



Communiqué de presse

Paris, le 27 novembre 2019

Présentation de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et du rapport public annuel de contrôle 2018

Après 5 années d'existence et à l'occasion de la publication du rapport public annuel de contrôle 2018, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) présente ses missions, ses méthodes et ses principaux constats sur le secteur du logement social et de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

L'ANCOLS : un outil de l'État qui s'acquitte de ses missions dans toute l'ambition voulue par le législateur

Créée par la loi ALUR et mise en place au 1^{er} janvier 2015, l'Agence est issue de la fusion de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC). La mission de contrôle et d'évaluation qui lui a été dévolue est plus étendue que la simple addition des missions initiales de ces deux organismes. Ainsi :

- **sur le champ des contrôles**, l'Agence a la responsabilité d'arrêter les suites à donner aux rapports de contrôle, elle peut effectuer des mises en demeure, prononcer des astreintes et proposer au ministre chargé du logement de prononcer des sanctions. Elle apporte la nouveauté de publier les rapports de contrôle, permettant d'éclairer l'ensemble des parties prenantes à l'action d'un organisme
- **sur le champ des études**, les sujets se sont étendus au-delà du champ de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) : dorénavant les études conduites par l'Agence apportent, des éclairages indépendants sur l'ensemble du secteur du logement social .

Les pouvoirs publics ont ainsi voulu doter l'État d'un outil à même de vérifier que les acteurs du logement social et de la PEEC remplissent au mieux leurs missions d'intérêt général en atteignant leurs objectifs avec efficacité.

Chargée de l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des organismes de logement social

La mission d'évaluation de l'action des organismes du logement social, réalisée lors des contrôles des organismes et par les études, est indispensable au regard de l'importance tant de l'enjeu social du logement des ménages à revenus modestes que du volume des aides publiques directes et indirectes versées pour le développement et l'exploitation du parc de logement social. Avec plus de 5 millions de logements, il représente en effet un stock historique de crédits publics atteignant plusieurs centaines de milliards d'euros

Contact presse Galivel & Associés

Carol Galivel / Zakary Garaudet - 01 41 05 02 02

21-23, rue Klock – 92110 Clichy - galivel@galivel.com - <http://www.galivel.com>

Cette mission relève ainsi d'une exigence légitime vis-à-vis des ménages logés dans le parc de logement social, ainsi que des ménages aux revenus modestes demandeurs de logement social et des contribuables. Elle consiste avant tout à souligner les pistes d'amélioration au service des ménages et du bon emploi des crédits publics.

Entre 2015 et 2018, ce sont 363 organismes qui ont été contrôlés, détenant 3,5 millions de logements, soit 70% du parc total de logement social. En outre, une trentaine d'études ont été réalisées en plus des analyses produites annuellement par l'Agence.

Dont le fonctionnement est indépendant du secteur contrôlé

Le fonctionnement de l'Agence repose sur les compétences institutionnelles :

- **du conseil d'administration, présidé par Jean Gaeremynck**, composé de 7 membres (4 représentants des ministres chargés du logement, de l'économie et du budget et 3 personnalités qualifiées), qui en particulier approuve les programmes annuels de contrôle et d'études et le rapport public annuel de contrôle.
- **du comité du contrôle et des suites, présidé par Anne Bolliet**, composé de représentants des ministres chargés du logement et de l'économie, qui notamment prépare le programme de contrôle, arrête les suites données aux rapports de contrôle, prépare les délibérations du conseil d'administration relatives notamment aux propositions de sanction et examine le rapport public annuel de contrôle préalablement à son approbation par le conseil d'administration.
- **du comité des études, présidé par André Crocherie**, composé également de représentants des ministres chargés du logement et de l'économie, qui notamment prépare le programme annuel des études et approuve les rapports d'étude.

Présentation du rapport public annuel de contrôle 2018

Le rapport public annuel de contrôle (RPAC) 2018 développe différents focus – d'organismes, de situations territoriales et d'éclairages thématiques spécifiques – et inclut également une présentation de l'organisation de la mission de contrôle au sein de l'Agence et du bilan des contrôles réalisés en 2018 ainsi que des suites administratives données à ces contrôles.

Il expose et qualifie des situations d'organismes contrastées à la fois en termes de contextes territoriaux et de performances de gestion.

Les méthodes de contrôle de l'Agence reposent sur le principe du contradictoire qui garantit que les contenus définitifs des rapports de contrôle sont arrêtés en tenant compte des observations des organismes et que ceux-ci ne font pas, le cas l'échétant, l'objet d'une procédure de sanction sans avoir été entendus et sans avoir eu connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve retenus par l'Agence.

Consécutivement à ce processus, les conclusions des contrôles de l'année 2018 sont synthétisées dans le rapport public annuel de contrôle auquel sont joints les droits de réponse des organismes cités et des fédérations sectorielles.

L'essentiel du rapport public annuel de contrôle :

La présente édition du rapport analyse les situations de deux territoires confrontés à d'importants enjeux en termes de logement social, en dressant une vision consolidée à partir des contrôles des principaux bailleurs du département de La Réunion et des organismes rattachés à la ville de Paris.

