



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

Liberté  
Égalité  
Fraternité

**ANCOLS**   
Contrôle Évaluation Études  
Agence nationale de contrôle du logement social

# RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ 2020





# SOMMAIRE

Préambule	5
-----------	---

## 01. CONTRÔLE ET SUITES 6

Faits marquants	7
1. Organisation et fonctionnement de la mission de contrôle et de gestion des suites	8
2. Bilan de l'activité du contrôle en 2020	12
3. Bilan des suites administratives aux contrôles	14

## 02. STATISTIQUES, ÉVALUATIONS TRANSVERSALES ET SYSTÈME D'INFORMATION 17

Faits marquants	18
1. Organisation et fonctionnement de la mission études et statistiques	19
2. Bilan de l'activité études et statistiques réalisée en 2020	22
3. Bilan de l'activité relative au système d'information statistique	30

## 03. BILAN SOCIAL ET BUDGET 31

1. Effectifs de l'ANCOLS	32
2. Dialogue social	34
3. Formation professionnelle	34
4. Budget de l'ANCOLS	34



## INTRODUCTION DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE

En 2020, les collaborateurs de l'agence ont travaillé dans des conditions particulières imposées par la crise sanitaire. Les conséquences de cette dernière ont été diverses, mais essentiellement de nature organisationnelle, comme la généralisation du travail à distance, particulièrement impactant pour les missions de contrôle. A cela, s'est ajouté l'impossibilité d'utiliser certaines bases de données, de fait, certaines études s'en sont trouvées impactées dans leur calendrier de production.

2020 a été marquée également par une période d'intérim de certains responsables de la direction générale pendant une grande partie de l'année. Dans ce contexte inédit, les collaborateurs de l'agence ont continué à s'impliquer dans tout le champ des missions de l'agence. 99 organismes ont été contrôlés et plus de 20 études ont été conduites, ces dernières proposant pour la première année des recommandations. L'ANCOLS a ainsi occupé toute sa place d'organisme de contrôle et ressource d'expertises pour être à l'appui de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques du logement.

Je tiens à saluer l'engagement de toutes les équipes qui ont assuré en 2020 la continuité de la production, tout en mettant en œuvre les changements résultant d'une adaptation en continu de leurs missions.

Rachel CHANE-SEE-CHU

# 01



**CONTROLE  
ET SUITES**

# FAITS MARQUANTS

## AMÉLIORATION DES OUTILS

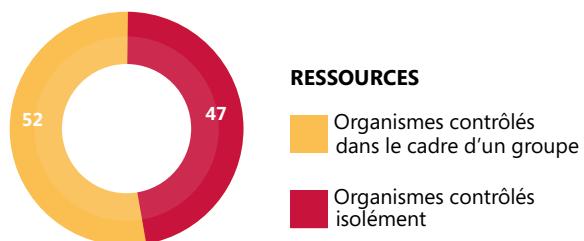
L'agence a mis en place en 2020 de nouveaux outils au service de sa mission de contrôle, comme par exemple, un portail sécurisé d'échanges avec les organismes, l'Extranet Contrôle, qui a été déployé pour la transmission des documents et des données pendant toute la durée du contrôle. Ce portail s'inscrit dans le cadre d'une démarche générale de dématérialisation des procédures de contrôle, avec en particulier :

- une lettre électronique recommandée pour les notifications de contrôle,
- la signature et la transmission électroniques des rapports de contrôle et des courriers inhérents au processus de contrôle.

## ANTICIPATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE REGROUPEMENT DE LA LOI ELAN

L'année 2020 a par ailleurs fait l'objet d'une accentuation des contrôles de groupes d'organismes, 10 contrôles de groupes ayant été engagés, comptant chacun entre 2 et 8 organismes et représentant au total 47 organismes, soit quasiment la moitié des contrôles.

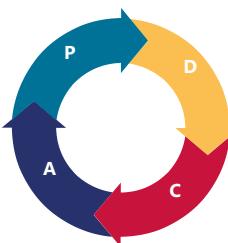
### CONTRÔLES ENGAGÉS EN NOMBRE D'ORGANISMES



## FINALISATION DE LA PHASE D'APPLICATION À BLANC DES CONTRÔLES D'ABSENCE DE SURCOMPENSATION

Au titre des programmations 2019 et 2020, l'agence 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, dans le cadre d'une période d'application à blanc de dix-huit mois commençant le 1<sup>er</sup> avril 2019 et prorogée jusqu'à la fin de l'année 2020 compte tenu de la crise sanitaire.

## EN QUELQUES CHIFFRES : 99 ORGANISMES POUR LESQUELS LES CONTRÔLES ONT ÉTÉ ENGAGÉS EN 2020, 74 RAPPORTS DÉFINITIFS NOTIFIÉS ET 87 RAPPORTS EXAMINÉS PAR LE COMITÉ DU CONTRÔLE ET DES SUITES.



En 2020, à travers son activité, l'agence a poursuivi l'intégration de son action dans une dynamique d'amélioration permanente du fonctionnement des organismes et du secteur contrôlés, avec l'évolution à la baisse du nombre de manquements moyen par dossier de contrôle (-12% en moyenne sur 3 ans). Cet indicateur est un des signes tangibles de cette dynamique d'amélioration.

L'année 2020 a en outre été caractérisée par la programmation des contrôles pour la période triennale 2021-2023, programmation arrêtée par le conseil d'administration de l'agence au début de l'année 2021. Ce nouveau cycle de contrôle a été établi à partir des mêmes critères que ceux mobilisés antérieurement, avec la prise en compte de trois dimensions supplémentaires que sont les groupes d'organismes comme axe vertical, leurs territoires d'intervention comme axe horizontal et une approche ciblée par thématique comme axe transversal.

Celui-ci décline la doctrine générale en matière de contrôle et de suites à donner aux constatations et d'orientations générales relatives à la forme des rapports de contrôle.

La doctrine générale a pour objectif de faire évoluer les organismes dans leurs pratiques et d'éviter les manquements. Ce dispositif repose sur un principe de mise en œuvre d'une réponse graduée et privilégie les suites simples et les mises en demeure avec ou sans astreinte pour faire cesser au plus tôt les manquements, la proposition de sanction adressée au ministre chargé du logement intervenant lorsque la nécessité d'une approche répressive est avérée. Cette doctrine s'accompagne d'une accentuation de la dynamique de diagnostic et d'identification des causes des manquements observés dans les contrôles, dans une logique d'évaluation de la capacité des organismes et de leur organisation à fonctionner en conformité avec la réglementation, à poursuivre la réalisation de leur objet social avec efficacité et efficience, et à maîtriser l'ensemble de leurs risques.

# 1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA MISSION DE CONTRÔLE ET DE GESTION DES SUITES

L'agence a une mission de contrôle 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, ex 1% logement). Cette mission se décline, selon les dossiers, en une approche globale, ciblée ou thématique.

Les contrôles sont réalisés sur place ou sur pièces, dans le cadre de missions incluant une vérification de la conformité réglementaire du fonctionnement des organismes et de leurs opérations ainsi qu'une évaluation de leur efficacité et de leur efficience.

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.

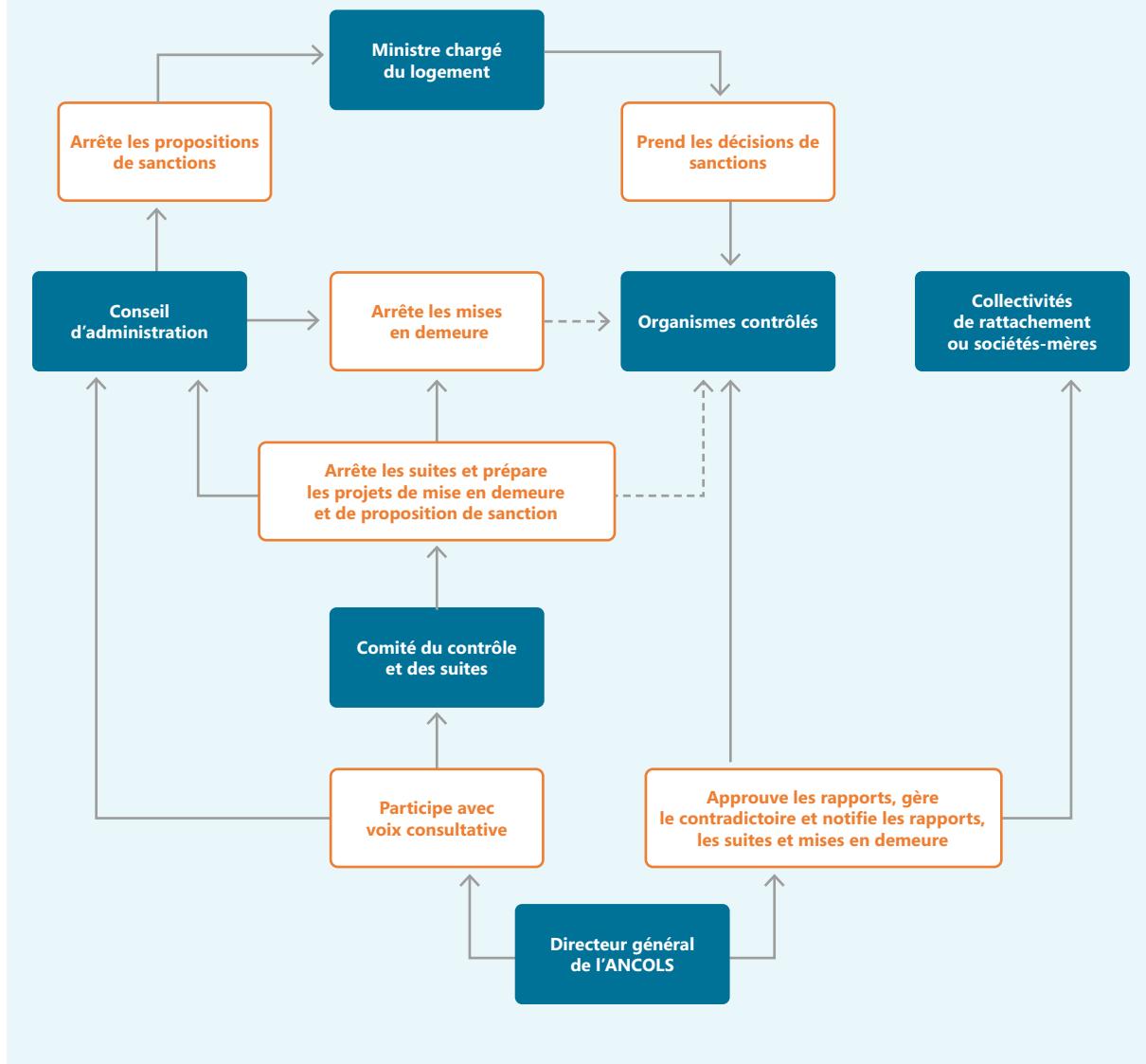
La mission de contrôle recouvre également l'évaluation :

- 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'efficience 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 déterminer les suites des 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 avec ou sans astreintes, et proposer des sanctions au ministre chargé du logement à l'encontre des organismes contrôlés, de leur gouvernance et de leurs dirigeants.

