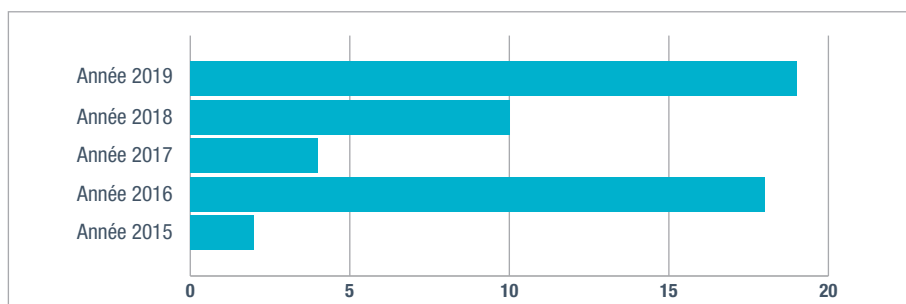
En 2019, le montant total des propositions de sanctions pécuniaires à l'encontre des 17 organismes concernés s'élève à 592 k€.

Synthèse des sanctions proposées au ministre chargé du logement par le conseil d'administration en 2019

TYPES D'ORGANISMES	NOMBRE TOTAL D'ORGANISMES FAISANT L'OBJET DE PROPOSITIONS DE SANCTIONS	PROPOSITIONS À L'ENCONTRE DES ORGANISMES			PROPOSITIONS À L'ENCONTRE DES DIRIGEANTS ET ADMINISTRATEURS			
		Sanctions pécuniaires		Sanctions non pécuniaires	Nombre d'organismes	Sanctions pécuniaires		Sanctions ad hominem
		Nombre d'organismes	Montant total	Nombre d'organismes		Nombre de personnes	Montant total	Nombre de personnes
OPH	11	10	377 670 €		2			3
SA d'HLM	4	4	168 040 €					
SEM de logements sociaux	2	2	33 870 €					
Autres	2	1	12 190 €		1			3
TOTAL	19	17	591 770 €	0	3	0	0	6

Source : Ancols

Évolution du nombre d'organismes faisant l'objet de propositions de sanctions au ministre chargé du logement



Source : Ancols

Une analyse des motifs de propositions de sanctions de l'année 2019 montre que les 19 contrôles ayant entraîné des propositions de sanctions cumulent 183 manquements.

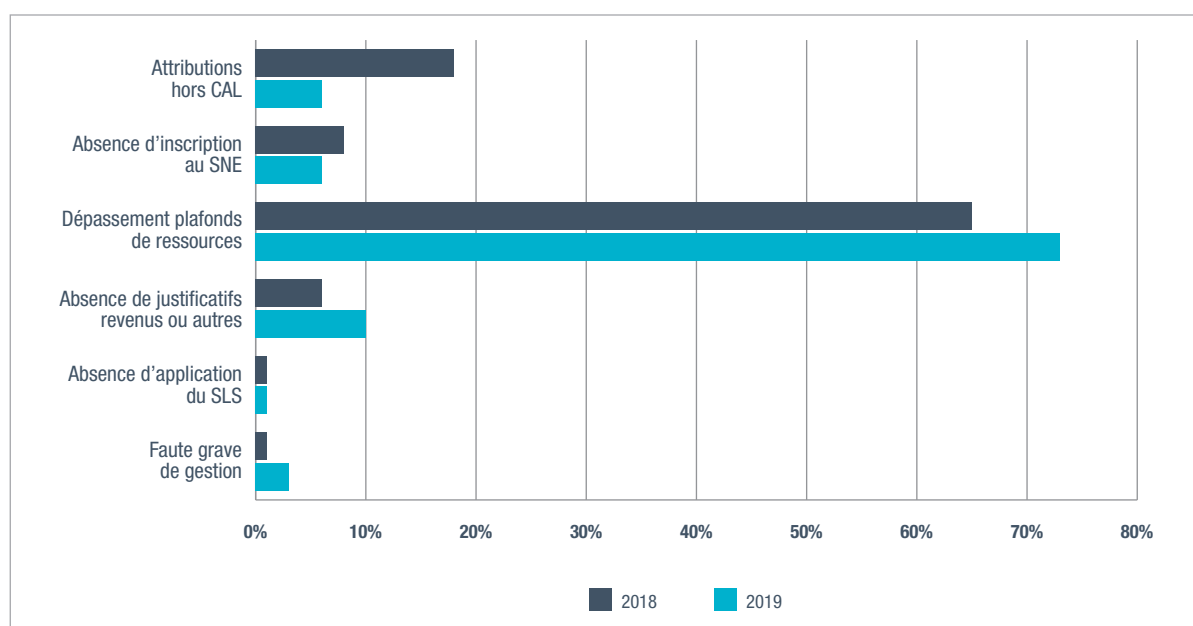
Les manquements concernent très majoritairement des irrégularités en matière d'attribution de logements, en particulier des dépassements de plafonds de ressources.

Synthèse des motifs de propositions de sanctions au ministre chargé du logement en 2019

	Sanction 3 mois de loyers	Sanction 9 mois de loyers	Sanction 18 mois de loyers	Sanction non pécuniaire	Sanction ad hominen	TOTAL
Attributions hors CAL	9	2				11
Absence d'inscription au SNE	12					12
Dépassement plafonds de ressources		130	5			135
Absence de justificatifs revenus ou autres	11	5	2			18
Absence d'application du SLS				1		1
Faute grave de gestion					6	6
TOTAL	32	137	7	1	6	183

Source : Ancols

Évolution de la répartition des motifs de propositions de sanctions



Source : Ancols

Depuis 2015, date de création de l'Ancols, toutes les propositions de sanctions faites au ministre chargé du logement sont suivies d'effet par des décisions ministérielles. En intégrant les délais inhérents à l'examen des propositions par le ministre ainsi que les contraintes administratives de traitement, au 31 décembre 2019, 40 décisions de sanctions ont été prises par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence. Elles concernent 20 offices publics de l'habitat (OPH), 11 SA d'HLM, 5 SEM de logements sociaux, 2 SCP d'HLM, 1 SCIC et 1 ancien CIL d'Action Logement. Le motif le plus récurrent est le dépassement des plafonds de ressources des ménages demandeurs attributaires d'un logement, les autres motifs les plus fréquents étant des attributions réalisées hors CAL, le non-respect du contingent préfectoral, l'absence de numéro unique pour des ménages attributaires d'un logement et la non-application du supplément de loyer solidarité (SLS)¹.

Le produit de ces sanctions est versé à la CGLLS. Le montant des sanctions est majoritairement de l'ordre de dizaines de milliers d'euros par sanction, à l'exception de cinq qui dépassent cent mille euros.

En application de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, les décisions de sanctions prononcées par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence sont dorénavant publiées au bulletin officiel.

7 - Le supplément de loyer solidarité (SLS) est acquitté par les locataires des logements conventionnés dont les revenus dépassent un seuil réglementé. Une enquête annuelle obligatoire est réalisée par les bailleurs sociaux pour établir l'assujettissement au supplément de loyer de solidarité.





02.

STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉVALUATIVES

Les missions d'études relatives au secteur de la PEEC

Au cours de l'année 2019, au titre de ses missions, l'agence a procédé au recueil de données et à la réalisation des analyses récurrentes de suivi de la participation des employeurs à l'effort de construction (dite PEEC), de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction (dite PSEEC) et de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (dite PEAEC), ainsi que la production d'études sur ce champ. L'association des trois participations est dénommée par convention PEC, participation à l'effort de construction.

LES STATISTIQUES FINANCIÈRES ET OPÉRATIONNELLES DU SECTEUR DE LA PEC

Les enquêtes réalisées en 2019 sur les données financières et opérationnelles relatives aux emplois et aux ressources du secteur de la PEC ont porté pour l'exercice 2018 sur les données définitives. Ces dernières concernaient tant le groupe Action Logement que les autres organismes collectant et/ou bénéficiant des fonds, en particulier les organismes d'HLM et les SEM de logements sociaux. L'exercice 2018 constitue le second exercice d'existence du groupe Action Logement. Les enquêtes sur des données prévisionnelles initiales et révisées pour l'exercice 2018 n'ont pas été réalisées pour le groupe Action Logement.

Au titre de ses missions légales, l'agence a élaboré le rapport annuel sur le suivi statistique, financier et comptable des ressources et des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, et sur la situation financière des organismes gestionnaires. La dernière publication a porté sur l'exercice 2018.

L'agence relève une amélioration d'Action Logement sur le suivi des données relatives à la PEC. Cependant il est à noter que ce suivi n'est pas encore optimal car les conséquences de la fusion des systèmes d'information perdurent dans le temps. Enfin, l'agence rappelle que l'exercice 2018 constitue le premier exercice de certification des comptes consolidés du groupe Action Logement, et donc, à ce titre, l'agence a réalisé des premières analyses sur les comptes consolidés du groupe Action Logement au 31 décembre 2018.

Détail des données recueillies



Les transmissions des données annuelles comptables et financières à l'ANCOLS se sont inscrites, pour Action Logement, selon un calendrier prédéfini : transmission en juillet d'une balance comptable normée arrêtée au 31 décembre n-1 et d'informations complémentaires figurant notamment dans l'annexe légale aux comptes annuels (échanciers de remboursement des créances, dénombrement de données d'activité, etc.). Sont également transmis les comptes annuels, le rapport de gestion et les rapports des commissaires aux comptes en milieu d'exercice.

- Principaux résultats -

SUIVI ANNUEL STATISTIQUE, FINANCIER ET COMPTABLE DE LA PEEC EN 2018

(Source : ANCOLS, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2018)

Des niveaux d'emplois globalement inférieurs aux niveaux d'emplois prévus par la convention quinquennale

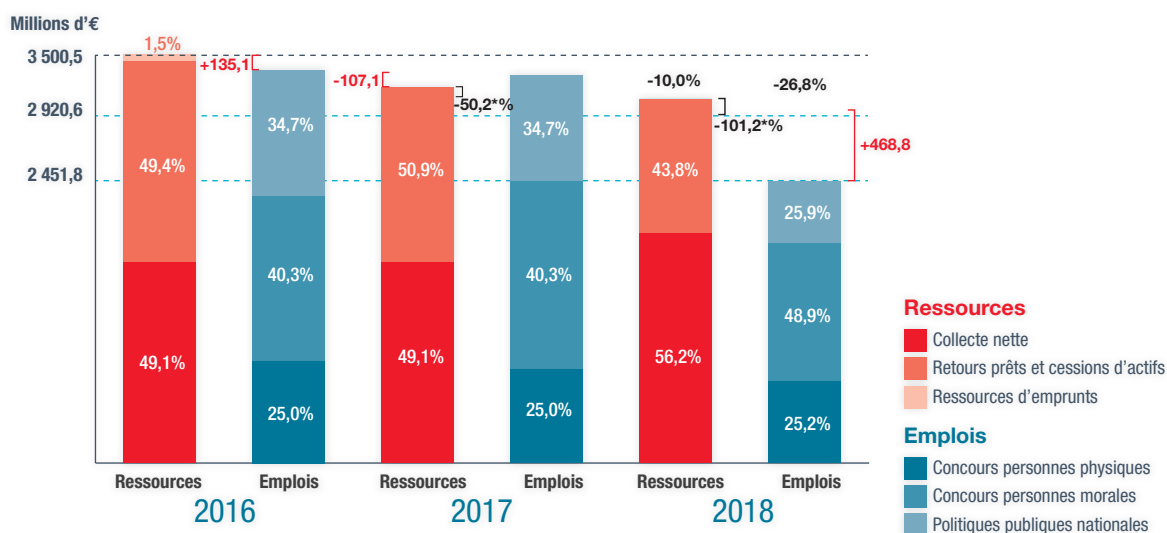
L'exercice 2018 est le premier exercice de la nouvelle convention quinquennale (2018-2022) qui a été signée entre l'État et Action Logement le 16 janvier 2018 et qui a fait l'objet depuis de deux avenants : le premier avenant signé le 24 mai 2018 relatif au relèvement du seuil d'assujettissement de la PEEC de 20 à 50 salariés avec un mécanisme de compensation de la collecte sur la période quinquennale et le second avenant signé le 25 avril 2019 qui acte le Plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement. Au titre de l'exercice 2018, les emplois réalisés s'élèvent à 2 383,8 millions d'euros pour un total des enveloppes maximales de 2 732,0 millions d'euros et des enveloppes minimales de 2 500,0 millions d'euros. Les financements des politiques publiques (ANRU – PNRU/NPNRU, ANIL, ADIL et FNAP) sont inférieurs au niveau maximal prévu par la convention pour l'exercice 2018 mais légèrement supérieurs au niveau minimal.

S'agissant des concours aux personnes morales, leur niveau global observé se situe également en-dessous du seuil maximal défini pour l'exercice 2018, et aussi en dessous du niveau minimal. Les situations demeurent contrastées en fonction de la nature de l'emploi concerné. Les dotations en fonds propres ont été accordées aux activités de logement social et logement intermédiaire, de 70 millions d'euros pour chaque activité et sont conformes à la convention quinquennale. L'agence rappelle que les dotations en fonds propres pour ces deux activités ont été versées à ALI pour financer l'activité de ses filiales. Il est à noter que pour ce premier exercice de la convention quinquennale, une dotation



en fonds propres a été versée par ALS à sa filiale nouvellement créée l'ONV (l'Opérateur national de vente) pour un montant de 330 millions d'euros, conformément à la convention quinquennale. L'ONV est une structure qui a pour vocation d'acheter et de vendre des logements à des locataires occupants en vue de développer et de faciliter l'accession à la propriété. L'ONV n'a démarré son activité qu'en 2019, dès lors que ce dernier a obtenu son agrément pour la vente. Enfin, concernant les autres rubriques, et notamment les prêts PLUS/PLAI et prêts PLS ainsi que le financement de la fracture territoriale et des structures collectives (hors FTM et FTM), ces derniers se situent en-dessous de la fourchette minimale définie par la convention.

