



RAPPORT ANNUEL SUR LA CONTRIBUTION DE LA PEC AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Données 2015-2017 (première édition)

Nicolas CAHU - nicolas.cahu@ancols.fr
Chargé d'études financières sectorielles
Emmanuel PERRAY – emmanuel.perray@ancols.fr
Chef du département des statistiques et études
financières sectorielles

Sous la direction de : Marcelline
MONTRÉSOR-TIMPESTA
Supervision : Arnaud GÉRARDIN
Directeur de la publication
Pascal MARTIN-GOUSSET

L'objectif de la présente étude était d'évaluer l'ensemble du financement du logement social et de déterminer la part de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEC) dans ce financement. Les financements PEC comprennent les financements d'Action Logement aux bailleurs sociaux ainsi que l'estimation de la part d'Action Logement dans les subventions de l'ANRU aux bailleurs sociaux. Le champ de l'étude ne couvre que les logements locatifs sociaux situés en France métropolitaine. Certains types de logements à la frontière du logement social ne sont pas retenus dans le périmètre de l'étude (logements intermédiaires, logements conventionnés ANAH, ...). La principale source de données de l'étude est l'infocentre SISAL (Système d'Information pour le Suivi des Aides au Logement), et les financements sont estimés en versements et non en engagements. La méthodologie retenue est similaire à celle utilisée pour le Compte Satellite du Logement élaboré par le SDES¹.

Notre champ d'étude correspond à un parc de 4,8 millions de logements sociaux. En 2017, près de 92 000 logements locatifs sociaux neufs ont été construits et livrés en France métropolitaine, un niveau proche de celui des années 2015 et 2016. En incluant aussi les autres types d'opérations (réhabilitation, travaux, etc.) ce sont 140 000 logements qui ont été financés en 2017, chiffre relativement stable par rapport aux années récentes.

Le financement du logement social est estimé à environ 15,6 milliards d'euros en 2017 en légère baisse sur les trois dernières années. Celui-ci est à 78 % sous forme de prêts, 12 % sous forme d'apports en fonds propres des organismes et 10 % sous forme de subventions. La part des subventions dans les financements suit une tendance à la baisse sur la période 2015-2017, à l'inverse de la part des prêts. Action Logement contribue en 2017 à hauteur de 19 % des subventions (part en forte baisse notamment du fait de la chute des subventions de l'ANRU) et à hauteur de 5,6 % du montant des prêts (tendance à la hausse). Au total, les financements d'Action Logement (prêts et subventions réunis) sont en baisse sur la période 2015-2017 en raison de la baisse des subventions de l'ANRU.

En 2017, la part des financements d'Action Logement dans l'ensemble des financements est plus élevée pour les ESH (7,5 % du montant des financements) que pour les autres principaux bailleurs (entre 3,8 % et 6,0 % du montant des financements). La part d'Action Logement est également plus élevée dans les financements à destination des filiales d'Action Logement (8,4 %) que dans ceux à destination des entités hors groupe Action Logement (5,3 %). De même, Action Logement oriente davantage ses financements vers la construction neuve (5,7 % des financements) que vers l'acquisition de logements anciens (3,7 % des financements) et les travaux d'entretien et d'amélioration (3,4 % des financements). En termes de nature de logement et de localisation et mesurés en parts des financements totaux, les financements d'Action Logement se dirigent davantage vers les logements collectifs (7,0 %) et les hébergements (7,0 %) que les logements individuels (4,0 %) et mixtes (4,0 %), et davantage vers les zones tendues (Abis (8,2 %) et A (11,2 %), notamment l'Île-de-France) que vers les zones moins tendues (entre 1,3 % et 4,4 % des financements).

D'après le Compte Satellite du Logement 2017, sur les 41,9 milliards d'euros d'aides publiques au secteur du logement en 2017, 7,8 milliards d'euros concernent les organismes de logement social, dont 5,3 milliards d'euros d'avantages fiscaux, 1,5 milliard d'euros de subventions et 1 milliard d'euros d'avantages de taux (les prêts au

¹ Service de la donnée et des études statistiques du ministère de la Cohésion des territoires.

logement social sont convertis en équivalent-subventions pour raisonner en termes d'aides au logement). Les subventions suivent une tendance à la baisse et, malgré la hausse du montant des prêts au logement social entre 2015 et 2017, les avantages de taux sont également en baisse sur la période en raison de la baisse des taux de marché. Le montant des aides d'Action Logement décroît passant de 960 millions d'euros à 570 millions d'euros sur la période, du fait de la tendance à la baisse des subventions ANRU et des subventions d'Action Logement versées aux bailleurs ainsi que celle des taux de marché.

SOMMAIRE

SYNTHESE	.....	3
SOMMAIRE	.....	5
INTRODUCTION	.....	7
1 VISION SYNOPTIQUE DU FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL ET ROLE D’ACTION LOGEMENT	.....	7
1.1	DEFINITION DU LOGEMENT SOCIAL ET CHAMP DE L’ETUDE	7
1.2	SYSTEME DE FINANCEMENT DES OPERATIONS.....	10
1.3	ROLE D’ACTION LOGEMENT DANS LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.....	12
2 METHODOLOGIE RETENUE	.....	13
2.1	DONNEES UTILISEES	13
2.2	METHODOLOGIE D’ESTIMATION DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL.....	14
2.2.1	Estimation des montants versés chaque année.....	14
2.2.2	Estimation de la part de la PEC dans les subventions de l’ANRU	15
3 LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET LA CONTRIBUTION DE LA PEC	.....	15
3.1	PART DU FINANCEMENT DE LA PEC DANS L’ENSEMBLE DU FINANCEMENT DES OPERATIONS PAR NATURE DE FINANCEMENT.....	15
3.2	FINANCEMENTS SELON DIFFERENTS AXES D’ANALYSE.....	18
3.2.1	Financements selon le type de bailleur	18
3.2.2	Financements selon l’appartenance de l’organisme au groupe Action Logement.....	20
3.2.3	Financements selon la nature de l’opération.....	21
3.2.4	Financements selon le produit (la filière de financement principale des logements)	22
3.2.5	Financements selon la nature des logements	23
3.2.6	Financements selon la localisation de l’opération	24
4 LES AIDES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL	.....	27
ANNEXES	.....	29
ANNEXE I	L’AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (ANRU)	30
ANNEXE II	CALCUL DES AVANTAGES DE TAUX	32
ANNEXE III	GLOSSAIRE	33

INTRODUCTION

L'ANCOLS a notamment pour mission l'évaluation de la contribution de la PEC (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction) à ses différentes catégories d'emplois, le logement social y occupant une place prépondérante. Il n'est toutefois pas aisé d'avoir une lecture claire et précise de la contribution effective de la PEC au financement du logement locatif social, en raison notamment de la multiplicité et de la complexité des flux financiers.

Le présent rapport sur la contribution de la PEC au financement du logement social pourra être renouvelé annuellement. L'objectif est d'estimer, sans double compte mais de façon exhaustive et dans une logique de cohérence avec le CSL² (Compte Satellite du Logement), le montant total investi dans le financement du logement social et la quote-part réelle de la PEC dans ledit financement, et ce en mettant en perspective cette contribution financière avec le nombre de logements financés. Cette première édition porte sur la période 2015-2017 avec un focus sur l'exercice 2017. Elle concerne les opérations financées en France métropolitaine.

Au préalable, nous allons définir l'appellation de « logement locatif social » selon les définitions de divers organismes (INSEE, Ministère (CSL), Cour des Comptes, etc.), préciser le périmètre de l'étude et proposer un schéma des circuits de financement des opérations. La méthodologie utilisée pour cette étude sera ensuite décrite. Les montants investis dans le financement du logement social, y compris ceux provenant de la PEC, seront estimés et étudiés suivant différents axes d'analyse. Enfin, les financements sous forme de prêts seront convertis en équivalent-subventions pour évaluer les aides au logement locatif social et la part de la PEC dans celles-ci.

Un glossaire est disponible en annexe.

1 VISION SYNOPTIQUE DU FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL ET ROLE D'ACTION LOGEMENT

1.1 DEFINITION DU LOGEMENT SOCIAL ET CHAMP DE L'ETUDE

La définition du logement social est complexe. Elle ne se réduit pas au seul logement HLM. Le logement social a évolué avec la réglementation qui lui est appliquée (notamment dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH)) et avec les acteurs qui le financent et le gèrent. De façon commune, le logement social est destiné aux ménages dont les ressources ne dépassent pas un plafond défini, ce que l'on appelle les conditions de ressources. On distingue le logement locatif, très majoritaire, et le logement destiné à l'accession sociale à la propriété.

Les logements sociaux répondent usuellement à plusieurs critères :

- ▶ ils font l'objet d'une procédure d'agrément par l'État et sont financés avec l'apport de fonds publics ;
- ▶ ils font l'objet d'une procédure d'attribution réglementée par l'État. Les « réservataires » proposent aux bailleurs sociaux des dossiers examinés à l'occasion de commissions d'attribution ;

² L'ensemble des comptes satellites du logement (et de leurs annexes) est disponible à l'adresse : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/compte-du-logement-2017-rapport-de-la-commission-des-comptes-du-logement>

- ▶ ils ont un loyer (ou un prix d'achat) réglementé selon le type de financement de la construction initiale et la zone géographique ;
- ▶ ils accueillent des locataires qui disposent, à leur entrée, de ressources inférieures à un plafond (dont le niveau dépend de leur situation familiale) et peuvent bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

Le locataire d'un logement social bénéficie par ailleurs d'une mesure de protection qui est le droit au maintien dans les lieux sans limitation de durée. Cette protection peut être remise en cause lorsque les ressources d'un locataire sont supérieures à 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution d'un logement social de la filière PLS lors d'un manquement à des obligations locatives (non-paiement des loyers et charges par exemple) et lorsque le bailleur a obtenu du préfet l'autorisation de démolir (le bailleur a alors une obligation de proposer une solution de relogement).

Le Tableau 1 de la page 9 présente une synthèse des différentes définitions du logement social ou réglementé selon la statistique publique (INSEE, RPLS³), la législation (CCH, article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)) et la Cour des comptes.

Ces différentes définitions s'accordent naturellement sur le logement locatif social « traditionnel » en HLM, qui est le plus répandu. Les frontières précises du logement social varient en revanche sur les approches extensives du logement social, concernant notamment l'hébergement (les foyers) ou le logement détenu par des personnes « privées » et destiné à la location à des personnes soumises à des conditions de ressources.

³ Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux. Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs de ces bailleurs sociaux au 1^{er} janvier d'une année (nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement). Mis en place au 1^{er} janvier 2011, il est alimenté par les informations transmises par les bailleurs sociaux. Les informations transmises concernent les logements locatifs sur lesquels ces bailleurs sociaux sont titulaires d'un droit réel immobilier (pleine propriété ou bénéficiaire d'un bail emphytéotique, à réhabilitation ou à construction) ou usufruitiers.

En bas de ce Tableau 1, est mentionné le champ des catégories de logements intégrant le périmètre de l'étude. Ce champ ne couvre que les logements sociaux situés en France métropolitaine. Le périmètre ne concerne que les logements conventionnés APL (hormis dans le cas de Maisons et Cités et de la Société anonyme Sainte-Barbe) et n'intègre donc pas le logement intermédiaire. En effet, bien que soumis à des plafonds de loyers et de ressources, le logement intermédiaire n'ouvre pas droit au conventionnement APL. En outre, il conserve une place relativement marginale notamment dans les financements d'Action Logement Services⁴ et l'Agence n'a pas accès à toutes les données sur son financement à ce jour.

Concernant l'AFL, seuls ses logements en « Développement Immobilier » (financement des logements PLS dans les communes qui comptent moins de 20 % de logements locatifs sociaux) sont inclus (exclusion de ceux en « Renouvellement Urbain », dont les loyers sont libres).

