

Panorama du logement social 2024



ancols.fr



- P04 Introduction
- P06 Schéma simplifié de fonctionnement du secteur du logement social

Ch 01. Ménages

- P10 Qui a le droit à un logement social ?
- P12 Combien y a-t-il de demandes de logement social ?
- P14 Qui fait une demande de logement social ?
- P16 Combien d'attributions de logements sociaux ont lieu chaque année ?
- P18 Qui se voit attribuer un logement social ?
- P20 Qui sont les locataires du parc social ?
- P22 Quelle est la mobilité dans le parc social ?

Ch 02. Logements

- P26 Combien de logements compte le parc social ?
- P28 Quelle est l'évolution du nombre de logements sociaux ?
- P30 À quoi ressemble un logement social ?
- P32 Quelle est la situation énergétique du parc social ?
- P34 Comment finance-t-on un logement social ?

Ch 03. Loyers

- P38 Quels sont les loyers dans le parc social ? Et par rapport au parc privé ?
- P40 Les loyers pratiqués sont-ils éloignés des plafonds maximums ?
- P42 Quelle est la part des loyers prise en charge par la solidarité nationale ?
- P44 Quelle est la part des impayés dans le parc social ?

Ch 04. Bailleurs

- P48 Quels sont les acteurs du logement social ?
- P50 Où sont implantés les OLS et comment ont-ils évolué ces dernières années ?
- P52 Quel est le chiffre d'affaires des Organismes de Logement Social ?
- P54 Combien investissent les bailleurs chaque année ?
- P56 La dynamique d'endettement du secteur est-elle soutenable ?
- P58 Quelles sont les aides dont bénéficie le secteur HLM ?

Ch 05. PEC

- P62 Qu'est-ce que la PEC ?
- P64 Quels sont les principaux axes financés par la PEC ?
- P66 Quelles sont les contreparties à la PEC ?

Panorama 2024

Sommaire



Panorama 2024

Introduction



Le secteur du logement social produit une grande quantité de données. La construction historique de ce service d'intérêt économique général s'est en effet accompagnée d'une mise en commun des éléments qui permettent de connaître et comprendre l'évolution annuelle des différentes facettes de son fonctionnement.

Le législateur a souhaité que l'Ancols ait un accès privilégié à ces données, dans la poursuite de ses missions d'études, d'évaluation et de contrôle. Elle en fait un usage permanent, qu'elle restitue en particulier dans la publication, sur son site internet, de ses analyses et de ses rapports de contrôle. Le grand public a également accès à d'autres analyses des mêmes données, par l'administration et ses services statistiques ainsi que par les représentants des parties prenantes du secteur.

Il nous a semblé utile de compléter ces différentes publications par le présent document, premier d'une série annuelle, avec deux objectifs : se concentrer sur les principaux ordres de grandeur et décrire les mécanismes du secteur.

Il s'agit donc, dans les pages qui suivent, d'apporter des éléments précis et chiffrés à celles et ceux qui souhaitent aller au-delà des idées reçues sur le logement social et comprendre comment il fonctionne dans ses différents aspects, avec quelles ressources et avec quels résultats. C'est pourquoi le document se présente sous la forme de fiches qui rassemblent et expliquent les chiffres-clés, en réponse aux questions fréquemment posées au sujet du logement social.

En espérant contribuer ainsi à la qualité du débat public, nous vous souhaitons une bonne lecture.

Martine Latare
Présidente du conseil
d'administration de l'Ancols

Serge Bossini
Directeur général de l'Ancols

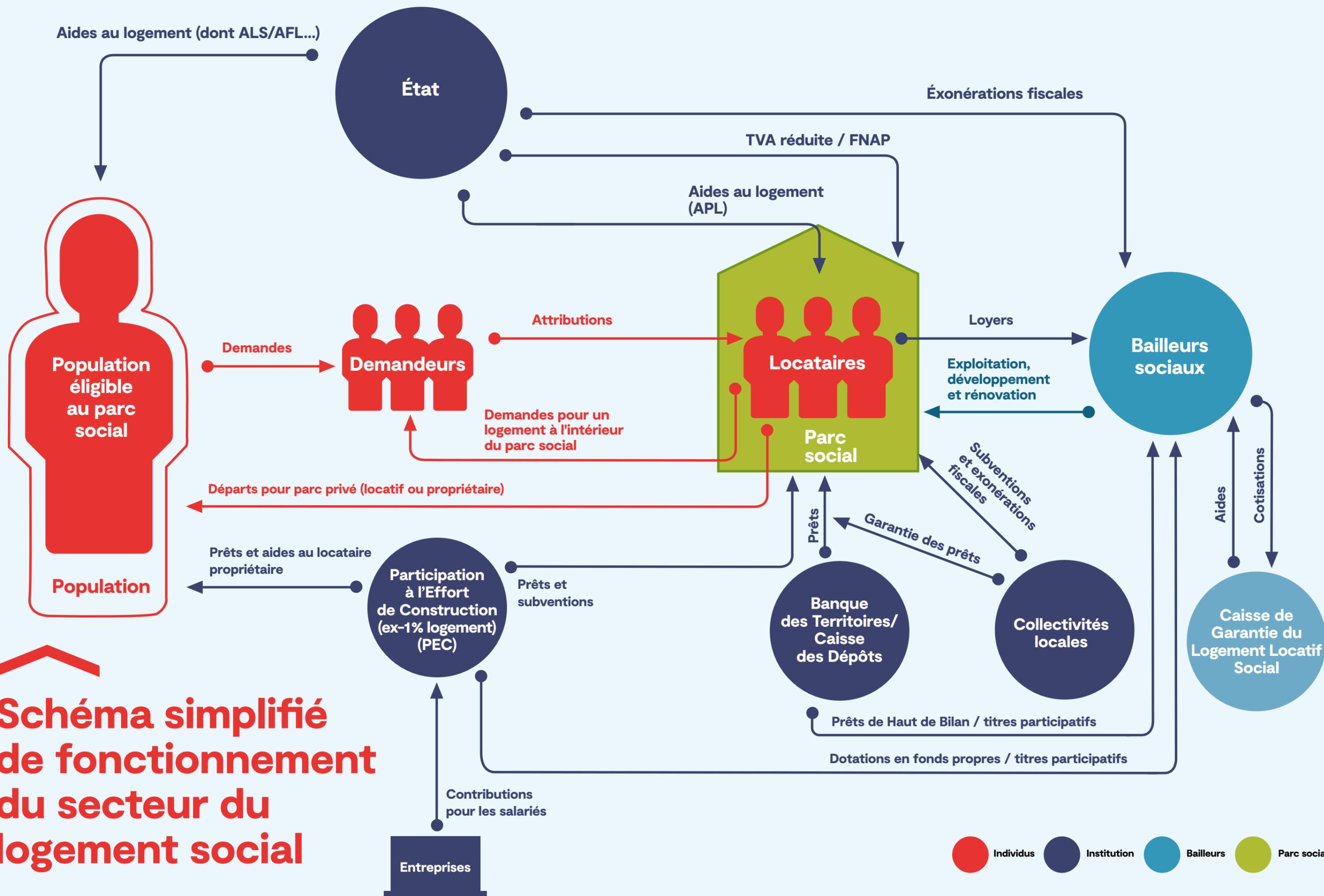
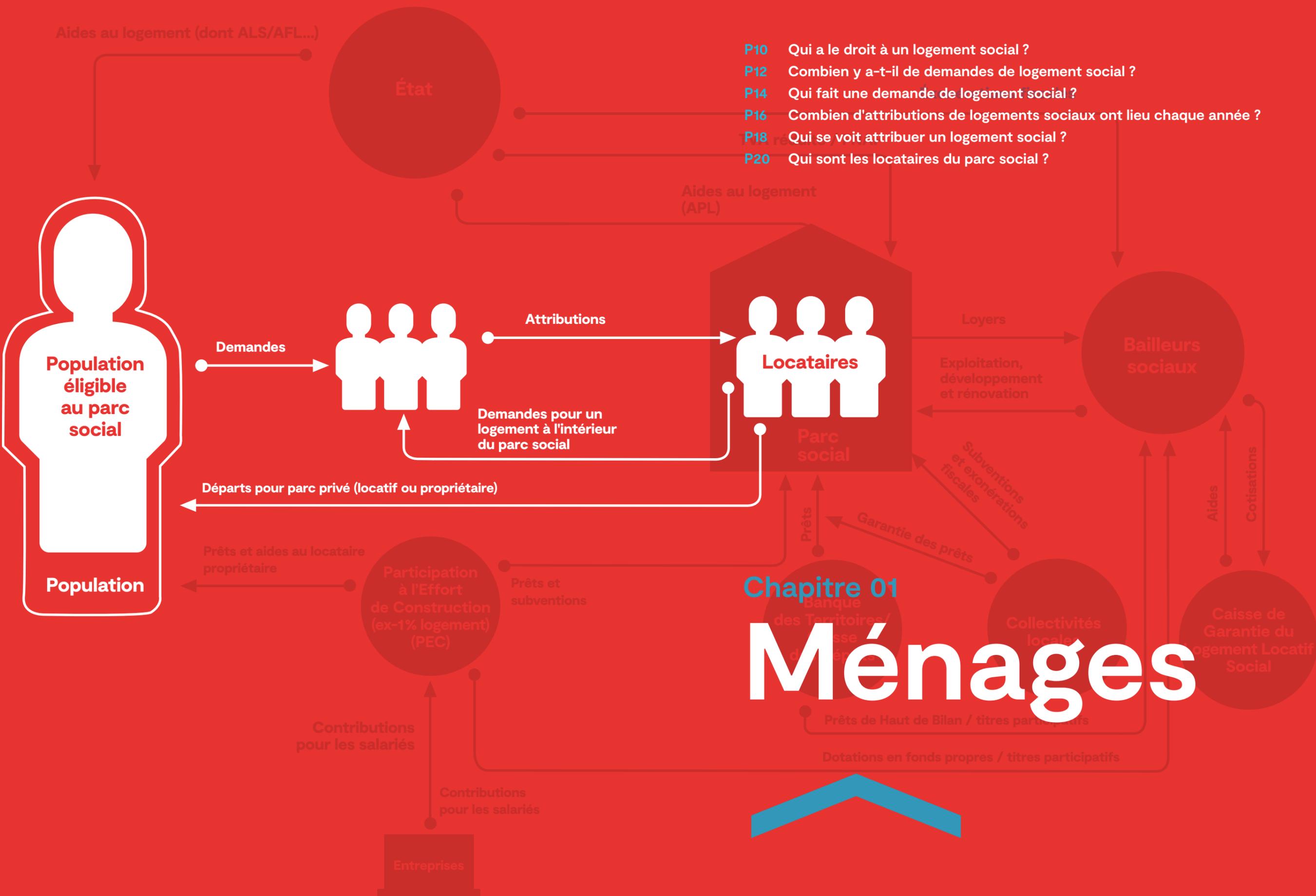


Schéma simplifié de fonctionnement du secteur du logement social



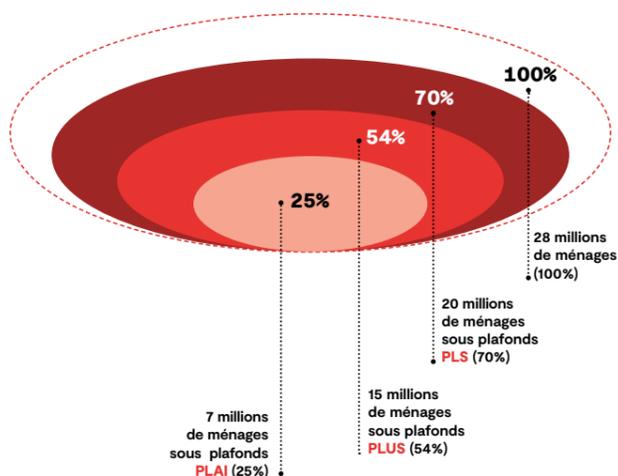
Qui a le droit à un logement social ?

70 % des ménages théoriquement éligibles au parc social...

Trois niveaux de plafonds de ressources sont définis pour l'éligibilité au parc social : PLAI (le plus bas), PLUS et PLS (le plus élevé). Chaque logement correspond à l'un de ces plafonds, en fonction pour l'essentiel de la façon dont il a été financé.

25% des ménages résidents en France ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI (7 millions de ménages). 54% des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS (15 millions) et 70% aux plafonds les plus élevés, les plafonds PLS (20 millions).

Nombre des ménages résidents en France selon leur degré d'éligibilité au parc social

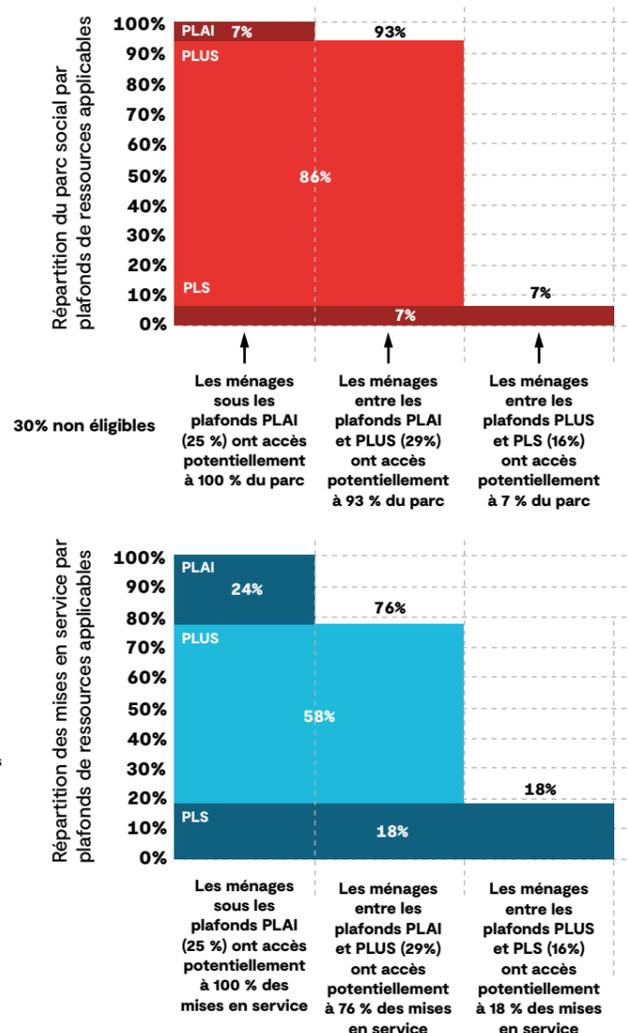


Source : Fidéli 2019

...mais l'essentiel du parc est accessible à 54 % des ménages

Dans les faits, le parc social est très majoritairement composé de logements soumis aux plafonds PLUS (86%). Les ménages qui y sont éligibles représentent 54% des résidents. Ces derniers sont également éligibles aux logements PLS, leurs plafonds étant plus élevés que ceux du PLUS. À noter toutefois une part plus importante des logements soumis aux plafonds de ressources PLAI et PLS parmi les logements disponibles à la location chaque année, du fait du poids plus important de ces logements parmi ceux mis en service (les mises en service représentant environ 20% de l'offre disponible chaque année, le reste correspondant à des rotations). Les plafonds de loyers associés à chaque logement n'étant pas en lien direct avec les plafonds de ressources, il s'agit ici d'un accès théorique au parc, ne prenant pas en compte la capacité réelle des ménages à payer le loyer.

Part du parc social (en haut) et des mises en service (en bas) auxquelles les ménages sont éligibles par section du parc et par rapport aux plafonds



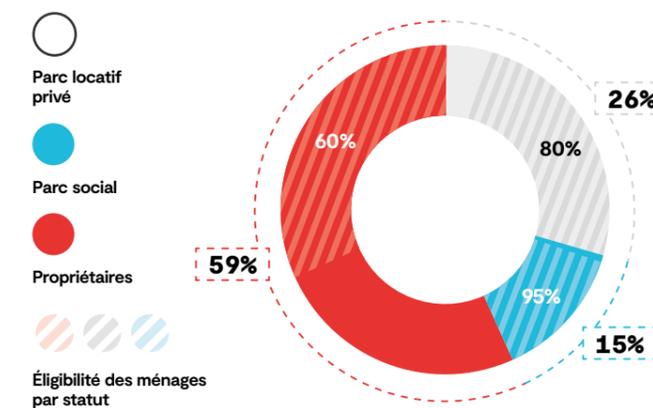
Fidéli 2019 et RPL au 1^{er} janvier 2020 – Traitements ANCOLS

66 % des locataires du parc privé sont éligibles aux logements sociaux PLUS

Les ménages locataires du parc privé représentent 26% des résidents de France métropolitaine. Parmi eux, 66% ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS, soit les plafonds associés aux logements les plus répandus.

Si les propriétaires occupants, qui représentent 59% des résidents, sont 60% à être éligibles au parc social, un logement peut leur être refusé si leur logement actuel est adapté à leurs besoins ou susceptible de générer des revenus suffisants pour accéder à un logement du parc privé (article L.441-2-2 du CCH).

Répartition des ménages résidents par statut d'occupation France entière



Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

Part des ménages locataires du parc privé éligibles au parc social selon les différents plafonds de ressources



Quelles sont les conditions d'accès au parc social ?

Les plafonds de ressources applicables pour déterminer l'accès au parc social sont définis en termes de Revenu Fiscal de Référence (RFR) de l'année N-2 en fonction de :

- > La composition familiale du ménage : ensemble des personnes qui occuperont le logement, et dans le cas des couples sans enfant, l'âge des conjoints ;
- > La localisation du logement : 4 zones sont définies (dont 1 pour les DROM).

Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements PLUS en 2024

CATÉGORIE DE MÉNAGES	PARIS ET COMMUNES LIMITOPHES	ÎLE-DE-FRANCE HORS PARIS ET COMMUNES LIMITOPHES	AUTRES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES	OUTRE-MER
1. Une personne seule	33 857 €	33 857 €	29 435 €	26 491 €
2. Deux pers. ne comportant aucune pers. à charge à l'exclusion des jeunes ménages ou une pers. seule en situation de handicap	50 603 €	50 603 €	39 309 €	35 378 €
3. Trois pers. ou une pers. seule avec une pers. à charge ou jeune ménage sans pers. à charge ou deux pers. dont au moins une est en situation de handicap	66 333 €	60 826 €	47 271 €	42 544 €
4. Quatre pers. ou une pers. seule avec deux pers. à charge ou trois pers. dont au moins une est en situation de handicap	79 197 €	72 860 €	57 069 €	51 632 €
5. Cinq pers. ou une pers. seule avec trois pers. à charge ou quatre pers. dont au moins une est en situation de handicap	94 227 €	86 251 €	67 133 €	60 420 €
6. Six pers. ou une pers. seule avec quatre pers. à charge ou cinq pers. Dont au moins une est en situation de handicap	106 031 €	97 061 €	75 660 €	68 094 €
Personne supplémentaire	+ 11 816 €	+ 10 815 €	+ 8 440 €	+ 7 596 €

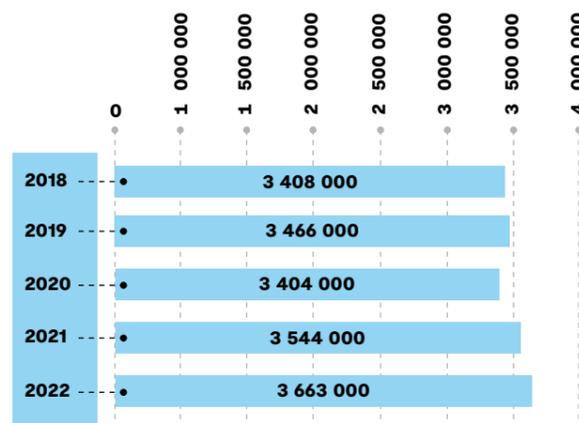
Pour aller plus loin

ANCOLS (2024), 54% des ménages résidents en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS



Combien y a-t-il de demandes de logement social ?

Volume de demandes de logement social sur la période 2018-2022



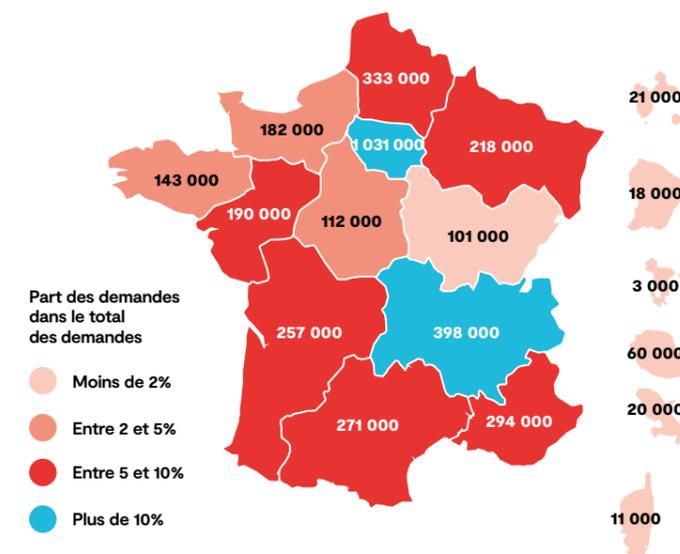
Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

Un quart des demandes sont localisées en Île-de-France



La répartition du volume et de la part des demandes par région permet de distinguer la proportion importante des demandes réalisées en zone tendue et plus particulièrement en Île-de-France. En effet, cette région porte à elle seule plus de 1 million de demandes, soit près de 28 % de l'ensemble des demandes.

Volume et part des demandes par région : moyenne 2018-2022

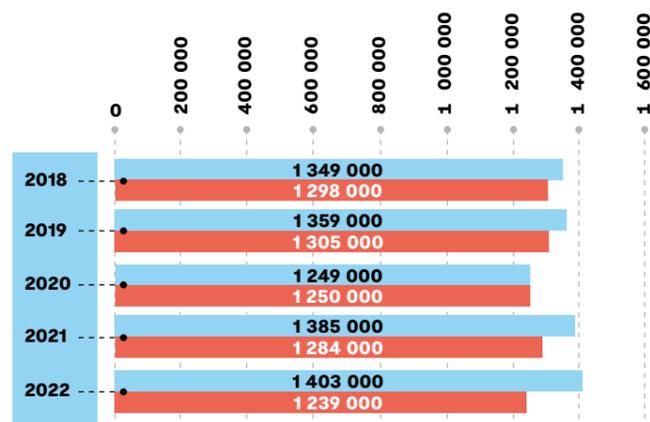


Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

3,7 millions de demandes actives en 2022

3,7 millions de demandes de logements sociaux ont été actives au moins un jour en 2022. L'autre méthode souvent utilisée pour dénombrer les demandes, consiste à prendre celles actives à une date donnée. Ainsi, au **1^{er} juillet 2022, 2,4 millions de demandes étaient comptabilisées**. L'écart entre les deux approches s'explique par le très fort renouvellement du stock de demandes : plus d'un million de nouvelles demandes sont créées chaque année (soit environ 3% de l'ensemble des ménages français) et une proportion similaire est radiée, ou bien parce qu'une attribution a eu lieu, ou bien parce que la demande n'a pas été renouvelée (les raisons les plus souvent évoquées sont le fait d'avoir trouvé un autre logement ou d'avoir été découragé ; les radiations pour oubli sont minoritaires) ou bien enfin parce que le ménage a de lui-même annulé sa demande. En revanche, quelle que soit la méthode retenue pour dénombrer les demandes, l'évolution en 5 ans est quasiment la même, à savoir 250 000 demandes de plus.

Nombre de nouvelles demandes et de radiations chaque année 2018-2022



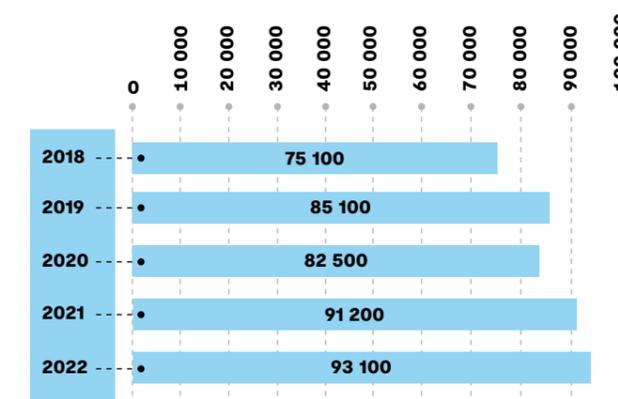
Source : Infocentre SNE – traitements ANCOLS

93 000 demandes reconnues comme DALO

Le dispositif DALO (Droit au Logement Opposable) permet aux demandeurs d'un logement social, sous certaines conditions précises, de voir leur demande reconnue comme prioritaire par une commission de médiation. Ainsi, une solution de logement doit leur être apportée en urgence en application de l'article L. 441-2-3 du CCH.

Depuis 2018, les demandes émanant des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO augmentent. 75 000 demandes étaient recensées en 2018 contre 93 000 en 2022 soit 24% d'augmentation sur la période. 68% des demandes DALO sont situées en Île-de-France et 6% des demandes de la région capitale émanaient d'un ménage DALO contre 3% en moyenne.

Volume des demandes DALO sur la période 2018-2022



Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2024), Tableau de bord 2022 des attributions de logement social
- > ANCOLS (2023), Dématérialisation de l'enregistrement de la demande de logement social : quelle différence d'aboutissement des demandes selon leur modalité de dépôt ?
- > ANCOLS (2020), La demande de logement social : quels arbitrages des ménages du dépôt à l'éventuelle attribution d'un logement ?



Comment est enregistrée la demande ?

Pour accéder à un logement social, un ménage doit au préalable faire une demande, soit entièrement en ligne via un formulaire à remplir sur un site dédié (www.demande-logement-social.gouv.fr), soit via un formulaire papier CERFA à déposer dans un guichet physique enregistreur (mairies, organismes HLM, CAF).

Une demande ne porte que sur un département, à l'exception de l'Île-de-France où une seule demande est valable pour l'ensemble de la région. Un ménage cherchant un logement à cheval entre deux départements devra donc créer deux demandes. La part des ménages ayant fait plus d'une demande est estimée à environ 10%.

L'ensemble des demandes de logement social sont recensées dans le SNE (système national d'enregistrement de la demande). Afin de faciliter l'information et améliorer l'efficacité du traitement des demandes, la loi ALUR prévoit que chaque EPCI, réservataire, bailleur, organismes et services approuvés soit doté d'un système partagé interconnecté avec le SNE.

Qui fait une demande de logement social ?

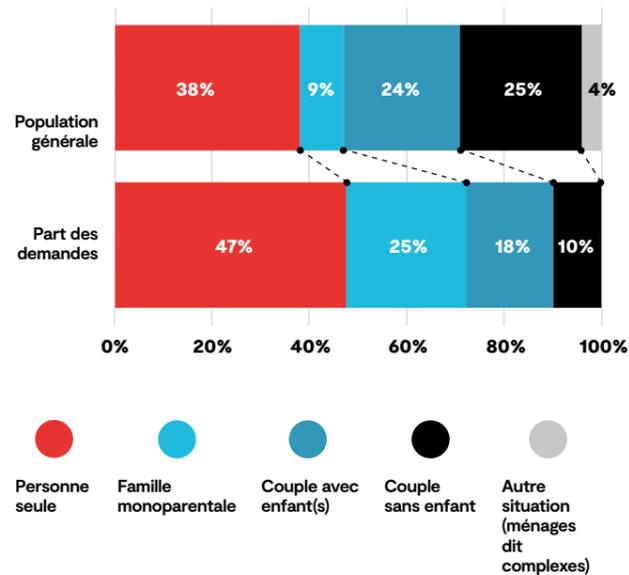
Une demande sur deux est faite par une personne seule

47% des demandes actives au moins un jour en 2022 avaient été faites par une personne seule, alors que ces ménages représentent 37% de la population générale. En lien avec la diminution de la taille des ménages en France, la croissance des demandes portées par des ménages composés d'une personne seule est supérieure à la moyenne : +17% depuis 2018 contre +7% en moyenne. De même, les demandes émanant de familles monoparentales croissent de 7% alors que celles de familles avec deux parents baissent de 5%. En 2022 les familles avec 3 enfants ou plus représentent 13% des ménages dont la moitié sont des familles monoparentales. Les familles de 3 enfants ou plus sont les seules à avoir cru davantage que la moyenne avec + 11% sur la période 2018-2022. À noter que les dénombrements présentés ici renvoient à des demandes et donc à des ménages et non des individus.