Quant aux personnes physiques (hors ajustements pour engagements et provisions), ils se situent globalement à 44,9 millions d'euros en-dessous de la borne supérieure définie par la convention, sachant qu'aucune enveloppe minimale n'a été fixée par ce texte réglementaire.



Champ : Action Logement. Notes de lecture : Les données relatives aux politiques publiques nationales 2016 proviennent de l'UESL. * Les ressources 2018 sont composées de ressources d'emprunts nets négatives pour un total de 101,2 millions d'euros. En 2017, les ressources étaient composées de ressources d'emprunts négatives pour un total de 50,2 millions d'euros.

Un fort excédent des ressources sur les emplois de la PEC

La synthèse des flux financiers des ressources et d'emplois de la PEC met en évidence un fort excédent des ressources sur les emplois de 468,8 millions d'euros en 2018 contre un solde déficitaire de 107,1 millions d'euros en 2017. Cette évolution s'explique essentiellement par la forte diminution des emplois. Ces derniers diminuent plus fortement (soit -26,8 %) que les ressources au titre de l'exercice 2018 (soit -10,0 %). En outre, en l'absence de mobilisation de l'emprunt CDC sur l'exercice 2018, les ressources de la PEC ne reposent plus que d'une part sur la collecte, et d'autre part, sur les retours de prêts et les cessions d'actifs. La forte diminution des emplois se traduit par une baisse des concours aux personnes morales (-24,2 %) et des concours aux personnes physiques (-32,8 %) et enfin une baisse des politiques nationales (-25,2 %) liée notamment à une diminution des financements versés à l'ANRU. Il est à noter qu'au titre de l'exercice 2018, le financement de l'AFL est

provisionné à hauteur de 100 millions d'euros pour 2018 sur le fonds PSEEC conformément aux engagements pris par Action Logement avec l'État.

Légère diminution du soutien envers les entités intragroupes entre 2016 et 2018

L'agence rappelle qu'elle n'avait pas pu mener d'analyse sur les financements des entités intragroupes en 2017 suite à une rupture dans le suivi régulier des données liées aux personnes morales selon leur appartenance ou non au groupe Action Logement. L'amélioration dans le suivi des activités PEC par Action Logement a permis à l'agence de récupérer des données sur les financements accordés aux personnes morales selon leur appartenance ou non au groupe Action Logement. De ce fait, les financements accordés aux entités intragroupes passent de 769,0 millions d'euros en 2016 à 757,0 millions d'euros en 2018, ces financements s'effectuent majoritairement sous forme de souscriptions de titres.

Des marges de manœuvre suffisantes pour Action Logement Services

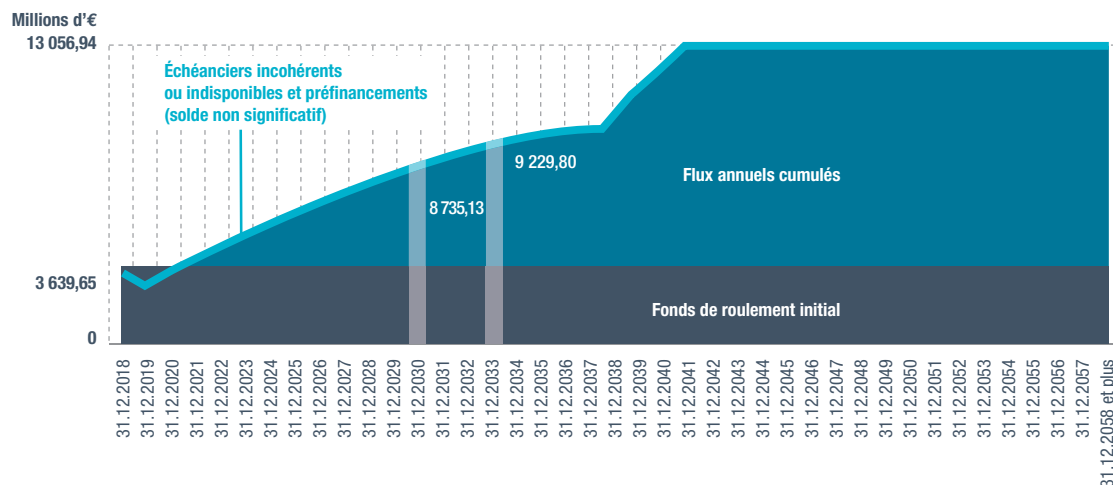
Les dynamiques récentes se traduisent par une hausse de 11,0% de la trésorerie globale d'Action Logement Services en 2018. Après neutralisation de la collecte de l'exercice, la trésorerie globale ainsi calculée augmente de 15,8 % par rapport à l'exercice 2017. Le niveau de trésorerie excédentaire progresse au sein d'Action Logement Services, compte tenu d'une diminution plus importante des emplois par rapport aux ressources.

Les encours des ressources stables¹ d'ALS progressent légèrement et s'élèvent à 20,6 milliards d'euros en 2018 contre 20,0 milliards d'euros en 2017. Le fonds de roulement au 31 décembre 2018 s'élève à 3 639,6 millions d'euros contre 2 831,4 millions d'euros en 2017. La progression du fonds de roulement est essentiellement due à une diminution des emplois durables² sur la période.

La prise en compte des retours prévus sur les encours de prêts et des remboursements à effectuer sur les dettes permet de prévoir le rythme de reconstitution du fonds de roulement d'ALS. Le fonds de roulement prévisionnel est ainsi de 9 229,8 millions d'euros d'ici quinze ans et de 13 056,9 millions d'euros à terme, sans tenir compte des ressources nouvelles, des futurs emplois et du risque d'irrecouvrabilité lié aux prêts accordés. Le niveau des encours dont les échéances sont indisponibles n'est plus significatif et n'impacte pas la fiabilité des projections ainsi faites.

- 1 - Les ressources stables comprennent les ressources définitives (essentiellement les capitaux propres, les fonds PEEC reçus sous forme de subventions - pour la part non redistribuée sous la forme de subvention - et les amortissements et dépréciations) et les ressources non définitives (quasi exclusivement les fonds PEEC reçus sous forme de prêts et provisions).
- 2 - Les emplois durables sont constitués des créances, des prêts aux personnes physiques et aux personnes morales, et des participations.

Évolution du fonds de roulement prospectif hors ressources nouvelles



LES STATISTIQUES DESCRIPTIVES DES EMPLOIS DE LA PEC ET DES BÉNÉFICIAIRES

Détail des données recueillies

Deux enquêtes portant sur les contreparties dont bénéficient les collecteurs suite aux financements de la PEEC des opérations des personnes morales ont été réalisées par l'agence auprès d'Action Logement :

- **réservations locatives (n-1)** : transmission à fin mars d'informations détaillées sur les opérations faisant l'objet d'engagements de financements de la PEEC (sous forme de prêts, subventions et dotations en fonds propres) et de données agrégées descriptives des activités de réservation, de gestion et d'attribution des droits locatifs. Les structures collectives font également l'objet d'un recueil de données « cadre ».

- **obligation DALO (n-1)** : transmission à fin mars de données, agrégées par département, des activités locatives réalisées en 2018 au titre de l'obligation d'attribuer un quart des réservations locatives à des ménages déclarés prioritaires par les commissions de médiation, auxquels un logement doit être attribué en urgence au titre du DALO ou de l'article L. 441-1 du CCH. Lorsqu'un accord local le

stipule, les ménages sortant de structures d'hébergement ou de logements en intermédiation locative sont également pris en compte.

L'Association Foncière Logement a également fait l'objet de ces deux enquêtes. La Société Immobilière des Chemins de Fer (SICF) a fait l'objet de l'enquête sur les réservations locatives.

L'enquête sur le patrimoine et les droits de réservation

Les emplois de la PEEC destinés aux personnes morales et les contreparties négociées sous forme de droits de réservation font l'objet d'une enquête annuelle. Les données recueillies visent à qualifier l'emploi des fonds pour le financement locatif, ainsi qu'à dénombrer et décrire l'usage des droits de réservation.

- Principaux résultats -

DESCRIPTIF DÉTAILLÉ DES RÉSERVATIONS LOCATIVES D'ACTION LOGEMENT SERVICES EN 2018

(Source : ANCOLS, Réservations locatives et patrimoine de la PEEC, exercice 2018)

En 2018, Action Logement Services (ALS) a financé 3 137 opérations de construction, d'acquisition et de réhabilitation, représentant 80 951 logements. Le montant des fonds de la PEEC déclarés engagés par ALS s'élève à 805 millions d'euros, en forte baisse par rapport à 2017 (- 37 %). La quotité des fonds de la PEEC représente en moyenne 8 % du prix de revient total des opérations financées.

Le taux de réservation d'ALS en équivalence des logements des opérations financées est de 38 %. 30 364 nouveaux droits ont ainsi été négociés en 2018 en contrepartie d'engagements de financements de la PEEC, dont 61 % en droits de suite.

Au 31 décembre 2018, ALS dispose d'un stock de 675 520 droits de suite (livrés ou à livrer, hors structures collectives). Sur le parc locatif des seuls organismes d'HLM et SEM de logements sociaux, le stock des droits de suite livrés représente 11 % de leur parc de logements locatifs. Ce stock de droits de réservation est en baisse, les nouveaux droits étant moins nombreux que ceux ayant été déclarés échus ou rendus définitivement avant terme au cours de l'exercice (39 300 hors structures collectives).

En 2018, 62 849 logements réservés ont été attribués par ALS (hors structures collectives). Le nombre de droits de suite rendus aux bailleurs pour un tour d'attribution, s'élève à 11 643.

L'enquête sur l'obligation de reloger les ménages prioritaires

Une enquête est dédiée au suivi de l'obligation légale faite à Action Logement Services de réserver un quart de leurs attributions de logements faisant l'objet de droits de réservation, à des ménages prioritaires à reloger en urgence au titre du droit au logement opposable (DALO), ou à défaut, à

des ménages prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH. Ce suivi est réalisé selon une fréquence annuelle. L'Association Foncière Logement, également soumise à cette obligation légale de dédier 25 % des attributions de logements conventionnés à des ménages prioritaires, a aussi fait l'objet d'une enquête.

- Principaux résultats -

OBLIGATION DALO D'ACTION LOGEMENT SERVICES ET DE FONCIÈRE LOGEMENT EN 2018

(Source : ANCOLS, L'obligation DALO du secteur de la PEEC, exercice 2018)

Action Logement Services (ALS) déclare avoir réalisé en 2018 4 467 attributions de logements au bénéfice de ménages prioritaires au titre du DALO ou de ménages sortant d'hébergement ou d'intermédiation locative ou de ménages prioritaires en application de l'article L. 441-1 du CCH¹. Ce nombre est en progression par rapport à l'exercice antérieur (+12 %, après une hausse de 44 % entre 2016 et 2017 du fait de l'élargissement du champ de l'obligation DALO).

Le ratio des attributions d'ALS relevant de l'obligation dite DALO sur l'ensemble des attributions réalisées (à savoir 64 491) dans le parc de ses droits de réservation auprès des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci s'établit à 6,9 % au niveau national en 2018. Ce ratio était de 5,9 % en 2017².

La région Île-de-France concentre 3 485 attributions à des ménages DALO ou prioritaires ou sortant d'hébergement et d'intermédiation locative. Le ratio d'attribution DALO atteint 19,7 % sur cette région en 2018.

En 2018, l'AFL déclare l'attribution de 245 logements de programmes de développement immobilier, toutes modalités d'instruction des candidatures confondues, à

des ménages DALO ou des ménages prioritaires (L. 441-1 du CCH). Comme en 2017, toutes ont été réalisées dans le cadre de relocations de logements. Sur l'ensemble des attributions, 170 ont bénéficié à des ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du plafond PLUS. Par ailleurs, 119 des 245 logements attribués sont situés en Île-de-France, soit 49 %.

Le ratio d'attribution de logements à des bénéficiaires relevant de l'obligation DALO de l'AFL est de 10,0 %, contre 7,2 % en 2017 et 2,4 % en 2016, l'association déclarant 2 444 attributions de logements conventionnés (dans les territoires relevant pour l'AFL du développement immobilier). En Île-de-France, le ratio s'établit à 23,2 % (contre 13,7 % en 2017) avec 119 attributions au titre du DALO sur un total de 513 attributions.

1 - La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté modifie l'article L. 313-26-2 du CCH et élargit le périmètre des ménages prioritaires quant à l'attribution de logements pour lesquels ALS dispose de droits de réservation aux ménages définis comme prioritaires en application de l'article L. 441-1.

2 - Le dénominateur est l'ensemble des droits de réservation attribués, y compris les droits de suite rendus pour un tour considérés comme attribués par les bailleurs, hors droits en structures collectives (hébergements et logements-foyers). La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté modifie l'article L. 441-1 et le L. 313-26-2 en restreignant le champ aux logements des organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci. Les ratios des exercices antérieurs à 2017 recalculés afin de prendre en compte cette évolution de champ de logements s'élèvent à 3,8 % en 2016, 3,5 % en 2015 et 3,4 % en 2014. Toutefois, le champ des ménages concernés ayant également évolué, les comparaisons entre exercices doivent être réalisées avec précaution.

LE SUIVI DE LA PERFORMANCE D'ACTION LOGEMENT SERVICES, D'ACTION LOGEMENT IMMOBILIER ET D'ACTION LOGEMENT GROUPE EN TERMES DE GESTION

L'agence produit un rapport de suivi des indicateurs permettant d'apprécier la performance d'Action Logement Services de la PEEC en termes de gestion, inclus dans le rapport annuel statistique et financier.

Cette démarche est basée sur des indicateurs définis par l'agence, afin d'apprécier la performance d'Action Logement Services en termes de gestion.

Ces indicateurs ont vocation à décliner quatre objectifs principaux :

- la réalisation des objectifs d'emplois ;
- le maintien d'un équilibre financier durable ;
- la maîtrise du coût du risque, limité aux financements aux personnes physiques ;
- l'optimisation des coûts de gestion ;
- et les ratios réglementaires.