Bien qu'Action Logement participe au financement de l'ANAH, nous n'incluons pas dans le champ de l'étude les logements conventionnés par l'ANAH, ne les considérant pas comme relevant du logement social. D'une manière générale, les logements soumis à conditions de ressources proposés par les bailleurs personnes physiques ne sont pas inclus dans le périmètre de l'étude.

À titre indicatif, les stocks et les mises en service de chaque type de logement sont également mentionnés dans le tableau, notamment à partir de données issues du RPLS.

1.2 SYSTEME DE FINANCEMENT DES OPERATIONS

La présente section décrit plus spécifiquement le cycle d'investissement des opérations.

Les bailleurs personnes morales de logement social peuvent bénéficier pour leurs opérations :

- ▶ de **prêts bonifiés de la CDC aux bailleurs sociaux**. Ces prêts représentent la majorité des montants empruntés par les organismes de logement social et ont vocation à être avantageux par rapport à ceux du marché (ce sont les prêts PLAI, PLUS et PLS) ;
- ▶ de **prêts indirects de la Caisse des dépôts et consignations**, distribués par Action Logement Services aux bailleurs sociaux ;
- ▶ de **prêts bonifiés de certains établissements de crédit** (PLS et PSLA⁵) ;
- ▶ de **subventions de l'ANRU**, sachant que les ressources de cette dernière proviennent quasi exclusivement des fonds de la PEEC, sous forme de subventions⁶ à l'ANRU ;
- ▶ de **subventions de l'État** ;
- ▶ de **subventions des collectivités territoriales**, sous la forme de flux financiers ou de subventions « implicites » (mise à disposition de terrains par exemple) ;

⁴ L'ANCOLS collecte des données auprès d'Action Logement Services relatives aux opérations qu'Action Logement s'engage à financer. Au titre de l'exercice 2017, Action Logement Services déclare avoir contribué au financement de 122 000 logements, pour un montant d'engagements de 1 277 millions d'euros. Les logements intermédiaires PLI représentent 3 % de ces logements et mobilisent 6 % des financements. Voir la note de l'ANCOLS relative aux droits de réservation du secteur de la PEEC, exercice 2017, disponible ici : <https://www.ancols.fr/home/publications.html>

⁵ <http://www.financement-logement-social.territoires.gouv.fr/etablissements-de-credit-habiles-a-distribuer-a921.html>.

⁶ Il y a lieu de noter qu'une quote-part du financement destiné au nouveau plan de renouvellement urbain prendra la forme de prêts « fléchés » aux organismes. Ces prêts seront accordés par Action Logement à des opérateurs et dans des conditions qui auront été déterminées par l'ANRU dans le cadre de la mise en œuvre d'une convention signée avec Action Logement.

- ▶ de **prêts et de subventions issus des fonds de la PEC**. Les entreprises versent la PEC à Action Logement Services (ex-CIL) sous forme de prêts et/ou de subventions, Action Logement Services finançant ensuite des personnes morales ou physiques. ALS peut également apporter des fonds propres aux sociétés dont il détient des parts de capital. La SICF (Société immobilière des chemins de fer) présente un statut particulier puisqu'elle collecte uniquement la participation PEC du groupe SNCF et n'appartient pas au groupe Action Logement.

En dehors des ressources externes ainsi énumérées, les bailleurs personnes morales de logement social contribuent au financement de leurs opérations de construction et de démolition/reconstruction en mobilisant leurs **propres fonds propres**.

Par ailleurs, il existe un **dispositif de mutualisation financière entre les organismes HLM** défini par la convention du 22 août 2014 entre l'État et le mouvement HLM, convention approuvée le 10 septembre 2014 par arrêté interministériel. Il s'agit d'un dispositif à « somme nulle » par lequel des aides à la production de logements sociaux versées aux organismes sont couvertes par des contributions de ces derniers. La loi de finances pour 2016 (art.144 / Décret n° 2016-901 du 01.07.2016 : JO du 02.07.2016) renforce le dispositif de mutualisation entre les bailleurs en créant un fonds national des aides à la pierre.

Enfin, il y a lieu de relever que l'État aide également les organismes de logement social avec des **avantages fiscaux et parfois fonciers** qui impactent les coûts de réalisation mais ne se matérialisent pas par des flux financiers effectifs.

En plus de ces mécanismes de financement, dans le cas spécifique des opérations de rénovation et de réhabilitation, les bailleurs personnes morales de logement social peuvent bénéficier de ressources issues de la monétisation des **certificats d'économies d'énergie**⁷ (CEE) ou en provenance de l'Union européenne⁸.

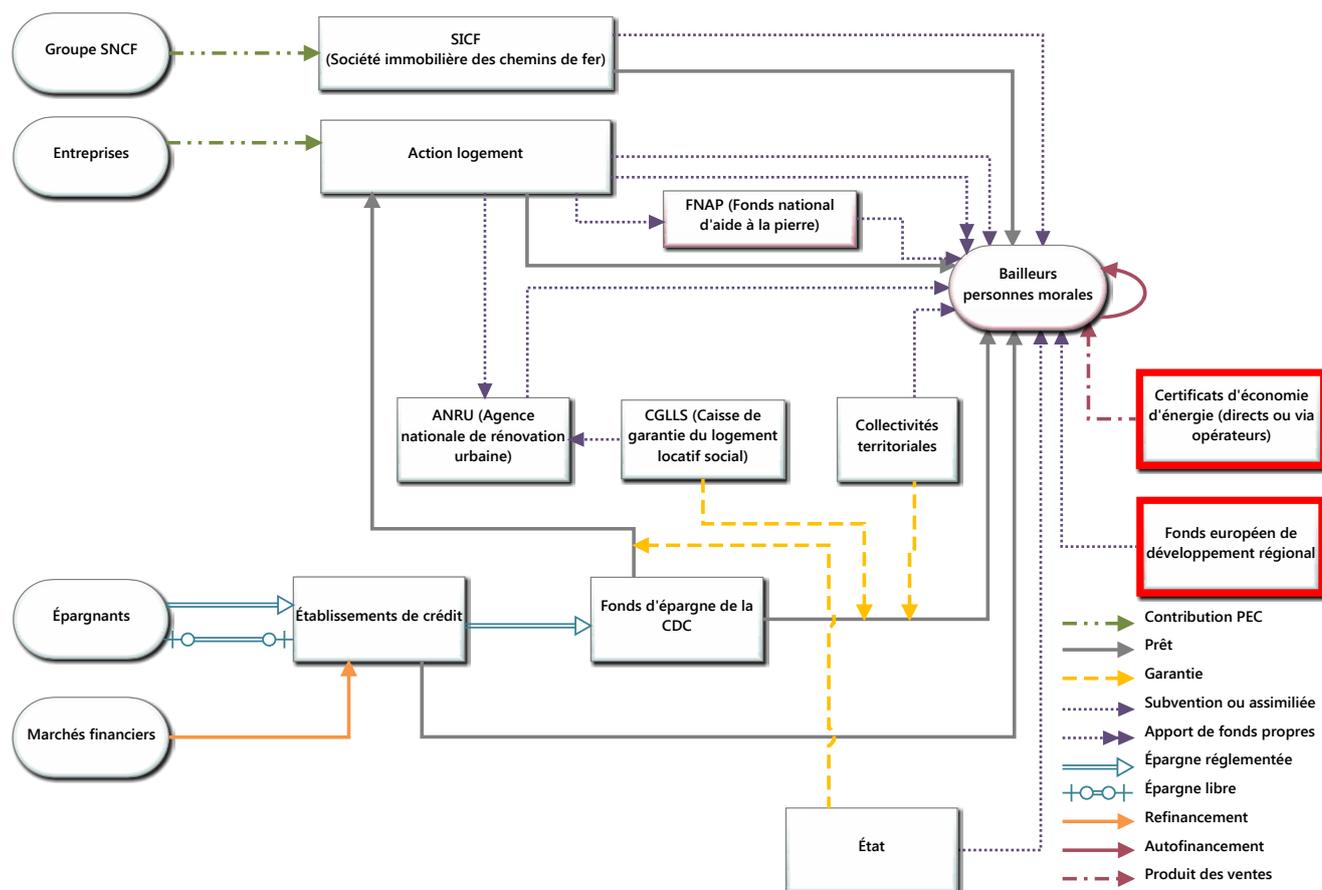
Le schéma ci-après présente une vision synthétique des relations entre les différents acteurs du cycle de financement du logement locatif social (les dispositifs spécifiques pour la rénovation et la réhabilitation sont encadrés en rouge).

⁷ Les certificats d'économies d'énergie ont été créés par la loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) du 13 juillet 2005, incitant les fournisseurs d'énergie (les « obligés ») à promouvoir l'efficacité énergétique auprès de leurs clients en leur imposant une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie. Les obligés ont le choix des actions qu'ils souhaitent mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité et auprès des différents types de clients (ici les bailleurs sociaux). Ces économies se traduisent par l'obtention de CEE qui sont des biens meubles négociables dont l'unité de mesure est le kilowattheure d'énergie finale économisée et dont la durée de validité est limitée. Pour les bailleurs sociaux, le dispositif se traduit par :

- ▶ l'obtention de ressources supplémentaires allouées par des fournisseurs d'énergie pour permettre aux bailleurs sociaux de réaliser des actions génératrices de CEE pour les fournisseurs d'énergie ;
- ▶ la « cession » aux fournisseurs d'énergie de CEE générés par des actions d'économies d'énergie réalisées à l'initiative des bailleurs sociaux.

⁸ Il s'agit notamment de subventions au titre d'investissements en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables dans le logement, éligibles au Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

Schéma 1 : Synthèse des relations entre les acteurs du cycle de financement du logement locatif social



NB : La CGLLS mutualise les financements reçus sous forme de cotisation de la part des OLS.
La SICF finance uniquement des ESH qui relèvent de son groupe.

1.3 RÔLE D'ACTION LOGEMENT DANS LE FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Action Logement utilise les ressources de la PEC pour contribuer au financement du logement locatif social. Cette contribution s'effectue :

- ▶ de manière directe (financement des bailleurs sociaux) ;
- ▶ et de manière indirecte (financement de l'ANRU qui finance à son tour les bailleurs sociaux).

L'étude ne porte que sur une partie seulement des financements PEC, celle à destination des opérations de logement locatif social.

Les données fournies par Action Logement à l'ANCOLS permettent de connaître les montants directs alloués aux bénéficiaires de premier rang. En revanche, en cas de réaffectation interne au sein d'un groupe, les opérateurs bénéficiaires ultimes de ces financements ne sont pas identifiables à ce jour.

La prise en compte des financements indirects montre que les fonds issus de la PEC peuvent par différents circuits financer une même opération. À titre d'exemple, sur une même opération en zone ANRU, l'ANRU (dont la majeure partie des ressources provient de la PEC⁹) peut accorder une subvention et Action Logement un prêt ou une

⁹ Voir tableau sur l'origine du financement de l'ANRU en annexe.

subvention. Cette étude vise à mettre en évidence le financement net apporté par Action Logement aux opérateurs en tenant compte aussi bien des circuits directs que des circuits indirects.

A contrario, la mobilisation de l'emprunt d'Action Logement auprès du fonds d'épargne de la CDC ne constitue pas, modulo l'avantage de taux, un financement réellement issu de la PEC. Elle pourrait être plutôt interprétée comme un financement indirect du fonds d'épargne de la CDC, les fonds PEC alloués à cette occasion étant constitués du différentiel de taux entre celui supporté par Action Logement pour l'emprunt CDC-Action Logement et celui pratiqué entre Action Logement et les bailleurs sociaux. Dans ce cas précis, c'est le fonds d'épargne de la CDC qui finance une même opération par deux circuits différents : un circuit passant par Action Logement en plus du circuit classique.