Au moins 4 ménages sur 10 en emploi

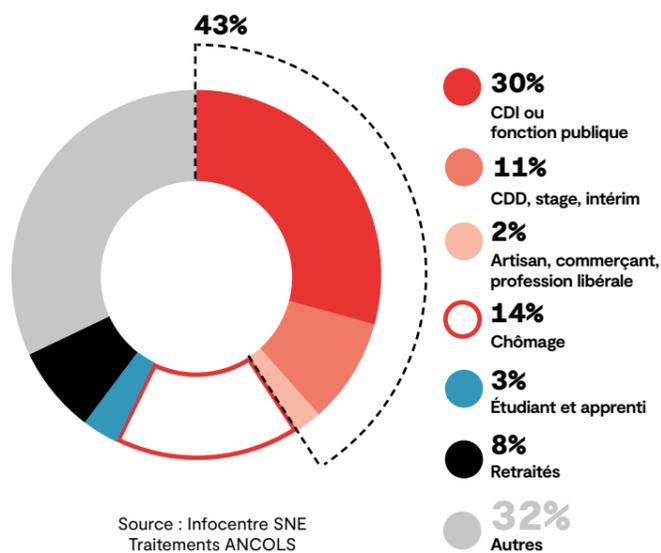
43% des demandes de logement social émanent de ménages actifs occupés, cette proportion étant stable entre 2016 et 2019. Les retraités, étant moins mobiles que les autres catégories de ménages et donc moins prompts à faire une (nouvelle) demande de logement social, représentent 8% des demandes alors qu'ils représentent environ 25% de la population générale. La catégorie « autres » représente un tiers des demandes, dans la mesure où l'item « autre » a été coché par une proportion similaire de ménages. Il est plus que probable qu'une part notable soit en emploi, le taux de 43% d'actifs occupés parmi les demandeurs, constitue donc une borne basse.

Répartition des demandes par composition familiale parmi les demandes actives en 2022



Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS & INSEE – tableau de bord de l'économie française

Répartition des demandes par statut professionnel entre 2016 et 2019



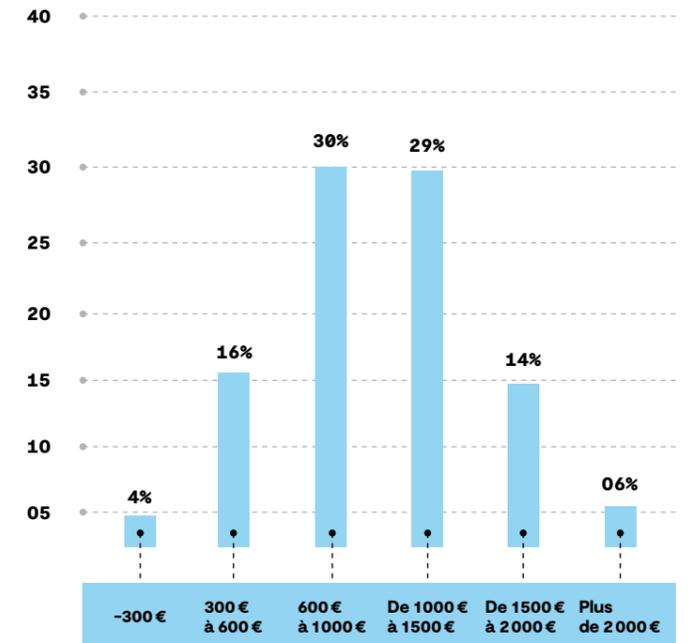
Source : Infocentre SNE Traitements ANCOLS
Champ : demandes actives au moins 1 jour dans l'année, entre 2016 et 2019, selon la situation du demandeur principal

1 300 € par mois et par UC : la moyenne des ressources des demandeurs

Bien que 70% des ménages soient éligibles au parc social, les demandes de logements sociaux sont davantage le fait des ménages les plus modestes. Ainsi, si 11% des ménages éligibles font une demande, ce taux est de 24% pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 50% du PLAI (les plafonds les plus bas du parc social).

Ce faisant, 20% de l'ensemble des demandes ont été faites par des ménages dont les ressources par Unité de Consommation (UC) étaient inférieures à 600 € par mois. L'Unité de Consommation permet de comparer le niveau de vie de ménages de taille ou de composition différentes (créée et définie par l'Insee, la formule est la suivante : 1 pour la première personne du ménage, 0,5 pour chaque personne supplémentaire de 14 ans et plus, 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans).

Répartition des demandes selon les revenus des demandeurs par UC



Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

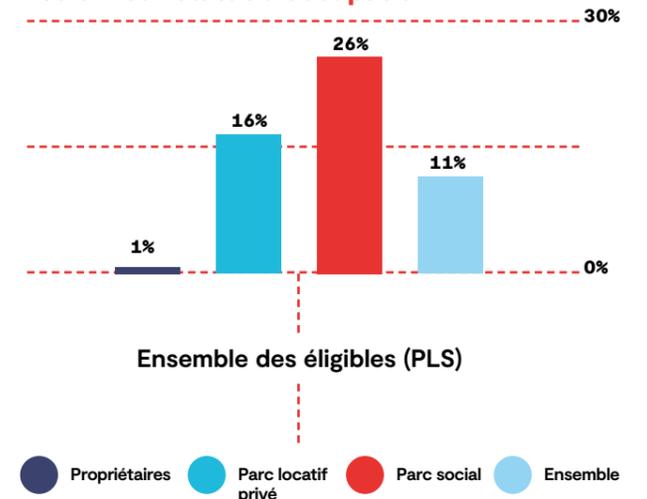
16% des locataires du parc privé ont fait une demande

Pour rappel, parmi les ménages éligibles au parc social, 11% ont fait une demande de logement social. Parmi les locataires du parc privé, le taux est de 16%.

1% des propriétaires éligibles ont fait une demande. À noter que la loi prévoit explicitement qu'un ménage propriétaire dont le logement est « adapté à ses besoins et capacités ou susceptible de générer des revenus suffisants pour accéder à un logement du parc privé peut constituer un motif de refus pour l'obtention d'un logement social » (L441-2-2 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH)), sans pour autant rendre formellement inéligibles ces ménages.

Enfin, 26% des ménages déjà locataires du parc social et dont les ressources demeurent inférieures aux plafonds (soit 95% des locataires de l'ensemble de tous les locataires du parc social), ont refait une demande de logement social. Ce faisant, un tiers des demandes de logement social émanent de ménages vivant déjà dans le parc social.

Taux de recours parmi les éligibles, selon leur statut d'occupation



Champ : ensemble des ménages éligibles au parc social en France métropolitaine
Source : Fidéli 2019 et demandes recensées en 2019 dans l'Infocentre SNE

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2023), 54 % des ménages résidents en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS
- > ANCOLS (2024), Tableau de bord 2022 des attributions de logement social
- > INSEE, Définition des unités de consommation

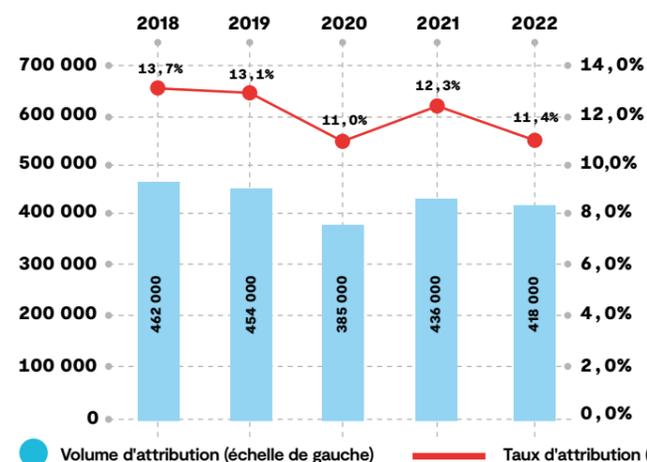


Combien d'attributions de logements sociaux ont lieu chaque année ?

420 000 attributions de logements sociaux en 2022, un chiffre en baisse

Les attributions de logements sociaux baissent de manière tendancielle passant de 467 000 en 2018 et 418 000 en 2022, soit une baisse de 10% sur les 5 dernières années. L'année 2020, marquée par la crise sanitaire, enregistre une diminution plus prononcée du fait de la forte baisse de la mobilité, particulièrement lors du premier confinement. Le taux d'attribution est également en baisse, sous l'effet conjugué d'une hausse des demandes et d'une baisse des attributions sur la période. La baisse des attributions s'explique principalement par une baisse de la rotation mais aussi par une baisse de l'accroissement net du parc : moins de mises en services et davantage de ventes.

Volume et taux d'attributions de logement social sur la période 2016-2022



Près de 3 attributions sur 10 sont faites à des ménages vivant déjà dans le parc social

En 2022, 27% des attributions (soit 114 000) se sont faites au bénéfice de ménages vivant déjà dans le parc social, une proportion stable sur les 5 dernières années. Pour rappel, ils représentent 26 % des demandeurs.

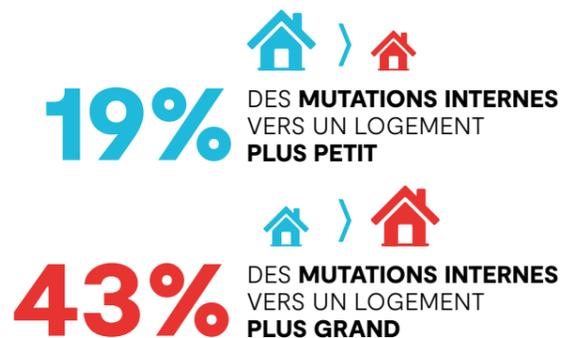
Les ménages qui se voient attribuer un nouveau logement déménagent le plus souvent pour plus grand : ils sont ainsi 43% à accéder à un logement d'au moins une pièce supplémentaire. En parallèle, 19% entrent dans un logement plus petit que celui qu'ils occupaient précédemment. La mobilité se fait principalement au sein du même territoire : sur la période 2015-2018, 83% des mobilités internes avaient eu lieu au sein du même EPCI.

Répartition des logements attribués aux demandeurs d'un nouveau logement social, ventilée selon la typologie du logement social occupé avant déménagement (en %)

LOGEMENT OCCUPÉ AVANT LE DÉMÉNAGEMENT	LOGEMENT OCCUPÉ APRÈS LE DÉMÉNAGEMENT					Total
	T1	T2	T3	T4	T5+	
T1	13%	43%	34%	8%	1%	100%
T2	2%	32%	48%	16%	2%	100%
T3	1%	11%	40%	40%	8%	100%
T4	1%	8%	28%	45%	18%	100%
T5+	1%	7%	27%	36%	29%	100%

Note de lecture : 43 % des ménages qui vivaient dans un T1 du parc social et qui se sont vus attribuer un logement, ont déménagé pour un T2.

Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS



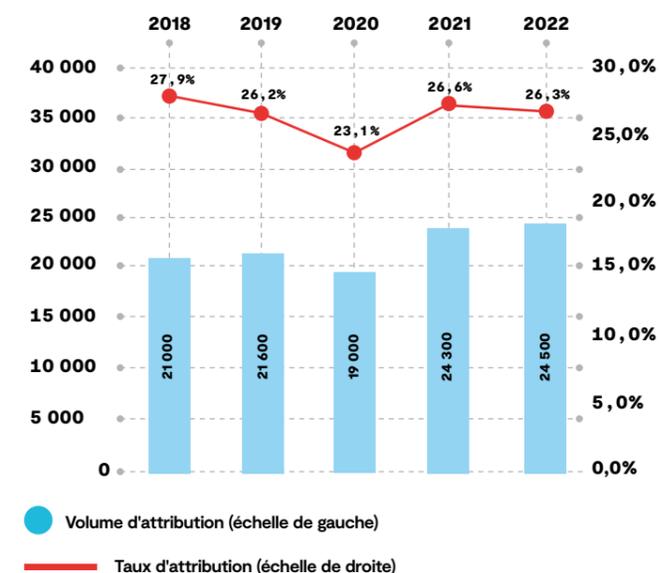
Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

24 000 attributions en 2022 à des ménages reconnus DALO

Depuis 2016, les attributions aux ménages déclarés prioritaires en application de l'article L. 441-2-3 du CCH (dits « ménages DALO ») augmentent, passant de 21 000 en 2018 à 24 500 en 2022, soit 17% d'augmentation. Le taux d'attribution est en revanche en baisse du fait d'une hausse plus importante du volume de demandeurs reconnus DALO que du nombre d'attributions à ces ménages : ainsi 75 000 ménages étaient reconnus DALO en 2018 contre 93 000 en 2022.

62% de ces attributions sont situées en Île-de-France, et une attribution sur cinq dans cette région correspondait à une situation reconnue DALO contre 1 sur 20 en moyenne (6%).

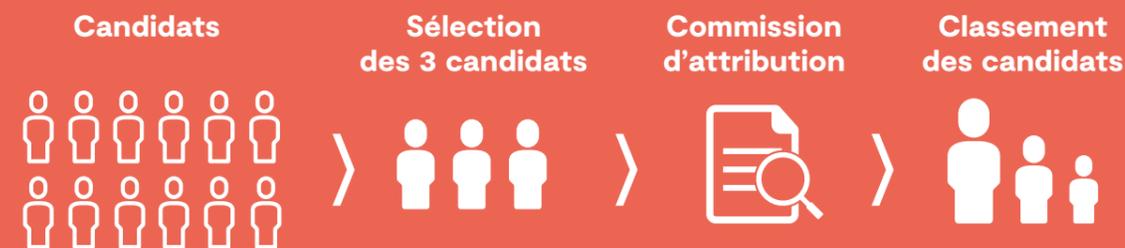
Volume et taux d'attributions aux ménages prioritaires au titre du DALO sur la période 2016-2021



Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

Comment est attribué un logement social ?

L'attribution d'un logement social à un demandeur s'effectue au sein d'une commission d'attribution de logements et d'examen d'occupation des logements (CALEOL). Composée de représentants du bailleur (y compris un représentant de ses locataires), un représentant de la mairie où se trouve le logement et un représentant de l'État, elle se réunit à intervalles réguliers et examine trois dossiers des candidats répondant aux critères pour chaque logement disponible. Les trois candidats présentés sont sélectionnés par les bailleurs ou les réservataires de logements (voir la fiche sur les contreparties de la PEC qui traite des droits de réservation, page 66), après instruction de leur dossier. Le préfet est informé de la tenue de la CALEOL et peut y participer à sa demande.



Source : Ministère chargé du logement - <https://www.ecologie.gouv.fr/attributions-logements-sociaux>

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2024), Tableau de bord 2022 des attributions de logement social
- > ANCOLS (2024), Note relative à l'obligation dite DALO du secteur de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction sur l'exercice 2022
- > ANCOLS (2021), 17 % des ménages changent d'EPCI lors d'un déménagement à l'intérieur du parc social

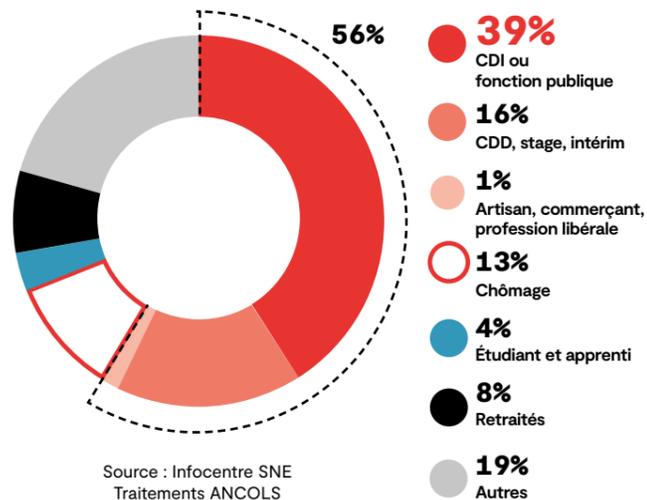


Qui se voit attribuer un logement social ?

Au moins 56% des attributions à des personnes en emploi

56% des attributions entre 2016 et 2019 correspondent à des ménages « actifs occupés ». Par rapport aux profils des demandeurs, les actifs occupés (sauf les indépendants) et les étudiants et apprentis sont sur-représentés parmi les attributaires. À titre d'exemple, les ménages classés « CDI ou fonction publique » représentent 39% des attributions alors qu'ils constituent 30% des demandeurs. A l'inverse, les chômeurs et retraités sont en proportion moins nombreux à bénéficier d'une attribution, la catégorie des « autres » étant celle la plus sous-représentée (19% des attributions pour 32% des demandes). Il est probable qu'une part importante des 19% de « autres » soit en emploi, le taux de 56% d'actifs occupés parmi les attributions, constitue donc une borne basse.

Répartition des attributions en 2022 selon la situation professionnelle

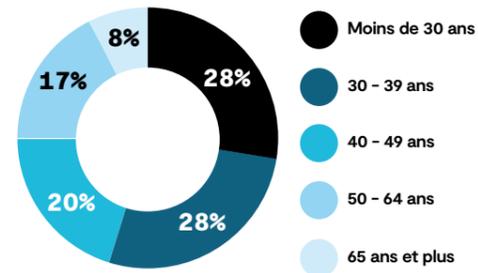


Un taux d'attribution un peu plus élevé pour les ménages jeunes et les familles monoparentales

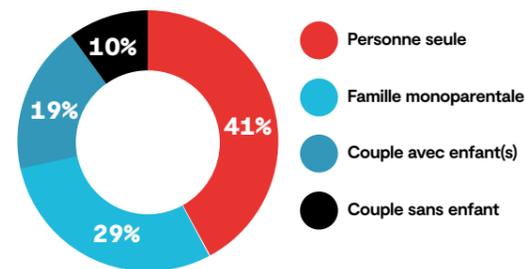
Plus de la moitié des attributions sont accordées à des ménages de moins de 40 ans. Le taux d'attribution est inversement corrélé à l'âge : de 12,9 % pour les moins de 30 ans à 9,6% pour les 65 ans et plus. L'écart entre les différents taux d'attribution est cependant suffisamment faible pour considérer en première approche que les profils des attributaires est proche de celui des ménages demandeurs.

4 attributions sur 10 correspondent à des personnes seules, mais leur taux d'attribution est inférieur à la moyenne (9,8%). Les familles monoparentales représentent 29% des attributaires et ont un taux d'attribution de 13,6%, plus élevé que les autres catégories familiales. Néanmoins, ici aussi, l'écart entre les différents taux d'attribution est suffisamment faible pour considérer en première approche que les profils des attributaires est proche de celui des ménages demandeurs en termes de composition familiale.

Répartition des ménages qui se sont vu attribuer un logement selon l'âge du principal demandeur en 2022



Répartition des ménages qui se sont vu attribuer un logement selon leur situation familiale en 2022



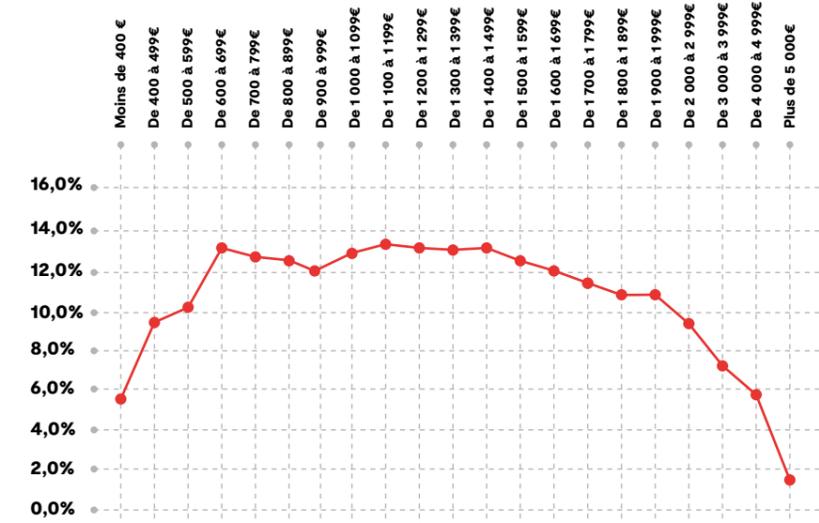
50 000 attributions à des ménages disposant de moins de 600 € par mois et par UC

Près de 11% des attributions ont été faites à des ménages dont les ressources par Unité de Consommation (UC) étaient inférieures à 600 € par mois. Néanmoins, le taux d'attribution des ménages très modestes est inférieur à la moyenne. Plus généralement, le taux d'attribution en fonction des ressources suit une courbe en U inversé, croissant au début (plus les ménages ont de ressources,

plus leur taux d'attribution augmente), puis est à peu près stable entre 600 € et 1 500 € par UC, avant de décroître.

À noter que près de 20% des dossiers avec attribution n'ont pas de revenus renseignés dans le SNE, alors que les bailleurs sont tenus de compléter ces éléments s'ils ne sont pas déjà renseignés, lors de l'attribution.

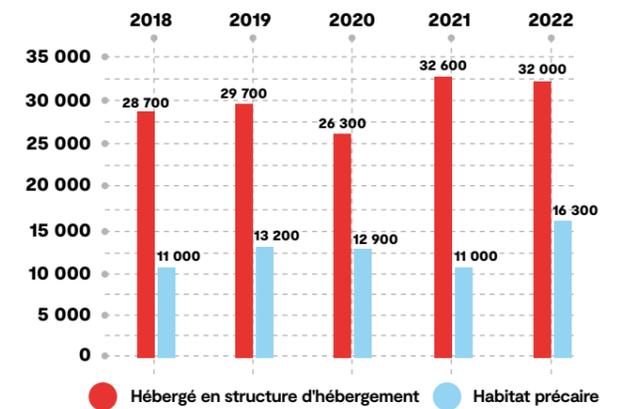
Taux d'attribution selon les ressources par UC en 2022



Près de 50 000 attributions à des ménages venant d'habitat précaires et de centres d'hébergement

Plus de 10% des attributions portent sur des ménages en habitat précaire ou vivant en structure d'hébergement, soit près de 50 000 attributions. Malgré un recul de l'ensemble des attributions de 4% en 2022 en moyenne, les attributions aux ménages vivant en habitat précaire augmentent de 1% par rapport à 2021 atteignant un volume d'un peu plus de 16 000 attributions. Le taux d'attribution des ménages vivant en structure d'hébergement est de 15%, contre 11% en moyenne.

Volume d'attributions aux ménages selon le mode de logement avant attribution (2018-2022)



Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2024), Tableau de bord 2022 des attributions de logement social
- > OFCE, Fondation Abbé Pierre (2023), Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ?
- > ANCOLS (2021), Quelle part du parc social hors QPV est accessible aux ménages les plus modestes ?
- > ANCOLS (2021), Bilan et perspectives d'amélioration de la mise en œuvre de l'obligation d'attributions de logements sociaux situés en dehors d'un QPV à des ménages modestes



Qui sont les locataires du parc social ?

Des locataires plus riches que les attributaires

Les ménages locataires du parc social habitant dans leur logement depuis au moins deux ans ont un niveau de vie moyen de 16 800 € en 2019 contre 15 300 € pour les locataires arrivés depuis un an et moins dans leur logement. Le niveau de vie est défini comme le revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC), c'est-à-dire le revenu mis à disposition du ménage pour consommer et épargner. Ainsi, 26% des ménages arrivés depuis 1 an et moins dans leur logement du parc social appartiennent aux 10% des ménages les plus pauvres, contre 19% pour ceux arrivés depuis 2 ans et plus dans leur logement.

Niveau de vie moyen des...

... NOUVEAUX ATTRIBUTAIRES

15 300 €

... DES LOCATAIRES VIVANT DEPUIS AU MOINS 2 ANS DANS LEUR LOGEMENT

16 800 €

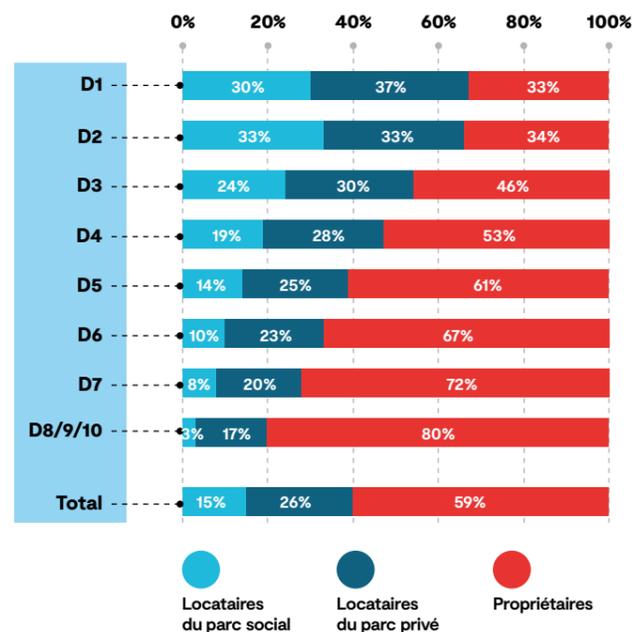
Des locataires plus modestes que la moyenne

32% des locataires du parc social, en 2019, disposaient d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, contre 21% parmi les locataires du parc privé et 8% parmi les propriétaires (le taux de pauvreté est défini comme la proportion d'individu ayant un niveau de vie inférieur à 60% de la valeur médiane). Plus largement, le revenu de vie moyen dans le parc social est de 16 500 € contre 21 100 € pour les locataires du parc privé et 28 000 € pour les propriétaires.

Néanmoins, le parc social accueille aussi des classes moyennes. Ainsi, 14% des ménages appartenant au 5^{ème} décile (D5) et 10% des ménages du 6^{ème} décile (D6), à savoir les deux déciles médians, vivent dans le parc social.

À noter enfin que si le parc social accueille en proportion davantage de ménages modestes, 70% des ménages du premier décile n'habitent pas dans le parc social.

Part des ménages vivant dans le parc social, ventilé par décile de niveau de vie



Note de lecture : parmi les 10 % de l'ensemble des ménages français ayant le plus faible niveau de vie (D1), 30 % sont locataires dans le parc social.

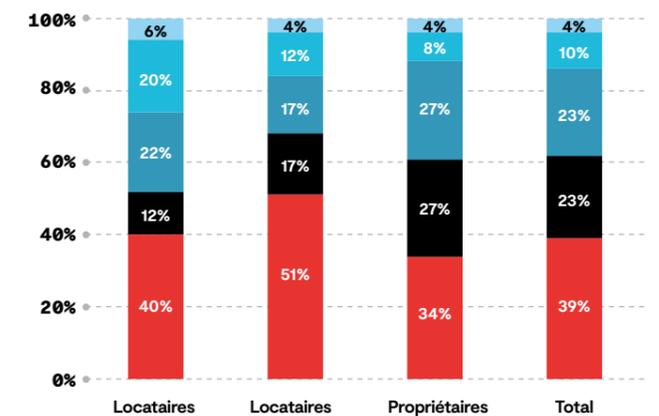
Source : Fidéli 2019

Des types de ménages proches de la population française mais davantage de familles monoparentales

La composition familiale des ménages du parc social est proche de celle de la population française avec 40% de ménages composés d'une personne seule. Néanmoins, les couples sans enfant sont relativement moins présents (12% contre 23%) au profit des familles monoparentales (20% contre 10%).



Répartition des ménages par composition familiale selon le statut d'occupation



Source : Fidéli 2019

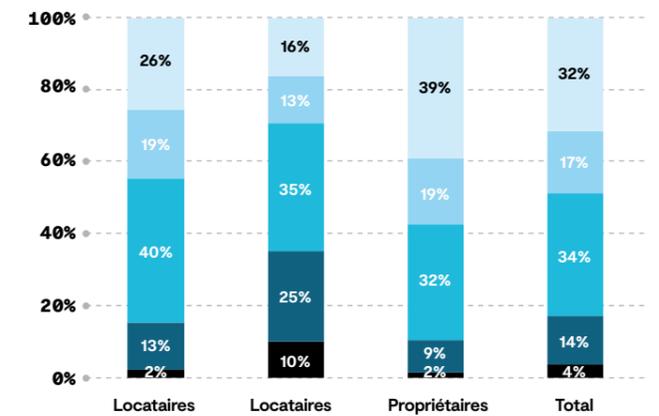
Champ : les logements ayant une personne de référence du ménage rattachée

Plus jeunes que les propriétaires, plus vieux que les locataires du parc privé

La moyenne d'âge des titulaires du parc social se situe à 53 ans, contre 58 ans pour les propriétaires et 45 ans pour le parc locatif privé. En lien avec la sur-représentation des ménages avec enfants, 40% des titulaires d'un bail dans le parc social sont âgés entre 35 et 54 ans, un tiers des titulaires dans le parc locatif privé ont moins de 35 ans alors que 39% des propriétaires ont 65 ans et plus.