Les analyses thématiques ont porté d'une part sur les démarches de prise en compte de la problématique des personnes âgées par les organismes de logement social, axe prioritaire de l'Agence eu égard au constat qu'un logement social sur deux est potentiellement concerné par le vieillissement d'au moins un de ses membres à court et moyen termes, et d'autre part, sur la présentation de l'approche méthodologique de diagnostic financier et prospectif qu'elle utilise dans ses missions de contrôle des organismes de logement social.

Les insertions relatives aux organismes cités dans le rapport, ainsi que l'illustration de la démarche d'analyse financière de l'Agence avec les données du secteur, mettent en évidence que sauf manquements lourds dans leur gestion, et en raison de la maturité du modèle économique, la situation financière des bailleurs sociaux est solide et, qu'en particulier, les effets de la réduction de loyer de solidarité (RLS) ne peuvent raisonnablement motiver la réduction des programmes de construction, de réhabilitation et d'entretien.

S'agissant de la gestion des organismes, le rapport souligne la réalité du professionnalisme et des dynamiques de progrès au service des ménages logés, constatés chez la plupart des bailleurs. Les manquements graves observés et, le cas échéant, les propositions de sanctions au ministre chargé du logement, voire les signalements effectués au procureur, sont ponctuels et ne doivent pas masquer le sérieux global des organismes et les efforts effectués.

Cependant, l'Agence constate que l'efficacité de gestion est, jusqu'alors, insuffisamment inscrite dans les priorités de l'ensemble du secteur comme l'illustrent les constats, en termes de coûts de gestion trop importants ou à mieux maîtriser, pour par exemple l'OPH d'Aubervilliers, l'OPH de la Métropole de Grand Nancy, le Groupe Batigère ou encore les bailleurs rattachés à la ville de Paris ou intervenant dans le département de La Réunion.

En substance, les principales conclusions du rapport public :

- **Un secteur globalement caractérisé par un nombre limité d'irrégularité et de dysfonctionnements ainsi que par une réelle dynamique sociale.**
- **La conformité réglementaire** : condition nécessaire, mais insuffisante pour remplir au mieux la mission de logement des ménages aux revenus modestes. En effet, le rapport identifie des situations où les organismes ont une politique d'attribution sélectionnant certes des ménages dont les revenus sont en dessous des plafonds réglementaires, mais avec un déficit d'accueil de ménages aux ressources les plus faibles alors que la demande pour ces ménages est importante et que la mission légale de ces organismes est de loger des ménages aux revenus modestes. Ce constat doit interpeller les organismes dont la mission d'intérêt général a pour finalité selon la loi d'accueillir les ménages aux revenus modestes, même si les niveaux légaux des plafonds de ressources permettent aux deux tiers des ménages de pouvoir prétendre à l'attribution d'un logement social.
- **Des organismes dont la situation financière demeure solide malgré la RLS, mais qui doivent améliorer leur efficacité de gestion.** Les données présentées montrent qu'à fin 2017, les

SAHLM et les OPH ont un endettement net de trésorerie égal à 133 milliards d'euros et dégagent une capacité d'autofinancement de 8,5 milliards d'euros, soit une capacité annuelle de remboursement de 10,5 milliards d'euros compte tenu des intérêts annuels de 2 milliards décomptés pour obtenir la capacité d'autofinancement. La dette globale du secteur ne représente donc que 16 ans (133/8,5) de capacité d'autofinancement, ce qui traduit un fort potentiel d'endettement pour soutenir l'investissement. La trésorerie ramenée au logement a augmenté au cours des dernières années, y compris en 2018, et représente au global plus de 290 jours de charges courantes (285 jours en 2017, soit 2400 euros par logement). L'Agence rappelle qu'elle a réalisé une analyse visant à comparer des organismes présentant des caractéristiques comparables sur la base d'une dizaine de critères objectifs tels que la taille et l'âge du parc, la part de logements individuels, la part de logements en quartier prioritaire de la politique de la ville ou la concentration du parc. De cette démarche émerge le constat suivant : en faisant l'hypothèse que les coûts de gestion pourraient être alignés sur les organismes les plus efficaces au sein de chaque panel, près d'un milliard d'euros d'économies potentielles pourraient être réalisées, et cela sans prise en considération des économies d'échelle attendues du mouvement de restructuration engagé par la loi Elan. Ces économies impliquent nécessairement des actions dans la durée et des évolutions structurelles internes aux organismes.