L'emploi des fonds issus de la PEC est défini par voies réglementaire et/ou conventionnelle, et les règles applicables se traduisent par l'existence pour les financements d'opérations de montants unitaires maximum et de quotités maximales à ne pas dépasser, sachant que la PEC ne peut financer l'intégralité d'une opération.

Il est par ailleurs rappelé que, en contrepartie de ces financements, Action Logement négocie des droits de réservation auprès des bailleurs sociaux. Ces droits ne font pas l'objet d'une valorisation dans le cadre de cette étude.

2 METHODOLOGIE RETENUE

Dans une logique de cohérence avec le CSL, nous nous appuyons sur les travaux de l'équipe en charge du CSL (le SDES, Service de la donnée et des études statistiques du ministère de la Cohésion des territoires) et une méthodologie similaire est utilisée.

2.1 DONNEES UTILISEES

Dans cette étude, comme dans le CSL pour la partie sur le logement social, les données présentées sont essentiellement recueillies dans l'infocentre SISAL (le Système d'Information pour le Suivi des Aides au Logement, administré par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère). SISAL permet le suivi de la production de logements sociaux et d'accéder en particulier à des informations sur les caractéristiques des opérations (localisation, maître d'ouvrage, bénéficiaires, nombre de logements, surface des logements, filières de financement principal¹⁰, nature de l'opération, nature des logements, ...) et leur financement selon les natures des financements (subventions, prêts, fonds propres) et le contributeur (État, collectivités, Action Logement, ANRU, ...). Nous disposons de ces données à partir de l'exercice 2012. SISAL est mis à jour régulièrement et des opérations des années antérieures peuvent être actualisées ou supprimées.

SISAL présente le plan de financement de l'opération tout au long de sa programmation¹¹ : de la demande de programmation à son solde. Concernant l'AFL, SISAL ne contient que les opérations de logements en « Développement Immobilier ».

¹⁰ Il s'agit des prêts PLAI, PLUS, PLS. Une même opération de logements locatifs sociaux peut comporter un ou plusieurs types de produits PLAI, PLUS, PLS.

¹¹ Ce sont les gestionnaires des aides à la pierre (DDT, délégataires des aides à la pierre) et non les maîtres d'ouvrage qui renseignent les opérations dans SISAL.

En dehors de SISAL¹², des données provenant du SDES sont utilisées (voir ci-dessous), ainsi que des données de l'ANRU.

2.2 METHODOLOGIE D'ESTIMATION DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

2.2.1 Estimation des montants versés chaque année

Comme dans le CSL, **les aides aux producteurs décrites sont enregistrées pour leur montant versé** et non pour leur montant dû. Or, l'ANCOLS (tout comme le SDES) ne dispose pas de données sur les versements effectifs des financements au cours de la durée de vie de chaque opération. Dans SISAL, les chiffres disponibles sont les montants engagés dans les opérations financées (agrées) au titre d'un exercice et non ceux versés au cours de cet exercice.

Pour traduire les engagements en versements, des « grilles délai » sont utilisées. Ces grilles délai sont calculées par le SDES à partir des données de production de logement Sit@adel et des versements de la CDC. Ces grilles délai indiquent la répartition moyenne dans le temps des versements effectués dans le cadre d'une opération à partir de la date d'engagement des fonds. Nous utilisons dans cette étude les mêmes grilles délais que celles utilisées pour le CSL, et ces grilles ne sont pas les mêmes suivant le produit de financement principal : PLAI, PLUS et PLS. A titre d'exemple, les financements engagés en 2014 pour la construction d'un logement neuf PLUS seront considérés comme versés à 6 % en 2014, 33 % en 2015, 50 % en 2016 et 11 % en 2017. En conséquence, et étant donné que nous disposons des données SISAL à partir de l'exercice 2012, **le premier exercice pour lequel une estimation des versements peut être effectuée est l'exercice 2015.**

Les montants mentionnés dans la suite de cette étude sont donc une estimation des montants versés chaque année pour les opérations de logement social. De même, le nombre de logements construits est estimé, au prorata de l'estimation de l'avancée des travaux, avec les mêmes grilles délai.

La méthodologie utilisée dans la présente étude comporte donc plusieurs étapes qui peuvent se résumer de la manière suivante :

- ▶ les données sont extraites de SISAL ;
- ▶ les grilles délai du CSL sont appliquées afin de passer des autorisations de paiement (engagements) aux crédits de paiement (versements)¹³ ;
- ▶ dans les données de SISAL, l'acquisition de logements anciens et les travaux d'entretien et d'amélioration sont regroupés dans une même catégorie « Acquisition-amélioration ». Comme le fait le SDES, nous ventilons les montants de cette catégorie « Acquisition-Amélioration » entre « ancien » et « travaux » à l'aide de grilles de ventilation (différentes pour chaque produit PLAI, PLUS et PLS, et fournies par le SDES).

Un traitement spécifique est toutefois effectué pour les subventions ANRU. L'ANRU nous a fourni les données de versements par année pour chaque opération. Les opérations financées par l'ANRU concernent à la fois le logement social et le logement intermédiaire. En conséquence, les données transmises par l'ANRU ne ventilent pas les versements entre le logement social et le logement intermédiaire. Ces montants de versement réels sont

¹² Les données présentées dans ce document ont été extraites en date du 5 avril 2019 (sauf pour les données sur les opérations ANRU, le 16 janvier 2019) dans l'infocentre SISAL. Pour l'édition 2017 du CSL, le SDES avait utilisé des données SISAL extraites mi-avril 2018. Pour les prochaines éditions du présent rapport, les extractions de données de SISAL se feront concomitamment avec celles faites pour le CSL.

¹³ A l'exception des démolitions (qui ne sont pas prises en compte dans le CSL), pour lesquelles nous considérons que la totalité des montants engagés une année est versée la même année.

donc utilisés pour les subventions ANRU, et non les grilles délai comme dans le cas des autres financements. Parmi les douze natures d'opérations financées par l'ANRU, cinq relèvent du logement social. Au titre de l'exercice 2017¹⁴, les versements réalisés par l'ANRU au bénéfice des opérations relevant du logement social s'élèvent à 59,0% des versements¹⁵. Sur la base des données de l'ANRU liées aux versements de l'ANRU par nature d'opération, l'Agence a procédé elle-même à une ventilation des opérations relevant du logement social.

Notons par ailleurs que les apports en fonds propres d'Action Logement aux organismes ne peuvent être pris en compte dans cette étude. Action Logement a versé 70 millions d'euros de dotations en fonds propres¹⁶ pour le logement social en 2017 et 15 millions d'euros de bonifications à la CDC dans le cadre des PHBB. Ces montants ne sont pas de nature à remettre en cause nos analyses.

2.2.2 Estimation de la part de la PEC dans les subventions de l'ANRU

Nous estimons la part d'Action Logement dans une subvention ANRU versée une année donnée en considérant qu'elle est égale à la part de la contribution d'Action Logement au budget de l'ANRU cette année-là. À titre d'exemple, l'apport d'Action Logement dans une subvention de l'ANRU de 10 millions d'euros versée en 2017 sera estimé à 9,57 millions d'euros (la part d'Action Logement dans le budget de l'ANRU étant de 95,7 % en 2017, voir annexe). Cette méthode ne tient pas compte des décalages de trésorerie de l'ANRU dans le temps.

3 LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET LA CONTRIBUTION DE LA PEC

Tous les tableaux suivants sont en date de versement et non en date d'engagement (voir méthodologie ci-dessus), et concernent l'exercice 2017, sauf mention contraire.

3.1 PART DU FINANCEMENT DE LA PEC DANS L'ENSEMBLE DU FINANCEMENT DES OPERATIONS PAR NATURE DE FINANCEMENT

Le Tableau 2 présente une vision synthétique des financements du logement social ainsi que de la part de la PEC dans ces financements entre 2015 et 2017, par nature de financement.

En 2017, près de 140 100¹⁷ logements ont été financés (dont 92 000 constructions neuves) au travers de 6 600 opérations. Le montant total des financements de ces logements atteint 15 600 millions d'euros¹⁸ et se décompose en subventions, prêts et fonds propres :

► les **subventions**, d'un montant global de **1 700 millions d'euros**, représentent 10 % des montants des financements. Elles comprennent notamment des subventions de la part de l'ANRU, de l'État, des collectivités

¹⁴ Le Tableau 14 présente les versements annuels de l'ANRU par nature d'opération.

¹⁵ La qualification de l'ANRU est telle que le logement intermédiaire participe au logement social. Dans notre étude, les logements intermédiaires sont exclus. En effet, ils sont eux-mêmes exclus de la base de données Sisal.

¹⁶ Les 70 millions d'euros de dotations en fonds propres n'ont pas la même signification que les apports en fonds propres des organismes dans les opérations. Ces dotations en fonds propres font partie des financements prévus dans le cadre de la convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement. Action Logement finance ses filiales (notamment des ESH) par le biais d'Action Logement Immobilier.

¹⁷ D'après les données de SISAL et les grilles délai utilisées pour le CSL, voir partie sur la méthodologie.

¹⁸ Les périmètres et méthodes diffèrent légèrement de ceux du CSL, les montants obtenus ne sont donc pas exactement les mêmes. Dans la présente étude, les démolitions hors ANRU ainsi que les réhabilitations sont prises en compte mais pas les logements intermédiaires. Par ailleurs, les projets ANRU ne sont pas traités de la même manière dans les deux études. Enfin, pour la présente étude, les données de SISAL de 2012 à 2017 ont été extraites début 2019 (avec les données à fin 2012 pour l'année 2012 (utilisation de la variable « année d'historisation »), etc.) alors que le CSL a utilisé des extractions réalisées au premier semestre de chaque année.

et d'Action Logement. La **part des subventions d'Action Logement** (y compris celles provenant de l'ANRU) dans les subventions est ainsi estimée à **19 %** au titre de l'exercice 2017 ;

- ▶ les **prêts**, d'un montant global de 12 100 millions d'euros, représentent **78 % des montants des financements. Action Logement** y contribue à hauteur de **5,6 %** ;
- ▶ les **apports en fonds propres**, d'un montant global de 1 900 millions d'euros, complètent le financement des opérations.

Ainsi, globalement (en intégrant les apports en fonds propres des organismes pour lesquels aucune contribution d'Action Logement n'est retenue), la **part d'Action Logement** (prêts et subventions) dans le financement d'opérations de logement locatif social **s'élève à 6,4 %** au titre de l'exercice 2017.

Sur la période 2015-2017, le nombre de logements financés évolue relativement peu, de même que les montants des financements (en légère baisse). Toutefois, les plans de financement des opérations évoluent fortement au cours de la période 2015-2017 :

- ▶ le **montant des subventions baisse de manière continue** : ces dernières voient leur montant décroître de 2 450 millions d'euros en 2015 à 1 700 millions d'euros en 2017. La contribution d'Action Logement dans les subventions diminue de manière encore plus significative, passant de 30,8 % en 2015 à 19,1 % en 2017, notamment du fait de la forte baisse des subventions de l'ANRU. Cette dernière s'explique par la période de transition entre le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) ;
- ▶ par ailleurs, le **montant des prêts est en hausse de 3,4 %** au cours de la période 2015-2017. Parmi ces prêts, la part de ceux souscrits auprès d'Action Logement Services s'accroît fortement même si elle reste très minoritaire (4,0 % des prêts en 2015 ; 5,6 % en 2017) ;
- ▶ par conséquent, la part des fonds propres dans les financements des opérations demeure relativement stable au cours de la période 2015-2017 autour de 12 %.

Au total, les financements d'Action Logement sont en baisse entre 2015 et 2017 (de 1 200 millions d'euros en 2015 à 1 000 millions d'euros en 2017¹⁹) mais sont en légère hausse si on ne tient pas compte de la forte baisse des subventions de l'ANRU.