Répartition des ménages par âge de la personne de référence du ménage selon le statut d'occupation



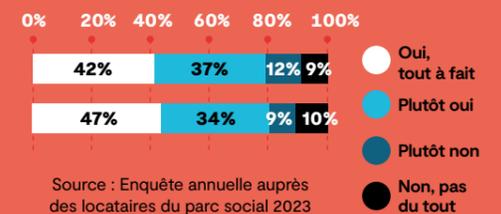
Source : Fidéli 2019

Champ : les logements ayant une personne de référence du ménage rattachée

Des locataires satisfaits de leur logement

8 ménages locataires du parc social sur 10 sont satisfaits de leur logement, proportion stable depuis 2021. La satisfaction est cependant moindre pour les ménages vivant en Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) et pour les ménages avec enfants (respectivement 71% et 73%). Les principales insatisfactions viennent du mauvais état du logement et de sa petitesse. Concernant le quartier, 81% des ménages sont satisfaits de leur quartier, 68% dans les QPV. Les principales sources d'insatisfaction sont des problèmes de voisinage et de délinquance.

Satisfaction des ménages locataires du parc social de leur logement et quartier



Source : Enquête annuelle auprès des locataires du parc social 2023

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2023), Enquête annuelle auprès des locataires du parc social 2023.
- > INSEE : tableau de bord de l'économie française (données démographiques 2020)



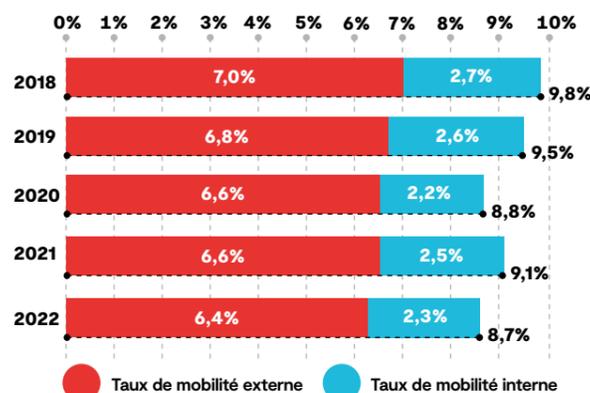
Quelle est la mobilité dans le parc social ?

Un taux de mobilité tendanciellement en baisse

En moyenne, l'offre de logements disponibles à la location est composée à 80% des logements provenant de la rotation : couplée à la diminution des mises en service, la baisse de la rotation dans le parc explique ainsi la baisse des attributions observée en 5 ans. Elle passe en effet de 9,8% à 8,7%, le rebond de 2021 n'étant dû qu'au caractère atypique de l'année 2020 avec le Covid et les confinements associés.

410 000 logements ont été libérés en 2022 dont 110 000 dans le cadre d'une mobilité interne (c'est-à-dire un déménagement au sein du parc social) et 300 000 lors d'un départ du parc social.

Taux de mobilité dans le parc social, ventilé entre mobilité interne et externe entre 2018 et 2022



Source : RPLS – SNE – Traitement ANCOLS

Un taux plus faible en zone A bis mais qui tend à repartir à la hausse

Plus la tension est élevée, plus la mobilité est faible. En revanche, tendanciellement, elle diminue davantage dans les territoires détendus et tend même à remonter en zone A bis (voir la carte des zonages page 70). Ainsi, si la zone A bis connaît les taux de mobilité les plus bas, avec 5,7% en 2022, elle se caractérise par un taux supérieur à celui qui était constaté en 2019. Cette tendance ne semble pas être un épiphénomène, dans la mesure où le taux de 2020 avait peu baissé et le rebond de 2021 a été plus marqué qu'ailleurs.

Taux de mobilité ventilé selon le zonage ABC, entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022	différence entre 2022 et 2019
Abis	5,7%	5,6%	5,5%	6,2%	5,7%	0,2%
A	7,4%	6,9%	6,5%	7,1%	6,9%	-0,2%
B1	10,2%	9,9%	9,4%	9,5%	9,0%	-0,9%
B2	11,5%	11,2%	10,1%	10,6%	10,3%	-0,9%
C	13,0%	12,7%	11,6%	11,6%	11,2%	-1,5%

Source : RPLS

Note : l'écart est dû à des arrondis

80%

DE L'OFFRE DE LOGEMENTS POUR ÊTRE LOUÉS PROVIENNENT DES ROTATIONS

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2023), Combien de demandes de logement social non pourvues par la seule rotation annuelle ?
- > ANCOLS (2022), Demande non pourvue par la seule rotation
- > ANCOLS (2021), 7 % des ménages quittent le parc social chaque année



Un ménage sur deux a quitté son logement après 5 ans

Après 5 ans, un logement sur deux a été libéré. Après 10 ans, seul un tiers des logements est encore occupé par le même ménage. En revanche, près d'un ménage sur 3 en zone A bis et 1 sur 8 en général, habite encore le même logement 20 ans après y être entré.

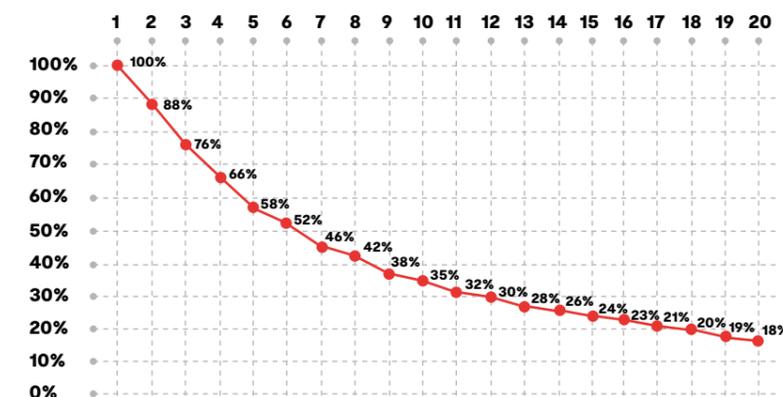
Ces résultats ne sont pas contradictoires avec la baisse de la mobilité : ainsi, si 53% des ménages avaient quitté leur logement après 5 ans en 2015, ils étaient 50% en 2018 et 46% en 2022, soit 7 points de moins en 7 ans.

Part des ménages encore présents dans leur logement après 5, 10 et 20 ans, ventilée selon le zonage ABC (moyenne 2018-2022 avec exclusion de l'année 2020)

	5 ans	10 ans	20 ans
Abis	68%	47%	29%
A	62%	40%	21%
B1	48%	28%	14%
B2	43%	25%	11%
C	38%	21%	9%
Total	52%	32%	17%

Source : RPLS

Part des ménages encore présents dans leur logement au cours du temps (moyenne 2018-2022 à l'exclusion de l'année 2020)



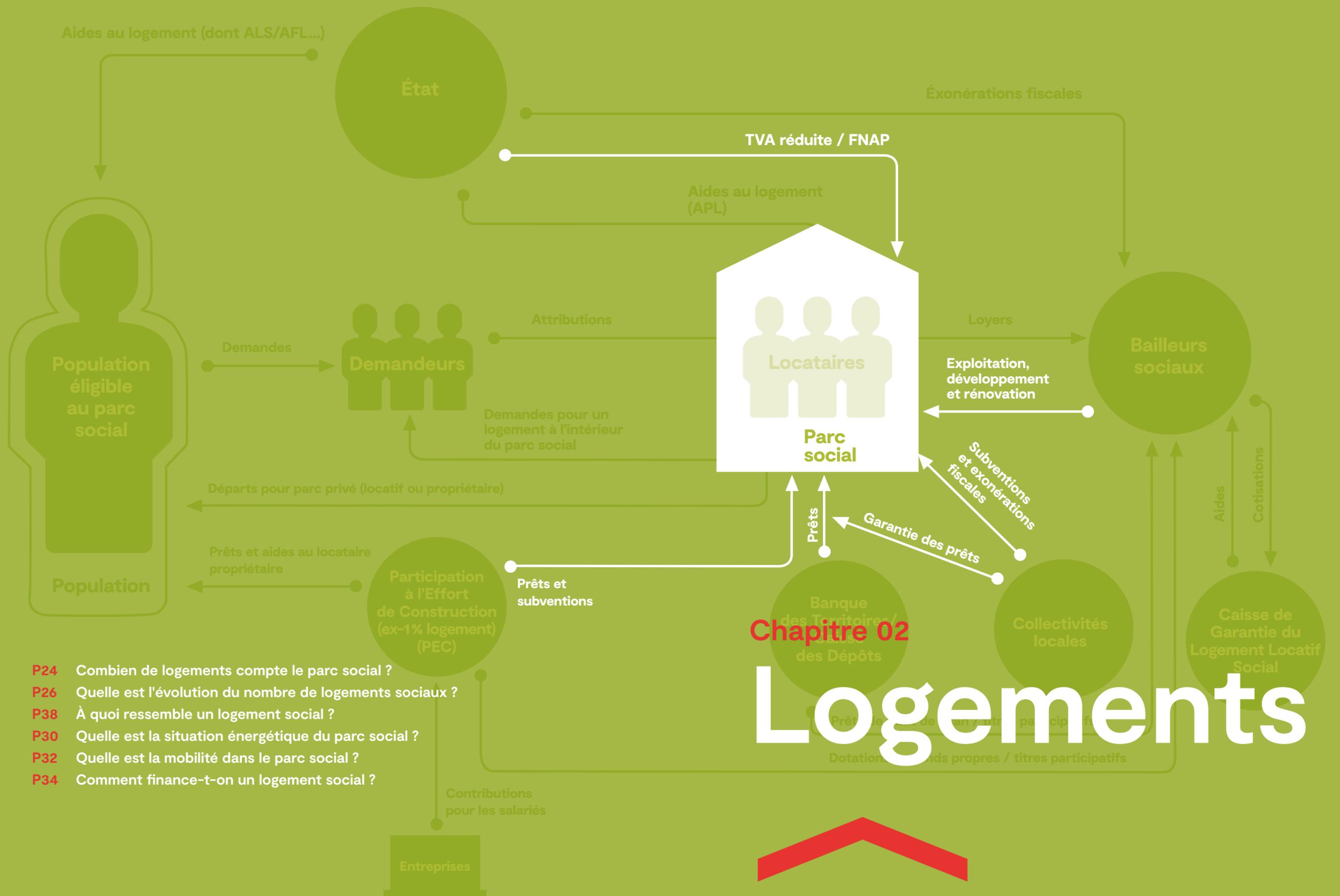
Source : RPLS

La mobilité interne optimise l'allocation du parc là où la mobilité externe libère des logements pour de nouveaux entrants

Dans le cadre d'une mobilité interne, l'objectif est bien d'offrir un logement plus adapté aux besoins d'un ménage déjà locataire. Il s'agit donc d'une optimisation de l'allocation du parc. En revanche, les logements libérés dans le cadre d'une mobilité interne l'ont été précisément parce qu'un autre logement a été attribué à ce ménage et donc qu'au préalable un autre logement a été libéré.

Schématiquement, si un ménage libère un logement en quittant le parc social deux options sont possibles : le logement est attribué à un ménage extérieur au parc social, ou bien celui-ci est attribué à un ménage en mobilité interne. Dans ce second cas de figure, le logement libéré par le ménage en mobilité interne est à son tour disponible pour être loué. Le processus recommence et ne s'arrête qu'à l'attribution d'un logement à un ménage extérieur au parc social (sauf vente, démolition ou cas de décohabitation). In fine, tout logement libéré par le départ du parc social d'un ménage aboutira à une attribution à un ménage extérieur au parc, même si une série d'attributions en mobilité interne peut avoir lieu entre temps. C'est donc bien la mobilité externe qui libère des logements pour de nouveaux entrants.

Pour plus de détails, voir la partie méthodologique de l'étude : *Combien de demandes de logement social non pourvues par la seule rotation annuelle ? (ANCOLS, 2023)*



Chapitre 02

Logements

- P24 Combien de logements compte le parc social ?
- P26 Quelle est l'évolution du nombre de logements sociaux ?
- P38 À quoi ressemble un logement social ?
- P30 Quelle est la situation énergétique du parc social ?
- P32 Quelle est la mobilité dans le parc social ?
- P34 Comment finance-t-on un logement social ?

Combien de logements compte le parc social ?

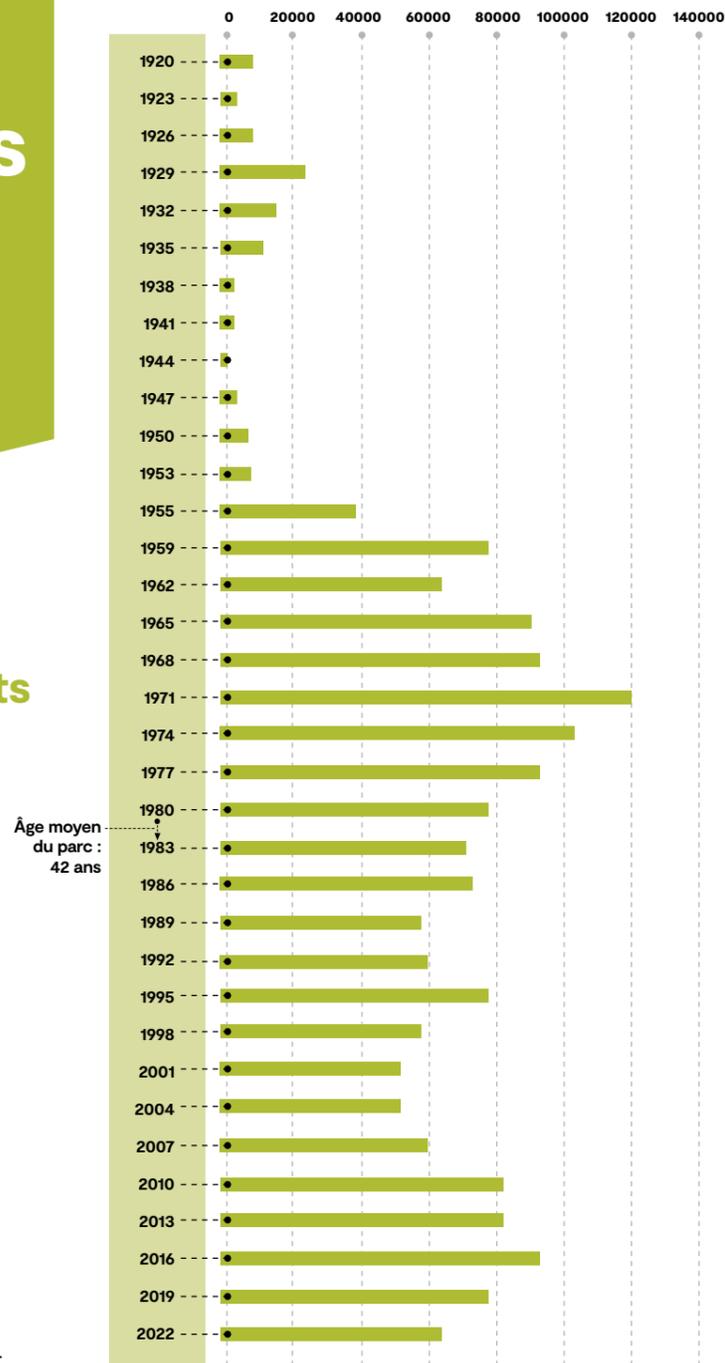
Un parc de plus de 5 millions de logements locatifs sociaux, fruit d'un siècle d'accumulation

Un logement social le reste indéfiniment (sauf rares exceptions comme la vente HLM). Ce faisant, si le parc compte aujourd'hui 5 millions de logements, c'est le fruit de plus d'un siècle d'accumulation de constructions, et plus récemment de rachats de logements privés ou bien de conversion de bureaux et autres bâtiments en logements. La moyenne d'âge des logements sociaux est de 42 ans.

Trois niveaux de plafonds de ressources sont aujourd'hui définis pour l'accès au parc social : PLAI, PLUS et PLS. En 2023, plus de 4,3 millions de logements soit la très grande majorité du parc social sont soumis aux plafonds de ressources PLUS (Voir la Fiche "Qui a le droit à un logement social ?" page 10). Environ 400 000 logements sont soumis aux plafonds PLAI (les plus bas). Pour rappel, ces derniers sont accessibles à 24% des ménages français. Les logements soumis aux plafonds PLS représentent une part similaire à celle des PLAI. Chaque logement social correspond à l'un de ces plafonds, en fonction pour l'essentiel de la façon dont les logements ont été financés.

En outre, 3% du parc des bailleurs sociaux est constitué de logements intermédiaires ou équivalents. La loi autorise en effet les organismes HLM à détenir jusqu'à 10% de logements intermédiaires et peuvent aussi posséder des filiales de logements intermédiaires dédiées. Les SEM de leur côté ne sont pas limitées sur leur part de logements intermédiaires ni de parc libre (mais ces logements ne sont pas intégrés dans les différents dénombrements).

Répartition du parc social actuellement en activité selon l'année de mise en service



Âge moyen du parc : 42 ans

Source : RPLS au 1^{er} janvier 2023 – Traitements ANCOLS
Champ : parc des organismes OLS à l'exception des logements non-conventionnés des SEM de Métropole

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2023), 54% des ménages résidant en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS
- > OCDE (2020), Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain

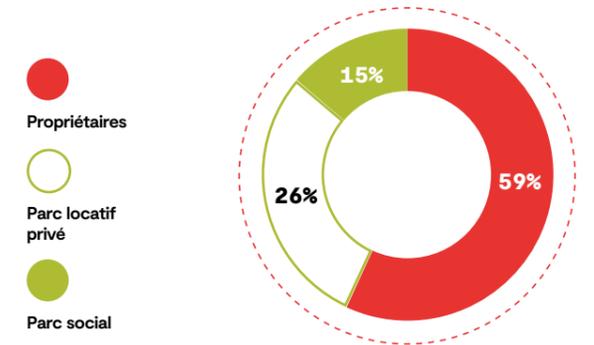


15% des résidences principales sont des logements sociaux

En France, près de 6 ménages sur 10 sont propriétaires du logement qu'ils occupent.

Le parc locatif regroupe donc 4 ménages sur 10 dont les deux tiers sont locataires du parc privé et l'autre tiers locataire du parc social. Autrement dit, le parc locatif social représente 15% des résidences principales.

Répartition des ménages résidents par statut d'occupation



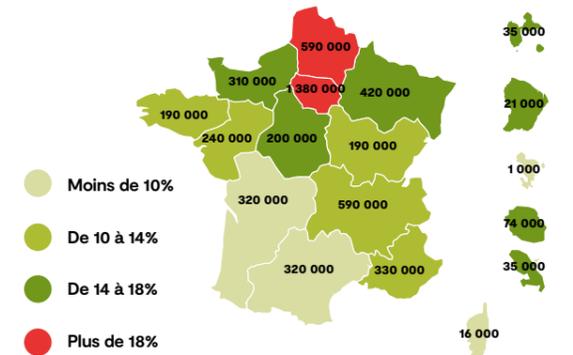
Source : Infocentre SNE – Traitements ANCOLS

Un quart des logements sociaux sont situés en Île-de-France

Le parc social est davantage présent dans le nord de la France, à l'image de l'histoire industrielle du pays mais aussi celle des années d'après-guerre avec des destructions plus marquées au Nord. À l'inverse, les logements sociaux ne représentent qu'un peu moins de 10% des résidences principales en Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

L'Île-de-France est la région où la part des logements sociaux est la plus forte parmi les résidences principales avec un taux de 22%. En outre, la région capitale regroupe à elle seule un logement social sur quatre.

Nombre de logements sociaux par région et part des logements sociaux parmi les résidences principales

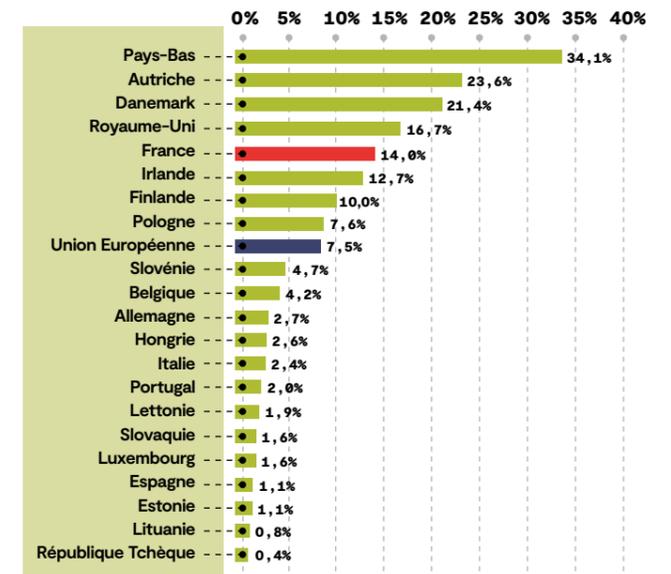


Source : RPLS au 1^{er} janvier 2023 – Recensement de la population 2020 – Traitements ANCOLS

Une part de logements sociaux supérieure à la moyenne européenne

En Europe, il existe de grandes disparités dans la part des logements sociaux parmi les résidences principales, recouvrant des niveaux et des formes d'interventions des politiques du logement différents. Il est ainsi des pays où le logement social est très peu présent comme la Grèce ou l'Espagne, où l'accent est mis sur l'accession à la propriété. D'autres pays comportent peu de logements sociaux (entre 4 et 10% du parc des résidences principales) et en réservent l'accès aux ménages les plus pauvres notamment en Allemagne, en Belgique et en Irlande. Une troisième catégorie de pays se caractérise par une part élevée de logements sociaux, avec une conception soit « universaliste » (sans restriction à l'accès), comme en Suède et aux Pays-Bas. La France s'inscrit quant à elle dans un modèle dit « généraliste », avec l'existence de plafonds de ressources limitant l'accès à certains ménages mais suffisamment élevés pour s'adresser potentiellement à une part importante de la population.

Part de logements sociaux parmi les résidences principales dans différents pays européens



Source : OCDE

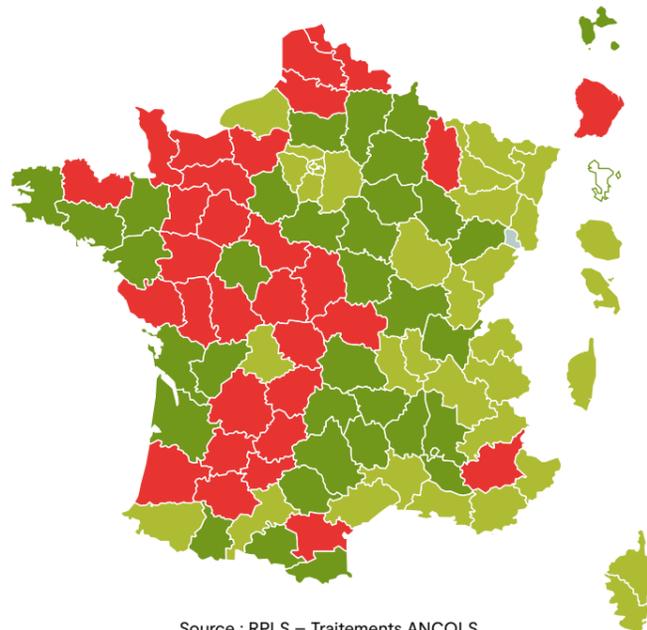
À quoi ressemble un logement social ?

15% de maisons

Le parc social comprend 15% de logements individuels, contre 56% en moyenne parmi les résidences principales en France (27% dans le parc locatif privé et 80 % parmi les propriétaires).

La part de maisons dans le parc social peut être importante y compris dans des territoires tendus, comme dans le Nord, en raison du poids des cités minières du siècle dernier. Néanmoins, c'est dans les territoires détendus et dans l'Ouest qu'elles sont davantage présentes. À l'inverse, elles sont sous-représentées sur la façade méditerranéenne et dans l'Est ainsi que dans les DROM, à l'exception de la Guyane.

Part de maisons dans l'ensemble des logements locatifs sociaux, par département



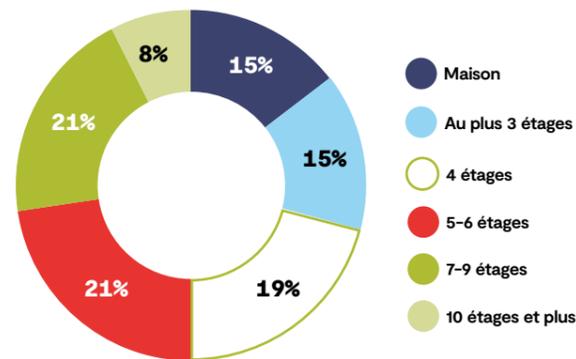
Source : RPLS – Traitements ANCOLS

40% des logements collectifs sont situés dans des immeubles d'au plus 4 étages

34% des logements du parc social, soit 40% des logements collectifs du parc social (hors maisons donc), appartiennent à des immeubles d'au plus 3 étages (4 niveaux avec le rez-de-chaussée). À l'inverse, seuls 8% de l'ensemble des logements du parc sont dans des immeubles d'au moins 10 étages. En nombre d'immeubles, leur part serait encore plus petite, ces bâtiments comprenant par définition un nombre important de logements.

À l'image du reste du parc résidentiel, les hauts immeubles sont davantage présents dans les zones denses. Ainsi, 31% des logements franciliens appartiennent à des immeubles comptant au moins 7 étages.

Estimation de la répartition des logements selon la taille de l'immeuble auquel ils appartiennent



Source : RPLS – Traitements ANCOLS

Note de lecture : 15% des logements du parc social sont dans des immeubles d'au plus 3 étages, soit 4 niveaux.

Note : estimation construite à partir du RPLS en supposant que tout logement présent en R+n a sous lui R+(n-1) logements. En toute rigueur, pour le rez-de-chaussée, le taux a été estimé à 0,8 logement, à l'image de ce que l'on trouve en moyenne dans le RPLS pour les logements pour lesquels le numéro de l'étage est renseigné.

La part en % des maisons

- Moins de 15%
- Entre 15 et 25%
- Plus de 25%

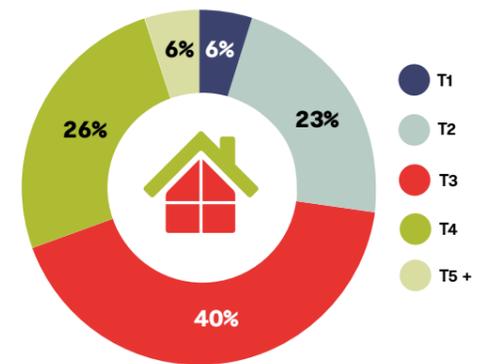
2 appartements sur 3 sont des T3 et T4

Alors que 40% des demandes de logements sociaux émanent de personnes seules, 29% des logements du parc social correspondent à des T1 ou T2. Conclure à un déséquilibre de l'offre et de la demande pour cette raison serait néanmoins faux : avec 8 demandes pour 1 attribution en moyenne en 2022, la demande de T3 et T4 est suffisamment importante pour que ces logements soient rapidement attribués en cas de rotation.

Dans les territoires détendus où la demande en logement social est proche voire parfois excède l'offre, il est en revanche vrai que les grands logements connaissent davantage de vacance.

À noter cependant que, même avec une rotation plus forte des petites typologies, la demande de petits logements est plus difficile à satisfaire en raison de leur proportion plus faible dans le parc.

La répartition des logements collectifs sociaux selon le nombre de pièces



Surface habitable médiane des logements collectifs sociaux selon le nombre de pièces

Nombre de pièces	Surface habitable médiane (en m2)
1	28
2	48
3	65
4	78
5+	95

29%

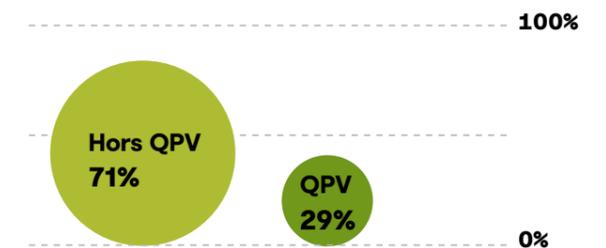
DES LOGEMENTS DU PARC SOCIAL CORRESPONDENT À DES T1 OU T2

7 logements sociaux sur 10 sont situés hors QPV

Les logements situés en QPV représentent 7% de l'ensemble des résidences principales. 65% des logements situés dans les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) sont des logements sociaux. Les 35% restants se divisent de la façon suivante : 20% de locatif privé et 15% de propriétaires. Ces quartiers sont donc très majoritairement constitués de logements sociaux.