Principes évaluatifs



Le suivi de la performance en termes de gestion d'Action Logement Services est centré sur des indicateurs relevant du cycle « Ressources-Moyens-Production ».

Il couvre ainsi :

- les moyens de production avec des indicateurs de ressources et de moyens permettant de mesurer les ressources consommées pour la réalisation des emplois ;
- l'efficacité de l'action d'Action Logement Services avec des indicateurs d'efficacité opérationnelle qui mesurent la production réalisée ;
- la maîtrise des coûts de fonctionnement avec des indicateurs de coût et d'efficacité qui permettent de mesurer les coûts générés par le fonctionnement d'Action Logement Services et d'évaluer l'adéquation du rapport entre les ressources et les moyens consommés d'une part, et la production réalisée d'autre part.

Les analyses réalisées par l'agence dans le cadre de sa mission de suivi de la performance d'Action Logement Services s'appuient sur ces indicateurs et approfondissent les principaux éléments contributeurs à la performance globale d'Action Logement Services.

Les moyens de production

L'étude des moyens financiers synthétise les ressources financières mobilisables par Action Logement Services (collecte et retours de prêts). Ces ressources sont appréhendées comme des moyens de production, en ce sens qu'elles contribuent à la réalisation des emplois. L'analyse des moyens humains et organisationnels d'Action Logement Services s'appuie sur des indicateurs caractéristiques des ressources humaines, des implantations d'Action Logement Services et des entités qu'elles contrôlent. L'offre de logements, en termes de droits de réservation détenus, est également appréhendée.

L'efficacité opérationnelle

L'efficacité d'Action Logement Services s'apprécie à travers leur niveau d'activité en termes de production réalisée par rapport aux objectifs qui leur sont fixés.

Le coût opérationnel et l'efficacité

Le coût opérationnel permet d'apprécier le coût global de fonctionnement d'Action Logement Services de la PEEC. Il s'agit d'un coût économique qui ne tient compte ni des éléments exceptionnels, ni des éléments financiers. Il est calculé en déduisant les produits issus de la facturation d'activités annexes du total des charges opérationnelles, afin d'apprécier le coût net de fonctionnement d'Action Logement Services.

L'analyse de l'efficacité opérationnelle permet une appréciation globale de l'optimisation de la relation entre le coût opérationnel et l'activité réalisée par Action Logement Services.

- Principaux résultats -

SUIVI DE LA PERFORMANCE EN TERMES DE GESTION D’ACTION LOGEMENT SERVICES, ACTION LOGEMENT IMMOBILIER ET ACTION LOGEMENT GROUPE

(Source : ANCOLS, Rapport annuel statistique et financier, exercice 2018)

Une gestion maîtrisée des indicateurs de performance par Action Logement Services

Les résultats de la mise en œuvre des indicateurs, qui s’inscrivent dans un schéma global de suivi de la performance en termes de gestion d’Action Logement Services et relèvent du cycle « Ressources - Moyens – Production », font état de performances variées et d’une stabilité du coût de fonctionnement.

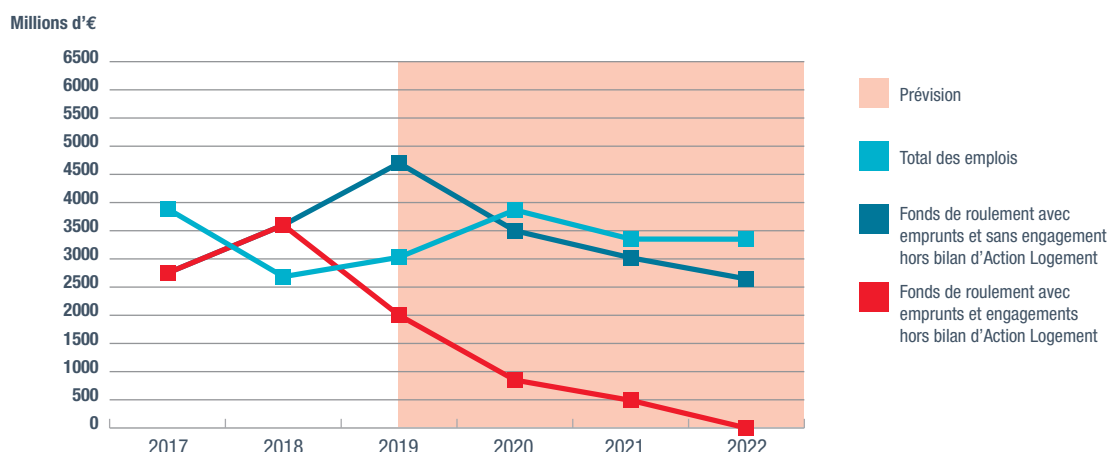
L’analyse des indicateurs d’appréciation de la réalisation des objectifs réglementés d’emplois montre que ceux-ci se dégradent en 2018 contrairement à l’exercice 2017. De ce fait, l’indice synthétique affiche au titre du premier exercice de la période quinquennale 2018-2022 une valeur de 80,7 % contre 91,3 % en 2017. L’analyse des différents éléments qui concourent à l’indice de réalisation des objectifs d’emplois permet de noter que les objectifs de financement des politiques nationales sont remplis à hauteur de 71,9 % au titre de l’année 2018, compte tenu du financement de l’ANRU moins élevé que prévu dans le cadre du NPNRU.

Les emplois à destination des personnes physiques affichent quant à eux une forte progression avec un indice de 93,1 % contre 78,0 % en 2017. S’agissant des emplois destinés aux personnes morales, ceux-ci montrent une légère diminution et atteignent un objectif de 87,2 % au titre de l’année 2018 contre 92,2 % pour l’année 2017.

Les indicateurs visant à suivre le maintien d’un équilibre financier durable permettent d’observer une situation financière confortable à fin 2018. Pour la période quinquennale

2018-2022, les emplois se stabiliseront sur la période 2019 à 2022. Les engagements pris par Action Logement fragilisent la soutenabilité de ses objectifs d’emplois sans remettre en cause le modèle économique et financier. Après intégration des engagements hors bilan, des provisions et de la mobilisation de l’emprunt souscrit auprès de la CDC, le fonds de roulement est de 8,0 millions d’euros à l’horizon 2022. Notons que le recours à l’emprunt auprès de la CDC ne constitue plus une ressource pour Action Logement Services. Action Logement Services ne procède qu’à des remboursements d’emprunts ultérieurs contractés auprès de la CDC. Enfin, la situation qui sera réellement observée, en particulier en termes de trésorerie, devrait être meilleure que celle anticipée au niveau du fonds de roulement prévisionnel, compte tenu des décalages de paiement liés aux délais de réalisation des opérations financées. Les résultats analysés ci-dessus s’appuient en effet sur l’hypothèse la plus pessimiste selon laquelle les flux financiers de tous les engagements en cours au début de la période quinquennale, ainsi que ceux de tous les engagements à prendre durant la période 2019-2022, seraient intégralement réalisés au cours des prochaines années.

Enfin, ces hypothèses ne tiennent pas compte des prévisions de lancement d’emprunts obligataires par Action Logement à hauteur de 6 milliards d’euros sur les prochaines années pour financer les engagements du Plan d’Investissement Volontaire.



Les indicateurs relatifs au coût du risque montrent un coût du risque des financements aux personnes physiques positif et largement supérieur à celui des prêts à l'habitat en France, qui est de 0,03%. À noter que structurellement, le coût du risque est supérieur à celui des prêts à l'habitat en France du fait des caractéristiques des publics financés et des produits diffusés.

Les prêts locatifs (dont le LOCA-PASS représente la quasi-totalité pour lequel les mises en jeu touchent principalement des populations fragiles ayant une faible solvabilité) constituent la principale composante du niveau élevé de ce coût du risque.

En outre, les indicateurs visant à suivre l'optimisation des coûts de gestion appellent les observations suivantes :

- un coût opérationnel normé d'Action Logement Services sur la période analysée qui s'élève à 322,2 millions d'euros en 2018 contre 298,4 millions d'euros en 2017, soit environ 10,3 % des ressources stables. La structure des charges opérationnelles reflète un important niveau de frais de personnel (62,9 % du coût opérationnel) et de locations immobilières (10,2 % du coût opérationnel).

- un coût opérationnel par ETP de 113 100 € en 2018 contre 102 200 € en 2017, soit une forte hausse de 10,7% sur la période.
- une couverture de coût opérationnel qui atteint 48,9 %, Action Logement Services pouvant autofinancer son fonctionnement à hauteur de 48,9 % du coût opérationnel.

Enfin, les indicateurs réglementaires relatifs à l'activité de crédit d'Action Logement Services déclarés à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) visant à suivre la solvabilité et la liquidité, appellent les observations suivantes :

- le ratio de solvabilité s'établit à 83,1 % pour un seuil minimal de 10,5 % (ce seuil minimal reste inchangé par rapport à l'exercice 2017). Chaque fonds est tenu de respecter ce seuil et seul le fonds de garantie n'a pu respecter ce seuil, qui est structurellement déficitaire, en raison de l'absence de ressources propres à ce fonds ;
- ALS n'est plus soumis au ratio grands risques au titre de l'exercice 2018. Pour rappel, le ratio grands risques s'élevait à 4,2 % en 2017 et il se situait en dessous de la limite réglementaire de 25 % des fonds propres.
- Le ratio de liquidité s'établit à 923,0% par rapport à un seuil minimal de 100%.

Une structure financière solide et une autonomie financière pour Action Logement Immobilier (ALI)

ALI concentre une activité capitalistique et dispose d'un montant total de participations de 2 599,9 millions d'euros constitué majoritairement d'ESH. ALI dispose d'une marge financière confortable en l'absence d'endettement, puisque ses ressources stables progressent de 6,9 % et s'élèvent à 2 869,2 millions d'euros au 31 décembre 2018.

Stabilité de l'excédent de l'entité faitière Action Logement Groupe

ALG dégage un excédent de 140,0 millions d'euros provenant des subventions versées par ALS et dédiées à l'augmentation de capital d'ALI par voie d'émission d'actions nouvelles et permettant à cette dernière de financer le logement social pour 70,0 millions d'euros et le logement intermédiaire pour 70,0 millions par le biais de ses filiales.

Premier exercice de consolidation du groupe Action Logement

Il s'agit du premier exercice de consolidation du groupe Action Logement composé de l'entité mère ALG ainsi que des deux paliers ALS et ALI et des entités combinées que sont le groupe AFL et l'APAGL. Ce périmètre de consolidation est aussi constitué de 118 entités au 31 décembre 2018. Compte tenu des mouvements de fusion et de TUP (transmission universelle de patrimoine) au sein du périmètre de groupe, ce dernier s'est rétréci en 2018 et ce rétrécissement se poursuivra en 2019.

Un acteur majeur du secteur du logement social avec une solidité financière certaine

Le groupe Action Logement pèse 83,4 milliards d'euros à fin 2018 avec un parc de logements qui représente 54,2 milliards d'euros (ce parc de logements est détenu par les filiales d'ALI) et occupe 1/5^{ème} du parc de logements social et intermédiaire.

Le groupe dispose d'une réserve de trésorerie très confortable puisque sa trésorerie nette progresse et s'établit à 7,7 milliards d'euros en 2018. À titre comparatif, la trésorerie du groupe est légèrement supérieure à celle de la famille des SA HLM en 2018 qui s'établit à 6,0 milliards d'euros.

Le groupe Action Logement dispose d'une capacité de remboursement de 8,6 ans¹ soit un délai plus court que celui de la famille des SA HLM (19,9 années) et des OPH (14,9 années). Cette capacité de remboursement démontre des marges de manœuvre financières très confortables du groupe, lui permettant d'accroître sa capacité de production de logements. Les ressources du groupe reposent sur deux composantes, à savoir, les produits de loyers et des charges locatives récupérées et la participation à l'effort de construction et les subventions. Les produits de loyers et charges locatives sont très majoritaires et s'élèvent à 6,0 milliards d'euros et représentent 70,4% des produits liés à l'exploitation. Quant à la participation à l'effort de construction et les subventions, ils affichent un total de 1,5 milliard d'euros et représentent 17,5% du total des produits liés à l'exploitation. Le coût de gestion (y compris la cotisation CGLLS) sur le palier d'ALI s'établit à 4,2 milliards d'euros pour un parc de logements de 934 335 logements à fin 2018.

1 - Endettement/capacité d'autofinancement en nombre d'années.

LES ÉTUDES DU SECTEUR DE LA PEC

Le programme des études de l'ANCOLS est préparé par le comité des études de l'agence. Il est approuvé par délibération par le conseil d'administration de l'ANCOLS, conformément à l'article R. 342-7 du code de la construction et de l'habitation.

Au cours de l'année 2019, au titre de sa mission d'évaluation du secteur de la PEEC, l'ANCOLS a réalisé, en interne et dans le cadre de marchés, différentes études inscrites au programme annuel des études approuvé par le conseil d'administration de l'agence.

Les études réalisées relatives au secteur de la PEEC

Deux études relatives au secteur de la PEEC ont été réalisées en interne à l'agence et finalisées en 2018 :

- L'étude sur l'efficacité et l'efficience de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction (« PEAEC » ou « PEEC agricole »).
- Le rapport annuel sur la contribution de la PEC au financement du logement social.

La première étude consiste à apporter un éclairage sur les emplois de ce dispositif, de mieux connaître leurs bénéficiaires, de décrire également les ressources de la PEAEC et d'analyser la répartition des entreprises agricoles contributrices.

La seconde étude a pour objectif de réaliser une évaluation de l'ensemble du financement du logement social et une détermination de la part de la PEC dans ce financement. Cette étude couvre uniquement les logements locatifs sociaux situés en France métropolitaine.

