RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# Revue des dépenses publiques en faveur du logement social

NOVEMBRE 2025

PUBLIÉ

Marie-Christine **LEPETIT**
Amaury **DECLUDT**
Cécile **RODRIGUEZ**
Alice **MUNOZ--GUIPOUY**
Aldo **PENALVA**

Jean-Martin **DELORME**
Clémentine **PESRET**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PUBLIÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

**Inspection générale des finances**

**IGF n° 2025-E-044-03**

**Inspection générale de l'environnement et du développement durable**

**IGEDD n° 016298-01**

**RAPPORT**

# REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL


Établi par

AMAURY **DECLUDT**
Inspecteur des finances

JEAN-MARTIN **DELORME**
Inspecteur général

CÉCILE **RODRIGUEZ**
Inspectrice des finances

CLÉMENTINE **PESRET**
Inspectrice générale

ALICE **MUNOZ--GUIPOUY**
Inspectrice des finances adjointe

ALDO **PENALVA**
*Data scientist* au pôle science des données de l'IGF

Sous la supervision de
MARIE-CHRISTINE **LEPETIT**
Inspectrice générale des finances


**- NOVEMBRE 2025 -**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PUBLIÉ

PUBLIÉ

# SYNTHÈSE

Ce rapport constitue une revue des dépenses publiques en faveur du logement social. Il répond donc à un objectif d'économies et d'efficience et ne constitue pas une évaluation du logement social ni *a fortiori* une étude de la situation d'ensemble du logement. Conformément à la commande, la mission a documenté trois scénarios d'économies, de l'ordre de 1, 2 et 3 Md€, sur la base d'une assiette **de dépenses**[1] **de 14,8 Md€, dont 8,9 Md€ à la charge de l'État.**

La construction de ces scénarios d'économies a tenu compte de plusieurs éléments :

- **les aides personnalisées au logement** (APL) **représentent 7,0 Md€, soit presque la moitié des dépenses considérées**. Or celles-ci apparaissent d'ores et déjà ciblées à plus de 85 % sur les 20 % des ménages les plus pauvres. Les bailleurs sociaux contribuent d'ores et déjà à leur modération, par le biais de la réduction de loyer de solidarité (RLS) ;
- **le marché privé du logement** (locatif et accession à la propriété) **rencontre des difficultés conjoncturelles importantes**. À court terme et à structure constante de soutiens publics et de réglementation, le logement privé n'apparaît ainsi pas en mesure de prendre le relais du parc social si celui-ci était amené à diminuer ;
- **la demande de logement social s'accroît** tandis que le nombre d'attributions diminue ;
- **plusieurs sous-jacents** (croissance démographique, décohabitation des ménages, vieillissement) **justifient la croissance du parc de résidences principales dans les prochaines années**, ainsi que l'adaptation du parc existant. Ces besoins sont différenciés selon les territoires, plus accentués dans les métropoles et sur les littoraux, et portent à la fois sur le parc privé et le parc social. Dans un contexte difficile pour le parc privé, **la production de logements sociaux apparaît relativement plus résiliente.** Elle est soutenue à 6,3 Md€ par des financements publics[2] ;
- **les bailleurs sociaux sont dans une situation financière d'ensemble solide**, quoiqu'elle ait été affectée ces toutes dernières années par la hausse du taux du livret A. Leur modèle économique est structurellement conçu pour réinvestir les excédents de loyers, au terme des échéances du prêt. Le financement de leurs investissements repose sur une ressource abondante, les prêts sur fonds d'épargne, à des taux inférieurs à ceux du marché. Ils bénéficient de ressources annuelles supplémentaires *via* l'affectation d'une partie de la PEEC ainsi que des subventions des collectivités. Quoiqu'ils subissent une augmentation des coûts, leur potentiel financier leur permet d'accentuer leur effort d'investissement. Toutefois, à hypothèses constantes, ils ne sont pas en capacité d'atteindre simultanément les objectifs de production et de rénovation énergétique.

Les scénarios d'économies construits par la mission documentent des économies envisageables sur les différentes parties prenantes du logement social : bailleurs sociaux, locataires à revenus moyens et élevés, et bénéficiaires de la PEEC.

S'agissant des bailleurs sociaux, **leur contribution au FNAP *via* la CGLLS pourrait être renforcée de 300 M€**, afin de revenir à son niveau antérieur compte tenu de l'impasse du financement du FNAP, en crédits de paiement, à horizon 2026. **L'exonération d'impôt sur les sociétés pourrait être supprimée**, affectant prioritairement les bailleurs sociaux qui investissent relativement moins, pour un gain budgétaire incertain mais estimé à 400 M€. **La**

[1] Dépenses budgétaires et fiscales de toutes les administrations publiques : État, collectivités territoriales, Action Logement Services (ALS) ; avantages de taux et de circuit des prêts sur fonds d'épargne.

[2] Taux réduits de TVA, exonérations et dégrèvements de TFPB, soutiens de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), du fonds national des aides à la pierre (FNAP) et des collectivités territoriales.

**vente de logements sociaux pourrait être encouragée**, afin de révéler les valeurs bilancielles des logements sociaux, au profit des fonds propres des bailleurs, ainsi que de l'État *via* la taxation de la plus-value. **Une diminution des aides fiscales à l'investissement, *via* une hausse des taux réduits de TVA, serait envisageable** si elle était compensée par une baisse des taux des prêts sur fonds d'épargne, avec des impacts sur le secteur bancaire. L'économie liée à la hausse de TVA serait comprise entre 335 et 658 M€.

S'agissant des locataires à revenus moyens ou élevés, **des mesures ciblées pourraient viser les aides personnelles au logement**, en les supprimant pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés ainsi que les étudiants extra-communautaires non-boursiers (resp. 125 M€ et 200 M€ d'économies). Compte tenu de leur taux d'effort bas, les locataires du parc social à revenus moyens à élevés pourraient davantage contribuer au financement du logement social, par le biais d'une **réforme du supplément de loyer de solidarité**. Celui-ci pourrait être substantiellement accru, avec un objectif d'équité et d'économies budgétaires (600 M€), tout en dégageant de l'ordre de 200 M€ pour financer des priorités en matière de logement social (accession sociale, renforcement du FNAP).

Une dernière série d'économies pèserait sur les bénéficiaires de la PEEC par la **réorientation d'emplois redondants ou mal ciblés** (prêts aux bailleurs sociaux ; prêts à l'accession vers les ménages plus aisés ; financement de l'opérateur national de vente). Ces emplois pourraient être alloués, jusqu'à hauteur de 623 M€, au FNAL ou au désendettement d'ALS.

Le premier scénario construit par la mission, à hauteur de 935 M€ d'économies, repose sur des économies déjà identifiées dans le PLF 2026, ou concernant des financements redondants : la hausse de 300 M€ de la cotisation CGLLS, la suppression des aides personnelles au logement des étudiants extra-communautaires non boursiers et la réorientation des prêts d'ALS aux bailleurs. Le second scénario, d'un montant cumulé de 1,85 Md€, ajoute la contribution des ménages à revenus moyens ou élevés. Le troisième scénario, de l'ordre de 3 Md€, implique des transformations profondes du modèle de financement du logement social : outre les économies des deux premiers scénarios, il prévoit un assujettissement du secteur à l'impôt sur les sociétés, le développement des ventes de logements sociaux, ainsi qu'une hausse de la TVA sur la production de logements sociaux associée à une compensation sur les taux de prêts.

Dans un contexte de raréfaction des financements publics, **les mesures d'économies devraient s'accompagner d'une circulation accrue du capital vers les bailleurs ayant les plus forts besoins et d'une meilleure efficience du secteur**. La mission préconise le développement de la péréquation organisée *via* la CGLLS, un approfondissement des compétences obligatoires des sociétés de coordination et la diversification des activités des bailleurs. L'ANCOLS doit également mettre en place un contrôle *ex post* de l'absence de surcompensation des bailleurs sociaux.

Au-delà de ces enjeux financiers, **plusieurs mesures devraient être mises en place afin de contribuer à un meilleur fonctionnement de la politique du logement social et plus généralement de la politique du logement :**

- une meilleure articulation des responsabilités entre l'État et les collectivités selon qu'il s'agit de planification ou de mise en œuvre des politiques d'urbanisme et de logement, en faveur d'une plus grande territorialisation de cette politique ;
- le déploiement d'outils de maîtrise des coûts par l'État, les collectivités et les bailleurs ;
- l'encouragement à la production, en particulier des logements les plus sociaux et dans les zones les plus tendues (relèvement des seuils SRU, renforcement de la part des logements sociaux dans les opérations de logements intermédiaires), instruction d'un assouplissement des objectifs de rénovation des logements, actualisation des zonages et amélioration de l'équilibre économique des rénovations ;
- rétablissement de parcours résidentiels pour les locataires qui en ont les moyens, en particulier vers l'accession.

# SOMMAIRE

**INTRODUCTION ..... 1**

**1. LE LOGEMENT SOCIAL DOIT RÉPONDRE À DE MULTIPLES ENJEUX DE POLITIQUE PUBLIQUE : L'AUGMENTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS DANS LES ZONES TENDUES, LE LOGEMENT DES MÉNAGES MODESTES AVEC DES LOYERS BAS, Y COMPRIS EN SORTIE D'HÉBERGEMENT D'URGENCE, LA MIXITÉ SOCIALE ET LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ..... 12**

1.1. Les besoins de production de résidences principales, et spécialement de logements sociaux, sont différenciés selon les territoires mais exigent une politique nationale d'aménagement du territoire ..... 12

*1.1.1. Plusieurs sous-jacents (croissance démographique, décohabitation des ménages, vieillissement) justifient la croissance du parc de résidences principales, ainsi que l'adaptation du parc existant ..... 12*

*1.1.2. La concentration de la croissance démographique dans les métropoles et sur les littoraux se traduit par une hausse de la demande de logements privés et sociaux dans ces territoires ..... 13*

*1.1.3. La loi SRU a permis d'accentuer, progressivement, la mixité entre logements sociaux et logements libres et d'engager une répartition plus homogène du parc social sur le territoire ..... 14*

1.2. Dans un contexte conjoncturel de raréfaction de l'offre locative de logements privés et de chute de l'accession à la propriété, la demande de logement social s'accroît et la mobilité dans et hors du parc social diminue ..... 15

*1.2.1. Le parc locatif privé et la primo-accession à la propriété sont affectés par des évolutions économiques, réglementaires et fiscales, ainsi que la hausse des taux d'intérêt en 2022-2024 ..... 15*

*1.2.2. Les mobilités dans et hors du parc social diminuent, ce qui limite la capacité du parc social à répondre à la demande nouvelle ..... 16*

*1.2.3. Dans un contexte de demande excédentaire par rapport aux logements sociaux disponibles, la politique d'attribution joue un rôle primordial, spécialement en direction des ménages les plus précaires ..... 17*

*1.2.4. Le logement intermédiaire connaît un développement marqué et trouve sa place dans les zones tendues dans l'intervalle entre les parcs social et libre ..... 18*

1.3. L'investissement des bailleurs doit articuler la production de logements neufs, pour répondre à la demande et contribuer au renouvellement urbain, et la rénovation du bâti existant pour atteindre les objectifs environnementaux ..... 18

*1.3.1. Dans un contexte de diminution générale de la construction de logements ces dernières années, la production de logements sociaux s'est montrée plus résiliente, en particulier via l'achat de logements à des promoteurs ..... 18*

*1.3.2. Les bailleurs sociaux consacrent une part importante de leur production au renouvellement urbain ..... 19*

*1.3.3. La rénovation énergétique est un impératif récent pour les bailleurs sociaux, qui la font primer dans les choix d'investissement ..... 20*

*1.3.4. L'équilibre économique des opérations de production comme de rénovation est mis à mal par l'augmentation des coûts ..... 20*

**2. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL, CARACTÉRISÉ PAR SA RÉSILIENCE, REPOSE SUR DES LOYERS EN PARTIE SOLVABILISÉS PAR LES AIDES PERSONNALISÉES AU LOGEMENT, UN FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT PAR LE FONDS D'ÉPARGNE, AINSI QU'UNE PLURALITÉ D'AIDES PUBLIQUES AUX BAILLEURS ..... 22**

2.1. Le modèle économique du logement social est conçu pour assurer la résilience du secteur, via le réinvestissement des excédents de loyers au terme des échéances du prêt ..... 22

2.2. Les recettes de loyers, socle du modèle économique du logement social, sont financées pour un tiers par les APL, qui financent une partie importante des loyers des ménages aux revenus très modestes ..... 23

2.3. Les prêts sur fonds d'épargne financent la majorité des investissements des bailleurs sociaux, à des taux inférieurs à ceux du marché ..... 24

2.4. La majeure partie des aides publiques aux bailleurs sociaux est de nature fiscale, par le biais de dispositifs multiples orientés principalement en direction de l'investissement ..... 25

*2.4.1. Les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, qui représentent 2 Md€ en 2024, visent à favoriser l'équilibre financier des opérations d'investissement, en particulier les plus sociales ..... 25*

*2.4.2. Les exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui représentent 1,66 Md€, réduisent dans la durée les charges qui pèsent sur les investissements ..... 25*

*2.4.3. L'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la ville, évalué à 317 M€, doit s'accompagner en contrepartie d'actions des bailleurs sociaux dans les quartiers concernés ..... 26*

*2.4.4. L'exonération de l'impôt sur les sociétés, évaluée à 400 M€, permet de renforcer l'autofinancement des bailleurs, mais bénéficie aux bailleurs qui investissent relativement le moins ..... 27*

2.5. Le subventionnement de logements sociaux est éclaté entre plusieurs administrations publiques, avec une capacité limitée de pilotage par l'État ..... 27

*2.5.1. L'enveloppe financière du fonds national des aides à la pierre tend à se réduire, les seuls contributeurs en 2025 étant les bailleurs eux-mêmes, par le biais d'une péréquation, ainsi que les communes carencées au titre de la loi SRU ..... 27*

*2.5.2. Les collectivités territoriales sont les principales pourvoyeuses de subventions en faveur de l'investissement dans le logement social ..... 28*

2.6. Les aides au logement social représentent moins du tiers des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui présentent une impasse sur la convention quinquennale actuelle, ainsi qu'à moyen terme compte tenu des emprunts passés ..... 28

2.7. En synthèse, les dépenses publiques en faveur du logement social s'élèvent à 14,8 Md€, dont 8,9 Md€ supportés par l'État ..... 29

2.8. Les bailleurs bénéficient d'une assise financière solide, qui a subi un choc conjoncturel du fait de la hausse du taux du livret A. À hypothèses constantes, leurs finances ne permettent toutefois pas d'atteindre conjointement les objectifs de production et de rénovation énergétique ..... 30

*2.8.1. Les bailleurs sociaux sont dans une situation financière d'ensemble solide, quoiqu'elle ait été fortement affectée par la hausse du taux du livret A ces toutes dernières années ..... 30*

*2.8.2. Le potentiel financier constitué par les bailleurs sociaux leur permet d'accentuer leur effort d'investissement ..... 30*

**3. CONFORMÉMENT À LA COMMANDE QUI LUI ÉTAIT ADRESSÉE, LA MISSION A DOCUMENTÉ TROIS SCÉNARIOS D'ÉCONOMIES, DE L'ORDRE DE 1, 2 ET 3 MD€ ..... 32**

3.1. Une première série de mesures d'économies concernerait les bailleurs sociaux ..... 32

*3.1.1. La contribution CGLLS des bailleurs sociaux au FNAP pourrait être renforcée de 300 M€, afin de permettre une redistribution entre bailleurs sociaux et éviter une impasse de financements, sans mobiliser le budget de l'État ..... 32*

*3.1.2. La suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés affecterait prioritairement les bailleurs sociaux investissant relativement moins, pour un gain budgétaire incertain mais estimé à 400 M€ ..... 33*

*3.1.3. La vente de logements sociaux pourrait être encouragée, afin de révéler les valeurs bilancielles des logements sociaux, au profit des fonds propres des bailleurs, ainsi que de l'État via la taxation de la plus-value ..... 34*

*3.1.4. Une diminution des aides fiscales à l'investissement, et notamment des taux réduits de TVA, serait envisageable si elle était compensée par une baisse des taux des prêts sur fonds d'épargne, avec des impacts sur le secteur bancaire ..... 35*

*3.1.5. La mission n'a pas retenu une taxation renforcée du chiffre d'affaires des bailleurs ..... 37*

3.2. Une deuxième série de mesures d'économies pourrait peser sur les ménages à revenus moyens et élevés ..... 37

*3.2.1. Les aides personnelles au logement pourraient être recentrées, en les supprimant pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés ainsi que les étudiants extra-communautaires non-boursiers ..... 37*

*3.2.2. Compte tenu de leur taux d'effort bas, les locataires à revenus moyens à élevés pourraient davantage contribuer au financement du logement social, par le biais d'une révision du supplément de loyer de solidarité ..... 38*

3.3. Une troisième série d'économies pourrait peser sur les bénéficiaires de la PEEC ..... 41

3.4. Les trois scénarios combineraient des économies pesant sur les bailleurs sociaux, les ménages et les emplois de la PEEC ..... 42

**4. PLUSIEURS MESURES DEVRAIENT ÊTRE MISES EN PLACE AFIN DE CONTRIBUER À UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ET PLUS GÉNÉRALEMENT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ..... 47**

4.1. Les mécanismes de contrôle et de gouvernance du secteur du logement social doivent permettre d'améliorer l'efficience et de faire circuler le capital vers les bailleurs ayant les plus forts besoins ..... 47

*4.1.1. Les contrôles de l'agence nationale du contrôle du logement social assurent une régulation du secteur, quoique la portée de ses contrôles puisse présenter des limites ..... 48*

*4.1.2. La caisse de garantie du logement locatif social assure une garantie de deuxième rang pour les emprunts du secteur, une péréquation entre organismes de logement social, ainsi qu'un suivi et un soutien des organismes en difficulté ..... 49*

*4.1.3. Afin d'optimiser la circulation des capitaux, de renforcer la situation financière des bailleurs et d'améliorer leur efficience, la loi ELAN a prescrit le regroupement des bailleurs, pour des effets encore mal mesurables ..... 50*

4.2. La répartition des compétences doit s'inscrire dans une logique de territorialisation et devrait être clarifiée, autour d'un couple État / EPCI ..... 51
*4.2.1. La politique du logement, et en particulier du logement social, doit nécessairement s'inscrire dans une vision intercommunale, afin d'assurer sa cohérence et sa pertinence au niveau du bassin de vie ..... 51*
*4.2.2. L'État, en lien avec les régions, doit assumer sa compétence d'aménagement du territoire en garantissant la cohérence et le caractère prescriptif et réaliste des plans locaux d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat ..... 52*
*4.2.3. Les leviers à la main de l'État déconcentré pour influencer la production de logements sociaux et les attributions doivent être préservés ou renforcés ..... 52*
4.3. Compte tenu de la contrainte financière, les coûts d'investissement doivent être mieux maîtrisés ..... 54
*4.3.1. Les collectivités territoriales ont un rôle primordial pour limiter les prix, en utilisant davantage plusieurs outils existants ..... 54*
*4.3.2. L'État devrait délivrer ses agréments à la lumière des références de prix de revient ..... 54*
4.4. Plusieurs leviers devraient être mis en œuvre pour favoriser la production, particulièrement dans les zones où la demande est la plus forte, et accompagner la rénovation ..... 55
*4.4.1. Dans les zones les plus tendues, la production de logements sociaux pourrait être davantage sollicitée par un rehaussement des seuils de la loi SRU, ainsi qu'une part minimale de logements sociaux dans les opérations de logement intermédiaire ..... 55*
*4.4.2. Le modèle économique de la rénovation devrait être renforcé ..... 55*
*4.4.3. L'hypothèse d'un assouplissement des obligations de rénovation énergétique permettant de privilégier la production de nouveaux logements doit être instruite pour éclairer les choix possibles du Gouvernement ..... 56*
*4.4.4. Afin d'accentuer leurs marges, les bailleurs pourraient davantage diversifier leurs activités, à condition de s'assurer de la distinction entre SIEG et hors SIEG ..... 56*
*4.4.5. Les zonages devraient être davantage adaptés aux équilibres du marché du logement ..... 57*
4.5. Afin de favoriser la fluidité du parc social, et donc de répondre à la demande, des parcours résidentiels doivent être relancés ..... 58
*4.5.1. Pour les locataires qui en ont les moyens, des parcours résidentiels doivent être proposés, en particulier vers l'accession ..... 58*
*4.5.2. L'instauration de baux à durée limitée faciliterait les mutations des ménages dont les ressources excèdent 150 % des plafonds, ou en situation de sous-occupation ..... 58*
*4.5.3. La part de logements PLAI produits devrait être accrue, et l'écart entre loyers PLAI et PLUS devrait être augmenté ..... 59*

**CONCLUSION ..... 60**

# INTRODUCTION

Par lettre de mission du 19 mai 2025, le Premier ministre a demandé à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'inspection générale des finances (IGF) de réaliser une mission concernant les dépenses publiques en faveur du logement social, dans le cadre des revues de dépenses prévues à l'article 167 de la loi de finances pour 2023.

Le périmètre des dépenses retenu par la mission inclut toutes les dépenses des administrations publiques (État et opérateurs de l'État[3], Caisse des dépôts et consignations, collectivités territoriales, Action Logement Services (ALS)) en direction des bailleurs sociaux ou des locataires du parc social[4]. Ces dépenses peuvent être de nature fiscale, budgétaire, ou correspondre à un avantage de taux. Ce périmètre présente des interactions fortes avec, d'une part, les dépenses d'hébergement d'urgence (lien avec le logement social dans le cadre de la politique du Logement d'abord) et d'autre part avec le parc de logements intermédiaires, la location privée et l'accession à la propriété. De ce fait, la mission a pu être amenée à établir des constats et proposer des recommandations concernant les dépenses correspondantes.

Le périmètre de la mission exclut les dépenses publiques au titre de la rénovation urbaine ainsi que les dépenses publiques spécifiques au logement social outre-mer. Il représente ainsi un montant total de 14,8 Md€, dont 8,9 Md€ à la charge de l'État et 3,7 Md€ à la charge des collectivités territoriales (cf. partie 2.7). Sur cette somme, 7,0 Md€ soutiennent les locataires (par le biais des APL) et 7,1 Md€ soutiennent l'investissement des bailleurs sociaux. S'y ajoutent l'exonération d'impôt sur les sociétés (400 M€) et l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements situés en QPV (317 M€).

La mission s'est attachée à évaluer le montant des financements publics destinés au logement social, à analyser leur évolution au cours des dernières années et à établir leur contribution au modèle économique du secteur. En lien avec cette étude, elle a dressé un état des lieux du logement social, de son modèle de financement, et des enjeux qu'il rencontre. Elle a ensuite documenté des mesures d'économies[5] selon des scénarios allant de 1 à 3 Md€, conformément à la commande passée par le cabinet du Premier ministre. Elle s'est attachée à évaluer les effets de ces économies sur le secteur du logement social, et à expertiser des mesures d'ordre réglementaire ou financier permettant d'accompagner le secteur eu égard à ses principaux défis : la maîtrise des coûts, la facilitation de la production et de la rénovation, l'accroissement de la fluidité des parcours résidentiels, la clarification des compétences.

La mission a mené ses investigations dans un contexte caractérisé par les difficultés tant conjoncturelles que structurelles rencontrées par le marché privé (s'agissant de la location comme de l'accession). À court terme et à structure constante de soutiens publics et de réglementation, le logement privé n'apparaît ainsi pas en mesure de prendre le relais du parc social si celui-ci était amené à diminuer. Les recommandations et mesures d'accompagnement proposées par la mission tiennent compte de ce contexte.

[3] Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et fonds national des aides à la pierre (FNAP).

[4] L'ensemble des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) étant réglé par le biais d'une convention quinquennale entre ALS et l'État, les recommandations de la mission portent sur l'ensemble des emplois de la PEEC, qu'ils soient destinés ou non à des bailleurs sociaux.

[5] Par commodité, le mot « économies » désigne dans le présent rapport toute mesure permettant de réduire les dépenses des administrations publiques ou d'accroître leurs ressources.

La mission a rencontré 269 personnes, au niveau national ainsi qu'à l'occasion de quatre déplacements. Elle s'est notamment entretenue avec les responsables de plusieurs bailleurs sociaux ainsi qu'avec leurs organisations représentatives et elle s'est appuyée sur les administrations compétentes. Elle a également échangé avec des promoteurs et leurs représentants, avec des financeurs du secteur ainsi qu'avec la fondation pour le logement des défavorisés. La mission a exploité les rapports et études existants, produits par le Parlement, la Cour des comptes, les inspections générales, les directions ministérielles, l'ANCOLS, la Banque des territoires, l'Union sociale pour l'habitat, des chercheurs et d'autres organismes publics comme privés. Elle a mobilisé de nombreuses sources de données (cf. encadré 2). Enfin, la mission a mobilisé le réseau des services économiques de la DG Trésor, pour une étude comparative internationale sur le logement social.

La mission remercie les acteurs rencontrés ainsi que ceux ayant répondu à son questionnaire pour leur participation à cette étude.

Les travaux de la mission sont restitués dans le présent rapport de synthèse, structuré comme suit : un état des lieux du logement social et de ses enjeux (I) ; une analyse du modèle économique du logement social et des financements publics qui y contribuent (II) ; une présentation de scénarios documentant 1 à 3 Md€ d'économies dans ces dépenses publiques (III) ; des propositions de réformes pour accompagner ces mesures d'économies, et contribuer à un meilleur fonctionnement de la politique du logement social et plus généralement de la politique du logement (IV).

Le rapport s'appuie sur trois annexes thématiques :

- les usagers du logement social : demande, occupation, loyers, attributions (annexe I) ;
- l'investissement dans le parc social (annexe II) ;
- les organismes de logement social (annexe III).

En outre, est annexée au présent rapport une étude comparative internationale sur le logement social, menée par les services économiques régionaux de la direction générale du Trésor pour le compte de la mission (annexe IV).

Un glossaire et un récapitulatif des données utilisées, sont présentés aux encadrés suivants.

**Encadré 1 : Glossaire**

Il existe **cinq familles de bailleurs sociaux**[6] **:**

- les offices publics de l'habitat (OPH), qui sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, régis par le chapitre 1er du titre 2 du livre 4 de la partie législative du code de la construction et de l'habitation. Les OPH étaient au nombre de 183 en 2024 et détenaient 2,1 millions de logements (26 % des organismes de logement social pour 39 % du parc social) ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM ou ESH), qui sont des entreprises privées, régies par le chapitre 2 du titre 2 du livre 4 de la partie législative du code de la construction et de l'habitation. Les ESH étaient au nombre de 171 en 2024 et détenaient 2,5 millions de logements (24 % des organismes de logement social pour 46 % du parc social) ;
- les sociétés anonymes coopératives d'habitations à loyer modéré (COOP), régies par le même chapitre que les ESH. Les COOP étaient au nombre de 173 en 2024 et détenaient de l'ordre de 200 000 logements (4 % du parc social) ;
- les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux (SEM), de droit privé, régies par le chapitre 1er du titre 8 du livre 4 de la partie législative du code de la construction et de l'habitation. Les SEM étaient au nombre de 112 en 2024 et détenaient de l'ordre de 600 000 logements (16 % des organismes de logement social pour 11 % du parc social) ;
- les organismes agréés exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), de droit privé, régis par les articles L. 365-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Le présent rapport n'examine que le parc social détenu par des bailleurs sociaux. Il se concentre sur les trois premières familles.

Il existe **trois types de logements locatifs sociaux (LLS)**[7], désignés par le nom du prêt sur fonds d'épargne ayant servi à le financer, qui vont du plus social (prêt locatif aidé d'intégration – PLAI) au moins social (prêt locatif social – PLS) en passant par les PLUS (prêt locatif à usage social). Ils sont caractérisés par :

- des taux d'intérêt de prêts préférentiels : plus le logement financé a un caractère social, plus le taux d'intérêt proposé par la Banque des territoires est bas ;
- des plafonds de loyers fixés dans une convention, dénommée convention APL, qui s'applique au bien locatif tout au long de sa durée de vie comme logement social. Ils doivent être inférieurs ou égaux aux plafonds de loyers réglementaires en vigueur à la date de la signature de la convention, d'autant plus bas que le type de logement est social ;
- des plafonds de ressources pour les locataires, là encore d'autant plus bas que le type de logement est social.

Le **logement locatif intermédiaire (LLI)** n'est pas une catégorie de logement social. Ses mécanismes de gestion et d'attribution sont ceux du marché privé du logement, sous réserve que le ménage ait des revenus inférieurs à un plafond, dépendant du zonage. Le LLI bénéficie d'aides publiques (crédit d'impôt sur les sociétés, TVA à 10 %) qui permettent aux bailleurs de proposer des loyers intermédiaires entre le parc social et le parc privé.

**Les typologies de logements** désignent le nombre de pièces d'un logement : une pièce principale pour un T1, une pièce principale et une chambre séparée pour un T2, une pièce principale et deux chambres séparées pour un T3 et ainsi de suite.

**Deux zonages** principaux sont utilisés dans le cadre des politiques du logement, afin de caractériser le degré de tension existant entre l'offre et la demande de logements :

- le **zonage ABC** sert pour les outils visant à développer l'offre de logements (privée comme publique). Il est également employé pour fixer le niveau des loyers des PLS et des LLI ;

[6] En outre, des logements sociaux peuvent être détenus par des bailleurs qui ne sont pas des bailleurs sociaux (comme des communes, voire des particuliers pour les logements conventionnés avec l'agence nationale de l'habitat (Anah)).

[7] D'autres types de logements locatifs sociaux (PLA, HLMO…), correspondant à d'anciens produits de financement, sont encore présents dans le parc mais ne peuvent plus être développés.

- le **zonage 123** est utilisé dans le calcul des aides personnelles au logement (AL/APL), visant à assurer la solvabilisation des ménages, ainsi que dans le calcul des loyers plafonds des logements sociaux financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou en prêt locatif à usage social (PLUS).

Le **développement du parc social** peut être mesuré à l'aune de plusieurs notions :

- **constructions neuves :** elles désignent l'ensemble des logements construits sans réemploi de structure antérieure, c'est-à-dire les nouvelles insertions de logement neuf sur un terrain ou un bâti (extension, surélévation) ;
- **acquisitions-améliorations :** elles désignent toute opération d'achat de logements ou bâtiments existants, le cas échéant suivie de travaux de remise à niveau ou d'adaptation (scission, réaménagement, transformation), puis de conventionnement, permettant la production de nouveaux logements sociaux ;
- **logements agréés (parfois également désignés sous les termes « autorisés » ou encore « financés »)** : ils désignent l'ensemble des projets de logements sociaux neufs ou en acquisition-amélioration pour lesquels une autorisation administrative (agrément) est délivrée, permettant l'accès aux aides publiques (subventions, prêts aidés, exonérations fiscales). L'agrément est une condition préalable au conventionnement et au déblocage des aides de l'État pour le logement social ;
- **mises en chantier :** elles correspondent au commencement effectif des travaux de construction, marquant le démarrage physique du bâtiment sur site (fondations, gros œuvre). La mise en chantier est un indicateur de l'activité opérationnelle, plus concret que les autorisations ;
- **mises en service :** elles désignent les logements effectivement livrés, réceptionnés par le bailleur (achèvement des travaux de construction) et dont la convention APL a été signée, qui sont donc prêts à être occupés et loués. Le nombre de mises en service d'une année donnée peut être différent de celui des mises en chantier, compte tenu des délais de construction.

L'ensemble de ces notions constitue une chaîne opérationnelle et administrative pour le logement social : l'agrément précède le financement, qui à son tour permet la construction puis la mise en service. Le dépôt d'une demande d'agrément par un bailleur se traduit par l'ouverture d'un suivi dans le système d'information des aides à la pierre (SIAP), hébergé et géré par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), lequel trace ensuite les différentes étapes du financement de l'opération jusqu'à son solde, ou bien à son annulation.

Les **droits de réservations de logements sociaux**, acquis par un tiers, principalement l'État, les collectivités territoriales ou ALS, auprès d'un bailleur social en contrepartie de financements ou de garanties, donnent à son bénéficiaire la faculté de désigner des candidats pour l'attribution d'un logement social. L'attribution est effectuée par le bailleur après examen des dossiers des candidats par sa commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol). Celle-ci a également un rôle d'examen de l'occupation des logements sociaux.

Le logement social est un **service d'intérêt économique général (SIEG)**, régi par le cadre européen des aides d'État. Il peut ainsi être compensé pour les charges de service public qui lui incombent. Toutefois, une surcompensation du secteur contreviendrait au droit européen. Les États membres sont tenus de veiller à l'absence de surcompensation.

Les **aides personnelles au logement** (AL/APL) visent à réduire le coût du logement pour les ménages locataires ou (anciennement) accédants[8] les plus modestes, qu'ils soient logés dans le parc social ou dans le parc privé. Elles sont au nombre de trois :

- pour le parc privé non conventionné, l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) ;
- pour le parc conventionné (y compris le parc social), l'aide personnalisée au logement (APL).

Les aides personnelles au logement pour les locataires sont attribuées en fonction :

- de la situation familiale du demandeur, de la personne avec lequel il vit, et du nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer : plus le nombre de membres du foyer est élevé, plus le montant d'AL/APL sera élevé toutes choses égales par ailleurs ;
- de ressources du demandeur et des personnes vivant habituellement à son foyer, y compris le patrimoine du foyer : lorsqu'elles dépassent un certain niveau, toute augmentation des ressources se traduit par un montant d'aides plus faible toutes choses égales par ailleurs ;

- du montant du loyer. Jusqu'à un plafond de loyer, plus le loyer est élevé, plus le montant des aides est élevé ;
- du lieu dans lequel il réside. Plus le lieu est situé dans une zone en tension (selon les critères du zonage 1, 2, 3), plus le plafond de loyer mensuel est élevé ;
- des caractéristiques du logement. En application de l'article R 822-24 du code de la construction et de l'habitation, le logement au titre duquel le droit à l'APL est ouvert doit répondre aux caractéristiques de la décence définies par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent[9].

**Action logement groupe** est une association qui rassemble les partenaires sociaux. Elle conclut une convention quinquennale avec l'État visant à contractualiser la nature et les règles d'utilisation des emplois de la **participation des employeurs à l'effort de construction** (PEEC). Elle dispose principalement de deux filiales, **Action logement Services** qui collecte la PEEC et en distribue les emplois ; et **Action logement immobilier** qui gère les filiales immobilières d'Action logement (dont des ESH).

*Source : DHUP, USH, Mission.*

[8] Des aides au logement étaient ouvertes aux ménages accédants jusqu'à la loi de finances pour 2018. Celle-ci les a mises en extinction, et les ménages dont les prêts ont été signés après le 1er janvier 2018 n'y sont plus éligibles. Une dérogation a néanmoins été prévue jusqu'au 1er janvier 2020 pour l'AL dans le cas de l'achat d'un logement dans l'ancien en zone 3. *Source : Projet annuel de performance 2024 du programme 109 « Aide à l'accès au logement ».*

[9] Cette notion de décence intègre la performance énergétique du logement. En France métropolitaine, le niveau de performance énergétique minimal d'un logement décent, fixé par l'article 160 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, est, à compter du 1er janvier 2025, la classe F ; à compter du 1er janvier 2028, la classe E ; à compter du 1er janvier 2034, la classe D.

**Encadré 2 : Principales sources de données employées dans le rapport, et recommandations de la mission en matière de données**

La mission a exploité plusieurs sources de données concernant ses investigations. Les principales, ainsi que les actualisations les plus récentes de ces sources exploitées par la mission, sont listées ci-dessous :

- compte satellite du logement (2024), établi par le SDES ;
- répertoire du parc locatif social (RPLS au 1er janvier 2024), qui contient des informations individuelles sur chaque logement du parc social détenu par des bailleurs sociaux (adresse, caractéristiques du logement, informations liées à la location, …) ;
- appariement entre les données des fichiers démographiques sur les logements et les individus (FIDELI) et les données RPLS, réalisé par le SDES pour le compte de la mission, afin de croiser les données de revenus et de loyers (au 01/01/2022) ;
- SIAP (au 15/10/2025) ;
- données relatives aux subventions d'investissement des collectivités territoriales, issues de l'application Helios de la DGFiP (2024) ;
- système national d'enregistrement (SNE), qui recense l'ensemble des demandes de logement social (septembre 2025) ;
- enquête sur l'occupation du parc social (OPS) (2022) et enquête sur le supplément de loyer de solidarité (SLS) (2024) ;
- données concernant les loyers du parc privé, issues de la déclaration Gérer mes biens immobiliers (GMBI) de la DGFiP (2023) ;
- données relatives aux aides personnelles au logement, par le biais de la CNAF (2024) ;
- données Diagfin de l'ANCOLS, concernant les comptes des bailleurs sociaux (2024 [données incomplètes], 2023 [données complètes]) ;
- données de la DGFiP et de la DLF concernant les dépenses fiscales (2025) ;
- diverses données de l'INSEE, notamment concernant la démographie (recensement), les revenus des ménages et les loyers (enquête statistique sur les ressources et conditions de vie (SRCV), les indices de prix et le parc de logements.

La mission n'a pas pu exploiter les données de l'enquête nationale logement (ENL), la dernière édition entièrement publiée datant de 2013.

La mission a constaté qu'il existait de nombreuses bases ou sources de données sur le logement social ou plus largement le logement, segmentées selon les besoins, à des fins d'instruction ou de statistique. Ces bases sont peu interopérables. La qualité de leurs données est souvent perfectible. Leur actualisation peut être tardive, ce qui ne permet pas de dresser un état des lieux contemporain. Enfin, l'exploitation de ces données est ardue, puisque la plupart des sources sont soumises à des règles strictes de secrétisation et que les publications administratives ou académiques diffusant ces données ont une fréquence inégale.

Dès lors, l'amélioration des systèmes d'information relatifs au logement social devrait être une priorité budgétaire. La mission appuie particulièrement les travaux menés sur certains d'entre eux (comme le SNE) pour améliorer la complétude et la fiabilité de leurs données, ainsi que le travail en cours entre la DHUP et le SDES visant à interfacer les systèmes d'information, de manière à suivre un logement social de son agrément à ses occupations successives. En outre, la mission recommande de confier au SDES, en lien avec la DHUP, une mission d'exploitation et de valorisation régulière des données produites par les systèmes d'information et enquêtes relatives à la production, à la demande et aux attributions de logements sociaux.

**Proposition n° 1 : Améliorer et développer les interfaces des systèmes d'information relatifs au logement social. Confier au SDES, en lien avec la DHUP, une mission d'exploitation et de valorisation régulière des données produites par les systèmes d'information et enquêtes relatives à la production, à la demande et aux attributions de logements sociaux *[DHUP ; SDES]*.**

*Source : Mission.*

# SCÉNARIOS D'ÉCONOMIES ET LISTE DES PROPOSITIONS

**Tableau 1 : Économies documentées dans le scénario 1 (« coups partis » et suppression des doublons)**

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Rétablissement de la contribution de la CGLLS au FNAP à 375 M€ au lieu de 75 M€, et de la formule initiale de la modulation RLS | Bailleurs sociaux | 300 | Si ces fonds restent alloués vers le FNAP, cette mesure ne génèrera pas directement d'économie pour l'État, mais permet de résoudre l'impasse de financement du FNAP | Effet redistributif : diminution de l'autofinancement de certains bailleurs sociaux (contributeurs nets) au profit des bailleurs sociaux bénéficiaires du FNAP. | Révision de la formule sur lesquelles sont assises les cotisations CGLLS, afin de cibler plus efficacement la péréquation |
| Réorientation des prêts de la PEEC aux bailleurs sociaux et au LLI, en direction du FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS | Bailleurs sociaux, producteurs de LLI | 435 | Besoin de renégocier la convention quinquennale 2023-2027 avec Action logement<br><br>Besoin préalable de supprimer la possibilité, pour les entreprises, de s'acquitter de la PEEC sous forme de prêts | Cette réforme réduirait les droits de réservation d'ALS, qui sont liés aux aides allouées aux bailleurs sociaux.<br><br>Elle majorerait, à horizon 20 ans, les charges pesant sur les entreprises concernées. | La diminution des prêts d'ALS aux bailleurs sociaux pourrait être compensée par des prêts supplémentaires de la Banque des territoires (selon des modalités d'intervention qui lui sont propres) |
| Suppression des aides personnelles au logement des étudiants étrangers extra-communautaires non boursiers | Ménages | 200[10] | N.A. | Moindre attractivité de la France pour ces étudiants | Réexamen éventuel des critères de bourse |
| **Total** | | **935** | | | |

*Source : Mission.*

[10] Cette économie concerne l'ensemble des aides personnelles au logement (et pas les seules APL).



PUBLIÉ

**Tableau 2 : Économies documentées dans le scénario 2 (mise à contribution des ménages à revenus moyens et élevés)**

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Économies documentées dans le scénario 1 | | 935 | | | |
| Révision du supplément de loyer de solidarité (SLS) | Ménages | 600 | Rendement incertain si les locataires concernés quittent le parc social *[peu probable à court terme compte tenu des difficultés du parc privé, et entraînerait dans ce cas une baisse des dépenses d'aides au logement]* | Accroissement du taux d'effort des ménages concernés Potentielle amélioration de la mobilité hors du parc social pour les ménages à revenus plus élevés | N.A. |
| Suppression des aides personnelles au logement des étudiants rattachés aux foyers fiscaux des 9ème et 10ème dixièmes de revenus | Ménages | 125[11] | Risque d'optimisation (détachement du foyer fiscal des parents)<br><br>Effets de bord sur les allocations familiales | N.A. | N.A. |
| Réorientation de 50 % des prêts accession-travaux de la PEEC, vers le FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS | Ménages | 188 | Besoin de renégocier la convention quinquennale 2023-2027 avec Action logement | Cette réforme majorerait, à horizon 20 ans, les charges pesant sur les entreprises concernées. | N.A. |
| **Total** | | **1 848** | | | |

*Source : Mission.*

[11] Cette économie concerne l'ensemble des aides personnelles au logement (et pas les seules APL).

**Tableau 3 : Économies documentées dans le scénario 3 (transformation du modèle économique des bailleurs sociaux)**

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Économies documentées dans les scénarios 1 et 2 | | 1 848 | | | |
| Suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés | Bailleurs sociaux | 400 | Rendement incertain de l'économie, le rendement de l'IS étant très dépendant de la situation financière des bailleurs sociaux, des stratégies d'investissement et des volumes d'amortissement. | Baisse de l'autofinancement des bailleurs sociaux dégageant du résultat, avec un effet incertain sur l'investissement et donc sur les recettes de TVA | N.A. |
| Développement de la vente (+15 000 logements / an) | Bailleurs sociaux | 314 | Rendement incertain (la vente dépend du comportement des acteurs (bailleurs sociaux, ménages))<br><br>Désincitation à vendre si l'État taxe la plus-value | Risque d'attrition du parc dans les zones à forte demande, avec une augmentation potentielle des dépenses d'aides au logement<br><br>Risque de développement de copropriétés fragiles, pouvant générer des difficultés de gestion | Ciblage de la mesure, afin de préserver le parc ayant la valeur sociale la plus importante |
| Passage des taux de TVA sur la production à 20 % pour le LLI voire 10 % pour le LLS, compensé par une baisse du coût d'emprunt | Bailleurs sociaux | De 335 à 658[12] | Rendement incertain (baisse de la TVA perçue si la production chute) | Baisse de la production de logements, notamment pour les plus modestes (PLAI et PLUS en rénovation urbaine) | Baisse des taux des prêts sur fonds d'épargne, ciblée sur les PLAI, les PLUS en rénovation urbaine et les PLI |
| **Total** | | **De 2 897 à 3 220** | | | |

*Source : Mission.*

[12] Rendement partagé entre l'État et les collectivités territoriales.

**Tableau 4 : Liste des propositions**

| N° | Propositions |
|---|---|
| **1** | Améliorer et développer les interfaces des systèmes d'information relatifs au logement social. Confier au SDES, en lien avec la DHUP, une mission d'exploitation et de valorisation régulière des données produites par les systèmes d'information et enquêtes relatives à la production, à la demande et aux attributions de logements sociaux [DHUP ; SDES]. |
| **2** | Mettre en œuvre le contrôle ex-post de l'absence de surcompensation et reverser les sommes éventuellement perçues au FNAP [ANCOLS]. |
| **3** | Transmettre la projection financière d'ALS à l'ANCOLS, dans la perspective du rapport annuel statistique et financier de la PEEC, afin de s'assurer du respect de la trajectoire fixée par la convention quinquennale [ALS]. |
| **4** | Renforcer les sociétés de coordination (SAC) afin de réaliser des gains d'efficience tangibles pour le compte de leurs membres, *via* :<br>▪ l'approfondissement de leurs compétences existantes ;<br>▪ l'accroissement du périmètre de leurs compétences obligatoires, en particulier en matière de vente [DHUP] ;<br>▪ le contrôle des gains d'efficience réalisés par le biais des SAC [ANCOLS]. |
| **5** | Renforcer le rôle des EPCI en tant qu'échelon portant la politique du logement, et par voie de conséquence la politique d'urbanisme, et instruire la possibilité de déléguer la part de PEEC distribuée aux bailleurs sociaux aux EPCI dotés de compétences renforcées en matière de logement et d'urbanisme [DHUP]. |
| **6** | Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'aménagement du territoire, portée par l'État en lien avec les régions [DGALN]. |
| **7** | Préparer la prochaine génération des conventions d'utilité sociale (CUS), en lien avec les EPCI, afin de favoriser leur territorialisation et leur opérationnalité [DHUP] :<br>▪ laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour définir les indicateurs pertinents en fonction des territoires, au-delà d'une série réduite d'indicateurs nationaux ;<br>▪ expliciter la transmission des plans à moyen terme des bailleurs sociaux aux services déconcentrés de l'État ;<br>▪ outiller les services déconcentrés et les bailleurs par un système d'information. |
| **8** | Préserver les agréments par opération. Donner aux préfets la possibilité d'appliquer des sanctions pécuniaires aux réservataires n'atteignant pas les seuils d'attribution de la loi égalité-citoyenneté [DHUP]. |
| **9** | Délivrer les agréments à la lumière de prix de revient de référence territorialisés [DHUP, services déconcentrés]. |
| **10** | Rehausser les seuils de la loi SRU en zones Abis et A. Y intégrer une part minimale de logements PLAI ou PLUS. Prescrire la construction d'au moins 25 % de logements sociaux pour les opérations de LLI dans des communes comportant moins de 35 % de logements sociaux [DHUP]. |
| **11** | Instruire la possibilité pour les bailleurs sociaux de rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation, sous réserve du maintien dans l'opération d'une part suffisante de loyers très sociaux [DHUP]. |
| **12** | Instruire l'hypothèse d'un assouplissement des obligations de rénovation des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien [DHUP] et arbitrer un scénario soutenable au regard de la situation financière des bailleurs sociaux et des objectifs de production. |
| **13** | Favoriser le développement d'activités hors SIEG par les bailleurs sociaux, en veillant à ce que ces activités soient financées exclusivement par des capitaux ne relevant pas du SIEG [DHUP, ANCOLS]. |



PUBLIÉ

| N° | Propositions |
|---|---|
| **14** | Allouer le produit d'une partie des économies présentées dans la partie 3 à la refonte du zonage 123. Engager une réflexion pour faire reposer les différents zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement [DHUP]. |
| **15** | Développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont les moyens, notamment par une simplification des attributions de PLS, et une sécurisation de l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue [DHUP]. |
| **16** | Engager une réflexion pour que les baux nouvellement conclus par les bailleurs sociaux soient d'une durée limitée. Rehausser de 65 ans à 70 ans la limite d'âge permettant de bénéficier du droit au maintien dans les lieux [DHUP]. |
| **17** | Produire une part plus importante de logements PLAI. Pour les nouvelles opérations, instruire la possibilité de réduire les plafonds de loyers PLAI, et d'augmenter les plafonds de loyers PLUS [DHUP]. |

*Source : Mission.*



PUBLIÉ

# 1. Le logement social doit répondre à de multiples enjeux de politique publique : l'augmentation de l'offre de logements dans les zones tendues, le logement des ménages modestes avec des loyers bas, y compris en sortie d'hébergement d'urgence, la mixité sociale et la transition écologique

## 1.1. Les besoins de production de résidences principales, et spécialement de logements sociaux, sont différenciés selon les territoires mais exigent une politique nationale d'aménagement du territoire

### 1.1.1. Plusieurs sous-jacents (croissance démographique, décohabitation des ménages, vieillissement) justifient la croissance du parc de résidences principales, ainsi que l'adaptation du parc existant

La France métropolitaine compte 37,45 millions de logements, dont 30,91 millions de résidences principales. Parmi celles-ci, 5,2 millions sont des logements locatifs sociaux, hébergeant 15,8 % des ménages occupant un logement ordinaire[13], soit 4,6 millions de ménages. Le parc social français est le premier dans l'Union européenne, en volume, et le quatrième, en part dans le parc immobilier total. C'est le seul parmi les principaux pays européens dont l'expansion a été continument poursuivie.