¹⁹ Ces montants sont inférieurs à ceux mentionnés par l'Agence dans son Rapport de la situation financière de la PEEC à fin 2017 (RASf) concernant les emplois PEC aux personnes morales déclarées par Action Logement, sans prise en compte des ajustements pour engagements et provisions. Il est difficile de faire le lien entre les données provenant d'Action Logement (en versements et disponibles par tiers) et les données provenant de SISAL (en engagements et disponibles par opération). Une partie des financements d'Action Logement aux OLS ne concerne pas le logement social ou intermédiaire. Par ailleurs, les logements financés dans les DOM et les logements intermédiaires ne font pas partie du périmètre de la présente étude. Ainsi, en 2016, 1 037 millions d'euros sont déclarés versés par Action Logement à des personnes morales (fonds PEEC, PSEEC et PEAEC), hors apports sous forme de titres, hors financements des politiques nationales et hors financements de l'AFL. Sur ces 1 037 millions d'euros, 872 millions seraient utilisés pour le financement du logement locatif social et du logement intermédiaire, sans qu'il soit possible de distinguer la part de ce dernier.

Tableau 2 : Évolution de la part des financements d'Action Logement dans le financement du logement social entre 2015 et 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Exercice 2017		Exercice 2016		Exercice 2015
		Montants	Variation	Montants	Variation	Montants
(a)=(a1)+(a2)+(a3)	Subventions	1 687,4	-14,2 %	1 966,6	-19,5 %	2 443,5
(a1)	Subventions ANRU	267,2	-22,1 %	343,1	-39,6 %	568,0
(a1b)	Part des financements d'Action Logement dans le budget ANRU	95,7 %	-0,4 %	96,1 %	-0,1 %	96,1 %
(a1c)=(a1)*(a1b)	Estimations des subventions Action Logement provenant de l'ANRU (subventions indirectes)	255,7	-22,4 %	329,6	-39,6 %	546,1
(a2)	Subventions directes Action Logement vers les bailleurs	67,5	-60,0 %	168,9	-18,7 %	207,7
(a3)	Autres subventions (État, Région, ...)	1 352,7	-7,0 %	1 454,7	-12,8 %	1 667,8
(a2b)=(a1c)+(a2)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	-35,2 %	498,5	-33,9 %	753,8
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	-24,4 %	25,3 %	-17,8 %	30,8 %
(b)	Prêts	12 075,4	2,1 %	11 832,5	1,3 %	11 681,3
(b1)	Prêts non aidés	584,6	6,4 %	549,2	-2,4 %	563,0
(b2)	Prêts aidés	11 490,8	1,8 %	11 283,3	1,5 %	11 118,3
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	22,3 %	554,2	19,0 %	465,8
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %	19,8 %	4,7 %	17,5 %	4,0 %
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	-0,1 %	1 860,6	-4,6 %	1 950,1
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	15 620,8	-0,2 %	15 659,7	-2,6 %	16 074,9
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	-4,9 %	1 052,7	-13,7 %	1 219,6
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %	-4,7 %	6,7 %	-11,4 %	7,6 %
	Nombre d'opérations	6 574	-2,3 %	6 727	-3,8 %	6 991
	Nombre de logements	140 146	4,6 %	134 039	-4,5 %	140 373

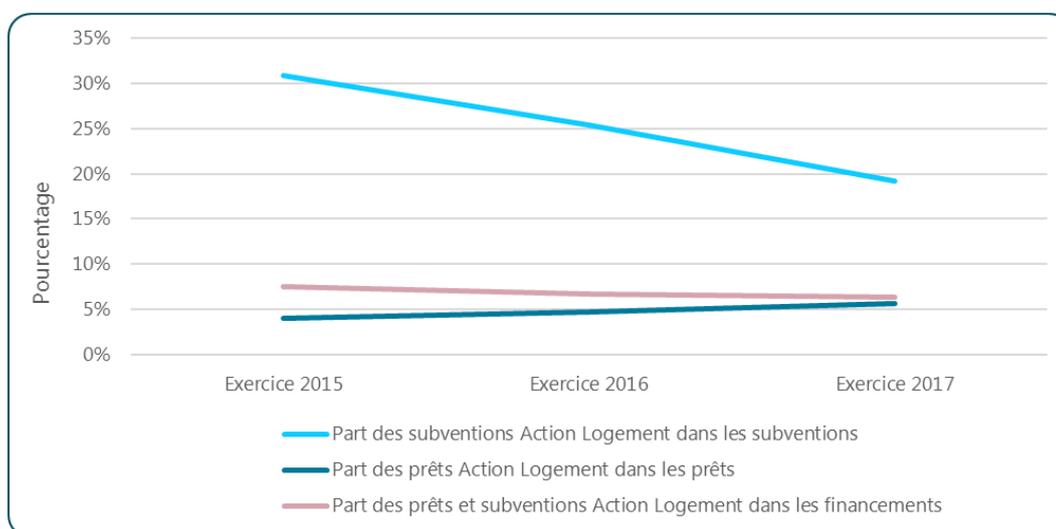
Montants en millions d'euros

Traitement Anools, Exercices 2015 à 2017

Sources : SISAL (engagements 2012 - 2017), CSL, ANRU

Le Graphique 1 ci-dessous illustre la baisse de la contribution d'Action Logement dans les subventions, la légère augmentation de son poids dans les prêts et la légère baisse de sa contribution globale.

Graphique 1 : Évolution de la part d'Action Logement dans les prêts et les subventions depuis 2015



Source : SISAL (engagements 2014 à 2017), CSL, ANRU

Le Tableau 3 présente, pour l'exercice 2017, la répartition des financements dans les opérations, le financement moyen d'une opération, le pourcentage d'opérations bénéficiant de chaque type de financement ainsi que la moyenne du montant des financements par logement.

Le montant moyen d'une opération est de 2,4 millions d'euros (pour un nombre moyen de 21 logements), dont les trois quarts proviennent de prêts (soit 1,8 million d'euros).

Notons en outre (colonne 5 du tableau) que les trois quarts des opérations bénéficient de subventions, mais seulement 8 % des opérations bénéficient de subventions en provenance d'Action Logement. De même, presque toutes les opérations bénéficient de prêts (soit 98 %), et 30 % des opérations bénéficient de prêts souscrits auprès d'Action Logement. Enfin, 81 % des opérations font l'objet d'apports en fonds propres de l'organisme maître d'ouvrage. Globalement, ce sont 34 % des opérations qui font l'objet de financements de la part d'Action Logement (prêts ou subventions).

En moyenne, le montant d'une opération s'élève à 111 500 euros par logement, Action Logement contribuant à ce coût à hauteur de 7 140 euros par logement répartis en 2 300 euros de subventions et en 4 840 euros de prêts.

Tableau 3 : Part des financements d'Action Logement dans le financement du logement social : détail pour l'exercice 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Montants en millions d'euros	Montant moyen par opération en milliers d'euros	Pourcentage d'opérations présentant ce type de financement %	Montant moyen par logement en euros
(a)=(a1)+(a2)+(a3)	Subventions	1 687,4	256,7	73,1 %	12 040,4
(a1)	Subventions ANRU	267,2	40,6	2,2 %	1 906,8
(a1b)	Part des financements d'Action Logement dans le budget ANRU	95,7 %			
(a1c)=(a1)*(a1b)	Estimations des subventions Action Logement provenant de l'ANRU (subventions indirectes)	255,7	38,9	2,2 %	1 824,2
(a2)	Subventions directes Action Logement vers les bailleurs	67,5	10,3	5,7 %	481,5
(a3)	Autres subventions (État, Région, ...)	1 352,7	205,8	71,9 %	9 652,1
(a2b)=(a1c)+(a2)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	49,2	8,0 %	2 305,7
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %		8,0 %	
(b)=(b1)+(b2)	Prêts	12 075,4	1 836,8	97,9 %	86 163,2
(b1)	Prêts non aidés	584,6	88,9	16,2 %	4 171,6
(b2)	Prêts aidés	11 490,8	1 747,9	96,6 %	81 991,6
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	103,1	29,5 %	4 836,9
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %		29,5 %	
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	282,6	80,8 %	13 257,9
(d)=(a)+(b)-(c)	Total des financements	15 620,8	2 376,1	100,0 %	111 461,5
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	152,3	34,1 %	7 142,6
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %		34,1 %	
	Nombre d'opérations	6 574			
	Nombre de logements	140 146			

Traitement Ancois, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

3.2 FINANCEMENTS SELON DIFFERENTS AXES D'ANALYSE

Dans cette section, le financement du logement social ainsi que la part d'Action Logement dans ce financement sont analysés suivant différents axes d'analyse.

3.2.1 Financements selon le type de bailleur

Les filières de bénéficiaires des financements sont définies comme dans le CSL :

- ▶ les « **Bailleurs HLM** » : entreprises sociales pour l'habitat (ESH), offices publics de l'habitat (OPH) et sociétés coopératives d'HLM ;
- ▶ les « **Autres bailleurs sociaux** » : ces derniers rassemblent les sociétés civiles immobilières anciennement à participation majoritaire de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts (SCIC devenue Icade), les Sociétés d'économie mixte (SEM), l'État, les collectivités locales et les établissements publics ;

► les « **Bailleurs non sociaux** » : il s'agit des « **Autres personnes morales** » (notamment les autres sociétés civiles²⁰, autres sociétés immobilières, associations et fondations, PACT, SACICAP, ...) ²¹.

La part des financements d'Action Logement dans l'ensemble des financements est plus élevée pour les ESH (7,5 % du montant des financements) que pour les autres principaux bailleurs (entre 3,6 % et 4,3 % du montant des financements, cf. Tableau 4) notamment du fait des prêts accordés par Action Logement²².

Près de la moitié des logements (46 %) concernent les ESH tandis que 38 % des logements concernent les OPH.

Le coût moyen par logement, qui s'élève globalement à 111 500 euros, atteint **127 600 euros pour les ESH** contre **84 800 euros pour les OPH**. Par ailleurs, l'**apport moyen d'Action Logement par logement** atteint plus de **9 500 euros pour les ESH** contre **5 070 euros pour les OPH**. Ce résultat est lié au fait qu'Action Logement finance davantage les entités appartenant à son groupe (qui sont très majoritairement des ESH), les opérations neuves (qui sont plus souvent portées par les ESH) et les opérations localisées dans les zones tendues (où les ESH interviennent davantage), voir sections suivantes.

Tableau 4 : Financements par type de bailleur en 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Total	dont bailleurs HLM						Autres bailleurs sociaux		Bailleurs non sociaux	
			ESH		OPH		Coopératives		Montants	%	Montants	%
			Montants	%	Montants	%	Montants	%				
(a)	Subventions	1 687,4	718,4	42,6 %	532,5	31,6 %	26,4	1,6 %	323,1	19,1 %	75,7	4,5 %
(a2b)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	156,1	48,3 %	144,9	44,8 %	1,9	0,6 %	15,1	4,7 %	2,6	0,8 %
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	21,7 %		27,2 %		7,0 %		4,7 %		3,4 %	
(b)	Prêts	12 075,4	6 578,7	54,5 %	3 387,1	28,0 %	317,2	2,6 %	1 222,3	10,1 %	510,5	4,2 %
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	463,7	68,4 %	121,3	17,9 %	11,8	1,7 %	57,1	8,4 %	23,1	3,4 %
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %	7,0 %		3,6 %		3,7 %		4,7 %		4,5 %	
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	1 006,7	54,2 %	536,3	28,9 %	44,4	2,4 %	166,0	8,9 %	92,9	5,0 %
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	15 620,8	8 303,8	53,2 %	4 455,9	28,5 %	388,0	2,5 %	1 711,4	11,0 %	679,1	4,3 %
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	619,8	61,9 %	266,2	26,6 %	13,7	1,4 %	72,2	7,2 %	25,7	2,6 %
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %	7,5 %		6,0 %		3,5 %		4,2 %		3,8 %	
(e)	Nombre de logements	140 146	65 065	46,4 %	52 529	37,5 %	2 531	1,8 %	13 826	9,9 %	5 579	4,0 %
(f1)=(d)/(e)	Montant moyen par logement	111 461,5	127 622,9		84 826,8		153 271,1		123 778,8		121 716,8	
(f2)=(d2)/(e)	Montant PEC moyen par logement	7 142,6	9 526,1		5 066,7		5 393,6		5 222,0		4 602,2	

Montants en millions d'euros sauf oeuv par logement (en euros)

Traitement Ancols, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

Notons par ailleurs que parmi les 8 300 millions d'euros de financements des ESH, 4 600 millions d'euros concernent les ESH du groupe Action Logement.