Mais le parc social est présent dans l'ensemble du territoire : 16 000 communes ont au moins un logement social, sur les 36 000 existantes et celles qui n'en ont pas sont très majoritairement des petites communes rurales.

Part des logements sociaux en QPV et Hors QPV



RPLS – Traitements ANCOLS

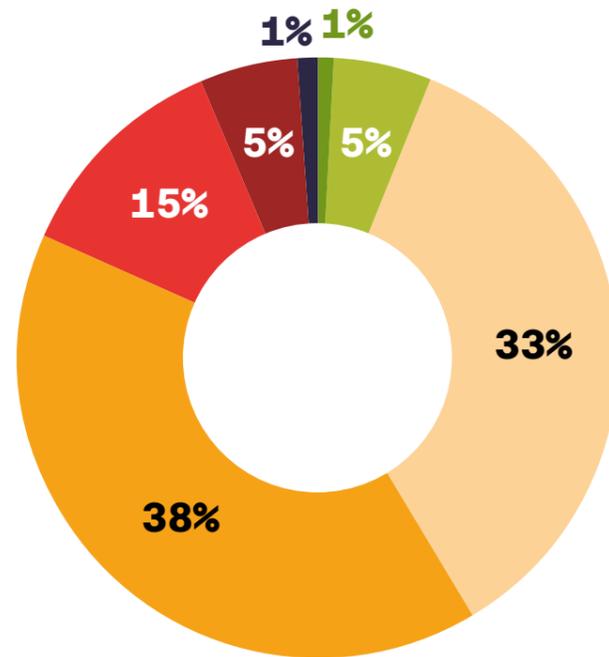


Pour aller plus loin > ANCOLS (2022), Vacance dans le parc social



Quelle est la situation énergétique du parc social ?

Répartition des logements sociaux selon leur étiquette de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022



6% du parc social classés comme passoires thermiques



Source : RPLS – traitements ANCOLS

Le Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) est l'outil utilisé pour mesurer l'efficacité énergétique des logements. Réformé en 2021, il prend dorénavant davantage en compte les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Les passoires thermiques, à savoir les logements classés F et G, représentaient 6% du parc social début 2022, soit **environ 300 000 logements**. Interdites à la relocation respectivement à partir du 1^{er} janvier 2025 et 1^{er} janvier 2028, les bailleurs sociaux déclarent être relativement confiants sur leur traitement avant les échéances légales. Leur inquiétude porte davantage sur l'éradication des logements étiquetés E pour lesquels l'interdiction de relocation a été fixée au 1^{er} janvier 2034 et qui représentent 15% du parc, soit 750 000 logements.

La situation du parc social est cependant meilleure que celle du parc privé. Selon l'Observatoire National la Rénovation Énergétique (ONRE), la part du parc privé classé comme passoires thermiques est deux fois supérieure à celle du parc social.

Pour aller plus loin

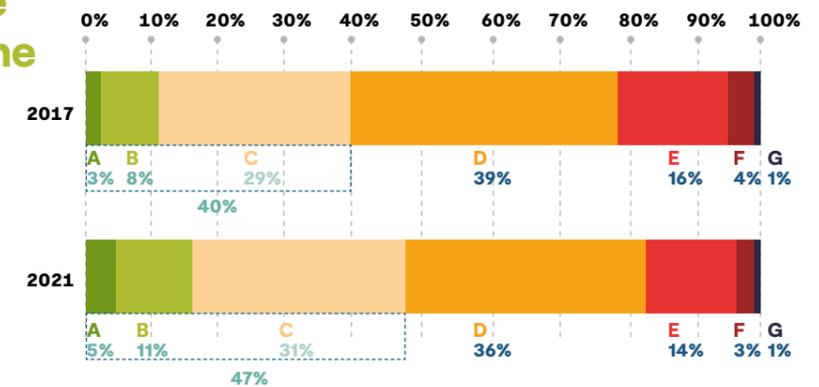
- > ANCOLS (2024), Étude sur la rénovation des passoires thermiques dans le logement social
- > CGDD, SDES, ONRE (2023), Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2023
- > ANCOLS (2023), 6 % de passoires thermiques dans le parc social : première estimation basée sur le nouveau mode de calcul du DPE
- > ANCOLS (2022), Étude sur la rénovation thermique des logements du parc social



Une amélioration tendancielle du parc mais insuffisante pour respecter la Stratégie Nationale Bas Carbone

La performance énergétique du parc s'est améliorée ces dernières années tant en raison d'interventions sur le parc existant qu'en raison des entrées et sorties de celui-ci. La part des logements dont l'ancienne étiquette énergie (afin de pouvoir faire des comparaisons passées) était E, F ou G, a nettement diminué au sein du parc social perdant 8 points de pourcentage entre 2017 et 2021. De l'autre côté du spectre, les logements étiquetés A, B ou C ont connu une forte augmentation. Cependant, la trajectoire reste trop lente pour atteindre l'objectif fixé par la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) en 2050, à savoir une consommation d'énergie moyenne équivalente au BBC rénovation (92kWh/m²/an – étiquette B). Il en est de même pour la trajectoire en termes d'émissions de gaz à effet de serre pour laquelle la SNBC vise une division par 18 des émissions à horizon 2050.

Évolution du poids de chaque classe de consommation énergétique dans le parc social entre 2017 et 2021



Source : I RPLS – Traitements ANCOLS

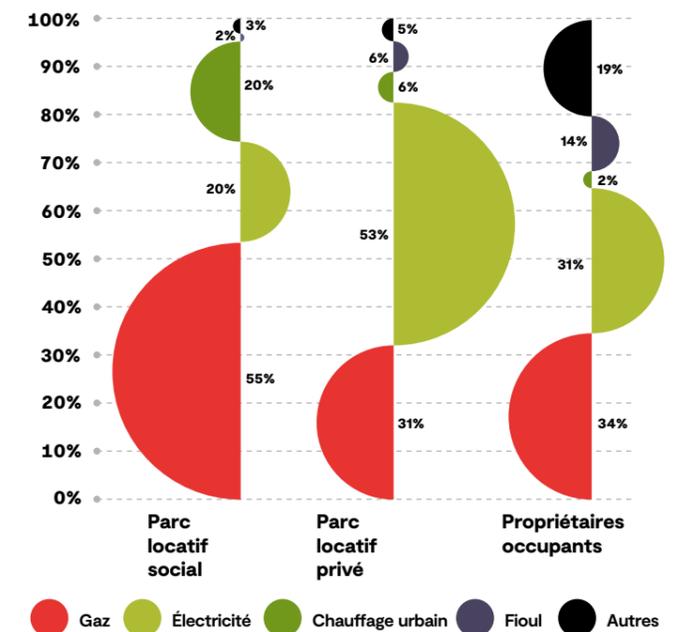
Note : Avant 2022, il n'y avait pas une unique étiquette pour le DPE mais 2 : une illustrant les émissions de gaz à effet de serre associé au logement et l'autre évaluant la consommation d'énergie du logement. C'est cette dernière qui est présentée ici.

En 2020, un logement social sur deux était chauffé au gaz

Le parc locatif social était encore largement chauffé au gaz, à hauteur de 55% en 2020, contre environ un tiers dans le parc locatif privé et parmi les propriétaires occupants. À noter que cette différence n'est pas due à la plus grande part de logements collectifs au sein du parc social. Tout statut d'occupation confondu, le gaz représente un tiers des modes de chauffage dans le logement collectif.

En revanche, le recours au chauffage urbain est plus important dans le parc social avec 1 logement sur 5 chauffé avec ce mode, bien plus que dans le parc privé. Une partie de l'écart observé entre parc privé et parc social peut s'expliquer par la plus grande part de logements collectifs et urbains : tout statut d'occupation confondu, le chauffage urbain représente 10% des modes de chauffage dans le logement collectif. A l'opposé, il était très peu présent dans l'individuel.

Modes de chauffage selon le statut d'occupation du logement



Source : I RP 2020

Quelles ont été les évolutions du DPE en 2021 ?

Le DPE a été réformé le 1^{er} juillet 2021. Concrètement, cela entraîne cinq modifications principales :

- Le DPE est devenu opposable ;
- La méthode de réalisation du DPE nommée méthode 3CL s'applique maintenant à l'ensemble des logements. L'utilisation des factures pour estimer la consommation des logements n'est plus possible ;

- La méthode 3CL a été actualisée : changement du coefficient de conversion de l'énergie finale en énergie primaire, prise en compte du confort d'été, modulation en fonction de la zone climatique et de l'altitude du logement, etc. ;
- Dorénavant l'étiquette DPE est déterminée selon un « double-seuil » prenant en compte la consommation d'énergie mais aussi les émissions de gaz à effet de serre, alors qu'avant seul le critère de consommation d'énergie était pris en compte. L'étiquette finale correspond à la plus mauvaise performance, soit en consommation d'énergie soit en émissions de GES ;
- Les seuils à prendre en compte pour chaque paramètre ont été révisés.

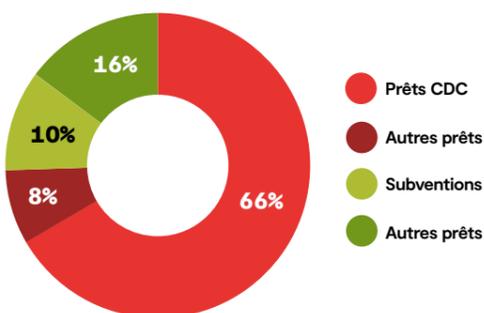
Comment finance-t-on un logement social ?

Un financement assuré en grande partie par l'emprunt...

En 2022, 74% des financements permettant de réaliser des nouveaux logements sociaux provenaient d'emprunts, la très grande majorité étant ceux de la Banque des Territoires/Caisse des Dépôts. Le reste correspond soit à des fonds propres des bailleurs (16%), soit à des subventions (10%). Dans ce dernier cas, la contrepartie des fonds apportés correspond à des droits de réservation, c'est-à-dire à la possibilité de désigner pour des logements qui doivent être attribués, 3 candidats parmi le contingent de demandeurs que gère l'entité ayant apporté des subventions, principalement des collectivités locales ou Action Logement Service (ALS) (voir la fiche sur les droits de réservation page 66).

À noter que ces ventilations ne prennent pas en compte la décote de TVA dont bénéficient les bailleurs et qui constitue une subvention indirecte en amont du financement puisqu'elle est déduite du coût de l'opération. Cette décote représente plus de 10% du coût d'une opération.

Ventilation des financements



Source : Bilan 2022 des logements aidés – base SISAL

... dont les prêts de la Caisse des Dépôts : PLAI, PLUS et PLS...

Les prêts de la Banque des Territoires/Caisse des Dépôts se divisent entre les prêts fonciers, éventuellement des prêts de haut de bilan (des prêts bonifiés octroyés à l'échelle d'un bailleur et non d'une opération même si leur emploi est fléché vers des opérations de construction ou de réhabilitation) et les prêts construction : PLAI, PLUS, PLS (et LLTS et LLS dans les DROM).

Ces derniers, qualifiés de filière de financement principal, structurent très fortement l'opération qu'ils financent, et plus particulièrement les logements, chacun d'entre-eux bénéficiant individuellement de l'un de ces prêts. Leur octroi conditionne ainsi :

- la signature de la convention APL entre les services de l'Etat (ou les territoires dans lesquels cette responsabilité a été déléguée, on parle alors de « délégataire des aides à la pierre ») permettant que le ménage occupant bénéficie potentiellement des APL s'il est éligible (voir la fiche "Quelle est la part des loyers prise en charge par la solidarité nationale ?" pour plus de détails sur les APL page 42).
- les plafonds de ressources pour pouvoir accéder au logement
- les plafonds de loyers que pourra pratiquer le bailleur. Le loyer maximum fixé lors de la signature de la convention sera par la suite actualisé selon l'IRL.

En contrepartie, ces prêts présentent un certain nombre d'avantages pour les bailleurs :

- adossés au taux du livret A (TLA), ils suivent à peu près l'évolution de l'inflation et donc l'évolution des loyers, et ont historiquement été bon marché pour les bailleurs sociaux
- en cas d'évolution du TLA, c'est la durée du remboursement qui est modifiée et non le montant des annuités, permettant de neutraliser à court terme les impacts d'une évolution du TLA sur la trésorerie des bailleurs (il en est quasiment de même à moyen et long terme en raison de l'indexation indirecte du TLA sur l'inflation)
- la signature de la convention APL permet à l'OLS de bénéficier de subventions et d'abattements fiscaux (entre autres des exonérations de TFPB).

À noter que les prêts PLUS, PLAI et PLS sont récents (ils ont été créés aux alentours des années 2000). Auparavant, il existait d'autres types de prêts bonifiés, mais toujours assurés par la Caisse des Dépôts. Les plafonds de loyers déterminés par le passé demeurent. En revanche, pour éviter une multiplication des plafonds de ressources, les anciens logements sont rattachés à l'un des trois plafonds actuels (PLAI, PLUS, PLS). À noter que 86% des logements sont aujourd'hui rattachés aux plafonds de ressources PLUS (voir la fiche "Qui a droit à un logement social ?" page 10).

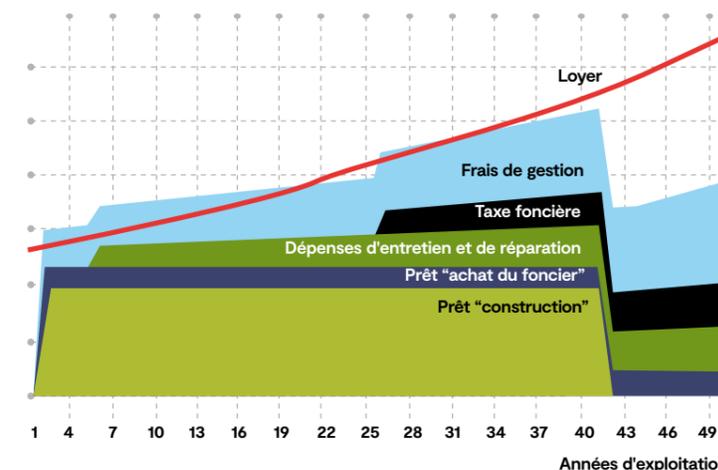
... qui vont conditionner les loyers pratiqués par les bailleurs

Pour qu'une opération aboutisse, il faut donc, lors de son montage, que les loyers envisagés vérifient deux contraintes :

- respecter les maximums définis par le prêt principal accordé de la Caisse des Dépôts à chaque logement (borne maximum)
- permettre d'équilibrer l'opération et ainsi rembourser les prêts contractés (borne minimum). En effet, pour qu'une opération soit validée, il faut en principe qu'elle soit dite « équilibrée », c'est-à-dire que les loyers couvrent pendant la durée du prêt principal, d'environ 40 ans (PLAI, PLUS, PLS, LLTS ou LLS), le remboursement des prêts ainsi que les dépenses liées à l'exploitation du logement (frais de gestion, entretien, taxe foncière...). Il est cependant autorisé que l'opération soit transitoirement en déséquilibre comme dans l'exemple ci-contre.

Avant 1977 et la création des aides personnalisées au logement (APL), dites « aides à la personne », la logique qui prévalait, consistait à verser davantage de subventions lors de la construction du logement, appelées ainsi « aides à la pierre ». La part des emprunts étant alors plus faible, le loyer de sortie (ou d'équilibre) était lui aussi plus faible. En revanche, à ce moment-là, il n'existait pas d'aides au logement à destination des ménages locataires du parc social. C'est la raison pour laquelle les logements HLMO construits dans les années 70 (environ 30% du parc) sont particulièrement bon marché par rapport au reste du parc.

Schéma montrant au cours du temps l'évolution des loyers, des différents coûts liés au logement et les remboursements des emprunts ayant permis de financer l'opération



Source : USH

L'équilibre d'opération : un principe et des aménagements

Lors d'une construction neuve de logements sociaux, le principe veut que les loyers engendrés par l'opération elle-même puissent couvrir toutes les dépenses de construction, de gestion et de financement pendant la durée de remboursement des prêts. Les risques sont donc réduits au minimum avant d'autoriser un bailleur social à construire.

Aux débuts de constitution du parc social, il y a cinquante ans, en effet, les bailleurs ne disposaient que des ressources des constructions récentes, pour lesquelles ils devaient rembourser les emprunts.

Ces emprunts sont aujourd'hui remboursés ; les loyers continuent d'apporter des ressources aux bailleurs, ressources qui peuvent être, en partie, mobilisées pour d'autres opérations neuves.

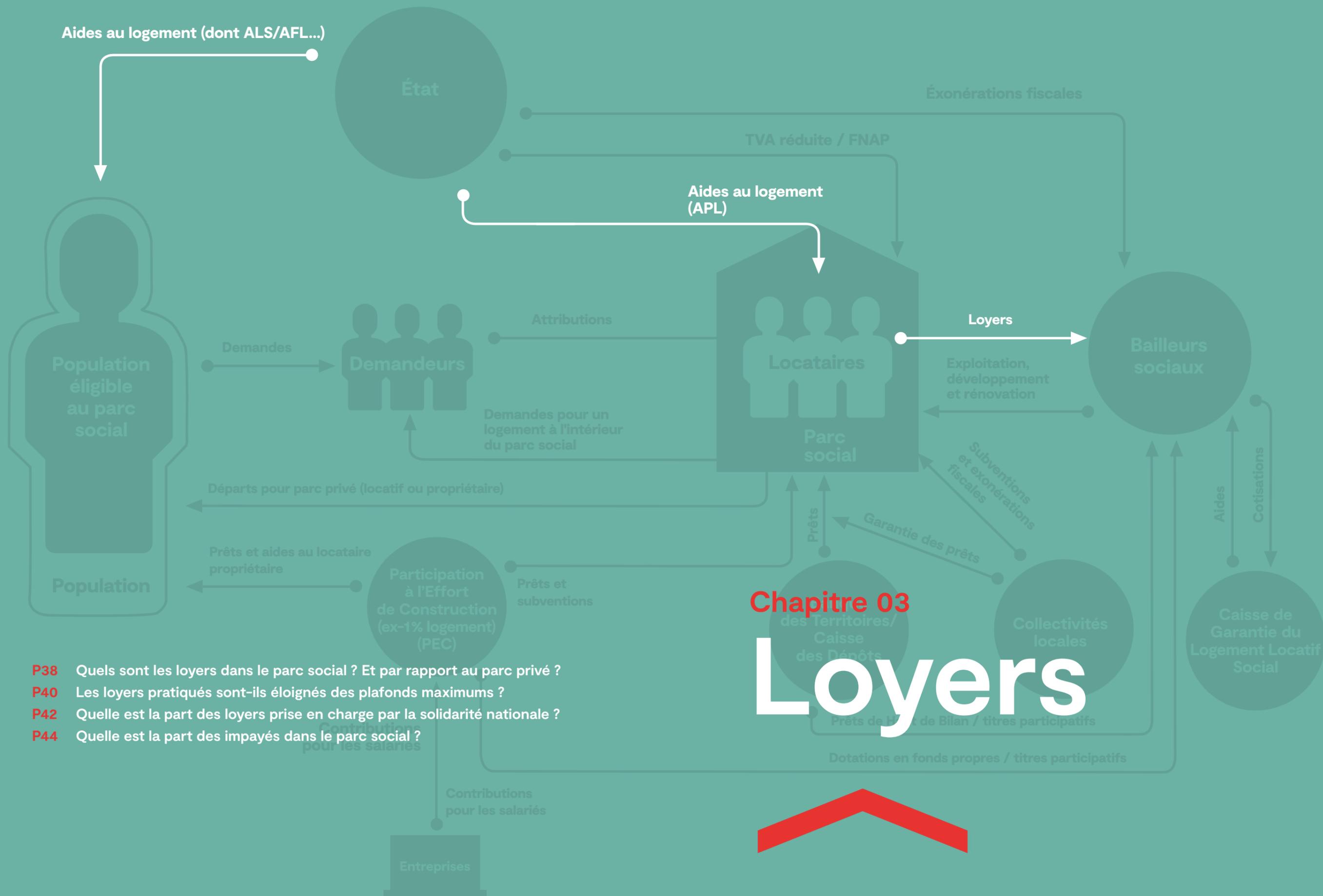
C'est pourquoi, la Banque des Territoires considère désormais que « l'équilibre financier [de l'opération] ne constitue pas un critère absolu pour l'octroi du crédit » (Banque des Territoires Perspectives 2023), la situation globale du bailleur pouvant entrer en ligne de compte.



Pour aller plus loin

- > DHUP (2024), Bilan 2022 des logements aidés
- > La Banque des Territoires (2023), Perspectives – édition 2023





Chapitre 03
Loyers

- P38** Quels sont les loyers dans le parc social ? Et par rapport au parc privé ?
- P40** Les loyers pratiqués sont-ils éloignés des plafonds maximums ?
- P42** Quelle est la part des loyers prise en charge par la solidarité nationale ?
- P44** Quelle est la part des impayés dans le parc social ?

Quels sont les loyers dans le parc social ? Et par rapport au parc privé ?

Loyers moyens des logements sociaux selon leur typologie et les zones de tension

En euros	Zone de tension					
	A bis	A	B1	B2	C	Toutes zones
Appartement						
T1	285	252	223	203	192	239
T2	384	343	316	291	273	324
T3	457	413	382	346	318	385
T4	558	462	426	377	338	432
T5 et +	685	526	482	426	368	499
Maison						
	562	535	478	435	415	443

Source : RPLS au 1^{er} janvier 2023 – Traitements ANCOLS

LES **HLMO** QUI ONT ÉTÉ CONSTRUITS DANS LES ANNÉES 70 REPRÉSENTENT AUJOURD'HUI **30%** DU PARC

Pour aller plus loin

- > SDES (2023), Les loyers réduits du parc social procurent un avantage monétaire estimé à 225 euros mensuels.
- > ANIL (2021), Marchés locaux de l'habitat : complémentarité des parcs locatifs privé et public
- > ANCOLS (2021), Application du SLS dans le parc social
- > ANCOLS (2020), La dynamique des loyers au moment de la relocation des logements du parc social
- > TREVIEN Corentin, Economie et statistique N°471 (2014), Habitat en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ?



Un loyer moyen hors charges de 384 € par mois

Les loyers moyens vont d'un peu moins de 200 € pour les logements collectifs d'une pièce dans les zones les plus détendues (voir la carte du zonage ABC page 70), à 685 € pour les appartements de 5 pièces et plus dans les zones les plus tendues, traduisant une pluralité de situations.

Bien que les loyers dans le parc social ne soient pas conditionnés par les problématiques de marché, des écarts selon les zones de tension locative existent : le coût du foncier, voire dans les zones très denses, le surcoût des travaux liés aux contraintes d'espace, ainsi que le niveau plus élevé des plafonds de loyers, expliquent des loyers de sortie plus élevés en zones tendues. À l'inverse, la concurrence avec le parc privé dans certains territoires où la demande locative est faible, contribue à avoir des niveaux bas de loyers.

Comment évoluent les loyers ?

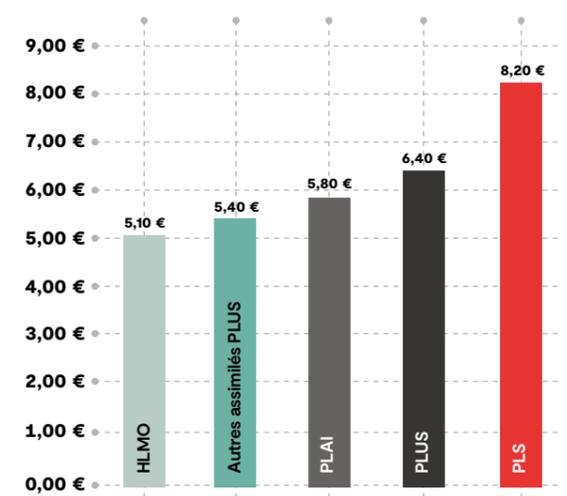
Pour les baux en cours, les revalorisations des loyers dans le parc social ont lieu au 1^{er} janvier de chaque année, à partir de l'Indice de Référence des Loyers (IRL). Il s'agit de la moyenne

De 5,10 € à 8,20 €/m² suivant la catégorie du logement

Le logement social a été conçu dans une logique d'équilibre financier des opérations de construction (puis aujourd'hui potentiellement directement d'acquisition), les loyers permettant de rembourser les emprunts contractés. Pour réduire le coût des emprunts, un taux plus faible (bonifié) peut être appliqué : c'est le cas avec les PLA1 qui bénéficient de taux plus bas que les PLUS, eux-mêmes plus bas que les PLS (voir fiche "Comment finance-t-on un logement social ?" page 34). L'autre option pour réduire le coût des emprunts, est celle d'accroître la part des fonds propres ou des subventions.

Avant 1977 et la création des aides personnalisées au logement (APL), les aides étaient versées lors de la construction de logements sous forme de subventions (« aides à la pierre »). Ce faisant, les HLMO (Habitation à Loyer Modéré Ordinaire), qui ont été construits dans les années 70, et représentent aujourd'hui encore 30% du parc, avaient bénéficié de beaucoup de subventions, permettant des loyers bas. Mais il convient de souligner qu'à l'époque, aucune aide au logement n'était versée aux ménages locataires du parc social.

Loyers moyens par catégorie de logement au 1^{er} janvier 2023



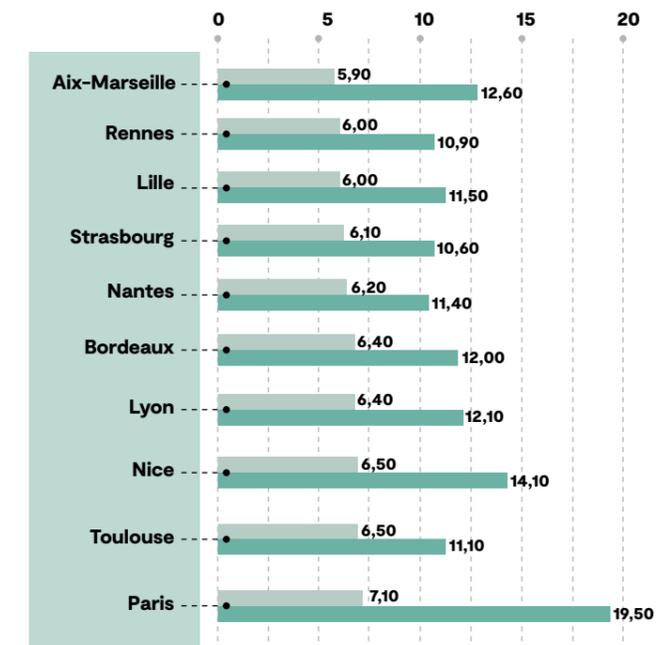
Source : RPLS au 1^{er} janvier 2023 – Traitements ANCOLS

Des loyers du parc social presque moitié moins élevés que les loyers dans le parc privé en zone tendue

Alors que le loyer médian dans la Métropole du Grand Paris est de 7,10 €/m² dans le parc social, il atteint 19,50 €/m² dans le parc locatif privé. Dans les grandes métropoles, le rapport des loyers médians entre parc social et parc locatif privé est de l'ordre de 2.

Les loyers réduits des logements sociaux donnent un avantage monétaire à celles et ceux qui y habitent. Il est estimé que les loyers du parc social sont 225 € plus bas par mois en France métropolitaine en 2020 que ceux des logements privés présentant des caractéristiques équivalentes et une ancienneté du locataire comparable. L'avantage monétaire de vivre dans un logement social est plus important dans les territoires tendus que dans les territoires détendus.