**Le parc de résidences principales en France a vocation à s'accroître dans les années à venir, même si à un rythme décroissant :** en effet, outre les besoins liés à la résorption du mal-logement, l'évolution projetée du nombre de ménages devrait entraîner un besoin de 3,9 millions de nouvelles résidences principales en France métropolitaine sur la période 2020-2050[14]. Ce besoin lié à la démographie serait concentré sur la décennie 2020-2030 (de l'ordre de + 200 000 logements /an) et ralentirait nettement sur les périodes suivantes (de l'ordre de +135 000 logements / an sur 2030-2040 et + 53 000 logements / an sur 2040-2050). Il serait quasi exclusivement porté par l'augmentation du nombre de personnes vivant seules (+3,4 millions de ménages) dont un nombre croissant de personnes seules de plus de 60 ans (+2,1 millions de ménages). La tendance à la décohabitation des ménages, ainsi que le vieillissement de la population, participent de ces évolutions.

**Celles-ci entraînent un besoin d'adaptation du parc social existant.** En effet, le parc social est constitué à 72 % de logements T3 à T5, alors que d'ores et déjà la demande de logements sociaux porte à 50 % sur des petites typologies (chambre, T1, T2) sous l'effet de la diminution de la taille des ménages[15]. Le parc social sera également confronté à des enjeux d'accessibilité de son parc, pour répondre au vieillissement de ses occupants.

[13] Le logement ordinaire est un logement défini par opposition à un logement en résidence offrant des services spécifiques (résidences pour personnes âgées, pour étudiants, de tourisme, à vocation sociale, pour personnes handicapées…). *Source : INSEE.*

[14] *Source :* Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, *SDES, juin 2025*. L'accroissement démographique est une composante du besoin de résidences principales, mais celui-ci ne s'y limite pas.

[15] Passée de 2,42 en 1999 à 2,15 en 2022, pour la population française hors Mayotte. *Source : INSEE.*

Le parc social vise à répondre aux besoins en logements, et également à la bonne adéquation des niveaux de loyers avec les capacités financières des ménages (cf. partie 1.2.3). Ainsi, la construction n'est pas le seul vecteur d'accroissement du parc social : l'acquisition-amélioration ou le conventionnement social d'un logement permettent d'accroître le parc social sans pour autant construire un nouveau logement[16]. Ces outils apparaissent particulièrement adaptés dans les zones les plus tendues avec peu de foncier disponible, ou à l'inverse dans les zones où le nombre de logements est déjà suffisant.

### 1.1.2. La concentration de la croissance démographique dans les métropoles et sur les littoraux se traduit par une hausse de la demande de logements privés et sociaux dans ces territoires

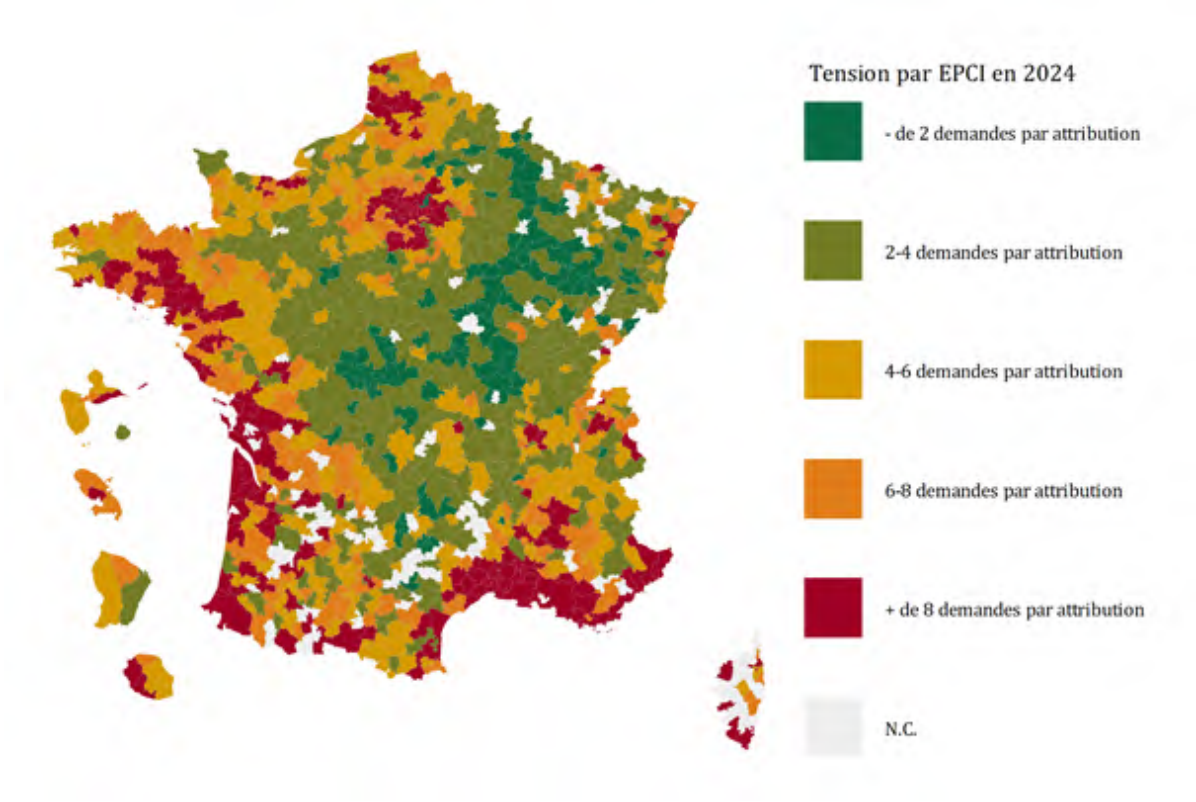
L'intensité du besoin de logements est polarisée : sur la période 2030-2050, 49 % de la progression du nombre de ménages en France métropolitaine devrait être concentrée sur 6 % des zones d'emploi, alors qu'elles ne comptent que 30 % du nombre total de ménages en 2020. Ces zones d'emplois correspondent aux bassins de vie des grandes métropoles et aux littoraux atlantique et méditerranéen.

**Cette concentration devrait accentuer la tension entre l'offre et la demande de logements dans ces zones, et plus particulièrement celle en logements sociaux**, alors même que cette pression y est déjà nettement supérieure à la moyenne, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Les disparités entre zones dites « tendues » ou « détendues » seraient accentuées.

Les besoins de logements liés à la démographie concernent toutefois, pour les prochaines années, la quasi-totalité des territoires : seules 13 % des zones d'emploi de France métropolitaine verraient leur nombre de ménages diminuer avant 2030.

[16] Des travaux sont en cours à la DHUP pour objectiver et territorialiser les besoins spécifiquement en logements sociaux. Ceux-ci devraient être poursuivis.

**Graphique 1 : Tension entre les demandes et les attributions de logements sociaux, par établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en 2024**




*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données ; champ : EPCI où au moins dix logements ont été attribués en 2024.*

**L'accentuation des déséquilibres du marché du logement entre zones géographiques plaide pour une politique nationale d'aménagement du territoire** définie et pilotée par l'État, en lien avec les collectivités territoriales, afin d'assurer une cohésion entre les territoires, ainsi que pour **une territorialisation opérationnelle** de la politique du logement.

### 1.1.3. La loi SRU a permis d'accentuer, progressivement, la mixité entre logements sociaux et logements libres et d'engager une répartition plus homogène du parc social sur le territoire

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi *Solidarité et Renouvellement Urbains* (SRU) impose des quotas de logements sociaux dans les communes dépassant certains seuils de population, critères de proximité avec une agglomération et tension sur la demande. 2 184 communes étaient concernées en 2024. Ces quotas s'élèvent à 25 % dans les communes urbaines les plus tendues, et 20 % dans les communes moins tendues.

**Cette disposition est un des principaux facteurs de la croissance et d'un meilleur équilibrage territorial du parc social en France :** sur le dernier triennal 2020-2022, 186 000 logements sociaux ont été produits dans les 1 022 communes soumises au bilan triennal au titre de la loi SRU, concentrées dans les zones tendues. Cela représente 67 % de l'objectif qui leur était assigné, un niveau en baisse par rapport aux bilans précédents (116 % en 2017-2019, et 106 % en 2014-2016)[17]. 711 communes n'ont pas atteint leurs objectifs (qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs) et 341 ont fait l'objet d'un arrêté de carence et sont donc redevables d'une majoration de prélèvement.

En demandant à chaque commune de construire des logements sociaux, **la loi SRU contribue à réduire la ségrégation spatiale des logements sociaux**[18], et indirectement la ségrégation spatiale des ménages. Toutefois, cette loi ne suffit pas à elle seule à garantir une mixité résidentielle, puisque **les logements sociaux restent très concentrés dans certains quartiers au sein d'une même commune**.

## 1.2. Dans un contexte conjoncturel de raréfaction de l'offre locative de logements privés et de chute de l'accession à la propriété, la demande de logement social s'accroît et la mobilité dans et hors du parc social diminue

### 1.2.1. Le parc locatif privé et la primo-accession à la propriété sont affectés par des évolutions économiques, réglementaires et fiscales, ainsi que la hausse des taux d'intérêt en 2022-2024

Alors que la demande de résidences principales, portée par l'accroissement du nombre de ménages, augmente, le marché privé du logement rencontre des difficultés à la date de la mission.

**L'accès à la propriété occupante a été d'abord obéré par le fort accroissement des prix**[19] **au début des années 2000, accentué par la hausse des taux d'intérêt des crédits immobiliers** à compter de 2022. Cette évolution des taux a directement pesé sur la capacité d'achat des ménages (pouvoir d'achat immobilier et quotité finançable) et a conduit à un ralentissement des crédits à l'habitat : les montants mensuels prêtés ont chuté de 40% entre 2022 et 2023, et de 14% entre 2023 et 2024. En particulier, l'accession sociale à la propriété a été affectée[20].

[17] Ce qui s'explique notamment par le fait que les objectifs étaient significativement plus élevés que ceux des périodes triennales précédentes, mais également par une production légèrement moindre (228 959 en 2017-2019 et 188 712 en 2014-2016).

[18] Cf. annexe I et *Ensemble, refaire ville – Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles*, Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot, Cédric Van Styvendael, février 2025.

[19] Cf. les travaux sur le « Tunnel de Friggit » (IGEDD - https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/tunnel-de-friggit-et-courbe-de-friggit-qu-est-ce-a3578.html).

[20] Le pic des ventes HLM a été atteint en 2021 avec 11 869 ventes, avant une décrue pour atteindre 9 705 ventes en 2024, soit une diminution de 18 %. *Source : Observatoire de la vente HLM, Bilan 2024.*

**S'agissant de l'offre locative privée, elle connaît également des difficultés**[21], plusieurs facteurs affectant sa rentabilité et sa disponibilité :

- les loyers du parc privé, qui ont, depuis 20 ans, évolué moins vite que les prix de l'immobilier ;
- la fiscalité de la location nue, qui apparaît moins incitative que celle d'autres placements financiers, en particulier depuis la mise en place de la « flat-tax », puis la suppression du dispositif « Pinel » ;
- la location meublée de courte durée, qui se développe fortement depuis 2010 et vient réduire, notamment dans les métropoles et les zones touristiques déjà tendues, la part de logements loués en résidence principale ;
- les critères de décence fixés par la loi climat-résilience, qui obligent à des travaux de rénovation énergétique pour continuer à louer[22].

### 1.2.2. Les mobilités dans et hors du parc social diminuent, ce qui limite la capacité du parc social à répondre à la demande nouvelle

Dans ce contexte de ralentissement de l'accession et de raréfaction du parc locatif privé, **la demande de logements sociaux s'est accrue sur la quasi-totalité du territoire**. Elle a augmenté de 32 % entre fin 2017 et septembre 2025, soit + 810 000 demandeurs.

En parallèle, et pour les mêmes raisons, **la mobilité hors du parc social se réduit** : seuls 6,0 % des logements ont été libérés par des ménages quittant le parc social en 2023, contre 7,1 % en 2017.

L'embolie des parcours résidentiels se traduit également par une **diminution des mobilités internes au parc social**, qui ne concernent plus que 2,0 % des logements sociaux en 2023 contre 3,0 % en 2017. Ce manque de mobilité interne au parc social pose problème, puisqu'il maintient des ménages dans des logements trop grands et/ou trop petits au regard de leur composition familiale, et tend à assigner à résidence des ménages au détriment d'opportunités, notamment professionnelles, nécessitant une mobilité géographique.

Ceci, associé à une baisse de la production sociale (cf. partie 1.3.1), se traduit par une baisse des attributions (-19 % entre 2017 et 2024, pour atteindre 389 725), ce qui obère la capacité du parc social à répondre à la demande supplémentaire.

---

[21] La mission n'a pas identifié de statistiques publiques récentes à ce sujet. Toutefois, les statistiques privées convergent dans le sens d'une raréfaction récente de l'offre privée : Seloger et Meilleurs Agents constatent un recul de 9 % de l'offre de biens à louer entre octobre 2023 et octobre 2024, après une baisse de 22 % entre octobre 2022 et octobre 2023. Bien'ici évalue la baisse de l'offre de biens à louer à -6 % entre le deuxième trimestre 2024 et le deuxième trimestre 2025, et de -14 % entre le deuxième trimestre 2023 et le deuxième trimestre 2025.[22] La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets crée une interdiction progressive de location des logements les plus énergivores (DPE G depuis le 1er janvier 2025, puis F en 2028, puis E en 2034). La part de ces logements est de 38 % au 1er janvier 2024 dans le parc locatif privé. *Source* : SDES (2024), *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2024*.[23] En application de la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC).

[22] La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets crée une interdiction progressive de location des logements les plus énergivores (DPE G depuis le 1er janvier 2025, puis F en 2028, puis E en 2034). La part de ces logements est de 38 % au 1er janvier 2024 dans le parc locatif privé. *Source* : SDES (2024), *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2024*.[23] En application de la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC).

### 1.2.3. Dans un contexte de demande excédentaire par rapport aux logements sociaux disponibles, la politique d'attribution joue un rôle primordial, spécialement en direction des ménages les plus précaires

La demande de logements sociaux étant plus élevée que l'offre, la loi a défini des priorités pour accéder au logement social. Elle a par la suite encadré par plusieurs textes les attributions de logements, au bénéfice des ménages prioritaires ainsi que des plus précaires :

- le **droit au logement opposable (DALO)** prévoit, pour les ménages dont la situation répond à certains critères ou dont le délai d'attente est anormalement long, qu'ils puissent saisir une commission départementale de médiation pour se faire reconnaître « prioritaire et urgent » pour l'attribution d'un logement social ;
- afin de favoriser l'attribution de logements aux ménages aux revenus modestes, tout en développant la mixité sociale, **un quart des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doit être consacrée aux ménages du premier quartile de ressources** ou aux ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain[23].

Ces textes sont un outil pour l'État dans le cadre de la **stratégie « Logement d'abord »,** visant à réduire le sans-abrisme en visant l'accès le plus rapide possible au logement pour les personnes sans domicile. Le logement social est clé pour la mise en œuvre de cette politique, compte tenu des bas loyers qu'il propose.

**Cette politique d'attribution présente des résultats, essentiellement portés par l'État sur son contingent de réservation**, tandis que les autres réservataires n'atteignent pas leurs objectifs :

- les attributions de logements sociaux à des ménages DALO restent stables, entre 21 000 et 23 500 par an sur la période 2016-2024. **Elles sont donc priorisées, essentiellement sur le contingent de l'État, dans un contexte où le nombre d'attributions diminue.** Toutefois, elles restent insuffisantes au regard du nombre de demandes DALO actives, évalué à plus de 71 000 fin 2024. Les données relatives aux attributions aux autres ménages prioritaires ne sont pas suivies au niveau national ;
- les quotas d'attributions hors QPV aux ménages du premier quartile de revenus sont atteints pour les contingents de réservation de l'État, mais pas pour les contingents des autres réservataires (collectivités territoriales ALS), ni pour les contingents des bailleurs sociaux. Le taux observé est de 17 % au niveau national, loin du seuil de 25 %. Par ailleurs, il n'y a pas de suivi consolidé des attributions de chaque collectivité territoriale réservataire et de chaque bailleur social (pour les logements non réservés)[24]. **Pour veiller au respect de ce seuil, ce suivi devrait être mis en place** ;
- plus de 17 700 logements ont été attribués à des personnes sorties de l'hébergement d'urgence généraliste en 2024, en hausse de 43 % par rapport à 2017, ce qui illustre la montée en puissance du Logement d'abord alors même que le nombre global d'attributions a baissé sur cette période.

[23] En application de la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC).

[24] *Source :* Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, *IGF-IGAS-IGA, 2025.*

Le développement de l'attribution de logements sociaux aux ménages à revenus modestes se heurte au niveau élevé de certains loyers sociaux, en particulier dans les constructions les plus récentes. Seuls 52 % des logements sociaux ont des loyers inférieurs à 120 % du plafond de versement de l'APL pour le ménage qui l'occupe[25]. Si ce résultat peut être dû pour partie à une inadéquation de la taille du logement par rapport au ménage qui l'occupe, l'essentiel des 48 % de logements sociaux restants semble difficilement accessible pour les ménages aux revenus les plus modestes.

#### 1.2.4. Le logement intermédiaire connaît un développement marqué et trouve sa place dans les zones tendues dans l'intervalle entre les parcs social et libre

En zone tendue, les écarts de loyers entre les logements sociaux les plus chers (PLS) et les logements locatifs privés sont importants[26]. Le LLI institutionnel a été créé en 2014 afin de proposer un produit locatif situé à des niveaux de loyers intermédiaires entre parc social et parc privé. **Il vise donc principalement les classes moyennes vivant dans les métropoles, et en particulier en région parisienne**. Plusieurs mesures ont été mises en place au cours des dernières années pour favoriser son développement.

**Ces mesures favorables au LLI se sont traduites par une forte croissance**, avec un triplement de la production annuelle entre 2019 et 2024, pour atteindre 37 500 logements. Les bailleurs sociaux figurent parmi les principaux producteurs de LLI, qu'ils peuvent construire et gérer, dans la limite de 10 % de leur patrimoine conventionné en gestion.

### 1.3. L'investissement des bailleurs doit articuler la production de logements neufs, pour répondre à la demande et contribuer au renouvellement urbain, et la rénovation du bâti existant pour atteindre les objectifs environnementaux

#### 1.3.1. Dans un contexte de diminution générale de la construction de logements ces dernières années, la production de logements sociaux s'est montrée plus résiliente, en particulier *via* l'achat de logements à des promoteurs

Le nombre de mises en chantier de logements a chuté brutalement, de 29 %, entre 2022 et 2024 (cf. graphique 2). Dans ce contexte, les mises en chantier de logements sociaux ont également diminué, mais moins fortement (8 %), pour atteindre 81 000 constructions nouvelles (ANRU compris). La part du logement social dans les mises en chantier a donc augmenté, à 29 %, son niveau le plus élevé sur la période 2010-2024. Ces données mettent en avant le **rôle d'amortisseur du logement social dans un contexte de crise de la construction, lié à son modèle économique spécifique** (cf. partie 2).

**Les mises en chantier de logements sociaux restent toutefois inférieures à leur pic de 2017** (105 000), caractérisé par un contexte économique et financier plus favorable[27].

---

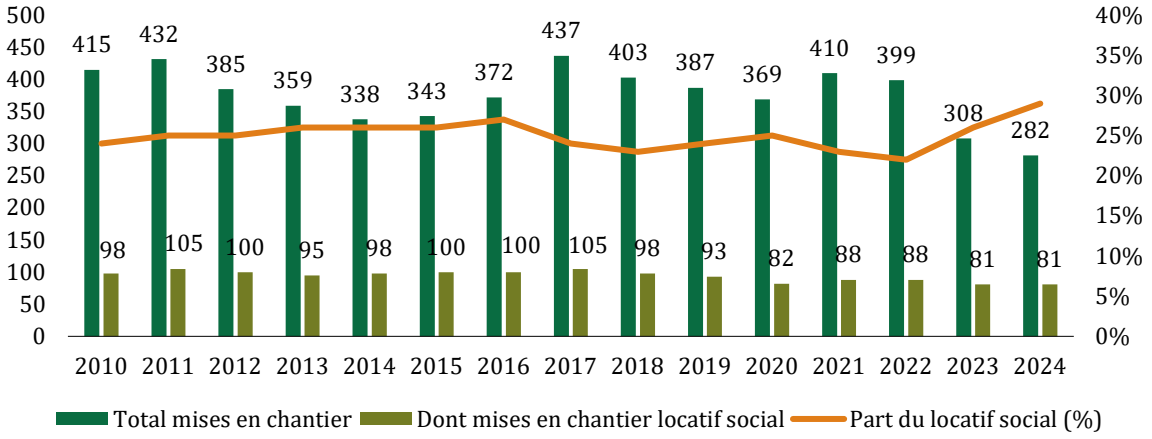
[25] Et seuls 26 % des logements sociaux ont des loyers inférieurs à 100 % des plafonds APL. *Source : RPLS 2018 et 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[26] En zone Abis, le loyer mensuel médian dans le parc privé est de 25,45 € / m², contre 11,41 € / m² dans un logement PLS, hors annexes. *Source : GMBI (DGFIP) et RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[27] Taux d'intérêt bas, absence de réduction de loyer de solidarité, TVA à 5,5 % sur l'ensemble des constructions neuves de logements sociaux.

Les bailleurs sociaux ont notamment accru la taille de leur parc au cours des deux dernières années par le plan de rachat de 47 000 logements neufs[28] auprès de promoteurs en 2023 par CDC Habitat et les filiales d'Action Logement Immobilier.

**Graphique 2 : Part des logements sociaux parmi les mises en chantier (en % et en milliers de logements)**




*Source : USH (2025), Les HLM en chiffres, d'après Sit@del, modèle Fannie et les statistiques d'activité des fédérations de bailleurs ; Insee (2025), Logements mis en chantier.*

En parallèle, dans un contexte de renchérissement des coûts des opérations (cf. partie 1.3.4) et d'un besoin plus important en fonds propres des bailleurs pour équilibrer les opérations, la loi ELAN a assoupli le cadre juridique de la vente. Ainsi, depuis 2017, le volume des ventes a connu une dynamique importante. Par ailleurs, les démolitions (notamment dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), cf. ci-dessous) ont été relativement plus importantes que par le passé. *In fine*, les mises en service nettes[29] s'élèvent à 52 000 logements sociaux en moyenne en France sur la période 2021-2023, en diminution par rapport à 2017-2018 (+88 000 logements).

### 1.3.2. Les bailleurs sociaux consacrent une part importante de leur production au renouvellement urbain

Le NPNRU, lancé en 2014 et piloté par l'ANRU, vise à transformer certains quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment en intervenant sur l'habitat. Dans le cadre de ce programme, certains habitats existants sont démolis ou font l'objet d'une réhabilitation lourde. L'offre représentée par les logements sociaux détruits doit être reconstituée à l'échelle de la même unité urbaine, de préférence hors QPV.

[28] Dont 19 200 logements sociaux, le reste étant consacré au logement intermédiaire.

[29] Mises en service dont sont déduites les ventes et les démolitions.

**La reconstitution de l'offre au titre du renouvellement urbain représente une part croissante des agréments de nouveaux logements locatifs sociaux :** 13 300 agréments en 2024, en hausse de 47 % par rapport à 2023, qui représentent 13 % du nombre total d'agréments. Cette activité croissante ne crée pas une offre nouvelle de logements sociaux, puisqu'elle substitue des logements neufs à des logements démolis. Le NPNRU pèse également, de façon conjoncturelle, sur les attributions de logements sociaux, dans la mesure où les locataires des logements démolis ou faisant l'objet d'une réhabilitation lourde dans le cadre du NPNRU sont prioritaires pour un relogement. Enfin, elle mobilise des financements publics, non examinés dans le cadre de la présente mission, mais aussi des fonds propres des bailleurs sociaux, qui ne sont donc pas disponibles pour d'autres investissements.

Toutefois, **compte tenu du niveau de progression avancé du NPNRU, et des résultats positifs présentés par le renouvellement urbain, notamment en termes de mixité sociale[30], la mission préconise qu'il soit conforté dans les années à venir.** Compte tenu de leur impact environnemental et sur les capacités d'attributions, les démolitions devraient toutefois être ciblées, dans les nouvelles opérations à venir, lorsque les enjeux urbains, techniques ou environnementaux le justifient[31].

### 1.3.3. La rénovation énergétique est un impératif récent pour les bailleurs sociaux, qui la font primer dans les choix d'investissement

La part des logements les plus énergivores (étiquette E, F, ou G selon le diagnostic de performance énergétique (DPE)) est de 23 % au 1er janvier 2024 dans le parc locatif social, contre 38 % dans le parc locatif privé. **La performance énergétique du parc social est ainsi nettement supérieure.**

Depuis 2016, environ 80 000 logements sociaux sont rénovés en moyenne chaque année avec à l'issue un saut d'étiquette. La mission a constaté que **les bailleurs sociaux, dans leurs choix d'investissement, faisaient primer la rénovation énergétique de leur parc sur son développement,** probablement du fait du calendrier de la loi climat-résilience de 2021, qui implique l'éradication à horizon 2034 de tous les logements dont l'étiquette est E, F ou G[32].

### 1.3.4. L'équilibre économique des opérations de production comme de rénovation est mis à mal par l'augmentation des coûts

**Le prix de revient moyen par logement produit connaît une progression soutenue sur la période récente[33].** Il passe de 148 k€ en 2019 à 184 k€ en 2025, soit une hausse cumulée de près de 25 % en six ans, qui s'est accélérée depuis 2022.

---

[30] Ces résultats sont notamment illustrés par le rapport partenarial sur l'impact du PNRU, de juin 2024, coordonné par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

[31] Cette préconisation s'appuie sur celle du rapport *Ensemble, refaire ville – Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles*, Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot, Cédric Van Styvendael, février 2025.

[32] Outre les obligations de la loi climat-résilience, la stratégie nationale bas carbone (SNBC) prévoit de réduire la consommation énergétique du parc social au niveau « BBC énergie » (soit une étiquette énergétique moyenne de classe B (ancienne méthode DPE) ou une très bonne classe C (nouvelle méthode DPE)) à l'horizon 2050.

[33] *Source : Banque des Territoires (2025).* Le périmètre sur lequel sont calculées ces statistiques est restreint sur les opérations d'acquisition en VEFA ou de construction, ne comportant pas de LLI, hors Outre-Mer et en fonction des catégories d'emprunteurs suivantes : Coop HLM, SEM, ESH, OPH. Il ne couvre pas l'exhaustivité des opérations financées, mais offre une vision représentative et statistiquement significative de chaque catégorie. Les données 2025 sont présentées à fin septembre, les autres années sont complètes.

Cette croissance est supérieure à celle des loyers du parc social, qui n'ont augmenté que de 9 % sur cette période. Les coûts augmentant davantage que les recettes attendues, les bailleurs sociaux recourent à plusieurs stratégies pour équilibrer leurs opérations de nouveaux logements sociaux :

- **allonger la maturité des prêts**, pour étaler la charge de leur remboursement. Ainsi, depuis 2019, la Banque des territoires propose des prêts fonciers de 80 ans dans les zones les plus tendues ;
- **faire évoluer le plan de financement des opérations, pour accroître la part des fonds propres (non rémunérés)** et diminuer la part de l'emprunt : la part des fonds propres dans le financement des opérations de logements neufs est passée en moyenne de 13,9 % en 2019 à 16,5 % en 2025, tandis que la part de l'emprunt est passée de 79,2 % à 76,8 % sur cette période ;
- **augmenter le loyer moyen**, en produisant davantage de logements sociaux PLS et en ajoutant une part de LLI dans les opérations, au détriment notamment des logements PLUS[34] ;
- de manière conjoncturelle, ils ont pu **négocier de manière opportuniste des tarifs à la baisse pour l'acquisition en VEFA de logements auprès de promoteurs immobiliers (achat en bloc)**, dans un contexte où ces derniers ont eu des difficultés à écouler leur production lors des dernières années.

S'agissant des rénovations, le modèle économique des bailleurs est également affecté par l'augmentation des coûts (+ 28 % en moyenne entre 2019 et 2025, d'après la Banque des territoires). En effet, les marges de manœuvre pour réévaluer les loyers post-rénovation sont limitées, et pour certaines peu employées par les bailleurs[35]. Les techniques de rénovation sont par ailleurs inégalement matures, et les gains d'efficience encore peu visibles.

[34] La part des logements PLUS dans les agréments de logements sociaux est passé de 41 % en 2021 à 35 % en 2023. Sur la même période, la part de logements PLS est passée de 26 % à 30 %. *Source : SIAP, d'après USH (2024), Les HLM en chiffres, hors ANRU.*

[35] Après la réalisation de travaux de réhabilitation, le loyer peut être augmenté dans la limite de 5 % en sus de la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) et dans la limite du plafond de la convention APL. Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires, cette hausse peut être supérieure au plafond. Par ailleurs, pour le partage des économies de charges à la suite de travaux d'économie d'énergie, une contribution d'une durée de quinze ans maximum peut être appliquée aux locataires, correspondant au plus à la moitié du montant des économies d'énergie réalisées. Ce dispositif de partage des économies de charges, dit « Troisième ligne de quittance », rencontre peu de succès du fait de la difficulté de démontrer, dans un contexte inflationniste, une baisse du montant des charges post-rénovation permettant de justifier la participation des locataires. Enfin, le dispositif « Seconde Vie » permet de réhausser au niveau des loyers pratiqués pour les logements sociaux équivalents neufs les loyers en cas de rénovation permettant de mettre le logement dans l'état d'une construction neuve. « Seconde vie » ne concerne pas les loyers des locataires en place.

# 2. Le modèle économique du logement social, caractérisé par sa résilience, repose sur des loyers en partie solvabilisés par les aides personnalisées au logement, un financement de l'investissement par le fonds d'épargne, ainsi qu'une pluralité d'aides publiques aux bailleurs

## 2.1. Le modèle économique du logement social est conçu pour assurer la résilience du secteur, via le réinvestissement des excédents de loyers au terme des échéances du prêt

**Le modèle économique du logement social a été conçu pour assurer la résilience du secteur, ainsi que son expansion :**

- la résilience du secteur est assurée :
  - **par des opérations de construction neuve structurées pour être à l'équilibre** jusqu'au terme du remboursement du prêt (échéance de 40 à 50 ans) : d'un côté la somme des fonds propres, des subventions et des prêts doit couvrir le coût de l'opération (qui bénéficie de taux réduits de TVA), de l'autre, la somme des loyers et des avantages fiscaux doit couvrir les charges de fonctionnement ainsi que le remboursement de la dette ;
  - **par des loyers indexés par défaut sur l'indice de référence des loyers (IRL)**[36], qui permet que les recettes suivent l'inflation pesant sur les charges de fonctionnement ;
  - par la possibilité **d'emprunter à partir du fonds d'épargne** géré par la Caisse des dépôts et consignations, ressource abondante et moins sensible aux évolutions du contexte économique, dont le mécanisme de double révisabilité permet de lisser l'impact des variations des taux d'intérêt sur la charge de remboursement des bailleurs[37] ;
  - par **la sécurisation et la péréquation entre acteurs** permises via la CGLLS (cf. partie 4.1.2) ;
- l'expansion du secteur est permise par :
  - **l'excédent dégagé par les loyers de chaque opération**, à l'issue du remboursement du prêt ayant servi à la construction. Cet excédent reconstitue les fonds propres, et donc alimente l'autofinancement qui peut être réinvesti dans de nouvelles opérations ;
  - **la limitation des dividendes**[38] pouvant être versés par des organismes de logement social. Le capital du secteur est donc en circuit fermé ;
  - **l'apport d'argent public au secteur**, principalement par le biais des subventions des collectivités territoriales, ainsi que d'une partie de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) distribuée par ALS.

---

[36] L'indexation des loyers sur l'IRL a pu être suspendue sur certaines périodes par l'État (en 2018, notamment), ainsi que par certaines collectivités territoriales pour les OPH dont elles avaient la tutelle.

[37] La double révisabilité permet de réduire l'amortissement des prêts pendant les périodes de hausse du livret A et inversement pendant les périodes de baisse. Il permet donc de lisser les décaissements de trésorerie (capital + intérêts) mais ne permet pas de réduire les charges d'intérêts.

[38] Le code de la construction et de l'habitation plafonne le montant distribuable en dividendes, à hauteur de la valeur du capital social multipliée par un taux égal au taux du livret A au 31/12 de l'année (n-1), augmenté de 1,5 %. Les OPH n'ayant pas de capital social, ils ne distribuent pas de dividendes. *Source :* Les organismes de logement social, chiffres clés 2023, *Ministère chargé du logement.* Les dividendes versés par les bailleurs sociaux se sont élevés à 89 M€ en 2022.

Comme évoqué supra, ce modèle est mis en difficulté par l'augmentation des coûts de construction et du foncier, qui rend plus complexe la recherche de l'équilibre des opérations, dans un contexte de baisse des subventions. Par ailleurs, les équilibres d'opérations financées dans le passé ont pu être remis en cause par la **réduction de loyer de solidarité (RLS)** mise en place depuis 2018, qui diminue les loyers perçus par les bailleurs sociaux au profit d'une réduction des dépenses budgétaires de l'État (cf. partie 2.2).

## 2.2. Les recettes de loyers, socle du modèle économique du logement social, sont financées pour un tiers par les APL, qui financent une partie importante des loyers des ménages aux revenus très modestes

Les loyers des logements et foyers représentent 25,4 Md€ de chiffre d'affaires pour les bailleurs sociaux. Les loyers des logements conventionnés, qui entrent donc dans le périmètre des logements sociaux, représentent la très forte majorité (21 Md€, soit 84 %) de ce chiffre d'affaires.

**Les niveaux de loyers des logements sociaux sont davantage définis par l'histoire et par les ressources des ménages ayant vocation à les occuper que par les caractéristiques intrinsèques du logement.** Ils comportent par ailleurs une forte inertie et ne s'adaptent pas aux ressources des ménages en place, étant définis à la mise en service des logements, avec la signature de la convention APL avec l'État, dans la limite d'un plafond fixé par le ministère chargé du logement à cette date. Les loyers des logements construits dans les années 1960-1970 sont de l'ordre de 25 % inférieurs à ceux des logements construits actuellement.

Plusieurs réformes successives au cours des dernières années[39] ont tenté de donner aux bailleurs sociaux davantage de marges de manœuvre pour réviser leurs niveaux de loyers, à condition que l'ensemble des hausses et des baisses de loyers soient à l'équilibre, toutes catégories de logements confondues. Toutefois, **très peu de bailleurs[40] ont eu recours à ces dispositifs**, jugés complexes et déséquilibrés[41].

**Les APL, qui s'élèvent à 7,04 Md€ en 2024 et qui sont depuis 2025 intégralement supportées par le budget de l'État[42], représentent près du tiers du montant des loyers des logements conventionnés.** Les APL contribuent ainsi à équilibrer le modèle économique du logement social, en solvabilisant les locataires bénéficiaires : celles-ci couvrent en moyenne 45 % de leurs loyers[43]. Ces APL sont ciblées, puisque plus de 85 % des foyers bénéficiaires sont situés dans les deux premiers dixièmes de revenus en 2024. Le montant des APL est zoné en fonction du niveau de tension du marché du logement (zonage dit 123 (cf. encadré 1) qui, faute d'actualisation régulière, ne reflète qu'imparfaitement la réalité des marchés locatifs locaux).

---

[39] Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE) (remise en ordre des loyers), loi LEC (nouvelle politique des loyers et loyer unique), loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) (politique des loyers dérogatoire).

[40] 2 % des bailleurs sondés par l'ANCOLS. *Source :* Étude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social *; ANCOLS, Aatiko Conseil, Julien Leplaideur, mars 2023.*

[41] En effet, ils engendrent un risque de perte financière immédiate et de hausse de recettes différée, puisque les baisses de loyers s'appliqueraient aux logements les moins attractifs, donc les plus susceptibles de turnover, tandis que les hausses de loyers s'appliqueraient à des logements plus attractifs, dont la relocation mettrait donc davantage de temps à se matérialiser.

[42] Le budget de l'État abonde le fonds national d'aide au logement (FNAL) qui jusqu'en 2024 bénéficiait également de taxes affectées pour un montant de 3 Md€ en 2024, qui ont depuis été réaffectées au budget général.

[43] Taux moyen calculé sur les ménages pour lesquels la mission a pu évaluer ce ratio (72 % des ménages allocataires des APL).

**Le coût des APL a été réduit ces dernières années :** il est ainsi passé de 8,20 Md€ en 2017 à 7,04 Md€ en 2024. Plusieurs réformes expliquent cette baisse, en particulier :

- **la RLS**, instaurée par la loi de finances pour 2018 afin de permettre à l'État de réaliser des économies sur les APL, par le biais d'une réduction du loyer des ménages les plus modestes logés dans le parc social et d'une réduction concomitante des APL qui leur sont versées. La RLS s'est élevée à 1,3 Md€ en 2024 et a été diminuée à 1,1 Md€ en 2025 ;
- depuis 2021, **la contemporanéisation des ressources** prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement. Celle-ci a permis de les calculer sur la base des revenus d'activité et de remplacement des douze derniers mois, en lieu et place des revenus figurant sur les déclarations fiscales ayant deux ans d'ancienneté. Les revenus les plus récents étant généralement plus élevés que ceux d'il y a deux ans, cela s'est traduit par une diminution du coût budgétaire des aides personnelles au logement.

À terme, les aides personnelles au logement ont vocation à intégrer l'allocation sociale unique / le revenu universel d'activité, en projet depuis 2019.

## 2.3. Les prêts sur fonds d'épargne financent la majorité des investissements des bailleurs sociaux, à des taux inférieurs à ceux du marché

Comme évoqué en partie 1.3.4, **les prêts sur fonds d'épargne sont le socle de l'investissement des bailleurs sociaux**, à la fois pour la production de logements (15,90 Md€ de prêts accordés en 2024) et la réhabilitation (2,27 Md€).

Le coût de l'emprunt sur fonds d'épargne est généralement inférieur aux taux de marché[44], en particulier quand les taux sont élevés. Le fonds d'épargne procure donc un **avantage de taux et de circuit** aux bailleurs sociaux, évalué à 1,17 Md€ en 2024.

**Les taux des prêts sur fonds d'épargne ne varient pas selon la qualité de la signature du bailleur, mais sont fonction de la caractéristique de l'opération financée** : un logement très social (PLAI) bénéficiera ainsi d'un taux inférieur de 80 points de base (pb) à celui d'un PLUS, lui-même inférieur à celui d'un PLS de 51 pb. Des travaux d'économie d'énergie auront un taux plus avantageux, par l'éco-prêt, qu'une opération de rénovation classique. De manière plus ciblée, la Caisse des dépôts propose également des remises d'intérêts actuariels pour certaines opérations non équilibrées financièrement[45].

Pour répondre aux besoins de financement des organismes de logement social, la Caisse des dépôts et consignations a allongé la maturité de certains prêts au cours des dernières années (cf. *supra*) et a développé une gamme diversifiée d'outils de financement en faveur de la construction et de la rénovation au cours des dernières années[46].

[44] Quoique les prêts de la BdT ne présentent pas de strict équivalent de marché, compte tenu de leur longue maturité.

[45] Démolitions en territoires détendus (RIAD), transformation de bureaux en logements sociaux (Transfo+).

[46] Comme le préfinancement Duoz pour préfinancer les opérations dans l'attente de l'obtention de la garantie pour le prêt principal, le prêt foncier Gaïa, le prêt renouvellent urbain dans les QPV, les quasi-fonds propres (titres participatifs, prêts de haut de bilan)

## 2.4. La majeure partie des aides publiques aux bailleurs sociaux est de nature fiscale, par le biais de dispositifs multiples orientés principalement en direction de l'investissement

### 2.4.1. Les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée, qui représentent 2 Md€ en 2024, visent à favoriser l'équilibre financier des opérations d'investissement, en particulier les plus sociales

Pour les opérations d'investissement dans des logements sociaux (livraisons, constructions, acquisitions et certains travaux), les bailleurs sociaux bénéficient généralement d'un taux réduit de TVA à 10 %. Ce taux est réduit à 5,5 % pour la production des logements sociaux aux loyers les plus bas (logements PLAI) et la production de logements PLUS en renouvellement urbain.

Outre ces taux réduits spécifiques au logement social, les bailleurs sociaux bénéficient également du taux réduit de 5,5 %, commun à tout type de logement, pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés. Les bailleurs sociaux bénéficient également du taux réduit de 10 % applicable aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques.

Ces taux réduits de TVA visent à réduire le coût des investissements des bailleurs sociaux, et ainsi à aider ceux-ci à produire de nouveaux logements et à améliorer leur qualité énergétique. Le ciblage du taux réduit à 5,5 % sur les opérations PLAI permet de renforcer cette aide pour les logements aux loyers bas, dont l'équilibre financier est plus difficile à trouver. Il convient toutefois de souligner que **ces taux réduits sont peu ciblés** : hors renouvellement urbain, ils ne favorisent pas les logements PLUS par rapport aux logements PLS ou même par rapport au LLI (qui bénéficie également du taux réduit de 10 %, pour un coût de 335 M€ en 2024). Par ailleurs, à partir du moment où une opération est agréée par l'État ou les collectivités délégataires, les mêmes taux s'appliquent de manière uniforme sur le territoire, et ne sont donc pas fonction de la tension sur la demande de logements alors que celle-ci est différenciée selon les zones (cf. partie 1).

**Le coût pour les administrations publiques des taux réduits de TVA spécifiques aux bailleurs sociaux**[47] **s'élève en 2024 à 2,01 Md€.** Ce coût est supporté à 0,96 Md€ par l'État et à 1,04 Md€ par les collectivités territoriales, du fait de l'affectation de la TVA.

### 2.4.2. Les exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui représentent 1,66 Md€, réduisent dans la durée les charges qui pèsent sur les investissements

Les investissements des bailleurs sociaux bénéficient également d'exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Ceux-ci sont composés principalement de quatre dispositifs :

- **une exonération de TFPB pour la construction de logements sociaux neufs**, pour une durée de 25 ans, portée à 30 ans lorsque ces constructions satisfont à des critères de performance énergétique et environnementale ;
- **une exonération de TFPB pour les logements sociaux anciens faisant l'objet de travaux de rénovation lourde** (dite « Seconde vie »), pour une durée de 25 ans ;

[47] Et donc hors travaux d'amélioration de la qualité énergétique.

- un dégrèvement égal au quart des dépenses engagées dans les **travaux d'économie d'énergie ;**
- un dégrèvement pour les dépenses engagées pour **l'adaptation des logements au handicap.**

Le coût des exonérations de TFPB est de 1,31 Md€ en 2024 pour les administrations publiques, dont 53 M€ à la charge de l'État au titre de la compensation des collectivités territoriales, le reste étant à la charge des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). **La charge supportée par l'État est toutefois amenée à croître dans les années à venir**, du fait de la compensation intégrale des collectivités territoriales pour la perte de recettes liées à l'exonération de la TFPB dont bénéficient les logements sociaux qui ont fait l'objet d'un agrément entre le 1er janvier 2021 et le 30 juin 2026, pendant les dix premières années d'exonération[48]. Cette compensation a commencé à être appliquée en 2025, avec un coût estimé de 26 M€.

Les coûts des dégrèvements de TFPB est lui intégralement supporté par l'État, pour un coût de 352 M€.

Par le passé, la non compensation par l'État des exonérations a pu désinciter les collectivités territoriales à construire du logement social, mais la reprise d'une compensation intégrale par l'État pendant les dix premières années mise en place à compter de 2021 réduit ce risque.

Les exonérations ont vocation à amoindrir la fiscalité de longue durée à laquelle sont soumis les bailleurs, et donc à améliorer l'équilibre financier à long terme des opérations. Les dégrèvements encouragent quant à eux les investissements d'utilité sociale et environnementale, et sont de fait partiellement ciblés. **Toutefois, ces dépenses fiscales de TFPB en faveur des bailleurs sociaux ne comportent dans l'ensemble pas de ciblage social** (en faveur des logements les plus sociaux, par exemple) **ni de ciblage géographique** (par exemple en faveur des zones où l'équilibre économique d'une opération est le plus difficile à atteindre, ou des zones où la demande de logements est la plus forte). Le ciblage de la dépense repose donc là encore sur le ciblage des agréments distribués par l'État ou les collectivités délégataires.

### 2.4.3. L'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties dans les quartiers prioritaires de la ville, évalué à 317 M€, doit s'accompagner en contrepartie d'actions des bailleurs sociaux dans les quartiers concernés

Les bailleurs sociaux bénéficient, pour leurs logements situés en QPV, d'un abattement de TFPB de 30 %. Cet abattement s'élève à 317 M€ en 2024, dont 126 M€ compensés par l'État, le reste étant à la charge des EPCI.

**Cet abattement est conditionnel :** en contrepartie, les bailleurs sociaux concernés doivent justifier annuellement aux signataires du contrat de ville et au conseil citoyen du montant et du suivi des actions entreprises pour l'amélioration des conditions de vie des habitants des QPV.

[48] En application de l'article 177 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 compensation dite « *Rebsamen* ».