Ces montants par type d'organisme sont à mettre en relation avec le parc de logements locatifs sociaux et l'âge moyen de ce parc (cf. Tableau 5 qui concerne les organismes ayant conduit au moins une opération entre 2014 et 2017). L'âge moyen du parc des OPH est nettement plus élevé (42,1 ans) que celui des ESH (37,0 ans).

²⁰ L'association Foncière Logement et ses différentes SCI intègre ainsi la filière des « Autres personnes morales ».

²¹ Les « Bailleurs personnes physiques », exclus du périmètre de cette étude, sont habituellement également classés dans cette catégorie.

²² Ce constat a déjà été établi dans l'étude « Financement intra et hors groupe des CIL », ANCOLS, Octobre 2017, disponible à l'adresse : https://www.ancols.fr/files/live/mounts/XNET_PRD-mount-mountPoint/INTERNET-PROD/Etudes%20et%20statistiques/DSEF/2017%20DSEF/DSEF2017-06r_Financ-Grp-CIL.pdf

Tableau 5 : Parc de logements et âge moyen du parc selon la catégorie du bailleur au 1^{er} janvier 2018

Caractéristiques du parc	Total	dont bailleurs HLM						Autres bailleurs sociaux		Bailleurs non sociaux	
		ESH		OPH		Coopératives		Montants	%	Montants	%
		Montants	%	Montants	%	Montants	%				
Parc de logements	4 849 370	2 196 007	45,3 %	2 245 996	46,3 %	59 967	1,2 %	320 133	6,6 %	27 267	0,6 %
Age moyen du parc	39,4	37,0		42,1		32,6		37,0		63,1	

Parc de logements en unités, Age moyen du parc en années

RPLS au 1^{er} janvier 2018

Traitement Ancols

3.2.2 Financements selon l'appartenance de l'organisme au groupe Action Logement

Le Tableau 6 fournit la répartition des financements selon l'appartenance ou non des entités porteuses de projets au groupe Action Logement. Le périmètre du groupe Action Logement est défini à partir des données issues des déclarations d'Action Logement dans sa balance comptable au titre de l'exercice 2017 (et celle des années antérieures pour les données sur les années antérieures). Si une entité n'y est pas déclarée en tant que « filiale et entreprise liée » ou « autre participation » elle n'est pas considérée comme appartenant au groupe Action Logement. Sinon, elle est classée comme appartenant au groupe.

Il en ressort que la part des financements d'Action Logement dans l'ensemble des financements est nettement plus élevée pour les entités du groupe Action Logement que pour celles hors groupe, tant pour les subventions (22,9 % contre 17,5 %), que pour les prêts (7,9 % contre 4,3 %) et, par conséquent, pour l'ensemble des financements (8,4 % contre 5,3 %). Les entités du groupe Action Logement étant principalement des ESH, les ESH reçoivent proportionnellement plus de financements d'Action Logement (cf. Tableau 4 ci-dessus). La part d'Action Logement dans le financement des entités du groupe Action Logement (8,4 %) est plus élevée que celle dans le financement des ESH dans leur ensemble (7,5 %).

Ainsi, le coût moyen par logement s'établit à 106 340 euros pour les organismes hors groupe Action Logement (dont 5 650 euros sont apportés par Action Logement) tandis qu'il s'élève à 122 100 euros pour les organismes du groupe Action Logement (dont 10 250 euros sont apportés par Action Logement).

Tableau 6 : Financements selon l'appartenance de l'organisme au groupe Action Logement en 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Total	Hors groupe Action Logement		Groupe Action Logement	
			Montants	%	Montants	%
(a)	Subventions	1 687,4	1 162,8	68,9 %	524,7	31,1 %
(a2b)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	203,0	62,8 %	120,2	37,2 %
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	17,5 %		22,9 %	
(b)	Prêts	12 075,4	7 686,6	63,7 %	4 388,8	36,3 %
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	331,6	48,9 %	346,3	51,1 %
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %	4,3 %		7,9 %	
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	1 211,5	65,2 %	646,6	34,8 %
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	15 620,8	10 060,8	64,4 %	5 560,1	35,6 %
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	534,5	53,4 %	466,5	46,6 %
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %	5,3 %		8,4 %	
(e)	Nombre de logements	140 146	94 609	67,5 %	45 536	32,5 %
(f1)=(d)/(e)	Montant moyen par logement	111 461,5	106 340,3		122 101,7	
(f2)=(d2)/(e)	Montant PEC moyen par logement	7 142,6	5 649,9		10 244,1	

Montants en millions d'euros sauf ceux par logement (en euros)

Traitement Ancols, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

L'évolution du financement des organismes du groupe Action Logement est décrite dans le Tableau 7 suivant. Ce tableau montre que la part des subventions d'Action Logement à destination des entités du groupe Action Logement évolue sans tendance marquée entre 2015 et 2017 autour de 35 %. De même pour la part des prêts d'Action Logement à destination des entités du groupe Action Logement, qui évolue autour de 51 %. La structure des financements d'Action Logement évoluant au cours de la période vers davantage de prêts et moins de subventions, la part des financements totaux (subventions et prêts) d'Action Logement à destination de ses filiales augmente donc au cours de la période 2015-2017, passant de 42 % en 2015 à 47 % en 2017.

Tableau 7 : Évolution du financement des entités du groupe Action Logement et part de ce financement dans l'ensemble des financements depuis 2015

Formules de calcul	Nature de financement	2017		2016		2015	
		Montants	Part du groupe AL	Montants	Part du groupe AL	Montants	Part du groupe AL
(a)	Subventions	524,7	31,1 %	634,9	32,3 %	781,2	32,0 %
(a2b)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	120,2	37,2 %	170,9	34,3 %	275,6	36,6 %
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	22,9 %		26,9 %		35,3 %	
(b)	Prêts	4 388,8	36,3 %	4 543,4	38,4 %	4 293,3	36,8 %
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	346,3	51,1 %	295,7	53,3 %	235,3	50,5 %
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	7,9 %		6,5 %		5,5 %	
(c)	Apports en fonds propres	646,6	34,8 %	696,4	37,4 %	723,9	37,1 %
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	5 560,1	35,6 %	5 874,7	37,5 %	5 798,4	36,1 %
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	466,5	46,6 %	466,6	44,3 %	510,9	41,9 %
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	8,4 %		7,9 %		8,8 %	
(e)	Nombre de logements	45 536	32,5 %	48 749	36,4 %	47 925	34,1 %
(f1)=(d)/(e)	Montant moyen par logement	122 101,7		120 510,1		120 989,2	
(f2)=(d2)/(e)	Montant PEC moyen par logement	10 244,1		9 571,3		10 661,0	

Montants en millions d'euros sauf ceux par logement (en euros)

Traitement Anools, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

3.2.3 Financements selon la nature de l'opération

La **construction neuve** concerne près des **deux tiers des logements financés et 87 % des financements**, avec un montant de financement moyen par logement neuf proche de 148 000 euros. Concernant les financements d'Action Logement, la démolition et la réhabilitation reçoivent proportionnellement plus de financements que les autres types d'opérations, notamment via les subventions de l'ANRU. Action Logement oriente davantage ses financements vers la construction neuve (5,7 % des financements) que vers l'acquisition de logements anciens (« Ancien », 3,7 % des financements) et les travaux d'entretien et d'amélioration (« Travaux », 3,4 % des financements).

Le Tableau 8 fournit l'évolution du financement sur les trois dernières années pour le segment du logement neuf uniquement. Il en ressort que, de même que pour l'ensemble des opérations, les montants accordés à la construction neuve demeurent relativement stables au cours de la période 2015-2017. La part des prêts au cours de la période croît, passant de 75,4 % en 2015 à 78,6 % en 2017 au détriment notamment des subventions, qui voient leur part passer de 13,0 % en 2015 à 9,3 % en 2017. Cependant, concernant les opérations en construction neuve, la part d'Action Logement (prêts et subventions) demeure relativement stable (6,0 % en 2015 contre 5,7 % en 2017) alors qu'elle est en baisse lorsque l'on prend en compte l'ensemble des financements. Les financements d'Action Logement aux autres types d'opérations que la construction neuve, ont donc baissé.



Tableau 8 : Évolution du financement du logement neuf depuis 2015

Formules de calcul	Nature de financement	Exercice 2017		Exercice 2016		Exercice 2015
		Montants	Variation	Montants	Variation	Montants
(a)=(a1)+(a2)+(a3)	Subventions	1 268,5	-16,6 %	1 520,6	-14,9 %	1 787,7
(a1)	Subventions ANRU	100,2	-46,7 %	187,9	-16,2 %	224,4
(a1b)	Part des financements d'Action Logement dans le budget ANRU	95,7 %	-0,4 %	96,1 %	-0,1 %	96,1 %
(a1c)=(a1)*(a1b)	Estimations des subventions Action Logement provenant de l'ANRU (subventions indirectes)	95,8	-46,9 %	180,5	-16,3 %	215,7
(a2)	Subventions directes Action Logement vers les bailleurs	62,5	-58,9 %	152,3	-16,9 %	183,2
(a3)	Autres subventions (État, Région, ...)	1 105,8	-6,3 %	1 180,4	-14,5 %	1 380,2
(a2b)=(a1c)+(a2)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	158,4	-52,4 %	332,8	-16,6 %	398,9
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	12,5 %	-43,0 %	21,9 %	-1,9 %	22,3 %
(b)	Prêts	10 679,8	3,2 %	10 344,8	0,0 %	10 341,6
(b1)	Prêts non aidés	492,6	15,9 %	425,1	-2,5 %	436,0
(b2)	Prêts aidés	10 187,2	2,7 %	9 919,7	0,1 %	9 905,6
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	615,2	23,3 %	499,1	17,7 %	424,1
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,8 %	19,4 %	4,8 %	17,7 %	4,1 %
(c)	Apports en fonds propres	1 632,1	3,0 %	1 583,9	-0,7 %	1 594,5
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	13 580,5	1,0 %	13 449,3	-2,0 %	13 723,8
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	773,6	-7,0 %	832,0	1,1 %	823,0
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	5,7 %	-7,9 %	6,2 %	3,2 %	6,0 %
	Nombre d'opérations	5 170	2,1 %	5 064	-2,4 %	5 188
	Nombre de logements	91 792	1,6 %	90 359	-2,4 %	92 602

Montants en millions d'euros

Traitement Ancols, Exercices 2015 à 2017

Sources : SISAL (engagements 2012 - 2017), CSL, ANRU

3.2.4 Financements selon le produit (la filière de financement principale des logements)

Les financements au logement social concernent très majoritairement des logements ordinaires : 91 % contre 9 % pour les hébergements. Ces derniers reçoivent proportionnellement davantage de financements sous forme de prêts et de subventions d'Action Logement que les logements ordinaires (7,0% contre 6,3%). Parmi les trois filières principales de logements ordinaires, Action Logement finance davantage les logements PLUS/PLUS-CD, particulièrement pour ce qui concerne les financements sous forme de subventions.