Loyers médians du parc locatif social et du parc locatif privé (en euros)



Source : Observatoires locaux des loyers 2022 (à part Nice, dernières informations en 2021) et RPLS au 1^{er} janvier 2023 – Traitements ANCOLS

Note de lecture : 50% des loyers du parc social de la Métropole du Paris sont inférieurs à 7,10 €/m² contre 19,50 €/m² dans le parc privé.

de l'évolution des prix à la consommation, hors tabac et hors loyers, sur 12 mois. Il est donc proche de l'inflation. C'est l'indice du deuxième trimestre de l'année précédente qui est utilisé pour les revalorisations au 1^{er} janvier : ainsi c'est l'IRL T2-2023 qui a servi de base au 1^{er} janvier 2024 (il y a donc néanmoins un décalage temporel entre l'inflation et les revalorisations des loyers).

Les loyers pratiqués sont-ils éloignés des plafonds maximums ?

Près de 1 logement sur 2 a un loyer très proche du plafond

Un bailleur social est libre de fixer les loyers qu'il souhaite, tant qu'il respecte les plafonds réglementaires, déterminés lors de la mise en service du logement et revalorisés chaque année suivant l'Indice de Revalorisation des Loyers (IRL). Au 1^{er} janvier 2023, en France métropolitaine, 15% des logements conventionnés du parc social loués ont un loyer égal au plafond. De manière plus large, 49% des logements sont loués à un loyer très proche du plafond, c'est-à-dire à un loyer au moins égal à 98% du plafond.

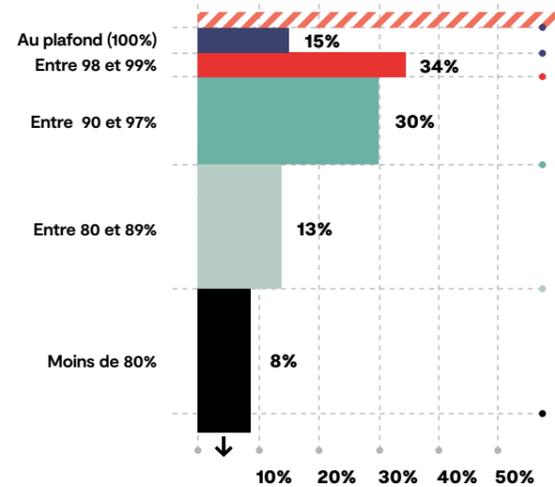
Des différences s'observent en fonction des caractéristiques des logements ou de leur localisation géographique :

→ les logements PLAI (aux plafonds de ressources les plus bas et avec des plafonds de loyers parmi les plus bas) sont 62% à avoir leur loyer proche du plafond,

→ à l'exception de la zone A bis, plus la tension baisse, moins les loyers sont au plafond : 62% des logements ont des loyers proches du plafond en zone A, contre 44% en zone A bis ou 37% en zone C (voir la carte du zonage ABC page 70).

→ dans les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV), la proportion de logements proches du plafond est moindre qu'ailleurs (41% versus 52%).

Pourcentage de logements loués au 1^{er} janvier 2023 en fonction de la distance entre le loyer pratiqué et le plafond de loyer du logement



Source : RPLS
Champ : Logements loués au 1^{er} janvier 2023

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2023), Les dispositifs dérogatoires de fixation de loyers dans le parc social
- > ANCOLS (2023), Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours



Comment sont déterminés les plafonds de loyers ?

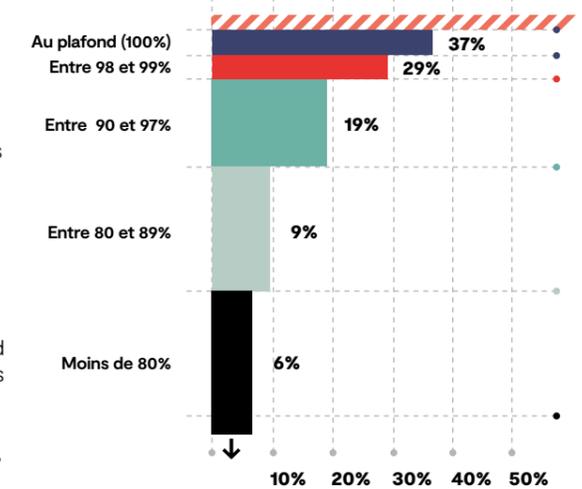
Le plafond de loyer est déterminé en amont de sa mise en service, lors de la signature de la convention entre le bailleur et l'État (ou un éventuel EPCI délégataire des aides à la pierre) permettant d'ouvrir aussi droit à l'APL pour ce logement.

Les deux tiers des relocations sont très proches des plafonds

Un logement sur trois reloués ces dernières années a un loyer égal au plafond. Plus largement, deux logements sur trois ont un loyer égal à au moins 98% du plafond. La relocation est l'occasion pour les bailleurs sociaux d'appliquer une hausse de loyers supérieure à l'IRL afin de les rapprocher des plafonds. Ainsi, avant relocation, 48% des logements reloués en 2023, avaient un loyer très proche du plafond. Après relocation, ils sont 63%.

La situation sur le marché locatif privé semble jouer un rôle sur le niveau effectif du loyer pratiqué : la concurrence possible du parc social avec le secteur privé semble freiner la mise au plafond des loyers lors de la relocation. Cela est d'autant plus vérifié dans les zones détendues où la différence de loyers entre les deux marchés peut être faible. Ainsi, plus l'écart entre le marché privé et le parc social se creuse, c'est-à-dire plus la tension sur le marché augmente, plus les loyers effectifs se rapprochent des plafonds, tout en restant compétitifs par rapport au marché privé. Ainsi, entre 2018 et 2020, en zone C, où le différentiel de loyer moyen entre le secteur privé et le secteur social était quasi nul, seuls 42% des appartements avaient un loyer égal à au moins 98% du plafond alors que, dans les zones A et Abis, où l'écart entre le parc social et le parc privé est le plus fort, ils étaient d'au moins 80%.

Pourcentage de logements reloués en fonction de la distance entre le loyer pratiqué et le plafond de loyer du logement

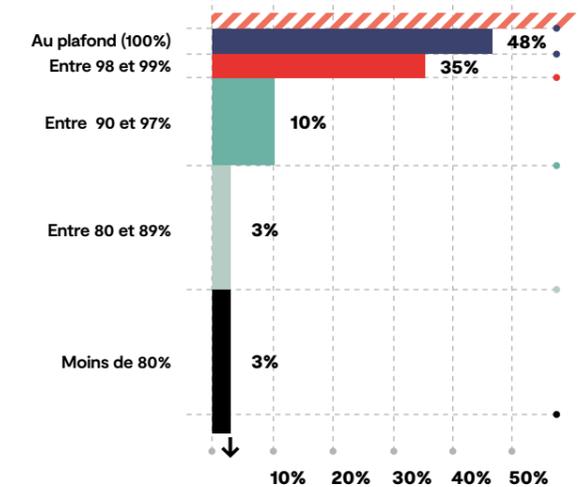


Source : RPLS
Champ : Tous les logements reloués en 2020, 2021 et 2022

Plus de 80% des mises en service sont très proches des plafonds

La moitié des logements nouvellement mis en service ont un loyer égal au plafond, plus de 80% ont un loyer au moins égal à 98% au plafond. Et cela, quelle que soit la zone de tension, contrairement à ce qui peut s'observer pour les relocations. Les disparités géographiques ou liées aux caractéristiques des logements ne s'observent pas pour ces logements.

Pourcentage de logements nouvellement mis en service en fonction de la distance entre le loyer pratiqué et le plafond de loyer du logement



Source : RPLS
Champ : Tous les logements nouvellement mis en service en 2020, 2021 et 2022

Il peut cependant être revu lors de la signature d'une CUS (Convention d'Utilité Sociale) dans le cadre entre autres des différents dispositifs dérogatoires des loyers ou bien lors de certaines réhabilitations.

À noter que pour les quelques logements non conventionnés des bailleurs sociaux, des plafonds de loyers sont aussi déterminés, mais ne sont pas renseignés dans le RPLS (Répertoire du Parc Locatif Social, base de données recensant l'ensemble des logements des bailleurs sociaux).

Enfin, les plafonds évoluent en fonction de l'IRL (Indice de Revalorisation des Loyers, voir pour plus de détails la fiche sur les "Quels sont les loyers dans le parc social ? Et par rapport au parc privé ?" page 38).

Quelle est la part des loyers prise en charge par la solidarité nationale ?

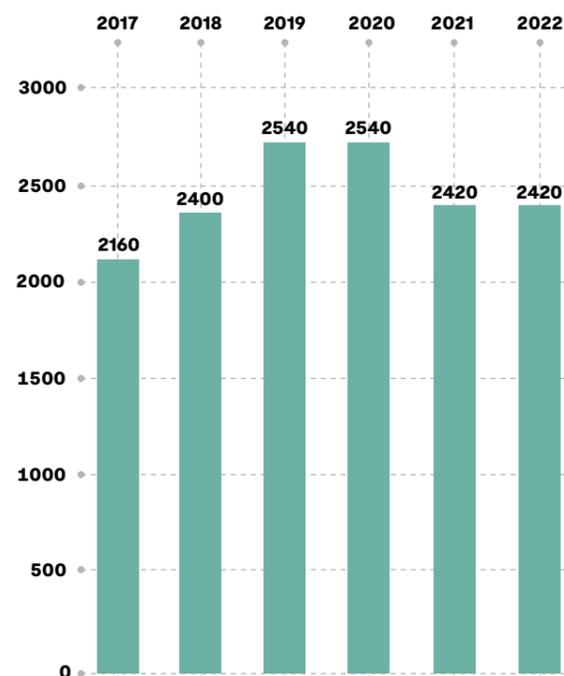
Près d'un ménage sur deux du parc est bénéficiaire de l'APL

En 2022, 2,4 millions de ménages locataires du parc social perçoivent l'Aide Personnalisée au Logement (APL) soit près d'un locataire sur deux du parc social conventionné. Bénéficiaire aussi de cette aide un peu plus de 200 000 personnes vivant dans des foyers et un peu moins de 50 000 ménages propriétaires accédants aux revenus modestes.

Une baisse du nombre de bénéficiaires de l'APL s'observe en 2021, avec le déploiement de la réforme relative à la contemporanéité des ressources des ménages prises en compte pour le calcul des droits. Sont désormais prises en compte les ressources des douze derniers mois avec une mise à jour tous les trimestres. Auparavant les ressources retenues étaient celles déclarées deux ans auparavant (N-2) et n'étaient mises à jour qu'une fois par an.

Les familles monoparentales bénéficient plus souvent de l'APL : elles regroupent 28% des ménages bénéficiaires alors qu'elles représentent 21% des locataires. À l'inverse, les couples sans enfant ne représentent que 5% des ménages bénéficiaires alors qu'ils constituent 13% des locataires (sources : Données CNAF déc. 2022 via le CASD / Fidéli 2019)

Nombre de ménages locataires du parc social bénéficiaires de l'APL (en milliers), de 2017 à 2022



Source : Compte du Logement de 2017 à 2022 - rapport
Champ : Locataires hors logements d'hébergement collectif

L'APL représente plus de la moitié du loyer pour 6 ménages bénéficiaires sur 10

En moyenne, les ménages qui bénéficient de l'APL perçoivent **210 € par mois**. A noter que **l'APL est directement versée aux bailleurs** : le locataire ne paie donc directement que le différentiel entre le loyer et l'APL. Pour 59% des ménages locataires (hors foyers) percevant l'APL, cette prestation représente plus de la moitié du loyer. Cela s'observe plus particulièrement pour les familles monoparentales (67%). À l'inverse, pour 18% de l'ensemble des locataires percevant l'APL, celle-ci représente moins de 25% du loyer. À noter cependant que les chiffres présentés ici n'intègrent pas les charges, le calcul de l'APL ne les prenant d'ailleurs pas en compte (seul un montant forfaitaire pour les charges est intégré à l'APL).

Pour aller plus loin

- > SDES (2024), Les comptes satellites du logement 2022
- > Page du site [Service-public.fr](https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12006) détaillant les conditions d'accès des différentes aides au logement et l'APL en particulier : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12006>



Montants de l'APL (1^{er} quartile, médiane, 3^{ème} quartile et moyenne) parmi l'ensemble des ménages bénéficiaires de la prestation (hors foyers)

	Montant APL 1 ^{er} quartile (25%)	Montant APL médiane	Montant APL 3 ^{ème} quartile (75%)	Montant moyen de l'APL
Total	118 €	218 €	282 €	210 €

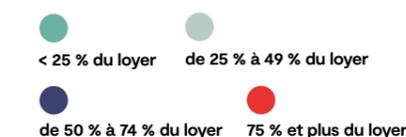
Source : Données CNAF provenant de la base allocataires définitives de décembre 2022 (allstat.fr6_1222) - CASD

Champ : il s'agit du montant de l'APL après réduction de la RLS

Le poids que représente l'APL dans le loyer hors charges des ménages locataires



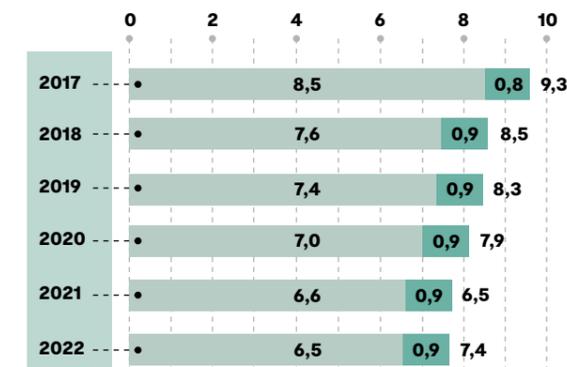
Source : Données CNAF provenant de la base allocataires définitives de décembre 2022 (allstat.fr6_1222) - CASD



L'APL couvre ainsi 32% de l'ensemble des loyers quittancés

Des 6,8 Md€ versés au titre de l'APL en 2022, 6,5 Md€ l'ont été pour les locataires du parc social, 265 M€ pour les résidents en foyers et un peu plus de 100 M€ pour les propriétaires en accession (source : Comptes Satellites du Logement 2022). Le montant des APL versées à destination des locataires hors foyers du parc social est passé de 8,5 Md€ en 2017 à 6,5 Md€ en 2022 (en euros constants de 2022), d'une part en raison de la mise en place de la RLS et d'autre part, à la suite de la réforme de 2021 sur la contemporanéité des ressources des ménages. Ainsi, si l'APL représente 32% des loyers quittancés des logements conventionnés en 2022 (RLS déduite), cette part était de 42% en 2017. D'autres aides au logement à destination des ménages existent (voir encadré) et certaines bénéficient à des ménages vivant dans le parc social. Ainsi, aux 6,7 Md€ d'APL (locataires de logements ordinaires et foyers), s'ajoutent près de 220 M€ au titre de l'ALS et un peu plus de 430 M€ au titre de l'ALF (pour les logements non conventionnés), pour un total de 7,4 Md€. Les aides au logement représentent ainsi 32% du chiffre d'affaires locatifs des bailleurs, tous logements compris.

Montant total de l'aide au logement versé pour les locataires du parc social (en Md€ de 2022)



Source : Données du CSL provenant des rapports de 2017 à 2022 et CNAF CASD pour l'ALS et l'ALF

● APL - Locataire (hors foyer) ● Autre aide au logement

Quelles sont les différentes aides au logement ?

- 3 aides au logement à destination des ménages existent :
- l'APL (aide personnalisée au logement) réservée aux logements conventionnés du parc social (Voir la fiche "Comment finance-t-on un logement social ?" page 34),
 - l'ALF (allocation de logement familiale), à destination des ménages avec personne(s) à charge ou mariés depuis moins de 5 ans
 - l'ALS (allocation de logement sociale), à destination des ménages sans personne à charge

Au total, en 2022, plus de 5,4 millions de ménages, qu'ils soient locataires du parc social ou du parc privé ou bien propriétaires accédants (soit 18 % de l'ensemble de tous les ménages) perçoivent une aide au logement (APL, ALS, ALF), pour un total de 15 Md€ en 2022 (source : SDES - CSL 2022)

Comment est calculée l'APL ?

L'APL dépend de la composition du ménage, de la localisation du logement (zonage 1-2-3, voir page 70 les différentes cartes), des revenus et du loyer hors charges.

À noter que l'APL est dégressive à mesure que les revenus augmentent et qu'un montant forfaitaire est inclus pour les charges.

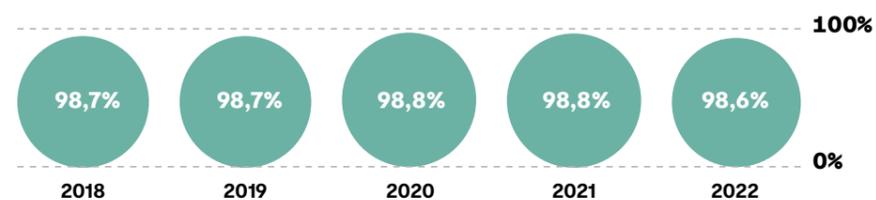
Quelle est la part des impayés dans le parc social ?

Les impayés non recouverts représentent **1,4% des loyers en 2022...**

En cas d'impayés (loyer et/ou charges), le bailleur va s'efforcer de les recouvrer et une partie sera finalement payée, les APL pouvant d'ailleurs continuer à être versées sous certaines conditions dans ce genre de situations. Néanmoins, certaines créances vont être considérées après un certain temps comme irrécouvrables, soit en raison du départ inopiné de l'ancien locataire, soit par décision de l'organisme, ou bien encore par décision de justice. Elles seront alors traitées comptablement comme des pertes.

En 2022, ce taux de non-recouvrement représente 1,4% des loyers et des charges récupérables (à savoir celles qui sont facturées aux locataires). Même si une hausse par rapport à 2021 est constatée, il n'en demeure pas moins que le montant des impayés non recouverts est très limité dans le parc social. Opérationnellement, cela veut dire que 98,6% des loyers et charges quittancés sont tôt ou tard perçus par les bailleurs.

Taux de recouvrement (2018-2022)



Source : Harmonia

... mais 13% des locataires déclarent être ou avoir été en situation d'impayés de loyer dans les douze derniers mois

En 2023, dans le cadre de l'enquête annuelle auprès des locataires du parc social, près d'un locataire sur quatre déclare avoir rencontré des difficultés pour le paiement du loyer ou des charges au cours des douze derniers mois, et 13% déclarent connaître ou avoir connu une situation d'impayés de loyer sur la même période. Pour plus de la moitié d'entre eux, il s'agit d'une situation d'impayés de loyer multiples.

Pourquoi un tel écart entre les données comptables et celles déclarées par les locataires ?

D'une part, si un ménage a été en situation d'impayés un seul mois, cela ne représente qu'1/12^{ème} de ses loyers sur l'année. D'autre part, certains ménages ayant déclaré avoir été dans cette situation, n'y sont plus. En outre, les impayés irrécouvrables ne représentent qu'une partie des impayés, à savoir ceux pour lesquels il a été décidé que le recouvrement ne serait pas possible. Enfin, comme mentionné précédemment, les APL peuvent dans certains cas continuer à être versées couvrant ainsi une partie du loyer quittancé.

Pour la moitié des locataires interrogés ayant déclaré une situation d'impayés en 2023, une solution leur a été proposée, le plus souvent un échelonnement de la dette locative sur plusieurs mois.

L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) a publié cette année une étude sur les « Impayés et préventions des expulsions », dont les chiffres sont cohérents avec ceux du baromètre, même si les indicateurs suivis sont différents, conduisant à des écarts entre les deux publications.

Pour aller plus loin

- > USH (2024), Enquête 2022 sur la prévention des impayés et des expulsions
- > ANCOLS (2023), Rapport public annuel de contrôle 2022
- > ANCOLS (2023), Enquête annuelle des locataires du parc social - 2023

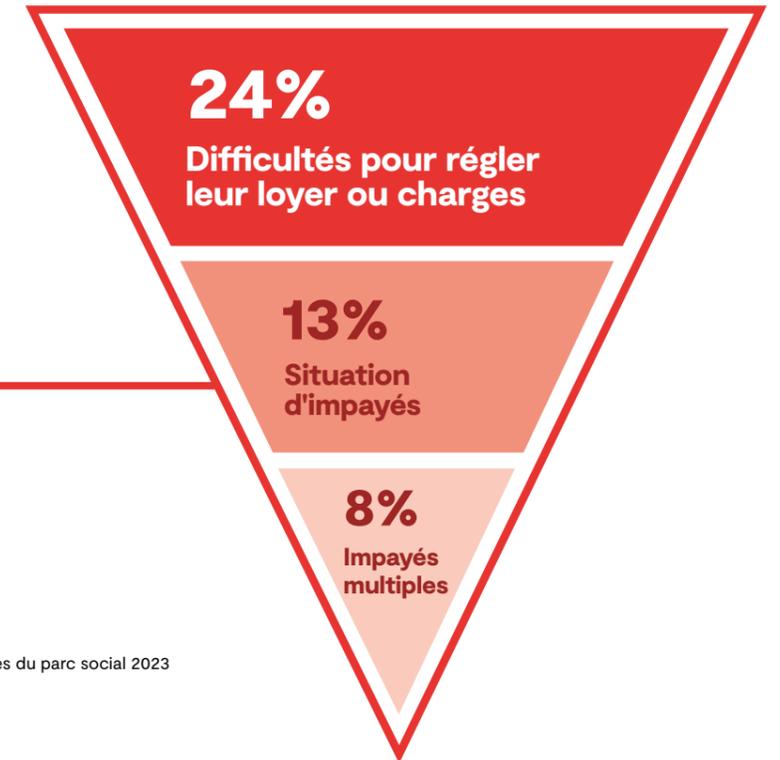


Part des ménages ayant déclaré être en difficultés pour régler leur loyer, en situations d'impayés et en situations d'impayés multiples au cours des 12 derniers mois



Difficultés pour régler leur loyer ou charges

Source : Ancols, enquête annuelle auprès des locataires du parc social 2023

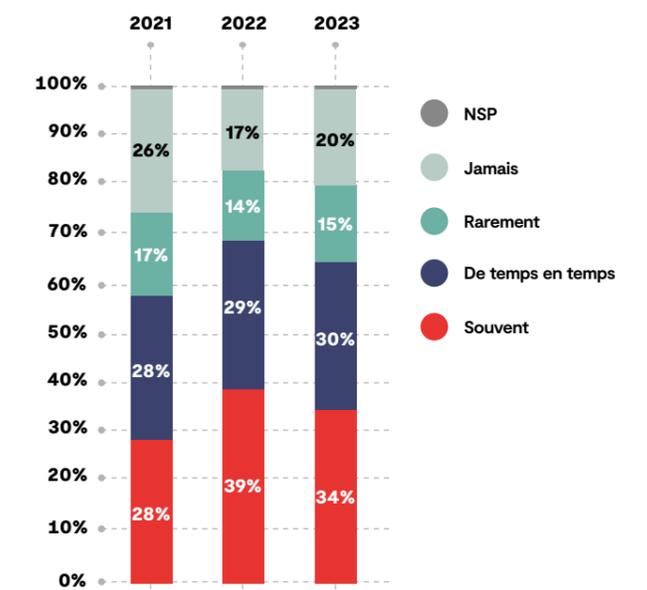


Plus généralement, un tiers des locataires disent rencontrer souvent des difficultés à boucler leurs fins de mois

Au-delà des seules difficultés à payer le loyer, se pose la question plus générale de la difficulté pour les ménages à « boucler leurs fins de mois ».

Si la situation s'améliore par rapport à 2022, un tiers des locataires ont néanmoins évoqué en 2023 connaître « souvent » des difficultés à boucler leurs fins de mois (34% contre 39% en 2022). Les familles monoparentales sont particulièrement confrontées à cette situation, puisque 45% des familles monoparentales interrogées en 2023, ont déclaré être souvent dans cette situation. Il en est de même pour un ménage sur deux au chômage (ou autre inactif).

Répartition des ménages selon la fréquence à laquelle ils ont déclaré avoir des difficultés à boucler les fins de mois

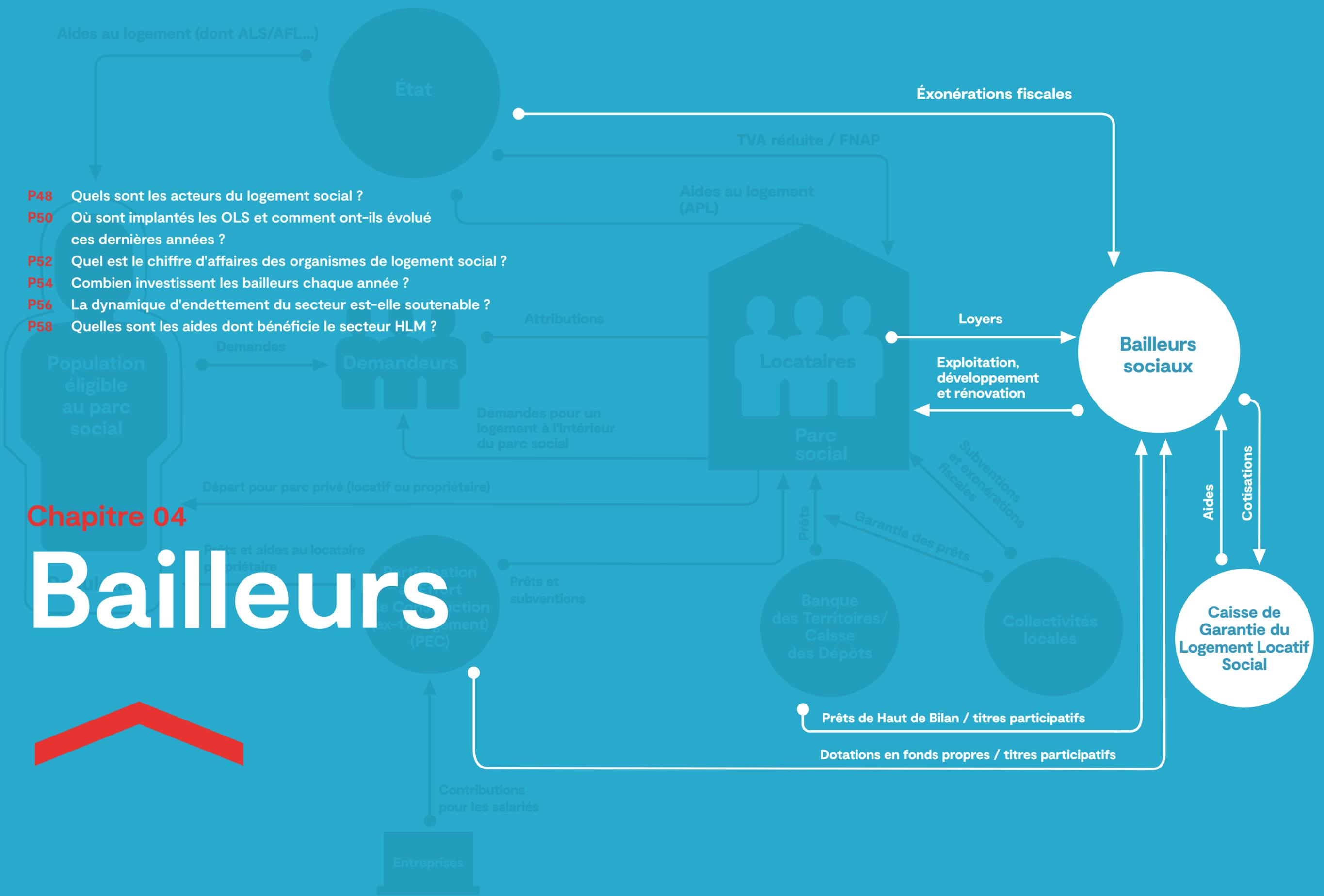


Source : ANCOLS, Enquête annuelle auprès des locataires du parc social 2023

- P48 Quels sont les acteurs du logement social ?
- P50 Où sont implantés les OLS et comment ont-ils évolué ces dernières années ?
- P52 Quel est le chiffre d'affaires des organismes de logement social ?
- P54 Combien investissent les bailleurs chaque année ?
- P56 La dynamique d'endettement du secteur est-elle soutenable ?
- P58 Quelles sont les aides dont bénéficie le secteur HLM ?

Chapitre 04

Bailleurs



Quels sont les acteurs du logement social ?

Près de 6 000 organismes intervenant dans le logement social...