C'est le comité du contrôle et des suites de l'ANCOLS (CCS), composé des représentants des ministères de tutelle et d'une personnalité qualifiée qui en assure la présidence, qui examine les conclusions des rapports définitifs de contrôle établis après examen des observations apportées par les organismes contrôlés aux rapports provisoires. Il 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.

## **GOUVERNANCE DE LA MISSION DE CONTRÔLE DE L'ANCOLS**



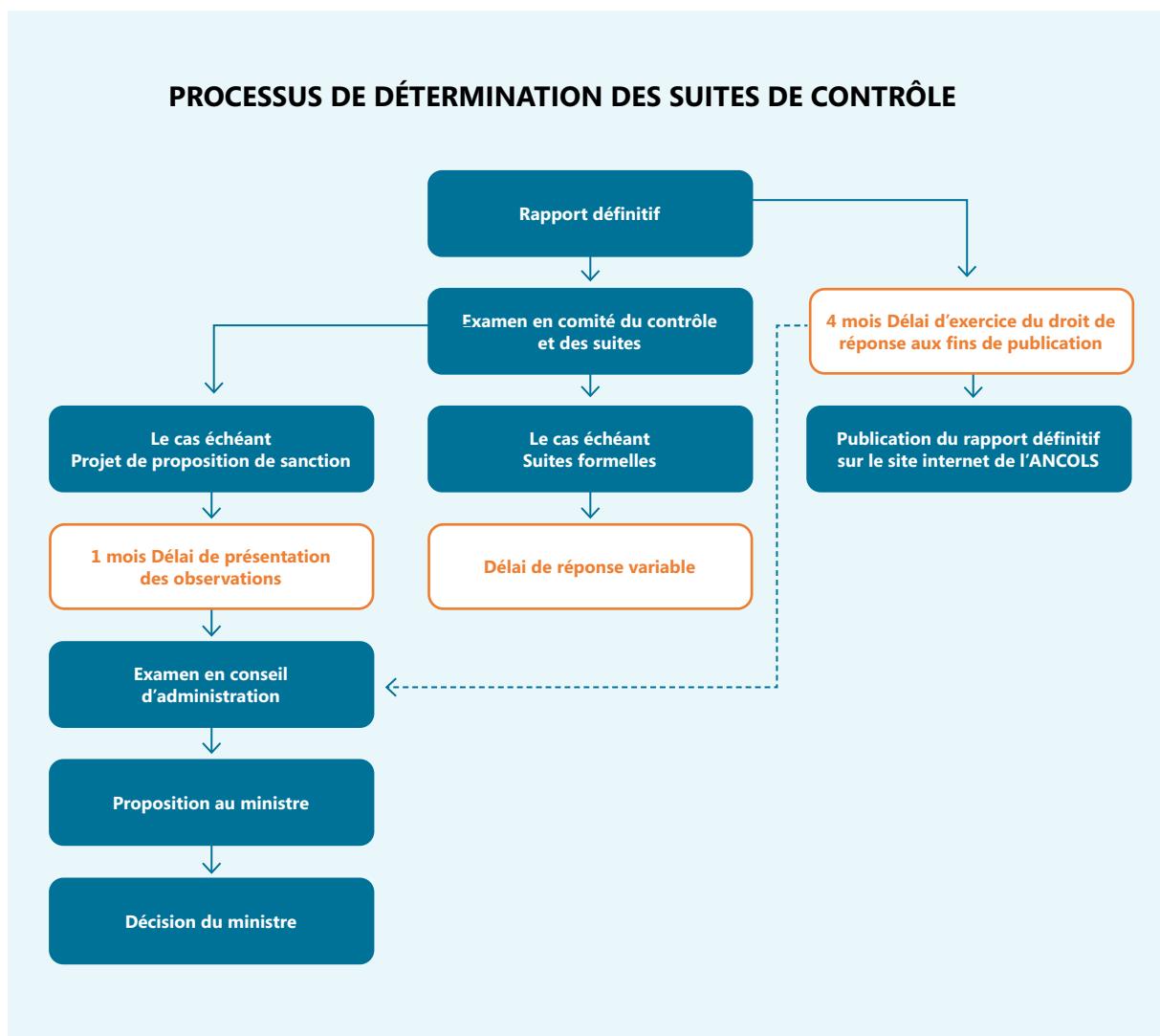
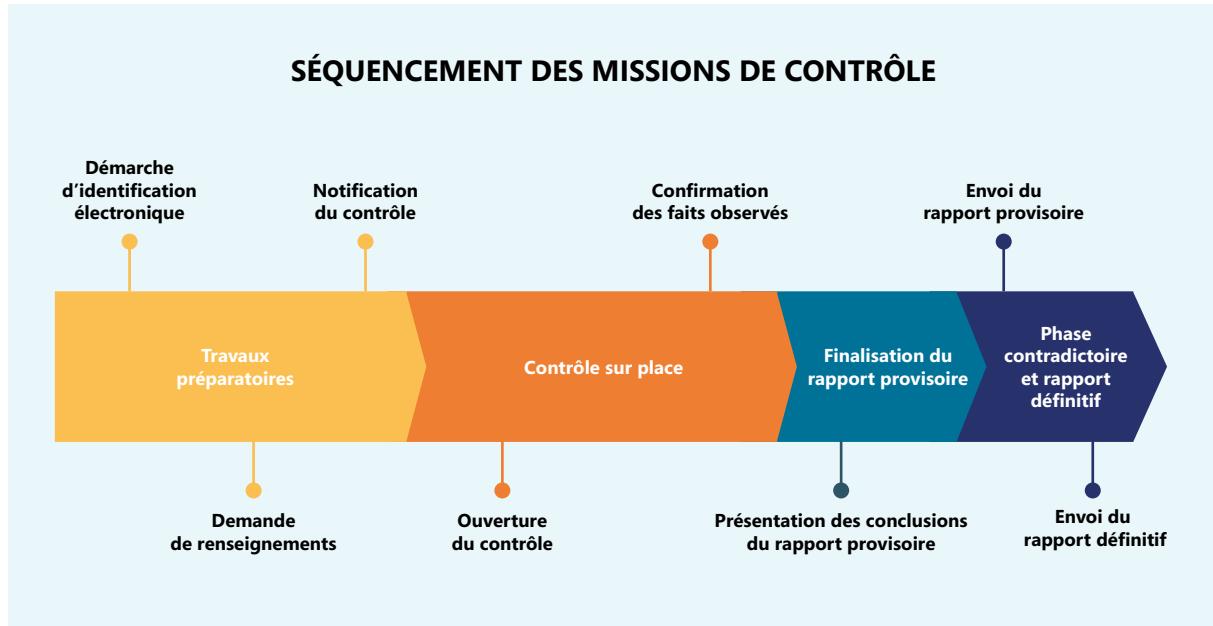
Les missions opérationnelles de contrôle et de gestion des suites de l'ANCOLS sont réalisées par la direction générale adjointe du contrôle et des suites (DGA CS) qui compte plus de 90 personnes réparties sur sept implantations.

L'activité de contrôle est réalisée en plusieurs étapes à savoir :

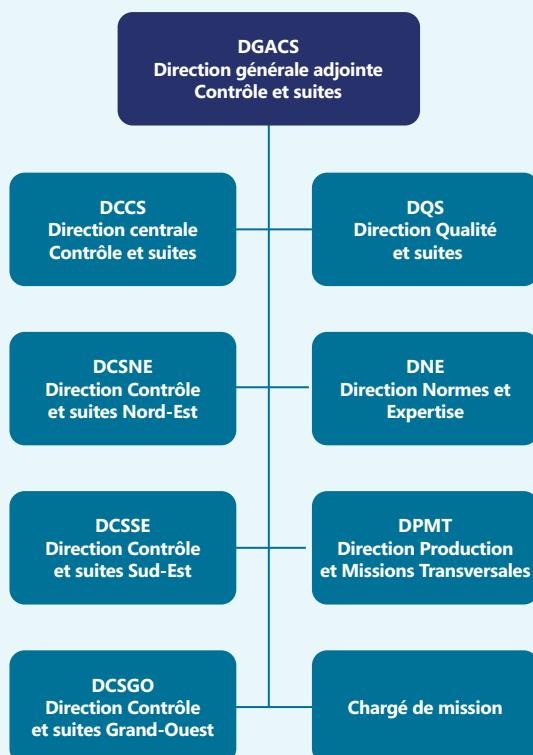
- la notification aux organismes d'un contrôle sur place ou sur pièces ;
  - la communication, au titre de la procédure contradictoire, du rapport provisoire aux organismes,

ainsi que, le cas échéant, aux personnes mises en cause, avec un délai d'un mois pour présenter leurs observations écrites à l'agence ;

- la transmission du rapport définitif aux organismes, établi après examen des observations apportées au rapport provisoire, sur lequel l'organe délibérant des organismes 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 des organismes.



## ORGANIGRAMME ET IMPLANTATION TERRITORIALE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DU CONTRÔLE ET SUITES AU 31 DÉCEMBRE 2020



Quatre directions du contrôle et des suites, en charge des activités directes de réalisation des contrôles et de suivi 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.

## 2. BILAN DE L'ACTIVITÉ DU CONTRÔLE EN 2020

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 avec un cycle triennal en fonction de différents critères, tels que la périodicité, selon la taille des organismes et la nature des manquements antérieurs, 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, de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLS) ou des collectivités territoriales, ainsi que la coordination avec les autres corps de contrôle.

La programmation s'appuie sur une analyse typologique des organismes à contrôler qui prend notamment en compte leurs caractéristiques saillantes (patrimoniales, financières, sociales et

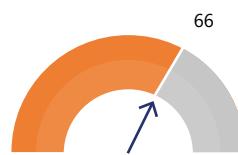
socio-économiques) et les enjeux de leurs territoires d'intervention ainsi que leur efficience de gestion.

Pour l'année 2020, la production annuelle s'établit à 74 rapports, dans un contexte de crise sanitaire impactant. La production sur la dernière période triennale est soumise à une légère baisse, en raison d'une évolution du secteur contrôlé caractérisée par une augmentation de la taille des organismes et leur regroupement. Les contrôles de groupes d'organismes se sont développés, se traduisant en termes de production par un rapport de contrôle pour un groupe, avec en 2020, 10 contrôles qui portent sur des groupes comptant chacun entre 2 et 8 organismes représentant au total 47 organismes, soit quasiment la moitié des organismes dont les contrôles ont été engagés en 2020.