Le coût moyen par logement des opérations portant sur des logements PLAI est proche de celui des logements PLUS (entre 156 et 158 milliers d'euros). Cependant, l'apport moyen d'Action Logement atteint 7 400 euros pour le logement en PLAI contre 9 300 euros pour celui en PLUS (chiffre probablement lié au financement des PLUS CD pour l'ANRU).

Tableau 9 : Financements selon la filière principale des logements en 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Total	Logements ordinaires								Hébergements	
			PLAI		PLUS/PLUS-CD		PLS		Autres			
			Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
(a)	Subventions	1 687,4	482,9	28,6 %	646,9	38,3 %	88,9	5,3 %	203,2	12,0 %	265,5	15,7 %
(a2b)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	41,6	12,9 %	112,8	34,9 %	3,1	1,0 %	156,3	48,4 %	9,4	2,9 %
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	8,6 %		17,4 %		3,5 %		76,9 %		3,6 %	
(b)	Prêts	12 075,4	2 474,6	20,5 %	6 068,7	50,3 %	2 241,8	18,6 %	198,2	1,6 %	1 092,0	9,0 %
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	109,0	16,1 %	347,4	51,3 %	126,1	18,6 %	1,7	0,2 %	93,6	13,8 %
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %	4,4 %		5,7 %		5,6 %		0,8 %		8,6 %	
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	280,7	15,1 %	1 070,3	57,6 %	342,6	18,4 %	55,5	3,0 %	108,9	5,9 %
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	15 620,8	3 238,2	20,7 %	7 786,0	49,8 %	2 673,2	17,1 %	457,0	2,9 %	1 466,5	9,4 %
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	150,6	15,0 %	460,2	46,0 %	129,2	12,9 %	157,9	15,8 %	103,1	10,3 %
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %	4,6 %		5,9 %		4,8 %		34,6 %		7,0 %	
(e)	Nombre de logements	140 146	20 403	14,6 %	49 653	35,4 %	20 507	14,6 %	33 051	23,6 %	16 532	11,8 %
(f1)=(d)/(e)	Montant moyen par logement	111 461,5	158 711,3		156 808,2		130 356,7		13 825,9		88 707,5	
(f2)=(d2)/(e)	Montant PEC moyen par logement	7 142,6	7 379,1		9 268,6		6 301,2		4 778,4		6 236,1	

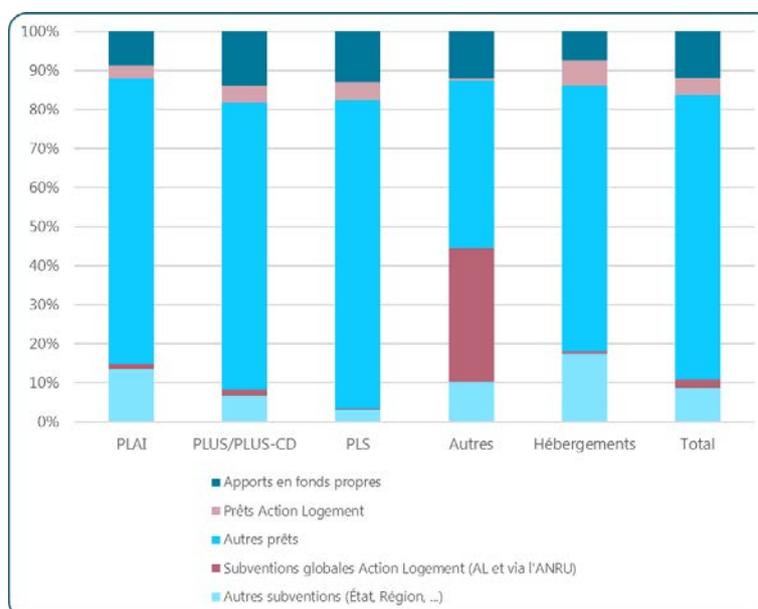
Montants en millions d'euros sauf ceux par logement (en euros)

Traitement Anools, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

La part des subventions totales dans l'ensemble des financements est plus élevée pour la filière PLAI que pour les filières PLUS et PLS, comme le montre le Graphique 2 suivant :

Graphique 2 : Nature des financements selon la filière principale des logements en 2017



Source : SISAL (engagements 2014 à 2017), CSL, ANRU

3.2.5 Financements selon la nature des logements

Comme le montre le Tableau 10, les financements au logement social concernent principalement des logements ordinaires collectifs (70 %). Et ce sont ces logements, ainsi que les hébergements, qui concentrent proportionnellement le plus de financements d'Action Logement. En effet, la part des subventions et prêts

d'Action Logement dans les financements s'élève à 7,0 % pour les logements collectifs et 7,0 % pour les hébergements contre 4,0 % pour les logements individuels.

Ainsi, le montant moyen des apports d'Action Logement par logement atteint 9 330 euros pour le logement collectif et 6 240 euros pour l'hébergement, contre 5 900 euros pour le logement individuel.

Tableau 10 : Financements selon la nature des logements en 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Total	Logements ordinaires						Hébergements	
			Collectif		Individuel		Mixte		Montants	%
			Montants	%	Montants	%	Montants	%		
(a)	Subventions	1 687,4	1 181,5	70,0 %	122,2	7,2 %	118,2	7,0 %	265,5	15,7 %
(a2b)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	256,8	79,5 %	38,4	11,9 %	18,5	5,7 %	9,4	2,9 %
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	21,7 %		31,4 %		15,7 %		3,6 %	
(b)	Prêts	12 075,4	8 477,6	70,2 %	1 309,8	10,8 %	1 196,0	9,9 %	1 092,0	9,0 %
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	513,5	75,8 %	27,7	4,1 %	43,0	6,3 %	93,6	13,8 %
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %	6,1 %		2,1 %		3,6 %		8,6 %	
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	1 322,6	71,2 %	215,0	11,6 %	211,6	11,4 %	108,9	5,9 %
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	15 620,8	10 981,6	70,3 %	1 647,0	10,5 %	1 525,8	9,8 %	1 466,5	9,4 %
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	770,3	77,0 %	66,1	6,6 %	61,5	6,1 %	103,1	10,3 %
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %	7,0 %		4,0 %		4,0 %		7,0 %	
(e)	Nombre de logements	140 146	82 544	58,9 %	11 193	8,0 %	29 877	21,3 %	16 532	11,8 %
(f1)=(d)/(e)	Montant moyen par logement	111 461,5	133 039,9		147 139,0		51 068,4		88 707,5	
(f2)=(d2)/(e)	Montant PEC moyen par logement	7 142,6	9 332,1		5 905,6		2 058,8		6 236,1	

Montants en millions d'euros sauf ceux par logement (en euros)

Traitement Ancools, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

3.2.6 Financements selon la localisation de l'opération

Il est proposé une analyse selon la localisation des opérations. Les zones A bis, A, B1, B2 et C correspondent au zonage du dispositif pour l'investissement locatif (arrêté du 1^{er} août 2014). Le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local (« A bis » correspond au marché le plus tendu, « C » au moins tendu).

Il ressort de cette analyse que, de manière générale, plus la zone est tendue, plus la part de subventions dans les financements est élevée. Il ressort également qu'Action Logement concentre ses financements en zone tendue Abis et A (68,4 % de ses financements).

Ainsi, le montant des apports d'Action Logement par logement s'élève à 11 450 euros en zone Abis, 15 540 euros en zone A alors qu'il est inférieur à 5 000 euros dans les zones B1, B2 et C.

Tableau 11 : Financements selon la localisation des logements en 2017

Formules de calcul	Nature de financement	Total	Abis		A		B1		B2		C	
			Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
(a)	Subventions	1 687,4	358,7	21,3 %	546,2	32,4 %	413,7	24,5 %	215,5	12,8 %	153,3	9,1 %
(a2b)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	39,4	12,2 %	154,6	47,9 %	67,7	20,9 %	51,1	15,8 %	10,3	3,2 %
(a2c)=(a2b)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	11,0 %		28,3 %		16,4 %		23,7 %		6,7 %	
(b)	Prêts	12 075,4	1 525,1	12,6 %	3 551,1	29,4 %	3 636,8	30,1 %	2 057,0	17,0 %	1 305,5	10,8 %
(b2b)	dont prêts aidés Action Logement	677,9	130,2	19,2 %	361,0	53,3 %	136,9	20,2 %	38,0	5,6 %	11,7	1,7 %
(b2c)=(b2b)/(b)	Part des prêts Action Logement dans les prêts	5,6 %	8,5 %		10,2 %		3,8 %		1,8 %		0,9 %	
(c)	Apports en fonds propres	1 858,0	184,1	9,9 %	525,7	28,3 %	604,8	32,6 %	323,7	17,4 %	219,7	11,8 %
(d)=(a)+(b)+(c)	Total des financements	15 620,8	2 067,8	13,2 %	4 623,0	29,6 %	4 655,4	29,8 %	2 596,2	16,6 %	1 678,5	10,7 %
(d1)=(a2b)+(b2b)	Subventions et prêts Action Logement	1 001,0	169,6	16,9 %	515,7	51,5 %	204,6	20,4 %	89,1	8,9 %	22,1	2,2 %
(d2)=(d1)/(d)	Part des subventions et prêts Action Logement dans les financements	6,4 %	8,2 %		11,2 %		4,4 %		3,4 %		1,3 %	
(e)	Nombre de logements	140 146	14 807	10,6 %	33 188	23,7 %	42 226	30,1 %	36 509	26,1 %	13 416	9,6 %
(f1)=(d)/(e)	Montant moyen par logement	111 461,5	139 654,8		139 298,9		110 247,8		71 111,5		125 108,7	
(f2)=(d2)/(e)	Montant PEC moyen par logement	7 142,6	11 452,2		15 538,2		4 844,6		2 441,8		1 643,6	

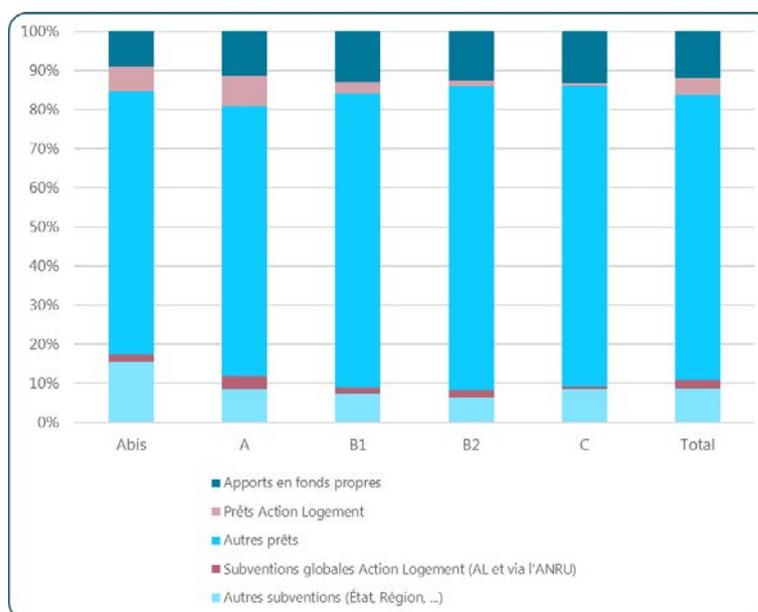
Montants en millions d'euros sauf ceux par logement (en euros)

Traitement Anools, Exercice 2017

Sources : SISAL (engagements 2014 - 2017), CSL, ANRU

Le Graphique 3 montre la structure des plans de financements des opérations selon leur zone de tension et illustre la part plus importante des financements accordés par Action Logement pour les opérations localisées en zones Abis et A.