### 2.4.4. L'exonération de l'impôt sur les sociétés, évaluée à 400 M€, permet de renforcer l'autofinancement des bailleurs, mais bénéficie aux bailleurs qui investissent relativement le moins

Les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés pour leurs activités situées dans le périmètre du service d'intérêt économique général du logement social (SIEG). Elle représente un coût de 400 M€ en 2024, supporté par l'État. Ce coût a fortement diminué à compter de 2023, alors qu'il était supérieur à 900 M€ sur la période 2009-2022. Cette baisse du coût est liée à la dégradation récente de la situation financière des bailleurs sociaux, en lien avec la hausse de leurs intérêts d'emprunts, elle-même liée à l'augmentation du taux du livret A (cf. partie 2.8).

Cette exonération vise à faciliter le réinvestissement des profits dans l'activité pour favoriser le développement et l'amélioration du logement social. Toutefois, **elle bénéficie dans les faits aux bailleurs sociaux dont le résultat net est le plus élevé, en particulier ceux dont les loyers rapportés aux amortissements sont les plus élevés** (i.e. bailleurs au parc relativement moins social et / ou qui investissement relativement moins en proportion de leur parc).

## 2.5. Le subventionnement de logements sociaux est éclaté entre plusieurs administrations publiques, avec une capacité limitée de pilotage par l'État

### 2.5.1. L'enveloppe financière du fonds national des aides à la pierre tend à se réduire, les seuls contributeurs en 2025 étant les bailleurs eux-mêmes, par le biais d'une péréquation, ainsi que les communes carencées au titre de la loi SRU

Le fonds national des aides à la pierre (FNAP) est un établissement public national à caractère administratif créé en 2016, placé sous la tutelle du ministère chargé du logement, et associant à son conseil d'administration des représentants de l'État, des organismes de logement social, des collectivités territoriales, du Parlement. Il a pour mission de piloter les agréments d'opérations de construction, acquisition et réhabilitation de logements locatifs sociaux, et de piloter et financer les subventions apportées au niveau national à ces opérations.

Le financement du FNAP a connu un profil heurté : l'État ne le finance plus par des crédits budgétaires depuis 2018 et Action logement, qui l'a financé à hauteur de 50 M€ en 2018 et 2019, puis de 350 M€ à partir de 2020, s'est retiré progressivement en 2023 et 2024 et ne le finance plus en 2025. Les bailleurs sociaux, par le biais de leur cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ont d'abord versé une contribution de 270 M€ (2016 et 2017), puis de 375 M€[49] (2018 et 2019), montant ramené à 75 M€ à compter de 2020, au titre d'une mesure de compensation de la mise en place de la RLS. En 2025, les seuls financeurs du FNAP sont donc les bailleurs sociaux (75 M€ via la cotisation CGLLS) et les majorations SRU payées par les communes carencées (est. 50 M€).

**288 M€ d'aides à la pierre, en crédits de paiement, ont été distribuées au titre du FNAP par les services de l'État et les collectivités délégataires en 2024**, en baisse de 22 % par rapport à 2023. Ces aides à la pierre financent principalement la production (construction neuve, acquisition-améliorations), mais peuvent également financer la démolition ou la réhabilitation[50].

[49] Montant actuellement prévu à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.

[50] L'enveloppe d'autorisations d'engagement allouée à la réhabilitation au moment du plan de relance, en partie allouée à l'expérimentation du dispositif Seconde vie, n'a pas été renouvelée après 2023.

En 2024, les recettes du FNAP se sont élevées à 256 M€, en baisse de 40 % par rapport à 2023. Elles devraient encore diminuer (126 M€) en 2025. **Toutes choses égales par ailleurs, le FNAP devrait manquer de financements pour couvrir ses restes à payer à compter de 2026.**

### 2.5.2. Les collectivités territoriales sont les principales pourvoyeuses de subventions en faveur de l'investissement dans le logement social

Les collectivités territoriales sont les principales pourvoyeuses de subventions en faveur de la production de logement social. Celles-ci se sont élevées à 1,18 Md€ en 2024, hors subventions distribuées par des collectivités délégataires pour le compte du FNAP, dont 878 M€ dévolus à la construction neuve et 306 M€ alloués aux acquisitions et aux travaux[51]. Ces financements sont assumés par l'ensemble des strates de collectivités, le bloc communal étant majoritaire.

## 2.6. Les aides au logement social représentent moins du tiers des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui présentent une impasse sur la convention quinquennale actuelle, ainsi qu'à moyen terme compte tenu des emprunts passés

**La PEEC vise à assurer le lien entre l'emploi et le logement des salariés.** Créée en 1943 à l'initiative du patronat et des syndicats du Nord, elle prend aujourd'hui la forme d'un prélèvement obligatoire, prévu à l'article 235 bis du code général des impôts, dû par les employeurs occupant au moins 50 salariés. Les employeurs peuvent payer la PEEC soit en investissant directement en faveur du logement de leurs salariés, soit en versant 0,45 % de leur masse salariale de l'année précédente à Action Logement Services (ALS), sous forme de prêts sans intérêts ou subventions. **La possibilité pour les entreprises de payer la PEEC sous forme de prêts, ou sous forme d'investissements en nature, distingue la PEEC d'autres types de prélèvements obligatoires.**

La collecte nette de la PEEC par ALS s'est élevée à 1,7 Md€ en 2024[52]. Outre la PEEC, ALS bénéficie des ressources des retours de prêts consentis à des bénéficiaires (personnes physiques ou morales). Ceux-ci se sont élevés à 1,2 Md€ en 2024.

ALS emploie ses ressources dans le cadre d'une convention quinquennale signée avec l'État. Ces ressources sont dirigées vers une pluralité de finalités, dont l'ensemble des bailleurs sociaux selon un principe de non-discrimination. Le montant total alloué aux bailleurs sociaux en 2024 s'élève à 904 M€[53], dont 347 M€ de subventions, fonds propres et titres participatifs, 150 M€ de contribution au FNAP et 407 M€ de prêts.

L'équilibre financier de la convention 2023-2027 est mis en cause à l'issue des deux premières années d'exécution. Les prévisions actualisées font en effet état d'un déficit cumulé de **584 M€ sur 2025-2027** du fait de recettes moins élevées que prévu dans le prévisionnel, ainsi que du maintien du niveau des emplois.

---

[51] Ces montants incluent les subventions au titre du renouvellement urbain.

[52] Dont 0,2 Md€ (nets des remboursements de prêts) collectés sous forme de prêts sans intérêt à 20 ans. *Source : Projet de rapport annuel statistique et financier pour l'exercice 2023 concernant la PEEC, ANCOLS.*

[53] Hors emplois à destination de l'ANRU.

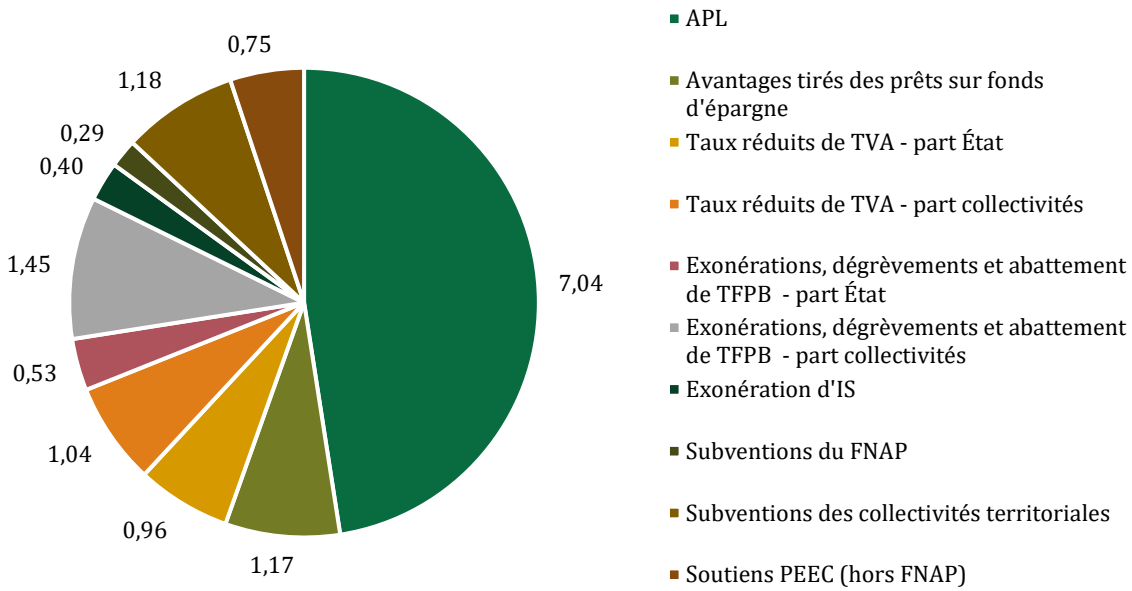
**Au-delà de 2027, ce déséquilibre a vocation à s'aggraver.** En effet, afin d'accroître le niveau des emplois et notamment de financer le plan d'investissement volontaire (PIV) puis le plan de relance, ALS a emprunté 7,7 Md€ sur la période 2019-2024. Un différé d'amortissement a décalé le début du remboursement de ces emprunts à la convention quinquennale qui commencera en 2028. **Le remboursement à venir de ces emprunts préempte l'utilisation de la PEEC qui sera collectée dans le futur.**

## 2.7. En synthèse, les dépenses publiques en faveur du logement social s'élèvent à 14,8 Md€, dont 8,9 Md€ supportés par l'État

**En synthèse, les dépenses publiques en faveur du logement social s'élèvent 14,8 Md€, dont 8,9 Md€ à la charge de l'État, 3,7 Md€ à la charge des collectivités territoriales, 1,17 Md€ issus de la Caisse des dépôts et consignations, 0,75 Md€ à la charge de la PEEC et 0,29 Md€ à la charge du FNAP**.

Sur cette somme, 7,0 Md€ soutiennent les loyers (par le biais des APL) et 7,1 Md€ soutiennent l'investissement (avantage de taux du fonds d'épargne, exonérations et dégrèvements de TFPB, taux réduits de TVA, subventions du FNAP et des collectivités territoriales, soutiens de la PEEC). S'y ajoutent l'exonération d'impôt sur les sociétés (400 M€) et l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements situés en QPV (317 M€).

**Graphique 3 : Synthèse des dépenses publiques en faveur du logement social et ses occupants, en 2024**




*Source : DGFiP, DHUP, Compte satellite du logement, mission.*
*Note : Pour les aides budgétaires, les montants correspondent à des crédits de paiement.*



PUBLIÉ

## 2.8. Les bailleurs bénéficient d'une assise financière solide, qui a subi un choc conjoncturel du fait de la hausse du taux du livret A. À hypothèses constantes, leurs finances ne permettent toutefois pas d'atteindre conjointement les objectifs de production et de rénovation énergétique

### 2.8.1. Les bailleurs sociaux sont dans une situation financière d'ensemble solide, quoiqu'elle ait été fortement affectée par la hausse du taux du livret A ces toutes dernières années

**Depuis 2018, les bailleurs sociaux ont été confrontés à plusieurs « chocs » affectant leur activité et leur modèle économique** : RLS en 2018 engendrant une baisse de leurs ressources, Covid-19 en 2020, inflation et hausse du taux du livret A en 2022 et 2023, alourdissant leurs charges financières et conduisant à limiter leur production.

**La résilience du modèle économique du logement social, décrite en partie 2.1, est confirmée par l'analyse financière des bailleurs à la suite de ces crises :** le potentiel financier des bailleurs par logement, qui correspond aux ressources mobilisables par les bailleurs pour leurs investissements futurs une fois qu'ils ont fait face au financement de leur patrimoine locatif, a augmenté sur la période 2017-2023, en passant de 1 540 € à 1 700 € / logement en 2023. Comme évoqué *supra*, le nombre de bailleurs en protocole d'aide de la CGLLS a diminué de 59 % de 2018 à 2024[54].

La hausse du taux du livret A à compter de 2022, a eu un impact marqué sur les ratios d'autofinancement, à compter de 2023. L'autofinancement locatif se situe ainsi à 1,5 % des revenus locatifs en 2023, soit 0,41 Md€, en nette baisse par rapport aux années précédentes (entre 6 % à 10 %). Ce choc a accru la part d'organismes considérés comme en difficulté financière (16 % en 2023 et potentiellement 21 % en 2024, contre entre 3,5 % et 8 % sur la période 2017-2022[55]), ainsi que leur nombre total, malgré les regroupements de bailleurs. **Toutefois, cette situation dégradée est conjoncturelle dans la mesure où elle est liée au niveau du taux du livret A**. Le taux du livret A ayant été abaissé à plusieurs reprises en 2025, les bailleurs devraient retrouver des marges financières à compter de 2025[56].

### 2.8.2. Le potentiel financier constitué par les bailleurs sociaux leur permet d'accentuer leur effort d'investissement

Comme évoqué *supra*, **le potentiel financier des bailleurs sociaux reste à un niveau élevé, ce qui leur donne des marges de manœuvre financières pour accentuer leur effort d'investissement dans les années à venir.**

**Toutefois, ce potentiel financier est inégalement réparti entre les bailleurs sociaux**, et ne se situe pas nécessairement dans les zones géographiques où les besoins d'investissement sont les plus élevés. Or, les mécanismes de circulation des capitaux au sein du parc social sont perfectibles, comme exposé en partie 4.1. Cette situation plaide pour renforcer la circulation des capitaux à des fins d'efficience.

---

[54] Passage de 63 à 26 bailleurs sous protocole.

[55] *Source : Diagfin. Calculs : IGF pôle Science des données. Données 2024 incomplètes à ce stade.*

[56] Marges évaluées par la DG Trésor à 800 M€ sur deux ans pour la baisse de 0,6 point en janvier 2025 et à 930 M€ sur deux ans pour la baisse de 0,7 point en juillet 2025.

À objectifs environnementaux constants (loi climat-résilience, stratégie nationale bas carbone), **une large part de l'effort d'investissement des bailleurs devrait être consacrée à la rénovation énergétique de leur parc. Dans le même temps, les bailleurs sociaux doivent contribuer à loger le surcroît de ménages attendu dans les décennies à venir** (cf. partie 1.1). D'après les projections de la Banque des territoires (scénario central)[57], effectuées sous **l'hypothèse d'une stabilité des conditions de financement et d'une circulation optimale des capitaux, les bailleurs sociaux seraient en mesure de contribuer de manière partielle à l'atteinte de ces deux objectifs :**

- ils seraient en mesure d'assurer une production de 86 750 logements / an, soit un accroissement net de leur parc de 60 000 logements / an[58] sur la période 2025-2030, ce qui permettrait de répondre à 37 % de l'accroissement moyen du nombre de ménages lié à la démographie sur cette période (hors prise en compte des autres besoins (notamment mal-logement[59], adéquation loyers / revenus). Cette production serait donc inférieure aux objectifs qui leur sont fixés actuellement (116 000 logements par an y compris la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du NPNRU), et à la production moyenne 2017-2018 (88 000 logements), mais supérieure à la production moyenne 2021-2023 (52 000 logements). Sur la période qui suit, et jusqu'en 2063, ils seraient en mesure de produire 80 000 logements / an pour un accroissement net de leur parc de 58 000 logements / an[60] ;
- ils seraient en mesure de rénover 60 % de leur parc conformément aux objectifs de la SNBC à horizon 2050, et 80 % à horizon 2060. Pour atteindre les objectifs de la SNBC pour 100 % de leur parc à horizon 2060 (scénario alternatif 1), ils seraient obligés d'arbitrer en défaveur de la production de nouveaux logements à compter de 2034, ce qui se traduirait par une croissance moins rapide du parc, qui serait alors ramenée à un niveau de l'ordre de 24 000 logements / an[61].Ce niveau correspondrait à 41 % du surcroît de ménages lié à la démographie attendu sur la période 2034-2063.

[57] *Source : Étude Perspectives 2025, Banque des territoires.*

[58] Production de logements neufs, diminuée des ventes et des démolitions : 86 750 logements mis en service en moyenne, 14 000 vendus et 10 500 détruits.

[59] Il convient de noter que les besoins en logements ne sont pas exclusivement liés à la démographie : en particulier, la résorption du mal-logement nécessiterait, à date, la production de 1,3 à 1,5 million nouveaux logements. La cible à fixer pour cette résorption, et la part devant être prise par les bailleurs sociaux, n'a pas été évaluée par la mission. *Source :* Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, *SDES, juin 2025*.

[60] Sous l'hypothèse de 80 000 logements mis en service, 14 000 vendus et 8 000 détruits.

[61] Sous l'hypothèse de 46 000 logements mis en service, 14 000 vendus et 8 000 détruits.

# 3. Conformément à la commande qui lui était adressée, la mission a documenté trois scénarios d'économies, de l'ordre de 1, 2 et 3 Md€

Conformément à la lettre de commande, la mission s'est inscrite dans *« un objectif clair d'identification d'économies réalisables sur le périmètre étudié ».* Le cabinet du Premier ministre lui a demandé plus précisément d'établir trois scénarios, documentant respectivement 1 Md€, 2 Md€ et 3 Md€ d'économies par rapport à 2024. Dans cette démarche et comme cela lui était demandé, elle a veillé aux modalités de mise en œuvre de ces scénarios, et tenu compte des conséquences sur les acteurs. Les pistes d'économies documentées dans les différents scénarios présentent ainsi un niveau croissant de complexité de mise en œuvre et / ou de sensibilité sociale ou politique.

Les constats énoncés ci-dessus ont mis en exergue la résilience de long terme du modèle économique du logement social dans son ensemble, malgré des différences territoriales et entre bailleurs. La mission a pris garde, dans l'élaboration de ses scénarios, à identifier des pistes d'économies qui seraient compatibles avec la préservation de cette résilience, sous réserve, pour le scénario à 3 Md€, de la mise en œuvre de mesures d'accompagnement.

Les mesures d'économies ainsi que les mesures d'accompagnement listées ci-dessous pèsent potentiellement sur les acteurs suivants du logement :

- les **bailleurs sociaux.** Pour les mesures d'économies les concernant, la mission s'est attachée à préserver les capacités financières des bailleurs sociaux qui investissent le plus en faveur des priorités de politique publique (production en zone tendue, production la plus sociale et rénovation énergétique de leur parc) ;
- les **ménages locataires du parc social**. La mission a veillé à préserver de l'effort d'économies les ménages aux revenus les plus modestes ;
- les **bénéficiaires de certains emplois de la PEEC**, dès lors que ces emplois apparaissaient peu efficients.

Les mesures d'économies instruites par la mission sont présentées par catégorie d'acteur touchée. Elles sont ensuite classées selon trois scénarios.

## 3.1. Une première série de mesures d'économies concernerait les bailleurs sociaux

### 3.1.1. La contribution CGLLS des bailleurs sociaux au FNAP pourrait être renforcée de 300 M€, afin de permettre une redistribution entre bailleurs sociaux et éviter une impasse de financements, sans mobiliser le budget de l'État

L'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit, depuis 2018, que les bailleurs sociaux, par le biais de la CGLLS, financent le FNAP à hauteur de 375 M€. Par dérogation, et en compensation de la mise en place de la RLS, la fraction de cotisations affectée au FNAP s'est élevée à 75 M€ depuis 2020.

Or, la réduction de 300 M€ de la cotisation CGLLS a été mise en œuvre depuis 2020 par le biais d'une réduction des majorations de cotisation CGLLS dues par les bailleurs sociaux qui subissent une RLS relativement moins élevée que la moyenne (cf. partie 4.1.2)**.** Les seuls bailleurs concernés par cet allègement sont donc ceux dont les locataires bénéficient proportionnellement moins des APL, et donc relativement plus aisés.

**Au-delà du rétablissement de l'équité entre bailleurs au regard de la RLS, plusieurs facteurs concourent à rétablir à 375 M€ la contribution de la CGLLS au FNAP :**

- jusqu'en 2024, la moindre cotisation des bailleurs était compensée par une contribution temporaire d'Action logement au FNAP. Celle-ci a pris fin en 2024 ;
- le FNAP devrait connaître une impasse de financement à compter de 2026 (cf. annexe II). En évitant que le budget de l'État soit mis à contribution pour résoudre cette impasse, le renforcement de la contribution de la CGLLS permettrait donc indirectement une économie budgétaire, ainsi qu'une redistribution entre bailleurs sociaux, au profit de ceux qui investissent (notamment sur des logements PLAI en zone tendue).

**Cette mesure ne nécessiterait pas de prendre un texte positif :** il suffit de ne pas prendre de mesure dérogatoire en loi de finances pour que les dispositions de l'article L. 435-1 du CCH s'appliquent.

### 3.1.2. La suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés affecterait prioritairement les bailleurs sociaux investissant relativement moins, pour un gain budgétaire incertain mais estimé à 400 M€

L'exonération d'impôt sur les sociétés bénéficie aux bailleurs sociaux dégageant un résultat net positif. Elle bénéficie ainsi notamment à deux profils de bailleurs sociaux :

- les bailleurs sociaux ayant un niveau d'amortissement et des charges d'intérêt faibles au regard de leur chiffre d'affaires (et donc investissant relativement moins que les autres proportionnellement à leur parc) ;
- les bailleurs sociaux ayant des produits de loyers élevés au regard des charges d'exploitation, et donc dont le profil de loyer est moins social que celui d'autres bailleurs sociaux.

Dès lors, dans une optique de recherche d'économies limitant relativement l'impact sur les bailleurs qui investissent ainsi que ceux dont le parc est le plus social, **l'exonération d'impôt sur les sociétés pourrait être supprimée. Cette mesure nécessiterait une loi**, afin de modifier l'article 207 du code général des impôts.

Sur la base des données 2024, **le rendement de cette mesure serait de 400 M€.** Toutefois, celui-ci reste incertain, avec des potentialités de rendement à la hausse comme à la baisse :

- à la hausse : sur la période 2003-2023, l'estimation par la direction de la législation fiscale (DLF) du coût de cette exonération s'est élevée en moyenne à 935 M€. Même en 2022, avec un taux d'IS à 25 %, le coût de cette exonération était de 950 M€. Avec la baisse du taux du livret A en 2025, le résultat net des bailleurs sociaux devrait toutes choses égales par ailleurs augmenter dans les années à venir ;
- à la baisse : la fin de l'exonération d'IS pourrait faire évoluer les comportements des bailleurs sociaux. Ceux-ci pourraient accroître leurs investissements afin d'augmenter leur amortissement et le déduire de leur résultat net.

La suppression de cette dépense fiscale diminuerait l'autofinancement des bailleurs sociaux dégageant un résultat net positif. **Son effet sur l'investissement serait incertain :**

- les bailleurs concernés voyant leur autofinancement diminuer, ils pourraient réduire leur investissement ;
- à des fins d'optimisation fiscale, ils pourraient choisir d'accroître leur investissement, afin d'augmenter l'amortissement et les charges financières.

**Cette mesure aurait un impact concentré :** 20 % des bailleurs sociaux (103 bailleurs, hors SEM) ont dégagé 81 % du résultat net comptable des bailleurs sociaux en 2023.

### 3.1.3. La vente de logements sociaux pourrait être encouragée, afin de révéler les valeurs bilancielles des logements sociaux, au profit des fonds propres des bailleurs, ainsi que de l'État *via* la taxation de la plus-value

La vente de logements sociaux est un objectif poursuivi par les politiques publiques au cours des dernières années. La loi ELAN visait 40 000 ventes par an. **Cet objectif n'a pas été atteint**, le nombre de ventes plafonnant en-dessous de 12 000 ventes, et atteignant 9 700 ventes en 2024. Les causes de ces réalisations inférieures aux ambitions sont multiples :

- des délais liés au fait qu'un tiers ne peut acquérir qu'un logement vacant, puisqu'il ne peut être mis fin au bail du locataire pour motif de vente ;
- les difficultés d'achat des ménages, éligibles dans un contexte de renchérissement du crédit ces dernières années ;
- des réticences de certains bailleurs sociaux à créer et gérer des copropriétés ;
- des refus de la part de certaines collectivités territoriales, soit de nature politique, soit liés à la crainte de ne plus respecter les quotas fixés par la loi SRU.

**La vente est toutefois un levier important de financement pour les bailleurs sociaux.** En effet, elle permet tirer parti de la valeur de leurs biens immobiliers, à un niveau qui peut être nettement supérieur à leur valeur comptable. La plus-value liée à la vente d'un logement permet au bailleur, selon les estimations, de financer de deux à trois logements sociaux[62], et ainsi de poursuivre l'expansion de son parc.

La vente est également une source potentielle de recettes pour l'État, dans un scénario où l'impôt sur les sociétés serait institué conformément au point 3.1.2. En effet, les plus-values des ventes seraient, au même titre que les autres sources de profits, imposables à l'impôt sur les sociétés. Un accroissement de l'ordre de 15 000 ventes serait susceptible d'augmenter jusqu'à 314 M€ les recettes d'IS correspondantes[63], si le résultat net des bailleurs est positif.

Compte tenu des blocages identifiés vis-à-vis des ventes, plusieurs leviers pourraient être envisagés pour atteindre le niveau recherché :

- **la levée de certaines procédures administratives :** dans les communes non déficitaires au regard de la loi SRU, l'avis de la collectivité territoriale et l'aval des services de l'État pourraient être supprimés et remplacés par une simple information. En contrepartie pour les collectivités territoriales, les obligations vis-à-vis de la loi SRU pourraient être assouplis. Les logements vendus pourraient ainsi continuer d'être comptabilisés dans le décompte SRU pendant dix ans pour tous les acquéreurs en accession sociale, et pas uniquement pour les locataires occupants comme actuellement ;
- **la sécurisation du pouvoir des bailleurs sociaux dans les copropriétés**, afin de ne pas laisser celles-ci se dégrader. Les règles (de niveau législatif) pourraient évoluer, notamment pour permettre aux bailleurs sociaux de conserver la majorité des droits de vote aux assemblée générales, quand bien même ils possèderaient une part (à déterminer) inférieure à la moitié des logements[64] ;

[62] *Source :* Étude de la vente à l'unité de logements des organismes de logement social, *octobre 2019, ANCOLS.*

[63] Sous l'hypothèse d'une plus-value moyenne de 83 700 € / logement, qui est le niveau constaté en 2023, et d'un résultat net positif des bailleurs concernés. *Source :* Tableau de bord des ventes, *ANCOLS.*

[64] Cette disposition viendrait s'ajouter aux dispositions déjà protectrices des bailleurs sociaux en copropriété, prévues à l'article L. 443-15 du code de la construction et de l'habitation.

- **l'accompagnement des bailleurs dans la gestion des copropriétés en élargissant les compétences obligatoires des sociétés de coordination (cf. partie 4.1.3) aux fonctions de syndic de copropriété et de commercialisation** et en orientant des aides de la commission de péréquation et de réorganisation (CPR) de la CGLLS vers cette compétence[65] ;
- **envisager l'institution d'un droit, pour les locataires, d'acquérir leur logement**, dès lors qu'il est amorti. Ce droit s'exercerait dans certaines zones (définies par les PLH ou les conventions d'utilité sociale (CUS)). S'y appliqueraient :
  - des plafonds et des planchers de prix de cession ;
  - des plafonds de ressources pour les preneurs (afin de réserver ce droit à l'accession sociale) ;
  - des clauses anti-spéculatives.

Ces leviers nécessiteraient de prendre des mesures législatives.

### 3.1.4. Une diminution des aides fiscales à l'investissement, et notamment des taux réduits de TVA, serait envisageable si elle était compensée par une baisse des taux des prêts sur fonds d'épargne, avec des impacts sur le secteur bancaire

La production de logement social, ainsi que la production de logement intermédiaire, bénéficient d'aides fiscales spécifiques, sous la forme d'exonérations et abattements de TFPB et de taux réduits de TVA. Ces aides fiscales entrent dans une équation globale, par laquelle le bailleur vise à équilibrer financièrement les opérations sur le long terme. Dans cette équation, le coût de l'emprunt, ainsi que les recettes attendues, entrent en ligne de compte.

Le modèle économique des opérations de production de logements sociaux combine donc des ressources rares dans le contexte budgétaire actuel (subventions, dépenses fiscales) ainsi que des ressources abondantes (comme le prêt sur fonds d'épargne). La piste d'économie développée ci-dessous vise à substituer l'une à l'autre, pour *in fine* parvenir à un résultat financièrement neutre sur les opérations de logement social.

**Les taux réduits de TVA pour la production de logement social pourraient être alignés à 10 % pour un gain budgétaire attendu de 323 M€**. Afin de conserver un écart entre le logement social et le logement intermédiaire, **les taux de TVA pour la production de logement intermédiaire pourraient être remontés à 20 %, pour un gain budgétaire attendu de 335 M€**. Ce rendement global de 658 M€ serait partagé entre l'État et les collectivités territoriales (cf. partie 2.4.1).

Toutefois, un rehaussement des taux de TVA renchérirait le coût des opérations de production de logements les plus sociaux, ainsi que des logements intermédiaires, et serait donc susceptible de diminuer leur nombre. La mission a donc recherché quelles mesures pouvaient compenser une telle hausse.

Les banques prélèvent annuellement un commissionnement sur les livrets d'épargne populaire, livrets A, livrets de développement durable et solidaire. Ce commissionnement s'est élevé à 1,18 Md€ en 2024, en forte hausse par rapport à 2016 (+415 M€) du fait de la hausse des encours.

Les livrets susmentionnés sont des produits d'appel pour les banques vis-à-vis de leur clientèle. De surcroît, les banques ne semblent pas avoir subi une hausse de leurs coûts de gestion proportionnelle à la hausse des encours. Celle-ci a même pu leur être profitable, puisque 40 % des encours du Livret A et 50 % des encours du LEP sont conservés par les banques pour leurs usages propres et ne sont pas centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

[65] Les aides de la CPR ont atteint 11,9 M€ en 2024 (en crédits de paiement).



PUBLIÉ

En diminuant leur taux de commissionnement sur les livrets A et LDDS de 0,3 % à 0,105 %, les commissionnements des banques baisseraient de 657 M€, tout en restant à un niveau de 527 M€. **Une partie de ce gain pourrait être employée par la Banque des territoires afin de diminuer les taux des prêts alloués au logement social[66] à due proportion.**

**Cette baisse des taux devrait être ciblée sur les produits affectés par la hausse de la TVA, en particulier les PLAI et les PLUS en renouvellement urbain.** Au niveau du secteur du logement social, la hausse de la fiscalité serait ainsi compensée par une baisse des coûts d'emprunt à due proportion.

Pour limiter l'impact de cette mesure sur le secteur bancaire, une alternative serait de **ne pas compenser intégralement un rehaussement de la TVA applicable au LLI**, du fait du fort dynamisme de ce segment comparativement au logement social[67], et de son positionnement sur le haut du spectre du logement abordable.

Cette mesure d'économie nécessiterait un texte législatif, afin de faire évoluer les taux de TVA, ainsi qu'un décret pour réviser le taux de commissionnement des banques.

À défaut de révision du taux de commissionnement, il pourrait être envisagé de **réviser la formule de fixation du taux du livret A, afin de réduire le taux servi aux épargnants.** Cette forme de « répression financière », déjà appliquée dans les années 1960-1970, permettrait d'alléger la charge d'intérêt des bailleurs de l'ordre de 163 M€, pour chaque réduction de 10 points de base du taux du livret A. Elle serait automatiquement répercutée sur tous les contrats de prêts sur fonds d'épargne en cours, qui sont indexés sur le taux du livret A, et serait donc moins efficiente car non ciblée sur les seules nouvelles opérations. Elle nécessiterait une modification réglementaire.

La mission a privilégié une proposition d'économie touchant la TVA, plutôt que la TFPB, à des fins de rendement budgétaire, en lien avec l'objet de la présente revue de dépenses : une hausse de TVA permet de prélever davantage dès la construction, tandis qu'une diminution de l'exonération de TFPB ne se matérialise que très progressivement, sur plusieurs dizaines d'années. Si une économie sur l'exonération de TFPB devait être arbitrée, une partie de son produit pourrait faire l'objet d'un fléchage vers le FNAP afin de mieux le cibler, vers les opérations de logement social en déséquilibre économique et ayant la plus forte utilité sociale. Cette orientation nécessiterait au préalable un accord avec les élus locaux ainsi qu'avec les représentants des bailleurs.

[66] Cette diminution des taux pourrait prendre la forme d'une baisse des taux des nouveaux prêts accordés, ou de remises d'intérêts sur les prêts existants.

[67] + 109 % de logements construits entre 2021 et 2024, et un quantum d'environ 37 000 logements intermédiaires produits en 2024, pour 85 000 agréments sociaux délivrés la même année.

### 3.1.5. La mission n'a pas retenu une taxation renforcée du chiffre d'affaires des bailleurs

Si les pistes d'économies susmentionnées n'étaient pas retenues, **une alternative serait de rehausser le niveau de la RLS**. Celle-ci était de 1,3 Md€ en 2023 et en 2024. Si la RLS était rehaussée de 1 Md€, pour atteindre 2,3 Md€, cela resterait compatible avec le maintien d'un autofinancement global positif au niveau du secteur du logement social. Cette réforme affecterait toutefois fortement à la baisse l'autofinancement des bailleurs, ce qui aurait un impact négatif sur leur investissement dans la production et la rénovation de logements, quand bien même une révision des paramètres de modulation de la RLS serait mise en œuvre pour en cibler l'effet sur les organismes dégageant l'autofinancement le plus important ou comportant le potentiel financier le plus élevé. Cela entraînerait donc une baisse des recettes de TVA associées. Cette mesure nécessiterait des mesures législatives[68] et réglementaires.

**Cette piste d'économie n'est pas retenue par la mission.**

## 3.2. Une deuxième série de mesures d'économies pourrait peser sur les ménages à revenus moyens et élevés

### 3.2.1. Les aides personnelles au logement pourraient être recentrées, en les supprimant pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés ainsi que les étudiants extra-communautaires non-boursiers

Les étudiants percevant généralement peu ou pas de revenus, ils peuvent être bénéficiaires des aides personnelles au logement s'ils en remplissent les autres conditions[69], quel que soit le soutien financier que leur apporte leur famille.

Une première restriction à cette universalité a été apportée en 2016 : depuis cette date, les étudiants rattachés au foyer fiscal de parents redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ne peuvent plus toucher les aides personnelles au logement. Depuis la suppression de l'ISF et la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2017, cette disposition s'applique aux étudiants rattachés au foyer fiscal de parents redevables de l'IFI.

**Cette restriction pourrait être étendue aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, lorsque ceux-ci appartiennent aux dixièmes de revenus les plus élevés (9ème et 10ème dixièmes). Cette mesure engendrerait une économie estimée à 125 M€**[70]**.** Ce chiffrage ne tient pas compte des effets induits par cette mesure sur les allocations familiales[71], non plus que des phénomènes d'optimisation (détachement du foyer fiscal). Il constitue donc un majorant.

**La mise en œuvre de cette disposition requiert une réforme législative**. Elle nécessiterait des développements informatiques préalables de la CNAF, celle-ci n'ayant à l'heure actuelle pas connaissance des revenus des parents.

---

[68] Afin de rehausser les plafonds applicables à la RLS, prévus à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, et de faire évoluer les règles applicables à la cotisation CGLLS prévues à l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation.

[69] Être français ou en situation régulière sur le territoire, louer à titre onéreux un logement décent, n'appartenant pas à une personne ayant des liens de parenté.

[70] *Source : DHUP.* Ce chiffrage porte sur toutes les aides personnelles au logement, et pas sur les seules APL.

[71] Un étudiant de moins de 20 ans et percevant les aides personnelles au logement est considéré comme n'étant plus à charge de ses parents, et ceux-ci ne peuvent donc pas percevoir d'allocations familiales au titre de cet enfant.

Les personnes de nationalité étrangère remplissant les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale peuvent actuellement bénéficier des aides personnelles au logement au même titre que les Français. **Ce droit pourrait être restreint, pour les étudiants de nationalité hors Union européenne[72], aux seuls bénéficiaires d'une bourse de l'enseignement supérieur sur critères sociaux**. Cette mesure, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2026, aurait un rendement estimé de 200 M€[73]. Elle aurait potentiellement un impact négatif sur l'attractivité de la France pour ces étudiants. Afin de limiter celui-ci, les critères d'attribution des bourses aux étudiants étrangers extra-communautaires pourraient être aménagés.

### 3.2.2. Compte tenu de leur taux d'effort bas, les locataires à revenus moyens à élevés pourraient davantage contribuer au financement du logement social, par le biais d'une révision du supplément de loyer de solidarité

Les ménages locataires de logements sociaux dont le revenu dépasse d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements doivent s'acquitter d'un **supplément de loyer de solidarité (SLS)**[74]. Ce dispositif a pour but d'améliorer l'équité, en faisant davantage contribuer les ménages dont les ressources le permettent, et à inciter à la libération du logement au profit de ménages situés en-dessous des plafonds de ressources. Le SLS est actuellement affecté à 85 % à la CGLLS, 15 % pouvant être conservés par le bailleur, notamment afin de financer des baisses de loyers pour les ménages aux revenus modestes.

**Le montant collecté au titre du SLS est actuellement faible** (141 M€ en 2024) car :

- **son périmètre est limité :** 40 % des logements sociaux en sont exemptés[75] et seuls 3 % des locataires de logements assujettis sont redevables du SLS ;
- **son montant unitaire reste modeste**[76], ce qui permet aux locataires concernés de continuer de bénéficier de loyers attractifs éloignés de ceux du parc privé[77].

[72] I.e. ressortissants étrangers titulaires d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour mentionnés aux articles L. 422-1 à L. 422-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile *[étrangers étudiant en France ou inscrits dans un programme de mobilité]*.

[73] *Source : DHUP.* Ce chiffrage porte sur toutes les aides personnelles au logement, et pas sur les seules APL.

[74] À titre d'exemple, pour un couple avec un enfant logeant en zone 2 (métropole de province) dans un logement PLAI ou PLUS, le SLS se déclenche à partir d'un revenu fiscal de référence de 44 711 € / an. Dans un logement PLS, il se déclenche à partir d'un revenu fiscal de référence de 58 124 € / an.

[75] Logements sociaux situés en QPV, en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou en zone France ruralités revitalisation, ou exemptés par le programme local de l'habitat (PLH).

[76] À titre d'exemple, pour une personne seule en PLUS dont les revenus atteignent 150 % du plafond PLUS, et logé en zone 2, le SLS représente 2,57 € / $m^2$ / mois.

[77] Cf. annexe I.

Une réforme du SLS, visant à corriger certaines distorsions existantes tout en accroissant son rendement, aurait du sens. En effet :

- à l'heure actuelle, **le loyer n'évolue pas avec le revenu** pour les locataires non bénéficiaires des APL et non assujettis au SLS (soit **50 % des ménages locataires du parc social**). Ainsi, alors que le taux d'effort des ménages les plus précaires peut être relativement important, il peut descendre à des niveaux confortables pour des ménages à revenus plus élevés (cf. annexe I). Dans la logique redistributive propre au parc social, ce taux d'effort devrait *a minima* être constant, et pourrait même être croissant avec le revenu, afin de davantage faire contribuer les ménages qui en ont les facultés contributives ;
- dans sa formule actuelle, **le SLS s'applique indifféremment du loyer payé par le ménage.** Ainsi, un ménage assujetti au SLS mais logé dans un logement dont le loyer est inférieur aux plafonds réglementaires (ce qui est particulièrement le cas des logements sociaux construits avant 1976) continue à bénéficier de ce loyer avantageux. Si le maintien dans le parc de ces bas niveaux de loyers reste un enjeu important pour permettre son accessibilité aux ménages les plus précaires, il n'apparaît pas légitime d'en faire bénéficier des ménages dont les ressources ont augmenté et qui pourraient payer un loyer égal au loyer réglementaire.

**La mission a instruit une réforme du SLS, visant à accroître son rendement tout en traitant en partie les problèmes susmentionnés.** Cette réforme, qui nécessiterait des évolutions législatives et réglementaires, présenterait les paramètres décrits dans l'encadré ci-dessous.

**Encadré 3 : Paramètres de simulation d'une réforme du SLS**

La mission a simulé la réforme suivante du SLS :

- champ d'application : tous les logements hors QPV et hors zones de revitalisation rurale et France ruralités revitalisation, représentant 64 % des logements sociaux. **Les logements actuellement exemptés dans le cadre des PLH seraient donc redevables du SLS réformé.** En effet, l'exemption de SLS pour certains ménages à revenus plus élevés logés dans le parc social ne peut être justifié que pour favoriser la mixité sociale. Si cet objectif apparaît justifié en QPV ou en revitalisation rurale, il l'est moins dans des logements définis dans les PLH en fonction de critères variables d'un EPCI à l'autre ;

- barème par niveau de revenus, qui s'appliquerait quel que soit le financement initial du logement occupé par le ménage :
  - dès que les ménages dépassent 80 % du plafond de revenus PLUS : application d'un SLS, afin d'augmenter progressivement le montant total payé par le ménage (loyer + SLS) vers le niveau du loyer plafond réglementaire du PLUS ;
  - dès que les ménages dépassent 100 % du plafond de revenus PLUS : application d'un SLS, afin d'augmenter progressivement le montant total payé par le ménage (loyer + SLS) vers le niveau du loyer plafond réglementaire du PLS ;
  - dès que les ménages dépassent 130 % du plafond de revenus PLUS : application d'un SLS, afin que le montant total payé par le ménage (loyer + SLS) corresponde au niveau du loyer plafond réglementaire du PLS + un supplément de loyer calculé sur le modèle du SLS actuel (cf. annexe I) ;

- double plafonnement, afin de préserver les ménages d'un taux d'effort trop important :
  - en euros : le reste à vivre par unité de consommation doit être supérieur à 1 000 € par mois ;
  - en pourcentage : la somme du loyer hors charges et du SLS ne peut pas dépasser 30 % des ressources des personnes du foyer, comprises comme la somme des revenus fiscaux de référence des personnes vivant dans le logement (35 % en cas de sous-occupation).

La simulation porte sur des données de revenus 2021, et donc sur le SLS qui aurait été perçu en 2023.

*Source : Mission.*

Avec cette réforme, le SLS collecté serait de l'ordre de 934 M€[78], soit 800 M€ de plus qu'en 2023. Il toucherait une assiette élargie de locataires (de l'ordre de 375 000 locataires, tandis que de l'ordre de 80 000 ont été assujettis en 2023). Le revenu fiscal de référence annuel de 80 % de ces assujettis est compris entre 21 732 € et 61 020 €.

Afin d'assurer l'acceptabilité de cette réforme, qui accroîtrait le taux d'effort des locataires concernés, sa mise en œuvre devrait être progressive afin de ne pas engendrer de hausse de SLS trop brutale pour les ménages concernés.

Le rendement de cette réforme serait incertain si une part significative des locataires concernés quittaient le parc social pour le parc privé du fait du SLS. Cela apparaît peu probable à court terme compte tenu des difficultés du parc privé (cf. partie 1.2.1). Si elle se matérialisait, cette augmentation de la mobilité permettrait de réallouer ces logements à loyers plus bas que les plafonds à des ménages plus modestes, et donc potentiellement de fluidifier les parcours et faciliter la politique du « logement d'abord ». En outre, cet accroissement de la mobilité permettrait de réduire le loyer payé par ces ménages emménageant dans le parc social par rapport au loyer qu'ils payaient dans le parc privé, et donc de réaliser une économie sur les aides personnelles au logement dont bénéficient ces ménages.

Pour que cette réforme représente une économie budgétaire, **le supplément de SLS collecté devrait être fléché pour partie vers le FNAL**, et donc venir réduire les crédits budgétaires qui y sont annuellement alloués. Cette affectation serait cohérente, les aides au logement des ménages les plus modestes étant ainsi financées en partie par les suppléments de loyers dus par des ménages à revenus moyens ou élevés, bénéficiaires des loyers bas du parc social. Cette affectation nécessiterait de doter le FNAL de la personnalité morale, afin de se conformer à la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances[79].

Le SLS est actuellement calculé en fonction du revenu fiscal de référence de l'année N-2. Afin d'adapter de manière plus rapide le SLS aux revenus, la base de revenus employée pour le calcul du SLS devrait être contemporanéisée, sur la base de flux de données automatiques[80], sur le modèle mis en place pour le calcul des APL. La mission n'a pas simulé l'impact de cette réforme, qui nécessiterait à la fois une modification législative et des développements informatiques, mais serait une source de simplification pour les bailleurs sociaux (fin de l'enquête SLS, possibilité d'automatiser le calcul du SLS).

[78] Ce rendement pourrait atteindre jusqu'à 983 M€ dans l'hypothèse d'une application aux logements situés en zones France Ruralités Revitalisation (FRR), et jusqu'à 1,21 Md€ dans l'hypothèse d'une application aux logements situés en FRR et en QPV, soit 1,08 Md€ de plus que le SLS collecté en 2023. Ce rendement est un majorant, puisque certains locataires pourraient quitter le parc social consécutivement à cette réforme.

[79] En application de son article 2, *« Les impositions de toutes natures ne peuvent […] être affectées à un tiers […] que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. »*

[80] Le SLS est actuellement calculé sur la base de données d'enquête collectées par les bailleurs sociaux.

## 3.3. Une troisième série d'économies pourrait peser sur les bénéficiaires de la PEEC

La mission a identifié plusieurs emplois peu efficients de la PEEC, ou comportant des redondances avec des dispositifs existants :

- le **prêt à l'accession et aux travaux**, à destination des particuliers, qui a *« un impact faible »* sur les plans de financement et l'accession à la propriété et a une utilité sociale *« perfectible »*[81]. Ce dispositif n'est pas ciblé sur les catégories les plus sociales. Sur la période 2019-2023, 52 % des ménages bénéficiaires avaient des revenus supérieurs à la médiane, et 26 % avaient des revenus les classant parmi les 30 % les plus aisés de la population générale. L'enveloppe pour ces prêts doit atteindre 375 M€ / an en moyenne sur la période 2026-2027, d'après la convention quinquennale ;
- **l'opérateur national de vente (ONV)**, qui a été doté de 1 Md€ par la PEEC pour créer une société de vente[82] visant à acquérir des logements auprès de bailleurs sociaux dans l'optique de les revendre à des particuliers. La Cour des comptes[83] a souligné que le modèle économique de l'ONV *« pose la question du maintien de cet opérateur »*, et recommande de procéder à un *« réexamen stratégique de la structure »* dans la perspective de la prochaine convention quinquennale entre l'État et Action logement ;
- les **prêts aux bailleurs sociaux à taux bonifiés**, qui semblent redondants avec l'offre de prêts de la Banque des territoires, par ailleurs abondante. Cette enveloppe doit atteindre 400 M€ / an en moyenne sur la période 2026-2027, d'après la convention quinquennale ;
- les **prêts au logement intermédiaire à taux bonifiés**, également redondants avec l'offre de prêts de la Banque des territoires, qui représentent une enveloppe de 35 M€ / an en moyenne sur la période 2026-2027, d'après la convention quinquennale.

**Ces lignes pourraient être réorientées vers d'autres emplois, afin d'alléger des dépenses budgétaires de l'État, en particulier via :**

- **le financement du FNAL** (déjà financé par la PEEC en 2020 et 2021) ;
- **le désendettement d'ALS.** Cet emploi ne viendrait pas diminuer le déficit de l'État, mais permettrait de réduire la dette publique. Les produits des ventes de l'ONV, actuellement très faibles[84], devraient être affectés prioritairement à cette fin.