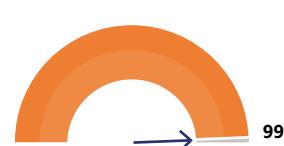
**CONTRÔLES FINALISÉS EN 2020**  
(en nombre d'organismes)



**CONTRÔLES NOTIFIÉS EN 2020**  
(en nombre d'organismes)

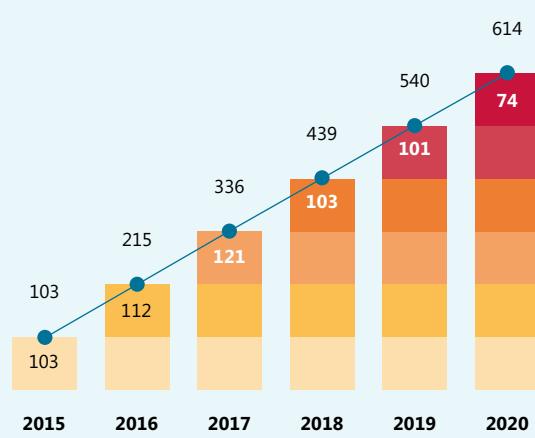


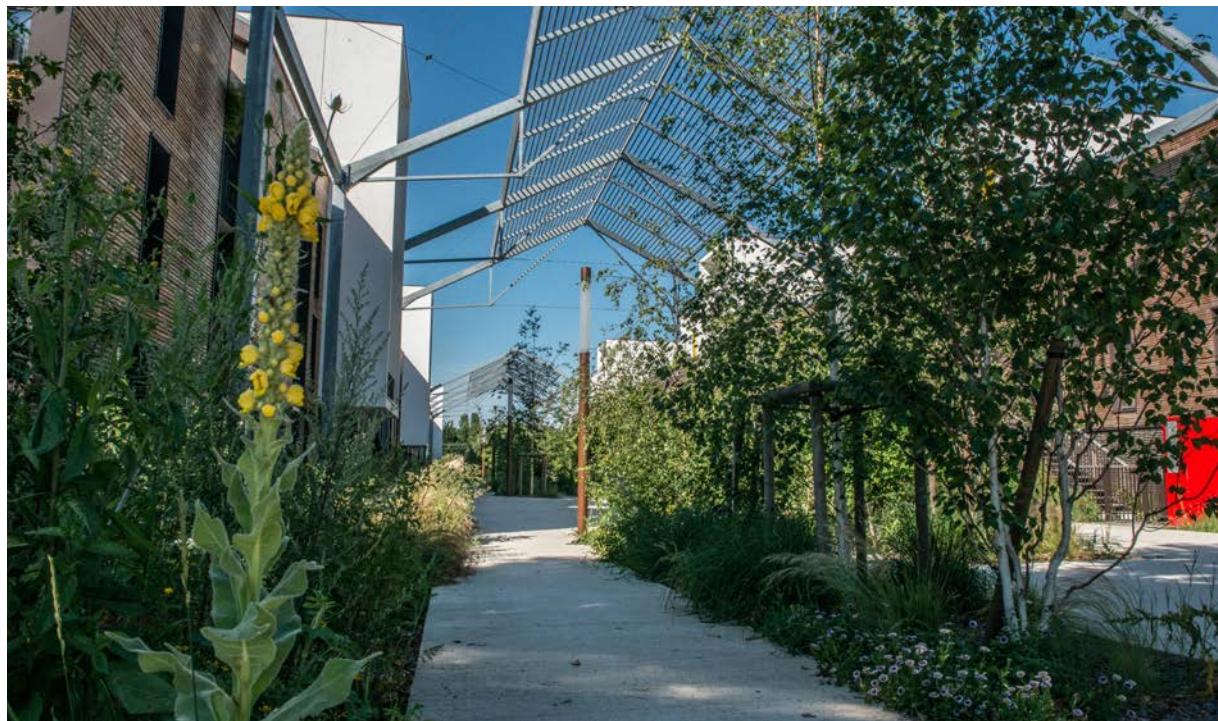
**CONTRÔLES ENGAGÉS EN 2020**  
(en nombre d'organismes)



Depuis la création de l'agence en 2015, l'ANCOLS a notifié 614 rapports définitifs de contrôle qui, au regard des entités existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2020, correspondent à 400 organismes de logement social, détenant 4,2 millions de logements. Le taux de couverture du parc social par les contrôles finalisés ou en cours de finalisation fin 2020 atteint 90 %. Ce taux est de 91 % pour les organismes de 12 000 logements et plus et atteint 100 % pour ceux détenant 50 000 logements et plus. Pour au moins un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sur deux, les contrôles réalisés par l'agence couvrent l'intégralité des logements sociaux présents sur les territoires de ces intercommunalités. Sur les 1 262 EPCI, les 83 EPCI qui comptabilisent 12 000 logements sociaux et plus ont un taux de contrôle moyen de 85 % (avec une médiane à 92 %).

**ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ANNUELLE DE RAPPORTS DE CONTRÔLE**





Catégorie d'organismes contrôlés	Rapports définitifs (en nombre d'organismes)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Action Logement et collecteurs PEEC	5	6	5	7	-	3	26
OPH	32	36	47	35	37	24	211
SA d'HLM	28	26	30	22	29	26	161
Coopératives d'HLM	14	11	12	14	13	11	75
SEM de logements sociaux	14	18	15	15	8	4	74
GIE et associations de gestion	6	7	5	5	5	1	29
Sociétés civiles	1	2	-	-	-	-	3
Autres sociétés immobilières	2	2	1	-	3	-	8
Associations et fondations	1	3	5	5	4	3	21
Collectivités territoriales	-	-	-	-	1	2	3
Autres personnes morales	-	1	1	-	1	-	3
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>112</b>	<b>121</b>	<b>103</b>	<b>101</b>	<b>74</b>	<b>614</b>

Le nombre total d'ouvertures de contrôle notifiées aux organismes en 2020 par l'ANCOLS s'établit à 66, hors annulation pour des motifs inhérents à des situations de restructuration de patrimoine ou de fusions d'organismes. Six 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 SA d'HLM. Les sociétés d'économie mixte de logements sociaux représentent 9 % des notifications et les coopératives d'HLM 6 %. Les autres sociétés immobilières, notamment les entités spécialisées dans le logement intermédiaire, représentent 11 % des organismes concernés par les notifications de contrôle faites en 2020.

### 3. BILAN DES SUITES ADMINISTRATIVES AUX CONTRÔLES

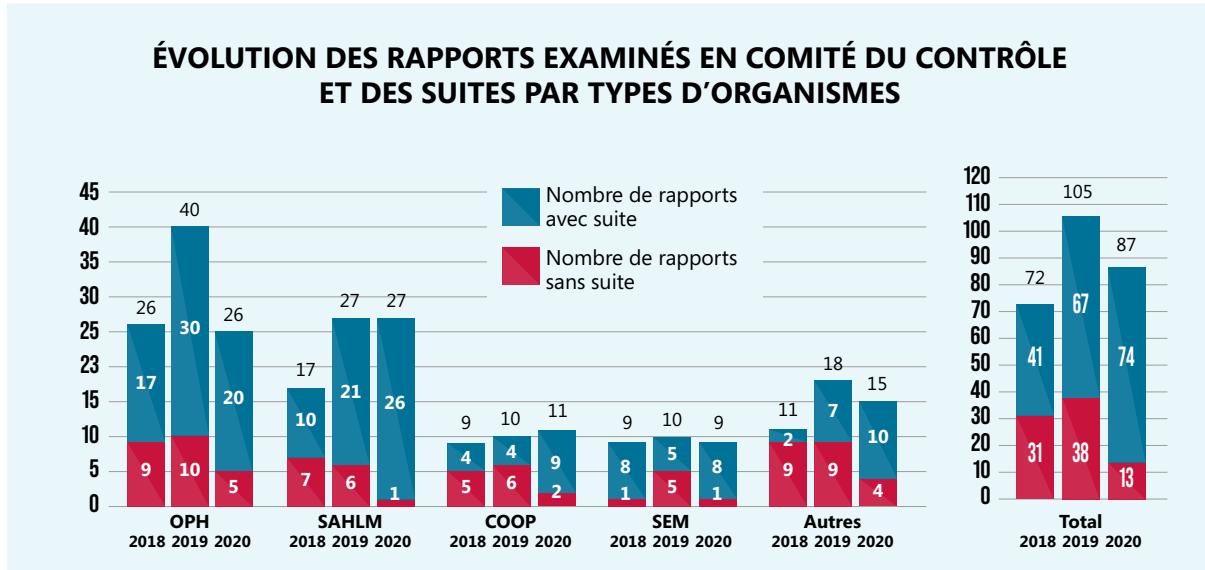
Au cours de l'année 2020, le comité du contrôle et des suites a examiné 87 nouveaux dossiers de contrôle dans le cadre de neuf réunions du comité. 13 dossiers n'ont pas fait l'objet de suites et 74 ont fait l'objet de suites administratives, qui consistent en la notification d'actions à mener par les organismes, avec les mesures à prendre sous une échéance définie pour remédier aux dysfonctionnements constatés et la nature des justificatifs à produire pour attester de la mise en œuvre effective de ces mesures. Parmi ces dossiers, 18 dossiers ont donné lieu à des projets de propositions de sanctions au ministre chargé du logement à l'encontre des organismes ou de personnes physiques mises en cause. Un dossier a également fait l'objet d'une proposition de sanction dans le cadre du suivi des suites.

Sur l'ensemble des dossiers examinés, 815 manquements, qui formalisent des irrégularités au sens de l'article L. 342-12 du code de la construction et de l'habitation ou des points d'amélioration de gestion des organismes contrôlés, ont été relevés en 2020, soit une moyenne de 9 manquements par dossier, en diminution sur trois années d'observation. À l'inverse, le ratio de manquements ayant donné lieu à des suites est en progression, de 17% à 29% sur trois ans. Cette double dynamique montre, d'une part, l'impact positif des contrôles de l'agence sur l'amélioration du fonctionnement des organismes et, d'autre part, le renforcement du suivi de la mise en œuvre effective par les organismes des améliorations nécessaires à la suite des contrôles.