- Principaux résultats -

ÉTUDE SUR L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA PEEC AGRICOLE

(Source : ANCOLS, octobre 2019)

La PEAEC impose aux employeurs agricoles, occupant au minimum 50 salariés agricoles, une obligation d'investissement d'un montant minimal de 0,45 % de leur masse salariale pour les salariés en CDI. En 2017, les entreprises assujetties à la PEAEC représentent 0,03 % des entreprises agricoles. Selon les données de la MSA (Mutualité Sociale agricole), le nombre de salariés agricoles en 2017 est de 678 092, ce qui représente 2,8 % du total des salariés français. Les bénéficiaires de la PEAEC sont les salariés appartenant à des entreprises de 50 salariés et plus, contrairement à la PEEC. Depuis la création du dispositif PEAEC en 2008, les ressources totales se montent à 283,8 millions d'euros sur la période de 2008 à 2018 et se composent d'une part de la collecte totale pour 245,3 millions et d'autre part, des retours de prêts pour 38,0 millions d'euros.

Un phénomène de concentration de la collecte PEAEC

Parmi les contributeurs de la PEAEC, 5 familles professionnelles sont les plus grandes contributrices de la PEAEC : Groupama, Crédit Agricole, MSA, l'interbranche agricole et la Coop de France. COOP de France est le premier contributeur de la collecte PEEC Agricole avec 9,1 millions d'euros en 2018, sachant que la collecte totale en 2018 s'élève à 24,4 millions d'euros pour le secteur. Le Crédit Agricole se place en seconde position avec une collecte de 7,5 millions d'euros en 2018. Enfin, le groupe interbranche agricole est en troisième position avec une collecte de 2,7 millions d'euros en 2018.

Une collecte diversifiée de la PEAEC

Les activités de services financiers constituent le principal secteur contributeur de la PEAEC en 2018 avec 7,4 millions d'euros et la MSA y contribue pour 5,4 millions d'euros en 2018. Les activités de commerce de gros se placent en seconde position avec 4,0 millions d'euros en 2018 de collecte et l'interbranche agricole y contribue pour 1,9 million d'euros. Enfin, les industries alimentaires se situent en troisième position avec 3,1 millions d'euros en 2018 de collecte et l'interbranche agricole y contribue pour 1,2 million d'euros.

Une sous-consommation des ressources de la PEAEC depuis la création du dispositif

Les ressources totales de la PEEC Agricole sur la période 2008-2018 s'élèvent à 283,2 millions d'euros et les emplois totaux se montent à 86,2 millions d'euros, soit une trésorerie disponible (hors frais de gestion) de 197,0 millions d'euros et une trésorerie nette des frais de gestion de 180,7 millions d'euros au 31 décembre 2018. Cet excédent de trésorerie montre une sous-consommation des ressources de la PEAEC depuis l'origine du dispositif. À noter que les frais de gestion s'élèvent à 16,3 millions d'euros de 2008 à 2018 dont 8,7 millions d'euros pour l'exercice 2018, soit à un niveau proche de celui des emplois de la PEAEC sur la même période.

Des emplois de la PEAEC majoritairement sous forme de prêts aux personnes physiques

Les emplois de la PEAEC de 2009 à 2018 s'établissent à 86,2 millions d'euros et se composent de 81,6 millions d'euros de prêts accordés aux personnes physiques, puis de 4,2 millions d'euros de subventions accordées aux personnes physiques et de 0,4 million d'euros de prêts accordés aux personnes morales. Il est à noter que les emplois de la PEAEC sont alignés sur les emplois de la PEEC à l'exception de la garantie LOCA-PASS. Les emplois les plus octroyés aux salariés agricoles sur la période de 2009 à 2018 se répartissent comme suit : 52,8 millions d'euros pour l'accession et 26,9 millions d'euros pour les aides destinées aux travaux. Les salariés agricoles bénéficiaires de la PEAEC appartiennent aux secteurs d'activité les plus contributeurs de la PEAEC.

Diminution des attributions locatives entre 2017 et 2018

En 2017, 494 attributions locatives ont été accordées pour une valorisation totale de 4,9 millions d'euros contre 322 attributions locatives en 2018 pour une valorisation totale de 3,2 millions d'euros. Ces attributions locatives se sont localisées dans le Grand-Est, les Pays-de-la-Loire et l'Ile-de-France en 2018. Ces attributions locatives ne couvrent pas les régions pour lesquelles les demandes de logement sont les plus importantes.

Une concurrence historique entre les emplois PEAEC et les investissements directs

Les familles professionnelles telles que la MSA, le Crédit Agricole, Groupama proposent des produits similaires à ceux d'Action Logement. Il s'agit de pratiques historiques réalisées par ces familles professionnelles. Ces produits proposés sont plus avantageux (en taux et plafond) que ceux offerts par Action Logement et en conséquence, ces produits sont privilégiés par les salariés appartenant à ces familles professionnelles.

Inefficacité du dispositif de la PEAEC

Le dispositif de la PEAEC montre une sous-consommation permanente des ressources de la PEAEC. Cette sous-consommation des ressources de la PEAEC s'explique par :

- Un périmètre des bénéficiaires restreint puisque le dispositif PEAEC est ouvert à des entreprises de 50 salariés et plus, ce qui représente 0,03 % du total des entreprises agricoles, alors que les entreprises de moins de 50 salariés sont dominantes dans le secteur ;
- Une connaissance tardive des produits proposés par ALS par les entreprises agricoles et leurs salariés ;
- Une concurrence introduite par les investissements directs proposés par certaines familles professionnelles (MSA, Groupama, Crédit Agricole) ;
- Malgré un alignement automatique des produits PEAEC sur ceux de la PEEC, il y a une réflexion tardive sur les réels besoins des entreprises agricoles (exemple : l'hébergement des saisonniers agricoles) ;
- Une distribution de la trésorerie de la PEAEC de manière non mutualisée.

LE RAPPORT ANNUEL SUR LA CONTRIBUTION DE LA PEC AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL (DONNÉES 2015-2017) : PREMIÈRE ÉDITION

(source : ANCOLS, octobre 2019)

Au total, 140 100 logements ont été financés (dont 92 000 logements neufs) pour un montant total de 15,6 milliards d'euros en 2017.

Des financements majoritairement sous forme de prêts

Les financements du logement social sont de trois natures : les prêts, les subventions et les apports en fonds propres. Les prêts constituent la première source de financement sur la période de 2015-2017 et représentent un total de 12,1 milliards d'euros, soit 78 % du total des financements à fin 2017. Les apports en fonds propres, qui sont en diminution entre 2015 et 2017, passent de 1,9 à 1,8 milliard d'euros et constituent la deuxième source de financement. Enfin, les subventions s'établissent quant à elles, à 1,7 milliard d'euros à fin 2017 contre 2,4 milliards d'euros à fin 2015 et constituent la troisième source de financement.

Part de la PEC dans le financement du logement social selon la nature du financement

La part de la PEC dans le financement du logement social repose sur des prêts et des subventions. La part de la PEC dans le financement du logement social demeure minoritaire et ne représente que 5,6 % des financements sous forme de prêts et 19 % des financements sous forme de subventions à fin 2017. À noter que la part de la PEC dans le financement sous forme de prêts progresse sur la période et passe de 466 à 678 millions d'euros entre 2015 et 2017, tandis que la part de la PEC sous forme de subventions diminue et passe de 754 à 323 millions d'euros sur la période.

Les ESH largement bénéficiaires des financements du logement social

Les ESH sont la première famille de bailleurs à bénéficier de financement au sein du secteur et à hauteur de 53 %, puis viennent les OPH pour 29 % et les autres bailleurs sociaux (ces derniers sont composés des SCI de la SCIC (devenue

lcade), des SEM, l'État, les collectivités locales et les établissements publics) pour 11 % à fin 2017. S'agissant de la part du financement de la PEC au sein des familles citées ci-avant, la contribution s'élève à 7,2 % pour les ESH, 5,9 % pour les OPH et enfin 4,2 % pour les autres bailleurs sociaux. Les autres familles de bailleurs (coopératives et les bailleurs non sociaux) bénéficient peu de financements provenant de la PEC.

Les entités n'appartenant pas au groupe Action Logement largement bénéficiaires des financements du logement social

Les entités n'appartenant pas au groupe Action Logement captent 64 % des financements du logement social contre 36 % pour les entités hors groupe à fin 2017. S'agissant de la part PEC, celle-ci est plus importante pour les entités appartenant au groupe Action Logement et représente 8,3% du total des financements contre 6,4 % pour les entités hors groupe. Le montant moyen de la PEC par logement représente un montant moyen de 10 244 euros par logement pour les entités du groupe contre 5 650 € pour les entités hors groupe.

Le financement du logement social essentiellement axé sur la production de logements neufs

Le financement du logement social favorise de manière logique la production de logements neufs, la part de ce financement représentant 87 % du total des financements du secteur. Les logements anciens sont la deuxième catégorie de logements à bénéficier de ce financement à hauteur de 5 %. Les autres types de logements (travaux, démolition, réhabilitation) perçoivent peu de financements. Quant au financement de la PEC, cette dernière favorise aussi largement les logements neufs et la part de PEC représente environ 8 084 € par logement contre 4 320 € pour les logements anciens.

Concentration des financements du logement social sur trois filières

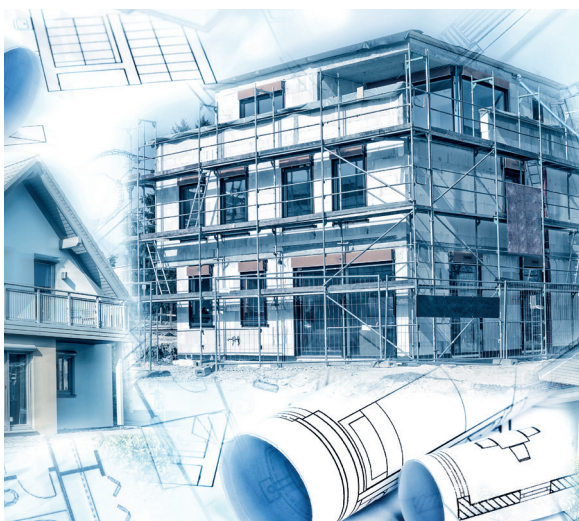
Le financement du logement social se concentre essentiellement sur trois filières : PLUS, PLAI et PLS, respectivement à hauteur de 50 %, 21 % et 17 %. Le montant de la PEC par logement finance la filière PLUS à hauteur de 9 269 €, la filière PLAI pour 7 379 € et la filière PLS pour 6 301 €.

Financement du logement social essentiellement dans les zones les plus tendues

Les zones A et Abis regroupent 42 % des financements du secteur, la zone B1 capte quant à elle 30 % de ce financement, puis la zone B2 pour 17 % et enfin la zone C pour 11 %. Le financement du logement vise donc en priorité les zones les plus tendues. Ce même constat prévaut pour la part contributive de la PEC. En effet, la part de la PEC dans les financements vise essentiellement la zone A pour 11,1 %, la zone Abis pour 8,2 %, la zone B1 pour 4,3 %, la zone B2 pour 3,4 % et enfin la zone C pour 1,3 %.

Estimation des aides au logement

S'agissant de l'estimation des aides au logement, l'agence a basé son hypothèse avec un taux sur le livret A fin 2017 pour 0,75 % et sur une durée de 40 ans. Ce taux a été comparé aux taux appliqués sur les marchés en 2017 pour les différents types de prêts afin d'en déduire les avantages de taux. Il en résulte que la part des avantages de taux se réduit fortement et passe de 1,7 milliard d'euros à fin 2015, à 1,5 milliard d'euros à fin 2016 et à 1,2 milliard d'euros à fin 2017. Les subventions, quant à elles, diminuent fortement sur cette période et s'établissent à 1,7 milliard d'euros à fin 2017 contre 2,4 milliards d'euros à fin 2015. En conséquence, les aides au logement baissent de manière logique sur la période analysée.



Les études lancées relatives au secteur de la PEEC

L'agence a lancé la réalisation de deux nouvelles études sur le secteur de la PEEC en 2020 :

- une analyse spécifique sur les associations permanentes qui reçoivent majoritairement les financements de la PEC dans le but de mettre en évidence la contribution des financements PEC au secteur associatif au regard de leur patrimoine.
- une étude relative aux investissements directs liés à la participation à l'effort de construction afin de faire un éclairage sur les entreprises et les secteurs d'activité privilégiant les investissements directs au lieu de verser la contribution de la participation à l'effort de construction à Action Logement.

Les missions d'études relatives aux organismes de logement social

LE CHANTIER ACCÈS AUX DONNÉES SECTORIELLES

L'ANCOLS est habilitée, conformément à l'article L. 342-5 du code de la construction et de l'habitation à demander tous les documents, données ou justifications nécessaires à l'exercice de ses missions.

Afin de limiter la sollicitation des organismes contrôlés et évalués, l'agence recueille depuis sa création les données sectorielles existantes relatives au secteur des organismes de logement social. Elle a développé à ce titre une coopération avec les acteurs centraux dans la connaissance du secteur, que sont les services du ministère chargé du logement, à savoir la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et en particulier la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ainsi que le Service de la donnée et des études statistiques (SDES). L'ANCOLS a également accès à des données produites par d'autres organismes, notamment l'Insee et les observatoires locaux des loyers.

Les données que l'ANCOLS a à sa disposition sont notamment :

- les données financières des organismes de logement social ;
- le répertoire sur le parc locatif des bailleurs sociaux ;
- l'enquête sur l'occupation du parc social ;

- l'enquête relative au supplément de loyer de solidarité ;
- les données d'enregistrement de la demande de logement social ;
- les données sur le financement du logement social ;
- les données des observatoires locaux des loyers ;
- l'enquête nationale logement ;
- le fichier démographique sur les logements et les individus.

L'ANCOLS a été autorisée en 2019, après un avis favorable du comité du secret statistique, à accéder au fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli) de manière sécurisée et nominative via le Centre d'Accès Sécurisé aux Données (CASD).