Cette économie nécessiterait de renégocier la convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action logement.

Ces économies impliqueraient une transformation des emplois de la PEEC, des prêts étant convertis en subventions. Elle devrait donc être conjuguée avec une évolution des dispositions réglementaires concernant la PEEC, afin de supprimer la possibilité pour les entreprises de s'en acquitter sous la forme de prêts. Cette suppression vaudrait uniquement pour les versements futurs de la PEEC, les entreprises continuant à percevoir les remboursements de prêts précédemment accordés. Cette réforme majorerait, à horizon 20 ans, les charges pesant sur les entreprises concernées.

---

[81] *Source : Projet de rapport annuel statistique et financier pour l'exercice 2023 concernant la PEEC, ANCOLS.*

[82] Le statut de société de vente a été créé par la loi ELAN. L'ONV est le seul organisme créé avec ce statut.

[83] *Source :* Rapport d'observations définitives concernant l'opérateur national de vente, *exercices 2019 à 2024, Cour des comptes, 2025.*

[84] 451 ventes en 2023. Le résultat de l'activité d'acquisition / vente de l'ONV est déficitaire de 2 M€ en 2023. *Source :* Rapport d'observations définitives concernant l'opérateur national de vente, *exercices 2019 à 2024, Cour des comptes, 2025.*

Cette économie viendrait réduire les droits de réservation d'ALS, qui sont liés aux aides allouées aux bailleurs sociaux (y.c. les prêts). Cette diminution des droits de réservation serait vraisemblablement limitée, puisque les subventions et dotations en fonds propres d'ALS aux bailleurs sociaux seraient préservées.

## 3.4. Les trois scénarios combineraient des économies pesant sur les bailleurs sociaux, les ménages et les emplois de la PEEC

Le premier scénario documente (cf. tableau 5) :

- **des économies déjà identifiées par les administrations et prévues dans le projet de loi de finances pour 2026**, réalisables à court terme : la hausse de 300 M€ de la cotisation CGLLS et la suppression des aides personnelles au logement des étudiants extra-communautaires non boursiers ;
- **la réorientation des prêts d'ALS aux bailleurs sociaux et au logement intermédiaire**. Cette réorientation se ferait au profit du FNAL ou du désendettement d'ALS. L'impact de cette réorientation est mineur, compte tenu de l'offre abondante des prêts de la Banque des territoires.

**Tableau 5 : Économies documentées dans le scénario 1**

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Rétablissement de la contribution de la CGLLS au FNAP à 375 M€ au lieu de 75 M€, et de la formule initiale de la modulation RLS | Bailleurs sociaux | 300 | Si ces fonds restent alloués vers le FNAP, cette mesure ne génèrera pas directement d'économie pour l'État, mais permet de résoudre l'impasse de financement du FNAP | Effet redistributif : diminution de l'autofinance-ment de certains bailleurs sociaux (contributeurs nets) au profit des bailleurs sociaux bénéficiaires du FNAP. | Révision de la formule sur lesquelles sont assises les cotisations CGLLS, afin de cibler plus efficacement la péréquation |
| Réorientation des prêts de la PEEC aux bailleurs sociaux et au LLI, en direction du FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS | Bailleurs sociaux, producteurs de LLI | 435 | Besoin de renégocier la convention quinquennale 2023-2027 avec Action logement<br><br>Besoin préalable de supprimer la possibilité, pour les entreprises, de s'acquitter de la PEEC sous forme de prêts | Cette réforme réduirait les droits de réservation d'ALS, qui sont liés aux aides allouées aux bailleurs sociaux.<br><br>Elle majorerait, à horizon 20 ans, les charges pesant sur les entreprises concernées. | La diminution des prêts d'ALS aux bailleurs sociaux pourrait être compensée par des prêts supplémentaires de la Banque des territoires (selon des modalités d'intervention qui lui sont propres) |

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Suppression des aides personnelles au logement des étudiants étrangers extra-communautaires non boursiers | Ménages | 200[85] | N.A. | Moindre attractivité de la France pour ces étudiants | Réexamen éventuel des critères de bourse |
| **Total** | | **935** | | | |

*Source : Mission.*

Le second scénario reprend les économies du scénario 1. **Les économies supplémentaires qu'il documente visent à davantage faire contribuer les ménages à revenus moyens et élevés,** compte tenu de la vocation du logement social en faveur des ménages à bas revenus (cf. tableau 6) :

- les étudiants rattachés au foyer fiscal de parents relevant des deux derniers dixièmes de revenus ne percevraient plus l'APL ;
- dans une logique de progressivité des loyers en fonction des revenus, le SLS serait réformé, pour un produit supplémentaire de 600 M€ alloué au FNAL. Ce produit est inférieur à celui simulé par la mission (+800 M€ par rapport à l'existant). Ceci permet au Gouvernement d'allouer une partie de ce supplément de SLS à d'autres usages que des économies budgétaires, comme des aides à l'accession sociale (cf. partie 4.5.1) et/ou un renforcement du FNAP au profit des PLAI (cf. partie 4.5.3) ;
- 50 % des prêts accession-travaux d'ALS aux ménages seraient réorientés. Les 50 % restants seraient ciblés sur l'accession sociale, au bénéfice de ménages à revenus inférieurs à la médiane.

Les économies supplémentaires documentées dans le scénario 2 ne pèsent pas sur les bailleurs sociaux. En effet, compte tenu du caractère contracyclique de l'investissement des bailleurs sociaux, ainsi que du service social qu'ils rendent dans un marché du logement conjoncturellement en difficulté, la mission a opté, dans ce scénario, pour des économies pesant prioritairement sur d'autres acteurs. Si ce scénario est retenu par le Gouvernement, la mission préconise donc qu'il s'accompagne d'un contrôle plus exigeant, voire de sanctions, vis-à-vis des bailleurs sociaux en matière d'atteinte des objectifs d'attributions aux ménages prioritaires (cf. partie 1.2.3), de manière cohérente avec le renforcement du SLS pour les ménages aux revenus moyens et élevés logés dans le parc social.

[85] Cette économie concerne l'ensemble des aides personnes au logement (et pas les seules APL).

**Tableau 6 : Économies documentées dans le scénario 2**

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Économies documentées dans le scénario 1 | | 935 | | | |
| Révision du supplément de loyer de solidarité (SLS) | Ménages | 600 | Rendement incertain si les locataires concernés quittent le parc social *[peu probable à court terme compte tenu des difficultés du parc privé, et entraînerait dans ce cas potentiellement une baisse des dépenses d'aides au logement]* | Accroissement du taux d'effort des ménages concernés Potentielle amélioration de la mobilité hors du parc social pour les ménages à revenus plus élevés | N.A. |
| Suppression des aides personnelles au logement des étudiants rattachés aux foyers fiscaux des 9ème et 10ème dixièmes de revenus | Ménages | 125[86] | Risque d'optimisation (détachement du foyer fiscal des parents)<br><br>Effets de bord sur les allocations familiales | N.A. | N.A. |
| Réorientation de 50 % des prêts accession-travaux de la PEEC, vers le FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS | Ménages | 188 | Besoin de renégocier la convention quinquennale 2023-2027 avec Action logement | Cette réforme majorerait, à horizon 20 ans, les charges pesant sur les entreprises concernées. | N.A. |
| **Total** | | **1 848** | | | |

*Source : Mission.*

Le troisième scénario reprend les économies des scénarios 1 et 2. **Les économies supplémentaires qu'il comporte impliquent des transformations profondes du modèle du logement social** (cf. tableau 7) **:**

- l'assujettissement des bailleurs sociaux à l'impôt sur les sociétés, qui ciblerait les bailleurs dégageant du résultat, donc investissant relativement moins ;
- le développement de la vente. Un accroissement des ventes de 15 000 logements / an serait susceptible de dégager 314 M€ d'impôt sur les sociétés supplémentaires, mais suppose un résultat net positif ;

[86] Cette économie concerne l'ensemble des aides personnes au logement (et pas les seules APL).

- la hausse de la TVA sur le logement intermédiaire, de 10 % à 20 %, voire la hausse de la TVA sur les PLAI et les PLUS en renouvellement urbain, de 5,5 % à 10 %. Afin de préserver la dynamique de production et donc de sécuriser cette économie, cette hausse serait compensée à due concurrence par un allègement du coût des emprunts de la Banque des territoires, lui-même financé par une baisse du commissionnement des banques, accompagnée si nécessaire d'une baisse du taux du livret A.

Dans le cadre de ce troisième scénario, il apparaît indispensable de renforcer la circulation du capital au sein du secteur du logement social, afin que les bailleurs qui en ont le plus besoin disposent des fonds nécessaires. La mission recommande ainsi d'augmenter le montant total remonté *via* les cotisations des bailleurs à la CGLLS et de reverser ce surplus au FNAP, afin qu'il soit orienté vers les bailleurs qui investissent le plus, en production et en rénovation, et ciblé sur les opérations à prioriser en particulier.

Les formules de calcul de ces cotisations pourraient également être revues de façon à compléter les paramètres de la péréquation, par exemple selon les axes suivants :

- afin de tenir compte de coûts de gestion supérieurs pour les parcs les plus sociaux, et inciter les bailleurs à mieux appliquer la loi égalité-citoyenneté (LEC), introduire des paramètres liés à la part de PLAI[87] et à l'atteinte des objectifs de la LEC (ménages prioritaires et premier quartile) ;
- afin d'atténuer les chocs liés aux mesures d'économies, introduire un paramètre lié à l'autofinancement et / ou au potentiel financier des bailleurs, afin de redistribuer les excédents vers les bailleurs davantage en difficulté.

Toute modification de ces paramètres de cotisation nécessite des mesures législatives et réglementaires.

[87] Les paramètres retenus pourraient être par exemple la part de logements dans le parc dont le loyer est inférieur au PLAI et la part des PLAI dans la production de l'année précédente.

**Tableau 7 : Économies documentées dans le scénario 3**

| Économie | Acteur supportant l'économie | Rendement (en M€) | Risques liés à la réalisation de la mesure d'économie | Impacts potentiels | Mesures de compensation envisageables |
|---|---|---|---|---|---|
| Économies documentées dans les scénarios 1 et 2 | | 1 848 | | | |
| Suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés | Bailleurs sociaux | 400 | Rendement incertain de l'économie, le rendement de l'IS étant très dépendant de la situation financière des bailleurs sociaux, des stratégies d'investissement et des volumes d'amortissement. | Baisse de l'autofinancement des bailleurs sociaux dégageant du résultat, avec un effet incertain sur l'investissement et donc sur les recettes de TVA | N.A. |
| Développement de la vente (+15 000 logements / an) | Bailleurs sociaux | 314 | Rendement incertain (la vente dépend du comportement des acteurs (bailleurs sociaux, ménages))<br><br>Désincitation à vendre si l'État taxe la plus-value | Risque d'attrition du parc dans les zones à forte demande, avec une augmentation potentielle des dépenses d'aides au logement<br><br>Risque de développement de copropriétés fragiles, pouvant générer des difficultés de gestion | Ciblage de la mesure, afin de préserver le parc ayant la valeur sociale la plus importante |
| Passage des taux de TVA sur la production à 20 % pour le LLI voire 10 % pour le LLS, compensé par une baisse du coût d'emprunt | Bailleurs sociaux | De 335 à 658[88] | Rendement incertain (baisse de la TVA perçue si la production chute) | Baisse de la production de logements | Baisse des taux des prêts sur fonds d'épargne, ciblée sur les PLAI, les PLUS en rénovation urbaine et les PLI |
| **Total** | | **De 2 897 à 3 220** | | | |

*Source : Mission.*

[88] Rendement partagé entre l'État et les collectivités territoriales.

# 4. Plusieurs mesures devraient être mises en place afin de contribuer à un meilleur fonctionnement de la politique du logement social et plus généralement de la politique du logement

En menant ses investigations, la mission a recherché les moyens permettant d'améliorer le fonctionnement du logement social et de ses interactions avec le marché du logement. Les développements qui suivent présentent les recommandations de la mission pour améliorer l'efficience et la circulation du capital (partie 4.1), clarifier les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales (partie 4.2), maîtriser les coûts des investissements (partie 4.3), favoriser la production tout en accompagnant la rénovation de logements sociaux (partie 4.4) et contribuer à relancer la fluidité des parcours résidentiels (partie 4.5).

## 4.1. Les mécanismes de contrôle et de gouvernance du secteur du logement social doivent permettre d'améliorer l'efficience et de faire circuler le capital vers les bailleurs ayant les plus forts besoins

Le secteur du logement social n'est pas aiguillonné par des mécanismes de marché : la réglementation applicable sur les loyers ainsi que la forte demande limitent une régulation par la concurrence. Les limites apportées au pouvoir des éventuels[89] actionnaires des bailleurs sociaux, notamment en termes de prélèvement des dividendes, limitent par ailleurs la capacité des actionnaires à jouer ce rôle d'aiguillon. Compte tenu de cette situation, des enjeux de politique publique auxquels doit répondre le logement social, et des financements publics qui y sont alloués, **le secteur fait l'objet d'une réglementation extensive, sur laquelle s'appuient plusieurs mécanismes de contrôle.**

[89] Les OPH, en tant qu'établissements publics, n'ont pas d'actionnaire.

### 4.1.1. Les contrôles de l'agence nationale du contrôle du logement social assurent une régulation du secteur, quoique la portée de ses contrôles puisse présenter des limites

L'ANCOLS est chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation relative au logement social et à la PEEC. Elle assure un contrôle systématique et régulier (tous les six ans) des bailleurs sociaux. Elle a la faculté de proposer des sanctions au ministre chargé du logement. Ces propositions sont suivies d'effet à 92 % sur la période 2015-2024. Le contrôle de l'ANCOLS sur le secteur est donc effectif, moyennant deux points :

- l'ANCOLS a en charge le contrôle de l'absence de surcompensation dans les organismes de logement social, au regard du SIEG (cf. encadré 1). L'absence de surcompensation est aujourd'hui vérifiée *ex-ante* à l'échelle de chaque opération par les services instructeurs au moment de l'agrément, mais il n'y a pas de contrôle au cours de la vie des opérations. Le conseil d'administration de l'ANCOLS a délibéré en date du 23 janvier 2019 sur une méthode de vérification *ex post* de l'absence de surcompensation, portant sur l'ensemble de l'activité SIEG d'un organisme de logement social, mais celle-ci s'est heurtée à des critiques sur de potentiels effets de bord et n'a pas été mise en œuvre. Ainsi, à la date de la mission, l'ANCOLS ne met pas en œuvre le contrôle de l'absence de surcompensation. **La mission recommande que son travail soit repris afin qu'une méthode de contrôle *ex-post* robuste soit finalisée et mise en place, à des fins de conformité au droit européen**[90]**, ainsi que pour favoriser la circulation des capitaux au sein du secteur** en empêchant la constitution d'excédents chez certains bailleurs. Afin de permettre cette circulation des capitaux, les surcompensations identifiées par l'ANCOLS devraient être reversées au FNAP **;**
- l'ANCOLS assure la production annuelle de données statistiques et financières relatives à la PEEC. Toutefois, **le rapport correspondant ne comprend aucune information relative à la projection financière d'ALS**. Cette programmation apparaît pourtant essentielle pour vérifier le respect de la trajectoire fixée par la convention quinquennale, et au-delà l'impact du remboursement des emprunts obligataires souscrits par ALS depuis 2019. La mission recommande qu'ALS transmette ces informations à l'ANCOLS, dans la perspective de son rapport 2024 sur la PEEC.

**<u>Proposition n° 2</u> : Mettre en œuvre le contrôle ex-post de l'absence de surcompensation et reverser les sommes éventuellement perçues au FNAP *[ANCOLS]*.**

**<u>Proposition n° 3</u> : Transmettre la projection financière d'ALS à l'ANCOLS, dans la perspective du rapport annuel statistique et financier de la PEEC, afin de s'assurer du respect de la trajectoire fixée par la convention quinquennale *[ALS]*.**

[90] Ce risque est souligné par la Cour des comptes (*Les lacunes du contrôle de conformité au droit européen des aides publiques au logement social*, 3 décembre 2018).

### 4.1.2. La caisse de garantie du logement locatif social assure une garantie de deuxième rang pour les emprunts du secteur, une péréquation entre organismes de logement social, ainsi qu'un suivi et un soutien des organismes en difficulté

**La CGLLS a pour rôle premier de garantir les prêts au logement social.** Ce rôle est toutefois limité car la garantie de la CGLLS est subsidiaire par rapport à celle des collectivités territoriales[91]. Les collectivités territoriales ont intérêt à accorder leur garantie, car celle-ci est associée à des droits de réservation. Le rôle de garant de la CGLLS est toutefois croissant[92], certaines collectivités refusant d'accorder leur garantie à des bailleurs sociaux.

En lien avec ce rôle de garant, la CGLLS assure une sécurisation et une péréquation au sein du secteur du logement social principalement par deux biais :

- la veille et les procédures à destination des bailleurs en difficulté, menées par la CGLLS en lien avec les fédérations de bailleurs, qui bénéficient d'une rémunération de la CGLLS pour assumer cette mission. **Le nombre de bailleurs en procédure d'aide de la CGLLS a fortement diminué de 2018 à 2024**, en passant de 63 à 26 (-59 %). Cette diminution illustre la résilience du modèle économique du secteur, ainsi que les effets des regroupements des bailleurs prescrits par la loi ELAN (cf. partie 4.1.3) ;
- **les cotisations des bailleurs à la CGLLS, dont la nature est fiscale, et qui sont un facteur de péréquation et de circulation du capital au sein du secteur.** En effet, ces cotisations sont plus élevées que le strict besoin lié à la garantie, et comportent des réductions en fonction d'une pluralité de critères sociaux et de production[93], ainsi qu'une part variable assise sur l'autofinancement net. Ces cotisations sont également le support d'une modulation de la RLS, afin que celle-ci pèse in fine sur l'ensemble des loyers et non sur les seuls loyers des ménages APLisés. Enfin, les emplois de ces cotisations sont orientés vers les bailleurs qui investissent, via le financement de l'ANRU et du FNAP.

  Toutefois, la mission constate que les critères de péréquation des cotisations CGLLS sont multiples, et il ne semble pas que les bailleurs adaptent leur stratégie pour minimiser leurs cotisations à la CGLLS. Celles-ci n'apparaissent donc pas, à l'heure actuelle, comme un levier majeur d'orientation des actions des bailleurs sociaux. La mission préconise ainsi de revoir ces critères (cf. partie 3.4).

[91] En effet, la garantie des collectivités territoriales est sans contrepartie financière et sans hypothèque, tandis que les garanties de la CGLLS sont payantes (hormis pour les prêts PLAI) et la créance doit être garantie par une hypothèque légale de premier rang sur les immeubles objets du financement. Toutefois, aucune hypothèque n'est demandée si l'emprunteur est un OPH, ou en-deçà d'un certain montant.

[92] L'encours des prêts garantis par la CGLLS au 31 décembre 2024 s'élèvent à 4,37 Md€, contre 3,15 Md€ au 31 décembre 2017.

[93] Les réductions sur la cotisation principale bénéficient aux bailleurs hébergeant une forte proportion de locataires bénéficiaires des aides au logement, aux bailleurs disposant d'une forte proportion de logements en QPV, ainsi qu'aux bailleurs ayant mis en service un nombre élevé de logements au cours de l'année écoulée.

### 4.1.3. Afin d'optimiser la circulation des capitaux, de renforcer la situation financière des bailleurs et d'améliorer leur efficience, la loi ELAN a prescrit le regroupement des bailleurs, pour des effets encore mal mesurables

La loi ELAN a encouragé une réorganisation du secteur en imposant que, à compter du 1er janvier 2021, les OLS doivent gérer au moins 12 000 logements locatifs sociaux, ou justifier de leur appartenance à un groupe d'OLS gérant en cumulé au moins 12 000 logements. Plusieurs exceptions sont toutefois prévues par la loi[94], limitant son champ d'application[95]. Le regroupement peut prendre trois formes :

- la fusion ;
- l'intégration à un groupe « vertical » d'organismes contrôlés directement ou indirectement par une même société ;
- l'intégration à un groupe « horizontal », sous la forme d'une société de coordination (SAC). Ce statut vise particulièrement les OPH qui, en tant qu'établissements publics sans capital social, ne peuvent pas être filiales d'un groupe vertical.

L'objectif de ces réorganisations est double : favoriser la circulation des capitaux entre bailleurs sociaux afin d'assurer la pleine mobilisation de leurs ressources financières, et favoriser la professionnalisation et les économies d'échelle par le biais de la mutualisation et de la mise en commun des compétences rares.

Le mouvement de consolidation du secteur avait été engagé avant la loi ELAN, principalement chez les ESH. La loi ELAN a eu pour effet de poursuivre ce mouvement, **avec un effet toutefois relativement limité sur le nombre d'organismes de logement social**, qui a diminué de 12 % de 2018 à 2024[96]. En outre, fin 2024, 63 SAC ont été agréées, rassemblant un total cumulé de 250 organismes gérant environ 2 millions de logements et équivalents-logement[97]. Ces SAC constituent la modalité de regroupement la moins intégrée. Les premiers éléments sur les modalités d'exercice de leurs compétences soulignent leurs faiblesses[98] et **leur effet limité, à ce stade, sur les mutualisations et la circulation des capitaux.** Toutefois, des exemples encourageants ont pu être rencontrés par la mission. Le temps nécessaire à bâtir des coopérations et à mutualiser, ainsi que les investissements requis pour établir des outils communs (notamment en matière de systèmes d'informations) peut expliquer cette situation. **Les SAC devraient désormais concentrer leur action sur la réalisation de gains d'efficience tangibles pour le compte de leurs membres.** Ceci implique :

---

[94] Organismes ayant une activité principale d'accession sociale à la propriété, organismes qui sont les seuls à avoir leur siège social dans leur département, organismes ayant leurs sièges sociaux en Corse et dans les DOM, SEM qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 40 M€ en moyenne sur 3 ans ou dont le logement social n'est pas l'activité principale.

[95] Seuls 363 OLS, représentant 28 % du parc social, étaient soumis à une obligation de regroupement en 2018. *Source : Direction générale du Trésor.*

[96] Passage de 730 en 2018 à 639 en 2024 (hors SAC et sociétés de vente).

[97] Soit 36 % des bailleurs et 37 % des logements. À titre de comparaison, 363 OLS, représentant 28 % du parc social, étaient soumis à une obligation de regroupement en 2018.

[98] En premier lieu, un tiers des SAC sont composées de deux membres (21 SAC en 2014). En second lieu, elles endossent leurs compétences de manière minimaliste, avec un défaut d'investissement dans la stratégie patrimoniale et la politique technique, en raison par exemple d'outils patrimoniaux hétérogènes et de défaut de stabilité du modèle économique des SAC. Enfin, peu de SAC assument des compétences facultatives avec seulement 5 SC qui déclarent recourir à la mutualisation de la compétence de maîtrise d'ouvrage en 2024. *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025 ; Observatoire de l'évolution du tissu des organismes de logement social, rapport annuel 2024.*

- l'approfondissement de leurs compétences existantes, notamment *via* le développement de marchés mutualisés pour le compte de leurs membres ;
- l'accroissement du périmètre de leurs compétences obligatoires, en particulier en matière de déclinaison des politiques de ventes (cf. partie 3.1.3) ;
- le contrôle des gains d'efficience réalisés par le biais des SAC, qui devrait être une thématique prioritaire de l'ANCOLS pour les années à venir.

**<u>Proposition n° 4</u> : Renforcer les SAC afin de réaliser des gains d'efficience tangibles pour le compte de leurs membres, *via* :**

- **l'approfondissement de leurs compétences existantes ;**
- **l'accroissement du périmètre de leurs compétences obligatoires, en particulier en matière de vente *[DHUP]* ;**
- **le contrôle des gains d'efficience réalisés par le biais des SAC *[ANCOLS]*.**

## 4.2. La répartition des compétences doit s'inscrire dans une logique de territorialisation et devrait être clarifiée, autour d'un couple État / EPCI

### 4.2.1. La politique du logement, et en particulier du logement social, doit nécessairement s'inscrire dans une vision intercommunale, afin d'assurer sa cohérence et sa pertinence au niveau du bassin de vie

Les dynamiques à l'œuvre dans le peuplement, et dans le marché du logement privé, sont très différenciées entre les territoires. La variation de la demande d'un bassin de vie à l'autre, parfois très aiguë s'agissant des grands pôles urbains régionaux, plaide pour une territorialisation de la politique du logement.

Le bassin de vie est l'échelle la plus pertinente pour mener à bien cette politique : il s'agit d'une échelle suffisamment locale pour être adaptée, suffisamment large pour limiter les risques de ségrégation spatiale, et déjà outillée par le droit de l'urbanisme.

Dès lors, **l'EPCI devrait être l'échelon portant la politique du logement, et par voie de conséquence la politique d'urbanisme.** Plusieurs moyens permettraient de renforcer cet échelon pour exercer ces compétences :

- la **généralisation des programmes locaux de l'habitat** (PLH), **et leur actualisation pour ceux qui datent d'il y a plus de six ans**, dans les EPCI tenus de les élaborer[99] ;
- la **généralisation dans ces EPCI des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)**. À l'heure actuelle, les PLUi approuvés ne couvrent que 35 % de la population ;
- en cohérence avec les PLUi, le développement de **l'instruction, voire de l'attribution des permis de construire par les EPCI**, plutôt que par les communes.

[99] À la date de la mission, les catégories d'EPCI suivantes sont tenues d'élaborer un PLH : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. 374 EPCI sont tenus de disposer d'un PLH.

**Afin d'inciter les EPCI à se saisir de ces compétences, ceux qui en seraient dotées pourraient se voir déléguer la part de PEEC distribuée aux bailleurs sociaux** par ALS (soit 750 M€ hors FNAP en 2024). Cette délégation serait cohérente avec la délégation des aides à la pierre, déjà confiée à 88 EPCI[100], et permettrait aux bailleurs sociaux de bénéficier d'un guichet unique de financement de leurs opérations dans les territoires concernés. Sous réserve d'instruction, elle pourrait intervenir à compter de la prochaine convention quinquennale 2028-2032.

**<u>Proposition n° 5</u> : Renforcer le rôle des EPCI en tant qu'échelon portant la politique du logement, et par voie de conséquence la politique d'urbanisme, et instruire la possibilité de déléguer la part de PEEC distribuée aux bailleurs sociaux aux EPCI dotés de compétences renforcées en matière de logement et d'urbanisme *[DHUP]*.**

### 4.2.2. L'État, en lien avec les régions, doit assumer sa compétence d'aménagement du territoire en garantissant la cohérence et le caractère prescriptif et réaliste des plans locaux d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat

À des fins de cohésion des territoires, d'équilibre du peuplement et des activités économiques sur le territoire, et parce que certains bassins de vie couvrent plusieurs EPCI, les stratégies territoriales des EPCI en matière de logement devraient s'inscrire dans **une stratégie nationale d'aménagement du territoire**, portée par l'État en lien avec les régions[101].

Au niveau des services déconcentrés, cette stratégie nationale devrait être déclinée par un **contrôle des documents de planification** des collectivités territoriales par les préfets, qui peuvent d'ores et déjà faire usage de plusieurs pouvoirs[102].

Ces pouvoirs pourraient être renforcés en prévoyant des sanctions vis-à-vis des EPCI non dotés d'un PLH à jour[103], afin d'assurer leur actualisation en fonction de l'évolution des enjeux en matière de logement et, par voie de conséquence, l'actualisation des documents d'urbanisme.

**<u>Proposition n° 6</u> : Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'aménagement du territoire, portée par l'État en lien avec les régions *[DGALN]*.**

### 4.2.3. Les leviers à la main de l'État déconcentré pour influencer la production de logements sociaux et les attributions doivent être préservés ou renforcés

Les **CUS** sont le document permettant à l'État et à chaque bailleur social de partager des orientations stratégiques et de fixer des objectifs aux bailleurs dans leurs domaines d'activité. Les EPCI peuvent en être signataires (soit systématiquement, pour les organismes qui leur sont rattachés, soit à leur demande).

---

[100] Dont 5 se sont dessaisis de leur délégation. Outre les EPCI, 28 départements sont délégataires des aides à la pierre. Toutes collectivités confondues, plus de la moitié de la population est couverte par la délégation des aides.

[101] Celles-ci étant compétentes pour établir les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

[102] Notamment apporter, via les porter à connaissance, les informations sur la législation applicable, les priorités et les enjeux nationaux et locaux, en amont de l'élaboration des PLH et des PLU(i) ; rendre un avis sur les projets de PLH et de PLU(i) ; assurer la mise en compatibilité les PLU avec les PLH.

[103] Une telle sanction était prévue à l'article L. 302-5-1 du code de la construction et de l'habitation jusqu'à la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, qui l'a abrogée.

La mission **préconise plusieurs orientations afin de favoriser la territorialisation de la prochaine génération des CUS et leur opérationnalité :**

- le contenu des CUS devrait être simplifié, avec un nombre limité d'indicateurs communs défini sur les thématiques d'intérêt national (comme les objectifs de production, les objectifs de rénovation, les objectifs d'accueil des publics prioritaires). **Pour les autres thématiques, la mission préconise de laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour définir les indicateurs pertinents en fonction des territoires** ;
- afin de pouvoir évaluer le réalisme et l'ambition des objectifs fixés dans les CUS, les services déconcentrés de l'État devraient disposer des **plans à moyen terme des bailleurs sociaux**, décrivant leur trajectoire d'investissement prévisionnelle ;
- les services déconcentrés et les bailleurs sociaux devraient être **outillés par un système d'information**, afin de faciliter le suivi et la consolidation des CUS et de leurs indicateurs, mais également pour permettre l'engagement d'un dialogue État/bailleur plus stratégique autour de la CUS.

**<u>Proposition n° 7</u> : Préparer la prochaine génération des CUS, en lien avec les EPCI concernés, afin de favoriser leur territorialisation et leur opérationnalité *[DHUP]* :**

- **laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour définir les indicateurs pertinents en fonction des territoires, au-delà d'une série réduite d'indicateurs nationaux ;**
- **expliciter la transmission des plans à moyen terme des bailleurs sociaux aux services déconcentrés de l'État ;**
- **outiller les services déconcentrés et les bailleurs par un système d'information.**

Les CUS donnent à l'État une compréhension et une capacité d'influence sur la stratégie des bailleurs sociaux. L'État dispose également **d'un outil opérationnel** permettant de suivre la localisation, de négocier les niveaux de loyers de chaque opération de nouveaux logements sociaux et les droits de réservation de l'État : **l'agrément,** attribué par les services déconcentrés de l'État ou les collectivités territoriales délégataires des aides à la pierre.

Cet outil apparait comme un levier essentiel pour veiller à l'application de la législation, s'assurer de la conformité des politiques locales aux documents de planification et d'urbanisme ainsi que pour sécuriser l'orientation sociale du parc. **Il devrait donc être préservé.**

Enfin, l'État devrait disposer de davantage de leviers pour **faire appliquer les seuils d'attribution fixés par la loi égalité-citoyenneté (LEC)**, compte tenu de l'écart persistant entre ces seuils et les réalisations, plus de huit ans après le vote de cette loi (cf. partie 1.2.3). En cas de non-respect des seuils susmentionnés par un réservataire, le préfet peut reprendre la compétence d'attribution pour les contingents du réservataire défaillant. Toutefois, cette sanction apparaît peu appliquée, du fait de son caractère non gradué. Dans une optique de gradation, des sanctions pécuniaires pourraient être prévues à l'encontre des réservataires n'atteignant pas les seuils de la loi LEC. Cette proposition nécessite une mesure législative.

**<u>Proposition n° 8</u> : Préserver les agréments par opération. Donner aux préfets la possibilité d'appliquer des sanctions pécuniaires aux réservataires n'atteignant pas les seuils d'attribution de la loi égalité-citoyenneté *[DHUP]*.**

## 4.3. Compte tenu de la contrainte financière, les coûts d'investissement doivent être mieux maîtrisés

### 4.3.1. Les collectivités territoriales ont un rôle primordial pour limiter les prix, en utilisant davantage plusieurs outils existants

Les collectivités territoriales disposent d'ores et déjà de plusieurs leviers pour maîtriser les prix de construction de logements, et spécialement de logements sociaux, sur leur territoire. Ces outils doivent permettre de limiter les effets inflationnistes d'une concurrence entre bailleurs sociaux, ou entre bailleurs sociaux et promoteurs, pour un même foncier. Les collectivités territoriales peuvent notamment mobiliser :

- les **établissements publics fonciers**, dont l'action devrait être préservée, voire renforcée quand la situation des territoires le justifie ;
- les **servitudes de mixité sociale** intégrées dans les PLU(i), qui permettent d'imposer un pourcentage de logements répondant aux objectifs de mixité sociale pour tout programme de logements réalisé dans un secteur donné ;
- les **chartes des ventes en l'état futur d'achèvement** (VEFA), qui concernent les logements sociaux construits par les promoteurs. Ces chartes, qui mettent aujourd'hui l'accent sur la qualité des projets, devraient systématiquement intégrer des prix plafonds. En effet, quoiqu'elles n'aient pas de valeur juridique, ces chartes peuvent fixer des normes susceptibles de prévenir des opérations de construction trop onéreuses, et ainsi, selon le mécanisme du « compte à rebours »[104], d'atténuer les risques spéculatifs sur le foncier ;
- **les modalités de la mise en concurrence des bailleurs sociaux et des promoteurs pour l'acquisition des terrains possédés par la collectivité territoriale.** Plutôt que de faire enchérir les bailleurs sociaux et les promoteurs sur le prix du foncier, ce qui peut avoir un effet inflationniste sur le prix des opérations, la collectivité propriétaire peut les mettre en concurrence sur la qualité du projet, pour un prix du terrain fixé *ex ante*.

**Les collectivités territoriales devraient développer encore leur recours à ces outils.**

### 4.3.2. L'État devrait délivrer ses agréments à la lumière des références de prix de revient

L'État (ou les collectivités délégataires des aides à la pierre), par le biais des agréments qu'il délivre aux nouvelles opérations de logements sociaux, a la capacité d'influencer, en amont, les programmes de construction ainsi que de réhabilitation lourde. Cette influence porte principalement, à l'heure actuelle, sur la localisation et la composition des opérations, afin d'assurer la production de logements très sociaux et de veiller à la mixité sociale. Elle pourrait être étendue à la maîtrise des coûts, au moyen de prix de revient de référence territorialisés. Ceci pourrait permettre également de limiter la concurrence des bailleurs sociaux sur les coûts d'acquisition foncière.

**<u>Proposition n° 9</u> : Délivrer les agréments à la lumière de prix de revient de référence territorialisés *[DHUP, services déconcentrés]*.**

[104] Le « compte à rebours » fait du prix du foncier une résultante et non le point de départ d'un bilan d'opération immobilière : le promoteur part de ses recettes potentielles, via la vente de logements, pour établir un bilan prévisionnel d'opération immobilière. En fonction des gains espérés de cette vente, il adapte le prix qu'il est prêt à offrir pour un foncier donné. *<u>Source</u> :* Le bilan promoteur*, Cerema, juillet 2023.*

## 4.4. Plusieurs leviers devraient être mis en œuvre pour favoriser la production, particulièrement dans les zones où la demande est la plus forte, et accompagner la rénovation

### 4.4.1. Dans les zones les plus tendues, la production de logements sociaux pourrait être davantage sollicitée par un rehaussement des seuils de la loi SRU, ainsi qu'une part minimale de logements sociaux dans les opérations de logement intermédiaire

La partie 1.1.3 a démontré les effets positifs de la loi SRU pour la production de logements sociaux, en particulier en zone tendue. Afin de poursuivre cette dynamique, et de continuer à pourvoir des loyers bas dans les zones les plus tendues, où les loyers privés sont inaccessibles à une part importante de la population, **les seuils de la loi SRU pourraient être réhaussés, par exemple à 30 % dans les zones tendues (Abis et A).**

Par ailleurs, ce taux cible de logements sociaux ne devrait pas pouvoir être atteint sans une part minimale de logements très sociaux. Or, si la loi SRU fixe bien depuis 2014 des objectifs qualitatifs dans les objectifs de rattrapage triennaux (part minimale de PLAI et part maximale de PLS), dont la non atteinte peut être un facteur de carence, cela ne porte des effets que le temps du rattrapage, et une commune qui atteint son quota avec une large part de PLS n'est ensuite plus soumise à aucune obligation ni aucun prélèvement.

Compte tenu des loyers relativement élevés du LLI, qui ne sont pas accessibles à la majorité de la population, celui-ci devrait continuer à ne pas être décompté dans le quota SRU.

Dans une optique de mixité sociale, les opérations de production de LLI doivent actuellement intégrer plus de 25 % de logements sociaux lorsqu'elles sont situées dans une commune comportant moins de 25 % de logements sociaux. Compte tenu du rehaussement du seuil SRU préconisé par la mission, et afin de limiter les effets de seuils autour du quota SRU, cette obligation de mixité des opérations de LLI devrait être étendue à toutes les communes comportant moins de 35 % de logements sociaux.

**<u>Proposition n° 10</u> : Rehausser les seuils de la loi SRU en zones Abis et A. Y intégrer une part minimale de logements PLAI ou PLUS. Prescrire la construction d'au moins 25 % de logements sociaux pour les opérations de LLI dans des communes comportant moins de 35 % de logements sociaux *[DHUP]*.**

### 4.4.2. Le modèle économique de la rénovation devrait être renforcé

Comme évoqué en partie 1.3.4, les bailleurs sociaux peinent à équilibrer financièrement les investissements dans la rénovation, les recettes supplémentaires étant insuffisantes pour couvrir les coûts.

La législation en vigueur prévoit actuellement qu'à la suite d'une réhabilitation, le loyer d'un locataire en place peut être augmenté dans la limite de 5 % en sus de la variation de l'IRL et dans la limite du plafond de la convention APL[105]. Ceci peut conduire à des hausses de loyers très limitées lorsque le loyer d'origine est bas. Afin de favoriser l'équilibre de ces opérations, et d'intégrer dans le prix du loyer la meilleure qualité du logement permise par la rénovation, la mission préconise que le bailleur puisse rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation, de manière lissée sur plusieurs années, la hausse annuelle ne pouvant excéder 5 % en sus de la variation de l'IRL, comme actuellement.

[105] Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires, cette hausse peut être supérieure au plafond.

À la relocation, les bailleurs sociaux devraient être en mesure de rehausser les niveaux de loyers au-delà de la convention APL, dès lors que le logement satisfait à des critères de rénovation exigeants et qu'un équilibre satisfaisant entre les différents niveaux de loyers peut être trouvé au global sur l'opération concernée (maintien d'une part suffisante de loyers bas notamment).

Ces évolutions nécessiteraient des mesures législatives. Elles seraient suscepibles de rehausser le niveau de l'APL et leur impact nécessite donc d'être mesuré.

**Proposition n° 11 : Instruire la possibilité pour les bailleurs sociaux de rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation, sous réserve du maintien dans l'opération d'une part suffisante de loyers très sociaux *[DHUP]*.**

### 4.4.3. L'hypothèse d'un assouplissement des obligations de rénovation énergétique permettant de privilégier la production de nouveaux logements doit être instruite pour éclairer les choix possibles du Gouvernement

La situation actuelle de forte demande de logements sociaux, liée aux dysfonctionnements du marché privé et à la croissance du nombre de ménages, notamment à revenus modestes, qui reste soutenue (cf. partie 1.1.1), conduit à interroger la priorisation de l'effort d'investissement des bailleurs sociaux en faveur de la production de logements. Comme évoqué en partie 1.3.3, les bailleurs sociaux privilégient actuellement la rénovation énergétique, liée à des obligations légales, dans leurs choix d'investissement.

Dès lors que la situation financière des bailleurs sociaux ne leur permet pas de mener de front ces deux types d'investissements, **la mission recommande d'instruire la possibilité de revoir les objectifs de rénovation énergétique du parc social**.

À titre d'exemple, il pourrait être envisagé de décaler dans le temps[106] les obligations de rénovation des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien, le cas échéant avec une adaptation géographique[107]. Les étiquettes E représentant 15 % du parc social en 2024[108], les fonds propres qui seraient libérés pour être alloués à la production seraient ainsi substantiels.

**Proposition n° 11 : Instruire l'hypothèse et les modalités d'un assouplissement des obligations de rénovation des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien *[DHUP]* et arbitrer un scénario soutenable au regard de la situation financière des bailleurs sociaux et des objectifs de production.**

### 4.4.4. Afin d'accentuer leurs marges, les bailleurs pourraient davantage diversifier leurs activités, à condition de s'assurer de la distinction entre SIEG et hors SIEG

Les activités des bailleurs sociaux ne relevant pas du SIEG, comme le logement intermédiaire, ou le développement d'une activité de syndic de copropriété, sont des sources de revenus importantes pour les bailleurs sociaux, puisqu'elles représentent 40 % du résultat net des bailleurs sociaux[109] en 2023 (20 % en 2022). **La mission préconise que les bailleurs développent ces activités dans les années à venir, le cas échéant par un assouplissement du cadre légal définissant les activités qu'ils peuvent exercer.**

[106] Actuellement fixées à 2034, elles pourraient être repoussées à une date ultérieure.

[107] En privilégiant la rénovation dans les zones ayant des *extrema* climatiques (fortes chaleurs et/ou grand froid).

[108] Les étiquettes E représentent les deux tiers des logements sociaux dont les étiquettes énergétiques sont E, F, G.

[109] Hors SEM.

Toutefois, à des fins de conformité juridique, et de préservation des capitaux du logement social, **ces opérations doivent être financées exclusivement par des capitaux ne relevant pas du SIEG.** Pour permettre de contrôler ce principe, il importe de renforcer les règles de séparation comptable applicables aux bailleurs sociaux pour mieux distinguer les activités SIEG et hors SIEG[110]. Cette séparation comptable permettrait également aux bailleurs sociaux, comme à l'ANCOLS, de veiller à la capitalisation suffisante des activités hors SIEG, pour que celles-ci n'aient pas à mobiliser des capitaux relevant du périmètre du SIEG en cas de défaillance.

**<u>Proposition n° 12</u> : Favoriser le développement d'activités hors SIEG par les bailleurs sociaux, en veillant à ce que ces activités soient financées exclusivement par des capitaux ne relevant pas du SIEG *[DHUP, ANCOLS]*.**

### 4.4.5. Les zonages devraient être davantage adaptés aux équilibres du marché du logement

Les zonages ABC et 123, qui structurent les équilibres économiques du logement social, sont établis par arrêtés, qui listent les communes relevant de chaque zone. Le zonage 123 n'a pas subi d'évolution en profondeur depuis plusieurs dizaines d'années, du fait du coût qu'impliquerait, pour les APL, de rehausser le niveau de tension de communes dont le déséquilibre entre offre et demande de logements s'est accentué ces dernières années. Ce décalage entre le niveau de tension du marché et ce zonage génère :

- des inefficiences : dans certaines zones classées comme détendues alors que la tension est forte sur le marché du logement, les loyers du parc social sont bas par rapport aux loyers de marché et surtout par rapport au coût des opérations de logements neufs, qui sont donc pénalisées ;
- des iniquités : les locataires du parc privé d'une commune située en zone 3 perçoivent des APL plus basses que les locataires du parc privé d'une commune située en zones 1 ou 2, alors même que les loyers peuvent être à des niveaux similaires.

**Une refonte des zonages, et particulièrement du zonage 123, serait coûteuse pour les finances publiques. Il s'agirait toutefois d'un emploi utile pour une partie des économies exposées en partie 3.**

À plus long terme, **une réflexion devrait être engagée pour faire reposer les zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement**. Ces critères permettraient d'adapter le zonage d'une commune, voire d'un quartier donné, lorsque le contexte de son marché du logement évolue.

**<u>Proposition n° 13</u> : Allouer le produit d'une partie des économies présentées dans la partie 3 à la refonte du zonage 123. Engager une réflexion pour faire reposer les différents zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement *[DHUP]*.**

[110] À l'heure actuelle, seul le résultat comptable des bailleurs sociaux doit distinguer ces deux types d'activité.

## 4.5. Afin de favoriser la fluidité du parc social, et donc de répondre à la demande, des parcours résidentiels doivent être relancés

### 4.5.1. Pour les locataires qui en ont les moyens, des parcours résidentiels doivent être proposés, en particulier vers l'accession

La baisse de la mobilité dans le parc social, présentée en partie 1.2.2, constitue un frein majeur pour satisfaire la demande, notamment celle des ménages aux revenus modestes et / ou logés dans des conditions précaires. La mission préconise donc **plusieurs actions visant à développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont la faculté :**

- **développer l'accession**. Ceci peut être encouragé par une **sécurisation de l'accession sociale**, ciblée sur des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue, ainsi que par le développement de l'accession sous la forme de démembrements de propriété (bail réel solidaire, par exemple), dont les prix sont plus accessibles ;
- pour les ménages dépassant les plafonds de revenus du PLS, **favoriser les sorties vers le LLI**. À l'heure actuelle, moins de 20 % des locataires de LLI sont issus du parc social ;
- renforcer les sorties du PLAI et du PLUS vers le PLS pour les ménages aux trajectoires de revenus ascendantes, par exemple par le développement des dispositifs de location choisie.

Ces actions pourraient être financées par une partie des économies attendues par un renforcement du SLS (cf. partie 3.2.2).

**<u>Proposition n° 14</u> : Développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont les moyens, notamment par une simplification des attributions de PLS, et une sécurisation de l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue *[DHUP]*.**

### 4.5.2. L'instauration de baux à durée limitée faciliterait les mutations des ménages dont les ressources excèdent 150 % des plafonds, ou en situation de sous-occupation

À l'heure actuelle, les ménages locataires du parc social dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, qui se trouvent en situation de sous-occupation, ou dont les revenus excèdent 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution d'un PLS pendant deux années consécutives, perdent le droit au maintien dans les lieux[111]. Les ménages de plus de 65 ans sont exemptés de ces dispositions et peuvent rester dans leur logement, tout comme les locataires présentant un handicap.

La DHUP ne dispose pas de statistiques sur le nombre de ménages concernés annuellement par ces dispositions. Les départs de ces ménages sont vraisemblablement très faibles, ce qui contrevient à la vocation sociale du parc, en particulier dans un contexte de demande croissante de logements sociaux, de la part de ménages à faibles revenus.

[111] En cas de sous-occupation du logement, le bailleur doit proposer au locataire un nouveau logement correspondant à ses besoins, en application de l'article L. 442-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Afin de faciliter la mutation des ménages concernés, la mission préconise d'engager une réflexion pour que les baux nouvellement conclus par les bailleurs sociaux soient d'une durée limitée, qui pourrait être de trois ans en cohérence avec les examens triennaux de l'occupation du parc par les CALEOL. Les baux des locataires qui continueraient de répondre aux critères permettant de bénéficier d'un logement social seraient renouvelés, tandis que ceux des locataires ne répondant plus aux critères ne le seraient pas. Cette réforme ne s'appliquerait qu'aux nouveaux baux tandis que les baux en cours, à durée indéterminée, resteraient inchangés.