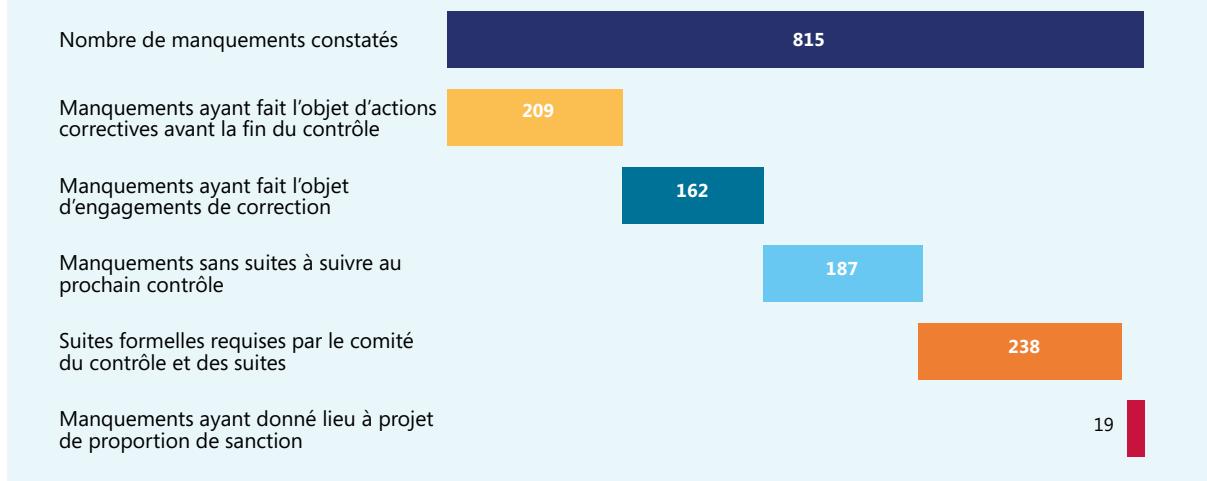
Les manquements relevés en 2020 dans les 87 dossiers examinés correspondent à différentes situations :

- 26 % des manquements sont indiqués par les organismes dans leur droit de réponse comme étant corrigés à l'issue du contrôle, consécutivement aux échanges dans le cadre des diligences menées pendant la phase de réalisation de la mission de contrôle ;
- 20 % des manquements font l'objet d'un engagement des organismes à mettre en œuvre des actions correctives et ne sont pas identifiés pour un suivi particulier ;
- 29 % des manquements sont signalés 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 ;
- 23 % des manquements font l'objet de décisions par le comité du contrôle et des suites de suites administratives formelles qui consistent en la demande aux organismes de mise en œuvre d'actions précises sous des délais définis, avec l'exigence de la transmission à l'agence des éléments justifiant de l'effectivité de la mise en œuvre des actions requises et de la réalité des évolutions attendues ;
- 2 % des manquements ont fait l'objet d'un projet de proposition de sanction au ministre chargé du logement.

ÉVOLUTION DES RAPPORTS EXAMINÉS EN COMITÉ DU CONTRÔLE ET DES SUITES PAR TYPES D'ORGANISMES



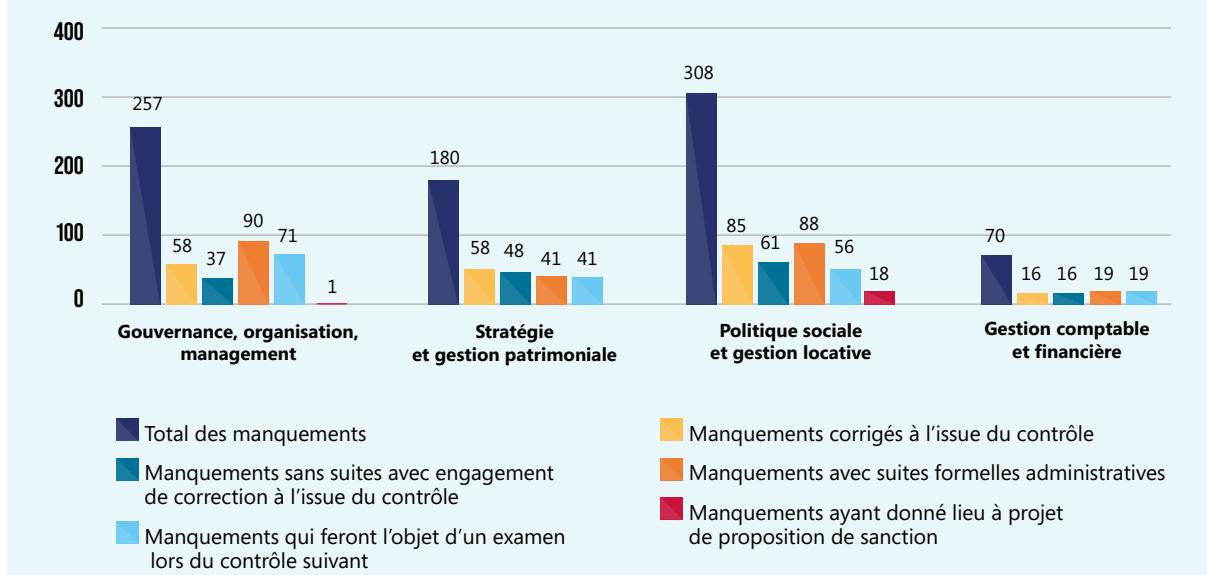
## MANQUEMENTS CONSTATÉS EN 2020 PAR TYPOLOGIE DE DÉCISIONS DU CCS



En termes de typologie de manquements, les observations relatives à la gouvernance, l'organisation et au management des organismes ainsi que ceux concernant la politique sociale et la gestion locative entraînent plus souvent la formalisation de suites par

le CCS que pour les autres thématiques. Les manquements 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 MANQUEMENTS CONSTATÉS DANS LES DOSSIERS EXAMINÉS EN 2020



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

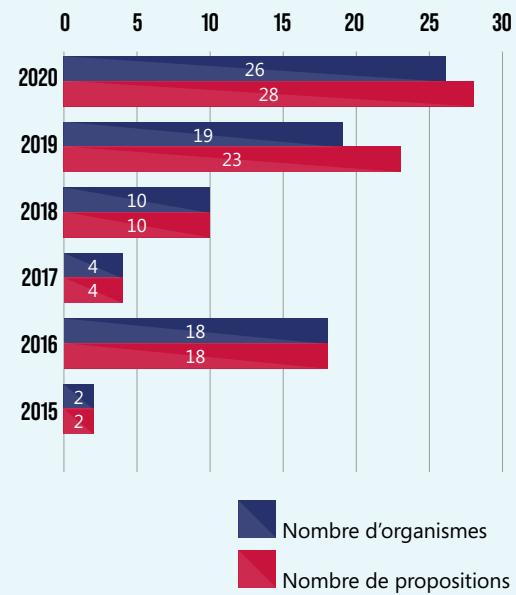
administratives (sanctions pécuniaires, suspension ou révocation d'un ou plusieurs dirigeants ou membres du conseil d'administration, mise sous administration provisoire, etc.).

Les sanctions proposées en 2020 par le conseil d'administration de l'ANCOLS au ministre chargé du logement ont porté sur 26 contrôles d'organismes. Il s'agit d'une proposition de dissolution pour un organisme et de propositions de sanctions pécuniaires pour 22 organismes. Par ailleurs, au titre de 4 contrôles, 5 propositions de sanctions ont été faites à l'encontre de dirigeants ou administrateurs, soit 2 propositions de sanctions pécuniaires et trois propositions de sanctions non pécuniaires 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 2020, le montant total des propositions de sanctions pécuniaires à l'encontre des 22 organismes concernés s'élève à 761 k€.

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. Au 31 décembre 2020, en intégrant les délais inhérents à l'examen des propositions par le ministre ainsi que les contraintes administratives de traitement, 56 décisions de sanctions ont été prises par le ministre chargé du logement sur proposition de l'agence.

#### PROPOSITIONS DE SANCTIONS AU MINISTRE CHARGÉ DU LOGEMENT DE 2015 À 2020





02

## **STATISTIQUES, ÉVALUATIONS TRANSVERSALES ET SYSTÈME D'INFORMATION**

## FAITS MARQUANTS

### DES ÉTUDES COMPLÉTÉES DÉSORMAIS PAR DES PRÉCONISATIONS

En 2020, l'ANCOLS a engagé le programme d'études approuvé par son conseil d'administration du 27 novembre 2019 tout en finalisant certains travaux lancés antérieurement. L'agence a ainsi produit une vingtaine d'études ou d'analyses au cours de cette année et, pour la première fois, elle y a intégré, pour un certain nombre de rapports, des recommandations. L'agence souhaite ainsi, en proposant des préconisations, contribuer davantage aux réflexions de l'Etat concernant le secteur du logement social et de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC). Parellement, pour la première année, l'agence a produit des recommandations dans le cadre de son rapport annuel statistique et financier relatif à la PEEC. Issues de l'analyse des données 2019 et à la lumière des enseignements que nous en avons tirés, ces préconisations visaient principalement à ce que le groupe Action Logement améliore la mise en œuvre des engagements de la convention quinquennale et du Plan d'investissement volontaire. Les nouveaux

enjeux apparus à l'occasion de la crise sanitaire ont été également pris en compte dans l'élaboration des préconisations de l'agence.

### UNE RÉDACTION DES PUBLICATIONS METTANT MIEUX EN VALEUR LES RÉSULTATS

En lien avec sa mission d'études et de production de statistiques, l'agence a également amorcé une évolution dans la communication de ses restitutions pour mieux valoriser ses travaux.

### UNE FONCTION SUPPORT PARTICULIÈREMENT SOLICITÉE, LA DIRECTION DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Par ailleurs, concernant l'activité informatique de l'agence, au-delà de celle induite par la crise sanitaire, un certain nombre de travaux nouveaux ont été initiés tout au long de l'année 2020. Ils ont concerné principalement des projets relatifs à la dématérialisation, à la sécurité informatique (élaboration d'un plan de reprise d'activité) ainsi qu'au système d'information statistique ou au RGPD.

# 1. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA MISSION ÉTUDES ET STATISTIQUES

**Outre une mission de contrôle des organismes, l'ANCOLS a une mission d'évaluation du secteur de la PEEC dit « Action Logement » et des organismes de logement social (organismes d'HLM et SEM de logement social) avec la réalisation d'études et la production de statistiques.**

**L'ANCOLS doit évaluer l'efficacité et l'efficience de ces acteurs du logement, au regard de leurs missions d'intérêt général. L'enjeu social de leur mission et le volume de ressources financières mobilisées par ces acteurs nécessitent en effet une évaluation spécifique de l'efficacité, l'efficience et l'utilité de leur action.**

**À ces fins, l'agence collecte et exploite des données qualitatives et quantitatives relatives à ces secteurs d'intervention. Les principales missions dans le cadre de ce travail d'évaluation sont donc :**

- **la production de statistiques sur le champ d'évaluation de l'agence ;**
- **la réalisation d'études à des fins évaluatives du périmètre Action Logement et des organismes de logement social.**

## A. RECUEILS DE DONNÉES - ENQUÊTES

Les enquêtes réalisées en 2020 sur les données financières et opérationnelles relatives aux emplois et aux ressources du secteur de la PEEC ont porté pour l'exercice 2019 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 2019 constituait le troisième exercice d'existence du groupe Action Logement.

### 2020 : UN CALENDRIER DES RECUEILS DE DONNÉES ADAPTÉ À LA CRISE

Compte tenu du contexte exceptionnel lié à la crise sanitaire, le calendrier de transmission des données annuelles comptables et financières à l'ANCOLS par Action Logement a fait l'objet de modifications. En effet, les ordonnances n° 2020-318 et n° 2020-321 du 25 mars 2020, portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de personnalité morale de droit privé en raison de l'épidémie de la COVID-19, ont prorogé les délais d'arrêté et d'approbation des comptes et assoupli les modalités de tenue des conseils et des assemblées. Le report était de 3 mois. Les sociétés clôturent leurs comptes annuels au 31 décembre 2019

auraient dû tenir leurs assemblées générales avant le 30 juin, les ordonnances leur ont donc permis de tenir leurs assemblées jusqu'au 30 septembre 2020. Ainsi, concernant les comptes sociaux, la transmission à l'agence a eu lieu à compter de la mi-juin 2020 avec une balance comptable normée arrêtée au 31 décembre n-1 et des informations complémentaires figurant notamment dans l'annexe légale aux comptes annuels (échéanciers 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. S'agissant des données consolidées, elles ont été transmises plus tardivement, soit début octobre 2020.