Graphique 3 : Nature des financements selon la localisation des logements en 2017



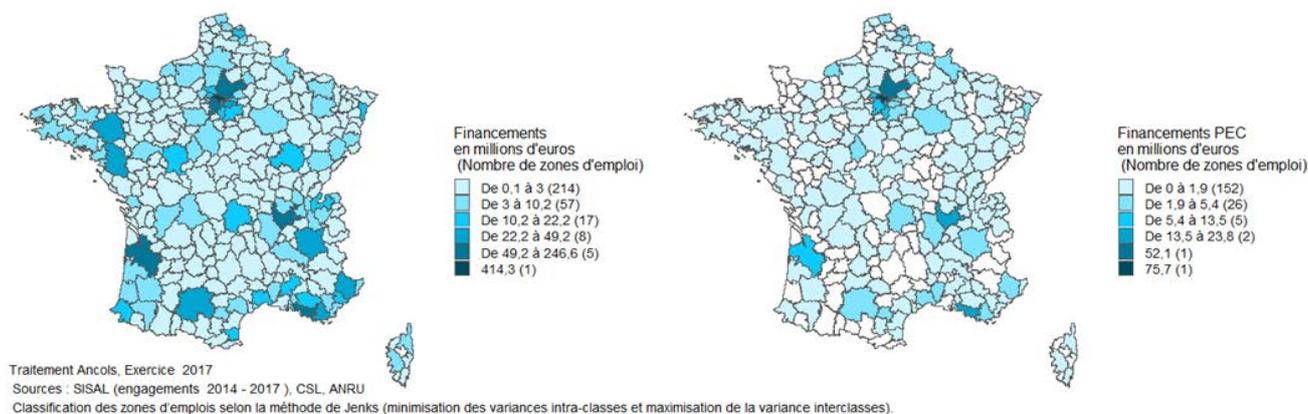
Source : SISAL (engagements 2014 à 2017), CSL, ANRU

À une échelle géographique plus fine, les cartes suivantes détaillent les financements au logement social et les financements PEC au logement social (subventions, prêts et total des financements) dans chaque zone d'emploi²³.

²³ D'après la définition de l'INSEE : une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

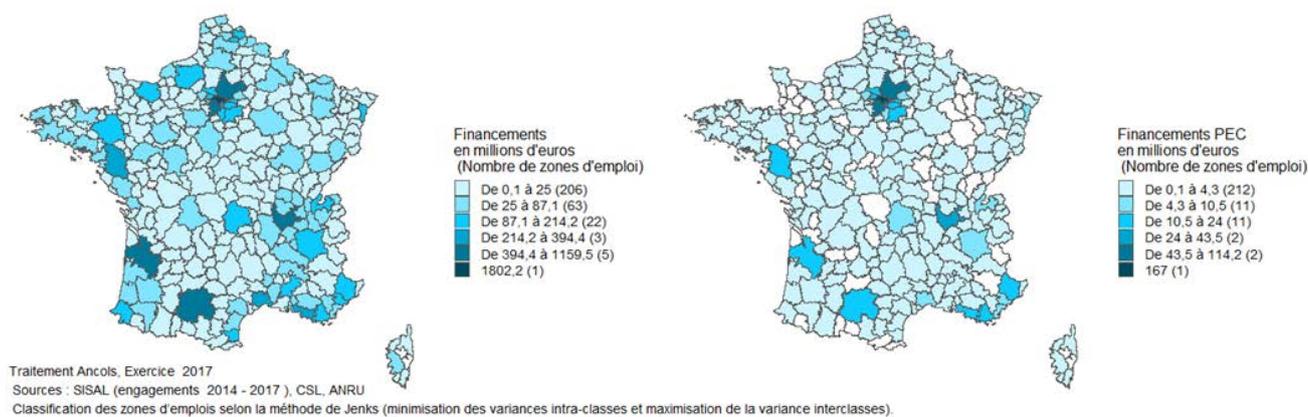
La Carte 1 ci-dessous, qui présente un comparatif entre le montant total des subventions et le montant des subventions PEC, met en évidence une plus forte concentration des subventions d'Action Logement dans les zones tendues, notamment en Île-de-France.

Carte 1 : Subventions totales (carte de gauche) et subventions PEC (carte de droite)



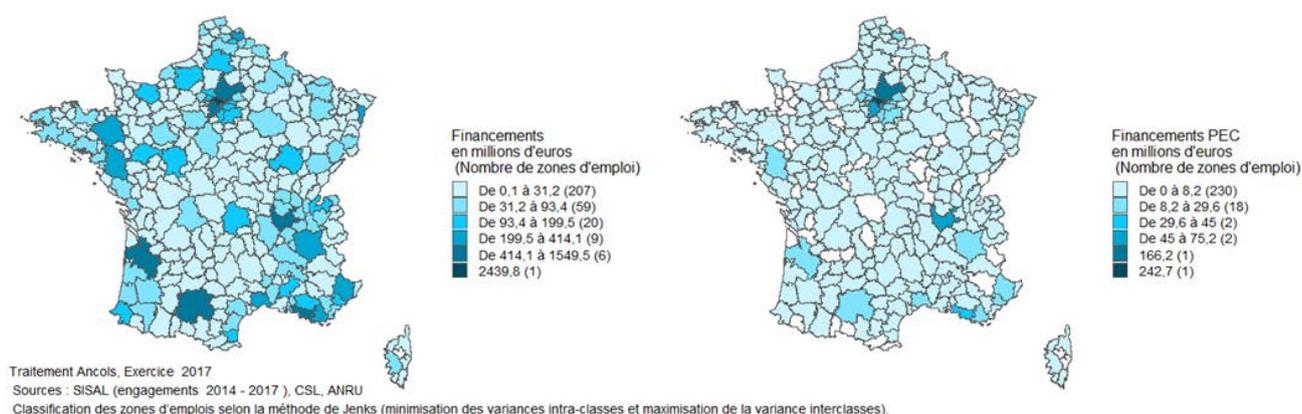
La Carte 2 présente un comparatif entre le montant total des prêts et le montant des prêts PEC. Ces derniers apparaissent également plus concentrés en Île-de-France.

Carte 2 : Montant total des prêts (à gauche) et montant des prêts PEC (à droite)



La Carte 3 présente enfin une synthèse de l'ensemble des financements, avec un comparatif entre le montant total des financements (prêts, subventions et apports en fonds propres) et le montant des financements PEC (prêts et subventions).

Carte 3 : Montant total des financements (à gauche) et montant des financements PEC (à droite)



4 LES AIDES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

Nous proposons ci-après une analyse en termes d'aides au logement. D'après le CSL, en 2017, l'ensemble des aides publiques au logement (aux ménages et aux producteurs) a représenté 41,9 milliards d'euros, dont 16,5 milliards d'euros pour le logement social. Ce dernier montant est réparti entre 8,7 milliards d'euros d'aides personnelles (à destination des personnes physiques : APL, etc.) et 7,8 milliards d'euros d'aides aux organismes de logement social. Ces dernières sont réparties entre 1,5 milliard d'euros de subventions, 1,0 milliard d'euros d'avantages de taux, et 5,3 milliards d'euros d'avantages fiscaux (taux réduit de TVA sur la construction de logements sociaux, exonération de TFPB, exonération d'impôt sur les sociétés, etc.).

Nous nous focalisons ici sur les subventions et avantages de taux accordés aux bailleurs sociaux :

- ▶ les **subventions** sont intégralement considérées comme des aides. Les subventions apportées par Action Logement (y compris celles via l'ANRU) sont distinguées des autres subventions.
- ▶ les **avantages de taux** résultent de prêts accordés à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché bancaire. Comme pour le CSL, le principe de mesure de ces avantages de taux consiste à évaluer le montant du prêt qui aurait été obtenu au taux du marché avec un échéancier de paiement (intérêt + remboursement) identique à celui de l'emprunt à taux préférentiel considéré puis à effectuer la différence entre ce montant et celui effectivement accordé. Ce calcul ne tient pas compte des changements de taux qui peuvent intervenir pendant la durée du remboursement. Pour davantage de précisions, voir l'annexe sur le calcul des avantages de taux.

Le Tableau 12 montre l'évolution des aides au logement au cours de la période 2015-2017 (subventions et avantages de taux) :

Tableau 12 : Évolution des aides au logement sur la période 2015-2017

Formules de calcul	Nature de financement	Exercice 2017		Exercice 2016		Exercice 2015
		Montants	Variation	Montants	Variation	Montants
(a)=(a1)+(a2)+(a3)	Subventions	1 687,4	-14,2 %	1 966,6	-19,5 %	2 443,5
(a1)	Subvention ANRU hors part d'Action Logement	11,6	-13,8 %	13,5	-38,6 %	22,0
(a2)	Autres subventions (État, Région, ...)	1 352,7	-7,0 %	1 454,7	-12,8 %	1 667,8
(a3)	Estimation des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU)	323,1	-35,2 %	498,5	-33,9 %	753,8
(a4)=(a3)/(a)	Part des subventions globales Action Logement (AL & via l'ANRU) dans les subventions	19,1 %	-24,4 %	25,3 %	-17,8 %	30,8 %
(g)=(g1)+(g2)	Avantage de taux	1 169,2	-20,8 %	1 475,7	-11,7 %	1 672,0
(g1)	Avantage de taux pour les prêts aidés hors Action Logement	924,5	-26,1 %	1 250,3	-14,8 %	1 467,9
(g2)	Avantage de taux pour les prêts aidés Action Logement	244,7	8,5 %	225,4	10,4 %	204,1
(g3)=(g2)/(g)	Part d'Action Logement dans les avantages de taux	20,9 %	37,0 %	15,3 %	25,1 %	12,2 %
(h)=(a)+(g)	Avantages totaux	2 857,5	-17,0 %	3 442,7	-16,4 %	4 118,4
(h1)=(a2)+(g2)	Avantages totaux Action Logement	568,8	-21,5 %	724,2	-24,6 %	960,8
(h2)=(h1)/(h)	Part d'Action Logement dans les avantages totaux	19,9 %	-5,4 %	21,0 %	-9,8 %	23,3 %
	Nombre d'opérations	6 574	-2,3 %	6 727	-3,8 %	6 991
	Nombre de logements	140 146	4,6 %	134 039	-4,5 %	140 373

Montants en millions d'euros

Traitement Ancols, Exercices 2015 à 2017

Sources : SISAL (engagements 2012 - 2017), CSL, ANRU

Comme évoqué précédemment, les subventions au logement social sont en baisse sur la période. Les avantages de taux sont également en baisse malgré la hausse du montant des prêts au logement social. Ceci s'explique par la baisse des taux de marché qui réduit l'avantage de taux dont bénéficie les organismes de logement social. Pour ce qui concerne les aides d'Action Logement, les subventions accordées sont en forte baisse (notamment du fait de la baisse des montants accordés par l'ANRU) alors que le montant des avantages de taux est en légère hausse. Au total, le montant des aides d'Action Logement décroît fortement sur la période, de 960 millions d'euros à 570 millions d'euros²⁴, principalement du fait de la baisse des subventions ANRU.

²⁴ S'agissant des avantages de taux pour les prêts d'Action Logement, le CSL calcule un montant de 165 millions d'euros, contre 244,7 millions d'euros dans la présente étude. Bien que l'Agence ne prenne en compte que les prêts d'Action Logement au logement social alors que le SDES tient compte dans le CSL de l'ensemble des prêts amortissables d'Action Logement aux personnes morales (une partie du financement d'Action Logement aux organismes de logement social ne concerne pas le logement social), l'estimation de l'Agence est supérieure à celle du SDES. En effet, le SDES applique un taux de 1,5 % aux prêts consentis par Action Logement alors que l'Agence applique un taux de 0,25 %. De ce fait, l'écart avec le taux de référence de 2,7% est plus important dans la méthodologie de l'Agence (1,7%-0,25%=1,45%) que dans celle du CSL (1,7%-1,5%=0,2%). Ceci explique l'écart de 80 millions d'euros entre les deux estimations des avantages de taux.