Une des concrétisations de la synergie mise en place graduellement entre les métiers de contrôle et d'évaluation de l'ANCOLS consiste en la mise à disposition par le pôle études de l'agence des données nécessaires notamment à la réalisation des missions de contrôle.

L'enrichissement du système d'information statistique accessible par un portail Business Object a été poursuivi.



LES ÉTUDES RELATIVES AUX OLS

Les études relatives aux organismes de logement social réalisées et finalisées en 2019 sont les suivantes :

- étude de la mobilité interne au sein du parc des organismes de logement social ;
- étude de l'adéquation entre l'offre et la demande de logement social en France métropolitaine ;
- les loyers à la relocation dans le parc social ;
- la vente de logements sociaux aux personnes physiques : état des lieux, pratiques des organismes et freins à son développement ;
- la colocation dans le parc social.

- Principaux résultats -

ÉTUDE DE LA MOBILITÉ INTERNE AU SEIN DU PARC DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

(Source : ANCOLS, mars 2019)

L'étude porte sur l'analyse de la demande de mobilité émise par les locataires du parc social en France métropolitaine et la satisfaction de cette demande par l'attribution d'un nouveau logement social. Il s'agit d'étudier en quoi elle se distingue de la demande des ménages non locataires du parc social.

Une demande de mobilité interne au parc social émise par des ménages plus âgés avec davantage de familles

Parmi les demandes actives au moins un jour au cours de l'année 2017, 32 % (soit 1 024 330 demandes) ont été émises par des ménages déjà locataires du parc social souhaitant déménager. Environ un locataire du parc social sur quatre a donc une demande de mobilité active en 2017. Ces demandes ont pour la moitié d'entre elles été enregistrées par des bailleurs du fait de leur proximité avec leurs locataires.

Ces demandeurs se distinguent des autres demandeurs, non locataires du parc social. Ce sont plus souvent des familles monoparentales (27 % contre 23 % pour les autres demandeurs) et moins souvent des personnes seules (30 % contre 50 %). Ils sont en moyenne plus âgés que les autres demandeurs mais plus jeunes que l'ensemble des locataires du parc social (12 % des titulaires de demande de mobilité ont au moins 65 ans contre 23 % des titulaires d'un bail au sein du parc).

Les ménages en demande de mobilité interne ont des capacités financières au global plus importantes que les autres demandeurs. De ce fait, leurs taux d'effort brut (rapport entre le montant du loyer acquitté et les ressources mensuelles) et net (rapport entre le montant

du loyer acquitté déduction faite de l'aide au logement et les ressources mensuelles) au moment de la demande sont plus bas.

Une demande de mobilité souvent motivée par le fait d'habiter un logement trop petit

Les ménages renseignent au moment de leur demande un motif identifié comme le plus important, appelé motif prioritaire. La petitesse de leur logement (27 % des cas), des raisons de santé ou de handicap (15 %), ou des problèmes d'environnement ou de voisinage (12 %) sont les motifs prioritaires les plus souvent cités par les locataires du parc social en demande de mobilité interne. Ces motifs se distinguent de ceux des demandeurs non locataires du parc social qui motivent plus souvent leur demande par des conditions de logement ou d'hébergement précaires, 32 % évoquant une absence de logement ou le caractère temporaire de leur solution d'hébergement, ou par un logement trop cher (14 %).

Les ménages demandeurs déjà locataires du parc social étant majoritairement composés de familles, recherchent des logements de plus grande taille (de type T3 ou T4).

Les demandeurs non locataires du parc social, moins prudents quant à leurs capacités financières, déclarent plus souvent des loyers maximums supportables élevés au regard de leurs ressources mensuelles.

Une demande de mobilité tournée vers des EPCI de grande ou moyenne taille plutôt en déprise

Les zones les plus tendues (zones Abis et A) sont moins recherchées par les demandeurs de mobilité : 13 % recherchent un logement en zone Abis et 23 % en zone A pour respectivement 18 % et 25 % des autres demandeurs.

Les proportions de demande de mobilité les plus élevées se retrouvent dans des EPCI de grande ou moyenne taille présentant une forte intensité de la demande. Toutefois, ces EPCI ont une évolution démographique modérée et enregistrent des pertes d'emplois. Les ménages résidant sur le territoire ainsi que les ménages en demande de logement social ont des niveaux de vie plutôt modestes. La demande de logement social est davantage motivée par une insatisfaction quant à la taille du logement occupé au moment de la demande, motif privilégié par les demandeurs résidant au sein du parc social. La proportion de demandes portées par des ménages occupants des logements de grande taille y est plus élevée que la moyenne des EPCI.

Les demandes de mobilité moins souvent satisfaites

29 % des demandeurs ayant obtenu un logement social en 2017 étaient déjà locataires du parc social (134 552 attributions). Le taux d'attribution¹ pour les ménages en demande de mobilité au sein du parc social est ainsi de 13 %, soit un taux plus faible que celui des autres demandeurs (15 %), sans qu'il soit possible de savoir si cela est lié au fait que les locataires du parc se voient moins souvent proposer un logement ou qu'ils refusent plus souvent les propositions qui leurs sont faites. Les attributions d'un logement suivies de la signature d'un bail sont plus fréquentes pour les jeunes en demande de mobilité interne que pour leurs aînés : les ménages déjà locataires du parc social dont le titulaire a moins de 30 ans

représentent 17 % des ménages attributaires contre 12 % de l'ensemble des ménages demandeurs de mobilité. Il en est de même pour les ménages demandeurs dont le titulaire est en emploi, qu'ils soient en contrat à durée indéterminée ou fonctionnaires (41 % contre 38 % de l'ensemble des demandes de mobilité), ou encore en contrat à durée déterminée, en stage ou en intérim (13 % contre 11 %).

Les bénéficiaires d'une mobilité au sein du parc social sont majoritairement des familles : 26 % des familles monoparentales et 34 % des couples avec une ou plusieurs personnes à charge.

Une attribution d'appartements de grande taille

Les ménages en demande de mobilité étant le plus souvent des familles et en demande d'un logement plus grand, les logements qui leur sont attribués sont plus souvent de grande taille.

À l'instar des localisations recherchées par les demandeurs déjà résidant au sein du parc social, 61 % des logements attribués sont situés dans les zones moyennement tendues (zones B1 et B2), proportion plus importante que celle observée pour les attributions des demandeurs non locataires du parc social au moment de leur demande (56 %). Par ailleurs, les logements situés dans les zones les plus tendues (Abis et A) représentent une part plus importante des logements attribués aux ménages non locataires du parc social au moment de leur demande.

Les EPCI de la moitié sud de la France, territoires moins recherchés par les ménages demandeurs déjà locataires du parc social, sont également ceux pour lesquels la part des attributions au titre de la demande de mobilité est plus faible.

¹ - Le taux d'attribution est le rapport entre le nombre de demandes ayant abouti à une attribution durant l'année et le nombre de demandes actives au moins un jour durant l'année.

Une diminution des situations de sur-occupation après déménagement au sein du parc social

Les ménages déjà locataires du parc social se trouvent plus souvent en situation de sous-occupation dans leur logement au moment de la demande (27 % contre 17 % pour les autres demandeurs). À l'inverse, les situations de sur-occupation sont moins fréquentes : 21 % parmi les locataires du parc contre 27 % pour les autres demandeurs.

Les situations de sous-occupation parmi les demandes de mobilité sont caractérisées par l'occupation de logements de grande taille, des ménages locataires âgés et composés de personnes seules ou de couples sans personne à charge. À l'inverse, les ménages en situation de sur-occupation occupent des logements de petite taille ou de taille intermédiaire, sont de jeunes ménages et des familles.

La mobilité au sein du parc social permet davantage de réduire les situations de sur-occupation du logement, citées comme motif prioritaire de la demande par trois ménages sur dix, que celles de sous-occupation. 21 % des ménages étaient en situation de sur-occupation avant attribution d'un nouveau logement au sein du parc social, ils ne sont plus que 5 % après attribution. Les situations d'équilibre et de sous-occupation modérée (caractérisée par une pièce supplémentaire par rapport à la règle d'occupation définie) sont ainsi plus fréquentes.

Un délai d'attribution de logements plus long pour les ménages en demande de mobilité interne

Les délais d'attribution d'un logement sont plus longs pour les ménages demandeurs déjà locataires du parc social. La moitié des ménages en demande de mobilité ayant obtenu un logement attendaient depuis moins de 8 mois tandis que pour les autres demandeurs ce délai médian a été inférieur à 5 mois.

Ce constat est confirmé par l'analyse économétrique menée sur l'ensemble des demandes actives au moins un jour durant l'année. Les résultats du modèle permettent de conclure qu'à caractéristiques égales, une demande émise par un ménage résident du parc social a une probabilité plus faible d'attribution d'un logement social qu'une demande émise par un demandeur non locataire du parc social, et donc un délai avant attribution plus long. À caractéristiques du ménage et du logement demandé équivalentes, le délai moyen d'attribution pour les demandeurs ne résidant pas dans le parc social est inférieur de 12 % à celui des ménages demandeurs de mobilité.

Le fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli), auquel l'agence a obtenu une autorisation d'accès au cours de l'année 2019, permettra désormais de mieux qualifier les caractéristiques des ménages locataires qui déménagent au sein du parc social, en termes de situation économique et d'évolution de la composition du ménage. Ces données permettront aussi d'avoir une connaissance globale des parcours résidentiels des ménages locataires du parc social, de suivre ces derniers y compris lorsqu'ils quittent le parc social (location dans le parc social libre, accession à la propriété, etc.). Une étude sur cette thématique est inscrite dans le programme annuel d'études de l'agence et est en cours en 2020.

ÉTUDE SUR L'ADÉQUATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE MÉTROPOLITAINE

(Source : ANCOLS, décembre 2018)

L'étude de l'adéquation entre l'offre et la demande de logement social vise à mesurer le degré de tension sur le parc social, par la réalisation d'un rapprochement unitaire et territorialisé à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en France métropolitaine. L'étude a été réalisée à partir des données sectorielles que sont le répertoire du parc locatif social (RPLS) pour identifier l'offre de logements disponibles pour une attribution courant 2016, ainsi que le système national d'enregistrement de la demande (SNE) afin d'étudier la demande active au 1^{er} juillet 2016.

Le processus d'appariement a été réalisé à partir des caractéristiques des logements et des ménages, à l'échelle des EPCI. Les enseignements permettent à la fois d'identifier et de qualifier, pour les critères retenus et par territoire, les demandes qui peuvent être rapprochées en théorie d'un logement à attribuer (sans prise en compte du contingent de réservation, de la validation par la commission d'attribution des logements - CAL - et de l'acceptation du logement par le ménage), mais également la demande et l'offre qui n'ont pas pu être appariées.

L'appariement consiste à rapprocher itérativement un logement et un ménage demandeur. Le rapprochement d'un ménage et d'un logement repose sur quatre critères : (1) le logement est situé dans l'EPCI de la commune souhaitée prioritairement par le ménage, (2) la taille du logement est cohérente avec la taille du ménage, (3) les ressources du ménage ne dépassent pas les plafonds de ressources réglementairement applicables pour l'attribution du logement et (4) le loyer du logement est financièrement supportable pour le ménage. Le modèle d'appariement attribue en priorité les logements aux loyers les plus bas aux ménages dont les revenus sont les plus faibles. Le modèle autorise l'attribution d'un logement disposant

d'une pièce supplémentaire par rapport à la taille à laquelle le ménage peut prétendre de par sa composition, si des logements sont encore disponibles une fois les attributions de logement cohérentes avec la taille du ménage réalisées.

1 490 100 demandes ont été confrontées à 609 900 offres de logements (re)mis en location. Compte tenu de l'absence de connaissance des informations nécessaires au rapprochement, 22 % de la demande en stock (qui s'élève à 1 902 800 demandes) et 5 % des logements disponibles à la location (à savoir 640 054 logements) n'ont pu entrer dans le processus de rapprochement. Il existe en conséquence 2,4 demandes pour 1 logement disponible. Au mieux, 41 % de la demande pourrait ainsi être satisfaite.

92 % de l'offre étudiée a été appariée à une demande

Le rapprochement unitaire a permis d'apparier 92 % de l'offre disponible à 38 % de la demande active à la date étudiée. Les logements non appariés correspondent quasi exclusivement à des cas d'EPCI où il existe des demandes en adéquation avec ces logements, mais pas en nombre suffisant. Il en est de même pour la demande : pour presque toutes les demandes non satisfaites, il existe bien des logements adaptés sur l'EPCI mais pas en nombre suffisant (ils ont tous été appariés à d'autres demandes).

Un effet structurel de l'offre disponible

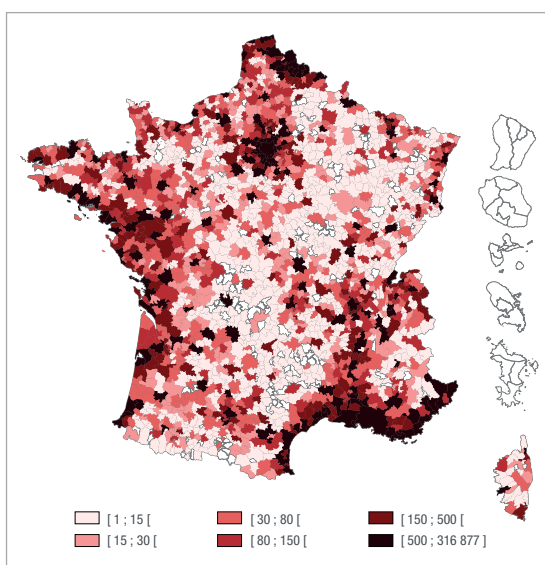
Les résultats sont structurés par deux éléments : l'un résulte de l'offre de logements disponibles, l'autre de la méthodologie adoptée. Ces résultats sont à considérer au regard de la méthode proposée pour le présent exercice.

L'offre étudiée ayant pour l'essentiel été appariée, le résultat du rapprochement est très structuré par l'offre disponible en 2016.