En outre, dans un contexte d'allongement tendanciel de l'espérance de vie, le critère d'âge pour le maintien dans les lieux pourrait être rehaussé à 70 ans au lieu de 65 ans.

**Proposition n° 15 : Engager une réflexion pour que les baux nouvellement conclus par les bailleurs sociaux soient d'une durée limitée. Rehausser de 65 ans à 70 ans la limite d'âge permettant de bénéficier du droit au maintien dans les lieux *[DHUP]*.**

### 4.5.3. La part de logements PLAI produits devrait être accrue, et l'écart entre loyers PLAI et PLUS devrait être augmenté

Les mesures présentées en partie 4.5.1 visent les ménages du parc social bénéficiant de revenus moyens à élevés. L'enjeu de fluidification du parcours résidentiel concerne également les ménages aux revenus les plus bas. Malgré les politiques mises en place pour favoriser leur accès au parc social (seuils de la loi LEC, Logement d'abord), **les ménages du premier dixième de revenus subissent davantage de difficultés pour se voir attribuer un logement social**. Une des raisons de ces difficultés est la rareté des loyers très bas dans les nouvelles attributions. En effet, ces niveaux de loyers ne se rencontrent que dans le parc ancien, qui a été fortement subventionné par les aides à la pierre dans les années 1960-1970. Les logements construits récemment, même en PLAI, ont des niveaux de loyers plus élevés, qui peuvent être plus difficilement compatibles avec les niveaux de revenus de ces ménages.

Afin de faciliter l'accès de ces ménages au parc social, **les plafonds de loyers PLAI devraient être abaissés. En contrepartie, pour permettre aux bailleurs d'équilibrer leurs opérations de logements, les loyers PLUS pourraient être réhaussés.** En effet, les écarts entre les plafonds de loyers PLAI et PLUS sont très faibles, alors même que les plafonds de revenus pour pouvoir bénéficier d'un PLUS sont substantiellement plus élevés que les plafonds de revenus pour bénéficier d'un PLAI[112]. Cette réforme pourrait être intégrée au prochain avis annuel de la DHUP relatif à la fixation du loyer maximal des conventions APL. Alors qu'une part importante de logements PLUS sont attribués aujourd'hui à des ménages sous plafond de ressources PLAI[113], cela supposerait également de produire une part plus importante de logements PLAI.

Une telle mesure, appliquée aux nouveaux logements, serait susceptible de diminuer progressivement le coût des APL, puisque celles-ci dépendent du niveau de loyer, dans la limite d'un plafond situé à un niveau proche des plafonds de loyers PLAI.

**Proposition n° 16 : Produire une part plus importante de logements PLAI. Pour les nouvelles opérations, instruire la possibilité de réduire les plafonds de loyers PLAI, et d'augmenter les plafonds de loyers PLUS *[DHUP]*.**

---

[112] Selon les zones, les plafonds de loyers PLUS sont 12 % à 13 % supérieurs aux plafonds de loyers PLAI, alors même que les plafonds de revenus PLUS sont entre 67 % et 82 % plus élevés (pourcentage dépendant de la composition du ménage).

[113] La réglementation impose une part minimale de 30 % (cf. article R. 331-12 du code de la construction et de l'habitation), c'est en pratique plus de 60 %.

# CONCLUSION

La mission a veillé à répondre à la commande qui lui était adressée, en tenant compte tant de la conjoncture difficile du marché du logement que des enjeux de long terme. Elle a observé que le fort accroissement de la demande de logements sociaux constaté au cours des dernières années était imputable, pour une large part, aux dysfonctionnements du marché privé du logement. Ceux-ci n'ont pas été analysés en profondeur dans le présent rapport, dont ce n'était pas l'objet. Dès lors, celui-ci pourrait utilement être complété par une étude portant sur le marché du logement pris dans son ensemble.

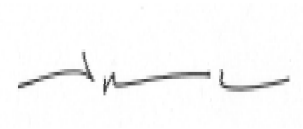
À Paris, le 28 novembre 2025 Les membres de la mission,

Sous la supervision de l'inspectrice générale des finances,



Marie-Christine Lepetit

L'inspecteur général,



Jean-Martin Delorme

L'inspecteur des finances,



Amaury Decludt

L'inspectrice générale



Clémentine Pesret

L'inspectrice des finances,



Cécile Rodriguez

L'inspectrice des finances adjointe,



Alice Munoz--Guipouy

Le *data scientist* au pôle science des données de l'IGF,



Aldo Penalva

# ANNEXES

# LISTE DES ANNEXES


**ANNEXE I :** LES USAGERS DU LOGEMENT SOCIAL : DEMANDE, OCCUPATION, LOYERS, ATTRIBUTIONS

**ANNEXE II :** L'INVESTISSEMENT DANS LE PARC SOCIAL

**ANNEXE III :** LES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL

**ANNEXE IV :** ÉTUDE COMPARATIVE INTERNATIONALE

- **ANNEXE IV.A :** AUTRICHE
- **ANNEXE IV.B :** BELGIQUE
- **ANNEXE IV.C :** ESPAGNE
- **ANNEXE IV.D :** IRLANDE
- **ANNEXE IV.E :** PAYS-BAS
- **ANNEXE IV.F** ROYAUME-UNI
- **ANNEXE IV.G** SUÈDE

**ANNEXE V :** DIAPORAMA DE RESTITUTION

**ANNEXE VI :** LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

**ANNEXE VII :** LETTRE DE MISSION

# ANNEXE I

# Les usagers du logement social : demande, occupation, loyers, attributions

# SYNTHÈSE

**La demande de logements sociaux s'est accrue sur la quasi-totalité du territoire**. Elle a augmenté de 32 % entre fin 2017 et septembre 2025, soit + 810 000 demandeurs.

En parallèle, **la mobilité hors du parc social se réduit** : seuls 6,0 % des logements ont été libérés par des ménages quittant le parc social en 2023, contre 7,1 % en 2017.

L'embolie des parcours résidentiels se traduit également par une **diminution des mobilités internes au parc social**, qui ne concernent plus que 2,0 % des logements sociaux en 2023 contre 3,0 % en 2017. Ce manque de mobilité interne au parc social pose également problème, puisqu'il maintient des ménages dans des logements trop grands et/ou trop petits au regard de leur composition familiale, et tend à assigner à résidence des ménages au détriment d'opportunités, notamment professionnelles, nécessitant une mobilité géographique, ou à empêcher des décohabitations.

Ceci, associé à une baisse de la production sociale, se traduit par une **baisse des attributions** (-19 % entre 2017 et 2024, pour atteindre 389 725), ce qui obère la capacité du parc social à répondre à la demande supplémentaire, alors même que les parcours résidentiels vers le parc privé sont bloqués, tant du côté de l'accession à la propriété (hausse des prix au début des années 2000, hausse des taux d'intérêt des crédits immobiliers à compter de 2022) que de la location.

La demande de logements sociaux étant plus élevée que l'offre, la loi a défini des priorités pour accéder au logement social. Elle a par la suite encadré par plusieurs textes les attributions de logements, au bénéfice de ces ménages ainsi que des plus modestes (DALO, loi égalité-citoyenneté). Ces textes sont un outil pour l'État dans le cadre de la **stratégie « Logement d'abord »,** visant à réduire le sans-abrisme en permettant l'accès le plus rapide possible au logement pour les personnes sans domicile. **Cette politique d'attribution présente des résultats, essentiellement portés par l'État sur son contingent de réservations**, tandis que les autres réservataires n'atteignent pas leurs objectifs.

**Le développement de l'attribution de logements sociaux aux ménages à revenus très modestes se heurte au niveau élevé de certains loyers sociaux**, en particulier dans les constructions les plus récentes. En effet, les niveaux de loyers des logements sociaux sont **davantage définis par l'histoire et par les ressources des ménages ayant vocation à les occuper que par les caractéristiques intrinsèques du logement** Ils comportent par ailleurs une forte inertie et ne s'adaptent pas aux ressources des ménages en place, étant définis à la mise en service des logements, avec la signature de la convention APL avec l'État, dans la limite d'un plafond fixé par le ministère chargé du logement à cette date. Les loyers des logements construits dans les années 1960-1970 sont de l'ordre de 25 % inférieurs à ceux des logements construits actuellement.

Ainsi, seuls 52 % des logements sociaux ont des loyers inférieurs à 120 % du plafond de versement de l'APL pour le ménage qui l'occupe. Si ce résultat peut être dû pour partie à une inadéquation de la taille du logement par rapport au ménage qui l'occupe, l'essentiel des 48 % de logements sociaux restants semble difficilement accessible pour les ménages aux revenus les plus modestes. **Pour les nouvelles opérations, la mission préconise d'instruire la possibilité de réduire les plafonds de loyers PLAI.** Afin de maintenir l'équilibre financier des opérations, les plafonds de loyers PLUS pourraient être concomitamment accrus, dès lors qu'une part importante de PLAI reste produite.

Plusieurs réformes successives au cours des dernières années ont tenté de donner aux bailleurs sociaux davantage de marges de manœuvre pour réviser leurs niveaux de loyers, à condition que l'ensemble des hausses et des baisses de loyers soient à l'équilibre, toutes catégories de logements confondues. Toutefois, **très peu de bailleurs ont eu recours à ces dispositifs**, jugés complexes et déséquilibrés.

**Les APL, qui s'élèvent à 7,04 Md€ en 2024 et qui sont depuis 2025 intégralement supportées par le budget de l'État, représentent près du tiers du montant des loyers des logements conventionnés.** Les APL contribuent ainsi à équilibrer le modèle économique du logement social, en solvabilisant les locataires bénéficiaires : elles couvrent en moyenne 45 % de leurs loyers. Ces APL sont ciblées, puisque plus de 85 % des foyers bénéficiaires sont situés dans les deux premiers dixièmes de revenus en 2024.

**Le coût des APL a été modéré ces dernières années :** il est ainsi passé de 8,20 Md€ en 2017 à 7,04 Md€ en 2024. Plusieurs réformes expliquent cette baisse, en particulier :

- **la RLS**, instaurée par la loi de finances pour 2018 afin de permettre à l'État de réaliser des économies sur les APL, par le biais d'une réduction du loyer des ménages les plus modestes logés dans le parc social géré par les bailleurs sociaux et d'une réduction concomitante des APL qui leur sont versées. La RLS s'est élevée à 1,3 Md€ en 2024 et a été diminuée à 1,1 Md€ en 2025 ;
- depuis 2021, **la contemporanéisation des ressources** prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement.

**Des mesures ciblées d'économies pourraient viser les aides personnelles au logement**, en les supprimant pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés ainsi que les étudiants extra-communautaires non-boursiers (resp. 125 M€ et 200 M€ d'économies).

Les ménages locataires de logements sociaux dont le revenu dépasse d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements doivent s'acquitter d'un **supplément de loyer de solidarité (SLS)**. Ce dispositif a pour but d'améliorer l'équité, en faisant davantage contribuer les ménages dont les ressources le permettent, et à inciter à la libération du logement au profit de ménages situés en-dessous des plafonds de ressources.

**Le montant collecté au titre du SLS est actuellement faible** (141 M€ en 2024) car **son périmètre est limité :** 40 % des logements sociaux en sont exemptés et seuls 3 % des locataires de logements assujettis sont redevables du SLS. En outre, **son montant unitaire reste modeste**, ce qui permet à la grande majorité des locataires concernés de continuer de bénéficier de loyers attractifs éloignés de ceux du parc privé.

Une réforme du SLS, visant à corriger certaines distorsions existantes tout en accroissant son rendement, aurait du sens. En effet, à l'heure actuelle, **le loyer n'évolue pas avec le revenu pour** les locataires non bénéficiaires des APL et non assujettis au SLS (soit **50 % des ménages locataires du parc social**). Dans la logique redistributive propre au parc social, ce taux d'effort devrait *a minima* être constant, et pourrait même être croissant avec le revenu, afin de davantage faire contribuer les ménages qui en ont les facultés contributives. En outre, dans sa formule actuelle, **le SLS s'applique indifféremment du loyer payé par le ménage.** Ainsi, un ménage assujetti au SLS mais logé dans un logement dont le loyer est inférieur aux plafonds réglementaires actuels (ce qui est particulièrement le cas des logements sociaux construits avant 1976) continue à bénéficier de ce loyer avantageux. Si le maintien dans le parc de ces bas niveaux de loyers reste un enjeu important pour permettre son accessibilité aux ménages les plus modestes, il n'apparaît pas légitime d'en faire bénéficier des ménages dont les ressources ont augmenté et qui pourraient payer un loyer égal au loyer réglementaire.

Compte tenu de leur taux d'effort bas, les locataires du parc social à revenus moyens à élevés pourraient davantage contribuer au financement du logement social, par le biais d'une **réforme du supplément de loyer de solidarité**. Celui-ci pourrait être substantiellement accru, avec un objectif d'équité et d'économies budgétaires (600 M€), tout en dégageant de l'ordre de 200 M€ pour financer des priorités en matière de logement social (accession sociale, renforcement du FNAP au profit des PLAI).

Enfin, la mission préconise le **rétablissement de parcours résidentiels** pour les locataires qui en ont la faculté, en particulier vers l'accession, ainsi que **la limitation dans le temps de la durée des baux**, afin de favoriser le réexamen périodique de la situation des locataires.

# SOMMAIRE


**1. LES OCCUPANTS DU PARC SOCIAL PRÉSENTENT DAVANTAGE DE CARACTÉRISTIQUES DE PRÉCARITÉ (COMPOSITION FAMILIALE, EMPLOI) QUE LE RESTE DE LA POPULATION ..... 5**

1.1. La majorité des logements sociaux se situe en zone tendue ..... 6

1.2. Le parc social loge une part importante des familles monoparentales ..... 7

1.3. Les locataires du parc social sont de plus en plus âgés quoique les emménagements récents rajeunissent la population ..... 8

1.4. Les ménages du parc social présentent un taux d'emploi précaire plus élevé ..... 9

1.5. Près de la moitié des locataires du parc occupent leur logement depuis moins de cinq ans, mais un quart l'occupe depuis plus de quinze ans ..... 10

1.6. Dans le parc social, plus de six ménages sur dix ont des niveaux de revenus inférieurs aux plafonds PLAI ..... 12

1.7. La ségrégation spatiale du logement social diminue de 2016 à 2022 ..... 15

**2. LES NOUVELLES DEMANDES DE LOGEMENTS SOCIAUX EXCÈDENT NETTEMENT LES ATTRIBUTIONS, EN PARTICULIER DANS LES ZONES LES PLUS TENDUES .. 17**

2.1. Les dernières années se caractérisent par un déséquilibre marqué entre demandes et attributions de logements sociaux, en particulier en Ile-de-France et dans les régions littorales ..... 17

*2.1.1. Au niveau de la France métropolitaine, les nouvelles demandes excèdent les attributions de logements, à la fois du fait d'une baisse de la mobilité hors du parc social et d'une baisse des mises en service, ce qui se traduit par un accroissement de la tension ..... 17*

*2.1.2. L'Île-de-France demeure la zone où la tension de la demande de logements sociaux est la plus élevée ..... 19*

2.2. La demande de logement social augmente et ses caractéristiques évoluent ..... 21

*2.2.1. La demande de logement locatif social n'a cessé de croître sur la période 2015-2025, atteignant les 2,87 M de demandes actives en septembre 2025 ..... 26*

*2.2.2. Près d'un demandeur sur trois est déjà locataire du parc social ..... 26*

*2.2.3. Les personnes seules sont le profil de ménages demandeur le plus répandu, et leur part croît au cours de la période étudiée pour atteindre 46,5 % en 2024 ..... 28*

*2.2.4. La demande de petites typologies augmente entre 2015 et 2024 ..... 29*

*2.2.5. Plus d'un demandeur sur deux a entre 25 et 44 ans ..... 30*

*2.2.6. La part de demandeurs en emploi stable atteint 43 % en 2024 ..... 31*

*2.2.7. Près des deux-tiers des demandeurs sont éligibles à un logement PLAI ..... 32*

*2.2.8. Plus d'un tiers des demandeurs hors parc social supportent un taux d'effort net supérieur à 35 % ..... 34*

*2.2.9. Un quart des demandes sont déposées par des non-nationaux, pour l'essentiel par des ressortissants de pays hors U.E. ..... 36*

*2.2.10. Le motif de demande de logement social le plus souvent invoqué est le fait de disposer d'un logement trop petit ..... 37*

*2.2.11. La part de demandeurs ayant effectué une demande en direction de six communes ou plus est passée de 17 % à 30 % entre 2015 et 2024 ..... 39*

*2.2.12. Les demandes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable sont en augmentation ... 40*

2.3. Dans un contexte où les attributions de logements diminuent, les attributions à certaines catégories de ménages parmi les plus précaires (prioritaires au titre du droit au logement opposable, familles monoparentales) sont davantage préservées ... 41

*2.3.1. Le cadre juridique des attributions a évolué au cours des dernières années pour favoriser les attributions de logements sociaux aux ménages les plus précaires. Les objectifs légaux ne sont pas encore atteints ... 41*

*2.3.2. Les attributions de logements locatifs sociaux connaissent une baisse continue depuis 2015 ... 45*

*2.3.3. Plus d'un attributaire sur quatre réside déjà dans le parc social ... 46*

*2.3.4. Environ quatre attributions sur dix sont prononcées au bénéfice d'une personne seule ... 47*

*2.3.5. Les deux tiers des logements attribués sont des trois pièces ou plus, en décalage avec la concentration de la demande sur les « petites typologies » ... 48*

*2.3.6. Bien que plus jeunes que les demandeurs, les attributaires sont de plus en plus âgés ... 49*

*2.3.7. La part des attributaires en emploi stable atteint 45,81 % en 2024 ... 50*

*2.3.8. Plus de sept foyers attributaires sur dix se situent sous les plafonds PLAI 51*

*2.3.9. Le niveau de vie médian des foyers attributaires augmente au cours de la période mais reste toujours situé sous le seuil de pauvreté ... 53*

*2.3.10. Le temps d'attente moyen des ménages ayant obtenu un logement social est de plus en plus long, en particulier dans les zones 1bis et 1 ... 54*

*2.3.11. Trois attributions sur quatre concernent des ménages de nationalité française ... 55*

*2.3.12. La part de demandes satisfaites motivées par le fait de disposer d'un logement trop petit augmente au cours de la période étudiée, et atteint près d'un tiers en 2024 ... 56*

*2.3.13. Les attributions prononcées au titre du DALO augmentent en valeur absolue mais pas assez rapidement pour faire augmenter les taux d'attributions ... 57*

2.4. Au cours des dernières années, un nombre décroissant de ménages quitte le parc social, dans un contexte de rareté et de cherté du parc privé, ce qui plaide pour relancer des parcours résidentiels ... 59

*2.4.1. Plusieurs évolutions législatives récentes ont visé à favoriser les mobilités ... 59*

*2.4.2. Le taux de mobilité diminue, tant pour les sorties du parc social que pour les déménagements en son sein ... 60*

*2.4.3. Pour les locataires qui en ont la faculté, des parcours résidentiels doivent être proposés, en particulier vers l'accession ... 63*

*2.4.4. L'instauration de baux à durée limitée pourrait faciliter les mutations des ménages dont les ressources excèdent 150 % des plafonds, ou en situation de sous-occupation ... 63*

**3. LES LOYERS BAS DU PARC SOCIAL PERMETTENT DE MODÉRER LE TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES QUI Y SONT LOGÉS ... 65**

3.1. Malgré les tentatives de remise en ordre au cours des dernières années, les loyers du parc social restent fortement liés à la date de construction du logement, davantage qu'aux conditions de marché ou qu'aux caractéristiques du bien ... 65

*3.1.1. Réglementairement, la fixation des loyers du parc social tient compte de nombreux paramètres, notamment la localisation du bien, sa surface et son mode de financement* ... *65*
*3.1.2. Plusieurs dispositifs dérogatoires au mode de fixation des loyers décrit ci-dessus ont été adoptés au cours des dernières années, mais ils sont très peu utilisés par les bailleurs sociaux* ... *68*
*3.1.3. Le parc construit depuis les années 1990 a des loyers plus élevés que les loyers du parc construit antérieurement. Cela explique, en partie, la croissance du nombre de ménages payant des loyers supérieurs à leur plafond de loyer APL* ... *71*
*3.1.4. La dynamique des loyers du parc social est plus rapide que celle du parc privé et que celle des plafonds APL. Mais elle reste inférieure à l'évolution du niveau de vie* ... *74*
*3.1.5. L'écart entre loyers PLAI et PLUS devrait être accru, ainsi que la proportion de PLAI dans les nouvelles opérations* ... *79*

3.2. Le taux d'effort des ménages est un indicateur clé, à la fois d'efficacité (capacité du parc social à réduire le coût du logement pour les ménages aux revenus modestes) et d'équité (adaptation aux capacités de contribution des ménages) ... 80
*3.2.1. Le taux d'effort présente plusieurs définitions, le taux d'effort net représentant le mieux la charge supportée par les ménages* ... *80*
*3.2.2. Le taux d'effort minimal théorique (pour des logements occupés par des ménages au niveau des plafonds de revenus correspondants) des PLUS est relativement plus bas que ceux des PLAI et PLS* ... *81*
*3.2.3. Pour la majorité des ménages du parc social, le taux d'effort décroît avec le revenu* ... *83*
*3.2.4. L'occupation d'un logement social se traduit par un loyer inférieur, ce qui équivaut pour le ménage à une subvention substantielle, en particulier en zone tendue* ... *87*
*3.2.5. Le taux d'effort des ménages du parc social est ainsi nettement inférieur à celui des ménages du parc privé, quoiqu'il ait augmenté au cours des dernières années* ... *98*

**4. LES APL, QUI EST UN DES SOCLES DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DU LOGEMENT SOCIAL EN SOLVABILISANT LES MÉNAGES MODESTES QUI Y SONT LOGÉS, POURRAIENT ÊTRE MARGINALEMENT RECENTRÉES ... 105**

4.1. Le cadre juridique des aides personnelles au logement, et en particulier des APL, a fortement évolué au cours des dernières années ... 105
4.2. Deux canaux sont ouverts aux ménages pour demander à bénéficier des APL, y compris *via* les bailleurs sociaux eux-mêmes ... 110
4.3. Les APL sont financées par le FNAL, qui n'est abondé que par des ressources budgétaires à compter de 2025 ... 111
4.4. Le coût budgétaire des APL aux locataires, qui atteint 7,04 Md€ en 2024, a été modéré ces dernières années par la mise en œuvre de la RLS et la réforme de la contemporanéisation ... 112
4.5. Les APL, qui ciblent principalement les ménages des deux premiers déciles de revenus, bénéficient à 46 % des locataires du parc social ... 116
4.6. Le taux d'effort net des allocataires du parc public est 45 % moindre que leur taux d'effort brut, ce qui illustre la solvabilisation des ménages par les APL ... 118
4.7. Les aides personnelles au logement permettent de couvrir 29 % du chiffre d'affaires locatif des bailleurs sociaux, mais ne prémunissent pas des risques d'impayés ... 121

4.8. Le risque de fraude sur les aides personnelles au logement apparaît principalement lié aux données déclaratives ..... 122
4.9. Les APL peuvent être évaluées positivement : elles apparaissent majoritairement ciblées vers les ménages aux revenus modestes, et contribuent à alléger la charge de leur loyer, davantage que dans d'autres pays européens ..... 123
4.10.. Les aides personnelles au logement pourraient être recentrées, en les supprimant pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés ainsi que les étudiants extra-communautaires non-boursiers ..... 124

**5. DEUX MODULATIONS RÉGLEMENTAIRES DES MONTANTS VERSÉS PAR LES MÉNAGES SONT MISES EN PLACE EN FONCTION DE LEURS REVENUS : POUR LES BAS REVENUS, LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ ; POUR LES HAUTS REVENUS, LE SUPPLÉMENT DE LOYER DE SOLIDARITÉ ..... 126**

5.1. Le supplément de loyer de solidarité a été renforcé récemment, mais son rendement reste limité et son mode de calcul ne permet pas de corriger certaines distorsions existantes, ce qui plaide pour sa réforme ..... 126
*5.1.1. Le SLS a été renforcé par la loi égalité-citoyenneté de 2017 ..... 126*
*5.1.2. Plusieurs facteurs limitent le montant collecté par le SLS : 40 % des logements sont exemptés, et plusieurs bailleurs appliquent incorrectement la réglementation. En outre, le statut vis-à-vis du SLS de 12 % des logements n'est pas transmis par les bailleurs sociaux à l'État ..... 129*
*5.1.3. La loi LEC a permis d'accroître de 41 % le produit du SLS, qui atteint 141 M€ en 2024. Ce montant, versé par une minorité de locataires du parc social, reste marginal comparativement au montant des loyers ..... 131*
*5.1.4. Quoique le SLS soit plus élevé en zone tendue, son montant reste faible comparativement à l'écart entre les loyers du parc social et du privé ..... 132*
*5.1.5. 44 % du produit du SLS est concentré sur quatre départements d'Ile-de-France ..... 135*
*5.1.6. Compte tenu de leur taux d'effort bas, les locataires à revenus moyens à élevés pourraient davantage contribuer au financement du logement social, par le biais d'une révision du supplément de loyer de solidarité .. 136*

5.2. La réduction de loyer de solidarité a été mise en place afin de diminuer le coût des APL pour l'État, au prix d'un mécanisme lourd et complexe. Il n'est pas préconisé de la renforcer ..... 143
*5.2.1. La RLS, instaurée en 2018, est un mécanisme pilotable permettant à l'État de réaliser des économies sur les APL, par le biais d'une réduction du loyer des ménages les plus modestes logés dans le parc social ..... 143*
*5.2.2. Les parties prenantes de la RLS critiquent la lourdeur et la complexité du dispositif ..... 147*
*5.2.3. La RLS a plafonné à 1,3 Md€ avant de baisser de 200 M€ en 2025 en contreparties d'engagements d'investissement de la part du secteur ..... 148*
*5.2.4. La péréquation vise à corriger les effets anti-sociaux de la RLS, en répartissant son coût uniformément sur les bailleurs sociaux au prorata des loyers de l'ensemble de leur parc social, plutôt que sur les seuls loyers des ménages les plus modestes ..... 149*
*5.2.5. En synthèse, la RLS permet à l'État de réaliser des économies budgétaires pilotables au prix d'un mécanisme complexe, source de coûts de gestion, d'erreurs et d'effets de bord problématiques, et difficilement lisible pour les locataires ..... 149*
*5.2.6. La mission n'a pas retenu une taxation renforcée du chiffre d'affaires des bailleurs ..... 150*

**Annexe I**

# INTRODUCTION

La présente annexe rassemble les analyses relatives aux usagers du parc social. Elle poursuit plusieurs objectifs en ce sens :

- connaître l'occupation du parc social[1] et son évolution dans le temps (partie 1) ;
- comprendre l'évolution de la demande de logements sociaux, des attributions et des mobilités (partie 2) ;
- étudier les loyers du parc social, et les comparer avec les revenus des ménages qui y sont logés (taux d'effort) et les loyers du parc privé (partie 3) ;
- examiner les aides personnalisées au logement (APL), leur ciblage et leur capacité à solvabiliser les ménages modestes vis-à-vis des bailleurs sociaux (partie 4) ;
- analyser les dispositifs affectant les niveaux de loyers, à la hausse (supplément de loyer de solidarité – SLS) et à la baisse (réduction de loyer de solidarité – RLS) (partie 5).

Enfin, la partie 6 approfondit les pistes de recommandations de la mission concernant ces différents sujets, afin de répondre à la commande de la lettre de mission.

Tout au long de cette analyse, la mission adoptera plusieurs prismes. Deux de ces prismes (types de logements sociaux et zonages géographiques) sont présentés dans les encadrés ci-dessous.

**Encadré 1 : Les modèles du logement social en Europe**

Trois modèles de logement social coexistent historiquement en Europe :

- le modèle universaliste, sans conditions d'accès, destiné à réguler le marché du logement via une offre abondante à bas loyers. Ce modèle avait notamment cours aux Pays-Bas ou en Suède. Il a toutefois été contraint par les normes européennes en matière de service d'intérêt économique général (SIEG)[2] ;
- le modèle généraliste, comportant des logements avec des plafonds de ressources faibles et d'autres relativement élevés, visant à la fois à offrir des loyers bas aux ménages modestes et à équilibrer son financement par des ménages dont les ressources permettent une plus grande participation, tout en assurant la mixité sociale. Ce modèle est historiquement celui de la France ;
- le modèle résiduel, dans lequel le logement social est réservé aux ménages modestes auxquels le marché privé n'est pas accessible. Ce modèle est historiquement présent dans le sud de l'Europe et s'est également développé en Angleterre.

*Source :* SIEG logement social et droit français *; Foulquier, Fuchs-Cessot et Hasquenoph, mars 2024 ;* Loi ELAN : rupture ou simple accélérateur de la transformation du modèle français du logement social*, Driant, 2019 ; mission.*

[1] Seul le parc social détenu par des bailleurs sociaux est analysé dans la présente annexe.

[2] Dans sa lettre du 14 juillet 2005 relative à l'aide d'État E 2/2005 relative au logement social aux Pays-Bas, la Commission européenne a indiqué que la définition du SIEG du logement social devait établir un lien direct avec les ménages défavorisés.

Juridiquement, la France fait ainsi partie des pays d'Europe ayant une approche « généraliste » du logement social, celui-ci n'étant pas réservé aux ménages les plus défavorisés. Toutefois, comme développé en partie 2.3, les attributions sont orientées de manière croissante vers les ménages modestes. Ainsi, si le parc social reste généraliste juridiquement, il devient de manière croissante « résidualiste » selon la classification opérée par la littérature académique sur le logement social. Se pose ainsi la question de l'accès au logement des ménages ni suffisamment modestes pour être prioritaires pour un logement social, ni suffisamment solvable pour prétendre à l'accession ou au marché locatif privé dans les zones les plus demandées[3].

**Encadré 2 : Types de logements sociaux**

Il existe trois types de logements sociaux, qui vont du plus social (prêt locatif aidé d'intégration – PLAI) au moins social (prêt locatif social – PLS) en passant par les PLUS (prêt locatif à usage social). Ils sont caractérisés par :

- **des taux d'intérêt de prêts sur fonds d'épargne préférentiels :** plus le logement financé a un caractère social, plus le taux d'intérêt demandé par la Banque des territoires est bas ;
- **des plafonds de loyers**, d'autant plus bas que le type de logements est social. Ces plafonds de loyers sont fixés dans une convention, dénommée convention APL. Ils doivent être inférieurs ou égaux aux plafonds de loyers réglementaires en vigueur à la date de la signature de la convention (cf. tableau 66) ;
- **des plafonds de ressources pour les locataires** : les PLAI sont réservés aux ménages modestes, tandis que les classes moyennes sont éligibles aux PLS (cf. tableau 11 et suivant).

*Source : Mission.*

[3] Ce paragraphe se fonde également sur les développements de l'article *Le changement d'état du logement social*, Leplaideur, Le Goff, 2021.

**Encadré 3 : Zonages applicables au logement social**

Deux zonages sont appliqués au logement social, afin de différencier le soutien au logement en fonction du degré de tension existant entre l'offre et la demande de logements :

- le zonage ABC vise à développer l'offre de logements, principalement via le soutien à la construction neuve (privée comme publique). Il est également employé pour fixer le niveau des loyers des PLS et des logements intermédiaires ;
- le zonage 123 vise à assurer la solvabilisation des ménages et l'équilibre financier des opérations de construction. Il est utilisé dans le calcul des aides personnelles au logement (APL) ainsi que dans le calcul des loyers plafonds des logements sociaux financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou en prêt locatif à usage social (PLUS).

Le zonage ABC présente cinq niveaux de tension : le plus élevé, en zone Abis, concerne Paris et sa couronne, certaines communes du bassin genevois et de la vallée de l'Arve, des communes de la Côte d'Azur et la ville de Chantilly. Le plus faible, en zone C, concerne des territoires ruraux. Une large part de la Haute-Savoie et de la Savoie, de la côte méditerranéenne ainsi que des métropoles régionales (Lyon, Marseille, Montpellier, Bordeaux, Toulouse, Lille, Strasbourg, Nantes et Rennes) sont en zone A.

À la date de la mission, le zonage ABC a été révisé pour la dernière fois le 5 septembre 2025. 468 communes ont été reclassées vers une zone plus tendue, et 19 ont été déclassées vers une zone moins tendue.

**Figure 1 : Zonage ABC en vigueur depuis le 5 septembre 2025**



*Source : DHUP.*

Le zonage 123 présente quatre niveaux de tension :

- la zone 1bis est composée de Paris et de ses communes limitrophes ;
- la zone 1 correspond aux communes de l'agglomération de Paris, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles de la région d'Île-de-France (hors communes de la zone I bis) ;
- la zone 2 comprend le reste de la région d'Île-de-France, les agglomérations et communautés urbaines de plus de 100.000 habitants et les communes rattachées à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de programme local de l'habitat regroupant plus de 100 000 habitants au dernier recensement connu, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors de la région d'Ile-de-France, les îles non reliées au continent, les ex-cantons suivants du département de l'Oise : Creil, Nogent-sur-Oise, Creil-Sud, Chantilly, Montataire, Neuilly-en-Thelle, Pont-Sainte-Maxence, Senlis, Nanteuil-le-Haudoin ;
- la zone 3 est définie comme le reste du territoire national (hors outre-mer).

**Figure 2 : Zonage 123 en vigueur depuis le 1er juillet 2020**




*Source : USH.*

Le zonage 123 est moins souvent révisé que le zonage ABC, du fait de son incidence budgétaire sur le coût des APL. Sa dernière révision date du 27 mai 2020 et concerne une unique commune, Trilport (Seine-et-Marne), reclassée en zone 1.

Les zonages ABC et 123 ne correspondent pas : au 1er janvier 2025 (donc avant le reclassement du 5 septembre 2025), parmi les communes situées en zones Abis et A, 342 sont en zone 2 et 118 en zone 3 ; parmi les communes situées en zones B1 et B2, 279 sont en zone 1 et 2 747 en zone 3 ; parmi les communes situées en zone C, 108 sont en zone 2. Cette absence de correspondance conduit :

- dans le parc privé, des montants d'APL non corrélés au niveau de cherté des loyers ;
- dans le parc social PLUS / PLAI, des niveaux de loyers trop bas pour pouvoir équilibrer les opérations dans certaines zones tendues, où le foncier est cher.

**Une refonte des zonages, et particulièrement du zonage 123, serait coûteuse pour les finances publiques. Il s'agirait toutefois d'un emploi utile pour une partie des économies exposées dans le rapport de synthèse de la mission.**

À plus long terme, **une réflexion devrait être engagée pour faire reposer les zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement**. Ces critères permettraient d'adapter le zonage d'une commune, voire d'un quartier donné, lorsque le contexte de son marché du logement évolue.

**Proposition n° 1 : Allouer le produit d'une partie des économies présentées dans le rapport de synthèse à la refonte du zonage 123. Engager une réflexion pour faire reposer les zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement *[DHUP]*.**

*Source : DHUP ; USH ; Rapport d'information du Sénat relatif au bilan du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) enregistré le 1er juillet 2025 ; Mission.*

# 1. Les occupants du parc social présentent davantage de caractéristiques de précarité (composition familiale, emploi) que le reste de la population

La présente partie se fonde sur :

- une étude de l'Insee d'avril 2025[4], portant sur l'analyse des données Fidéli 2022 ;
- les données de l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) dans ses éditions 2018 à 2022 (cf. encadré 4). Pour 2022, le nombre de réponses en France métropolitaine prises en compte dans les résultats de l'enquête est de 3,64 millions[5] ;
- les données du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) pour les données relatives aux loyers et à l'ancienneté du bail ;
- pour la partie 1.7, une étude de l'Institut des politiques publiques.

**Encadré 4 : L'enquête sur l'occupation du parc social (OPS)**

L'enquête OPS est une enquête biennale (triennale jusqu'en 2012) ayant pour objectif l'élaboration d'un rapport sur les caractéristiques démographiques et sociales des occupants du parc locatif social. Elle est réalisée depuis 1996 et s'appuie sur les articles L.442-5 et L.300-3 du code de la construction et de l'habitation. L'arrêté du 3 août 2022 fixe les modalités de recueil des données de l'enquête.

Pour recueillir les informations demandées par l'administration, chaque organisme de logement social alimente l'outil de cartographie du GIP-SNE (système national d'enregistrement des demandes de logement locatif social) de l'occupation sociale du parc social conformément à une trame d'enquête. Le formulaire d'enquête comprend les variables suivantes :

- la composition familiale ;
- l'âge ;
- la situation professionnelle ;
- les revenus.

Les données sont recueillies et détaillées à la maille logement. Les bailleurs interrogent l'ensemble de leurs locataires, l'enquête prend donc la forme d'un recensement. La non-réponse ne fait l'objet d'aucune correction.

Les données antérieures à 2018 n'ont pas été fiabilisées par le GIP-SNE qui gère l'enquête, les analyses à partir d'OPS se bornent donc à la période 2018-2022 (le millésime 2024 n'étant pas encore disponible à date). Les taux de réponse étant beaucoup plus faibles dans les départements et régions d'outre-mer (28,7 % en Guyane pour 2020), **les résultats de l'enquête ne peuvent être considérés comme représentatifs que pour la France métropolitaine**.

*Source : IGF pôle Science des données.*

En 2022, 16 % de la population vivant dans un logement ordinaire en France sont locataires du parc social, soit 4,6 millions de ménages et 10,5 millions de personnes[6].

[4] *En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans* ; Insee ; avril 2025.

[5] Soit un taux de réponse de 82 % rapporté au nombre de logements occupés.

[6] *Source :* En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans *; INSEE, 2025.*

## 1.1. La majorité des logements sociaux se situe en zone tendue

**La majorité des logements sociaux occupés, environ 75 %, se situe en zones tendues** (hors zone B2 et C, cf. tableau 1)[7]. Bien que cette proportion reste relativement stable entre 2014 et 2022, le nombre de ménages locataires du parc social croît beaucoup moins en zones non tendues que dans les zones tendues sur la même période. Le nombre de ménages locataires en zone A présente ainsi une progression de l'ordre de 10,5 % sur la période tandis qu'en zone C il n'augmente que de 1,7 %. Il convient de souligner qu'en zone Abis, l'évolution est relativement plus faible qu'en zone A (3,6 %), vraisemblablement du fait de la rareté du foncier disponible.

**Tableau 1 : Ménages locataires du parc social, par zonage (France métropolitaine)**

| Zone | 2014 (en M) | 2014 (en %) | 2016 (en M) | 2016 (en %) | 2018 (en M) | 2018 (en %) | 2020 (en M) | 2020 (en %) | 2022 (en M) | 2022 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zonage 123 | | | | | | | | | | |
| 1 bis | 0,36 | 8,6 | 0,37 | 8,5 | 0,38 | 8,5 | 0,39 | 8,5 | 0,37 | 8,2 |
| 1 | 0,73 | 17,4 | 0,73 | 17,0 | 0,77 | 17,4 | 0,79 | 17,4 | 0,78 | 17,4 |
| 2 | 1,79 | 42,8 | 1,85 | 43,2 | 1,91 | 43,2 | 1,96 | 43,3 | 1,95 | 43,4 |
| 3 | 1,31 | 31,3 | 1,34 | 31,2 | 1,37 | 30,9 | 1,39 | 30,8 | 1,39 | 31,0 |
| Zonage ABC | | | | | | | | | | |
| Abis | 0,55 | 13,2 | 0,56 | 13,1 | 0,58 | 13,1 | 0,59 | 13,0 | 0,57 | 12,7 |
| A | 1,14 | 27,3 | 1,17 | 27,3 | 1,23 | 27,7 | 1,27 | 28,0 | 1,26 | 28,2 |
| B1 | 1,39 | 33,1 | 1,43 | 33,4 | 1,47 | 33,3 | 1,51 | 33,4 | 1,50 | 33,5 |
| B2 | 0,52 | 12,3 | 0,53 | 12,4 | 0,54 | 12,2 | 0,55 | 12,2 | 0,55 | 12,2 |
| C | 0,59 | 14,1 | 0,60 | 13,9 | 0,60 | 13,6 | 0,61 | 13,4 | 0,60 | 13,4 |

*Source : RPLS 2014-2022 ; Champ : logement conventionné du parc social (hors PLI) loué avec contrat de location ; calculs : IGF pôle Science des données.*

Plus de 85 % du parc social est en logement PLUS (cf. partie 3.1), et 40 % est en logement PLUS construit avant 1977 (donc avec des loyers plus bas). Les logements PLAI et PLS représentent chacun de l'ordre de 6 à 7 % du parc social.

**Tableau 2 : Ménages locataires du parc social, par zonage (France métropolitaine)**

| Type de logement | 2022 (en milliers) | 2022 (en %) |
|---|---|---|
| PLAI | 314 | 6,4 |
| PLUS construit avant 1977 | 1 964 | 39,8 |
| PLUS construit après 1977 | 2 323 | 47,1 |
| PLS | 334 | 6,8 |

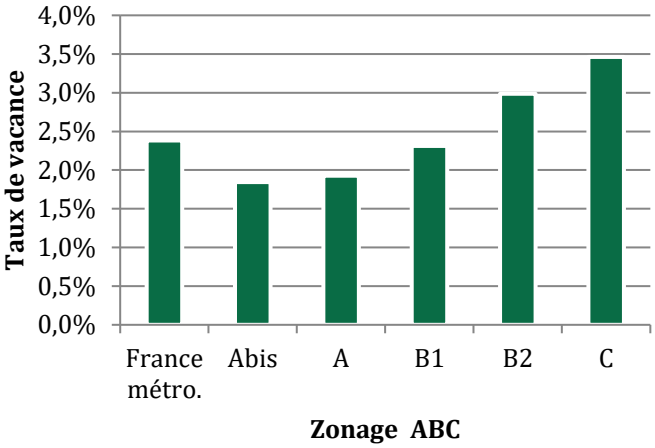
*Source : RPLS 2022 ; Champ : parc social ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[7] Cette concentration en zone tendue se retrouve dans le parc locatif privé : 62 % des logements du parc locatif privé se situent dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants.

Parmi les logements inoccupés, certains sont indisponibles pour travaux. D'autres sont proposés à la location, mais inoccupés. Ceux-ci permettent d'approcher les tensions locatives sur la base du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS). **Plus une zone est détendue, plus la part des logements proposés à la location mais vide est importante** (cf. graphique 1). Ces taux restent toutefois très faibles notamment le taux de vacance de plus trois mois, qui est de 1,16 %[8]. À titre de comparaison, au 1er janvier 2021, le taux de vacance de courte durée (moins d'un an) est de 5,4 % en moyenne dans le parc locatif privé (avec une variabilité relativement limitée d'un territoire à l'autre) et la vacance de longue durée va de 4,7 % à 13,8 %[9].

La vacance de courte durée peut être assimilée à un état nécessaire pour assurer la fluidité des parcours résidentiels.

**Graphique 1 : Taux de vacance[10] des logements sociaux en 2023 (France métropolitaine)**




*Source : RPLS 2023 ; Champ : logement conventionné du parc social (hors PLI) proposé à la location mais vacant ; calculs : IGF pôle Science des données.*

## 1.2. Le parc social loge une part importante des familles monoparentales

**Les familles monoparentales sont sur-représentées dans le parc social : elles représentent environ 23 % des ménages locataires et jusqu'à 30 % des emménagés récents alors qu'elles correspondent à moins de 10 % des ménages de France métropolitaine** (cf. tableau 3). Les familles monoparentales présentant souvent un niveau de vie plus faible[11], elles remplissent de fait plus souvent les critères pour l'attribution de logements sociaux.

À l'inverse, les couples sans enfant sont sous-représentés dans le parc social par rapport à la population générale (12,05 % contre 25,31 %), et plus encore parmi les emménagés récents (9,48 %).

[8] *Source : SDES.*

[9] *Source : SDES.*

[10] La vacance peut être de deux ordres : vacance frictionnelle, liée à la mobilité des ménages, et la vacance de longue durée, liée soit à un manque de demande, soit à des travaux de réhabilitation lourds.

[11] 32,3 % des familles monoparentales sont situées sous le seuil de pauvreté contre 14,5 % pour l'ensemble. Voir Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2024*.

Enfin, la taille moyenne des ménages du parc social s'érode lentement (2,31 en 2018, 2,28 en 2022), en ligne avec l'évolution générale de la taille des ménages tous parcs confondus. Elle reste supérieure à la taille moyenne d'un ménage dans la population générale.

**Tableau 3 : Ménages locataires du parc social, par composition familiale (France métropolitaine)**

| Composition familiale | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|---|---|---|
| **Locataires du parc social** | | | |
| Personne seule (en %) | 39,47 | 40,23 | 40,79 |
| Couple sans enfant (en %) | 13,07 | 12,60 | 12,05 |
| Famille monoparentale (en %) | 21,79 | 22,06 | 22,98 |
| Couple avec enfant (en %) | 22,67 | 22,23 | 21,50 |
| Autres (en %) | 3,01 | 2,88 | 2,68 |
| Taille moyenne du ménage | 2,31 | 2,29 | 2,28 |
| **Locataires du parc social - Emménagés récemment (moins de 2 ans)** | | | |
| Personne seule (en %) | 36,30 | 36,85 | 37,38 |
| Couple sans enfant (en %) | 10,93 | 10,05 | 9,48 |
| Famille monoparentale (en %) | 26,72 | 28,08 | 29,88 |
| Couple avec enfant (en %) | 23,36 | 22,51 | 20,71 |
| Autres (en %) | 2,69 | 2,51 | 2,55 |
| Taille moyenne du ménage | 2,36 | 2,35 | 2,33 |
| **France métropolitaine** | | | |
| Personne seule (en %) | 36,86 | 37,56 | 38,68 |
| Couple sans enfant (en %) | 25,65 | 25,57 | 25,31 |
| Famille monoparentale (en %) | 9,01 | 9,07 | 9,18 |
| Couple avec enfant (en %) | 24,71 | 24,23 | 23,41 |
| Autres (en %) | 3,77 | 3,57 | 3,42 |
| Taille moyenne du ménage | 2,19 | 2,17 | 2,15 |

*Source : OPS 2018-2022, RP Insee ; Champ : logement du parc social loué avec contrat de location (OPS) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

## 1.3. Les locataires du parc social sont de plus en plus âgés quoique les emménagements récents rajeunissent la population

En 2022, les locataires du parc social sont généralement plus âgés que les locataires du parc privé mais plus jeunes que les propriétaires. L'âge médian des locataires du parc social est ainsi de 53 ans contre 42 ans dans le parc locatif privé et 61 ans pour les propriétaires[12].

Plus de huit locataires sur dix ayant emménagé il y a moins de deux ans appartiennent à la classe d'âge 25-64 ans. Les ménages de plus de 64 ans sont quant à eux sous-représentés (9,63 % des nouveaux locataires, cf. tableau 4). Entre 2018 et 2022, la part des plus jeunes ménages (moins de 25 ans) dans le parc social a décru tandis que celle des ménages les plus âgés (65 ans et plus) s'est accrue, en ligne avec le vieillissement de la population française.