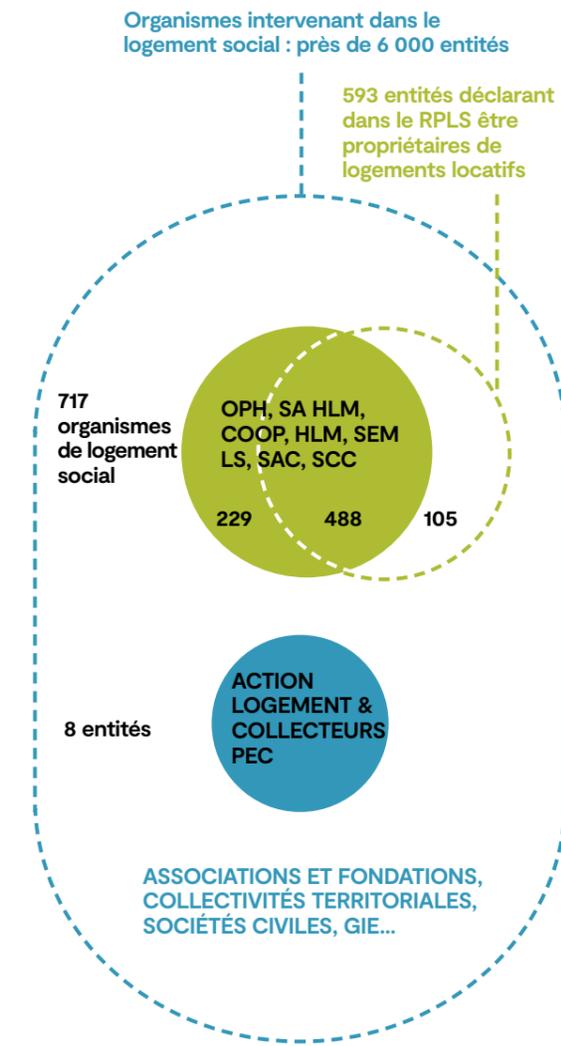
Les acteurs du logement social sont constitués :

- des Organismes de Logement Social (OLS) qui regroupent :
 - les Organismes d'Habitations à Loyer Modéré (O-HLM), à savoir :
 - les Sociétés Anonymes d'Habitations à Loyer Modéré (SA d'HLM) couramment dénommées Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH),
 - les Offices Publics de l'Habitat (OPH),
 - les Sociétés Coopératives d'Habitations à Loyer Modéré (Coop HLM)
 - les Sociétés de Coordination sous forme Anonyme (SAC) ou Coopérative (SCC)
 - et les Sociétés d'Économie Mixte de logements sociaux (SEM) ;
- les collecteurs de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC): Action Logement et la Société Immobilière des Chemins de Fer Français (SICF), le collecteur de la PEEC du groupe SNCF ;
- et d'autres organismes, qui détiennent ou gèrent des logements locatifs sociaux et/ou des résidences sociales ou des foyers.

Fin 2023, l'Ancols dénombre près de 6 000 acteurs du logement social, parmi lesquels un peu plus de 700 OLS et 8 entités intervenant dans le champ de la PEEC.

Les autres organismes sont au nombre de plusieurs milliers, parmi lesquels une centaine déclare au Répertoire des Logements Locatifs des Bailleurs Sociaux (RPLS) être propriétaire de logement locatifs sociaux. Ces organismes sont essentiellement des associations et des fondations, des collectivités territoriales, ainsi que quelques sociétés non HLM et non SEM (sociétés civiles immobilières notamment).

Les acteurs du logement social en 2023



Source : Suivi Ancols au 31/12/2023, RPLS au 01/01/2023 – Traitements Ancols

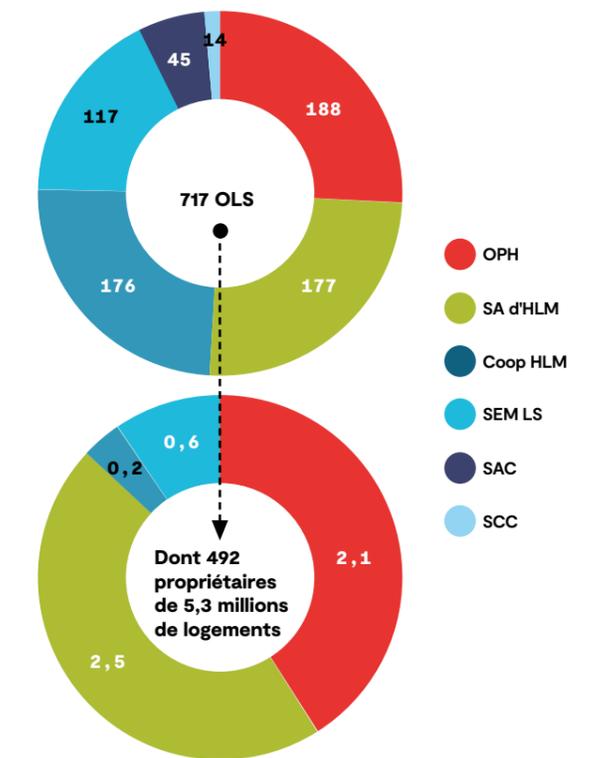
Pour aller plus loin

> **ANCOLS (2023), Rapport Public Annuel de Contrôle 2022**

...dont plus de 700 Organismes de Logement Social parmi lesquels près de 500 sont propriétaires de logements locatifs...

Parmi les quelques 700 OLS actifs fin 2023, 500 déclarent un parc locatif social au RPLS. Ces OLS sont majoritairement des OPH (environ 190 organismes détenant 2,1 millions de logements locatifs au 1^{er} janvier 2023) et des SA d'HLM (près de 180 organismes détenant 2,5 millions de logements locatifs). Environ 50 coopératives d'HLM détiennent un peu moins de 200 000 logements, auxquelles s'ajoutent quelque 130 autres coopératives d'HLM sans aucun logement locatif, l'activité principale de ce genre d'OLS étant l'accession sociale à la propriété. Plus de 100 SEM de logements sociaux déclarent quant à elles être propriétaires de près de 560 000 logements locatifs, qu'ils soient sociaux ou non. Les sociétés de coordination ne détiennent pas de logements. Ces sociétés, créées par la loi Elan du 23 novembre 2018 et agréées par le ministre chargé du logement, forment un groupe de logement social avec leurs membres. Elles ont pour objet social d'élaborer le cadre stratégique du groupe, de définir les politiques qui en découlent, de développer une unité identitaire des entités associées et de prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe. Elles peuvent être des sociétés anonymes classiques (SAC) ou de forme coopérative (SCC).

Répartition des Organismes de Logement Social par catégorie en 2023 et de leurs logements

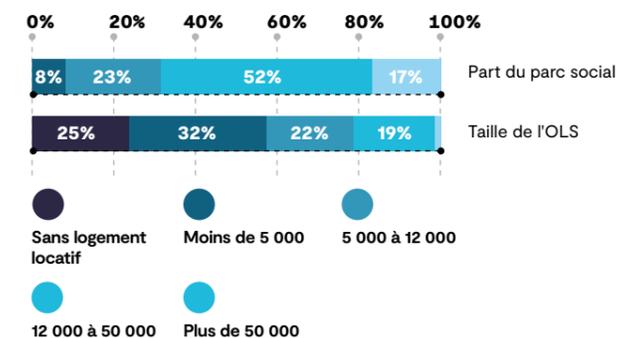


Source : Suivi Ancols au 31/12/2023, RPLS au 01/01/2023 – Traitements Ancols
Champ : ensemble des logements détenus par les OLS

...dont 140 détiennent 70% du parc locatif social

Les OLS détenant des logements locatifs sociaux sont de taille très variée. Ainsi, une dizaine de bailleurs avec plus de 50 000 logements locatifs détiennent 17% du parc social, et 140 organismes avec au moins 12 000 logements locatifs possèdent près de 70% du parc. Les coopératives d'HLM sont très majoritaires parmi les OLS sans logement locatif (80%), les SEM sont davantage présentes parmi les OLS de moins de 1 500 logements. La répartition entre OPH et SA d'HLM est globalement similaire, exception faite des bailleurs de plus de 50 000 logements qui sont très majoritairement des SA d'HLM.

Répartition des organismes de logement social selon leur taille et la part du parc social qu'ils détiennent au 1^{er} janvier 2023



Quel est le champ de contrôle de l'Ancols ?

Le champ de contrôle de l'Ancols porte légalement (Article L. 342-2 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH)) sur :

- les organismes HLM : SA d'HLM, les OPH, les coopératives d'HLM et les sociétés de coordination ;
- les SEM de logements sociaux ;
- les organismes de Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion (MOI) ;
- les personnes morales ou physiques propriétaires de logements locatifs conventionnés à l'APL ;
- les organismes collectant et bénéficiant de la PEEC et les entités juridiquement contrôlées par ces organismes, en particulier l'ensemble du groupe Action Logement ;
- les groupements d'intérêt économique et les structures de coopération comprenant au moins un organisme d'une catégorie mentionnée ci-dessus.

Où sont implantés les OLS et comment ont-ils évolué ces dernières années ?

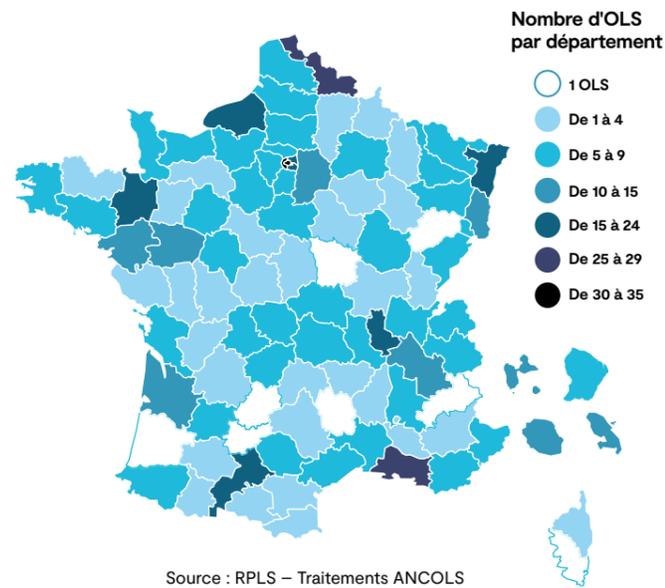
Des organismes présents sur tout le territoire mais de manière hétérogène

Les quelque 700 Organismes de Logement Social (OLS) actifs fin 2023 sont implantés sur tout le territoire, avec une densité d'implantation des sièges des organismes différente selon les départements. Paris est le département accueillant le plus grand nombre de sièges d'organismes (35 entités) avec majoritairement des SA d'HLM (18 entités), suivi des départements des Hauts-de-Seine, du Nord et des Bouches-du-Rhône.

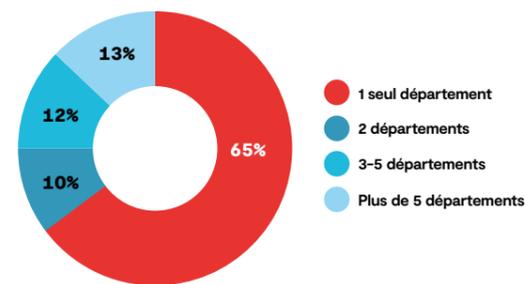
65% des bailleurs n'interviennent que dans un seul département (entendu comme ayant au moins 50 logements dans un département), 22% entre 2 et 5 départements et 13% sur plus de 5 départements.

À l'exception de Mayotte, tous les départements comptent au moins 2 bailleurs sur leur territoire, la valeur médiane étant de 9 bailleurs. Les départements franciliens se distinguent particulièrement, avec plus de 30 bailleurs intervenant dans chacun d'eux.

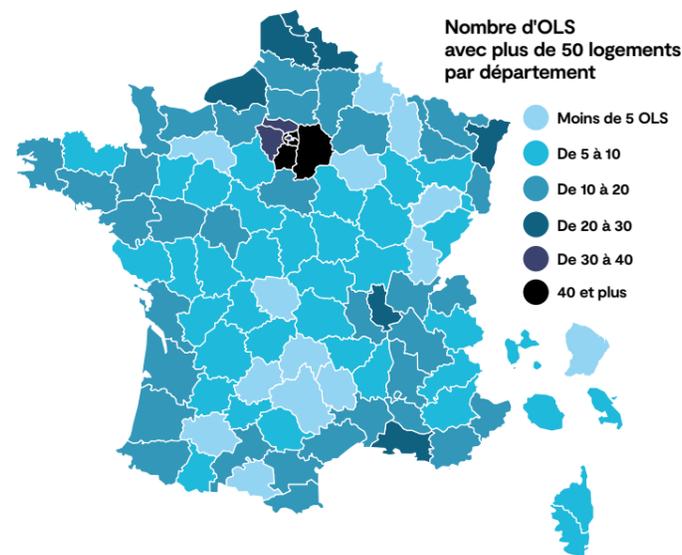
Répartition des 717 OLS (selon la localisation de leur siège social) par département en 2023



Nombre de départements dans lesquels les OLS ont plus de 50 logements au 1^{er} janvier 2023



Nombre d'OLS présents par département au 1^{er} janvier 2023 (avec plus de 50 logements dans le département)



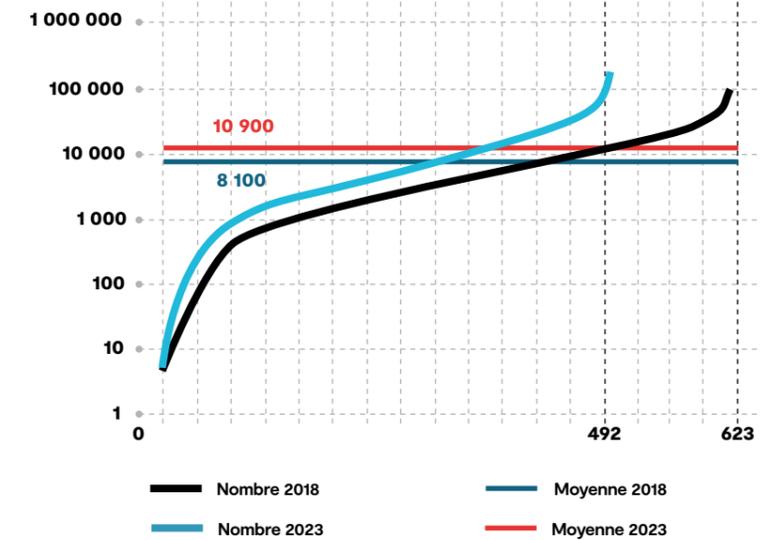
Une accélération de la dynamique de concentration des OLS depuis 2018

Le secteur des OLS est dans une dynamique de concentration depuis plusieurs années, avec une accélération observée depuis 2018. Adoptée en novembre 2018, la Loi Elan a instauré à l'échelle des organismes et des groupes une obligation au 1^{er} janvier 2021 de regroupement et de seuil de parc géré (12 000 logements et équivalents) ou de niveau d'activité (40 millions d'euros de chiffre d'affaires moyen sur 3 ans), avec néanmoins des exceptions. Il s'en est suivi une intensification des opérations de regroupement se traduisant par :

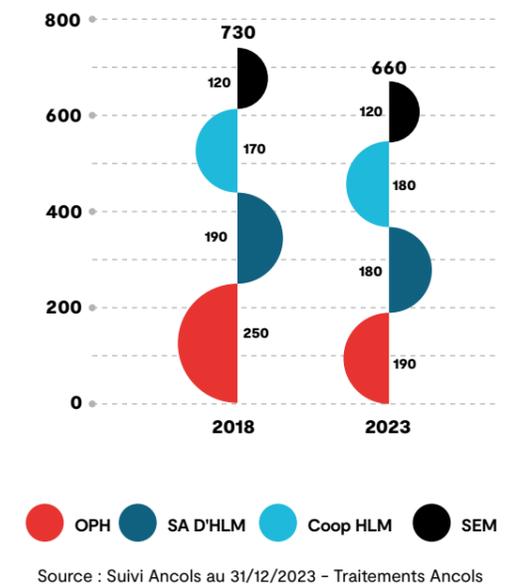
- une diminution du nombre d'OLS, qui passe, hors sociétés de coordination, de 730 entités en 2018 à près de 660 entités en 2023 (respectivement environ 620 à 490 pour les OLS propriétaires de logements locatifs) ;
- et une augmentation de leur taille moyenne, le nombre moyen de logements détenus passant d'un peu plus de 8 000 en 2018 à près de 11 000 en 2023.

La dynamique de restructuration la plus importante depuis 2018 concerne la famille des OPH, plus de 60 entités ont été dissoutes sur cette période, suivie des SA d'HLM. Il est à noter que quelque 60 sociétés de coordination ont été créées en parallèle sur cette période.

Distribution comparée du parc locatif par OLS en 2018 et en 2023 (échelle logarithmique)



Évolution des Organismes de Logement Social entre 2018 et 2023



Pour aller plus loin



- > ANCOLS (2023), Contrôle thématique sur les regroupements d'OLS
- > ANCOLS (2023), Rapport Public Annuel de Contrôle 2022



Quel est le chiffre d'affaires des Organismes de Logement Social ?

Un chiffre d'affaires de 29 Md€ en 2022...

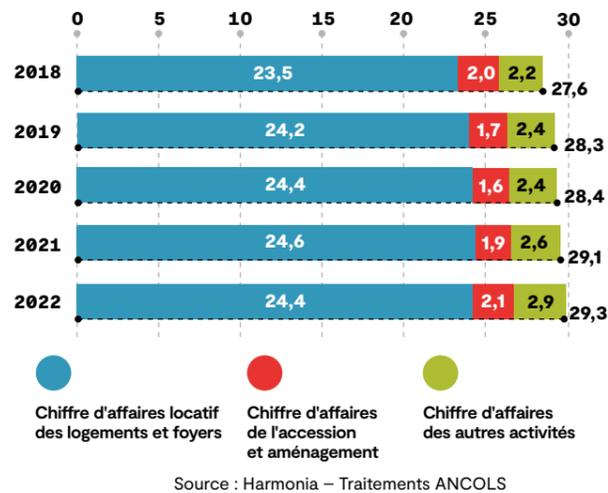
Le chiffre d'affaires total des OLS s'élève en 2022 à 29,3 milliards d'euros (+1,7 Md€ en euro constant, soit +6% sur 5 ans). L'activité locative des logements et foyers représente 83% du chiffre d'affaires total, l'activité d'accession et d'aménagement 7%, et les 10% restants correspondent aux autres activités (principalement la location des locaux commerciaux, des garages ou des parkings, ainsi que des activités liées aux prestations de services diverses).

Concernant l'activité d'accession, en 2022, 5 700 logements ont été financés dans le cadre du dispositifs PSLA (source : Bilan 2022 des logements aidés).

Si l'activité locative des logements et foyers croît chaque année entre 2018 et 2021, ce n'est pas le cas en 2022. Entre 2018 et 2021, la hausse s'explique par l'accroissement du parc, mais aussi par les relocations lors desquelles les loyers sont réhaussés et régulièrement mis au plafond (Voir la fiche "Les loyers pratiqués sont-ils éloignés des plafonds maximums ?" page 40).

La baisse de 2022 s'explique quant à elle par l'inflation, dont l'effet est supérieur aux revalorisations des loyers (et aux effets liés à l'accroissement du parc et aux relocations). Ainsi, si nominalement, l'activité locative passe de 24,2 Md€ en 2021 à 24,4 Md€ en 2022 et croît via l'IRL qui était de 0,42% entre 2021 et 2022 (en sus de l'accroissement du parc et des relocations), une fois déflatée de l'inflation qui était de 5,2% entre 2021 et 2022, le CA locatif décroît de -0,2 Md€.

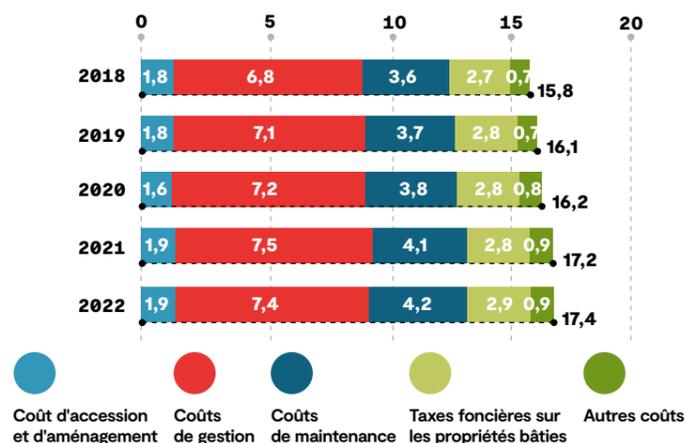
Chiffres d'affaires des OLS entre 2018 et 2022 (en Md€, en euros de 2022)



...auxquels sont soustraits 17 Md€ de coûts liés à l'activité...

Les coûts liés à l'activité s'élèvent en 2022 à 17,4 Md€ (+1,6 Md€ en euro constant, soit +10% sur 5 ans), et représentent près de 60% du chiffre d'affaires. Les coûts de gestion en représentent 43%, les coûts de maintenance 24% et les taxes foncières 17%. Les coûts de gestion et les coûts de maintenance progressent chacun de 0,5 et 0,6 Md€, soit respectivement une hausse de +7% et +16%. Enfin, les coûts liés à l'activité d'accession et d'aménagement représentent 11% du total des coûts. Les dépenses de maintenance ne peuvent être analysées seules et doivent *a minima* être regardées en y intégrant les dépenses de réhabilitations, les deux constituant le coût global d'intervention sur le parc, plus pertinent. En outre, elles doivent être mises en regard des interventions réalisées. Ainsi, aucune conclusion ne peut être tirée de la seule hausse continue des dépenses de maintenance observée sur la période.

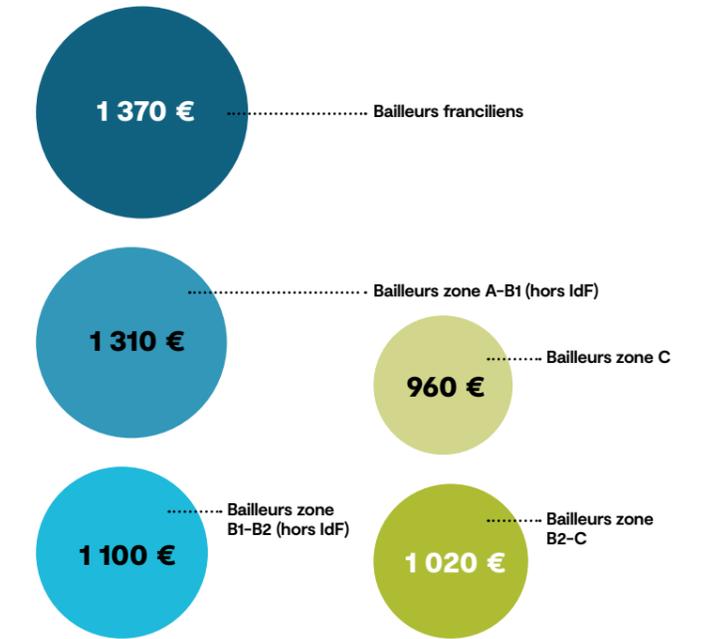
Coûts liés à l'activité des OLS entre 2018 et 2022 (en Md€, en euros de 2022)



...dont 7,4 Md€ de coûts de gestion, soit environ 1 200 € au logement...

Les coûts de gestion s'élèvent à 7,4 Md€ en 2022 (+0,5 Md€ en euro constant, soit +7% sur 5 ans). Les coûts de gestion rapportés au logement et équivalent logement géré s'élèvent à 1 200 euros (+2% sur 5 ans en euro constant). L'écart entre l'évolution globale et l'évolution au logement (+7% vs +2%) s'explique par l'accroissement du parc. Ces coûts comprennent les coûts de personnel des fonction supports (DRH, DSI, Services juridiques et financiers) et des coûts de fonctionnement interne. En revanche, les coûts de personnel affectés à l'activité de construction ou aux opérations de réhabilitation n'y sont pas inclus (sauf le personnel d'encadrement et de direction). De même, une partie des coûts liés au personnel de proximité ne sont pas inclus, étant récupérés auprès des locataires en tant que charges locatives récupérables.

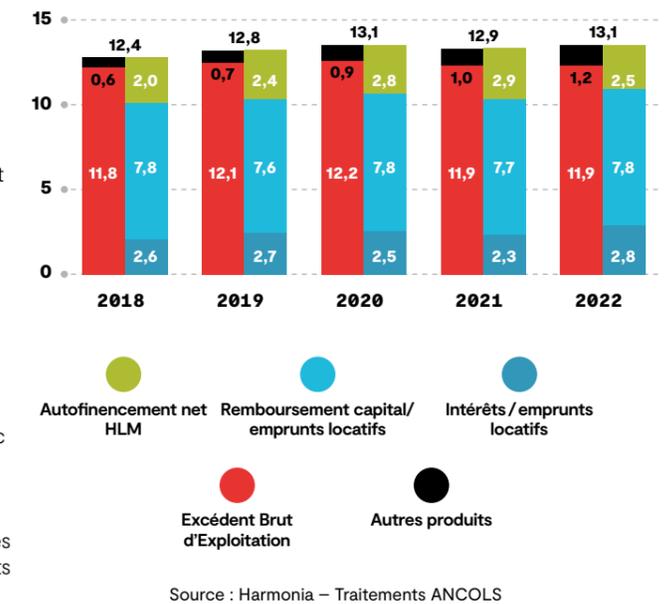
Coûts de gestion au logement selon le territoire d'implantation des bailleurs en 2022 (en euros)



...conduisant à un Excédent Brut d'Exploitation de 12 Md€ en 2022

L'Excédent Brut d'Exploitation (EBE), correspond à ce qu'il reste une fois déduit du chiffre d'affaires l'ensemble des coûts liés à l'exploitation de son activité. Ainsi, en 2022, des 29,3 Md€ de CA, sont retranchés 17,4 Md€ de coûts liés à l'activité, aboutissant à un EBE de 11,9 Md€. Il est relativement stable sur les 5 dernières années, l'essentiel de la hausse du chiffre d'affaires ayant été absorbée par la croissance plus rapide des coûts d'exploitation (+6% vs +10% respectivement). À l'EBE, s'ajoutent d'autres produits pour un 1,2 Md€ en 2022, dont 0,6 Md€ lié à l'exploitation (ventes CEE, subventions d'investissements...) et 0,7 Md€ hors exploitation (notamment dégrèvements de TFPB), soit 13,1 Md€ en 2022. La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à cette somme déduite des intérêts des emprunts locatifs (2,8 Md€ en 2022). Elle s'élève donc à 10,3 Md€ et se divise entre remboursements des échéances d'emprunts locatifs (7,8 Md€ en 2022) et l'autofinancement net HLM (2,5 Md€). Ce dernier correspond donc à ce dont disposent les organismes en fin d'exercice une fois payées les dépenses liées à l'activité à proprement parler et aux dépenses liées aux emprunts passés contractés (intérêts et remboursements).

Répartition de l'Excédent Brut d'Exploitation entre 2018 et 2022 (en Md€, en euros de 2022)



Pour aller plus loin

> DHUP (2024), Bilan 2022 des logements aidés
> ANCOLS (2023), Rapport public annuel de contrôle 2022



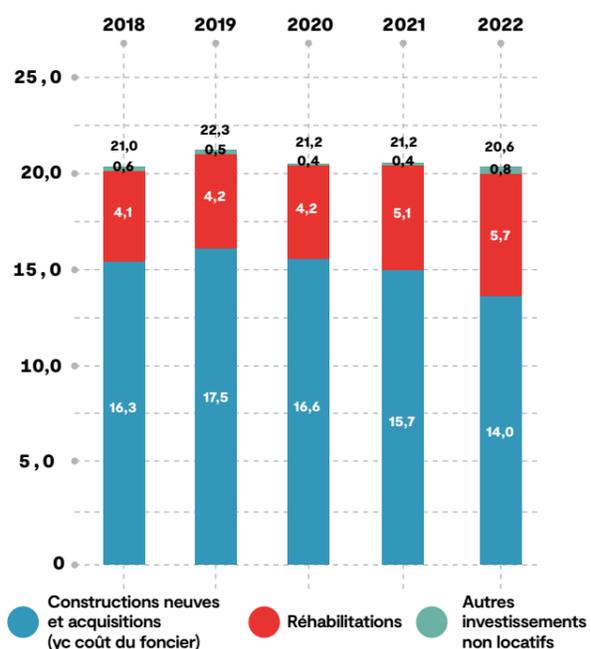
Combien investissent les bailleurs chaque année ?