Une enquête est également dédiée au suivi de l'obligation légale faite à Action Logement Services de réserver un quart de ses 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 code de la construction et de l'habitation. Ce suivi est réalisé selon une fréquence annuelle. L'Association Foncière Logement, également soumise à cette obligation légale de délivrer 25 % des

attributions de logements conventionnés à des ménages prioritaires, a aussi fait l'objet de cette enquête.

Les emplois de la PEEC destinés aux personnes morales et les contreparties négociées sous forme de droits de réservation font aussi l'objet d'une enquête annuelle dite enquête sur le patrimoine et les droits de réservation. 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.

## 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 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 de données, agrégées par département, des activités locatives réalisées 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.

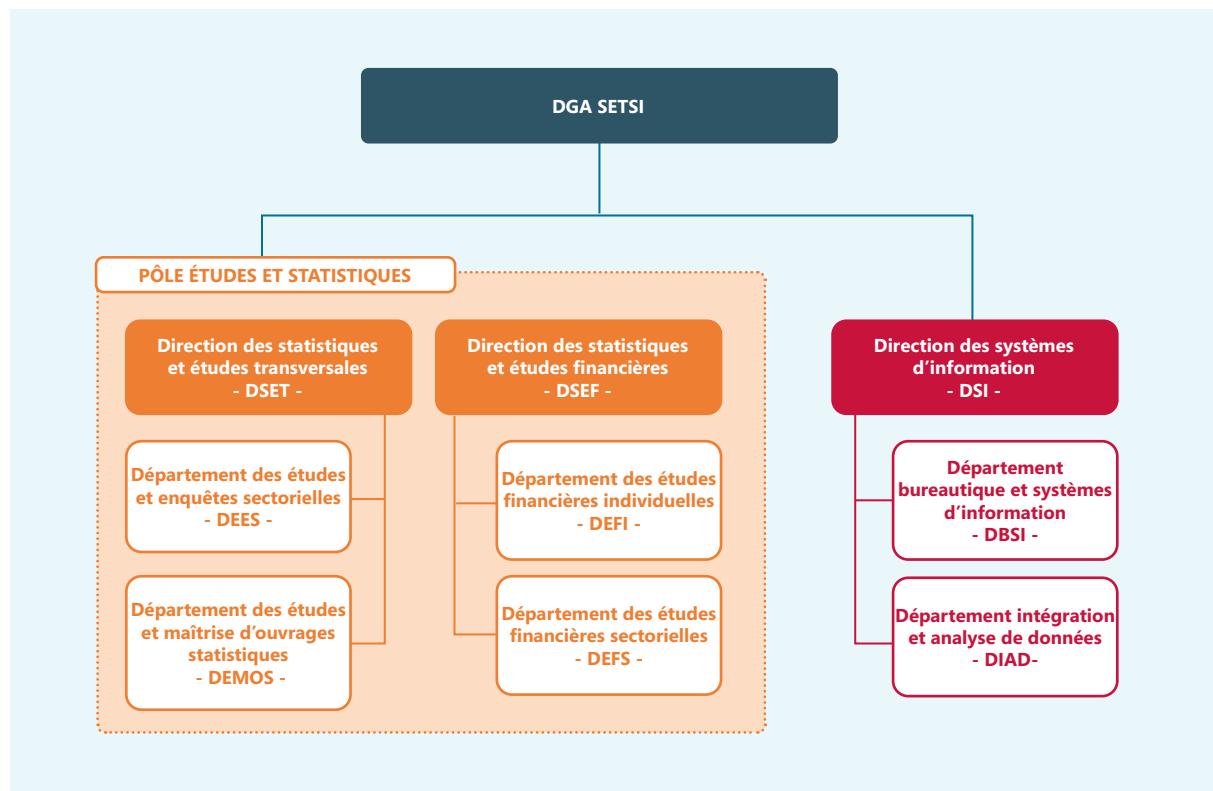
## B. ÉTUDES THÉMATIQUES ET FINANCIÈRES - SUIVI STATISTIQUE

L'activité de l'agence au titre de ses missions prend également la forme d'études ou d'analyses statistiques. En 2020, une vingtaine de travaux a été réalisée :

- des études sur des thématiques relatives aux ménages demandeurs d'un logement du parc social ou y résidant déjà,
- des études sur des thématiques relatives au parc social,
- des analyses financières sur la PEC (analyse exercices prévisionnels à court terme, etc.),

- des analyses statistiques issues du recueil des données effectué auprès des entités du groupe Action Logement telles que celles relatives aux droits de réservations locatives d'ALS et à l'obligation pour celle-ci d'attribuer des logements au bénéfice de ménages prioritaires (DALO et autres),
- des analyses statistiques et financières issues du recueil des données effectué auprès des OLS, des bénéficiaires de financements PEC (associations, etc.).

## C. ORGANIGRAMME FONCTIONNEL



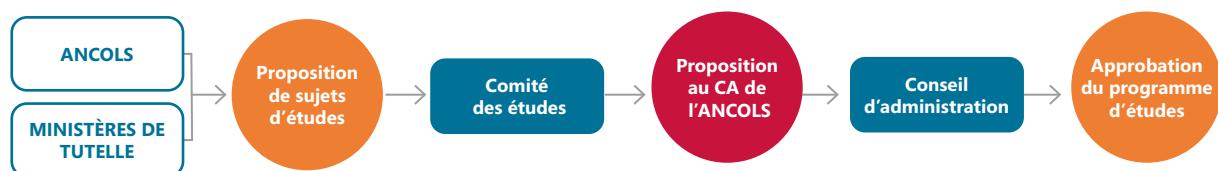
Les missions opérationnelles de production de statistiques, d'études et d'évaluation sont réalisées par la direction des statistiques, évaluations transversales et système d'information, composée de deux directions études, la Direction des Statistiques et Etudes Financières et la Direction des Statistiques et Etudes Transversales, avec l'assistance du Département intégration et analyse de données de la Direction des Systèmes d'Information.

### COMITÉ DES ÉTUDES

Le comité des études, présidé par une personnalité qualifiée en raison de ses compétences en matière de logement, d'audit ou d'évaluation des politiques publiques, contribue au fonctionnement de la mission statistiques et études.

Le comité des études contribue à la définition du programme annuel d'études et d'évaluation et le soumet à l'approbation du conseil d'administration. Il peut arrêter, si l'urgence le justifie, des compléments à ce programme annuel en cours d'année. Ceux-ci sont soumis au conseil d'administration suivant de l'agence.

### ÉLABORATION DU PROGRAMME DES ÉTUDES



Le comité peut, par délégation du conseil d'administration, valider la méthodologie d'étude et d'évaluation. Il approuve les rapports d'étude et d'évaluation.

Il propose la structure et valide le contenu du rapport annuel sur les emplois de la participation

des employeurs à l'effort de construction et sur la situation financière des organismes gestionnaires de la participation des employeurs à l'effort de construction, dit RASF (rapport annuel statistique et financier).

## 2. BILAN DE L'ACTIVITÉ ÉTUDES ET STATISTIQUES RÉALISÉE EN 2020

**Pour l'année 2020, l'activité de l'agence au titre de la mission études et statistiques s'est établie à une vingtaine d'études ou d'analyses statistiques.**

L'agence a ainsi élaboré en 2020 pour l'exercice 2019 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.

L'agence a noté que le suivi des données opérationnelles tendait à s'améliorer pour l'entité Action Logement Services, même si celui-ci n'est pas encore optimal, notamment pour le stock de réservations locatives et les dénombrements des prêts aux personnes physiques et aux personnes morales.

L'exercice clos au 31 décembre 2019 constitue le second exercice de certification des comptes consolidés du groupe Action Logement. Les comptes consolidés, tels qu'ils ont été analysés par l'agence, sont présentés dans le rapport annuel statistique et financier de l'exercice 2019.

### A. RAPPORT ANNUEL STATISTIQUE ET FINANCIER : LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

L'exercice 2019 est le second exercice de la convention quinquennale 2018-2022 qui a été signée entre l'État et Action Logement le 16 janvier 2018 et qui a déjà 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 cours de l'année 2020, des renégociations ont eu lieu entre l'État et Action Logement dans l'objectif d'aboutir à un avenant à la convention quinquennale comprenant un redéploiement de certaines aides ainsi que la révision des objectifs définis pour chaque dispositif en lien avec le suivi de leur niveau de réalisation depuis leur mise en place et les analyses menées par l'agence sur la base des données recueillies auprès d'Action Logement.

Action Logement est un acteur prépondérant et premier groupe français de logement social. Le groupe présente un niveau élevé de sécurité financière lui permettant d'une part de faire face à ses engagements et d'autre part de s'endetter davantage afin d'intensifier et d'accélérer ses investissements en faveur de la réhabilitation et la production de logements.

C'est pour aller dans le sens de cette intensification, et du fait en outre des nouveaux enjeux apparus à l'occasion de la crise sanitaire, que l'agence a exposé pour la première fois dans son rapport annuel statistique et financier des recommandations issues de l'analyse des données 2019. Ainsi, l'agence, au travers de ses recommandations, concourt encore plus à la réalisation par les acteurs du secteur du logement de leurs missions et à la mise en œuvre d'une politique adaptée à l'enjeu croissant du logement des ménages aux ressources modestes.

### B. RAPPORT ANNUEL STATISTIQUE ET FINANCIER : LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ÉMISES PAR L'AGENCE

L'agence considère qu'une revue des engagements pris par le groupe Action Logement avec l'État doit permettre de mieux répondre aux besoins des personnes physiques et des personnes morales. En effet, alors que l'agence constate un accroissement de l'excédent des ressources sur les emplois de la PEEC lié à une forte diminution des emplois sur la période, cette baisse des emplois interroge au regard des engagements croissants pris par Action Logement dans le cadre de la convention quinquennale et du Plan d'investissement volontaire.

L'agence recommande qu'une réflexion soit menée sur les conditions d'éligibilité à des produits proposés par Action Logement afin d'améliorer leur distribution et leur efficacité en termes d'effet de levier. Ainsi, certaines aides destinées aux personnes physiques sont fortement concurrencées par d'autres dispositifs proposés par l'État ou par les banques privées, notamment en ce qui concerne l'accession à la propriété ou la rénovation des logements. Compte tenu de la multiplicité des dispositifs d'aides pouvant

exister, la nécessité d'une réflexion pour la mise en place d'un guichet unique est également soulevée. La création de nouvelles aides au bénéfice des personnes physiques et des personnes morales pourrait également intervenir.

L'agence ayant également observé que le délai de mise en place des aides du plan d'investissement volontaire était globalement trop important, recommande qu'Action Logement accélère le lancement des nouveaux dispositifs et l'instruction des demandes des bénéficiaires. En outre, l'agence constate que les aides aux personnes morales

sont encore destinées majoritairement aux entités du groupe et suggère une réflexion pour une distribution plus élargie aux acteurs extérieurs au groupe. Par ailleurs, pour les prochains exercices, Action Logement doit encore améliorer certains points relatifs à sa gestion.