**Tableau 4 : Ménages locataires du parc social, par tranche d'âge de la personne de référence (France métropolitaine)**

| Tranche d'âge | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|---|---|---|
| **Locataires du parc social** | | | |
| Moins de 25 ans (en %) | 2,15 | 1,99 | 1,78 |
| 25-39 ans (en %) | 22,56 | 21,77 | 20,92 |
| 40-64 ans (en %) | 50,65 | 50,44 | 50,70 |

[12] En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans - Insee Première - 2047

| Tranche d'âge | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|---|---|---|
| 65 ans et plus (en %) | 24,64 | 25,80 | 26,60 |
| **Locataires du parc social - Emménagés récemment (moins de 2 ans)** | | | |
| Moins de 25 ans (en %) | 8,59 | 8,18 | 8,18 |
| 25-39 ans (en %) | 43,48 | 42,48 | 42,15 |
| 40-64 ans (en %) | 39,62 | 40,16 | 40,05 |
| 65 ans et plus (en %) | 8,31 | 9,17 | 9,63 |
| **France métropolitaine** | | | |
| Moins de 25 ans (en %) | 5,02 | 5,14 | 5,23 |
| 25-39 ans (en %) | 21,20 | 21,10 | 20,86 |
| 40-64 ans (en %) | 45,54 | 45,17 | 44,69 |
| 65 ans et plus (en %) | 28,24 | 28,59 | 29,22 |

*Source : OPS 2018-2022 ; RP Insee ; Champ : logement du parc social loué avec contrat de location (OPS) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

## 1.4. Les ménages du parc social présentent un taux d'emploi précaire plus élevé

Selon l'enquête OPS, **un résident du parc social sur cinq était en emploi précaire[13] ou au chômage en 2022** tandis que cette situation ne concerne qu'une personne sur huit en France métropolitaine (cf. tableau 5). Parmi les emménagés récents, ces profils représentent 27,2 % des locataires. Cependant, ce constat peut être nuancé sur le décompte du chômage, l'enquête OPS pouvant surestimer le nombre de chômeurs (cf. encadré 5).

Les ménages en emploi stable connaissent une stabilité sur la période 2018-2022, autour de 34 % des locataires et 38 % des emménagés récents. Ce niveau est inférieur à celui en France (44 %).

La part des retraités (approchée par la part des inactifs de plus de 64 ans) dans le parc social est proche de celle en population générale (20 % vs 22 %), cette proportion est inférieure parmi les emménagés récents (8 %), en lien avec leur plus jeune âge (cf. partie 1.3). Les autres inactifs représentent quant à eux plus d'un quart des occupants du parc social.

**Tableau 5 : Ménages locataires du parc social, par situation professionnelle des occupants (France métropolitaine)**

| Situation professionnelle | 2018 (en %) | 2020 (en %) | 2022 (en %) |
|---|---|---|---|
| **Locataires du parc social** | | | |
| Actifs occupés | 43,53 | 43,17 | 43,05 |
| *dont en emploi stable* | *34,17* | *33,95* | *34,29* |
| *dont en emploi précaire* | *9,36* | *9,22* | *8,75* |
| Au chômage | 12,56 | 11,72 | 11,34 |
| Inactifs | 43,92 | 45,11 | 45,61 |
| *dont inactifs de plus de 64 ans* | *19,20* | *20,12* | *20,39* |
| *dont autres inactifs* | *24,72* | *24,99* | *25,22* |
| **Locataires du parc social - Emménagés récemment (moins de 2 ans)** | | | |
| Actifs occupés | 53,14 | 52,60 | 52,27 |
| *dont en emploi stable* | *38,22* | *38,10* | *38,75* |
| *dont en emploi précaire* | *14,92* | *14,50* | *13,51* |
| Au chômage | 15,08 | 14,21 | 13,69 |
| Inactifs | 31,78 | 33,19 | 34,05 |
| *dont inactifs de plus de 64 ans* | *7,01* | *8,01* | *8,16* |
| *dont autres inactifs* | *24,77* | *25,18* | *25,89* |

[13] Au sens de l'enquête OPS, les emplois précaires incluent notamment les majeurs salariés en contrat à durée déterminée, les intérimaires, les apprentis, les stagiaires et les titulaires de contrats aidés.

| Situation professionnelle | 2018 (en %) | 2020 (en %) | 2022 (en %) |
|---|---|---|---|
| **France hors Mayotte** | | | |
| Actifs occupés | | 50,17 | |
| *dont en emploi stable* | | *43,97* | |
| *dont en emploi précaire* | | *6,20* | |
| Au chômage | - | 4,37 | - |
| Inactifs | | 45,47 | |
| *dont inactifs de plus de 64 ans* | | *21,91* | |
| *dont autres inactifs* | | *23,55* | |

*Source : OPS 2018-2022, EEC 2020 Insee ; Champ : logement du parc social loué avec contrat de location en France métropolitaine (OPS) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Encadré 5 : La mesure du chômage dans OPS**

Le chômage au sens du BIT (bureau international du travail) mesuré par l'Insee est une personne âgée de quinze ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions :

- être sans emploi durant une semaine donnée ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ;
- avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Le chômage mesuré par l'enquête OPS est quant à lui purement déclaratif. Le nombre de chômeurs dans l'enquête OPS peut ainsi être différent.

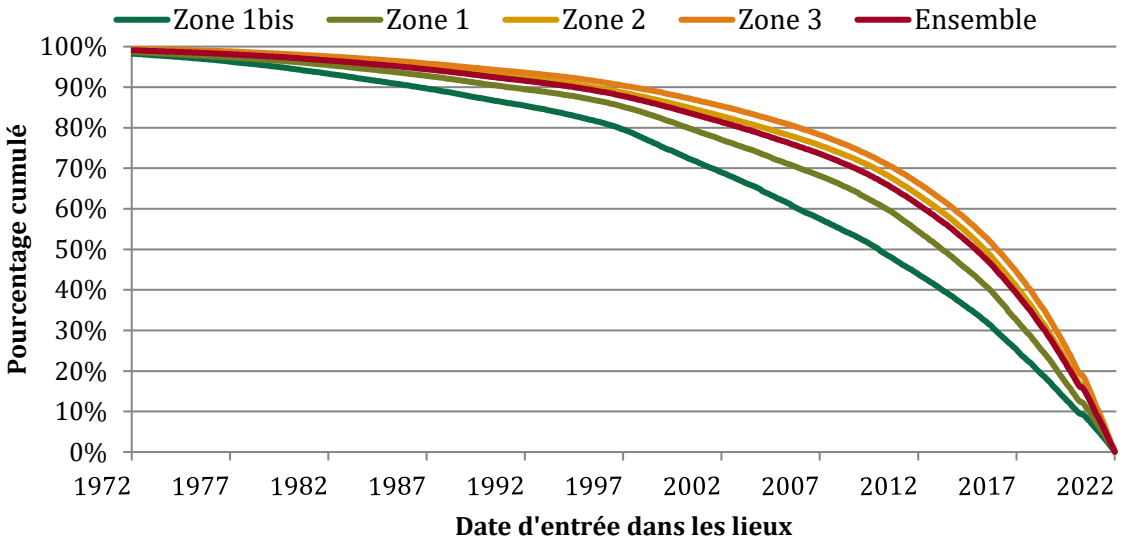
*Source : IGF pôle Science des données.*

## 1.5. Près de la moitié des locataires du parc occupent leur logement depuis moins de cinq ans, mais un quart l'occupe depuis plus de quinze ans

**À l'échelle de la France métropolitaine, la durée médiane d'ancienneté des locataires du parc social en 2022 était de 86 mois soit un peu plus de 7 ans** (cf. graphique 2). L'ancienneté dans le logement est mesurée grâce aux dates de signature des baux renseignées dans le RPLS[14].

[14] L'ANCOLS a également publié une analyse de la durée d'occupation de leur logement social par les ménages, s'appuyant sur le suivi d'une cohorte d'emménagés. La méthode alternative présentée ici s'appuyant sur une analyse du stock donne plus de poids aux ménages qui restent longtemps que celle de l'ANCOLS.

**Graphique 2 : Ancienneté des baux du parc social en 2022, par zonage 123 (France métropolitaine)**




*Source : RPLS 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*
*Note de lecture : En 2022, la moitié des baux de la zone 1 bis ont été signés il y a plus de 12 ans (en 2010).*

Ainsi, près de la moitié des locataires du parc occupent leur logement depuis moins de cinq ans, mais un quart l'occupe depuis plus de quinze ans. Cette part des locataires du parc social occupant leur logement depuis plus de quinze ans est croissante entre 2014 et 2022. Ce constat est plus marqué dans les zones les plus tendues. Ainsi, à Paris et dans ses communes limitrophes, *i.e.* en zone 1 bis, la moitié des locataires du parc social occupent leur logement depuis plus de douze ans, 42,5 % des ménages l'occupent depuis plus de quinze ans (cf. tableau 6)

**Tableau 6 : Ancienneté dans le logement, par zonage 123 (France métropolitaine)**

| Zone | Ancienneté | 2014 (en %) | 2016 (en %) | 2018 (en %) | 2020 (en %) | 2022 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 bis | moins de 2 ans | 10,9 | 11,8 | 11,7 | 11,0 | 10,1 |
| | de 2 à 5 ans | 16,4 | 15,2 | 15,5 | 16,1 | 15,2 |
| | de 6 à 10 ans | 19,1 | 18,7 | 18,4 | 18,1 | 18,6 |
| | de 11 à 15 ans | 15,7 | 15,0 | 14,0 | 13,5 | 13,6 |
| | plus de 15 ans | 37,8 | 39,3 | 40,3 | 41,2 | 42,5 |
| 1 | moins de 2 ans | 15,7 | 15,4 | 16,2 | 14,8 | 13,3 |
| | de 2 à 5 ans | 20,9 | 20,7 | 19,4 | 20,3 | 19,2 |
| | de 6 à 10 ans | 19,4 | 19,8 | 21,0 | 21,3 | 22,0 |
| | de 11 à 15 ans | 14,6 | 13,4 | 12,2 | 12,1 | 13,7 |
| | plus de 15 ans | 29,5 | 30,8 | 31,3 | 31,6 | 31,9 |
| 2 | moins de 2 ans | 21,8 | 22,1 | 21,5 | 20,0 | 17,8 |
| | de 2 à 5 ans | 23,2 | 23,0 | 23,2 | 23,5 | 23,0 |
| | de 6 à 10 ans | 18,5 | 19,2 | 20,3 | 21,4 | 22,7 |
| | de 11 à 15 ans | 12,3 | 11,1 | 10,6 | 10,8 | 12,2 |
| | plus de 15 ans | 24,3 | 24,6 | 24,4 | 24,4 | 24,4 |
| 3 | moins de 2 ans | 24,9 | 24,5 | 23,9 | 22,9 | 20,4 |
| | de 2 à 5 ans | 24,2 | 24,0 | 23,7 | 23,7 | 24,0 |
| | de 6 à 10 ans | 18,8 | 19,5 | 20,4 | 21,0 | 21,9 |
| | de 11 à 15 ans | 11,5 | 10,9 | 10,7 | 11,0 | 11,9 |
| | plus de 15 ans | 20,7 | 21,2 | 21,3 | 21,4 | 21,8 |
| Toutes zones | moins de 2 ans | 20,7 | 20,8 | 20,4 | 19,2 | 17,1 |

| Zone | Ancienneté | 2014 (en %) | 2016 (en %) | 2018 (en %) | 2020 (en %) | 2022 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | de 2 à 5 ans | 22,5 | 22,2 | 22,0 | 22,3 | 22,0 |
| | de 6 à 10 ans | 18,8 | 19,4 | 20,3 | 21,0 | 22,0 |
| | de 11 à 15 ans | 12,7 | 11,8 | 11,2 | 11,3 | 12,5 |
| | plus de 15 ans | 25,3 | 25,9 | 26,0 | 26,2 | 26,5 |

*Source : RPLS 2014-2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

## 1.6. Dans le parc social, plus de six ménages sur dix ont des niveaux de revenus inférieurs aux plafonds PLAI

**Les ménages du parc social sont plus pauvres[15] que la moyenne des ménages.** Le parc social accueillait 35 % des ménages des deux premiers dixièmes de revenus en 2022. Le logement des ménages modestes n'est pas l'apanage du logement social, puisque le parc locatif privé héberge quasiment la même proportion (33 %) de ces ménages[16].

**Les ménages situés dans le premier dixième de revenus sont moins nombreux à être logés dans le parc social que ceux du deuxième dixième**. Cette statistique corrobore les analyses selon lesquelles les ménages les plus modestes auraient plus de difficultés à se voir attribuer un logement social. En effet, ils subiraient notamment dans les territoires tendus une « concurrence » par rapport à d'autres ménages, moins pauvres mais correspondant également aux critères d'attribution[17].

**Tableau 7 : Composition des parcs social et privé, par décile de niveau de vie des ménages en 2022 (en %)**

| Niveau de vie | Locataire du parc social | Locataire du secteur libre |
|---|---|---|
| Inférieur à D1 | 21 % | 15 % |
| D1 à D2 | 23 % | 13 % |
| D2 à D3 | 16 % | 12 % |
| D3 à D4 | 12 % | 12 % |
| D4 à D5 | 9 % | 10 % |
| D5 à D6 | 7 % | 9 % |
| D6 à D7 | 5 % | 8 % |
| Supérieur à D7 | 6 % | 20 % |

*Champ : France métropolitaine, La Réunion et Martinique, ménages vivant dans un logement ordinaire.*

*Source :* En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans*, Insee, 2025 ; mission.*

[15] Il est à noter que la réforme de la RLS a affecté le niveau de vie des ménages, et donc le taux de pauvreté, compte de son mode de calcul. En effet, la RLS a simultanément baissé les APL des ménages du parc social et réduit les loyers de ces ménages. Or seule la réduction des APL affecte le niveau de vie, tandis que la réduction des loyers concerne les dépenses de consommation et n'est donc pas prise en compte dans le niveau de vie. Cette mesure a donc conduit à une baisse des niveaux de vie des ménages habitant dans le parc social, compensée à due concurrence par une baisse de leurs dépenses. D'après l'INSEE, la RLS aurait un effet de + 0,3 point sur le taux de pauvreté, alors qu'elle est en réalité neutre pour les ménages concernés (cf. partie 5.2). *Source :* Revenus et patrimoine des ménages, *INSEE, édition 2021.*

[16] *Source :* En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans *; INSEE, 2025.*

[17] Voir notamment *Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social*, Fondation Abbé Pierre – OFCE, 2023.

**La majorité des ménages locataires du parc social disposent de revenus correspondant aux logements sociaux les plus accessibles**, *i.e.* financés en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)[18]. Parmi les emménagés de moins de deux ans, près d'un ménage sur deux se trouve avec des ressources inférieures à 40 % du PLUS (cf. tableau 8). Pour une personne seule en Île-de-France, cela représente à titre indicatif un revenu maximum de 889 € par mois[19] (le seuil de pauvreté s'élevant à 1 216 € par mois[20]). **Ces constats s'appuient uniquement sur le revenu fiscal de référence (RFR) et ne prennent pas en compte un certain nombre de prestations sociales**

Les revenus des locataires du parc social emménagés récemment sont inférieurs à ceux de l'ensemble des locataires du parc social : plus de 70 % des emménagés récents ont des revenus inférieurs aux plafonds PLAI, tandis que cette proportion est de 61 % pour l'ensemble des locataires du parc social.

**Tableau 8 : Ménages locataires du parc social, par niveau de revenu fiscal de référence, rapporté aux plafonds de loyers du parc social (France métropolitaine)**

| Ressources et éligibilité au logement social | 2018 (en %) | 2020 (en %) | 2022 (en %) |
|---|---|---|---|
| **Locataires du parc social** | | | |
| inf. à 40 % du PLUS - éligible PLAI | 39,74 | 39,23 | 39,89 |
| 40-60 % du PLUS - éligible PLAI | 20,65 | 20,95 | 20,96 |
| 60-100 % du PLUS | 29,07 | 29,44 | 29,11 |
| 100-130 % du PLUS - éligible PLS | 7,49 | 7,44 | 7,25 |
| sup. à 130 % du PLUS | 3,06 | 2,93 | 2,79 |
| **Locataires du parc social - Emménagés récemment (moins de 2 ans)** | | | |
| inf. à 40 % du PLUS - éligible PLAI | 48,61 | 47,58 | 48,49 |
| 40-60 % du PLUS - éligible PLAI | 21,06 | 21,45 | 21,70 |
| 60-100 % du PLUS | 25,60 | 25,81 | 25,04 |
| 100-130 % du PLUS - éligible PLS | 3,88 | 4,17 | 3,90 |
| sup. à 130 % du PLUS | 0,85 | 1,00 | 0,88 |

*Source : OPS 2018-2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[18] Les plafonds de revenus associés aux différentes catégories de logements sont décrits en partie 3.1.1.

[19] Arrêté du 23 décembre 2024 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif

[20] Niveau de vie et pauvreté en 2022 – Revenu, niveau de vie et pauvreté en 2022 | Insee

**Encadré 6 : Approche du revenu dans l'enquête OPS**

Le revenu approché par l'enquête OPS n'est pas exprimé en euros mais en pourcentage des plafonds PLUS. Ces plafonds dépendent notamment de la zone où se situe le logement et du type de ménage occupant (non approchable en raison de l'absence d'informations sur le handicap et les jeunes ménages dans l'enquête OPS). **Il est donc impossible de réaliser un calcul de taux d'effort ou de reste à vivre à partir de l'enquête OPS.**

Le revenu utilisé (revenu fiscal de référence) pour la comparaison aux plafonds PLUS n'intègre pas les minima sociaux (RSA, AAH, ASPA etc.) qui constituent souvent l'essentiel du revenu des ménages les plus modestes[21].

Le bailleur n'a pas les moyens de vérifier si les revenus déclarés incluent bien les ressources de l'ensemble des occupants.

*Source : IGF pôle Science des données.*

**La pauvreté au sein du parc social s'est accentuée au cours des dernières années :** le taux de pauvreté des ménages vivant dans le parc social était de 34 % en 2022, contre 29 % en 2016, tandis que le taux de pauvreté chez les locataires du secteur libre et les propriétaires est resté stable sur cette période.

**La situation de pauvreté des locataires du parc social est plus souvent chronique :** 36 % des personnes en situation de pauvreté chronique sont locataires du parc social ou logées à titre gratuit, alors que cette catégorie de population ne représente que 20 % de la population[22]. Toutefois, la pauvreté chronique reste minoritaire même au sein du parc social : sur une période de neuf ans, 60 % des locataires du parc social ou logés à titre gratuit n'ont connu aucune période de pauvreté, 26 % ont connu une période de pauvreté transitoire, et 14 % une période de pauvreté chronique[23].

Les primo-arrivants récents dans le parc social, plus jeunes, connaissent dans l'ensemble une trajectoire financière ascendante : la croissance de leur niveau de vie est ainsi supérieure à l'ensemble de la population éligible au logement social, toutes situations de logement confondues (+18 % en cinq ans contre +12 %)[24]. Cette amélioration du niveau de vie est homogène selon les zones de tension locative.

**Ainsi, quoique le parc social soit occupé de manière croissante par des ménages pauvres, ceux-ci connaissent en moyenne un accroissement de leurs revenus**.

**La part croissante de ménages pauvres au sein du parc social n'est pas un phénomène isolé :** les autres pays connaissent également un mouvement de « résidualisation » ou le parc de logements sociaux accueille une part croissante d'occupants à bas revenus[25].

---

[21] Les prestations sociales représentent 49,7 % du niveau de vie des ménages les plus modestes. Voir Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages, édition 2024*.

[22] Ces ménages en situation de pauvreté chronique connaissent en moyenne six ou plus années de pauvreté sur une durée d'étude de neuf ans, selon *Les enseignements d'une approche longitudinale de la pauvreté : Le cas de la France au cours des deux premières décennies du XXIème siècle*, Blavier, 2023. Cette étude se fonde sur les données SRCV de l'Insee.

[23] *Source : Ibid.*

[24] Les pourcentages d'augmentation du niveau de vie sont semblables en tenant compte de l'âge plus jeune des primo-arrivants, qui est corrélé à une plus forte dynamique des revenus. *Source :* Les primo-arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires, *ANCOLS, février 2025.* Cette étude se fonde sur des individus entrés dans le parc social sur la période 2012-2014, suivis sur une période de cinq ans. La population éligible au logement social est considérée, dans cette étude, comme l'ensemble des individus appartement à des ménages issus des sept premiers déciles dans la distribution des niveaux de vie des ménages en 2013.

[25] Notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. *Source :* Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain, *OCDE, 2020.*

**La paupérisation du parc ne se traduit pas par une accentuation du nombre de ménages en retard de paiement :** la part de ménages en situation de retard de paiement est stable depuis 2020[26]. Les procédures contentieuses sont en hausse depuis 2020, mais cela traduit un retour à la situation pré-Covid plutôt qu'à une aggravation structurelle[27].

**En 2022, 45,87 % des locataires du parc social perçoivent une aide personnalisée au logement (APL)**. Cette proportion est plus forte chez les emménagés récents que dans l'ensemble du parc puisqu'ils sont 53,20 % à percevoir une APL (cf. tableau 9). L'infléchissement observé entre 2020 et 2022 s'explique par la réforme de 2021 sur la contemporanéisation des ressources des ménages prises en compte pour les calculs des droits à l'APL.

**Tableau 9 : Proportion des ménages bénéficiaires d'une APL (France métropolitaine)**

| | 2018 | 2020 | 2022 |
|---|---|---|---|
| Locataires du parc social | 48,45 % | 48,24 % | 45,87 % |
| Locataires du parc social - Emménagés récemment (moins de 2 ans) | 56,22 % | 57,08 % | 53,20 % |

*Source : OPS 2018-2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

## 1.7. La ségrégation spatiale du logement social diminue de 2016 à 2022

L'Institut des politiques publiques[28] a analysé la mixité résidentielle à différentes échelles (région, EPCI, commune, quartier). Il ressort de cette analyse que :

- **la ségrégation spatiale du logement social (défini à l'encadré 7) diminue au cours des dernières années :** elle était de 36,0 % en 2016, elle est de 32,8 % en 2022[29]. Cette baisse peut être comprise à l'aune de l'effort de rattrapage constaté dans les communes soumises à la loi SRU (cf. annexe II) ;
- la ségrégation spatiale du logement social est due à 71 % par une ségrégation des quartiers au sein d'une même commune, à 15 % par une ségrégation des communes au sein d'un même EPCI, à 9 % par une ségrégation des EPCI au sein d'une même région et à 5 % par une ségrégation entre régions. **La mission retient de ces données que la loi SRU ne suffit pas à elle seule à garantir une mixité résidentielle, puisque les logements sociaux restent très concentrés dans certains quartiers** ;
- **le parc social est fortement représenté dans les QPV** (cf. encadré 8) **:** d'après l'étude de l'Institut des politiques publiques, dans les 311 EPCI contenant au moins un QPV, près d'un tiers des ménages du parc social résident en QPV, contre seulement 2,8 % des ménages du parc privé. Dans les communes comprenant au moins un QPV, 44,3 % des ménages du parc social vivent dans ces QPV, contre 6,3 % des ménages du parc privé ;

[26] Oscillation entre 17,3 % et 19,5 % entre 2020 et 2023. De même, la proportion de ménages logés dans le parc social et présentant un retard de paiement de trois mois ou plus est comprise entre 5,8 % et 6,6 % entre 2020 et 2023. *Source :* Impayés et prévention des expulsions, résultats de l'enquête impayés – données 2023*, USH.*

[27] 36 000 baux ont été résiliés suite à assignation au tribunal en 2023, en hausse de 50 % par rapport à 2020 (24 000 baux), mais à un niveau comparable à la moyenne 2017-2019 (36 000 baux résiliés). *Source : Ibid.*

[28] *Source :* Mixité résidentielle et logement social*, Rapport IPP n° 57, Guyon, Hémet et Milanovic, juin 2025.*

[29] Calcul réalisé sur la base d'un échantillon de 27,77 millions de ménages, résidant dans des EPCI de plus de 25 000 habitants ou comprenant au moins une commune soumise à la loi SRU. Ce taux reporte la mesure de la ségrégation des ménages entre parc social et parc privé, c'est-à-dire à quel point le quartier de résidence explique le fait de vivre en logement social. Un taux de 100 % signifiant une ségrégation totale (un quartier est soit à 100 % constitué de logements sociaux, soit à 100 % constitué de logements privés), tandis qu'un taux de 0 % signifie une répartition parfaitement équilibrée.

- malgré la concentration du logement social dans certains quartiers, **les ménages modestes résidant dans le parc social bénéficient d'une mixité plus forte que les ménages modestes résidant dans le parc privé :** la ségrégation du premier quartile de ménages (les moins aisés) est de 8,7 dans le parc social, contre 10,9 dans le parc privé[30].

**Encadré 7 : L'indicateur de ségrégation spatiale employé par l'Institut des politiques publiques**

L'indice de ségrégation utilisé dans le rapport de l'Institut des politiques publiques est le $R^2$, qui est défini comme le coefficient de détermination de la régression linéaire d'une variable d'intérêt sur des indicatrices de localisation (par exemple, le quartier). La variable d'intérêt peut être l'indicateur de position sociale (IPS) des ménages[31], le fait d'avoir un IPS inférieur au premier décile (ou quartile) national de l'IPS, ou d'autres indicateurs de fragilité, comme le fait d'être un ménage monoparental. Dans ces cas, le $R^2$ mesure alors à quel point le lieu de résidence d'un ménage permet de prédire la valeur de sa variable d'intérêt.

*Source :* Mixité résidentielle et logement social*, Rapport IPP n° 57, Guyon, Hémet et Milanovic, juin 2025.*

**Encadré 8 : Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**

Les QPV sont des territoires d'intervention de l'État et des collectivités territoriales définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 dans l'objectif de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines. Leur liste et leurs contours ont été élaborés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), devenu depuis le 1er janvier 2020 l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

En France métropolitaine, ils ont été identifiés sur la base des données carroyées de revenus par habitant de l'Insee. Dans les départements d'Outre-mer, l'identification s'est faite à partir des données du recensement de la population à l'IRIS. Une fois l'identification opérée, des échanges ont eu lieu au niveau local afin d'affiner le découpage des quartiers et d'en assurer la cohérence sur le terrain.

La liste des quartiers est fixée par le décret n° 2024-806 du 13 juillet 2024 en France métropolitaine et par le décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024 dans les départements d'Outre-mer ainsi qu'à Saint-Martin et en Polynésie française. Au 1er janvier 2025, il y a 1 362 QPV en France métropolitaine, 156 dans les départements d'Outre-mer, 88 en Polynésie française et 3 à Saint-Martin.

*Source : Insee.*

[30] Calcul réalisé sur la base d'un échantillon de 27,77 millions de ménages, résidant dans des EPCI de plus de 25 000 habitants ou comprenant au moins une commune soumise à la loi SRU. Cette analyse mesure la ségrégation des ménages selon leurs revenus et selon leur composition, pour l'ensemble des ménages, ceux résidant dans le parc de logements privé et ceux du parc social. Les ménages du premier quartile sont définis comme tels en rapportant leur indice de positionnement social (IPS) (calculé comme le rapport entre les revenus déclarés par les ménages au titre de leur déclaration d'impôt sur le revenu, et la composition du ménage en unité de consommation) au premier quartile national. Le taux de 8,7 % signifie que 8,7 % de la variation de l'IPS des ménages logés dans le parc social et dont l'IPS est en-dessous du premier quartile s'explique par leur quartier de résidence.

[31] L'Institut des politiques publiques définit l'IPS comme les revenus totaux des ménages par unité de consommation. Cet indicateur est proche de celui du niveau de vie de l'INSEE, à ceci près que l'INSEE calcule le niveau de vie en fonction des revenus *disponibles* par unité de consommation.

# 2. Les nouvelles demandes de logements sociaux excèdent nettement les attributions, en particulier dans les zones les plus tendues

## 2.1. Les dernières années se caractérisent par un déséquilibre marqué entre demandes et attributions de logements sociaux, en particulier en Ile-de-France et dans les régions littorales

### 2.1.1. Au niveau de la France métropolitaine, les nouvelles demandes excèdent les attributions de logements, à la fois du fait d'une baisse de la mobilité hors du parc social et d'une baisse des mises en service, ce qui se traduit par un accroissement de la tension

La présente sous-partie reprend une méthodologie développée par la DHUP pour l'estimation des besoins en logements sociaux, intitulée « La Friche » (cf. annexe II). La mission l'emploie pour illustrer le chaînage entre occupation du parc social, demandes de logements sociaux, attributions et sorties. La mission l'a actualisée avec l'analyse des données du SNE au 31 décembre de chaque année N mis en regard du RPLS au 1er janvier de chaque année N+1, sur le périmètre de la France métropolitaine.

En moyenne sur 2018-2023 (cf. graphique 3), 506 102 nouvelles demandes ont été effectuées chaque année, dont 72 % de la part de ménages non logés dans le parc social et 28 % de la part de ménages logés dans le parc social[32]. **Ce nombre de nouvelles demandes a fortement crû en 2021** (529 097 nouvelles demandes) **et en 2022** (574 507 nouvelles demandes) avant de redescendre à un niveau élevé en 2023 (559 335 nouvelles demandes – cf. graphique 4).

Si l'on excepte l'année 2020, **le nombre d'attributions diminue continument sur la période** : il est en moyenne de 418 243 sur la période 2018-2023 (dont 72 % de demandes hors parc social et 28 % de demandes internes), mais a atteint un point bas de 389 183 en 2023 (dont 72 % de demandes hors parc social et 28 % de demandes internes). La proportion de demandes internes au parc social est donc supérieure, en stock, à la proportion d'attributions correspondant à ces demandes. De surcroît, la part des demandes internes dans les attributions tend à baisser légèrement sur la période : 26,6 % en 2023, contre 28,8 % en 2018. **Dans un contexte de fort accroissement de la demande, les demandes hors parc social paraissent donc privilégiées dans les attributions par rapport aux demandes internes.**

Lorsque le nombre de nouvelles demandes dépasse le nombre d'attributions, le **stock de demandes** augmente. Celui-ci était en moyenne de 2,22 millions sur la période 2018-2023. **Il a crû sur la période** (hormis dans le cas particulier de 2020) et a atteint 2,53 millions en 2023, dont 68 % de demandes hors parc social et 32 % de demandes internes. La proportion de demandes internes est donc supérieure, en stock, à leur proportion dans le flux. **Les demandes internes ont donc tendance à perdurer plus longtemps dans le stock que les demandes hors parc social.**

[32] Il convient de noter que cette demande, dénommée « demande interne au parc social » ou « demande de mutation » peut correspondre effectivement à une demande de changement de logement d'un ménage résidant déjà dans le parc social, mais également à des demandes correspondant à de nouveaux ménages (séparations, décohabitation des enfants…). Ces dernières représentent un tiers des demandes de ménages logés dans le parc social. Le terme « demande interne au parc social » est donc de fait plus approprié que celui de « demande de mutation ».

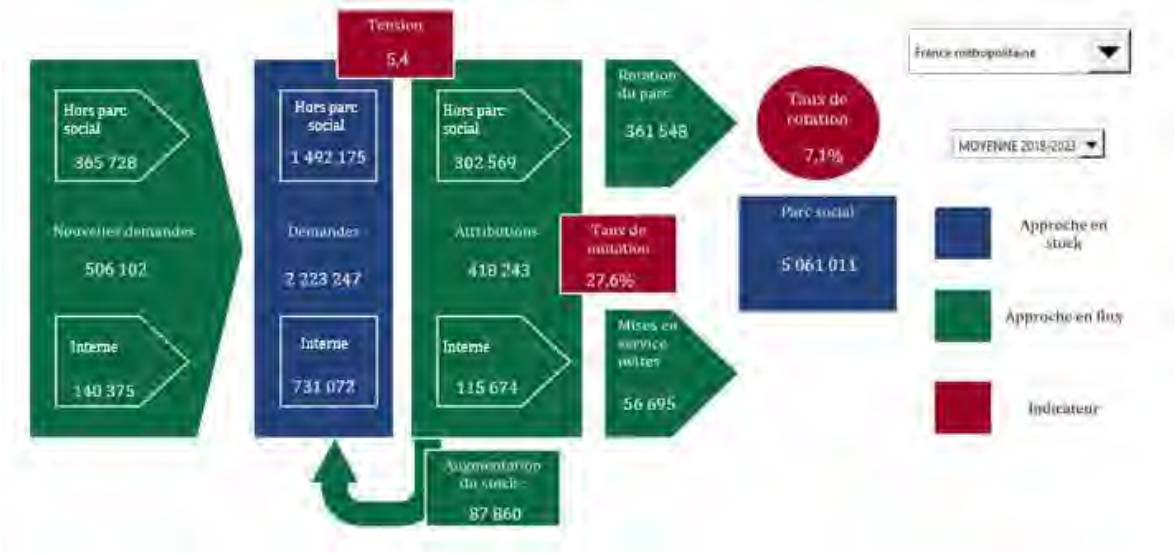
L'intensité de la demande est mesurée par le rapport entre le nombre de demandeurs et le nombre d'attributions, un indicateur aussi appelé « **tension de la demande** ». Celle-ci est de 5,4 en moyenne sur 2017-2023, et culmine à 6,5 en 2023 : il y a donc en moyenne 6,5 demandes pour une attribution cette année-là.

Les attributions peuvent être issues de deux sources : la rotation du parc (logements libérés et reloués) et les mises en service de nouveaux logements.

**Le nombre de logements remis à la location (« relocations ») a connu des à-coups sur la période 2017-2022** (en oscillant entre 360 000 et 390 000 logements, si l'on excepte le cas particulier de 2020) **avant de nettement baisser en 2023**, à 347 000 logements. Dans un contexte où le nombre de logements dans le parc social augmente, cela indique une diminution importante du **taux de rotation** du parc, qui était de 8,0 % en 2017 et a oscillé entre 7,1 % et 7,7 % entre 2018 et 2022 (hors cas particulier de 2020), avant de chuter à 6,7 % en 2023.

**Les mises en service de nouveaux logements (nettes des ventes et des démolitions)**[33] **ont chuté avec la crise sanitaire :** sur la période 2017-2019, la moyenne des mises en service nettes était de 74 842. Sur la période 2021-2023, elle était de 48 152 en moyenne. L'année 2023 est en baisse par rapport aux deux années précédentes.

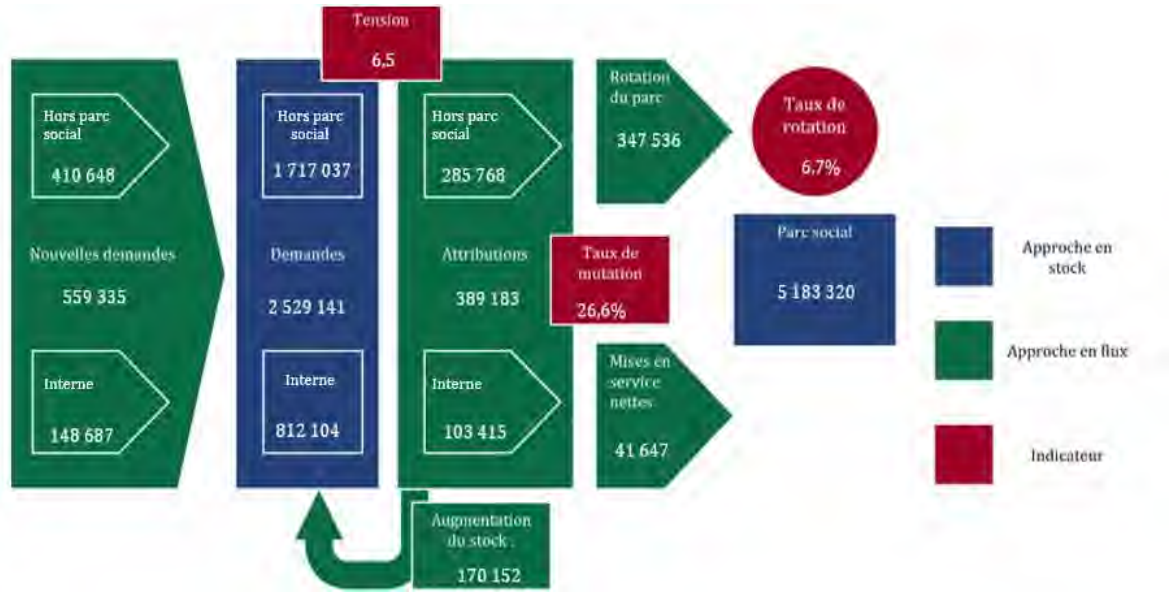
**Graphique 3 : Synthèse des demandes et des attributions dans le parc social, France métropolitaine, moyenne 2018-2023**




*Source : SNE, RPLS, IGF pôle Science des données.*

[33] Calculées comme l'écart entre deux millésimes de RPLS.

**Graphique 4 : Synthèse des demandes et des attributions dans le parc social, France métropolitaine, 2023**




*Source : SNE, RPLS, IGF pôle Science des données.*

Afin d'équilibrer les nouvelles demandes et les attributions de 2023, et donc stabiliser le stock de demandes, il faudrait soit accroître la rotation du parc de 170 000, soit +49 % (ce qui signifierait passer à un taux de rotation de 10 %), soit multiplier par plus de quatre les mises en service nettes. **Compte tenu de la disproportion des deux options, la réponse à l'augmentation de la demande serait à la fois une accélération de la rotation du parc et une augmentation des mises en service.**

### 2.1.2. L'Île-de-France demeure la zone où la tension de la demande de logements sociaux est la plus élevée

À la date de 2023, **les situations régionales sont contrastées** (cf. tableau 10) **:** le niveau de tension oscille entre 2,9 (Bourgogne-Franche-Comté) et 12,2 (Île-de-France). Le taux de rotation comporte la même hétérogénéité, et varie de 3,8 % (Île-de-France) à 10,4 % (Bourgogne-Franche-Comté). **L'Île-de-France constitue un cas particulier de tension exacerbée :** parmi les autres régions, seule Provence-Alpes-Côte d'Azur s'approche de ses niveaux de tension (9,3 en 2023) et de taux de rotation (5,1 %).

Hormis la Corse, toutes les régions de France métropolitaine connaissent une augmentation de leur tension locative (cf. tableau 10). Outre l'Île-de-France, cette évolution est particulièrement marquée en Bretagne, en Pays de la Loire et en Nouvelle-Aquitaine, régions caractérisées par leur attractivité démographique.

**Tableau 10 : Tensions locatives et taux de rotation du parc, par région (en 2023 et évolution 2018-2023)**

| Région | Tension locative en 2023 | Évolution de la tension locative entre 2018 et 2023 (en points) | Taux de rotation en 2023 | Évolution du taux de rotation entre 2018 et 2023 (en points) |
|---|---|---|---|---|
| Île-de-France | 12,2 | 2,6 | 3,9 % | 0,2 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 9,3 | 2,0 | 5,3 % | -0,5 |
| Corse | 7,1 | -2,3 | 5,6 % | 1,4 |

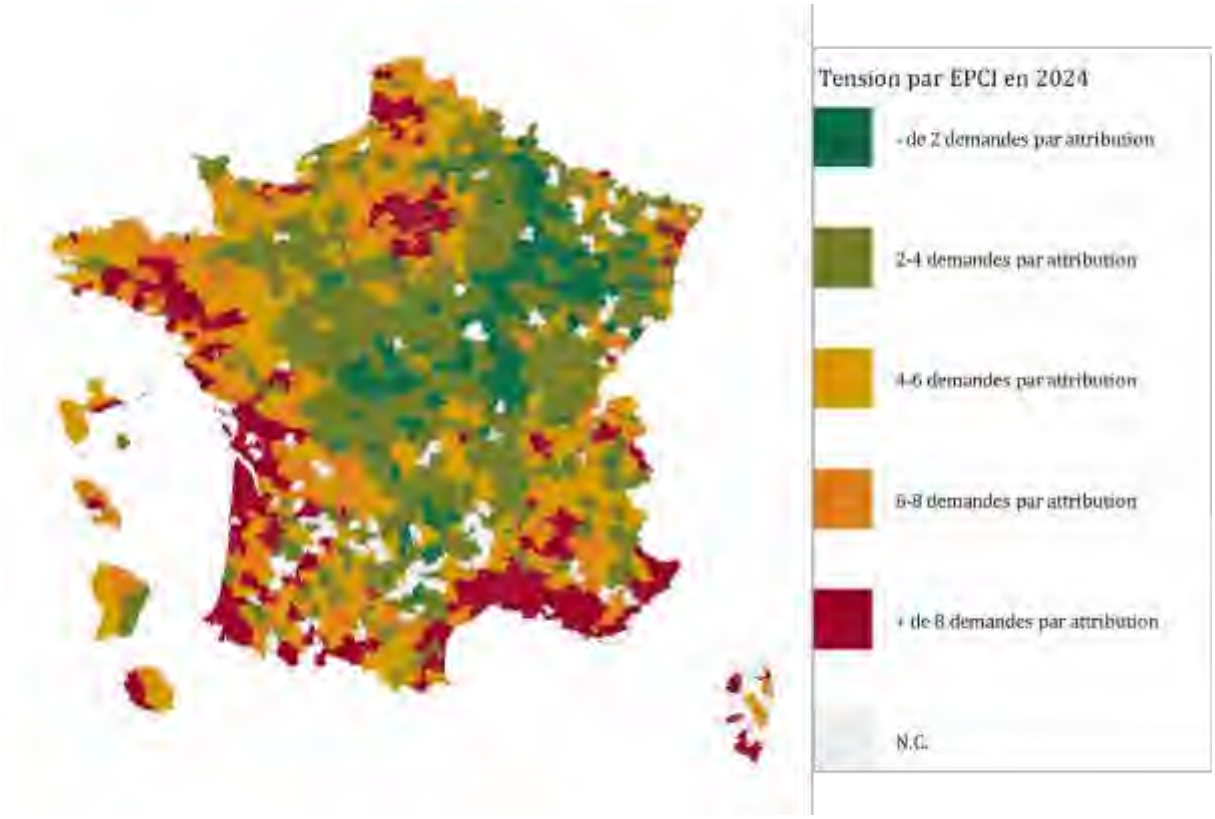
## Annexe I

| Région | Tension locative en 2023 | Évolution de la tension locative entre 2018 et 2023 (en points) | Taux de rotation en 2023 | Évolution du taux de rotation entre 2018 et 2023 (en points) |
|---|---|---|---|---|
| Nouvelle-Aquitaine | 6,3 | 2,3 | 7,3 % | -1,6 |
| Occitanie | 6,1 | 2,0 | 7,7 % | -0,8 |
| Bretagne | 6,0 | 2,8 | 6,7 % | -3,0 |
| Pays de la Loire | 5,8 | +2,3 | 7,8 % | -2,8 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 5,3 | +1,5 | 7,5 % | -0,6 |
| Hauts-de-France | 4,9 | +1,8 | 7,2 % | -1,9 |
| Normandie | 4,3 | +1,7 | 8,7 % | 0,0 |
| Centre-Val de Loire | 3,7 | +1,2 | 9,5 % | -1,5 |
| Grand Est | 3,6 | +1,1 | 8,8 % | -0,7 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 2,9 | +0,9 | 11,0 % | -1,9 |
| **France métropolitaine** | **6,5** | **+2,0** | **6,7 %** | **-0,9** |

*Source : SNE, RPLS, IGF pôle Science des données.*

Un indicateur à la maille des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est établi à partir des données du GIP-SNE afin d'évaluer la tension locative sociale. Cet indicateur rapporte le nombre de demandes à celui de logements effectivement attribués, à la maille de l'EPCI auquel est rattaché la commune de premier choix. Les EPCI situés en Île-de-France, sur le pourtour méditerranéen ou sur la côte atlantique sont ceux où le nombre de demandes excède le plus celui des attributions (cf. graphique 5).

**Graphique 5 : Tension par EPCI en 2024**

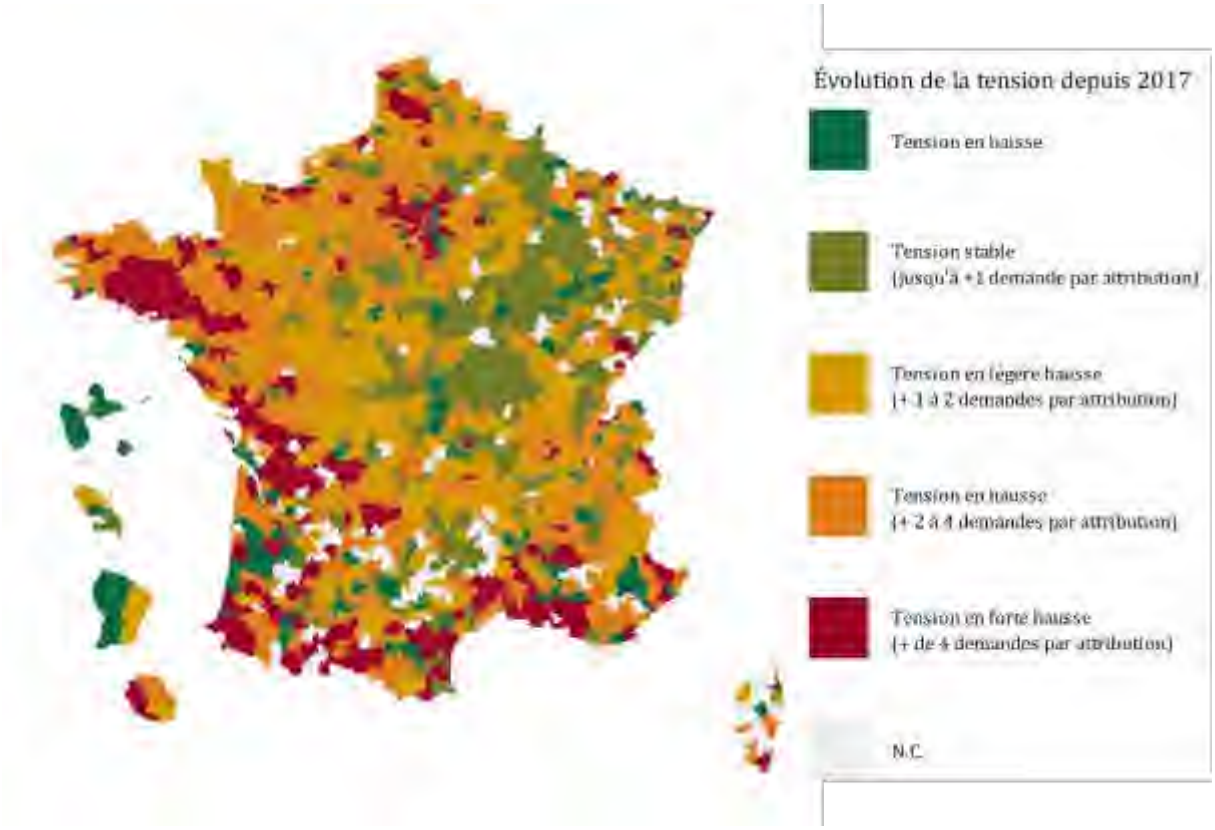



*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données ; champ : EPCI où au moins 10 logements ont été attribués en 2024.*

Entre 2017 et 2024, la tension progresse dans la plupart des EPCI mais plus particulièrement autour de Paris, sur les littoraux atlantique et méditerranéen, où elle augmente de plus de quatre demandes par attribution (cf. graphique 6).