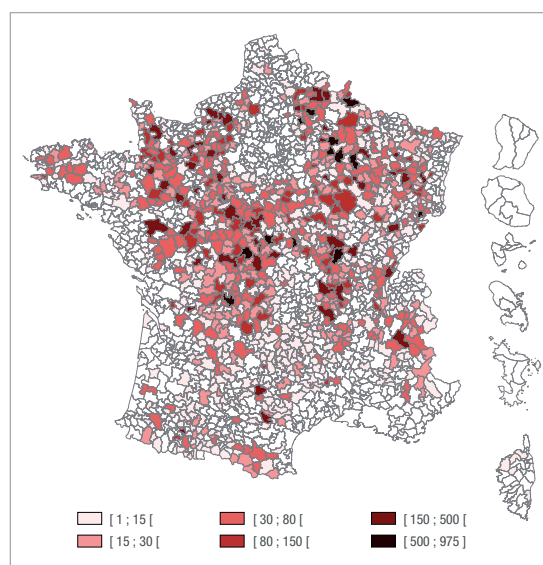
Le déséquilibre entre l'offre et la demande de logement social est à un niveau élevé pour les logements d'une pièce. 40 % des demandes étudiées correspondent à des demandes de personnes seules alors que les logements d'une pièce ne représentent que 8 % de l'offre disponible étudiée. Seulement 15 % des personnes seules se voient ainsi attribuer un logement dans le processus d'appariement contre 38 % pour l'ensemble des demandeurs.

Logiquement, les cas de non-appariement de la demande sont également plus fréquents dans les zones tendues : 17 % des demandes étudiées sont appariées à un logement à l'issue du processus en zone Abis, 25 % en zone A. Le modèle permet d'analyser plus finement le degré d'adéquation entre l'offre et la demande de logement social, au niveau des EPCI et de repérer notamment les zones où de nombreux logements demeurent vacants à l'issue du processus d'appariement (cartes 1 et 2).

Par ailleurs, la méthodologie retenue donne une priorité aux ménages dont les revenus sont les plus faibles. Les ménages dont les ressources se situent sous les plafonds PLAI se voient ainsi attribuer plus souvent un logement dans le processus d'appariement : 40 % d'appariement pour ces ménages contre 38 % pour l'ensemble des demandes étudiées. Les logements PLAI sont cependant peu nombreux au regard de la demande : 72 % des ménages demandeurs ont des ressources sous les plafonds PLAI, alors que les logements PLAI ne représentent que 6 % de l'offre disponible étudiée. Ces demandeurs obtiennent ainsi majoritairement des logements PLUS.



Carte 1 : Demandes non appariées en France métropolitaine



Carte 2 : Offres non appariées en France métropolitaine

Des éclairages sur les obligations légales

La méthode d'appariement est également déployable pour effectuer des hypothèses sur les niveaux d'attribution au bénéfice de publics faisant l'objet d'une politique spécifique qui pourraient être atteints : les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO, ou encore les ménages appartenant au premier quart des ménages demandeurs les plus pauvres pour les attributions hors QPV (quartier prioritaire de la politique de la ville).

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a imposé, sur chaque EPCI concerné par la réforme des attributions de consacrer chaque année au moins 25 % des attributions, suivies de baux signés, de logements sociaux situés en dehors d'un QPV à des ménages aux ressources les plus modestes (premier quartile des ressources des ménages demandeurs). À l'issue du processus d'appariement, 80 % des EPCI concernés par la réforme ont un taux d'attribution hors QPV aux ménages modestes supérieur à 25 %. Au niveau national, sur

l'ensemble des EPCI concernés, 35 % des logements situés hors QPV sont appariés à un ménage modeste.

Cet exercice d'appariement sera mis à jour chaque année. À terme, l'ANCOLS pourrait opérer un suivi longitudinal de la situation des EPCI en termes d'adéquation entre l'offre et la demande de logement social. Il serait notamment intéressant de mettre ces évolutions en regard de celles de la structure du parc sur le territoire.

ÉTUDE SUR LES LOYERS À LA RELOCATION DANS LE PARC SOCIAL : COMMENT ÉVOLUENT LES LOYERS DANS LE PARC SOCIAL LORS DES RELOCATIONS ?

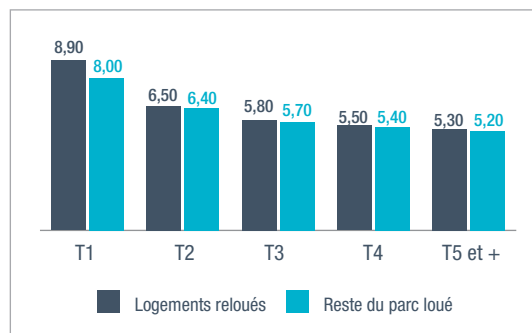
(Source : ANCOLS, décembre 2019)

La remise en location représente plus de 3 nouveaux emménagements sur 4 dans le parc social, et est donc un élément structurant de l'offre locative sociale. Elle constitue par ailleurs un des rares moments – avec la première mise en location – durant lequel les Organismes de Logement Social (OLS) peuvent librement fixer le loyer du logement (sous respect des plafonds réglementaires), les revalorisations de loyer en cours de bail étant encadrées par l'Indice de Référence des Loyers (IRL)¹.

Des hausses de loyer lors de la relocation supérieures à celles observées en cours de bail

■ Les loyers au m² des logements reloués sont supérieurs à ceux du reste du parc

Après relocation, les loyers des logements reloués en 2016 sont en moyenne légèrement inférieurs à ceux du reste du parc : 372 €/mois contre 376 €/mois (hors charges). La différence s'inverse et est plus prononcée en considérant le loyer au m² : 6,10 €/m² pour les logements reloués contre 5,90 €/m² pour le reste du parc. Cette situation s'explique par la plus forte rotation des petits logements qui ont des loyers moins chers mais plus élevés au m². En outre, les loyers au m² des T1 diffèrent notablement : 8,90 €/m² pour ceux reloués contre 8,00 €/m² pour les autres T1. Les différences sont mineures pour les autres typologies de logement (figure 1).

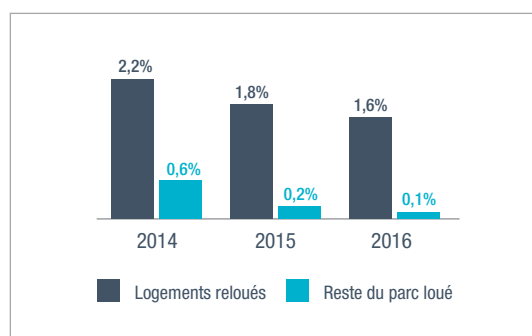


Source : RPLS²

Figure 1 : Loyer moyen au mètre carré de surface habitable des logements reloués en 2016 et des logements du reste du parc selon la typologie (en euros)

■ Les loyers des logements reloués en 2016 ont augmenté de 1,6 % au moment de la relocation

La hausse moyenne des loyers au moment de la relocation est passée de 2,2 % en 2014 à 1,6 % en 2016 (figure 2). Dans le même temps, les revalorisations de loyer observées dans le reste du parc social passaient de 0,6 % à 0,1 %. Les loyers des logements reloués ont ainsi connu une augmentation annuelle supérieure de 1,5 point de pourcentage au reste du parc de 2014 à 2016. Cette hausse est supérieure à l'inflation qui était de moins de 1 % sur ces trois années.



Source : RPLS

Figure 2 : Évolution moyenne des loyers des logements reloués et du reste du parc social entre 2014 et 2016³

1 - L'IRL est un indice trimestriel qui correspond à la moyenne sur les douze derniers mois de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers.

2 - Le Répertoire du Parc Locatif Social dresse l'état du parc de logements locatifs des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier de chaque année et est produit par le SDES (Service de la Donnée et des Études Statistiques) du ministère en charge du logement.

3 - Seuls les logements reloués dans l'année ont ici été pris en compte.

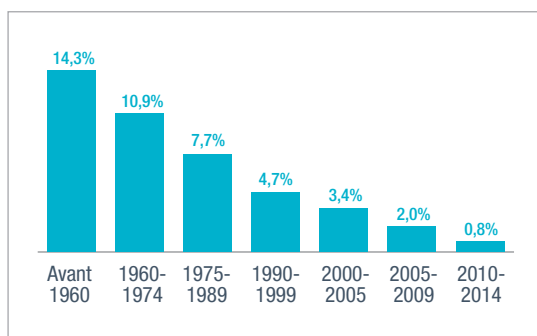
■ 5 % des logements représentent plus de 50 % de la hausse effective des loyers

En année pleine, l'impact net des évolutions de loyer a été estimé à 22 M€ en 2016, correspondant à 0,1 % de l'ensemble des loyers perçus par les OLS. Les baisses de loyer représentent 14 M€, les hausses 36 M€.

Les hausses de loyer sont très variables : 5 % des logements concentrent plus de 50 % de la hausse effective des loyers. Ces logements se situent principalement dans les zones tendues.

Des hausses de loyer plus fortes pour les catégories de logements moins souvent reloués

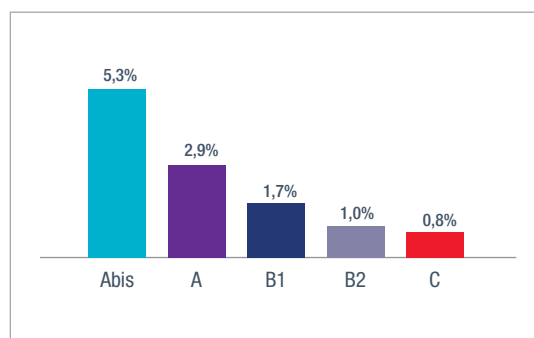
La hausse du loyer est d'autant plus élevée que le bail précédant la relocation était ancien. Cela peut s'expliquer par un effet de rattrapage. Les loyers de ces logements, dont la revalorisation a été encadrée par l'IRL sur une longue période, ont pu décrocher au cours du temps par rapport aux autres loyers. Les logements reloués en 2016 et dont le bail antérieur avait été signé avant 1960 ont connu des hausses moyennes de loyer de 14,3 %, contre 0,8 % pour ceux dont le bail antérieur avait été signé entre 2010 et 2014 (figure 3).



Source : RPLS

Figure 3 : Évolution moyenne des loyers des logements reloués en 2016 avant et après relocation en fonction de l'année de signature du bail antérieur

Des baux anciens correspondant à une faible rotation, les territoires et catégories de logements à faible rotation connaissent les hausses de loyers les plus élevées au moment de la relocation. Ainsi, la hausse des loyers en zone Abis est de 5,3 % pour un taux de relocation de 5,2 % contre respectivement 0,8 % et 11,2 % en zone C (figure 4).



Source : RPLS

Figure 4 : Évolution moyenne des loyers lors des relocations en 2016 selon la zone de tension

Des baisses de loyer parfois contraintes

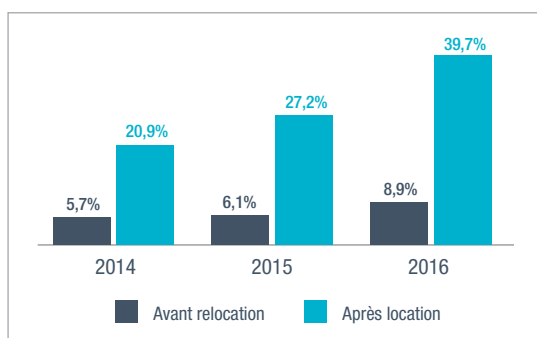
En 2016, 9 % des logements reloués ont connu une baisse de leur loyer après la relocation, soit un peu plus de 35 000 logements, dont une part importante de logements non conventionnés. 24 % des baisses de loyer peuvent être qualifiées de « contraintes », principalement en raison de la remise à niveau des plafonds⁴.

Les baisses de loyer sont plus fréquentes pour les logements qui connaissent une vacance longue au moment de la relocation. Cependant, parmi les logements vacants pendant 1 à 2 ans avant d'être reloués, seuls 15 % connaissent une baisse de loyer (8 % une baisse de plus de 10 %), 47 % ont même vu leur loyer augmenter. Autrement dit, même si la plupart des baisses importantes de loyer correspondent à des logements ayant été vacants pendant plusieurs mois, les baisses de loyer ne sont pas systématiques suite à une vacance prononcée.

4 - Au plus 10 % des logements PLUS d'une opération peuvent être attribués à des ménages dont les ressources sont comprises entre 100 % et 120 % des plafonds PLUS. Dans ce cas, le plafond de loyer est réhaussé de 33 % pendant la durée du bail. Lors du départ du locataire (et si le nouveau ménage entrant a des ressources inférieures ou égales au plafond PLUS), la majoration du plafond de loyer ne s'applique plus.

Après relocation, 6 logements sur 10 ont un loyer au plafond ou très proche

Les logements conventionnés, qui représentent plus de 93 % du parc sont soumis à des plafonds de loyer⁵. Le taux de logements conventionnés reloués dont le loyer est égal au plafond après relocation a presque doublé, passant de 21 % en 2014 à 40 % en 2016 (figure 5). Seuls 6 % des logements reloués en 2014 et 9 % de ceux reloués en 2016 étaient au plafond avant leur relocation, des pourcentages par ailleurs proches de l'ensemble du parc.



Source : RPLS

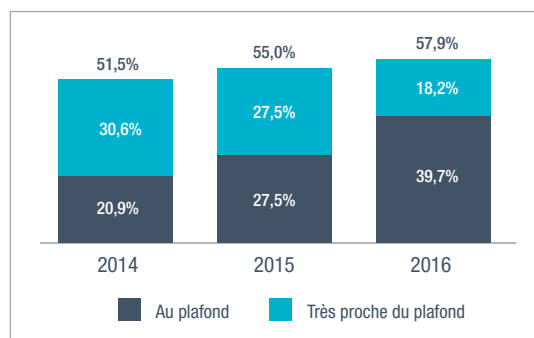
Figure 5 : Taux de logements reloués dont le loyer est égal au plafond avant et après la relocation, de 2014 à 2016

En trois ans, le nombre de logements reloués conventionnés dont le loyer après relocation correspond au plafond est ainsi passé de 70 000 à 140 000.