L'agence constate néanmoins que le groupe Action Logement a commencé en 2020 à adapter certaines aides et a conclu avec l'État de nouveaux engagements allant dans le sens de l'accentuation préconisée (prêts accession, aides aux salariés en difficulté, aide à la mobilité).

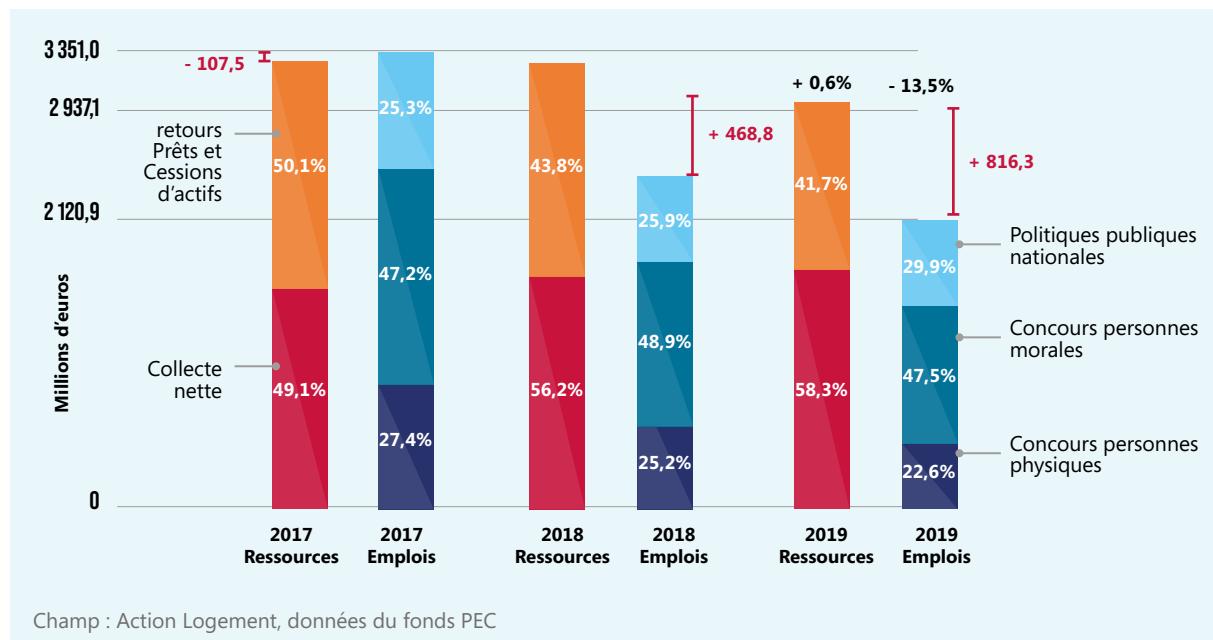
## C. RAPPORT ANNUEL STATISTIQUE ET FINANCIER : QUELQUES CHIFFRES

La synthèse des flux financiers de ressources et d'emplois PEC sur l'exercice 2019 met en évidence un fort excédent des ressources sur les emplois de 816,3 millions d'euros contre un solde excédentaire de 468,8 millions d'euros en 2018 (cf. graphique ci-dessous). Cette évolution s'explique essentiellement par la forte diminution des emplois, les ressources étant stables. Cette dernière se traduit par une baisse des concours aux personnes morales (15,9%) et des concours aux personnes physiques (22,4%). En revanche, le financement des politiques nationales présente un montant quasi stable par rapport à l'exercice.

Ces niveaux d'emplois sont en outre globalement inférieurs aux niveaux d'emplois prévus par la convention quinquennale. À noter une légère diminution du soutien envers les entités intragroupes

entre 2018 et 2019, les financements accordés aux entités intragroupes passant de 757 millions d'euros en 2018 à 528,3 millions d'euros en 2019, et majoritairement sous forme de souscriptions de titres.

Les dynamiques récentes se traduisent donc par un accroissement des ressources financières disponibles pour Action Logement Services. De fait, la trésorerie nette du groupe progresse et passe de 7,7 milliards d'euros en 2018 à 8,9 milliards d'euros à fin 2019, soit une hausse de 14,9%. Cette réserve de trésorerie confère au groupe un niveau élevé de sécurité financière. Le groupe Action Logement pèse 88,4 milliards d'euros à fin 2019 contre 83,4 milliards d'euros à fin 2018 avec un parc de logements qui représente un montant total de 58,7 milliards d'euros contre 54,2 milliards d'euros à fin 2018.



Le groupe Action Logement dispose d'une capacité de remboursement de 8,6 ans et les filiales ESH d'ALI disposent d'une capacité de remboursement de 14,3 ans. Cela démontre des marges de manœuvre financières très confortables. La part des emprunts et dettes financières contractés auprès de la CDC est très majoritaire par rapport au total des emprunts,

et le recours à l'emprunt PEEC est négligeable. Le niveau d'endettement net du groupe demeure faible.

Ces éléments d'analyse montrent que le groupe dispose de capacités financières suffisantes pour poursuivre et accélérer son volume de production dans le parc de logement social.

## D. L'AGENCE A PRODUIT EN 2020 UN CERTAIN NOMBRE D'ÉTUDES DONT LES PRINCIPALES SONT :

### *Les charges : quelles différences entre le parc locatif social et le parc locatif libre ?*

Lors des débats parlementaires relatifs au projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), les parlementaires avaient exprimé la volonté de réviser la liste des charges récupérables. Afin de poser un diagnostic préalable à une éventuelle révision, une mission avait été confiée par le ministre chargé de la ville et du logement au CGEDD, dont le but était de proposer des pistes d'évolutions de la liste des charges récupérables ainsi qu'une évaluation de leur impact financier.

L'apport de l'ANCOLS sur cette thématique a été de mener une analyse statistique sur les montants de charges locatives facturées par les bailleurs et payées par les locataires du parc social. Le poids non négligeable de ces dernières dans la dépense totale pour le logement des locataires du parc social a amené l'agence à étudier les niveaux de charges locatives dans les parcs social et locatif libre, à partir des résultats de l'Enquête nationale logement (ENL).

L'étude a permis d'expliquer une grande partie de l'écart observé entre les charges locatives des logements collectifs facturées par les bailleurs sociaux et celles du parc privé (1,8 €/m<sup>2</sup> par mois dans le parc social contre 1,3 €/m<sup>2</sup> dans le parc privé). Près des trois quarts de l'écart s'explique par les différences de caractéristiques observables à partir des données de l'ENL entre les logements des deux parcs. Ainsi, le fait que le chauffage collectif et l'eau chaude collective soient plus souvent inclus dans les charges locatives dans le parc social et que les logements du parc social soient plus grands, explique une part importante de l'écart du niveau des charges entre les deux parcs.

À caractéristiques du logement et prestations équivalentes, les charges locatives des logements collectifs restent toutefois plus élevées dans le parc social. Cet écart « résiduel » pourrait s'expliquer par des prestations non prises en compte dans le modèle et plus souvent incluses dans les charges dans le parc social ainsi que par une plus grande qualité des prestations dans le parc social. Des différences de caractéristiques entre les deux parcs qui ne sont pas contrôlées (la performance thermique notamment)

ainsi qu'une meilleure gestion des dépenses dans le parc privé, pourraient également être à l'origine de cet écart persistant.

Le niveau des charges locatives est dépendant du niveau de prestations dont bénéficie le locataire. Aussi, cette étude a permis d'éclairer les ministères

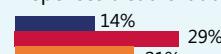
### PART DES LOCATAIRES EN LOGEMENT COLLECTIF POUR LESQUELS LES PRESTATIONS SONT INCLUSES DANS LES CHARGES LOCATIVES PAR TYPE DE PARC

■ Parc privé ■ Parc social ■ Ensemble

#### Dépenses d'eau froide



#### Dépenses d'eau chaude collective



#### Dépenses de chauffage collectif



#### Dépenses d'ascenseur



#### Dépenses de gardiennage



#### Taxe locative d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)



#### Dépenses afférentes aux autres charges générales (entretien, espaces verts, etc...)



Source : ENL 2013

Champ : ménages locataires en France métropolitaine, en logement collectif.

Guide de lecture : les dépenses d'eau froide sont comprises dans les charges locatives de 45 % des locataires du parc privé et de 55 % des locataires du parc social.

de tutelle de l'agence sur les prestations à destination des locataires des parcs social et privé et leur impact sur les charges locatives, contribuant ainsi à la réflexion sur la révision de la liste des charges récupérables dans les deux parcs.

### **La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?**

Le système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social, mis en place en 2011, permet l'enregistrement, la mise à jour, le renouvellement et la radiation des demandes. Le SNE recense les informations telles que définies dans la fiche CERFA de demande de logement social, soit les caractéristiques du titulaire de la demande et du ménage, du logement occupé au moment de la demande, les ressources du foyer, les motifs de la demande et les caractéristiques du logement recherché. Il recense également les informations relatives aux attributions de logement renseignées par les instructeurs des demandes de logement. L'agence a mené une enquête auprès de

3 000 ménages demandeurs de logement social afin d'enrichir les informations renseignées dans le SNE et d'expliquer les arbitrages des ménages.

L'étude a notamment permis d'identifier les raisons pour lesquelles une part importante des ménages demandeurs de logement social ne renouvelle pas sa demande chaque année. L'accès au parc privé et le découragement des ménages expliquent en grande partie ce phénomène de non-renouvellement. La volatilité des ménages augmente en zone détendue du fait de la concurrence du parc privé. Elle est également plus élevée pour les jeunes.

Elle a également mis en avant le décalage entre la situation des demandeurs et les informations disponibles dans le SNE. Quand le ménage connaît une évolution de sa situation (familiale, professionnelle, financière), il n'actualise pas systématiquement les informations renseignées dans son dossier. Quand il y procède, c'est principalement à l'occasion du renouvellement annuel, à la date anniversaire de la demande.

Les motifs de refus des ménages à la suite d'une proposition de logement social ont été qualifiés. Le quartier ou un environnement déplaisant ressort ainsi comme un motif important de refus. Les ménages acceptent par ailleurs plus souvent un logement qu'ils ont visité. Toutefois, la visite ne permet pas de réduire le risque de refus des logements motivé par un quartier déplaisant.

A travers cette étude, l'agence a pu mettre en avant auprès de ses ministères de tutelle les informations du SNE sur lesquelles un décalage avec la situation des demandeurs était observée, nécessitant un travail de fiabilisation. L'étude a également nourri la réflexion sur les dispositifs à favoriser afin de réduire les refus des ménages à la suite d'une proposition de logement (organisation de visite, localisation choisie).

#### **MOTIF DE REFUS DE LA 1<sup>ÈRE</sup> PROPOSITION SELON QUE LE MÉNAGE AIT OU NON VISITÉ LE LOGEMENT**

- Ensemble des demandeurs ayant reçu une proposition
- Demandeurs ayant réalisé une visite
- Demandeurs n'ayant pas réalisé de visite

Quartier ou environnement déplaisant



Logement jugé « convenable » mais ne correspondant pas aux besoins (trop petit, trop grand, etc...)