- **La problématique des personnes âgées :** plus d'un logement social sur deux est potentiellement concerné par le vieillissement d'au moins un de ses occupants à court ou moyen terme. Cette situation implique une attention et une mobilisation accrues de la part des organismes.
- **Paris : un territoire où les principaux bailleurs sont rattachés à la collectivité et activement pilotés et soutenus par elle.** Le fonctionnement du parc social parisien est positivement encadré par des contrats d'objectifs et de moyens et marqué par un dispositif guidé par l'objectif de la transparence des critères d'attribution des logements. La situation financière est solide malgré une efficacité de gestion insuffisante et son offre est diversifiée et économiquement accessible. Cependant, dans un contexte de marché du foncier particulièrement tendu et pour mettre en œuvre un objectif de rééquilibrage de l'offre de logements sociaux entre arrondissements, l'Agence identifie quelques opérations ponctuellement coûteuses avec des niveaux d'aides élevés. En outre, la politique de développement du parc social avec des conventionnements sur place a pu créer des situations d'irrégularités en matière de supplément de loyer de solidarité (SLS) et de fragilité induite pour certains ménages. Ce sujet est désormais pris en compte pour les nouveaux logements conventionnés par de récentes évolutions législatives avec en particulier un plafonnement du supplément de loyer de solidarité (SLS) tenant compte des loyers moyens constatés dans la zone géographique.
- **La Réunion : des opérateurs de logement social confrontés à une forte précarité des locataires et à des enjeux patrimoniaux importants.** Le rapport constate une accessibilité économique du parc social insuffisante et questionne sur la priorité donnée au développement de l'offre de logements neufs au détriment de l'entretien et de la réhabilitation dans un contexte climatique exigeant et au regard d'une tension locative en diminution. Il préconise l'accroissement d'une recherche d'efficacité des organisations internes et la mise en place d'une démarche de réduction des coûts de gestion, notamment de la masse salariale, ainsi qu'une recherche d'une meilleure adéquation des loyers avec les conditions économiques des locataires et des demandeurs de logement social.

Présentation des études transversales menées par l'ANCOLS

Depuis sa création en 2015, l'Agence a conduit une trentaine d'études dans le cadre du programme annuel approuvé par le conseil d'administration de l'ANCOLS et préparé par le comité des études. Ces études ont d'abord pour objet d'éclairer à leur demande les ministères de tutelle sur des thématiques spécifiques. Leurs conclusions sont publiques.

À titre d'exemples, voici à grands traits quelques conclusions d'études :

- **L'offre rendue disponible par la rotation dans le parc existant** représente massivement la réalité de l'offre proposée aux demandeurs : sur 100 logements sociaux offerts à la location, 85 le sont par des logements remis en location après le départ des locataires, et 15 seulement par des logements neufs. Chaque point de mobilité supplémentaire dans le parc correspond à près de 50 000 logements supplémentaires qui seraient remis en location. L'enjeu de la mobilité est donc majeur indépendamment des efforts à maintenir pour la construction neuve principalement en territoires de marché tendu.
- **L'acuité des enjeux en Île-de-France n'a pas d'équivalent.** L'agglomération de Paris représente en effet 26% du stock du parc national de logement social et 32% de la demande mais seulement 14% de l'offre nationale rendue disponible. La singularité de la situation francilienne est telle qu'elle interroge sur la pertinence d'y faire face avec des outils conçus à l'échelle nationale, pour l'ensemble des territoires français, zones tendues comme zones détendues.
- **La plus grande pauvreté des ménages demandeurs par rapport aux ménages déjà bénéficiaires de logement social** : 75% des ménages attributaires demandeurs sont sous le plafond de ressources PLAI alors que 57% des ménages occupant un logement social le sont. Cet écart s'explique en partie par l'élévation du niveau de vie des ménages ayant emménagé au début de leur vie professionnelle. Le profil de revenus des attributaires est globalement fidèle au profil des demandeurs sans surreprésentation marquée des bas revenus. Les objectifs de la loi égalité citoyenneté, soit un quart des attributions hors QPV au bénéfice des ménages demandeurs du 1^{er} quartile des revenus, ne paraissent pas aujourd'hui atteints.
- **Le système traditionnel et historique de filières de financement** est désormais en décalage avec la réalité de la situation financière des ménages demandeurs. Il a conduit à un découplage paradoxal entre les loyers effectivement pratiqués et les plafonds de ressources exigibles. Ainsi, il existe une large part relativement ancienne du parc (près de 3 millions de logements dont 1,9 million hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville) dont les niveaux de loyers et de coûts totaux sont en pratique inférieurs aux plafonds de loyers PLAI et dont les plafonds de ressources sont cependant ceux des logements avec un financement PLUS.
- **La vente de logements sociaux à l'unité** est certes en croissance ces dernières années mais reste limité avec 8 400 logements vendus en 2017, soit 0,2 % du parc des bailleurs. L'étude met en exergue un certain nombre de freins rencontrés par les OLS. Le refus des locataires occupants de se porter acquéreurs de leur logement ou d'accepter une offre de mobilité interne constitue le principal frein. L'objectif de vendre entre 17 000 et 20 000 logements chaque année, chiffres faisant consensus dans le secteur, semble optimiste au regard des dynamiques actuelles, y compris en tenant compte des ventes que réaliserait l'Opérateur

National de Vente (ONV) HLM d'Action Logement. Il convient de s'interroger sur la pertinence d'appréhender la vente comme source significative de financement pour assurer le développement du parc des organismes de logement social. La mobilisation des capacités de recours à l'emprunt dont le remboursement serait adossé aux loyers des logements non vendus, mais plus encore de l'ensemble des logements du parc social, apparaît être un levier de financement bien plus puissant.

À propos de l'Agence nationale de contrôle du logement social

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

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

<https://www.ancols.fr/home.html>