5 - Les 7 % restants sont composés des logements non conventionnés (4 %) et des logements des DROM dans lesquels le conventionnement n'existe pas en tant que tel (3 %). Ces deux catégories sont elles aussi soumises à des plafonds de loyer mais ces données ne sont pas renseignées dans le RPLS.

Un des éléments pouvant expliquer cette évolution est la revalorisation modeste des plafonds entre 2014 et 2016 du fait de la faible évolution de l'IRL. Alors que les logements à plafond inchangé représentaient 3 % des logements reloués en 2014, ils en représentaient 83 % en 2016.

La hausse de la part des logements reloués au plafond est moins marquée si sont pris en compte les logements dont les loyers après relocation sont compris entre 98 % et 100 % des plafonds : le taux de logements dont le loyer est très proche ou égal au plafond passe ainsi de 52 % en 2014 à 58 % en 2016 (figure 6).



Source : RPLS

Figure 6 : Taux de logements dont le loyer est très proche ou égal au plafond après relocation, de 2014 à 2016

ÉTUDE SUR LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX PERSONNES PHYSIQUES : ÉTAT DES LIEUX, PRATIQUES DES ORGANISMES ET FREINS À SON DÉVELOPPEMENT

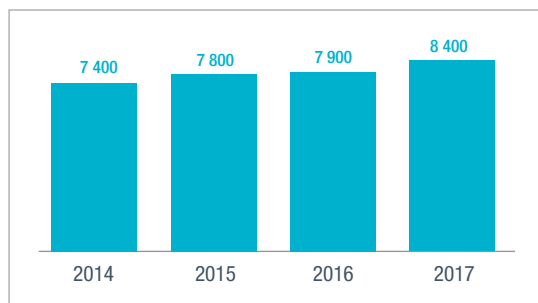
(Source : 1630 Conseil, octobre 2019)

Étude prestée et réalisée par le cabinet 1630 Conseil avec réalisation d'entretiens qualitatifs auprès d'acteurs institutionnels et d'organismes de logement social (OLS) ainsi que d'un questionnaire administré auprès d'un échantillon de 185 OLS ayant réalisé au moins une vente à l'unité au cours des quatre dernières années.

8 400 logements vendus en 2017, en hausse de 15 % sur 4 ans

■ Une hausse continue des ventes depuis 2014

En 2017, 8 400 logements sociaux ont été vendus à l'unité à des personnes physiques (figure 1), représentant 0,2 % du parc social, en deçà de l'objectif historique de 1 %. Néanmoins, l'activité de vente croît depuis de nombreuses années.



Source : RPLS

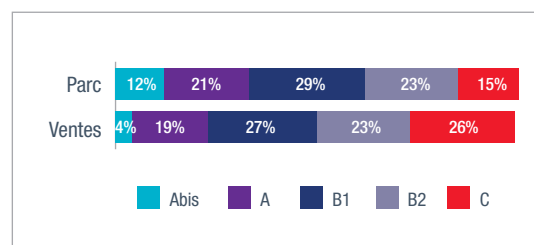
Figure 1 : Nombre de ventes de logements sociaux à l'unité par an

■ 43 OLS concentrent la moitié des ventes

Si 431 OLS, représentant 66 % des bailleurs et 85 % du parc social, ont vendu au moins un logement entre 2014 et 2017, une forte concentration des ventes est observée. Ainsi les 10 % d'organismes les plus vendeurs (soit 43 OLS) totalisent 49 % des ventes. Les SA d'HLM vendent davantage : elles réalisent 66 % des ventes alors qu'elles ne détiennent que 45 % du parc social.

■ Les logements en zone détendue et les logements individuels davantage vendus

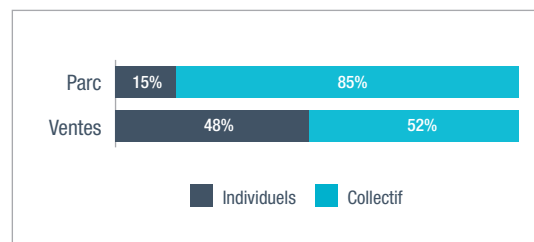
49 % des ventes ont lieu dans les zones où la tension locative est la plus faible (zones B2 et C) alors que seuls 38 % du parc y sont situés (figure 2). À l'inverse, la zone Abis, la plus tendue, n'a totalisé que 4 % des ventes alors que 12 % du parc se trouve sur ce territoire.



Source : RPLS

Figure 2 : Répartition des ventes par zone de tension locative (2014-2017)

Les logements individuels sont davantage vendus : ils représentent 48 % des ventes en 2017, mais seulement 15 % du parc social (figure 3).



Source : RPLS

Figure 3 : Répartition des ventes par type de logements en 2017

Les locataires du parc social représentent un peu plus de la moitié des acheteurs

Alors que les locataires du parc social représentaient 59 % des acheteurs en 2014, ils ne sont plus que 52 % en 2017.

Par rapport aux autres acheteurs, les locataires du parc social achètent davantage des logements individuels et des grands logements. Le profil de ces acquéreurs s'éloigne de plus en plus de la sociologie des locataires du parc social, avec en particulier des revenus plus élevés et une situation professionnelle plus stable (CDI ou fonctionnaire). D'après les bailleurs interrogés, les logements cédés à leur occupant sont vendus avec une décote comprise entre 15 % et 25 %. La décote est de l'ordre de 5 % à 15 % quand ils sont cédés à d'autres locataires du parc. Les décotes sont systématiques pour la quasi-totalité des OLS interrogés situés en zones Abis ou A (95 %). Elles sont moins fréquentes dans les zones détendues : seulement 44 % des OLS en zone C déclarent proposer systématiquement une décote.

Entre 2,6 et 3,1 millions de logements cessibles réglementairement dont 1,9 à 2,2 millions dans le parc des OLS vendeurs

Pour être cessible, un logement doit être présent dans le parc social depuis plus de 10 ans, avoir un diagnostic de performance énergétique (DPE) compris entre A et E et, si le locataire en place souhaite acheter son logement, il doit y loger depuis plus de 2 ans. Dans ces conditions, le nombre de logements réglementairement cessibles peut être estimé entre 2,6 et 3,1 millions, soit entre 56 % et 66 % du parc social. Les OLS ayant vendu au moins 10 logements entre 2014 et 2017 en détiennent entre 1,9 et 2,2 millions, dont environ 1 million sont situés hors quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et hors communes déficitaires en logements sociaux au sens de la loi SRU.

L'activité de vente pour les OLS vendeurs

■ La vente, une démarche sociale, économique et patrimoniale pour les organismes

La vente est perçue comme un outil stratégique et structurel par 69 % des OLS interrogés. 75 % des organismes déclarent qu'encourager l'accès à la propriété via la vente aux locataires est un motif clé de vente à l'unité à des personnes physiques.

42 % des OLS indiquent par ailleurs que l'un des principaux motifs de la vente est de développer le parc en profitant de l'effet de levier que constitue la vente. Par ailleurs, 16 % des OLS déclarent utiliser tout ou partie des fonds obtenus à des réhabilitations plutôt qu'à accroître leur parc.

Si le profil des occupants est considéré comme un critère clé de sélection des logements mis en vente par 35 % des OLS interrogés, les critères les plus mentionnés sont davantage d'ordre économique : la rentabilité du logement (48 %) et le niveau de remboursement du logement (47 %) arrivent en tête des critères choisis par les OLS.

■ La loi ELAN est perçue comme s'inscrivant dans la continuité des dispositifs précédents

La loi ELAN a apporté une série d'évolutions et créé de nouveaux dispositifs réglementaires visant à encourager la vente de logements sociaux aux personnes physiques. 63 % des OLS interrogés ont déclaré que la loi ELAN s'inscrivait dans la continuité des dispositifs précédents mais sans constituer une évolution notable. En particulier, la suppression de l'obligation d'évaluation de la valeur des logements par France Domaine est vue comme une simplification pour 70 % des OLS. Par ailleurs, le recours aux sociétés de vente est davantage envisagé par les OLS ayant déjà une activité de vente soutenue.

Les freins identifiés par les OLS

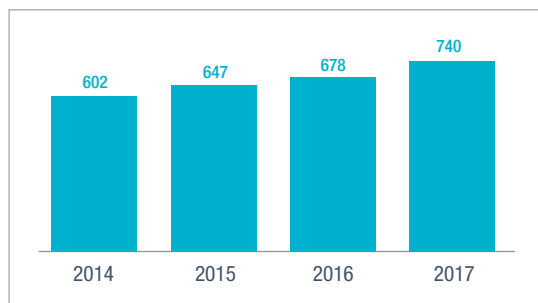
Au-delà des logements qui réglementairement ne pourraient pas être mis en vente et des OLS qui ne souhaitent pas vendre, d'autres freins à la vente ont été identifiés par les OLS :

- Le refus du locataire d'acheter le logement qu'il occupe ou de déménager représenterait 62 % des cas où la mise en vente du logement n'aboutit pas ;
- Le territoire où est situé le logement (marché locatif dans les territoires détendus, refus des collectivités dans les territoires tendus et en particulier les communes déficitaires en logements sociaux au sens de la loi SRU, réticences d'ordre culturel et idéologique de la part de certaines collectivités) ;

- La création d'une copropriété ne constitue une appréhension que pour les bailleurs qui vendent peu de logements. Les OLS avec des copropriétés déclarent ainsi en être satisfaits. Néanmoins, les organismes précisent qu'ils n'ont pas encore assez de recul pour bien évaluer le dispositif : c'est lorsque des travaux de gros œuvre seront nécessaires que leur viabilité sera réellement mise à l'épreuve.

La vente à l'unité a généré 740 M€ nets en 2017

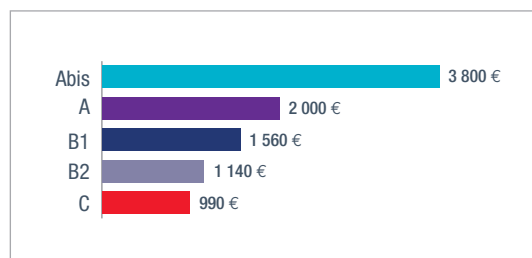
Les produits de cession bruts des ventes de logements à des personnes physiques s'élevaient à environ 940 M€ en 2017, contre 765 M€ en 2014, soit une hausse de 23 % en 4 ans. Cette somme représente l'équivalent d'un peu moins de 5 % du montant total des loyers perçus annuellement par les OLS (20 Md€). Une fois déduits les remboursements anticipés d'emprunt des logements vendus et le coût de la commercialisation, l'encaissement net lié à la vente peut être estimé à 740 M€ en 2017 (figure 4).



Source : RPLS et questionnaire auprès des OLS

Figure 4 : Encaissements nets dus aux ventes de logements sociaux aux personnes physiques par an (en M€)¹

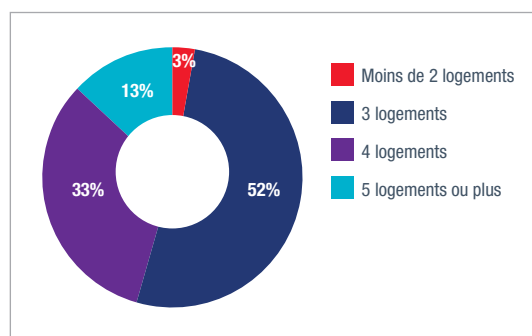
Le prix moyen des logements vendus en 2017 s'élève à 111 000 € (contre 105 000 € en 2014), pour un prix au mètre carré de 1 500 €. Mais de fortes disparités existent entre les territoires, le prix variant de 3 800 €/m² en zone Abis à environ 990 €/m² en zone C (figure 5). Comparée à la vente entre OLS, dont le prix moyen oscille autour de 58 000 €, la vente à l'unité constitue une activité financièrement plus avantageuse pour les OLS.



Source : RPLS

Figure 5 : Prix de vente au m² selon la zone de tension

97 % des OLS interrogés dans l'étude déclarent qu'en moyenne la vente d'un logement permet de financer la construction ou l'acquisition d'au moins 3 nouveaux logements (figure 6). Cependant, il est permis de s'interroger sur la pertinence de la vente comme source significative de financement pour assurer le développement du parc des OLS. La mobilisation des capacités de recours à l'emprunt dont le remboursement serait adossé aux loyers des logements non vendus, mais plus encore de l'ensemble des logements du parc social, semble être un levier de financement bien plus puissant.



Note de lecture : 52 % des OLS ont répondu que la vente d'un logement permettrait de financer 3 nouveaux logements.

Source : questionnaire auprès des OLS

Figure 6 : Répartition des OLS selon le nombre de logements que permettrait de financer la vente d'un logement

1 - Il s'agit d'estimations d'ordre indicatif, le taux de remboursement anticipé des logements non encore amortis et les coûts de commercialisation ayant été calculés de façon agrégée et non vente par vente.

ÉTUDE SUR LA COLOCATION DANS LE PARC SOCIAL

(Source : ANCOLS, décembre 2019)

4 800 logements en colocation...

Au 1^{er} novembre 2019, 4 800 logements sont occupés en colocation dans le parc social des organismes de logement social (OLS), soit 0,1 % de l'ensemble du parc social (Tableau 1). Ce chiffre est en hausse de 5,3 % (+240 colocations) par rapport au 1^{er} novembre de l'année précédente.

Les colocations sont très majoritairement présentes dans le parc social conventionné (92,6 %). Les colocations en résidences universitaires gérées en propre par les OLS n'en représentent que 7,4 % avec 350 colocations au 1^{er} novembre 2019. La tendance y est néanmoins en hausse avec 60 colocations supplémentaires en comparaison au 1^{er} novembre 2018.