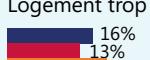
Localisation (par rapport au lieu de travail par exemple)



Mauvais état



Logement trop cher



Autres raisons (équipement manquant, configuration du logement, a trouvé un autre logement, etc...)



Source : enquête auprès des ménages demandeurs

### **Les attributions de logements sociaux en dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville aux ménages demandeurs les plus modestes : bilan entre 2017 et 2019**

La loi Egalité et Citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 prévoit qu'au moins 25 % des attributions annuelles (baux signés) hors quartiers prioritaires des politiques de la ville (QPV) soient consacrées à l'accueil de demandeurs dont les ressources sont inférieures au seuil du 1<sup>er</sup> quartile (25 % des demandeurs ayant les ressources les plus faibles) ou à des personnes relogées dans le cadre des programmes de rénovation urbaine (NPNRU/ORCOD). Cette disposition, qui s'applique à près de 400 EPCI, vise à faciliter l'accès au logement social des ménages aux plus faibles ressources. Elle a également un objectif de mixité

sociale : augmenter l'accueil des ménages les plus modestes hors QPV, tout en contenant le taux d'accueil de ces mêmes ménages en QPV<sup>1</sup>. Si ce taux de 25% pouvait initialement être modulé dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA), dans une logique d'atteinte progressive de l'objectif, la loi ELAN de 2018 a supprimé cette possibilité afin d'améliorer la mixité : l'objectif est désormais de 25% sur l'ensemble des territoires concernés. L'ANCOLS a donc réalisé un bilan de l'obligation, à partir d'exactions du système national d'enregistrement de la demande (SNE).

En 2019, 42 000 attributions hors QPV ont été consacrées aux ménages les plus modestes dans les EPCI concernés par la réforme des attributions, soit 15,5 % des

272 000 attributions hors QPV réalisées en 2019. Ce taux d'attribution est plus élevé qu'en 2018 où il était de 14% mais il est 1 point en-dessous de celui de 2017.

Cette étude montre que seuls 8 % des EPCI concernés par la réforme atteignaient ou dépassaient le taux de 25 % d'attribution à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile en 2019. Pour 36 % des agglomérations, le taux d'attribution hors QPV à des ménages du 1<sup>er</sup> quartile est inférieur à 15 %. Il faut toutefois noter que ces résultats n'intègrent pas les ménages relogés dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain ou d'une opération de requalification de copropriété dégradée (ORCOD).

### Répartition des territoires selon leur taux d'attribution hors QPV aux ménages les plus modestes en 2019

Tranche des taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes	2019	
	Nombre d'EPCI/EPT	En %
Inférieur à 10 %	30	7 %
De 10 % à moins de 15 %	134	32 %
De 15 % à moins de 20 %	142	34 %
De 20 % à moins de 25 %	74	18 %
De 25 % à moins de 30 %	26	6 %
Supérieur ou égal à 30 %	8	2 %
<b>Total EPCI/EPT</b>	<b>414</b>	<b>100%</b>

Lecture : En 2019, 30 EPCI/EPT sur 414 concernés par la réforme (soit 7%) ont un taux d'attribution de logements hors QPV aux ménages les plus modestes inférieur à 10%.

Source : infocentre SNE (2019). Traitement ANCOLS.

Les ministères de tutelle de l'agence ont pu disposer d'un suivi de la mise en place de l'obligation au sein des EPCI concernés. A la suite de ces travaux, une étude qualitative sur l'identification et l'analyse des sources de difficultés pour atteindre l'objectif a été lancée et sera publiée en 2021.

### Quelle adéquation entre l'offre et la demande de logement social dans les territoires de France métropolitaine ?

Dans un contexte d'augmentation des demandes de logement social, l'agence réalise depuis 2019 une étude de l'adéquation entre l'offre et la demande de logement social visant 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.

Pour cette deuxième édition de l'étude, l'agence a enrichi son modèle d'appariement entre l'offre et la demande en réalisant des imputations sur les loyers et les revenus des ménages dès lors que l'information était manquante pour ces deux variables.

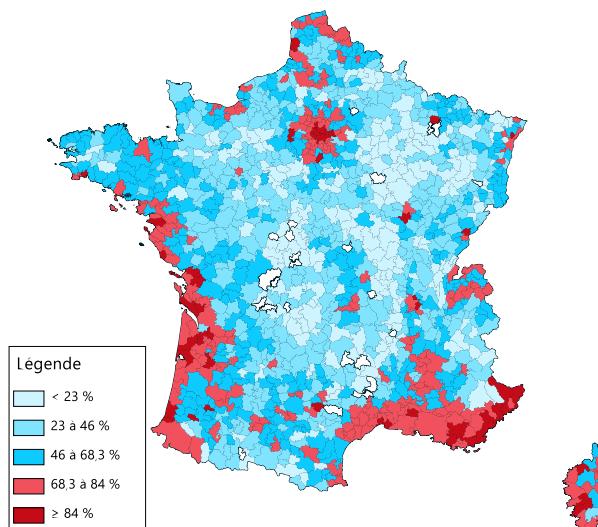
La tension est importante avec en moyenne un logement disponible pour 3 demandes actives en 2017. L'étude permet une analyse détaillée par EPCI de la tension sur l'offre. Certains territoires qui n'attribuent pas l'ensemble des logements disponibles ont alors été identifiés. L'ANCOLS a relevé trois facteurs explicatifs : le déclin démographique, les difficultés économiques et l'inadéquation entre les caractéristiques des demandeurs et celles des logements. Dans les zones détendues, le parc social est également confronté à la concurrence du parc privé.

1. La loi est assortie d'une disposition propre aux attributions en QPV : au minimum 50% des attributions en QPV doivent être en faveur de ménages des quartiles 2, 3 et 4 en QPV (taux à déterminer dans la Convention Intercommunale d'Attribution).

Au niveau national, deux résultats principaux ont été mis en évidence : la faiblesse de l'offre de logements soumis aux plafonds de ressources PLAI compte tenu de la part importante des ménages demandeurs à faibles revenus ; et le manque de logements de petites tailles face à l'augmentation des ménages d'une ou deux personnes ces dernières années. L'agence a mené des analyses complémentaires afin d'évaluer l'impact financier pour les ménages concernés. L'étude a notamment démontré l'impact économique négatif de l'attribution d'un T2 (par manque de T1) à des personnes seules. Si le besoin en petits logements est bien identifié, le renouvellement du parc chaque année est faible. Le manque de logements soumis aux plafonds de ressources PLAI est toutefois à relativiser compte tenu de la possibilité d'attribution d'un logement soumis aux plafonds de ressources PLUS à un ménage dont les ressources sont situées sous les plafonds du PLAI.

Les résultats de cette deuxième édition ont ainsi permis d'alimenter la réflexion des ministères de tutelle de l'agence sur un ajustement des filières de financement principal et une meilleure incitation à la construction ou acquisition de petites tailles de logement.

#### DEMANDE NON APPARIÉE EN FRANCE MÉTROPOLITAINE PAR EPCI (EN % DE LA DEMANDE EXPRIMÉE SUR L'EPCI)



1. Pour généraliser l'analyse à l'ensemble du parc, il convient de prendre directement l'endettement global du secteur et son excédent brut d'exploitation pour déterminer sa capacité maximale, et donc sa capacité additionnelle, d'emprunt. Un exemple d'un tel scénario a été développé dans le *Rapport Public Annuel de Contrôle 2018 (RPAC2018)*, avec des hypothèses proches de la présente analyse.

#### Dans quels cas les capacités d'emprunt des logements sociaux permettraient-elles de mobiliser davantage de fonds que le recours à la vente ?

La vente HLM constitue un des leviers des bailleurs sociaux pour dégager des fonds nécessaires à leur développement. Son accroissement a donc été encouragé par les pouvoirs publics depuis de nombreuses années. La loi Elan s'est inscrite dans cette dynamique en simplifiant un certain nombre de procédures et en créant les sociétés de vente HLM afin d'accélérer et d'augmenter le nombre de logements effectivement vendus, de l'ordre aujourd'hui de 10 000 logements par an.

En complément de l'étude sur la vente HLM réalisée en 2019, l'agence a en 2020 fait une analyse complémentaire sur le recours à l'emprunt qui serait un levier plus puissant que celui de la vente pour permettre aux bailleurs sociaux de mobiliser des fonds pour leur développement.

Ainsi, cette étude montre que pour obtenir autant de fonds que l'encaissement net des ventes de l'année 2017 (soit 740 M€ grâce à la cession de 8 400 logements représentant 0,2% du parc), la mobilisation des marges générées par les loyers d'entre 0,3% et 0,7% du parc social serait suffisante (selon le loyer, le degré d'amortissement des emprunts des logements correspondants, les coûts par logement, etc.). L'intérêt du recours à l'emprunt réside dans le fait qu'un nombre plus important de logements peut être relativement facilement mobilisé par rapport à la vente, et ce tout en conservant les logements dans le parc social. Ainsi, mobiliser 1% du parc permettrait d'emprunter entre 1,0 Md€ et 2,9 Md€ avec un scénario moyen à 2,1 Md€, 2% permettant d'emprunter entre 2,0 Md€ et 5,8 M€ et 5% entre 5,1 Md€ et 14,5 Md€<sup>1</sup>, soit dans ce dernier cas entre 7 à 20 fois l'encaissement net des ventes réalisées en 2017. Le recours à l'emprunt est donc un levier plus puissant pour mobiliser des fonds que celui de la vente.

Cette étude a donné un éclairage spécifique à la problématique de la vente HLM aux ministères de tutelle mais également à la Cour des comptes pour sa mission sur « Les cessions de logements sociaux ». En plus de ces analyses, l'agence a mis en place un tableau de bord annuel de suivi des ventes HLM en France.

### Quelle part de la demande de logement social pourrait être couverte par une offre de logement intermédiaire ?

Le logement intermédiaire vise à proposer une offre de logements aux ménages de la classe moyenne qui, sur les zones les plus tendues, peuvent rencontrer des difficultés à la fois à accéder à un logement social et au marché locatif privé. L'accès à ces logements est soumis à des plafonds de ressources et les loyers sont plafonnés. L'ordonnance de février 2014 (ratifiée par la loi du 6 août 2015) est venue en préciser la définition et les critères.

Selon les différents scénarios de loyer retenus, le logement intermédiaire pourrait répondre à la demande de 3,8% à 12,3% des ménages enregistrés dans le système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social dans les zones tendues (Abis, A ou B1), soit une fourchette de 48 000 à 156 000 ménages. Le loyer du logement qui leur serait proposé serait inférieur au marché locatif privé dans la commune où ils cherchent un logement et le taux d'effort charges comprises serait au plus de 30%. Les résultats obtenus sont cependant très sensibles au taux d'effort et la surface des logements retenus. La moitié de ces demandeurs sont en recherche d'un logement en Ile-de-France, à l'image de la part

des demandeurs de cette région dans le total des demandes situées en zones tendues. En revanche, il s'agit plus souvent de couples sans enfant à charge. À l'inverse, les personnes seules sont sous-représentées parmi les ménages en mesure d'accéder à un logement locatif intermédiaire (LLI).