ANNEXES

Annexe I L'AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (ANRU)

Établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) créé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (n° 2003-710 du 1^{er} août 2003), l'ANRU est notamment chargée de la mise en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU). Elle organise la transformation des quartiers fragiles et apporte un soutien financier aux collectivités locales, aux organismes privés et publics qui conduisent les opérations en versant des subventions destinées à améliorer l'offre locative sociale, les équipements publics et les aménagements urbains.

Les différents acteurs participant au budget de l'ANRU et leur contribution sont présentés dans le tableau suivant (estimation et prévision à partir de 2018) :

Tableau 13 : Origine du financement de l'ANRU

En millions d'euros

Exercice	Action Logement	État	CGLLS	CDC	Autres recettes	Part d'Action Logement
2004	120	50	15	4		63,6%
2005	120	135	20	4	1	42,8%
2006	185	272	29	4	4	37,4%
2007	272	200	27	4	20	52,1%
2008	380	180	54	4	38	57,9%
2009	595	205	34	4	10	70,2%
2010	1 100	154	30	4	4	85,1%
2011	615	95	195	4	7	67,1%
2012	810	95	100	4	1	80,2%
2013	800	95	100	4	0	80,1%
2014	900	-	30	-	1	96,7%
2015	850	-	30	3	1	96,1%
2016	910	-	30	1	6	96,1%
2017	790	-	30	5,8		95,7%
2018	476	15	30	1,4		91,1%
2019	692	25	184	1,4		76,7%
2020	692	35	184	1,6		75,8%
2021	692	50	184	6		74,2%
2022	612	75	184	6		69,8%

Source ANRU (Pôle Pilotage Budgétaire et Contrôle de Gestion)

Source ANRU - Rapports financiers

Calculs ANCOLS à partir de Source ANRU (Pôle Pilotage Budgétaire et Contrôle de Gestion)

Le Tableau 14 ci-dessous présente les versements annuels de l'ANRU par nature d'opération. Les natures Démolition, Construction, Réhabilitation, Résidentialisation, Amélioration de la qualité de service participent au financement du logement social.

Tableau 14 : Versements annuels de l'ANRU par nature d'opération

En millions d'euros

Rubrique	Année de versement													
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Démolition	5,30	27,74	54,77	73,62	139,85	209,37	281,51	186,05	229,64	215,94	263,18	196,08	270,85	96,97
Construction	0,67	10,55	33,22	70,40	106,09	206,61	264,03	286,71	236,20	243,14	202,95	230,19	197,15	98,87
Changement d'usage	0,15	0,65	1,48	0,51	1,17	0,47	1,38	1,44	0,31	1,50	0,66	0,36	0,27	0,11
Requalification d'lot d'habitat dégradé	0,00	0,01	1,74	5,36	6,58	11,34	10,86	12,21	18,29	16,99	6,60	11,92	16,27	5,20
Réhabilitation	0,81	16,98	29,55	54,27	73,53	127,47	132,50	147,21	132,18	115,41	144,81	91,07	95,90	40,24
Résidentialisation	0,07	4,31	8,38	18,21	30,27	54,44	65,37	71,11	64,35	79,66	92,08	79,34	80,15	39,57
Amélioration de la qualité de service	0,09	2,16	4,12	7,32	10,31	13,01	13,60	12,98	11,58	8,32	9,28	8,37	4,73	2,44
Aménagement	0,22	10,07	29,58	64,57	93,85	164,35	176,63	151,74	161,58	148,92	173,18	175,89	194,43	104,81
Équipement public	0,59	15,31	40,48	72,42	97,24	128,01	132,99	126,95	123,54	101,71	113,67	88,23	95,00	53,92
Espaces commerciaux	0,00	1,31	2,57	8,51	5,85	6,40	11,51	11,59	7,68	9,84	11,72	7,21	14,58	3,09
Intervention sur l'habitat privé	0,00	4,43	10,52	7,64	10,06	27,79	19,68	36,35	19,71	22,94	19,10	15,53	22,87	15,58
Ingénierie	1,29	5,64	11,65	22,48	44,11	46,33	65,70	57,77	48,55	39,65	39,38	35,17	31,48	10,91
Total	9,19	99,14	228,06	405,31	618,91	995,59	1 175,76	1 102,10	1 053,62	1 004,02	1 076,62	939,37	1 023,67	471,70
Total logement social	6,93	61,73	130,04	223,81	360,05	610,91	757,01	704,06	673,96	662,47	712,30	605,05	648,78	278,09
Part du logement social	75,5%	62,3%	57,0%	55,2%	58,2%	61,4%	64,4%	63,9%	64,0%	66,0%	66,2%	64,4%	63,4%	59,0%

Source : ANRU

Calculs ANCOLS à partir de Source ANRU

Annexe II CALCUL DES AVANTAGES DE TAUX

Pour évaluer les avantages de taux et convertir les prêts en équivalents-subventions, la méthodologie du CSL est utilisée. Le taux du marché est évalué à l'aide d'un taux de référence. Le taux de référence utilisé pour les emprunts des bailleurs sociaux est la moyenne sur les dix dernières années de l'Euribor 12 mois majoré de 1,5 point. Le même taux est utilisé pour tous les organismes. Au titre de l'exercice 2017, ce taux de référence est égal à 2,70 %²⁵. La durée de remboursement retenue pour le calcul de l'avantage de taux est de 40 ans. Le montant des avantages de taux est enregistré l'année où le montant du prêt est versé, plutôt qu'étalé sur l'ensemble de la durée du prêt.

Le taux appliqué aux **prêts aidés hors prêts Action Logement** accordés aux organismes de logement social (PLAI, PLUS et PLS, principalement accordés par la CDC) est fonction de celui du livret A (TLA) et modulé selon le produit financé à l'aide d'une marge par rapport au taux du livret A. Le taux du livret A étant variable dans le temps et l'avantage de taux calculé pour des prêts d'une durée de 40 ans, nous retenons pour le calcul des taux préférentiels la moyenne du taux du livret A sur dix ans et la modulons selon le produit (suivant la méthodologie du CSL) :

Tableau 15 : Taux des principaux prêts au logement social

Financier	Type de prêt	Taux du livret A (TLA) en 2017	Marge par rapport au TLA	Taux minimum (ou taux "plancher")	Taux pratiqué en 2017 (TLA + marge ou taux plancher)	Moyenne sur 10 ans du TLA en 2017	Taux retenu pour le calcul de l'avantage de taux en 2017 (moyenne sur 10 ans du TLA + marge ou taux plancher)	Taux du marché (ou "taux de référence") en 2017
		(a)	(b)	(c)	(d)=maximum((a)+(b),(c))	(e)	(f)=maximum((e)+(b),(c))	
CDC	PLAI	0,75%	-0,20%		0,55%	1,65%	1,45%	2,70%
	PLUS		0,60%		1,35%		2,25%	
	PLS		1,11%		1,86%		2,76%	
	Autres		0,60%		1,35%		2,25%	
Action Logement	PLUS		-2,25%	0,25%	0,25%		0,25%	
	PLUS NPNRU		-2,10%	0,25%	0,25%		0,25%	
	PLAI		-2,25%	0,25%	0,25%		0,25%	
	PLAI NPNRU		-2,10%	0,25%	0,25%		0,25%	
	PLS		-1,75%	0,25%	0,25%		0,25%	
	PLS foyers		-2,25%	0,25%	0,25%		0,25%	
	PLUS in fine	-1,60%	0,25%	0,25%	0,25%			
	PLAI in fine	-1,60%	0,25%	0,25%	0,25%			

Source : CSL, Banque de France, Action Logement

Le taux de référence (taux du marché) est donc comparé à 1,45 % pour le PLAI, à 2,25 % pour le PLUS et à 2,76 % pour le PLS en 2017. Pour les autres prêts, on retient un taux égal à celui du PLUS. Il n'y a donc pas d'avantage de taux dans le cas des PLS en 2017 puisque le taux de référence (2,70 %²⁶) est inférieur à 2,76 %.

Pour les **prêts aidés Action Logement**, le taux de 0,25 % est utilisé. Action Logement applique en effet une marge importante par rapport au taux du livret A, avec un taux minimum (ou taux « plancher ») de 0,25 % pour ses prêts.

²⁵ Ce taux de référence est égal à 3,15 % au titre de l'exercice 2016 et 3,50 % au titre de l'exercice 2015.

²⁶ En 2019, les taux de marché effectivement accordés pour les prêts sont sensiblement inférieurs à ce taux de référence 2017 de 2,70 %.

Annexe III GLOSSAIRE

- ▶ AFL : Association Foncière Logement
- ▶ AL : Action Logement
- ▶ ALG : Action Logement Groupe
- ▶ ALI : Action Logement Immobilier
- ▶ ALS : Action Logement Services
- ▶ ANAH : Agence Nationale de l'Habitat
- ▶ ANCOLS : Agence Nationale de Contrôle du Logement Social
- ▶ ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
- ▶ APL : Aide Personnalisée au Logement
- ▶ CCH : Code de la Construction et de l'Habitation
- ▶ CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
- ▶ CEE : Certificats d'Économie d'Énergie
- ▶ CGDD : Commissariat Général au Développement Durable
- ▶ CGLLS : Caisse de Garantie du Logement Locatif Social
- ▶ CIL : Comité Interprofessionnel du Logement
- ▶ CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
- ▶ CSL : Compte Satellite du Logement
- ▶ DDT : Direction Départementale des Territoires
- ▶ DGALN : Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
- ▶ DGFIP : Direction générale des finances publiques
- ▶ DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages au sein de la DGALN
- ▶ DOM : Département d'Outre-Mer
- ▶ ELAN : Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (loi n°2018-1021 du 24 novembre 2018)
- ▶ EPLS : Enquête sur le Parc Locatif Social. Effectuée pour la dernière fois en 2010 et remplacée par le RPLS.
- ▶ ESH : Entreprise Sociale pour l'Habitat, ou SA d'HLM
- ▶ HLM : Habitation à Loyer Modéré
- ▶ INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
- ▶ LDD : Livret de Développement Durable
- ▶ NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
- ▶ OLS : Organisme de Logement Social
- ▶ OPH : Office Public de l'Habitat
- ▶ PALULOS : Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
- ▶ PCL : Prêt Conventionné Locatif
- ▶ PEC : Participation à l'Effort de Construction, (ensemble constitué de la PEEC, PSEEC et PEAEC)
- ▶ PEAEC : Participation des Employeurs Agricoles à l'Effort de Construction, couramment appelée « PEEC agricole »
- ▶ PEEC : Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
- ▶ PHBB : Prêts de haut de bilan bonifié, distribués par la CDC
- ▶ PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration



- ▶ PLI : Prêt Locatif Intermédiaire
- ▶ PLS : Prêt Locatif Social
- ▶ PLUS : Prêt Locatif à Usage Social
- ▶ PLUS-CD : Prêt Locatif à Usage Social Construction-Démolition
- ▶ PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine
- ▶ PSEEC : Participation Supplémentaire des Employeurs à l'Effort de Construction
- ▶ RPLS : Répertoire du Parc Locatif Social
- ▶ SA d'HLM : Société Anonyme d'HLM
- ▶ SCI : Société Civile Immobilière
- ▶ SEM : Société d'Économie Mixte
- ▶ SICF : Société Immobilière des Chemins de Fer français
- ▶ SIN : Société Immobilière Nationale
- ▶ SISAL : Infocentre national de suivi des aides à la pierre
- ▶ SDES : Service de la Donnée et des Études Statistiques (du ministère de la Transition écologique et solidaire)
- ▶ SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à)
- ▶ TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
- ▶ TLA : Taux du livret A
- ▶ TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
- ▶ USH : Union Sociale de l'Habitat