La tension présentée dans ce graphique est un ratio. Elle peut donc être causée par une demande importante en volume, mais aussi par un petit nombre de logements sociaux en stock ou une faible rotation.

**Graphique 6 : Évolution de la tension par EPCI depuis 2017**




*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données ; champ : EPCI où au moins 10 logements ont été attribués en 2017 et 2024.*

## 2.2. La demande de logement social augmente et ses caractéristiques évoluent

Trois conditions doivent être remplies pour pouvoir être éligible à un logement social :

- être de nationalité française ou étranger en situation régulière sur le territoire français ;
- ne pas être propriétaire de sa résidence principale ;
- disposer, pour l'ensemble des personnes à loger, d'un revenu fiscal de référence de l'année N-2 inférieurs à des plafonds différenciés selon le type de financement du logement, la composition du ménage et le zonage. Ces plafonds sont présentés aux tableaux ci-dessous pour l'année 2025.

En cumulant ces deux derniers critères, 17 % des ménages sont éligibles à un logement social PLAI, 30 % à un logement social PLUS et 35 % à un logement social PLS. En ne retenant que le critère des ressources, 24 % des ménages français sont éligibles au PLAI, 54 % aux PLUS et 70 % aux PLS[34].

**Tableau 11 : Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le PLAI en 2025 (en €)**

| Catégorie de ménages | Paris et communes limitrophes | Reste de l'Ile-de-France | Autres régions de France métropolitaine |
|---|---|---|---|
| Personne seule | 14 683 | 14 683 | 12 759 |
| Deux personnes ou une personne seule en situation de handicap | 23 931 | 23 931 | 18 591 |
| Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou deux personnes dont au moins une est en situation de handicap | 31 369 | 28 767 | 22 356 |
| Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge ou trois personnes dont au moins une est en situation de handicap | 34 338 | 31 585 | 24 875 |
| Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge ou quatre personnes dont au moins une est en situation de handicap | 40 847 | 37 393 | 29 105 |
| Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge ou cinq personnes dont au moins une est en situation de handicap | 45 968 | 42 077 | 32 800 |

*Source : Agence nationale pour l'information sur le logement.*

**Tableau 12 : Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le PLUS en 2025 (en €)**

| Catégorie de ménages | Paris et communes limitrophes | Reste de l'Ile-de-France | Autres régions de France métropolitaine |
|---|---|---|---|
| Personne seule | 26 687 | 26 687 | 23 201 |
| Deux personnes ou une personne seule en situation de handicap | 39 885 | 39 885 | 30 984 |
| Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou deux personnes dont au moins une est en situation de handicap | 52 284 | 47 944 | 37 259 |
| Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge ou trois personnes dont au moins une est en situation de handicap | 62 424 | 57 429 | 44 982 |
| Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge ou quatre personnes dont au moins une est en situation de handicap | 74 271 | 67 984 | 52 915 |
| Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge ou cinq personnes dont au moins une est en situation de handicap | 83 575 | 76 504 | 59 636 |

*Source : Agence nationale pour l'information sur le logement.*

[34] *Source :* 54 % des ménages résidents en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLU, *ANCOLS, mars 2024.*

**Tableau 13 : Plafonds de ressources annuelles applicables aux logements financés avec le PLS en 2025 (en €)**

| Catégorie de ménages | Paris et communes limitrophes | Reste de l'Ile-de-France | Autres régions de France métropolitaine |
|---|---|---|---|
| Personne seule | 34 693 | 34 693 | 30 161 |
| Deux personnes ou une personne seule en situation de handicap | 51 851 | 51 851 | 40 279 |
| Trois personnes ou une personne seule avec une personne à charge ou deux personnes dont au moins une est en situation de handicap | 67 969 | 62 327 | 48 437 |
| Quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge ou trois personnes dont au moins une est en situation de handicap | 81 151 | 74 658 | 58 477 |
| Cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge ou quatre personnes dont au moins une est en situation de handicap | 96 552 | 88 379 | 68 790 |
| Six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge ou cinq personnes dont au moins une est en situation de handicap | 108 648 | 99 455 | 77 527 |

*Source : Service-public.fr.*

Le demandeur de logement social peut établir sa demande :

- en ligne, sur le portail grand public du système national d'enregistrement (SNE) ou d'un système particulier de traitement automatisé de la demande de logement (SPTA) pour les 33 départements qui y ont recours ;
- auprès d'un guichet physique mis en place par un bailleur ou une collectivité territoriale.

Pour être maintenue, une demande doit être renouvelée chaque année. À défaut, la demande est radiée. Les autres motifs de radiation sont l'attribution d'un logement, ou l'annulation de la demande par le ménage[35].

La présente analyse repose sur les données du SNE opéré par le groupement d'intérêt public SNE (GIP SNE)[36]. Le SNE a été créé par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MOLLE) afin d'organiser le recueil et le traitement des demandes de logement social. Il est en service depuis mars 2011. La mise en place du SNE répondait aux objectifs suivants :

- la création d'un numéro unique d'enregistrement du demandeur, pour suivre statistiquement la demande de logement social ;
- une simplification administrative pour les usagers (principe de « dites-le nous une fois » vis-à-vis de tous les bailleurs de la zone géographique demandée) ;
- une diffusion des demandes de logement social aux bailleurs, permettant un traitement uniformisé des demandes de logement.

Le présent développement se fonde sur les données et l'infocentre du système national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (GIP-SNE) à la date du 5 septembre 2025. Le GIP-SNE a été institué par l'article L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation, introduit par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

[35] *Source : ANCOLS, Panorama du logement social 2024.*

[36] Ce développement sur le SNE repose sur une synthèse du rapport d'observations définitives de la Cour des comptes sur le GIP SNE et le SNE, portant sur les exercices 2018 et suivants, en date de 2024.

## Annexe I

Le SNE présente plusieurs limites, qu'il convient de prendre en compte pour mesurer la portée des analyses qui suivent :

- le SNE n'est pas le seul système de traitement de la demande de logement social, puisque 33 départements (contre 28 en 2018) utilisent un SPTA interfacé avec les systèmes d'information d'attribution des bailleurs. Les SPTA déversent à la fois les demandes et les attributions dans le SNE, afin de lui permettre de fournir des restitutions statistiques sur un périmètre complet. Toutefois, il peut manquer des pièces justificatives ou des événements de gestion dans les données des SPTA remontées dans le SNE ;
- la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 a instauré un numéro unique d'enregistrement national, qui n'est pas en vigueur : les numéros uniques sont aujourd'hui au niveau départemental (hormis en Ile-de-France où ils sont au niveau régional). De ce fait, les demandeurs ayant déposé une demande de logement social dans plusieurs départements sont comptabilisés en doublon dans le SNE. Ces cas représenteraient de l'ordre de 5 % des demandes, soit une surestimation potentielle de 2,5 %[37]. Le GIP SNE indique que son assemblée générale a acté la mise en place du numéro unique, avec une phase de cadrage prévue en 2025 et jusqu'en mars 2026, en lien avec les SPTA ;
- le SNE n'offre pas un service comparable à celui rendu par un guichet physique, et les demandeurs soumettant uniquement leur demande via le portail numérique ont moins de chances d'accéder à un logement social que ceux qui les déposent par un guichet physique[38]. Ceci peut être causé par :
  - un meilleur service rendu en guichet physique ;
  - des pratiques de gestion de certains bailleurs qui n'enregistrent les dossiers déposés à un guichet physique qu'au moment où ils s'apprêtent à faire une attribution au ménage ;
  - des usagers des guichets physiques souvent plus fragiles et plus modestes donc potentiellement davantage prioritaires que les usagers ayant déposé leur demande en ligne ;
- les demandeurs décomptés dans le SNE n'ont pas nécessairement de dossier complet : le seul document à fournir obligatoirement pour enregistrer une demande est une pièce d'identité. Ce manque de complétude peut être mis en avant par certains bailleurs pour ne pas recourir au SNE pour leurs attributions[39] ;

[37] Une étude menée par le GIP SNE estime à 62 000 demandeurs ceux pouvant présenter des doublons dans le SNE au 6 mars 2023, soit de l'ordre de 125 000 demandes (5 % du total).

[38] Cet écart est de l'ordre de 50 % : parmi les demandes enregistrées entre 2015 et 2020 dans les départements relevant du SNE, la probabilité d'avoir été radiée pour une attribution de logement au bout de 600 jours est de 19 % pour une demande faite en ligne et de 29 % pour une demande faite au guichet. *Source :* Dématérialisation de l'enregistrement de la demande de logement social : quelle différence d'aboutissement par rapport aux dépôts en guichets physiques*, Ancols, février 2023.*

[39] *Source :* Rapport d'observations définitives relative à l'OPH Hauts-de-Seine Habitat, exercices 2017 et suivants, *Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 2023.*

- le processus d'attribution des logements est organisé par les bailleurs et les réservataires de logements (État, collectivités territoriales, Action logement). Pour chaque logement à attribuer, trois dossiers correspondant aux critères doivent être présentés aux commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL). Toutefois, il n'existe aucune obligation de recourir au SNE pour sélectionner ces dossiers. À cet égard, le GIP SNE indique qu'il n'est pas possible, à la date de la mission, de connaître à quelle fréquence les systèmes d'information des bailleurs appellent les données du SNE. Cette statistique permettrait d'évaluer quels sont les réservataires qui emploient le SNE pour sélectionner les dossiers à présenter en CALEOL, et ceux qui privilégient d'autres biais. Le GIP SNE a indiqué à la mission qu'il prévoyait une évolution en ce sens pour permettre de telles statistiques ;
- les systèmes d'information des bailleurs ne sont pas tous interfacés avec le SNE, en fonction des éditeurs. La qualité des informations sur l'évolution de chaque demande est donc dépendante des interfaces, ou des saisies opérées par chaque bailleur. Or celles-ci ne sont pas exemptes d'erreurs ou de données non mises à jour : une demande satisfaite peut demeurer active dans le SNE[40]. À cet égard, le GIP SNE indique qu'une évolution mise en service à l'été 2025, permettant aux bailleurs de suivre les attributions qui remontent dans le SNE et d'éditer le *reporting* aux préfets au titre de la loi 3DS, devrait améliorer la qualité des données. En effet, cette évolution permet aux bailleurs de comparer les données d'attribution de leurs systèmes d'informations avec celles remontées au SNE ;
- les données concernant la demande peuvent être mal renseignées par le demandeur[41], ou non actualisées dans le temps par rapport à la date de la première demande. En effet, si le GIP SNE a mis en place, en lien avec la DGFiP, une application permettant la récupération automatique du revenu fiscal de référence, celle-ci ne concerne que les utilisateurs se connectant via France Connect, soit un quart des demandes. Les autres données concernant le revenu sont donc susceptibles d'être erronées[42].

Du fait des limites du SNE, la Cour des comptes, dans son rapport de 2024 portant sur le GIP SNE et le SNE, conclut que le SNE *« est aujourd'hui davantage un outil qui vient compléter les autres, sans les remplacer, et dont le principal acquis est de faciliter le dénombrement des demandes de logement social »* et que *« le site est aujourd'hui source de confusion pour les usagers sur la nature du service apporté, simple enregistrement d'une demande et non traitement d'une demande en vue de l'attribution d'un logement social ».*

---

[40] *Source :* Rapport d'observations définitives relative à l'OPH Hauts-de-Seine Habitat, exercices 2017 et suivants, *Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 2023.*

[41] Sur un échantillon de 196 demandes actives de logement sur la commune de Meudon, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en a identifié 98 présentant au moins une erreur ou anomalie. *Source :* Rapport d'observations définitives relative à l'OPH Hauts-de-Seine Habitat, exercices 2017 et suivants, *Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, 2023.*

[42] Le GIP SNE envisage d'interconnecter le GIP SNE et le dispositif de déclaration des ressources mensuelles (DRM) qui comporte les données de salaires et de revenus de remplacement. Toutefois, la Cour note qu'aucune étude de faisabilité pour l'accès à cette base de données n'a été engagée à la date de son rapport. Par ailleurs, le GIP SNE a indiqué à la mission qu'il envisageait de mobiliser l'API Service Finances Publiques (API SFiP) pour récupérer le revenu fiscal de référence de tous les demandeurs. Toutefois, cette mobilisation implique des évolutions réglementaires pour rendre obligatoire la collecte du revenu fiscal de référence dès le moment de la demande (tandis qu'elle n'est obligatoire qu'au moment de l'instruction du dossier à l'heure actuelle) et nécessite que le GIP SNE dispose soit du numéro fiscal, soit de la date et du lieu de naissance du demandeur.

Le GIP-SNE a fourni à la mission les données relatives à environ seize millions de demandes sur la période 2015-2025. Une large part des données contenues dans ces demandes sont déclaratives, et reposent donc sur la fiabilité des informations renseignées par les demandeurs. En outre, l'état des demandes et leurs caractéristiques correspondant à celles dans le SNE à cette date (motif, situation du demandeur, ressources, etc.) : les analyses menées présupposent donc la stabilité des situations des demandeurs au cours de toute la période d'activité de leur demande, alors même qu'un demandeur peut ne pas avoir actualisé ses informations en cas d'évolution de sa situation.

### 2.2.1. La demande de logement locatif social n'a cessé de croître sur la période 2015-2025, atteignant les 2,87 M de demandes actives en septembre 2025

Entre la fin de l'année 2015 et début septembre 2025 (date d'extraction de la base de données fournie par le GIP-SNE), le stock de demandes de logement locatif social en France a augmenté d'un million (cf. tableau 14), soit une croissance de plus de 52 %. Sur l'ensemble de la période, plus de trois demandes sur quatre concernent des communes situées en région Île-de-France ou dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants (hors zone 3, cf. encadré 3). Quoique la demande en zone 1bis croisse, elle augmente de manière moins rapide que dans les autres zones : elle passe ainsi de 13,92 % des demandes au 31 décembre 2015 à 11,67 % des demandes au 5 septembre 2025.

**Tableau 14 : Évolution de la demande de logement social, par zone 123[43] (France, en millions)**

| | Demande au 31/12/2015 | Demande au 31/12/2017 | Demande au 31/12/2019 | Demande au 31/12/2021 | Demande au 31/12/2023 | Demande au 05/09/2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Stock de demandes actives** | **1,88 M** | **2,06 M** | **2,17 M** | **2,27 M** | **2,62 M** | **2,87 M** |
| Nouvelles demandes déposées au cours de l'année civile | 1,30 M | 1,35 M | 1,37 M | 1,39 M | 1,46 M | 0,96 M |
| Zone 1bis (en %) | 13,92 | 14,03 | 13,36 | 12,29 | 11,85 | 11,67 |
| Zone 1 (en %) | 19,57 | 20,38 | 20,46 | 20,29 | 19,97 | 19,94 |
| Zone 2 (en %) | 42,93 | 42,59 | 43,08 | 43,06 | 43,85 | 44,01 |
| Zone 3 (en %) | 23,58 | 22,99 | 23,10 | 24,37 | 24,33 | 24,37 |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.2. Près d'un demandeur sur trois est déjà locataire du parc social

Lors de l'enregistrement de sa demande de logement social, le demandeur est invité à renseigner des informations sur son logement actuel[44].

Chacun des groupes suivants représente un tiers des demandes totales en 2024 (cf. tableau 15) :

- les locataires du parc social, dont la demande recule en zone 2 et 3 mais progresse dans les zones 1 et 1 bis entre 2015 et 2024. ;

[43] Le zonage retenu dans l'analyse, pour ce tableau et dans les suivants, correspond au zonage de la commune renseignée comme premier choix par le demandeur.

[44] Il peut arriver que le demandeur déclare plusieurs modes de logement : c'est le cas pour environ 180 000 demandes sur les 16 M transmises par le SNE. Pour cette analyse, seule la première modalité enregistrée en base est conservée.

- les résidents du parc privé (locataires et propriétaires) ;
- les demandeurs ne disposant pas d'un logement en propre (hébergé par des tiers ou en habitat précaire[45]). L'habitat précaire est particulièrement présent parmi les demandeurs en zone tendue (18 % des demandeurs en zone 1bis, 13 % en zone 1, contre 12 % en moyenne en France)

**Tableau 15 : Évolution de la demande de logement social, par logement actuel du demandeur (France, en %)**

| Zone demandée | Logement actuel | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Parc social | 24,86 | 25,23 | 25,46 | 26,32 | 26,12 | 26,22 |
| | Parc privé | 33,73 | 32,66 | 31,50 | 30,50 | 29,22 | 28,55 |
| | Hébergé par des tiers | 19,70 | 20,09 | 20,12 | 20,28 | 21,61 | 22,36 |
| | Habitat précaire | 17,43 | 17,64 | 18,52 | 18,63 | 18,5 | 18,23 |
| | Propriétaire occupant | 2,58 | 2,56 | 2,43 | 2,15 | 2,14 | 2,11 |
| | Autre[46] | 1,71 | 1,82 | 1,98 | 2,11 | 2,41 | 2,52 |
| Zone 1 | Parc social | 31,3 | 31,94 | 32,3 | 33,09 | 33,24 | 33,09 |
| | Parc privé | 28,08 | 27,22 | 26,83 | 27,00 | 26,64 | 26,14 |
| | Hébergé par des tiers | 20,37 | 20,37 | 20,57 | 21,24 | 22,31 | 23,33 |
| | Habitat précaire | 16,37 | 16,49 | 16,44 | 15,06 | 14,06 | 13,48 |
| | Propriétaire occupant | 2,78 | 2,81 | 2,59 | 2,31 | 2,27 | 2,41 |
| | Autre | 1,09 | 1,16 | 1,27 | 1,30 | 1,48 | 1,54 |
| Zone 2 | Parc social | 35,91 | 36,16 | 36,17 | 36,09 | 34,55 | 34,39 |
| | Parc privé | 25,82 | 25,97 | 28,02 | 28,44 | 28,89 | 28,55 |
| | Hébergé par des tiers | 24,32 | 23,11 | 20,05 | 20,38 | 21,24 | 21,56 |
| | Habitat précaire | 10,46 | 11,21 | 12,21 | 11,64 | 11,81 | 11,85 |
| | Propriétaire occupant | 2,83 | 2,89 | 2,80 | 2,59 | 2,53 | 2,61 |
| | Autre | 0,66 | 0,66 | 0,76 | 0,85 | 0,98 | 1,04 |
| Zone 3 | Parc social | 32,88 | 32,87 | 32,76 | 31,87 | 30,45 | 30,32 |
| | Parc privé | 29,36 | 29,43 | 32,89 | 33,61 | 34,78 | 34,47 |
| | Hébergé par des tiers | 24,85 | 24,17 | 19,65 | 20,21 | 20,52 | 20,64 |
| | Habitat précaire | 7,20 | 7,66 | 8,72 | 8,28 | 8,47 | 8,60 |
| | Propriétaire occupant | 5,24 | 5,42 | 5,50 | 5,50 | 5,24 | 5,40 |
| | Autre | 0,47 | 0,45 | 0,48 | 0,53 | 0,55 | 0,57 |
| **Ensemble** | **Parc social** | **32,76** | **33,01** | **33,17** | **33,25** | **32,23** | **32,18** |
| | **Parc privé** | **28,20** | **27,96** | **29,37** | **29,66** | **29,91** | **29,51** |
| | **Hébergé par des tiers** | **23,03** | **22,37** | **20,07** | **20,5** | **21,38** | **21,78** |
| | **Habitat précaire** | **11,82** | **12,37** | **13,11** | **12,38** | **12,23** | **12,13** |
| | **Propriétaire occupant** | **3,35** | **3,41** | **3,33** | **3,19** | **3,10** | **3,19** |
| | **Autre** | **0,85** | **0,88** | **0,96** | **1,02** | **1,15** | **1,20** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[45] Sans hébergement ou hébergé temporairement.

[46] Autre : Logement de fonction, coordination thérapeutique, résidence étudiante, non renseigné, incohérent.

### 2.2.3. Les personnes seules sont le profil de ménages demandeur le plus répandu, et leur part croît au cours de la période étudiée pour atteindre 46,5 % en 2024

Toutes zones confondues, la proportion des demandes déposées par une personne seule n'a cessé de croître entre 2015 et 2024. Ainsi, cette part dépasse 50 % à partir de 2019 en zone 1bis (cf. tableau 16). Les demandes portées par les couples avec enfants sont quant à elles en net recul, quelle que soit la zone recherchée. La demande de logement social des familles monoparentales reste stable dans l'ensemble sur la période et représente 23,59 % des demandes actives en 2024.

**Tableau 16 : Évolution de la demande de logement social, par type de ménage (France, en %)**

| Zone demandée | Type de ménage | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Pers. seule | 45,73 | 47,87 | 50,20 | 52,30 | 54,98 | 56,29 |
| | Famille monop. | 17,99 | 17,49 | 17,41 | 17,53 | 16,92 | 16,76 |
| | Couple avec enf. | 21,93 | 20,33 | 18,74 | 17,56 | 15,69 | 14,76 |
| | Couple sans enf. | 9,44 | 9,34 | 8,64 | 7,94 | 7,53 | 7,31 |
| | Ménage complexe | 4,90 | 4,97 | 5,02 | 4,67 | 4,88 | 4,88 |
| Zone 1 | Pers. seule | 34,04 | 35,67 | 37,45 | 39,39 | 41,16 | 42,34 |
| | Famille monop. | 23,34 | 23,11 | 23,05 | 22,86 | 22,49 | 22,44 |
| | Couple avec enf. | 29,06 | 27,89 | 26,33 | 25,12 | 23,32 | 22,06 |
| | Couple sans enf. | 9,03 | 8,59 | 8,07 | 7,52 | 7,40 | 7,38 |
| | Ménage complexe | 4,54 | 4,75 | 5,11 | 5,10 | 5,63 | 5,78 |
| Zone 2 | Pers. seule | 41,44 | 41,91 | 42,86 | 44,41 | 45,1 | 45,42 |
| | Famille monop. | 24,66 | 24,41 | 24,54 | 24,14 | 24,00 | 24,57 |
| | Couple avec enf. | 20,19 | 20,32 | 19,67 | 18,79 | 17,86 | 17,10 |
| | Couple sans enf. | 9,84 | 9,19 | 8,53 | 8,14 | 7,89 | 7,70 |
| | Ménage complexe | 3,87 | 4,17 | 4,40 | 4,53 | 5,15 | 5,21 |
| Zone 3 | Pers. seule | 43,55 | 44,21 | 45,65 | 47,29 | 47,65 | 47,32 |
| | Famille monop. | 24,88 | 25,26 | 25,27 | 24,8 | 25,03 | 26,03 |
| | Couple avec enf. | 17,55 | 17,14 | 16,27 | 15,55 | 14,73 | 14,24 |
| | Couple sans enf. | 11,21 | 10,49 | 9,80 | 9,41 | 9,02 | 8,75 |
| | Ménage complexe | 2,80 | 2,91 | 3,02 | 2,96 | 3,57 | 3,66 |
| **Ensemble** | **Pers. seule** | **41,09** | **42,00** | **43,38** | **45,05** | **46,12** | **46,53** |
| | **Famille monop.** | **23,52** | **23,37** | **23,45** | **23,23** | **23,12** | **23,59** |
| | **Couple avec enf.** | **21,55** | **21,13** | **20,13** | **19,14** | **17,9** | **17,12** |
| | **Couple sans enf.** | **9,95** | **9,39** | **8,74** | **8,30** | **8,03** | **7,85** |
| | **Ménage complexe** | **3,89** | **4,11** | **4,31** | **4,28** | **4,82** | **4,91** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

La hausse de la part des personnes seules et la baisse de celle des couples avec enfants parmi les demandeurs peuvent expliquer la diminution de la taille moyenne des ménages observée sur la même période (cf. tableau 17). Ce phénomène de réduction de la taille des ménages demandeurs est cohérent avec la dynamique documentée par l'Insee pour l'ensemble de la population[47]. Cette diminution est particulièrement marquée en zone 1bis, et semble induite par le fait que les ménages les plus nombreux renoncent à se loger à Paris ou dans ses communes limitrophes.

**Tableau 17 : Évolution de la taille moyenne des ménages, par zone demandée (France)**

| Zone demandée | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | 2,19 | 2,14 | 2,09 | 2,05 | 1,98 | 1,91 |
| Zone 1 | 2,58 | 2,56 | 2,53 | 2,49 | 2,43 | 2,35 |

[47] Voir F. Daguet, Des ménages toujours plus nombreux, toujours plus petits, *Insee première n° 1663*, 2017.

| Zone demandée | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 2 | 2,29 | 2,31 | 2,30 | 2,29 | 2,26 | 2,22 |
| Zone 3 | 2,16 | 2,16 | 2,14 | 2,11 | 2,10 | 2,09 |
| **Ensemble** | **2,30** | **2,30** | **2,28** | **2,26** | **2,22** | **2,18** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.4. La demande de petites typologies augmente entre 2015 et 2024

**Au cours de la période étudiée, la part de demandes en direction des logements les plus petits (de deux pièces ou moins) a crû au détriment de la part des demandes pour des logements de trois pièces ou plus.** Ainsi, les logements de deux pièces ou moins représentent 50,36 % des logements recherchés en 2024 contre 44,38 % en 2015 (cf. tableau 18). Ce constat est beaucoup plus marqué en zone 1bis où plus d'un quart des demandes concerne un logement d'une pièce (T1) et plus d'un tiers un logement de deux pièces (T2). La demande pour des logements de cinq pièces ou plus a progressé au cours de la période étudiée mais reste marginale puisqu'elle ne représente jamais plus de 5 % des demandes quelle que soit la zone recherchée.

**Tableau 18 : Évolution de la demande de logement social, par typologie du logement recherché (France, en %)**

| Zone demandée | Type de logement | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Chambre | 1,69 | 2,33 | 2,33 | 1,26 | 1,36 | 1,48 |
| | T1 | 19,71 | 20,47 | 21,85 | 23,63 | 26,57 | 27,86 |
| | T2 | 34,45 | 35,04 | 35,13 | 35,49 | 35,31 | 35,10 |
| | T3 | 26,67 | 25,20 | 24,02 | 23,68 | 21,90 | 21,19 |
| | T4 | 14,98 | 14,45 | 14,00 | 13,14 | 12,10 | 11,70 |
| | T5 ou plus | 2,50 | 2,50 | 2,67 | 2,79 | 2,76 | 2,68 |
| Zone 1 | Chambre | 1,50 | 1,75 | 1,70 | 0,90 | 0,84 | 0,90 |
| | T1 | 12,78 | 13,14 | 13,87 | 14,57 | 16,31 | 17,26 |
| | T2 | 28,78 | 29,07 | 29,47 | 30,18 | 30,68 | 31,02 |
| | T3 | 31,83 | 30,69 | 29,54 | 28,84 | 27,44 | 26,79 |
| | T4 | 21,50 | 21,60 | 21,51 | 21,31 | 20,31 | 19,71 |
| | T5 ou plus | 3,62 | 3,75 | 3,90 | 4,20 | 4,42 | 4,33 |
| Zone 2 | Chambre | 1,05 | 1,35 | 1,44 | 1,03 | 1,06 | 1,09 |
| | T1 | 11,34 | 11,59 | 12,07 | 12,37 | 13,88 | 14,66 |
| | T2 | 30,99 | 31,42 | 31,83 | 32,95 | 33,37 | 33,36 |
| | T3 | 32,09 | 30,98 | 30,07 | 29,00 | 27,87 | 27,42 |
| | T4 | 20,31 | 20,45 | 20,37 | 20,26 | 19,29 | 18,91 |
| | T5 ou plus | 4,21 | 4,21 | 4,22 | 4,40 | 4,52 | 4,56 |
| Zone 3 | Chambre | 0,82 | 1,04 | 1,16 | 0,95 | 0,93 | 0,96 |
| | T1 | 9,47 | 9,86 | 10,43 | 10,26 | 11,26 | 11,88 |
| | T2 | 30,28 | 30,85 | 31,69 | 32,86 | 33,99 | 33,96 |
| | T3 | 35,41 | 34,58 | 33,65 | 32,88 | 31,47 | 30,98 |
| | T4 | 20,01 | 19,75 | 19,33 | 19,19 | 18,43 | 18,20 |
| | T5 ou plus | 4,02 | 3,91 | 3,75 | 3,85 | 3,93 | 4,02 |
| **Ensemble** | **Chambre** | **1,17** | **1,50** | **1,54** | **1,01** | **1,02** | **1,07** |
| | **T1** | **12,34** | **12,75** | **13,37** | **13,68** | **15,23** | **16,04** |
| | **T2** | **30,87** | **31,32** | **31,75** | **32,68** | **33,22** | **33,24** |
| | **T3** | **32,07** | **30,94** | **29,98** | **29,26** | **27,97** | **27,43** |
| | **T4** | **19,73** | **19,69** | **19,52** | **19,34** | **18,42** | **18,05** |
| | **T5 ou plus** | **3,81** | **3,81** | **3,84** | **4,03** | **4,14** | **4,16** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.5. Plus d'un demandeur sur deux a entre 25 et 44 ans

**Entre 2015 et 2024, plus de la moitié des demandeurs ont entre 25 et 44 ans, sauf en zone 3, où cette population représente de l'ordre de 45 % (**cf. tableau 19). Cette zone est marquée par une part importante de demandeurs de plus de 65 ans, puisque ces derniers représentent 13,22 % des demandes contre 9,39 % en moyenne en France.

**Tableau 19 : Évolution de la demande de logement social, par tranche d'âge du demandeur principal (France, en %)**

| Zone demandée | Tranche d'âge | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | 18-25 ans | 6,68 | 6,59 | 6,64 | 7,13 | 8,27 | 8,30 |
| | 25-44 ans | 53,82 | 53,31 | 52,07 | 51,83 | 52,04 | 52,19 |
| | 45-64 ans | 32,51 | 32,76 | 33,25 | 32,92 | 31,45 | 31,16 |
| | 65 ans et plus | 7,00 | 7,34 | 8,03 | 8,12 | 8,23 | 8,34 |
| Zone 1 | 18-25 ans | 8,79 | 8,23 | 8,21 | 8,39 | 8,96 | 8,97 |
| | 25-44 ans | 58,53 | 58,10 | 57,10 | 57,09 | 56,84 | 56,77 |
| | 45-64 ans | 27,22 | 28,04 | 28,65 | 28,48 | 28,04 | 27,94 |
| | 65 ans et plus | 5,46 | 5,63 | 6,04 | 6,04 | 6,16 | 6,32 |
| Zone 2 | 18-25 ans | 10,47 | 10,10 | 10,30 | 11,09 | 11,54 | 11,27 |
| | 25-44 ans | 51,40 | 50,74 | 49,69 | 50,02 | 50,63 | 51,02 |
| | 45-64 ans | 29,66 | 30,39 | 30,67 | 29,85 | 28,91 | 28,76 |
| | 65 et plus | 8,48 | 8,77 | 9,34 | 9,03 | 8,92 | 8,95 |
| Zone 3 | 18-25 ans | 10,33 | 9,72 | 9,68 | 10,14 | 9,78 | 9,47 |
| | 25-44 ans | 46,93 | 45,70 | 44,49 | 44,95 | 45,70 | 46,11 |
| | 45-64 ans | 31,81 | 32,73 | 32,98 | 32,19 | 31,40 | 31,20 |
| | 65 ans et plus | 10,93 | 11,85 | 12,86 | 12,72 | 13,13 | 13,22 |
| **Ensemble** | **18-25 ans** | **9,58** | **9,14** | **9,23** | **9,82** | **10,23** | **10,03** |
| | **25-44 ans** | **52,08** | **51,45** | **50,33** | **50,45** | **50,87** | **51,11** |
| | **45-64 ans** | **30,09** | **30,78** | **31,14** | **30,52** | **29,60** | **29,47** |
| | **65 ans et plus** | **8,25** | **8,63** | **9,30** | **9,21** | **9,30** | **9,39** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données. Champ : 18-99 ans, l'âge du demandeur principal est apprécié à la date du stock.*

Avec un âge médian de 40,1 ans (cf. tableau 20), **les demandeurs du parc social sont en général plus jeunes que les occupants du parc social**[48]. L'âge médian des demandeurs est plus élevé dans la zone 3, en lien avec la proportion plus importante des plus de 65 ans parmi les demandeurs (cf. tableau 19).

**Tableau 20 : Âge médian du demandeur principal, par zone (France, en années)**

| Zone demandée | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | 40,9 | 41,0 | 41,3 | 41,2 | 40,5 | 40,4 |
| Zone 1 | 38,2 | 38,6 | 39,0 | 39,0 | 38,8 | 38,9 |
| Zone 2 | 39,8 | 40,0 | 40,3 | 39,9 | 39,5 | 39,5 |
| Zone 3 | 41,8 | 42,4 | 42,8 | 42,3 | 42,4 | 42,5 |

[48] Voir M. Seilles, En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans, *Insee première n°2047*, 2025.

| Zone demandée | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ensemble** | **40,0** | **40,3** | **40,6** | **40,4** | **40,1** | **40,1** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.6. La part de demandeurs en emploi stable atteint 43 % en 2024

En zones 1 et 1bis, la majorité des demandeurs sont en emploi stable (cf. tableau 21). En zones 2 et 3 au contraire, plus de 40 % des demandeurs déclarent être inactifs non retraité, ou au chômage.

Les évolutions du formulaire de demande de logement social au cours de la période étudiée rendent difficiles les comparaisons temporelles (cf. encadré 9).

**Tableau 21 : Demande de logement social, par situation professionnelle du demandeur principal (France, en %)**

| Zone demandée | Occupation | 2024 |
|---|---|---|
| Zone 1bis | En emploi stable | 55,10 |
| | En emploi précaire | 11,04 |
| | Au chômage | 9,10 |
| | Retraités | 5,73 |
| | Autres inactifs | 19,03 |
| Zone 1 | En emploi stable | 56,30 |
| | En emploi précaire | 12,31 |
| | Au chômage | 9,38 |
| | Retraités | 4,56 |
| | Autres inactifs | 17,45 |
| Zone 2 | En emploi stable | 38,31 |
| | En emploi précaire | 12,84 |
| | Au chômage | 13,87 |
| | Retraités | 7,92 |
| | Autres inactifs | 27,06 |
| Zone 3 | En emploi stable | 34,09 |
| | En emploi précaire | 11,05 |
| | Au chômage | 13,19 |
| | Retraités | 13,57 |
| | Autres inactifs | 28,10 |
| **Ensemble** | **En emploi stable** | **42,84** |
| | **En emploi précaire** | **12,09** |
| | **Au chômage** | **12,25** |
| | **Retraités** | **8,37** |
| | **Autres inactifs** | **24,45** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Encadré 9 : Instabilité de la rubrique « situation professionnelle »**

Le formulaire de demande de logement social (Cerfa 14069) a connu plusieurs évolutions depuis sa mise en place. La version 5 du formulaire est entrée en vigueur le 2 mai 2023 et correspond au Cerfa 16069*05. Ces changements de version peuvent entraîner des ruptures dans les séries analysées.

La rupture la plus importante en matière de déclaration de la situation professionnelle du demandeur est intervenue entre les millésimes 2019 et 2021 avec le passage de la version 3 à la version 4 du formulaire.
Les modalités « CDI/CDD », « intérim » et « stage » sont supprimées afin de permettre la distinction entre salariés du privé et agents de l'État. Une case supplémentaire « Vous êtes en CDD ou intérim » est également ajoutée.
Ce changement de version du Cerfa s'est aussi accompagné de la disparition de la modalité « retraité », entrainant un report vers la catégorie « autres inactifs ». Cette modalité a été rétablie dans la dernière version du Cerfa.
Enfin, il n'est plus possible de faire la distinction entre le fait d'être étudiant (considéré inactif) et le fait d'être apprenti (considéré en emploi précaire) suite à ce changement. Les étudiants étant plus nombreux que les apprentis, les demandes « étudiant ou apprenti » sont comptabilisées dans les autres inactifs, sauf si la case CDD ou intérim a été cochée, auquel cas la demande est comptabilisée dans les emplois précaires.

**Par conséquent, il n'apparaît pas pertinent de mener des analyses diachroniques sur les situations professionnelles du demandeur principal.**

*Source : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.7. Près des deux-tiers des demandeurs sont éligibles à un logement PLAI

**64,28 % des demandeurs sont éligibles à des logements financés en PLAI en 2024 et sont donc situés sous les plafonds de ressources les plus faibles**[49] (cf. tableau 22). Cette proportion est légèrement plus faible pour la zone 1bis où moins de six demandes sur dix est éligible PLAI. C'est également dans cette zone que la proportion de foyers dépassant les plafonds PLUS ou PLS (130 % du PLUS) est la plus élevée.

La part des ménages situés en-deçà des plafonds PLAI décroît sur la période (passage de 65,55 % des demandeurs à 64,28 % des demandeurs) tandis que la part des ménages situés entre les plafonds PLAI et PLUS augmente (passage de 20,44 % à 22,65 % des demandeurs).

Enfin, hormis en 2021[50], la proportion des demandeurs n'ayant pas renseigné leur revenu fiscal de référence s'élève entre 8 % et 10 % des demandeurs.

**Tableau 22 : Évolution de la demande, par positionnement des demandeurs au regard des plafonds de ressources (France, en %)**

| Zone demandée | Plafond | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Inf. à 60 % du plafond PLUS - (PLAI) | 58,07 | 56,88 | 58,65 | 64,96 | 60,18 | 59,01 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 21,99 | 21,84 | 20,54 | 21,14 | 21,71 | 22,46 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 6,31 | 6,60 | 5,94 | 5,84 | 5,67 | 5,85 |

[49] Contrairement aux données de revenus, la position du foyer demandeur par rapport aux plafonds PLUS est archivée dans les données produites par le GIP-SNE, et permet donc une analyse historique.

[50] En 2021, la proportion nettement plus faible de demandeurs n'ayant pas déclaré leur revenu fiscal de référence (5 %) peut être lié à l'interconnexion avec France connect mise en place en 2020. Toutefois, cette baisse n'a pas été pérenne dans le temps et le pourcentage de demandeurs n'ayant pas déclaré leur revenu fiscal de référence en 2024 est de 8 %.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 4,38 | 4,68 | 4,06 | 3,98 | 3,73 | 3,86 |
| | RFR non renseigné | 9,24 | 10,00 | 10,80 | 4,08 | 8,71 | 8,81 |
| Zone 1 | Inf. à 60 % du plafond PLUS - (PLAI) | 63,97 | 62,37 | 63,59 | 69,88 | 63,69 | 62,30 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 20,31 | 20,22 | 18,32 | 19,68 | 20,47 | 21,47 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 3,39 | 3,70 | 3,29 | 3,59 | 3,74 | 3,94 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 1,41 | 1,62 | 1,49 | 1,80 | 1,93 | 2,21 |
| | RFR non renseigné | 10,92 | 12,09 | 13,32 | 5,04 | 10,17 | 10,08 |
| Zone 2 | Inf. à 60 % du plafond PLUS (PLAI) | 68,38 | 67,23 | 67,40 | 71,55 | 67,09 | 66,24 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 17,99 | 18,25 | 17,43 | 17,88 | 18,95 | 19,53 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 3,45 | 3,74 | 3,54 | 3,69 | 3,99 | 4,13 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 1,50 | 1,71 | 1,66 | 1,93 | 2,15 | 2,32 |
| | RFR non renseigné | 8,67 | 9,06 | 9,96 | 4,95 | 7,82 | 7,77 |
| Zone 3 | Inf. à 60 % du plafond PLUS (PLAI) | 66,10 | 65,92 | 65,95 | 68,29 | 65,26 | 64,94 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 20,44 | 20,75 | 20,70 | 21,53 | 22,28 | 22,65 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 3,46 | 3,76 | 3,64 | 3,88 | 4,02 | 4,16 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 1,45 | 1,58 | 1,60 | 1,87 | 2,09 | 2,14 |
| | RFR non renseigné | 8,55 | 7,99 | 8,11 | 4,42 | 6,35 | 6,11 |
| **Ensemble** | **Inf. à 60 % du plafond PLUS (PLAI)** | **65,55** | **64,49** | **65,12** | **69,61** | **65,14** | **64,28** |
| | **60-100 % du plafond PLUS** | **19,58** | **19,73** | **18,78** | **19,54** | **20,40** | **21,02** |
| | **100-130 % du plafond PLUS (PLS)** | **3,84** | **4,14** | **3,83** | **3,98** | **4,15** | **4,30** |
| | **Sup. à 130 % du plafond PLUS** | **1,87** | **2,08** | **1,93** | **2,14** | **2,28** | **2,44** |
| | **RFR non renseigné** | **9,16** | **9,57** | **10,33** | **4,73** | **8,04** | **7,96** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Avec un niveau de vie médian de 1 268 € par mois en 2023, plus de la moitié des demandeurs étaient situés sous le seuil de pauvreté[51].**

**Le niveau de vie des demandeurs croît avec le niveau de tension locative :** la zone 1bis présente ainsi le niveau de vie médian le plus élevé.

[51] 1 288 € par mois et par unité de consommation en 2023, L'essentiel sur... la pauvreté | Insee.

**Encadré 10 : Ressources, niveau de vie et taux d'effort des demandeurs**

Lors du dépôt de la demande de logement social, les demandeurs sont invités à déclarer leurs ressources mensuelles, leur revenu fiscal de référence (RFR), le loyer (charges comprises) de leur logement actuel et le montant des aides au logement perçue dans les cas applicables. Il est également possible de joindre des pièces justificatives à la demande (avis d'impôt, fiche de paie, quittance) afin de justifier les montants déclarés.

L'analyse du niveau de vie des foyers demandeurs et de leur taux d'effort net est menée uniquement sur les demandes présentant un revenu mensuel et un loyer strictement positif. **Les montants déclarés ne sont pas archivés et sont écrasés à chaque nouvelle saisie, rendant impossible une analyse sur des temps longs.**

Plus généralement, **la fiabilité des données de revenu mensuel et de loyer peut aussi être questionnée, de même que leur comparabilité** (elles ne sont pas mises à jour systématiquement, donc ne représentent pas forcément les ressources et le loyer de chaque demandeur au moment de l'extraction mais au moment où celui-ci les a mis à jour pour la dernière fois). Le GIP-SNE prévoit d'interfacer son système d'information avec le dispositif de revenu mensuel (DRM) afin de fiabiliser cette donnée à partir de 2026. Le GIP-SNE souhaiterait également fiabiliser la collecte du RFR via le dispositif FranceConnect ou en utilisant les éléments de civilité complet (nom complet, date et lieu de naissance) afin d'interroger l'administration fiscal via l'API SFiP (Service Finances Publiques).

*Source : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.8. Plus d'un tiers des demandeurs hors parc social supportent un taux d'effort net supérieur à 35 %

Sous la réserve présentée à l'encadré 10, en septembre 2025, près d'un ménage demandeur sur cinq (dans et hors parc social) présente un taux d'effort net[52] supérieur à 40 % (cf. tableau 23) et **près de 50 % des demandeurs consacrent plus d'un quart de leurs ressources pour se loger. Cette proportion a augmenté entre 2023 et 2025.**

**Tableau 23 : Évolution du taux d'effort net des demandeurs (France, en %)**

| Zone demandée | Taux d'effort net | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | moins de 15 % | 16,68 | 16,50 | 16,08 |
| | 15-20 % | 12,29 | 12,33 | 11,86 |
| | 20-25 % | 14,02 | 14,00 | 13,67 |
| | 25-30 % | 13,86 | 13,90 | 13,75 |
| | 30-35 % | 10,88 | 11,00 | 11,17 |
| | 35-40 % | 8,41 | 8,27 | 8,30 |
| | plus de 40 % | 23,86 | 24,01 | 25,17 |
| Zone 1 | moins de 15 % | 18,43 | 18,13 | 17,50 |
| | 15-20 % | 13,91 | 13,58 | 13,22 |
| | 20-25 % | 14,84 | 14,75 | 14,48 |
| | 25-30 % | 13,81 | 13,91 | 13,87 |
| | 30-35 % | 10,90 | 11,08 | 11,19 |
| | 35-40 % | 7,77 | 7,85 | 7,88 |
| | plus de 40 % | 20,34 | 20,70 | 21,85 |

[52] Loyer mensuel charges comprises (défalqué des APL le cas échéant) / ressources mensuelles hors APL.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Zone 2 | moins de 15 % | 26,29 | 26,49 | 25,82 |
| | 15-20 % | 13,92 | 13,83 | 13,49 |
| | 20-25 % | 13,66 | 13,54 | 13,38 |
| | 25-30 % | 11,97 | 12,00 | 11,98 |
| | 30-35 % | 9,59 | 9,51 | 9,57 |
| | 35-40 % | 6,77 | 6,84 | 6,90 |
| | plus de 40 % | 17,80 | 17,79 | 18,86 |
| Zone 3 | moins de 15 % | 27,07 | 27,06 | 26,45 |
| | 15-20 % | 14,03 | 13,91 | 13,58 |
| | 20-25 % | 13,76 | 13,65 | 13,51 |
| | 25-30 % | 12,04 | 12,24 | 12,16 |
| | 30-35 % | 9,46 | 9,52 | 9,55 |
| | 35-40 % | 6,73 | 6,72 | 6,85 |
| | plus de 40 % | 16,90 | 16,89 | 17,89 |
| Ensemble | moins de 15 % | 24,66 | 24,53 | 23,85 |
| | 15-20 % | 13,83 | 13,69 | 13,34 |
| | 20-25 % | 13,90 | 13,80 | 13,62 |
| | 25-30 % | 12,40 | 12,53 | 12,49 |
| | 30-35 % | 9,83 | 9,88 | 9,96 |
| | 35-40 % | 7,03 | 7,08 | 7,16 |
| | plus de 40 % | 18,35 | 18,48 | 19,59 |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données ; champ : demandeurs déclarant un revenu mensuel et un loyer tous deux strictement positifs.*

**Les demandeurs déjà logés dans le parc social supportent généralement des taux d'effort nets plus faibles que les autres.** Ils sont ainsi 25,13 % à présenter un taux d'effort net supérieur à 30 % contre 44,95 % pour les demandeurs hors parc social.

**Tableau 24 : Taux d'effort net des demandeurs du parc social et hors parc social (France, en %)**

| | Taux d'effort net | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|
| Parc social | moins de 15 % | 32,58 | 31,95 | 30,89 |
| | 15-20 % | 17,40 | 17,25 | 16,75 |
| | 20-25 % | 15,20 | 15,24 | 15,26 |
| | 25-30 % | 11,49 | 11,67 | 11,97 |
| | 30-35 % | 7,72 | 7,92 | 8,24 |
| | 35-40 % | 5,02 | 5,07 | 5,23 |
| | plus de 40 % | 10,58 | 10,89 | 11,66 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Hors parc social | moins de 15 % | 19,73 | 19,61 | 18,84 |
| | 15-20 % | 11,62 | 11,33 | 10,91 |
| | 20-25 % | 13,09 | 12,84 | 12,46 |
| | 25-30 % | 12,96 | 13,09 | 12,86 |
| | 30-35 % | 11,15 | 11,19 | 11,18 |
| | 35-40 % | 8,28 | 8,41 | 8,53 |
| | plus de 40 % | 23,18 | 23,52 | 25,24 |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données ; champ : demandeurs déclarant un revenu mensuel et un loyer strictement positif.*

### 2.2.9. Un quart des demandes sont déposées par des non-nationaux, pour l'essentiel par des ressortissants de pays hors U.E.