Parmi les occupants du parc social, 2,6% des ménages (soit 70 000) vivant en zones tendues pourraient, de par leurs revenus, occuper un LLI : leurs revenus dépassent les plafonds du parc social mais pas ceux du logement intermédiaire.

Une offre intermédiaire peut donc constituer en partie une réponse à la demande de logements sociaux, en particulier pour les ménages dont les revenus s'approchent des plafonds PLS (les plus élevés du parc) et qui cherchent à se loger dans les territoires tendus, dans lesquels les loyers du parc privé peuvent conduire à rendre l'accès au logement délicat même pour des ménages avec des revenus relativement assez élevés.

Ces résultats ont permis d'alimenter la réflexion des ministères de tutelle sur la contribution possible du logement intermédiaire dans la problématique du logement social et de même pour la mission IGF-CGEDD « Logement locatif intermédiaire ».

#### Nombre de ménages demandeurs en mesure de payer un LLI, par grandes unités urbaines et départements franciliens

Territoire	Nombre de demandes	Borne basse (loyer supposé égal au plafond PLI et dans les territoires où ce loyer est inférieur à celui du parc locatif privé)	Borne haute (loyer supposé égal au plafond PLS)
Ile-de-France	603 400	27 200	85 100
Paris (75)	157 700	8 100	24 000
Hauts-de-Seine (92)	89 200	3 500	12 100
Seine-Saint-Denis (93)	94 700	3 200	10 400
Val-de-Marne (94)	78 500	3 500	10 700
Autres départements d'Ile-de-France	183 300	9 000	27 900
Grandes unités urbaines régionales	290 700	9 000	28 700
Lyon	63 500	2 200	7 800
Marseille-Aix en Provence	58 400	300	3 900
Lille	45 000	1 300	4 200
Nice	30 400	1 100	3 400
Toulouse	37 100	1 700	4 000
Bordeaux	35 800	2 400	5 400
Autres territoires tendus	374 400	11 400	42 300
<b>Total</b>	<b>1 268 600</b>	<b>47 600</b>	<b>156 000</b>
<b>Part dans le total des demandeurs (en %)</b>	<b>100%</b>	<b>3,8%</b>	<b>12,3%</b>

Source : SNE, demandes actives au 1<sup>er</sup> juillet 2018

Champ : ménages demandeurs d'un logement social sur une commune des zones Abis, A ou B1.



## E. UNE DÉMARCHE D'ÉTUDE ET D'ÉVALUATION QUI A ÉVOLUÉ

L'agence a une mission d'étude ainsi qu'une mission d'évaluation, cette dernière démarche visant une fois la compréhension d'ensemble du dispositif ou du service réalisée, à l'appréciation globale de ses effets et du degré d'atteinte de ses objectifs ainsi qu'à la pertinence et à l'efficacité des ressources mobilisées.

Jusqu'en 2020, l'agence réalisait des rapports sans nécessairement formuler des propositions pour améliorer « l'objet » évalué. Désormais, l'agence propose aux tutelles des mesures à prendre pour corriger tel ou tel aspect dudit dispositif, la finalité des études de l'ANCOLS étant d'améliorer la mise en œuvre du dispositif et de la mesure en question.

Les ministères de tutelle, déjà parties prenantes dans la commande des études, ont été en 2020 plus impliqués tout au long des travaux, tant dans la dimension d'analyse que dans la dimension évaluative de l'étude, ces deux dernières étant imbriquées l'une dans l'autre.

Les préconisations sont finalisées en comité des études et proposées par ce dernier au conseil d'administration. Ces recommandations sont rendues publiques en fonction des sujets de l'étude et de la nature des préconisations.

## F. 2020, UNE ÉVOLUTION DU FORMAT DES ÉTUDES ET DE LEUR COMMUNICATION

La rédaction de publications a évolué, mettant plus en valeur les résultats. L'évolution amorcée en 2020 consiste à faire des publications plus courtes avec :

- une information mieux hiérarchisée,
- des sujets d'étude davantage circonscrits en définissant plus précisément les sujets d'étude en amont et pour certains sujets en réalisant plusieurs publications si nécessaire.

En 2020, l'agence a commencé à communiquer sur la mise à disposition des études et analyses publiées sur son site internet.

### 3. BILAN DE L'ACTIVITÉ RELATIVE AU SYSTÈME D'INFORMATION STATISTIQUE

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

L'agence a poursuivi en 2020 sa coopération avec les services du ministère chargé du logement, à savoir la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ainsi que le service de la donnée et des études statistiques (SDES), afin de recueillir et fiabiliser les données existantes sur le secteur du logement social.





03

## BILAN SOCIAL ET BUDGET

# 1. EFFECTIFS DE L'ANCOLS

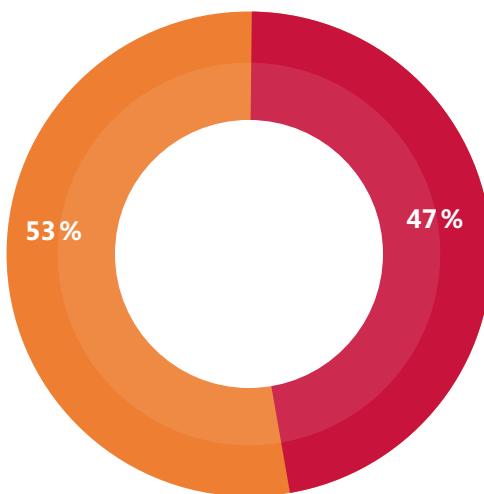
## PLAFOND D'EMPLOI

Le plafond d'emploi autorisé de l'ANCOLS, inscrit en loi de finance, était de 139 ETP/ETPT pour l'année 2020. L'exécution au 31/12/20 s'établit à 125,6 ETP et 125 ETPT.

## PROFIL DES EMPLOIS

Les personnels de l'ANCOLS sont des agents de droit public (fonctionnaires en position normale d'activité, agents détachés, agents non titulaires de droit public) et des salariés de droit privé.

### RÉPARTITION EMPLOIS PUBLIC ET PRIVÉ



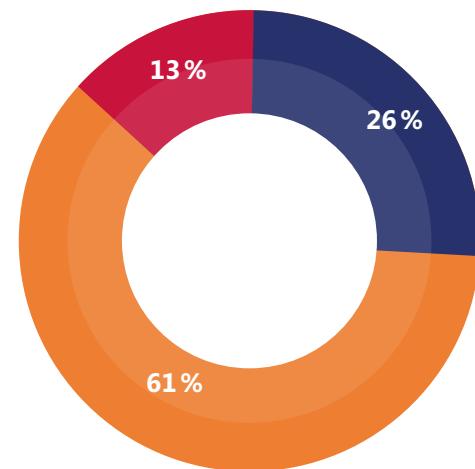
#### RESSOURCES

- Agents de droit publics
- Agents de droits privés

Les emplois sont majoritairement (83 %) des emplois de catégorie A/A+ de la fonction publique ou de cadres pour les salariés.

Les fonctions de contrôle représentent 66 % des effectifs et sont réparties entre les services du siège, les trois directions du contrôle et des suites (Grand Ouest, Nord Est, Sud Est) et la direction centrale du contrôle et des suites.

### RÉPARTITION PAR FONCTIONS



#### RESSOURCES

- Fonctions Support
- Contrôle et Suites
- Études et Statistiques

## PROFIL DES EFFECTIFS

La moyenne d'âge du personnel est de 48 ans.

Au 31 décembre 2020, l'ANCOLS comportait 47% de femmes et 53% d'hommes.

### RÉPARTITION PAR TRANCHES D'ÂGE

■ Homme ■ Femme

#### 60 à 65 ans



#### 55 à 59 ans



#### 50 à 54 ans



#### 45 à 49 ans



#### 40 à 44 ans



#### 35 à 39 ans



#### 30 à 34 ans



#### 25 à 29 ans



## 2. DIALOGUE SOCIAL

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, la directrice générale 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 de la directrice générale.

## 3. FORMATION PROFESSIONNELLE

Le développement des compétences de ses collaborateurs constitue un enjeu de première importance pour l'ANCOLS.

En 2020, un budget de 250 K€ a été consacré aux formations individuelles et collectives. Ainsi, 86 % du personnel de l'ANCOLS a participé à au moins une formation au cours de l'année.

Le nombre de jours de formations cumulés sur l'année s'élève à plus de 647 jours, soit une moyenne de presque 6 jours par personne.

## 4. BUDGET DE L'ANCOLS

### RESSOURCES

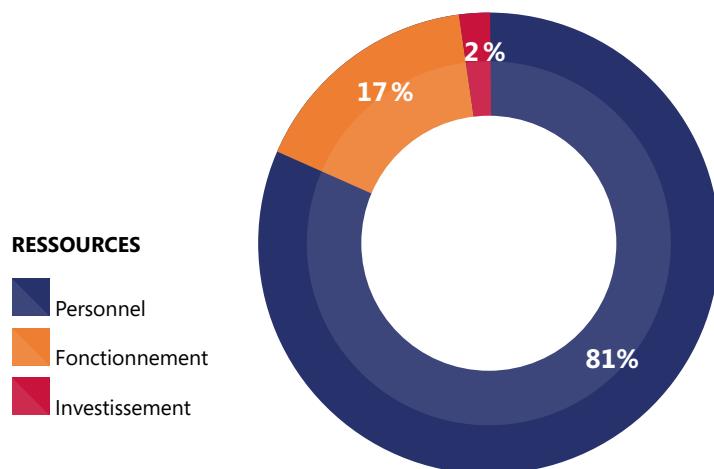
Les ressources 2020 de l'ANCOLS sont constituées pour l'essentiel de taxes affectées (prélèvement au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, et cotisations versées par les organismes de logement social) pour un montant total de 17,75 M€. Le montant total de la fiscalité affectée est, pour 2020, de 17,784 M€ (11,334 M€ pour la CGLLS et 6,450 M€ pour Action Logement).

### DÉPENSES EXÉCUTÉES EN 2020

Personnel	13 702 133
Fonctionnement	2 837 943
Investissement	309 434
<b>Total</b>	<b>16 849 510</b>

La masse salariale représente 81 % des dépenses de l'agence.

### RÉPARTITION DES DÉPENSES



**ANCOLS - Agence Nationale de contrôle du logement social**

Directrice de publication : Rachel CHANE-SEE-CHU

ISSN 2553-1654

Dépôt légal : août 2021

Conception : agence-bolivie.fr

Crédit photos :

> Couverture, pages 4, 6, 29 et 30 : © Arnaud Bouissou / Terra

> Page 13 et 31 : © Damien Valente / Terra

> Page 17 : © Manuel Bouquet / Terra

[www.ancols.fr](http://www.ancols.fr)



**ANCOLS**   
Contrôle Évaluation Études

Agence nationale de contrôle du logement social

Grande Arche - Paroi sud  
92055 Paris La Défense Cedex