21 Md€ investis en 2022, en légère baisse depuis 4 ans

Les investissements s'élèvent en 2022 à 20,6 Md€, en baisse de 3% sur un an. À noter que si l'investissement global baisse depuis 2019, les montants consacrés à la réhabilitation connaissent un fort accroissement à partir de 2021, pour atteindre 5,7 Md€, soit une hausse de près de 30% par rapport à la période 2018-2020. En revanche, l'investissement dans la construction neuve et les acquisitions se contracte de 1,7 Md€ sur un an et de plus de 3,5 Md€ en 4 ans.

Les montants présentés ici intègrent à la fois les logements ordinaires et les foyers. Pour les seuls logements ordinaires, l'ensemble des investissements réalisés auront permis la mise en service de quelque 340 000 logements sur 5 ans (voir la fiche "Comment évolue le parc social ?" page 26), même s'il faut noter un décalage entre les investissements réalisés au fur et à mesure de la réalisation des travaux, et les mises en service effectives. Ainsi, la baisse des investissements observée devrait se traduire dans le futur par un volume moindre de mises en service.

Investissements des OLS entre 2018 et 2022 (en Md€, en euros de 2022)



Source : Harmonia – Traitements ANCOLS

+30%

POUR LES MONTANTS CONSACRÉS À LA RÉHABILITATION

Baisse des investissements entre 2019 et 2023

- 1,0Md€

Hausse de la trésorerie des bailleurs entre 2019 et 2023

+ 3,5 Md€

Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2023), Étude relative aux coûts de production des logements sociaux- Comparaison des modes constructifs MOD / VEFA
- > ANCOLS (2022), Étude sur la rénovation thermique des logements du parc social
- > ANCOLS (2022), Étude sur la production de logement social par Acquisition-Amélioration
- > Banque des Territoires, Perspectives (millésimes 2019 à 2023)



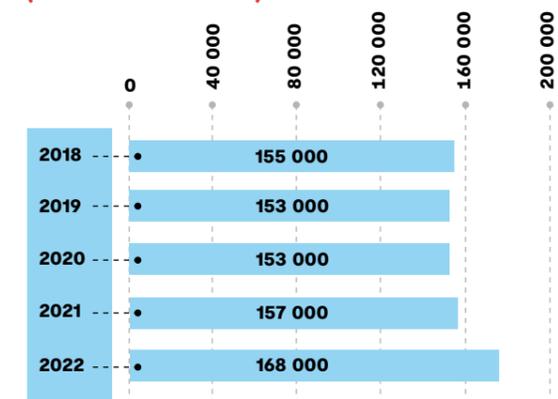
Près de 170 000 € par nouveau logement : le coût moyen des opérations neuves en 2022

À la baisse du montant des investissements dans la production de nouveaux logements depuis 2019, s'ajoute une hausse du coût au logement des nouvelles opérations, renforçant la plus que probable baisse du nombre de mises en service dans les années à venir. Ainsi, même une fois prise en compte l'inflation, le coût au logement neuf a crû de 8% en 5 ans, imputable essentiellement à l'année 2022.

Par territoire, si les coûts des opérations neuves sont proches entre les zones B1, B2, C, ils sont près de 50% plus élevés en zone A bis et 17% en zone A.

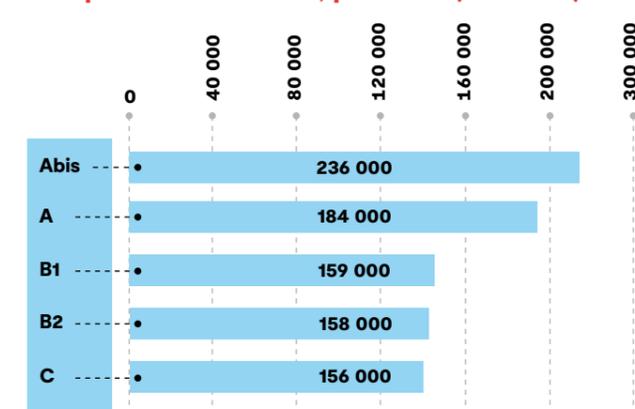
L'analyse des coûts de rénovation est plus complexe, en raison de la très forte disparité des situations et de la hausse des ambitions des rénovations. Néanmoins, à titre d'information, sur la période 2018 à 2022, la Banque des Territoires a estimé que le coût au logement d'une réhabilitation thermique est passé en moyenne de 40 000 à 49 000 € (en euros de 2022).

Coûts TTC par logement et selon les années (en euros de 2022)



Source : SISAL

Coûts TTC par logement pour les opérations de 2022, par zone (en euros)



Source : SISAL

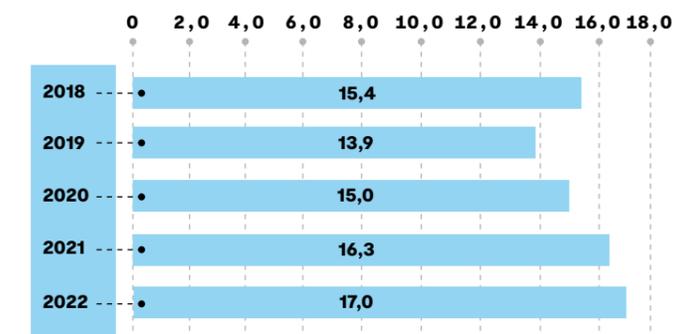
Une trésorerie de 17 Md€ à fin 2022, qui croît plus vite que la baisse de l'investissement

Si les investissements réalisés ont diminué d'environ 1 Md€ entre 2019 et 2022, la trésorerie disponible a elle augmenté de 3,5 Md€ pour atteindre 17,0 Md€.

Pour rappel, les données sont présentées en euros constants, l'effet de l'inflation a donc été neutralisé. Cette trésorerie est un des leviers pour permettre de soutenir l'effort d'investissement des organismes HLM, via la mobilisation de davantage de fonds propres.

Toutefois cette donnée agrégée de l'ensemble du secteur, masque une situation asymétrique. Les organismes qui disposent d'une trésorerie importante, ne sont pas forcément ceux dont les besoins d'investissement sont les plus importants. Par ailleurs, au sein du secteur HLM, la faible circulation des capitaux disponibles entre organismes ne permet pas toujours une mobilisation optimale des ressources disponibles pour financer les investissements.

Trésorerie des OLS entre 2018 et 2022 (en Md€, en euros de 2022)



Source : Harmonia – Traitements ANCOLS

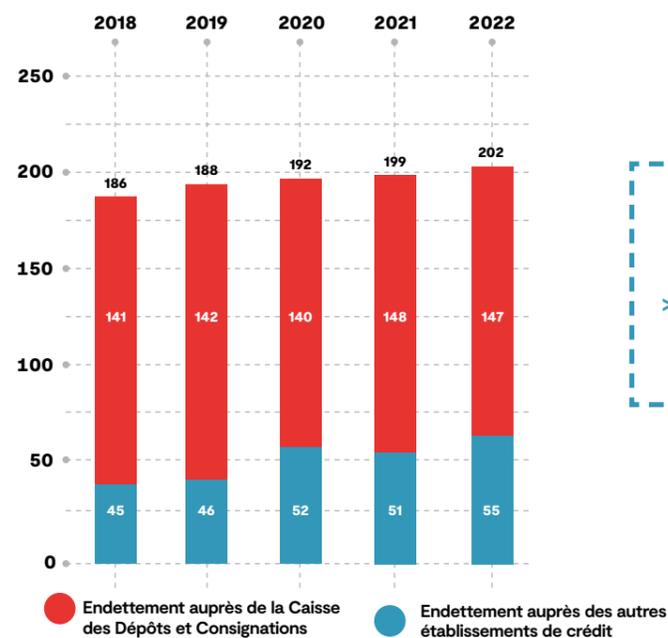
La dynamique d'endettement du secteur est-elle soutenable ?

L'endettement dépasse les 200 Md€ en 2022...

L'endettement s'élève en 2022 à 202 Md€, en augmentation de près de 9% en 5 ans en euro constant. Un peu moins de 150 Md€ correspondent à des emprunts auprès de la Caisse des Dépôts, soit 73% de l'encours total.

À noter que les montants indiqués ici n'incluent pas les emprunts liés à l'activité d'accession et d'aménagement.

Endettement des OLS entre 2018 et 2022 (en Md€, en euros de 2022)



Source : Harmonia – Traitements ANCOLS

... mais le poids de l'endettement diminue

Si l'endettement progresse en valeur absolue, le poids relatif de cette dette dans le bilan financier des OLS diminue. Ainsi, le ratio d'endettement s'améliore légèrement en passant de 44,0% en 2018 à 42,5% en 2022.

Le ratio d'endettement correspond à la part de la dette dans l'ensemble des ressources stables des organismes.

Ratio d'endettement des OLS entre 2018 et 2022



Source : Harmonia – Traitements ANCOLS

Pour aller plus loin

> ANCOLS (2024) Rapport Public Annuel de Contrôle 2022

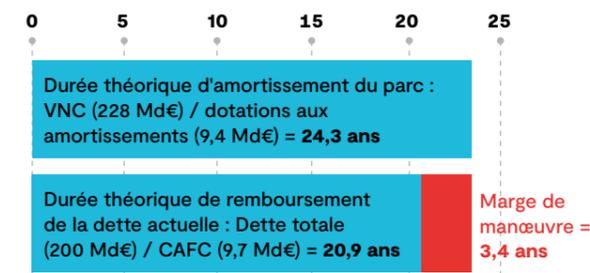


Des marges de manœuvre existent encore

La capacité de désendettement des organismes HLM peut aussi s'apprécier au regard de ce que génère l'activité. Ainsi, la durée théorique de désendettement est de presque 21 ans en 2022, en comparant la totalité de l'endettement avec la capacité d'autofinancement courante (CAFC) de 9,7 Md€ (elle correspond à la CAF (10,3 Md€) hors activités exceptionnelles (0,7 Md€)). Pour rappel, il s'agit de ce qu'il reste à une entreprise ou un secteur une fois payés les coûts de l'activité et les intérêts liés aux emprunts, mais sans prendre en compte les produits et charges exceptionnels considérés comme non récurrents. La durée de vie résiduelle du parc locatif, c'est-à-dire le nombre d'années à l'issue duquel le parc locatif sera entièrement amorti comptablement, est d'un peu plus de 24 ans, chiffre obtenu en divisant la valeur nette comptable (VNC) du parc par les dotations annuelles aux amortissements.

L'écart entre la durée de vie du patrimoine et la durée de désendettement permet d'évaluer les marges d'endettement complémentaire dont les OLS disposent pour assurer (voire même accroître) leur niveau d'investissement. Cette marge est

Comparaison schématisée entre la durée de vie résiduelle des actifs et la durée théorique de désendettement exprimée en année



Source : Harmonia – Traitements ANCOLS – données 2022

de 3 ans en 2022 et représente potentiellement environ 30 Md€ de capacité d'endettement. Cette marge d'endettement, en complément de la trésorerie disponible (17 Md€ pour rappel, voir la fiche "Combien investissent les bailleurs chaque année ?" page 54), permettra de soutenir à l'avenir le rythme des investissements.

98% des bailleurs étaient dans une situation favorable à fin 2022

Si la situation du secteur prise dans son ensemble est bonne, il en est de même dans l'écrasante majorité des cas en analysant les bailleurs pris individuellement.

En se limitant aux seuls OPH et SA d'HLM, qui représentent 90% de l'activité, seuls 8 organismes (2%) sont simultanément en dessous des deux seuils d'alerte définis à partir des deux critères suivants :

→ le fonds de roulement à terminaison : permet d'évaluer les ressources disponibles au terme des opérations d'investissement en cours de réalisation. Le seuil d'alerte est fixé à 750 euros par logement et équivalent logement.

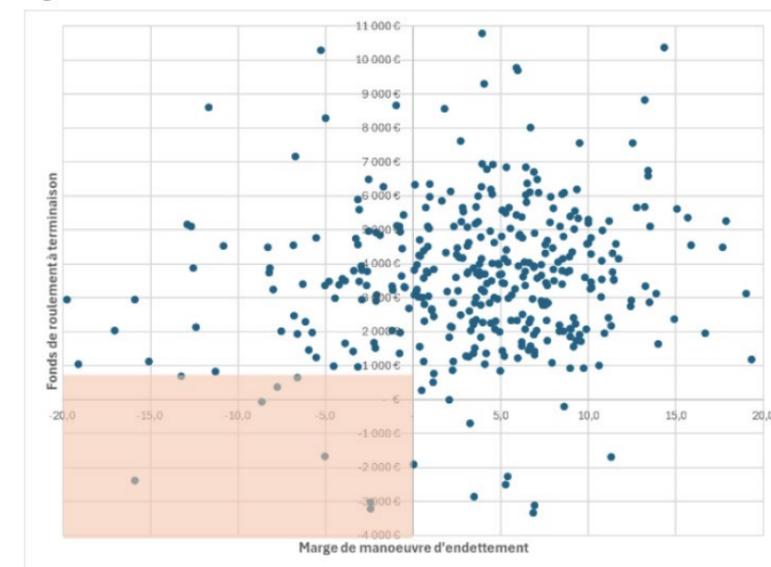
→ la marge de manœuvre d'endettement (voir la définition dans la sous-partie précédente) dont le seuil d'alerte est fixé à 0.

Par ailleurs, 23% des organismes sont en dessous des seuils pour un indicateur seulement. Ces organismes HLM disposent d'une marge de manœuvre, soit sur l'endettement, soit sur leurs fonds propres. Enfin 75% des organismes sont simultanément au-dessus des deux seuils d'alerte. Dans son ensemble donc, 98 % des bailleurs ont une santé financière solide dans la mesure où ils disposent d'une marge de manœuvre confortable pour investir à la fois en mobilisant l'endettement et leurs fonds propres.

Santé financière des OLS en 2022 (Fonds de roulement à terminaison et marge de manœuvre)

Source : Harmonia – Traitements ANCOLS

Note : un point correspond à un bailleur (OPH ou SA d'HLM)



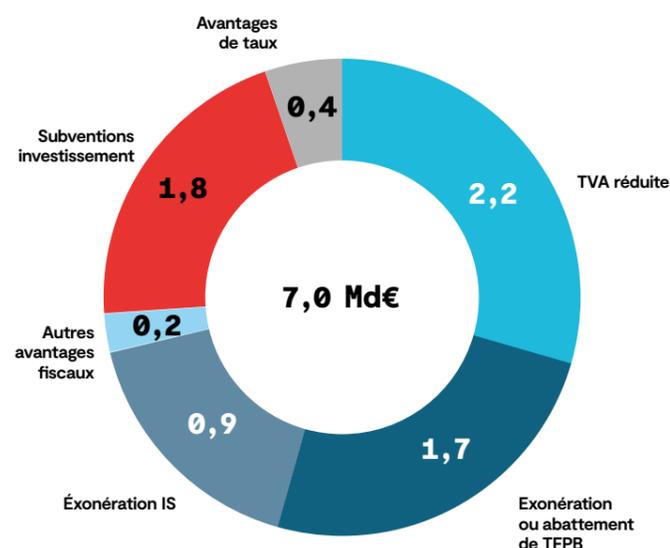
Quelles sont les aides dont bénéficie le secteur HLM ?

L'équivalent de 7 Md€ d'aides publiques aux bailleurs sociaux en 2022...

En 2022, d'après les Comptes du Logement 2022, près de 7 Md€ d'aides publiques ont bénéficié aux bailleurs sociaux. 72% correspondent à des avantages fiscaux parmi lesquels les taux réduits de TVA dont bénéficient les OLS, constitue le premier poste (2,2 Md€) : taux à 5,5% pour les PLAI, les PLUS dans le cas d'une acquisition-amélioration et dans le cadre des projets de renouvellement urbain, ainsi que les travaux liés à l'amélioration de la performance thermique et énergétique des logements et taux à 10% dans les autres cas. S'y ajoutent entre autres les exonérations ou abattements de TFPB principalement supportées par la collectivités locales (1,7 Md€, soit 25 %) et l'exonération d'impôts sur les sociétés (870 M€, soit 12%).

1,6 Md€ proviennent de subventions d'investissements, principalement portées par la collectivités locales, Action Logement et l'ANRU.

Répartitions des aides publiques dont ont bénéficié les bailleurs sociaux en 2022 (en Md€)



Enfin, quelque 400 M€ correspondent à des avantages de taux, en particulier le fait que les collectivités locales assurent la quasi-totalité des emprunts contractés par les bailleurs sociaux auprès de la Caisse des Dépôts, sans que cette garantie suppose de frais financiers pour les bailleurs. Cependant, ces garanties ne sont pas gratuites puisque des droits de réservation sont obtenus par les collectivités locales en contrepartie (voir la fiche "Quelles sont les contreparties de la PEC ?" page 66).

À noter que ce total n'inclut pas les APL et autres aides au logement à destination des ménages, soit pour rappel 6,9 Md€ en 2022 (voir la fiche "Quelle part des loyers est prise en charge par la solidarité nationale ?" page 42), auxquels s'ajoutent 1,3 Md€ d'autres prestations sociales en lien avec le logement (dont le chèque énergie).

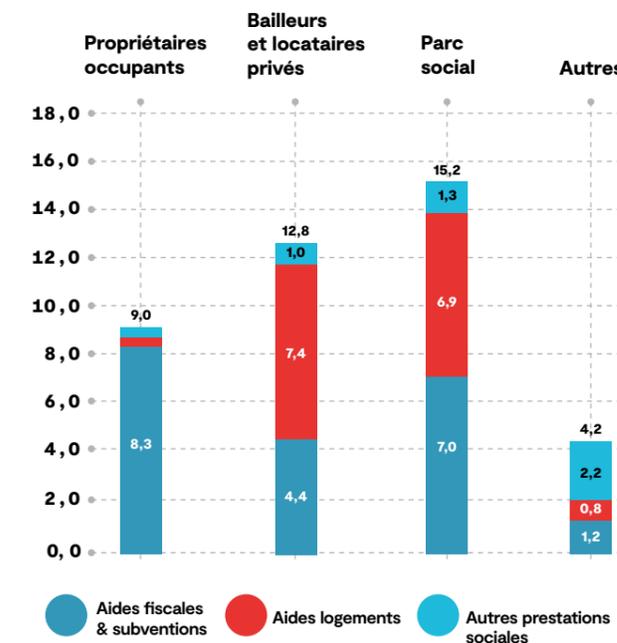
... soit un tiers des aides publiques à l'ensemble du secteur du logement

Hors aides au logement et prestations sociales liées au logement, les aides publiques à destination du logement représentent 21 Md€. Le montant destiné au secteur HLM représente donc 34% de ce montant. En y ajoutant les 15 Md€ d'aides au logement (APL, ALS, ALF) et les 5 Md€ de prestations à destination du logement (dont le chèque énergie). Le total s'élève ainsi à 42 Md€, soit 1,6% du PIB. La part consacrée au secteur HLM et aux locataires de ces logements représente 37% de ce montant. La contribution des employeurs dans les aides au logement notamment via Action Logement, est de 11% en 2022 (source : rapport compte du logement 2022).

LA CONTRIBUTION DES EMPLOYEURS DANS LES AIDES AU LOGEMENT NOTAMMENT VIA ACTION LOGEMENT EN 2022 REPRÉSENTE

11%

Ventilation des aides publiques et subventions, des aides au logement (APL, AFL, ALS) et des autres prestations sociales en lien avec le logement en fonction du statut d'occupation



Source : Compte Satellite du Logement 2022 - SDES

La Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS), c'est quoi ?

La Caisse de Garantie du Logement Locatif Social CGLLS, est régie par les articles L.452-1 à L.452-7 du CCH. Dotée d'un budget de quelque 480 M€ en 2022 (dont 89% par des cotisations des bailleurs eux-mêmes), elle a pour principales missions :

→ **d'aider les OLS en difficulté financière** : 25 bailleurs (représentant quelque 220 000 logements) étaient en 2022 dans une procédure de ce type.

→ **d'accompagner la réorganisation du secteur** : 28 projets ont ainsi été validés en 2022 pour un montant de 17 M€.

→ **de garantir les emprunts** en se substituant aux collectivités locales qui refusent d'apporter leurs concours (en particulier pour les prêts de haut de bilan qui ne sont pas fléchés vers un territoire donné en amont) ou lorsque leur garantie ne couvre pas la totalité du prêt. En 2022, la CGLLS a garanti près de 300 M€ de nouveaux emprunts, soit 3,3% des prêts accordés par la CDC cette année-là. À fin 2022, le total des encours garantis par la CGLLS était de 4 Md€, soit 2 % de l'endettement total du secteur (et 2,7% des seuls prêts CDC).

Elle participe aussi à la péréquation RLS entre les bailleurs, mécanisme qui consiste via une modulation de la cotisation principale des bailleurs à « unifier le taux d'effort des organismes au regard de la réduction du loyer de solidarité (RLS) » (source : CGLLS, rapport d'activité 2022).



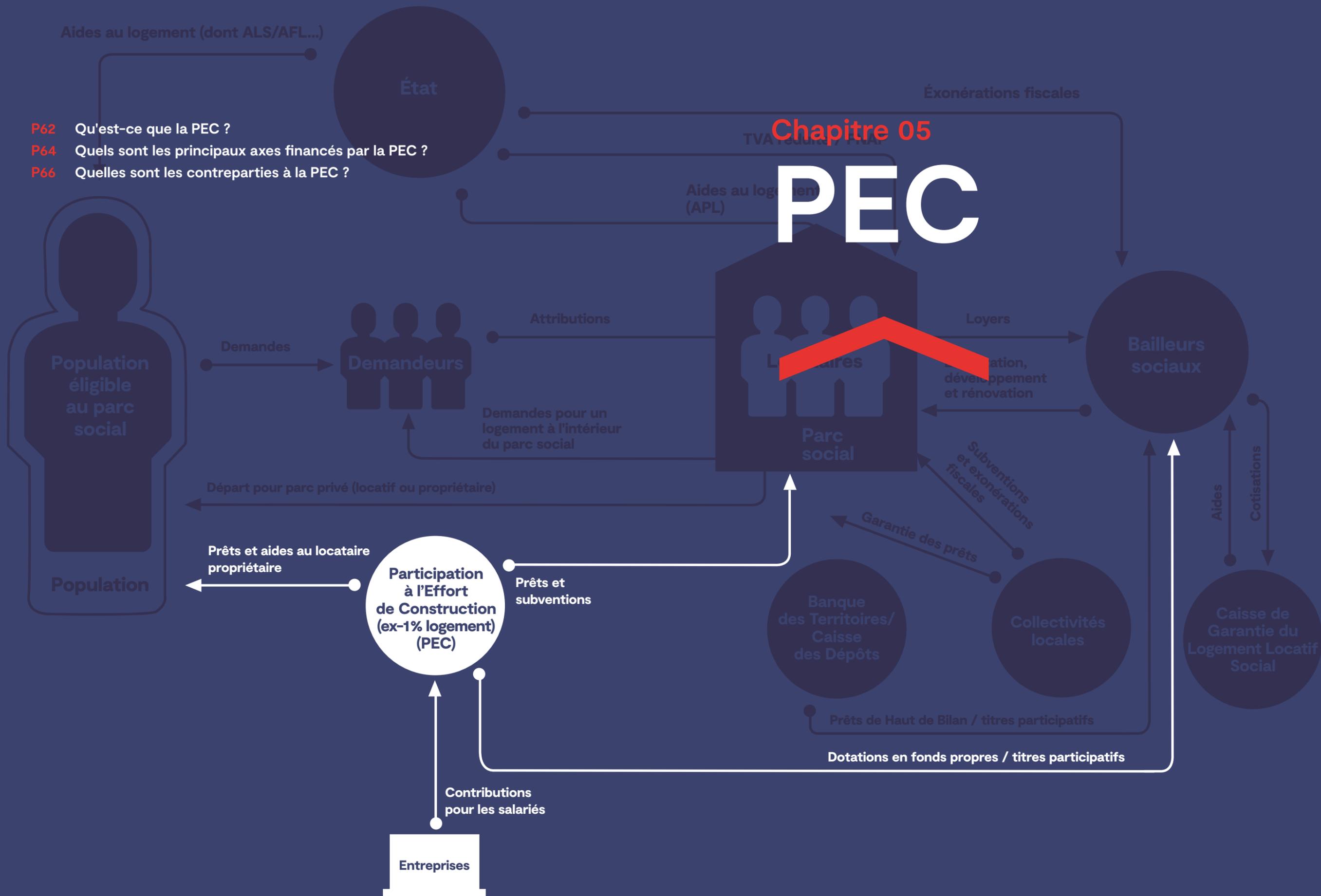
Pour aller plus loin

- > SDES (2023) Compte satellite du logement 2022 – dataviz (https://ssm-ecologie.shinyapps.io/app_csl/)
- > CGLLS (2023), Rapport d'activité 2022



Chapitre 05

PEC



Qu'est-ce que la PEC ?

Les aides au logement s'élèvent à 42 Md€ en 2022, soit 1,6% du PIB, et correspondent à l'ensemble des versements ou réductions de dépenses, accordés aux consommateurs ou producteurs de service de logement. Elles permettent aux premiers de se loger et contribuent au financement par les seconds, des investissements dans la construction de logements neufs et dans l'amélioration de la qualité des logements existants. La contribution des employeurs dans les aides au logement notamment via Action Logement, est de 11% en 2022 (source : rapport compte du logement 2022).

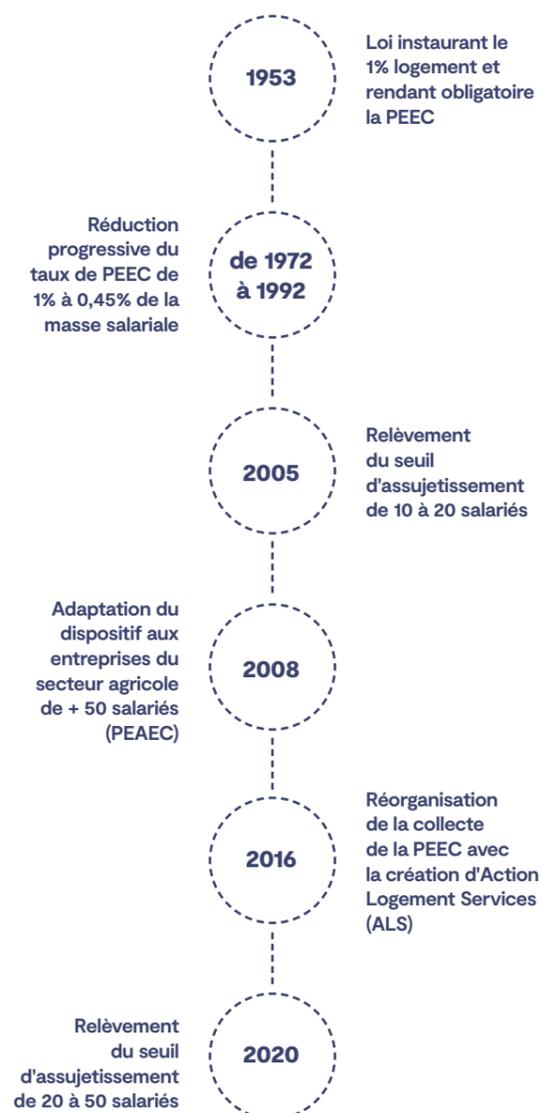
Histoire et fonctionnement de la PEC

Le système paritaire du « 1 % logement » est créé en 1943, à l'initiative d'Albert Prouvost, afin de loger les salariés dans un contexte de pénurie de logements liée à la guerre.

Ce système devient obligatoire en 1953, avec la loi instituant la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), imposant aux entreprises un financement spécifique pour le logement de leurs salariés. Au fil des années, le dispositif s'est élargi pour devenir ce qui est appelé ici la Participation à l'Effort de Construction (PEC) et comprenant la PEEC, la PSEEC (Participation Supplémentaire des Employeurs à l'Effort de Construction) et la PEAEAC (PEEC du secteur agricole). La PEC englobe ainsi divers dispositifs légaux et volontaires destinés au financement d'actions dans le domaine de logement, principalement pour les salariés.

Les entreprises ont le choix entre investir directement dans la construction ou la rénovation de logements pour leurs employés ou verser une contribution à un organisme collecteur agréé. Historiquement nombreux, il ne reste aujourd'hui que deux organismes chargés de collecter la PEC : Action Logement Services (ALS) et la SICF (collecteur de la seule SNCF). Des conventions sont signées tous les 5 ans entre l'État et ALS pour fixer les objectifs de financement pour soutenir le secteur.