... qui logent 10 500 personnes

Avec 10 500 colocataires pour 4 800 logements au 1^{er} novembre 2019, on compte en moyenne 2,2 colocataires par logement. Certains bailleurs ont un ratio inférieur à 2, en raison de vacance temporaire dans les logements dédiés à la colocation. À l'instar du stock de logements en colocation, le nombre de colocataires au sein du parc social a lui aussi connu une hausse de 6,0 % au 1^{er} novembre 2019 par rapport à l'année précédente. Le nombre moyen de colocataires par logement a par conséquent peu évolué.

Il convient de noter que dans les résidences universitaires, le ratio de colocataires par logement est de 2,4 en moyenne sur l'ensemble des bailleurs. Le ratio est néanmoins proche de 2 pour la grande majorité d'entre eux. Seuls 17 % des bailleurs pratiquant la colocation dans leurs résidences universitaires ont un ratio largement supérieur à 2 : en moyenne 3 colocataires par logement.

Par ailleurs, les résidences universitaires gérées en propre par les OLS logent 110 colocataires supplémentaires au 1^{er} novembre 2019 par rapport à l'année précédente, soit un total de 840 colocataires.

	AU 1 ^{er} NOVEMBRE 2018		AU 1 ^{er} NOVEMBRE 2019	
	Logements	Colocataires	Logements	Colocataires
Parc conventionné	4 240	9 190	4 430	9 670
Résidences universitaires	300	730	350	840
TOTAL	4 540	9 920	4 780	10 510

Source : Questionnaire sur la colocation auprès des OLS.

Tableau 1 : Nombre de logements en colocation et de colocataires aux 1^{er} novembre 2018 et 2019

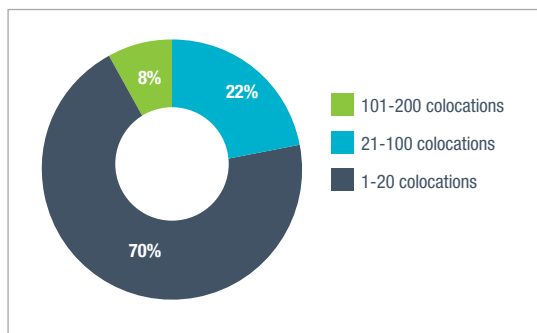
3 % des OLS concentrent plus de la moitié des logements en colocation

72 % des OLS ne louaient aucun logement en colocation dans leur parc au 1^{er} novembre 2019 (94 % de ces bailleurs ne pratiquaient pas la colocation au 1^{er} novembre 2018).

Seuls 28 % des bailleurs (regroupant 34 % des logements du parc social) ont déclaré avoir au moins un logement en colocation au 1^{er} novembre 2019, que ce soit dans leur parc conventionné ou au sein de leurs résidences universitaires gérées en propre. Les petits offices publics de l'habitat (OPH) ainsi que les organismes présents principalement en zones détendues sont plus nombreux en proportion à proposer de la colocation.

11,5 % des bailleurs pratiquant la colocation en 2019 (soit 3,2 % de l'ensemble des OLS) concentrent la moitié des logements en colocation au sein du parc conventionné et des résidences universitaires gérées en propre au 1^{er} novembre 2019, une proportion stable par rapport à 2018. Ces bailleurs disposent chacun de plus de 80 logements en colocation.

À l'inverse, 70 % des OLS pratiquant la colocation à cette date louent 20 logements ou moins en colocation (Figure 1).



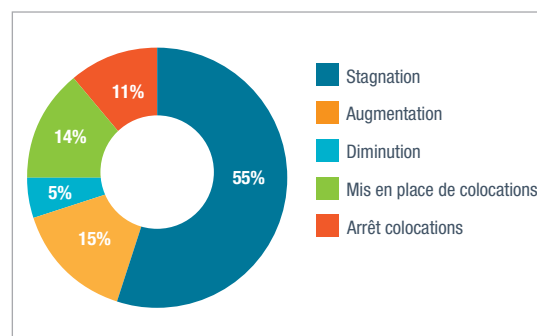
Source : Questionnaire sur la colocation auprès des OLS.

Figure 1 : Répartition des OLS ayant au moins un logement en colocation au 1^{er} novembre 2019 selon le nombre de logements en colocation

Le statu quo du côté de l'offre de colocation

Le nombre d'OLS qui ont vu leur stock de logements en colocation stagner entre les 1^{er} novembre 2018 et 2019 est majoritaire (55 % des bailleurs). Le nombre d'OLS louant au moins un logement en colocation est en hausse de 3,3 %. Parmi l'ensemble des bailleurs qui ont loué au moins un logement en colocation sur cette période, 11 % avaient au moins un logement en colocation au 1^{er} novembre 2018 et n'en ont plus au 1^{er} novembre 2019 :

ils regroupaient 5,7 % des colocations un an plus tôt. A contrario, 14 % de ces bailleurs qui ne louaient pas de logement en colocation en 2018, en louent au moins un en 2019. Seuls 5 % des OLS avec au moins un logement en colocation aux 1^{er} novembre 2018 et/ou 2019 ont connu une diminution du nombre de logements en colocation (perte d'au moins 5 logements en colocation) (figure 2).



Source : Questionnaire sur la colocation auprès des OLS.

Figure 2 : Répartition des OLS qui ont eu au moins un logement en colocation entre les 1^{er} novembre 2018 et 2019 selon l'évolution du nombre de logements en colocation dans leur parc

La colocation reste donc marginale dans le parc social. Il serait possible de la mettre en regard de la demande exprimée pour ce type d'habitat dans le parc social.

Au cours de l'année 2019, l'ANCOLS a également débuté plusieurs études inscrites dans son programme annuel approuvé par le conseil d'administration au titre de sa mission d'évaluation des organismes de logement social. Ces études qui seront finalisées au cours de l'année 2020 concernent :

- les besoins en logements locatifs intermédiaires ;
- la détermination du niveau de supplément de loyer de solidarité (SLS) potentiellement incitatif à la mobilité ;
- la mobilité des ménages soumis au supplément de loyer de solidarité ;
- le logement des jeunes ;
- la mobilité des ménages résidant dans le parc social ;

- l'analyse de la demande de logement social : stratégie des ménages en matière de demande ;
- les attributions de logements en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) au quart des ménages demandeurs les plus pauvres.



03.

BILAN SOCIAL ET BUDGET

Effectifs de l'ANCOLS

PLAFOND D'EMPLOI

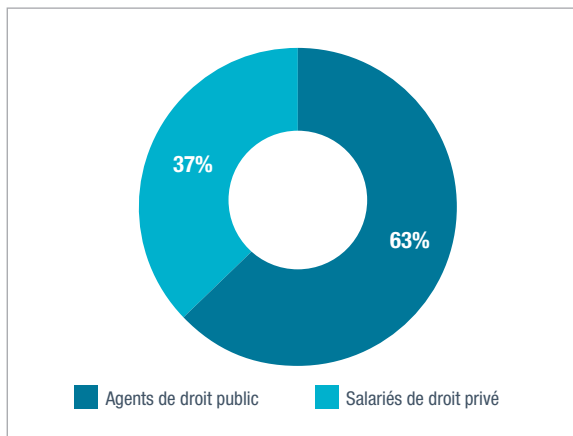
Le plafond d'emploi autorisé de l'ANCOLS, inscrit en loi de finance, était de 142 ETP/ETPT pour l'année 2019.

L'exécution au 31/12/19 s'établit à 130 ETP et 133 ETPT.

PROFIL DES EMPLOIS

L'effectif de l'ANCOLS est constitué d'agents de droit public (fonctionnaires en position normale d'activité, agents détachés, agents non titulaires de droit public) ainsi que de salariés de droit privé.

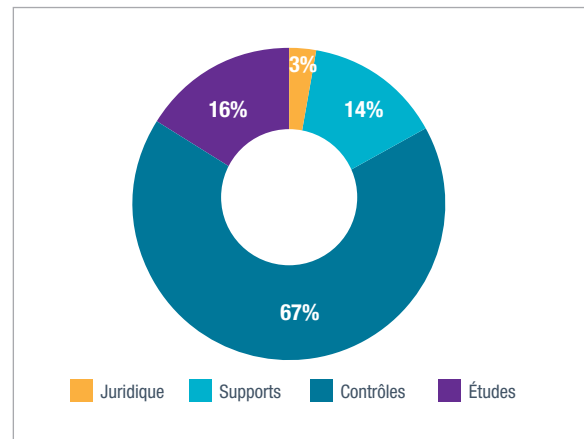
Répartition emplois public/privé



Les emplois sont majoritairement (82%) des emplois de catégorie A/A+ de la fonction publique ou de statut cadres pour les salariés.

Les fonctions de contrôle représentent 67 % des effectifs et sont réparties entre les services du siège, les 3 directions du contrôle et des suites (Grand Ouest, Nord Est, Sud Est) et la direction centrale du contrôle et des suites.

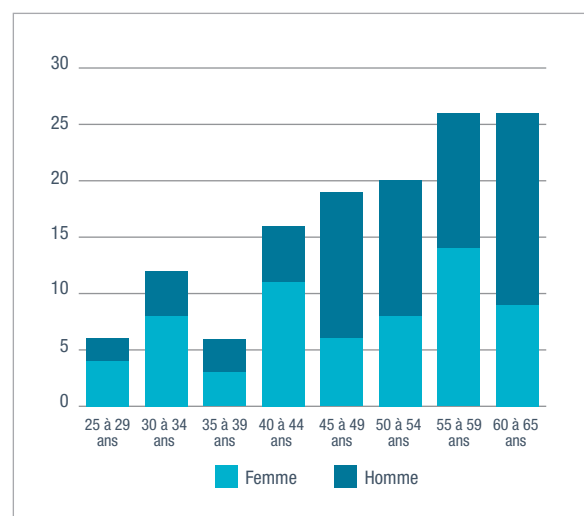
Répartition par fonction



PROFIL DES EFFECTIFS

La pyramide des âges fait apparaître une proportion importante de collaborateurs de 50 ans et plus. L'attractivité des postes de l'ANCOLS contribue à opérer un renouvellement et un rajeunissement des effectifs. La moyenne d'âge du personnel est de 44 ans pour les salariés et de 53 ans pour les agents publics.

Répartition par tranches d'âge



Au 31 décembre 2019, l'ANCOLS comptait 48 % de femmes et 52 % d'hommes.

Relations sociales

La loi ALUR a institué au sein de l'ANCOLS :

- un comité technique compétent pour les personnels de droit public ;
- un comité d'entreprise compétent pour les personnels de droit privé.

Par ailleurs, le directeur général réunit conjointement le comité technique et le comité d'entreprise, dans le respect de leurs attributions respectives, pour connaître les sujets communs à l'ensemble du personnel.

Le décret 2016-1752 du 15 décembre 2016 a institué un CHSCT auprès du directeur général.

Formation professionnelle

Le développement des compétences de ses personnels constitue un enjeu important pour l'ANCOLS.

En 2019, un budget de 200 K€ a été consacré aux formations individuelles et collectives. Ainsi, 82% du personnel de l'ANCOLS a participé au moins à une formation au cours de l'année.

Le nombre de jours de formations cumulés sur l'année s'élève à 480, soit une moyenne de 3,5 jours par personne.

Budget de l'ANCOLS

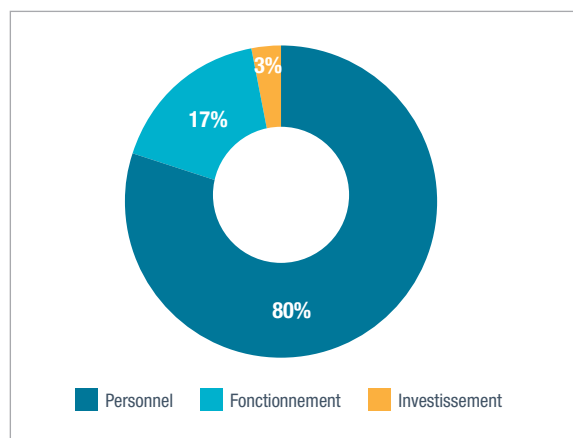
RESSOURCES

Les ressources 2019 de l'ANCOLS étaient constituées pour l'essentiel de taxes affectées (prélèvement au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction pour 6,450 M€ et cotisations versées par les organismes de logement social 11,334 M€) pour un montant total de 17,784 M€.

DÉPENSES

Personnel	14 437 926 €
Fonctionnement	3 024 361 €
Investissement	567 264 €
TOTAL	18 029 552 €

Répartition des dépenses



Index des sigles utilisés

AFL	Association Foncière Logement
ALG	Action Logement Groupe
ALI	Action Logement Immobilier
ALS	Action Logement Services
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANIL	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APAGL	Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives
CAL	Commission d'Attribution de Logement
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CGLLS	Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
DALO	Droit Au Logement Opposable
ENL	Enquête Nationale Logement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
ESH	Entreprise Sociale pour l'Habitat
ETP	Équivalent Temps Plein
FTM	Foyer de Travailleurs Migrants
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IRL	Indice de Référence des Loyers
OLS	Organisme de Logement Social
OPH	Office Public de l'Habitat
PEAEC	Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction
PEEC	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PM	Personne morale
PN	Politiques nationales
PNRQAD	Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PP	Personne physique
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
SA	Société Anonyme
SACICAP	Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété
SA d'HLM	Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré
SAS	Société par Actions Simplifiée
SCI	Société Civile Immobilière
SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
SEM	Société d'Économie Mixte
SICF	Société Immobilière des Chemins de Fer français
SLS	Supplément de Loyer de Solidarité
UESL	Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement
USH	Union Sociale de l'Habitat

www.ancols.fr

ANCOLS 
Contrôle Évaluation Études
Agence nationale de contrôle du logement social



Grande Arche - Paroi sud
92055 Paris La Défense Cedex

ANCOLS - Agence nationale de contrôle du logement social
Directeur de publication : Akim Tairou
Conception : graines-octets.com
Photo : © istockphoto.com - @ fotolia.com
ISSN 2553-1654
Dépôt légal : juillet 2020