Création et évolution du dispositif de la PEC



Les ressources de la PEC : 4,8 Md€ en 2022

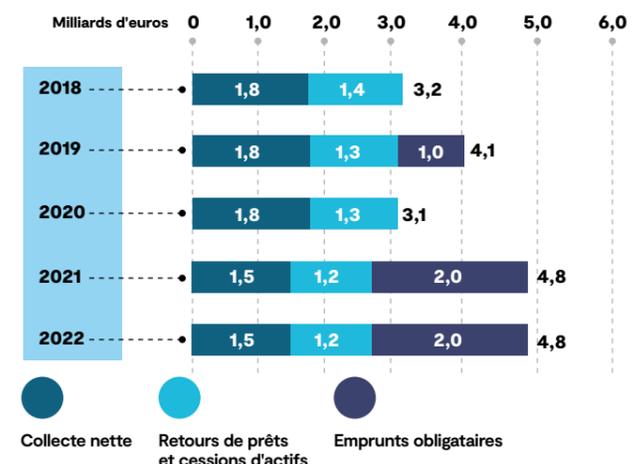
Le financement de la PEC repose sur différents types de ressources : la collecte auprès des entreprises, les retours de prêts et les emprunts obligataires.

La collecte auprès des entreprises prend majoritairement la forme de subventions, au moins 85%, mais se fait aussi sous forme de prêts qu'ALS devra rembourser.

Les retours de prêts de la PEC correspondent aux remboursements des prêts précédemment accordés par ALS. Les prêts aux bailleurs sociaux peuvent être accordés pour une durée allant jusqu'à 40 ans, avec des différés de remboursement pouvant aller jusqu'à 15 ans.

Enfin, **les emprunts obligataires** constituent la troisième source majeure de financement pour la PEC, avec un montant de 5 Md€ levés sur la période 2018-2022 dont 2 Md€ en 2022.

Ressources de la PEC (en Md€)



À noter que si les retours de prêts et la collecte auprès des entreprises sont à peu près stables et prévisibles à court et moyen terme, les ressources liées aux emprunts obligataires sont plus volatiles et correspondent à des montants qui devront être remboursés à terme. Ainsi, les ressources pérennes de la PEC s'élèvent en moyenne à environ 3 Md€ par an.

Source : Données RASF 2022 retraitées en euros constants

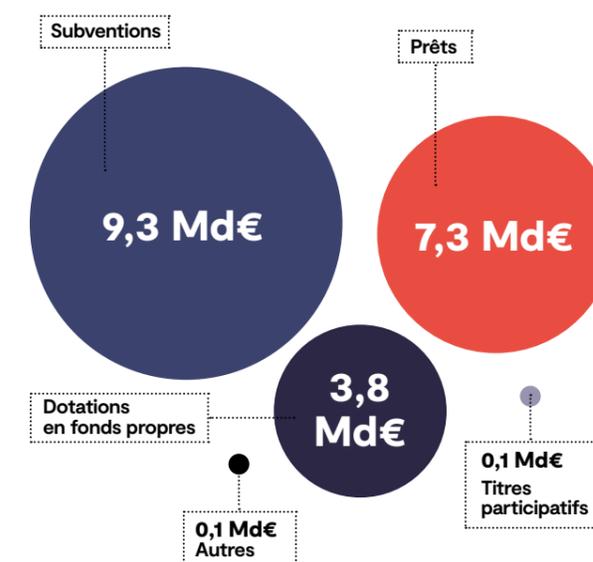
Les différentes formes de financement d'ALS

Les financements accordés se décomposent entre subventions (45%), prêts (36%) et dotations en fonds propres (19%). Ces dernières correspondent à des apports en capital, qui ne peuvent avoir lieu que pour les bailleurs ayant un capital social, comme les SA d'HLM. À l'inverse, les OPH en sont exclus (Voir la fiche "Quels sont les acteurs du logement social ?" page 48). Pour ces derniers, il existe les titres participatifs (prêts à taux bas et dont le remboursement est décidé par l'emprunteur).

Contrairement aux prêts qui sont destinés à être remboursés à terme, les financements sous forme de subventions et de dotations en fonds propres ne génèrent pas de ressources futures qui pourraient être mobilisées pour de nouveaux engagements.

Sur la période 2018-2022, les financements accordés atteignent un total de près de 21 Md€ d'emplois.

Répartition des financements par forme de financements (en Md€ de 2022) de 2018 à 2022



Source : Données RASF 2022 retraitées en euros constants

Pour aller plus loin >

> ANCOLS (2024), Rapport Annuel Statistiques et Financier 2022

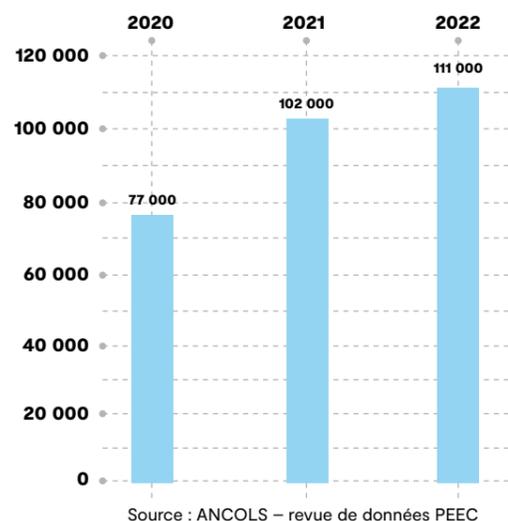


Quels sont les principaux axes financés par la PEC ?

Logement social : plus de 100 000 nouveaux logements financés en 2022

Près de 1,5 Md€ ont été mobilisés en 2022 pour contribuer au financement de la construction ou bien l'acquisition de logements et autres bâtis en vue de les transformer en logements. Cela représente un total de 104 000 logements, dont 34% de PLAI, 40% de PLUS, 14% de PLS et 6% LLTS et LLS (correspondant aux DROM). S'y ajoutent 6 700 logements intermédiaires, pour un montant de 170 M€. Enfin, 460 M€ ont été consacrés aux acquisitions foncières. Pour rappel, les montants engagés ont trait à des opérations à venir, et ne correspondent donc pas aux mises en service observées cette année-là.

Nombre de logements (neuf et acquisition- amélioration) ayant bénéficié d'un financement d'ALS entre 2020 et 2022



Locataires du parc privé : 280 000 contrats de garantie locative signés en 2022

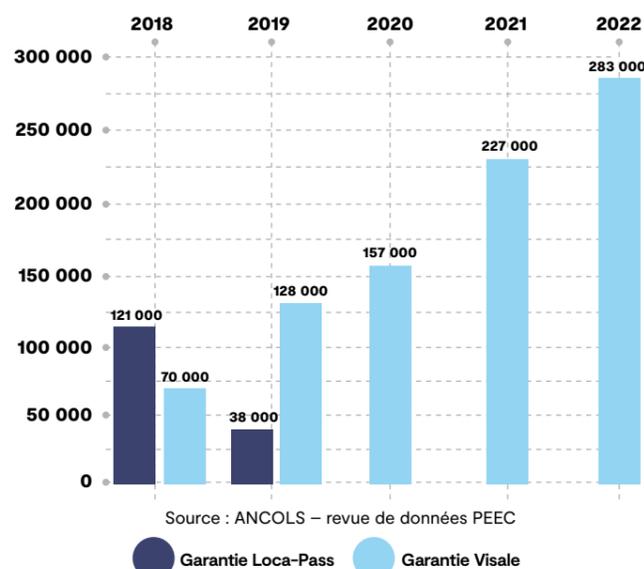
La garantie Visale est une caution locative accordée par Action Logement et entièrement gratuite, qui garantit le paiement au bailleur du loyer et des charges locatives en cas de défaillance du locataire. 283 000 nouveaux locataires ont bénéficié de cette aide en 2022. Elle est réservée aux locataires du parc privé (les étudiants et alternants peuvent néanmoins en bénéficier dans le parc social).

Le taux d'impayés global s'élève à 5,6% sur l'ensemble des contrats émis. En outre, un peu plus de 132 M€ ont été décaissés à fin 2022 pour couvrir les loyers impayés au titre des garanties accordées entre 2016 et 2022 (avec un recouvrement de l'ordre de 20%) (source : ANCOLS – revue de données PEEC – rapport d'activité de l'APAGL).

Jusqu'en 2019, existait un précédent dispositif de caution locative, appelé Garantie Loca-Pass.

Il existe par ailleurs l'Avance Loca-Pass (prêt sans intérêt, ni frais de dossier) accordée par Action Logement aux futurs locataires de moins de 30 ans ou salariés du secteur privé ou étudiants, pour les aider à verser le dépôt de garantie à leur propriétaire. 43 000 locataires ont bénéficié de cette aide en 2022. Cette dernière est ouverte aussi aux locataires du parc social.

Nombre de cautions accordées de 2018 à 2022 (Garanties Loca-Pass + Visale)



Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2024), Rapport annuel statistique et financier pour l'exercice 2022
- > ANCOLS (2024), Droits de réservation PEEC 2022

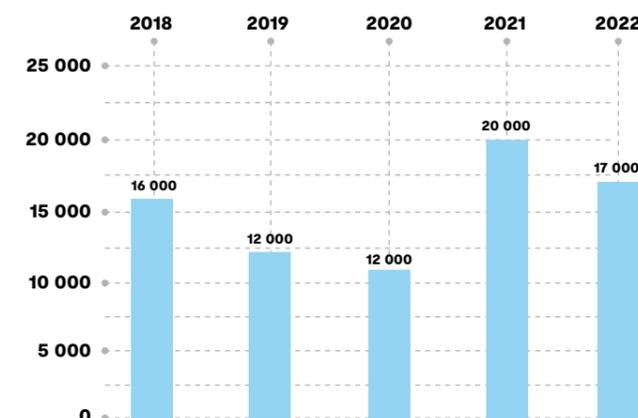


Propriétaires accédants : 17 000 ménages ont bénéficié d'un prêt accession en 2022

La PEC contribue au financement d'aides et services visant à faciliter l'accès à la propriété à des ménages modestes. 17 000 prêts pour l'accession à la propriété ont été engagés en 2022.

Plus généralement, les prêts accession ont représenté 57% des emplois de la PEC à destination des personnes physiques au cours de la période 2018-2022 pour un montant total de 2 Md€ (en euros constants de 2022).

Nombre de prêts accession accordés entre 2018 et 2022



Source : ANCOLS – revue de données PEEC

La rénovation : au moins 3,8 Md€ consacrés à travers une pluralité de dispositifs au cours de la période 2018-2022

La PEC finance la rénovation à travers plusieurs dispositifs dont les plus connus sont :

ANRU

La convention quinquennale 2018-2022 prévoyait une contribution d'Action Logement à hauteur de 2,9 Md€ au nouveau programme national de renouvellement urbain NPNRU dont les deux tiers étaient versés sous forme de subventions attribuées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cette dernière a pour mission de financer et d'accompagner les collectivités et les bailleurs sociaux dans la transformation de quartiers en profondeur, en intervenant notamment sur l'habitat.

Digneo

Créé en 2019, il vise à rénover des immeubles insalubres pour éradiquer l'habitat indigne dans les quartiers anciens, avec comme ambition de réhabiliter environ 4 000 logements. Doté d'un total de 400 M€, aucun logement n'avait encore été livré à fin 2022.

Action cœur de ville

Il s'agit d'un dispositif mis en place en 2018 afin de développer des projets de renouvellement urbain en centre-ville, avec à la clé, la production d'une offre renouvelée de logements accessibles grâce notamment à des réhabilitations. 570 M€ de fonds issus de la PEC ont été employés dans ce dispositif au cours de la période 2018-2022.

Prêts travaux aux particuliers

Ils sont accordés par Action Logement aux personnes physiques propriétaires de leur résidence principale pour le financement de travaux d'amélioration. 32 000 prêts ont été distribués.

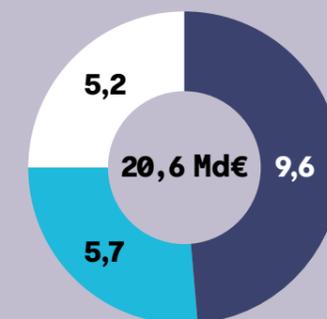
À noter que d'autres dispositifs participent à la rénovation sans être exclusivement fléchés vers la rénovation.

Quel est l'octroi des financements PEC par catégorie de bénéficiaires ?

Tous dispositifs confondus, les emplois de la PEC se sont élevés à près de 21 Md€ (en euros constants 2022) sur la période 2018-2022, dont presque 7 Md€ rien qu'en 2021 en raison notamment du pic de financement constaté sur certaines dispositions du Plan d'investissement volontaire (PIV, signé en 2019).

Les ménages auront été directement bénéficiaires du quart de l'ensemble des financements mobilisés. Parmi les personnes morales, les bailleurs sociaux sont les principaux bénéficiaires avec près de 94% des 9,6 Md€, soit 9,1 Md€. À noter qu'en outre, les financements à destination des politiques publiques nationales (l'ANRU et le Fonds National d'Aide à la Pierre (FNAP)) ont bénéficié et/ou bénéficieront pour une très large majorité aux bailleurs sociaux.

Cumul des emplois de la PEC par catégorie de bénéficiaires 2018-2022 (en Md€ de 2022)



Personnes morales Personnes physiques Politiques publiques

Quelles sont les contreparties à la PEC ?

Les droits de réservation, c'est quoi ?

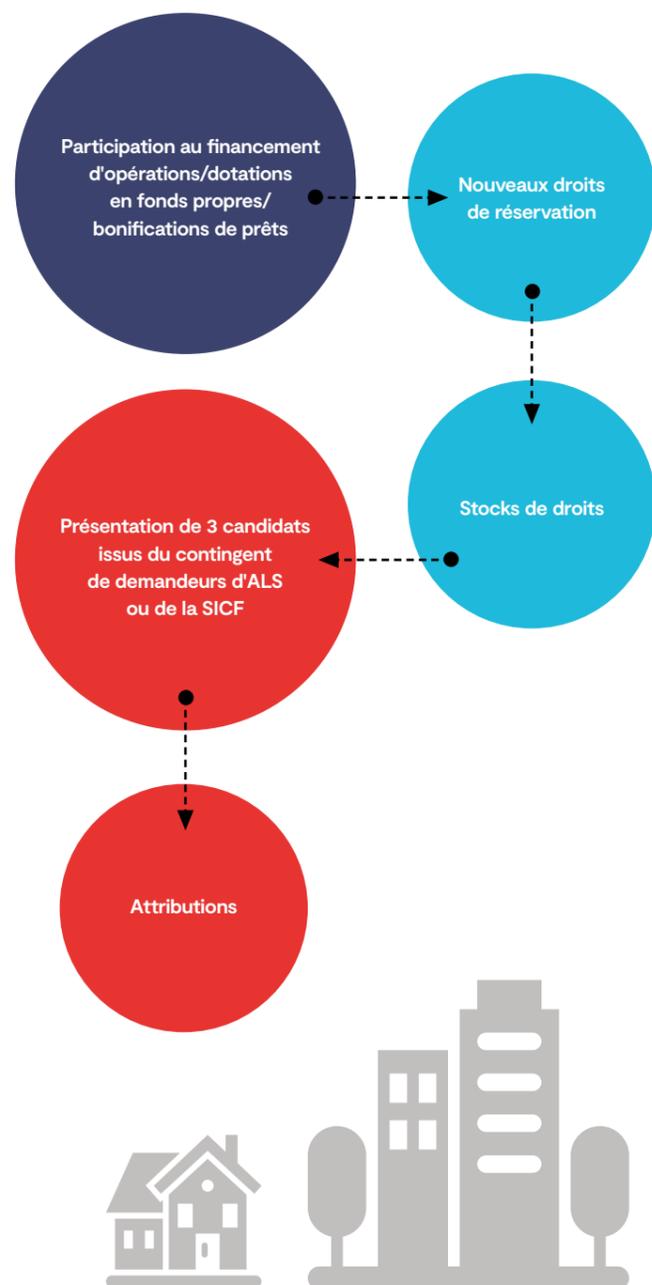
En contrepartie des financements PEC qu'il accorde, ALS négocie des droits de réservation auprès des bailleurs, c'est-à-dire la possibilité de désigner pour l'attribution d'un logement social disponible à la location, les 3 candidats qui seront étudiés lors de la commission d'attribution du logement (CAL) (Voir l'encadré de la fiche "Combien d'attributions de logements sociaux ont lieu chaque année ?" page 16). La SICF, qui ne collecte que la PEC de la SNCF, fait de même mais en se limitant quasiment tout le temps au seul groupe ICF, filiale lui-aussi de la SNCF.

Une entité bénéficiant de droits de réservation est appelée « réservataire ». Les principaux réservataires sont l'État, les collectivités locales (qui obtiennent des droits de réservation en contrepartie de subventions mais aussi parce qu'elles garantissent les prêts contractés par les bailleurs auprès de la Caisse des Dépôts) et ALS.

Historiquement, les droits étaient localisés, c'est-à-dire attachés à des logements identifiés préalablement, et étaient de deux types : des droits uniques (le droit ne s'appliquait que pour une seule attribution) et des droits de suite (le droit s'appliquait pendant une durée déterminée. Lors de la rotation, le réservataire pouvait alors désigner le prochain locataire si la durée de réservation n'était pas encore écoulée).

Le passage à une gestion en flux (dans le cadre de la loi ELAN puis de la loi 3DS) conduit non plus à attribuer des droits attachés à des logements donnés mais bien à des droits liés à un pourcentage des logements à attribuer. Ce faisant, les droits actuels sont convertis en équivalent de droits uniques, c'est-à-dire en droit de pouvoir présenter des candidats pour un nombre donné de logements. La gestion en flux est pleinement effective depuis novembre 2023. À noter que pour les logements intermédiaires et les structures collectives, la gestion en stock demeure.

Schéma expliquant le fonctionnement des droits de réservation



Pour aller plus loin

- > ANCOLS (2024), Droits de réservation PEEC 2022
- > ANCOLS (2024), Obligation dite DALO du secteur de la PEEC en 2022



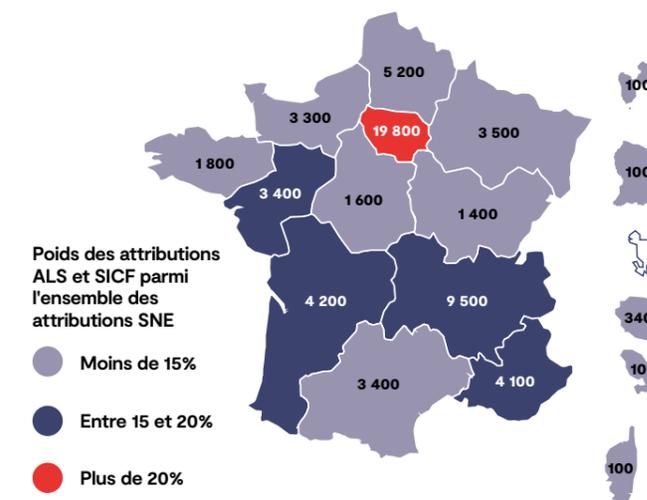
20% des attributions de logements sociaux via la PEC

88 000 attributions pour le compte des organismes collecteurs de la PEC (ALS et SICF) ont eu lieu en 2022, soit 21% de l'ensemble des attributions de logements des organismes de logement social.

Le nombre de ménages déclarés comme demandeurs de logements ordinaires est de 773 000 en 2022 (762 000 pour ALS, 9 800 pour la SICF), soit 21% des demandeurs inscrits dans le SNE. La part des attributions via la PEC est donc proportionnelle à la part des demandeurs déclarés par les organismes de la PEC. Les demandes portées par des familles sont surreprésentées parmi les demandes auprès d'ALS (52% contre 43% pour l'ensemble des demandes), en particulier celles des couples avec enfant(s) (26% contre 18% dans le SNE). Les niveaux de ressources des demandeurs auprès d'Action Logement sont plus élevés que l'ensemble des demandeurs dans l'infocentre SNE, les titulaires des demandes étant de fait plus souvent en emploi. Ils sont également plus jeunes.

Les organismes collecteurs représentent 26% des attributions en Île-de-France contre 21% au national. La région capitale représente ainsi plus de 30% des logements attribués par les collecteurs de la PEC, permettant de répondre à une demande plus importante en Île-de-France.

Nombre et poids des attributions des organismes collecteurs par région (hors Mayotte)



Source : RPLS – Enquête sur les droits de réservation en 2022

550 000 droits de suite et 390 000 droits uniques

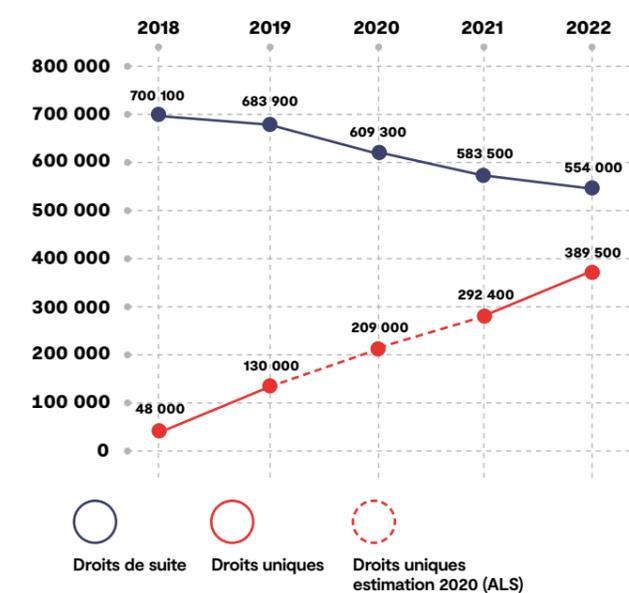
Au 31 décembre 2022, les organismes collecteurs déclaraient être réservataires de 554 000 droits de suite portant sur des logements ordinaires, hors structures collectives, et 390 000 droits uniques.

Le stock de droits de suite est en baisse de 5% par rapport à 2021 au profit des droits uniques puisque la majorité des contreparties est dorénavant négociée en équivalence de droits uniques depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN. Celui des droits uniques connaît en revanche une hausse de 33% par rapport à l'exercice 2021.

145 000 nouveaux droits, portant sur des logements ordinaires, ont été négociés en 2022 en contrepartie d'engagements de financement d'opérations de construction, d'acquisition, de réhabilitation et de démolition de logements locatifs ainsi que dans le cadre des dotations en fonds propres.

En revanche, le nombre de droits utilisés dans le cadre des attributions n'a pas pu être dénombré, dans la mesure où tant que l'ensemble des droits ne sera pas en flux, il ne sera pas possible de soustraire un droit pour chaque attribution réalisée, certains relevant de droit de suite qui dépendent d'une durée et non d'un nombre d'attributions.

Évolution du stock de droits de suite et de droits uniques des organismes collecteurs (ALS & SICF)



Source : Enquête sur les droits de réservation, exercices 2018 à 2022

Panorama 2024

Glossaire

A

- AL** > Action Logement
- ALS** > Action Logement Services
- ANCOLS** > Agence Nationale de Contrôle du Logement Social
- ANRU** > Agence Nationale du Renouvellement Urbain

C

- CA** > Chiffre d'affaires
- CAF** > Capacité d'autofinancement
- CAFC** > Capacité d'autofinancement courante
- CCH** > Code de la Construction et de l'Habitation
- CGLLS** > Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
- CUS** > Convention d'Utilité Sociale

D

- DALO** > Droit au Logement Opposable
- DPE** > Diagnostic de Performance Énergétique
- DROM** > Département et Région d'Outre-Mer

E

- EBE** > Excédent Brut d'Exploitation
- ELAN** > Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
- EPCI** > Établissement Public de Coopération Intercommunale

G

- GES** > Gaz à effet de serre

H

- HLM** > Habitation à Loyer Modéré
- HLMO** > Habitation à Loyer Modéré Ordinaire

I

- IRL** > Indice de Référence des Loyers

O

- OLS** > Organisme de Logement Social
- ONRE** > Observatoire National de la Rénovation Énergétique
- OPH** > Office Public de l'Habitat

P

- PEC** > Participation à l'Effort de Construction
- PEEC** > Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
- PIB** > Produit intérieur brut
- PLAI** > Prêt Locatif Aidé d'Intégration
- PLS** > Prêt Locatif Social
- PLUS** > Prêt Locatif à Usage Social
- PSLA** > Prêt Social Location Accession
- PSEEC** > Participation Supplémentaire des Employeurs à l'Effort de Construction

Q

- QPV** > Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville

R

- RFR** > Revenu Fiscal de Référence
- RPLS** > Répertoire du Parc Locatif Social

S

- SA d'HM** > Société Anonyme d'HLM
- SEM** > Société d'Économie Mixte
- SICF** > Société Immobilière des Chemins de Fer Français
- SNBC** > Stratégie Nationale Bas-Carbone

- SNE** > Système National d'Enregistrement

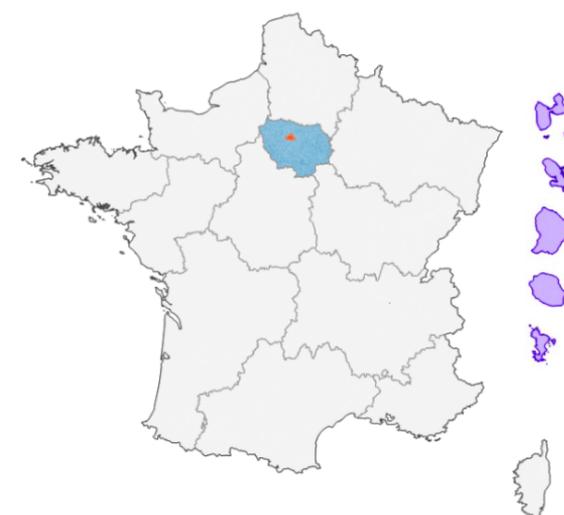
U

- UC** > Unité de Consommation

Cartes des différents zonages

Zonage sans nom

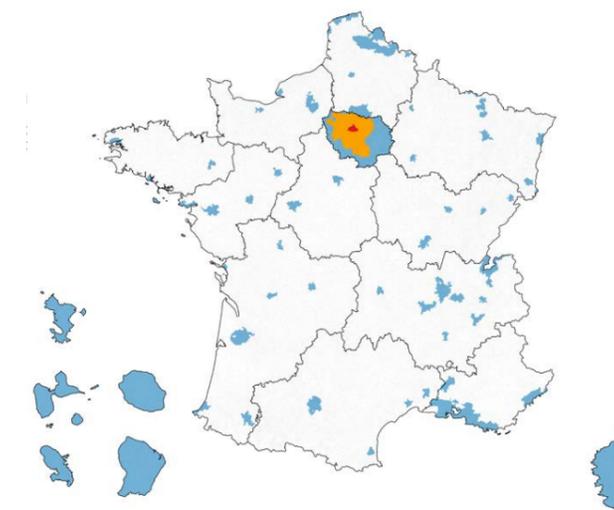
Plafonds ressources du logement social



- Zone 1
- Zone 2
- Zone 3
- Zone DROM

Zonage I-II-III

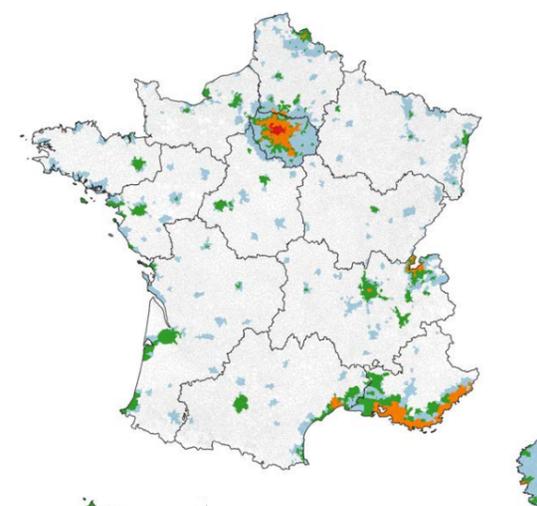
Plafonds loyers PLAI et PLUS et zonage APL



- Zone I bis
- Zone I
- Zone II
- Zone III

Zonage ABC

Plafonds loyers PLS (et plafonds du logement l'intermédiaire)



- Zone A bis
- Zone A
- Zone B1
- Zone B2
- Zone C

Panorama 2024



ancols.fr