En 2024, près de trois demandes sur quatre sont déposées par des nationaux (cf. tableau 25). La majorité des demandeurs étrangers présente une nationalité d'un pays situé en dehors de l'Union Européenne. Cette demande extra-européenne est principalement concentrée en zone 1 et 1bis où elle représente environ un tiers des dossiers de demande.

Les étrangers hors UE sont en situation régulière de séjour sur le territoire : les demandes radiées pour irrecevabilité sur ce critère concernent moins de 0,02 % des radiations sur une année pleine[53].

**Tableau 25 : Évolution de la demande de logement social, par nationalité du demandeur (France, en %)**

| Zone demandée | Nationalité du demandeur | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Française | 70,27 | 69,31 | 67,27 | 65,39 | 63,96 | 63,42 |
| | U.E. (hors France) | 4,28 | 4,47 | 4,30 | 3,96 | 3,65 | 3,58 |
| | Hors U.E. | 25,45 | 26,22 | 28,42 | 30,65 | 32,38 | 33,00 |
| Zone 1 | Française | 67,34 | 65,92 | 63,71 | 62,88 | 62,29 | 62,30 |
| | U.E. (hors France) | 4,84 | 5,18 | 5,02 | 4,53 | 4,32 | 4,16 |
| | Hors U.E. | 27,82 | 28,91 | 31,27 | 32,59 | 33,39 | 33,54 |
| Zone 2 | Française | 81,09 | 79,94 | 78,42 | 77,57 | 76,02 | 75,65 |
| | U.E. (hors France) | 3,46 | 3,58 | 3,74 | 3,53 | 3,64 | 3,53 |
| | Hors U.E. | 15,45 | 16,48 | 17,84 | 18,90 | 20,34 | 20,82 |
| Zone 3 | Française | 89,31 | 89,20 | 88,58 | 88,56 | 87,57 | 87,28 |
| | U.E. (hors France) | 3,16 | 2,78 | 2,80 | 2,52 | 2,59 | 2,50 |
| | Hors U.E. | 7,53 | 8,02 | 8,62 | 8,92 | 9,85 | 10,22 |
| **Ensemble** | **Française** | **78,83** | **77,71** | **76,26** | **75,76** | **74,69** | **74,38** |
| | **U.E. (hors France)** | **3,77** | **3,85** | **3,86** | **3,54** | **3,52** | **3,41** |
| | **Hors U.E.** | **17,40** | **18,44** | **19,88** | **20,70** | **21,79** | **22,21** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[53] *Source : USH.*

### 2.2.10. Le motif de demande de logement social le plus souvent invoqué est le fait de disposer d'un logement trop petit

**Les motifs les plus souvent invoqués dans les demandes de logements sont la taille du logement occupé**, pour 34,45 % des demandeurs, suivie des motifs familiaux, indiqués dans 25,35 % des cas (cf. tableau 26). C'est en particulier dans les zones 1 et 1bis que le motif « logement trop petit » est majoritairement rapporté. Les formulaires de demande de logement locatif social ayant plusieurs fois changé au cours de la période, certaines catégories de motifs ne recouvrent pas toujours les mêmes concepts d'un millésime à l'autre (cf. encadré 11). De plus, les demandeurs pouvant spécifier plusieurs motifs, les totaux peuvent dépasser 100 %. Les développements ci-après présentent uniquement la fréquence des motifs et non leur priorisation, introduite récemment, qui permettra de mieux apprécier les motivations principales des demandeurs.

**Tableau 26 : Évolution des motifs des demandes de logement social (France, en %)**

| Zone demandée | Motif | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Trop petit | 46,4 | 45,5 | 45,2 | 44,8 | 41,1 | 40,7 |
| | Trop cher | 25,7 | 25,1 | 24,4 | 23,8 | 22,0 | 21,7 |
| | Famille | 25,1 | 26,4 | 26,9 | 24,4 | 21,8 | 20,8 |
| | Professionnel | 14,4 | 16,5 | 16,8 | 17,6 | 19,4 | 19,7 |
| | Santé/Handicap | 17,6 | 17,2 | 16,2 | 12,6 | 9,7 | 9,0 |
| | Logement indigne/indécent | 7,7 | 8,0 | 8,4 | 8,9 | 8,4 | 8,5 |
| | Sans logement/hébergé/en logement temporaire | 33,7 | 30,4 | 24,4 | 10,0 | 8,2 | 8,5 |
| | **Total** | **170,6** | **169,0** | **162,3** | **142,1** | **130,6** | **128,9** |
| Zone 1 | Trop petit | 46,3 | 46,2 | 46,4 | 46,2 | 43,3 | 43,0 |
| | Trop cher | 24,3 | 23,4 | 22,6 | 22,2 | 21,1 | 20,9 |
| | Famille | 28,1 | 28,9 | 29,1 | 27,3 | 25,0 | 24,1 |
| | Professionnel | 12,9 | 14,8 | 15,9 | 16,9 | 18,1 | 18,2 |
| | Santé/Handicap | 13,8 | 13,7 | 12,8 | 9,6 | 7,3 | 6,8 |
| | Logement indigne/indécent | 7,0 | 7,3 | 7,8 | 8,3 | 8,2 | 8,3 |
| | Sans logement/hébergé/en logement temporaire | 32,7 | 30,3 | 24,0 | 9,2 | 7,7 | 8,1 |
| | **Total** | **165,1** | **164,5** | **158,6** | **139,6** | **130,6** | **129,4** |
| Zone 2 | Trop petit | 32,2 | 32,6 | 33,3 | 35,1 | 33,7 | 34,0 |
| | Trop cher | 22,7 | 21,8 | 20,8 | 19,7 | 18,9 | 19,1 |
| | Famille | 27,1 | 27,6 | 28,0 | 27,2 | 25,5 | 24,7 |
| | Professionnel | 10,7 | 12,0 | 12,8 | 14,0 | 14,8 | 14,7 |
| | Santé/Handicap | 16,5 | 17,1 | 17,0 | 12,2 | 9,1 | 8,6 |
| | Logement indigne/indécent | 6,4 | 6,6 | 7,4 | 8,8 | 9,0 | 9,2 |
| | Sans logement/hébergé/en logement temporaire | 29,0 | 28,8 | 26,1 | 9,1 | 8,0 | 8,5 |
| | **Total** | **144,4** | **146,4** | **145,3** | **126,1** | **119,0** | **118,7** |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 3 | Trop petit | 24,3 | 24,0 | 24,0 | 26,1 | 25,2 | 25,3 |
| | Trop cher | 22,4 | 21,5 | 20,1 | 18,4 | 18,0 | 18,2 |
| | Famille | 29,8 | 30,4 | 30,8 | 31,4 | 30,4 | 29,7 |
| | Professionnel | 11,2 | 11,9 | 12,4 | 13,1 | 13,1 | 12,7 |
| | Santé/Handicap | 17,0 | 18,2 | 18,4 | 13,3 | 10,6 | 10,2 |
| | Logement indigne/indécent | 5,9 | 6,1 | 6,5 | 8,1 | 8,6 | 8,7 |
| | Sans logement/hébergé/en logement temporaire | 25,3 | 25,9 | 25,5 | 10,8 | 9,7 | 10,1 |
| | **Total** | **136,0** | **137,9** | **137,7** | **121,2** | **115,6** | **114,7** |
| **Ensemble** | **Trop petit** | **35,1** | **35,2** | **35,4** | **36,3** | **34,3** | **34,5** |
| | **Trop cher** | **23,4** | **22,5** | **21,5** | **20,4** | **19,5** | **19,5** |
| | **Famille** | **27,6** | **28,3** | **28,7** | **27,9** | **26,2** | **25,4** |
| | **Professionnel** | **11,8** | **13,2** | **13,9** | **14,8** | **15,6** | **15,5** |
| | **Santé/Handicap** | **16,2** | **16,7** | **16,4** | **12,0** | **9,2** | **8,6** |
| | **Logement indigne/indécent** | **6,6** | **6,8** | **7,4** | **8,6** | **8,7** | **8,8** |
| | **Sans logement/hébergé/en logement temporaire** | **29,5** | **28,7** | **25,3** | **9,7** | **8,4** | **8,8** |
| | **Total** | **150,1** | **151,3** | **148,5** | **129,6** | **121,8** | **121,1** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

La proportion de demandes indiquant plusieurs motifs décroît fortement entre 2015 et 2024 puisqu'elle chute de 62,01 % à 36,97 % (cf. tableau 27). La baisse observée entre 2019 et 2021 peut en partie s'expliquer par le changement de version du Cerfa qui passe de 24 motifs à 17. **De plus en plus de demandeurs ne motivent pas leur demande, c'est par exemple le cas de 18,05 % des demandes en 2024**.

**Tableau 27 : Proportion de demande rapportant plusieurs motifs, par zone (France)**

| Zone demandée | Motif | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021* (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Sans motif | 2,44 | 3,85 | 7,16 | 16,05 | 20,45 | 20,85 |
| | Un motif | 30,48 | 30,07 | 31,48 | 36,29 | 38,60 | 39,08 |
| | Plusieurs motifs | 67,08 | 66,07 | 61,36 | 47,66 | 40,95 | 40,07 |
| Zone 1 | Sans motif | 1,71 | 3,06 | 6,27 | 14,64 | 18,35 | 18,64 |
| | Un motif | 32,89 | 32,05 | 33,48 | 39,13 | 41,14 | 41,49 |
| | Plusieurs motifs | 65,40 | 64,89 | 60,26 | 46,22 | 40,51 | 39,87 |
| Zone 2 | Sans motif | 0,70 | 1,37 | 3,83 | 14,48 | 17,92 | 18,12 |
| | Un motif | 38,70 | 37,09 | 37,11 | 44,19 | 45,88 | 45,86 |
| | Plusieurs motifs | 60,60 | 61,54 | 59,06 | 41,34 | 36,20 | 36,02 |
| Zone 3 | Sans motif | 0,41 | 0,83 | 2,47 | 12,67 | 15,46 | 16,09 |
| | Un motif | 40,81 | 39,30 | 39,16 | 47,53 | 49,32 | 49,07 |
| | Plusieurs motifs | 58,78 | 59,87 | 58,37 | 39,79 | 35,22 | 34,84 |
| **Ensemble** | **Sans motif** | **1,07** | **1,94** | **4,46** | **14,26** | **17,72** | **18,05** |
| | **Un motif** | **36,92** | **35,59** | **36,09** | **43,00** | **44,94** | **44,98** |
| | **Plusieurs motifs** | **62,01** | **62,47** | **59,44** | **42,73** | **37,34** | **36,97** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Encadré 11 : Les motifs des demandes de logement social**

Plusieurs changements de Cerfa sont intervenus au cours de la période étudiée.

La mise en place de la version 4 du Cerfa entre 2019 et 2021 se traduit notamment par la suppression de la modalité *« sans logement ou hébergé ou en logement temporaire »*, ce qui explique la chute des demandes indiquant ce motif et l'augmentation en proportion des autres motifs. La modalité *« raisons de santé »* est également supprimée dans cette version.

Des regroupements de motifs ont été opérés par la mission pour plus de lisibilité :

- famille : divorce/séparation, décohabitation, futur mariage/concubinage/PACS, regroupement familial, rapprochement ou logement éloigné de la famille, violences familiales, menace de mariage forcé ;
- professionnel : mutation ou mobilité professionnelle, assistant maternel ou familiale (demandeur ou conjoint), changement/rapprochement/logement éloigné du lieu de travail, sapeur-pompier volontaire ;
- sans logement/hébergé/logement temporaire : expulsion, propriétaire en difficulté, démolition, logement repris ou mis en vente, sans logement propre, les publics suivis par l'ASE (aide sociale à l'enfance) ;
- santé/handicap : handicap, raison de santé, logement inadapté au handicap ou à la perte d'autonomie ;
- logement indigne/indécent : logement indigne, non décent (ne répondant pas aux caractéristiques fixées par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002), insalubre dangereux ou impropre à l'habitation.

Les demandeurs pouvant indiquer plusieurs motifs, le total par zone peut donc dépasser 100 %. Les doubles comptes par motif sont neutralisés. Ainsi, un dossier de demande indiquant un divorce et des violences familiales est comptabilisé une seule fois dans la catégorie « famille ».

*Source : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.11. La part de demandeurs ayant effectué une demande en direction de six communes ou plus est passée de 17 % à 30 % entre 2015 et 2024

**Les demandeurs sont de plus en plus nombreux à élargir leur périmètre de recherche.** En effet, quelle que soit la zone considérée, la proportion de demandeurs ne spécifiant qu'une seule commune dans leur demande de logement a baissé entre 2015 et 2024 (cf. tableau 28). Cette proportion reste néanmoins élevée en zone 2 et 3 où elles représentent respectivement 32,50 % et 39,25 % du stock de demandes actives fin 2024.

**Tableau 28 : Évolution du nombre de communes recherchées par demande (France)**

| Zone demandée | Nombre de communes recherchées | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | 1 commune | 22,43 | 20,51 | 19,60 | 17,48 | 18,51 | 20,14 |
| | 2-3 communes | 19,59 | 18,69 | 17,92 | 16,61 | 15,62 | 15,66 |
| | 4-5 communes | 25,11 | 22,66 | 21,11 | 19,60 | 18,00 | 17,43 |
| | 6-10 communes | 31,43 | 35,72 | 36,69 | 35,31 | 30,47 | 28,90 |
| | plus de 10 communes | 1,44 | 2,43 | 4,69 | 11,00 | 17,40 | 17,87 |
| Zone 1 | 1 commune | 20,29 | 18,24 | 17,28 | 14,53 | 15,05 | 16,75 |
| | 2-3 communes | 19,71 | 18,37 | 17,18 | 15,55 | 14,43 | 14,64 |
| | 4-5 communes | 27,20 | 24,37 | 22,29 | 20,26 | 18,89 | 18,39 |
| | 6-10 communes | 31,56 | 36,65 | 38,35 | 37,39 | 32,39 | 30,69 |
| | plus de 10 communes | 1,23 | 2,37 | 4,89 | 12,27 | 19,25 | 19,53 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 2 | 1 commune | 42,55 | 39,24 | 36,60 | 31,75 | 31,07 | 32,50 |
| | 2-3 communes | 28,65 | 28,15 | 27,94 | 27,42 | 26,49 | 26,19 |
| | 4-5 communes | 18,57 | 18,57 | 18,73 | 19,51 | 19,33 | 18,79 |
| | 6-10 communes | 10,10 | 13,72 | 15,92 | 18,60 | 18,62 | 17,91 |
| | plus de 10 communes | 0,14 | 0,32 | 0,82 | 2,72 | 4,49 | 4,62 |
| Zone 3 | 1 commune | 50,14 | 47,67 | 45,00 | 39,22 | 38,17 | 39,25 |
| | 2-3 communes | 26,69 | 26,28 | 26,31 | 25,87 | 25,18 | 24,86 |
| | 4-5 communes | 14,89 | 14,96 | 15,37 | 16,59 | 16,69 | 16,35 |
| | 6-10 communes | 8,20 | 10,88 | 12,64 | 15,53 | 15,74 | 15,25 |
| | plus de 10 communes | 0,08 | 0,21 | 0,69 | 2,78 | 4,23 | 4,29 |
| **Ensemble** | **1 commune** | **37,18** | **34,26** | **32,30** | **28,31** | **28,16** | **29,55** |
| | **2-3 communes** | **25,17** | **24,40** | **24,02** | **23,30** | **22,49** | **22,33** |
| | **4-5 communes** | **20,30** | **19,50** | **19,00** | **18,97** | **18,44** | **17,96** |
| | **6-10 communes** | **16,82** | **20,83** | **22,53** | **23,72** | **22,04** | **21,10** |
| | **plus de 10 communes** | **0,52** | **1,01** | **2,14** | **5,69** | **8,87** | **9,06** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

La proportion de demandeurs acceptant que leur demande soit élargie à d'autres villes ou quartiers proches de leur choix de localisation est également en hausse sur la période, passant de 46,60 % en 2017 à 68,93 % en 2024 (cf. tableau 29). En zone 3, qui reste celle où les choix de localisation sont les plus stricts, cette proportion a presque doublé.

**Tableau 29 : Évolution de la proportion des demandes acceptant l'élargissement de la zone de recherche aux communes alentours (France)**

| Zone demandée | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | 51,31 | 55,86 | 59,11 | 63,46 | 67,32 | 69,24 |
| Zone 1 | 67,57 | 71,08 | 74,25 | 77,67 | 79,98 | 80,99 |
| Zone 2 | 44,15 | 50,09 | 53,89 | 60,58 | 66,02 | 67,97 |
| Zone 3 | 30,88 | 40,37 | 45,23 | 52,25 | 58,15 | 60,60 |
| **Ensemble** | **46,60** | **52,95** | **56,76** | **62,38** | **67,02** | **68,93** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.2.12. Les demandes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable sont en augmentation

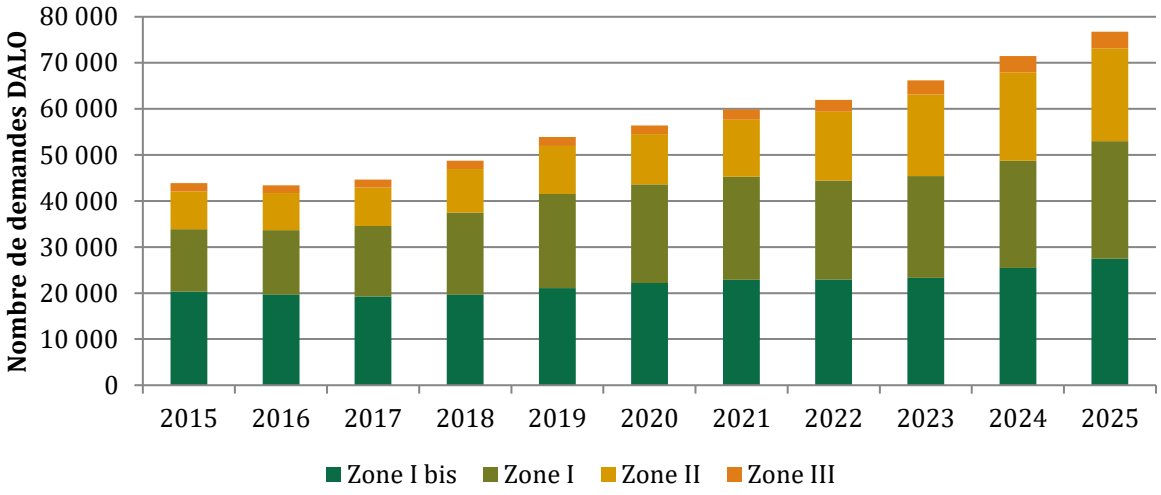
La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 a instauré le droit au logement opposable (DALO). Celui-ci prévoit, pour les ménages dont la situation répond à certains critères[54], qu'ils puissent saisir une commission départementale de médiation pour faire valoir leur droit au logement. Aux ménages reconnus prioritaires par cette commission, l'État doit alors formuler une proposition de logement adaptée, dans un délai de 3 à 6 mois. Les publics reconnus prioritaires au titre du DALO figurent au premier rang des publics prioritaires à reloger. À défaut de relogement dans les délais, l'État peut être condamné à une astreinte.

[54] Les caractéristiques des demandeurs pouvant saisir la commission de médiation sont définies à l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation. En application de l'article L. 441-1-4 du même code, les délais au-delà desquels les personnes qui ont déposé une demande de logement social peuvent saisir la commission de médiation sont déterminés au regard des circonstances locales par un arrêté du préfet de département.

Les demandes DALO ont crû sur toute la période étudiée. Fin 2024, 71 466 demandeurs étaient reconnus prioritaires et bénéficiaient du droit au logement opposable[55]. Une partie de cette augmentation peut être expliquée par le rallongement des délais d'attribution.

Ces demandes sont principalement situées en zone 1 et 1bis (cf. graphique 7). En 2024, l'Île-de-France concentre 63,3 % des demandes de ménages reconnus DALO en France[56].

**Graphique 7 : Évolution du nombre de demandes DALO (France)**




*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

## 2.3. Dans un contexte où les attributions de logements diminuent, les attributions à certaines catégories de ménages parmi les plus précaires (prioritaires au titre du droit au logement opposable, familles monoparentales) sont davantage préservées

### 2.3.1. Le cadre juridique des attributions a évolué au cours des dernières années pour favoriser les attributions de logements sociaux aux ménages les plus précaires. Les objectifs légaux ne sont pas encore atteints

Tout demandeur de logement social enregistré dans le SNE ou un SPTA peut bénéficier d'une instruction de sa demande.

[55] D'après un autre système d'information, InfoDALO, le nombre de ménages reconnus DALO et restant à reloger était de 111 478 en 2024. Ce système d'informations repose sur une méthode différente du SNE : il calcule l'écart entre le nombre de décisions DALO favorables et le nombre de bénéficiaires logés dans le parc public ou le parc privé conventionné, ayant refusé une offre adaptée ou étant logés dans le parc privé non conventionné et ayant renoncé explicitement au bénéfice de la décision, ayant trouvé une solution de logement adaptée et pérenne après le passage en commission, qu'il est impossible de contacter (y compris par l'intermédiaire du référent social) ou qui ne mettent pas en mesure le bailleur ou le réservataire de procéder effectivement au relogement.

[56] *Source :* Tableau de bord 2024 des attributions de logements sociaux, *ANCOLS.*

Lorsqu'un logement social est libéré, le bailleur social établit, ou sollicite du réservataire[57] concerné, des propositions, de candidats pour occuper le logement. Les réservataires, ou le bailleur social directement, doivent proposer trois candidats à la CALEOL[58], qui attribue le logement à un des trois ménages en tenant compte notamment du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

Les logements doivent être attribués prioritairement à plusieurs catégories de personnes listées à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, dont en particulier les ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO)[59]. Toutefois, dans le même temps, l'article L. 441 du même code spécifie que *« l'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers, en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social. »* Juridiquement, l'approche des attributions de logements sociaux en France est donc généraliste, ces logements n'étant pas réservés aux publics les plus modestes, quoique dans les faits ces logements sont de plus en plus orientés vers ce type de ménages.

L'encadrement des attributions de logements a été récemment renforcé par plusieurs textes :

- la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) vise à renforcer les attributions au profit des ménages prioritaires et à renforcer la mixité sociale, dans les EPCI concernés[60] :

[57] Les réservataires de logements (État, collectivités territoriales, Action logement) disposent d'un droit de proposition de candidats en contrepartie d'un soutien financier direct ou indirect (agrément donnant accès aux taux préférentiels de la Banque des territoires, apports de foncier ou garanties d'emprunts).

[58] Sauf en cas d'insuffisance du nombre de candidats, en cas d'examen de candidatures de personnes désignées par le préfet comme bénéficiaires du droit au logement opposable, ou pour l'examen de candidatures présentées pour l'attribution de logements très sociaux, en application de l'article R. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

[59] Au niveau local, les plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) définissent les objectifs et moyens pour accompagner l'accès au logement des publics prioritaires, et peuvent préciser les publics prioritaires départementaux à partir de la liste définie dans la loi. À l'échelle intercommunale, pour les EPCI dotés d'une conférence intercommunale du logement, les conventions intercommunales d'attributions (CIA) définissent les engagements annuels d'attribution en direction des publics prioritaires, ainsi que les moyens nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de ces engagements.

[60] EPCI tenus de se doter d'un plan local de l'habitat (PLH) ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV, ainsi que la ville de Paris et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. En 2025, 425 EPCI sont concernés.

- les ménages prioritaires listés à l'article 441-1 du code de la construction et de l'habitation[61] (dont notamment les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO) doivent représenter au moins un quart des attributions sur l'année pour chacun des contingents de réservations des collectivités territoriales et d'Action logement, ainsi que pour le parc non réservé des organismes[62]. Le préfet a le pouvoir de se substituer aux réservataires qui ne rempliraient pas leurs obligations ;
- un quart des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) doit être consacrée aux ménages du premier quartile de ressources[63] au sein de la demande intercommunale (ou régionale en Ile-de-France) ou aux ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, à l'échelle de chaque bailleur et de chaque réservataire. **En 2023, le taux observé s'établit à 17 % en moyenne nationale, un niveau inférieur à 2016, avant le vote de la LEC, où il était de 19 %.** L'atteinte de cet objectif varie selon les réservataires[64]. Le contingent de l'État alloué aux publics prioritaires atteint l'objectif, contrairement à ceux des autres réservataires[65] ;
- en QPV, au moins 50 % des attributions doivent bénéficier à des demandeurs autres que ceux du premier quartile de ressources. Ce seuil apparaît globalement atteint[66].

Pour mettre en œuvre ces dispositions, la LEC rend obligatoires la mise en place, pour les EPCI concernés, de conférences intercommunales du logement chargées de définir des stratégies d'attributions adaptées à leurs contextes locaux.

Il n'y a pas de suivi consolidé des attributions des collectivités territoriales réservataires et des bailleurs sociaux (pour les logements non réservés)[67]. **Pour veiller au respect des obligations de la LEC, ce suivi devrait être mis en place.**

---

[61] Bénéficiaires du DALO, personnes en situation de handicap, personnes sortant d'un appartement de coordination thérapeutique, personnes mal logées ou défavorisées et personnes rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale, personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, personnes reprenant une activité après une période de chômage de longue durée, personnes exposées à des situations d'habitat indigne, personnes victimes de violences conjugales, personnes victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords, personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, personnes victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme, personnes ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, personnes dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers, personnes menacées d'expulsion sans relogement, mineurs émancipés ou majeurs âgés de moins de vingt et un ans pris en charge avant leur majorité par le service de l'aide sociale à l'enfance.

[62] S'agissant du parc de l'État, en application des articles L. 441-1 et R*. 441-5, ses réservations ne peuvent représenter plus de 30 % du patrimoine de chaque bailleur social disposant de logements dans le département, dont 5 % sont réservés aux agents publics de l'Etat et 25 % au profit des personnes prioritaires.

[63] Le seuil du premier quartile est défini par arrêté ministériel annuel, pour chaque EPCI. À la date de la mission, il s'agit d'un arrêté du 3 juin 2025.

[64] En Ile-de-France, le SAMU social estime que la part des attributions aux ménages du premier quartile dans les logements hors QPV est de 6 % pour le contingent d'Action logement services, 14 % pour le contingent des collectivités territoriales, et 18 % pour les logements non réservés. *Source :* Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, *IGF-IGAS-IGA, 2025.*

[65] *Source :* Fiche de synthèse portant sur les nombres de demandes de logement social et les nombres d'attributions observées récemment, *DHUP, 23 janvier 2025.*

[66] *Source :* Fiche de synthèse portant sur les nombres de demandes de logement social et les nombres d'attributions observées récemment, *DHUP, 23 janvier 2025.*

[67] *Source :* Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, *IGF-IGAS-IGA, 2025.*

En cas de non-respect des seuils susmentionnés par un réservataire, le préfet peut procéder à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer. Ces attributions s'imputent sur les logements du réservataire défaillant[68]. Toutefois, cette sanction semble difficile à mettre en œuvre, d'après les entretiens menés par la mission, du fait de son caractère non gradué. Dès lors, celle-ci propose de donner aux préfets la possibilité d'appliquer des sanctions pécuniaires aux réservataires n'atteignant pas les seuils de la LEC. Cette proposition nécessite une mesure législative. ;

- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) vise à :
  - assurer l'objectivité des procédures d'attribution de logements sociaux, en rendant obligatoire un système de cotation de la demande, afin de hiérarchiser les demandes selon un système de pondération. Tous les EPCI concernés, par le biais de leurs conférences intercommunales du logement[69], doivent mettre en place une cotation de la demande ;
  - participer à la fluidité des attributions, les réservataires bénéficiant désormais de réservations sur un flux annuels sur le parc du bailleur, tandis que leurs réservations portaient auparavant sur des logements identifiés physiquement[70]. En 2024, le bilan de la gestion en flux était le suivant :
    - le contingent préfectoral est quasiment intégralement géré en flux (97 % des conventions préfectorales prévoient une gestion en flux, dont 50 % en délégation de la gestion au bailleur) ;
    - 65 % des conventions sur le contingent des bailleurs sont passées en flux ;
    - 49 % des conventions sur le contingent d'Action logement services sont passées en flux ;
    - la DHUP a indiqué à la mission ne pas disposer de données fiables sur les conventions des collectivités territoriales.

[68] En application de l'article L. 441-1 (pour le contingent des collectivités territoriales et les logements non réservés) et l'article L. 313-26-2 du code de la construction et de l'habitation (pour le contingent d'Action logement services).

[69] EPCI tenus de se doter d'un plan local de l'habitat (PLH) ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un QPV, ainsi que la ville de Paris et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, en application de l'article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation. D'après la DHUP, 425 EPCI sont concernés par la réforme, mais seuls 171 ont adopté leur plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) et leur cotation à la date de la mission. *Source : Réponse de la DHUP au questionnaire de la mission.*

[70] D'après la DHUP, la gestion en flux des droits de réservation est également en cours de généralisation à la date de la mission. 97 % des conventions préfet sont désormais en gestion en flux. Chez les autres réservataires, la gestion en flux continue de se développer. *Source : Réponse de la DHUP au questionnaire de la mission.*

Les bailleurs sociaux et réservataires rencontrés par la mission identifient plusieurs difficultés dans l'application de ces textes :

- le manque de fiabilité des données de revenus déclarées dans le SNE, en particulier concernant les demandes dont les revenus déclarés sont nuls, qui peut entraîner la fixation de seuils de revenus pour la définition des premiers quartiles par EPCI plus bas que la réalité (cf. partie 2.2) ;
- la cotation, censée objectiver et rendre plus transparente les attributions, apparaît complexe à comprendre pour les demandeurs. Elle peut conduire à mal appréhender des situations atypiques. En outre, des candidats peuvent obtenir une bonne cotation dans le SNE sans fournir les justificatifs requis, le contrôle étant réalisé au moment de l'instruction du dossier du candidat ;
- la gestion en flux peut générer des réticences chez certains réservataires, qui privilégient des logements identifiés. Pour les réservataires qui ne délèguent pas leur gestion aux bailleurs, elle nécessite la mise en place d'outils partagés et une coordination renforcée des réservations par les bailleurs par rapport à la gestion en stock.

**Proposition n° 2 : Donner aux préfets la possibilité d'appliquer des sanctions pécuniaires aux réservataires n'atteignant pas les seuils de la loi LEC *[DHUP]*.**

### 2.3.2. Les attributions de logements locatifs sociaux connaissent une baisse continue depuis 2015

**Le nombre de logements attribués a fortement diminué entre 2015 et 2024, il est en baisse d'environ 100 000 attributions / an (cf. tableau 30).** Pour rappel, les demandes ont crû de presque un million sur la même période (cf. partie 2.2). Cette baisse des attributions, concomitante à la hausse de la demande fait donc mécaniquement baisser les taux d'attributions : les attributions en 2023 représentent 15 % du stock de demandes au 31 décembre 2023, tandis que ce taux s'élevait à 26 % en 2015. La baisse des attributions concerne toutes les zones de tension locatives.

**Tableau 30 : Évolution des attributions de logements sociaux, par zonage (France)**

| Zone du logement attribué | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Zonage ABC** | | | | | | |
| Zone A bis | 36 496 | 35 413 | 33 211 | 35 106 | 32 278 | 30 156 |
| Zone A | 105 420 | 103 843 | 98 264 | 97 048 | 89 832 | 85 955 |
| Zone B1 | 176 258 | 175 628 | 167 672 | 160 782 | 143 802 | 139 270 |
| Zone B2 | 78 221 | 77 001 | 73 426 | 67 793 | 62 192 | 63 235 |
| Zone C | 92 600 | 90 630 | 84 809 | 81 854 | 73 346 | 71 109 |
| **Zonage 123** | | | | | | |
| Zone 1 bis | 22 000 | 21 732 | 20 228 | 20 842 | 19 081 | 17 721 |
| Zone 1 | 58 808 | 55 329 | 52 435 | 53 794 | 47 885 | 46 103 |
| Zone 2 | 226 978 | 226 143 | 215 095 | 204 134 | 184 962 | 181 049 |
| Zone 3 | 181 209 | 179 311 | 169 624 | 163 813 | 149 522 | 144 852 |
| **Ensemble** | **488 995** | **482 515** | **457 382** | **442 583** | **401 450** | **389 725** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.3. Plus d'un attributaire sur quatre réside déjà dans le parc social

Quoique la part des attributaires déjà locataires du parc social diminue entre 2015 et 2024, elle représente toujours une part importante des attributions en 2024 avec 26,37 % des demandes satisfaites (cf. tableau 31). Sur la même période, les attributions en faveur des demandeurs hébergés par des tiers ont baissé tandis que la part des demandeurs en habitat précaire a augmenté, vraisemblablement en lien avec la politique du Logement d'abord. La zone 3 est marquée par une part plus importante des propriétaires occupants parmi les attributaires (en lien avec une demande également plus marquée pour ce profil dans cette zone, cf. partie 2.2).

Par rapport à leur part dans la demande (cf. partie 2.2), les ménages hébergés par des tiers ou en habitat précaire bénéficient proportionnellement de davantage d'attributions que les locataires, qu'ils soient du parc social ou privé.

**Tableau 31 : Évolution des attributions de logements sociaux, par logement actuel de l'attributaire (France)**

| Zone du logement attribué | Logement actuel | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Parc social | 25,92 | 26,00 | 26,89 | 27,10 | 26,95 | 27,81 |
| | Parc privé | 30,80 | 29,12 | 27,14 | 25,16 | 24,45 | 22,23 |
| | Hébergé par des tiers | 20,26 | 20,07 | 19,19 | 18,35 | 17,97 | 18,19 |
| | Habitat précaire | 20,05 | 22,05 | 23,89 | 25,76 | 26,81 | 27,80 |
| | Propriétaire occupant | 1,09 | 0,81 | 0,74 | 0,75 | 0,61 | 0,49 |
| | Autre | 1,87 | 1,95 | 2,16 | 2,88 | 3,22 | 3,48 |
| Zone 1 | Parc social | 29,00 | 28,01 | 27,12 | 27,58 | 28,21 | 27,96 |
| | Parc privé | 25,98 | 25,17 | 24,66 | 23,67 | 22,93 | 21,78 |
| | Hébergé par des tiers | 23,68 | 22,69 | 22,90 | 23,26 | 23,26 | 23,09 |
| | Habitat précaire | 17,98 | 20,70 | 21,77 | 21,33 | 21,80 | 23,24 |
| | Propriétaire occupant | 1,71 | 1,72 | 1,67 | 1,33 | 1,01 | 0,95 |
| | Autre | 1,65 | 1,71 | 1,88 | 2,83 | 2,79 | 2,98 |
| Zone 2 | Parc social | 30,73 | 30,30 | 29,31 | 29,72 | 27,63 | 27,61 |
| | Parc privé | 22,21 | 21,02 | 22,76 | 22,31 | 22,36 | 22,70 |
| | Hébergé par des tiers | 31,18 | 31,13 | 27,37 | 26,25 | 28,23 | 28,16 |
| | Habitat précaire | 11,19 | 12,30 | 14,73 | 14,95 | 14,86 | 15,47 |
| | Propriétaire occupant | 3,11 | 3,28 | 3,31 | 2,90 | 2,46 | 2,38 |
| | Autre | 1,58 | 1,97 | 2,51 | 3,88 | 4,45 | 3,68 |
| Zone 3 | Parc social | 27,45 | 26,96 | 26,31 | 25,92 | 23,99 | 24,14 |
| | Parc privé | 25,10 | 24,60 | 27,75 | 27,19 | 28,23 | 29,07 |
| | Hébergé par des tiers | 32,38 | 32,35 | 27,37 | 26,93 | 27,71 | 27,44 |
| | Habitat précaire | 7,76 | 8,29 | 9,96 | 9,83 | 9,96 | 10,52 |
| | Propriétaire occupant | 6,04 | 6,28 | 6,57 | 6,41 | 5,59 | 5,42 |
| | Autre | 1,27 | 1,51 | 2,03 | 3,72 | 4,51 | 3,41 |
| **Ensemble** | **Parc social** | **29,09** | **28,60** | **27,84** | **27,93** | **26,31** | **26,37** |
| | **Parc privé** | **24,12** | **23,19** | **25,03** | **24,41** | **24,71** | **24,94** |
| | **Hébergé par des tiers** | **30,23** | **30,12** | **26,50** | **25,77** | **26,96** | **26,84** |
| | **Habitat précaire** | **11,14** | **12,21** | **14,18** | **14,34** | **14,43** | **15,11** |
| | **Propriétaire occupant** | **3,94** | **4,11** | **4,22** | **3,91** | **3,36** | **3,26** |
| | **Autre** | **1,49** | **1,77** | **2,25** | **3,64** | **4,22** | **3,49** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.4. Environ quatre attributions sur dix sont prononcées au bénéfice d'une personne seule

Entre 2015 et 2024, les parts des attributions en faveur des personnes seules et des famille monoparentales ont augmenté tandis que celles des couples, avec ou sans enfant, a diminué (cf. tableau 32). Bien que 40,20 % des attributaires sont des personnes seules, cette proportion est plus faible que leur part dans les demandes (46,53 % la même année, cf. partie 2.2), vraisemblablement en lien avec la faible proportion de logements T1 dans le parc social (cf. annexe II). En revanche, les familles monoparentales sont priorisées dans les attributions (29,26 % des attributions contre 23,59 % de la demande, cf. partie 2.2).

**Tableau 32 : Évolution des attributions de logements sociaux, par type de ménage attributaire (France)**

| Zone du logement attribué | Type de ménage | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Pers. seule | 37,60 | 37,53 | 38,32 | 39,85 | 41,61 | 41,64 |
| | Famille monop. | 18,26 | 19,41 | 20,59 | 21,37 | 21,04 | 21,76 |
| | Couple avec enf. | 27,27 | 27,04 | 25,86 | 24,13 | 22,34 | 21,60 |
| | Couple sans enf. | 12,36 | 12,04 | 10,45 | 9,70 | 10,11 | 9,70 |
| | Ménage complexe | 4,50 | 3,98 | 4,78 | 4,95 | 4,89 | 5,30 |
| Zone 1 | Pers. seule | 31,89 | 31,12 | 32,90 | 34,31 | 36,50 | 37,47 |
| | Famille monop. | 21,81 | 23,32 | 25,13 | 25,97 | 25,09 | 25,35 |
| | Couple avec enf. | 31,29 | 31,53 | 28,92 | 26,52 | 25,43 | 24,82 |
| | Couple sans enf. | 11,66 | 10,71 | 9,50 | 8,98 | 8,64 | 8,05 |
| | Ménage complexe | 3,35 | 3,32 | 3,55 | 4,22 | 4,34 | 4,31 |
| Zone 2 | Pers. seule | 37,90 | 38,06 | 38,91 | 39,03 | 40,73 | 40,16 |
| | Famille monop. | 26,05 | 27,33 | 28,87 | 29,31 | 28,39 | 28,78 |
| | Couple avec enf. | 20,78 | 20,17 | 18,99 | 18,30 | 17,30 | 17,35 |
| | Couple sans enf. | 11,90 | 10,92 | 9,81 | 9,58 | 9,13 | 9,11 |
| | Ménage complexe | 3,38 | 3,52 | 3,42 | 3,78 | 4,44 | 4,60 |
| Zone 3 | Pers. seule | 39,37 | 39,45 | 40,62 | 40,79 | 42,16 | 40,95 |
| | Famille monop. | 28,77 | 30,19 | 31,07 | 31,59 | 30,99 | 32,05 |
| | Couple avec enf. | 17,90 | 17,65 | 16,39 | 15,94 | 15,34 | 15,58 |
| | Couple sans enf. | 11,32 | 10,33 | 9,38 | 9,08 | 8,61 | 8,43 |
| | Ménage complexe | 2,65 | 2,38 | 2,53 | 2,60 | 2,90 | 2,99 |
| **Ensemble** | **Pers. seule** | **37,71** | **37,75** | **38,82** | **39,14** | **40,79** | **40,20** |
| | **Famille monop.** | **26,19** | **27,57** | **28,88** | **29,37** | **28,60** | **29,26** |
| | **Couple avec enf.** | **21,27** | **20,85** | **19,48** | **18,72** | **17,80** | **17,78** |
| | **Couple sans enf.** | **11,67** | **10,73** | **9,64** | **9,33** | **8,92** | **8,76** |
| | **Ménage complexe** | **3,16** | **3,09** | **3,17** | **3,45** | **3,88** | **4,00** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

La taille des ménages attributaires est assez stable en zones 2 et 3, et diminue en zone 1 et 1 bis (cf. tableau 33). En 2025, les ménages qui bénéficient de l'attribution d'un logement social sont plus grands que les ménages demandeurs (cf. partie 2.2). Cela peut s'expliquer par l'historique du parc existant, qui concentre la majeure partie des attributions. En effet, celui-ci a été construit à une époque où les ménages étaient plus grands (cf. *infra*).

**Tableau 33 : Évolution de la taille moyenne des ménages attributaires, par zone du logement attribué (France)**

| Zone du logement attribué | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone I bis | 2,34 | 2,31 | 2,34 | 2,30 | 2,24 | 2,26 |
| Zone I | 2,51 | 2,53 | 2,50 | 2,45 | 2,42 | 2,40 |
| Zone II | 2,25 | 2,24 | 2,24 | 2,23 | 2,20 | 2,23 |
| Zone III | 2,19 | 2,20 | 2,18 | 2,17 | 2,13 | 2,18 |
| **Ensemble** | **2,26** | **2,26** | **2,26** | **2,24** | **2,21** | **2,23** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.5. Les deux tiers des logements attribués sont des trois pièces ou plus, en décalage avec la concentration de la demande sur les « petites typologies »

**Quoique la part des attributions des logements de « petite typologie » (une ou deux pièces) augmente sur la période, les deux tiers des logements attribués restent des trois pièces ou plus** (cf. tableau 34)**,** alors même que les logements de deux pièces ou moins représentent la moitié des logements recherchés en 2024 (cf. partie 2.2.4)

La part des logements d'une pièce (T1) dans les attributions n'augmente de façon significative qu'en zone 1 bis ; alors que celle des deux pièces (T2) croît dans les autres zones.

**Tableau 34 : Évolution des attributions de logements sociaux, par typologie du logement attribué (France)**

| Zone du logement attribué | Type de logement attribué | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | T1 | 16,10 | 15,84 | 16,77 | 16,84 | 17,76 | 17,88 |
| | T2 | 33,30 | 33,62 | 33,29 | 33,85 | 32,73 | 32,62 |
| | T3 | 30,68 | 31,87 | 30,88 | 30,66 | 31,72 | 31,28 |
| | T4 | 15,32 | 14,64 | 14,67 | 14,27 | 13,91 | 14,12 |
| | T5 ou plus | 4,60 | 4,03 | 4,39 | 4,38 | 3,88 | 4,09 |
| Zone 1 | T1 | 8,80 | 8,08 | 8,17 | 8,49 | 9,03 | 8,90 |
| | T2 | 27,35 | 27,51 | 28,65 | 29,43 | 29,42 | 30,01 |
| | T3 | 37,78 | 38,37 | 38,48 | 38,75 | 38,60 | 38,43 |
| | T4 | 20,87 | 20,82 | 20,08 | 19,19 | 18,79 | 18,37 |
| | T5 ou plus | 5,20 | 5,22 | 4,61 | 4,14 | 4,16 | 4,29 |
| Zone 2 | T1 | 8,01 | 7,75 | 7,61 | 7,10 | 7,86 | 7,54 |
| | T2 | 22,97 | 23,49 | 24,15 | 25,02 | 25,28 | 25,86 |
| | T3 | 38,90 | 39,46 | 39,42 | 40,23 | 39,70 | 39,87 |
| | T4 | 23,76 | 23,27 | 23,24 | 22,42 | 22,09 | 21,81 |
| | T5 ou plus | 6,36 | 6,04 | 5,57 | 5,23 | 5,08 | 4,92 |
| Zone 3 | T1 | 5,96 | 5,93 | 6,02 | 5,85 | 6,37 | 6,06 |
| | T2 | 19,72 | 19,70 | 20,03 | 20,60 | 21,53 | 21,84 |
| | T3 | 38,57 | 39,10 | 39,18 | 39,47 | 39,52 | 39,59 |
| | T4 | 28,71 | 28,61 | 28,41 | 27,95 | 26,99 | 26,94 |
| | T5 ou plus | 7,04 | 6,66 | 6,35 | 6,14 | 5,60 | 5,57 |
| **Ensemble** | **T1** | **7,71** | **7,47** | **7,49** | **7,26** | **7,91** | **7,62** |
| | **T2** | **22,76** | **23,00** | **23,54** | **24,33** | **24,73** | **25,16** |
| | **T3** | **38,27** | **38,86** | **38,85** | **39,32** | **39,12** | **39,20** |
| | **T4** | **24,87** | **24,58** | **24,42** | **23,69** | **23,13** | **22,96** |
| | **T5 ou plus** | **6,39** | **6,08** | **5,70** | **5,40** | **5,10** | **5,05** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.6. Bien que plus jeunes que les demandeurs, les attributaires sont de plus en plus âgés

**Quelle que soit la zone étudiée, les attributions de logements sociaux sont majoritairement orientées vers les demandeurs de 25 à 44 ans (cf. tableau 35).** La part relative de cette tranche d'âge dans les attributions est supérieure à celle observée dans les demandes, tout comme la part relative des 18-25 ans (cf. partie 2.2). Pour les 18-25 ans, cette part plus importante dans les attributions peut être liée à la croissance du nombre de résidences étudiantes.

**Tableau 35 : Évolution de l'attribution de logements sociaux, par tranche d'âge de l'attributaire principal (France)**

| Zone du logement attribué | Tranche d'âge | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | 18-25 ans | 5,87 | 5,90 | 5,47 | 5,35 | 5,70 | 6,20 |
| | 25-44 ans | 63,82 | 62,39 | 60,91 | 60,34 | 58,48 | 56,71 |
| | 45-64 ans | 26,02 | 27,04 | 28,77 | 29,06 | 30,00 | 30,51 |
| | 65 ans et plus | 4,30 | 4,67 | 4,85 | 5,24 | 5,82 | 6,58 |
| Zone 1 | 18-25 ans | 8,83 | 8,26 | 7,32 | 7,71 | 7,98 | 7,93 |
| | 25-44 ans | 66,00 | 65,27 | 64,72 | 63,68 | 61,70 | 61,68 |
| | 45-64 ans | 21,36 | 22,49 | 23,50 | 24,07 | 25,11 | 24,97 |
| | 65 ans et plus | 3,81 | 3,97 | 4,47 | 4,54 | 5,21 | 5,42 |
| Zone 2 | 18-25 ans | 16,79 | 16,64 | 16,02 | 15,57 | 16,21 | 15,75 |
| | 25-44 ans | 55,15 | 54,39 | 53,58 | 53,32 | 52,75 | 52,98 |
| | 45-64 ans | 22,63 | 23,17 | 24,13 | 24,32 | 24,08 | 23,95 |
| | 65 et plus | 5,42 | 5,80 | 6,27 | 6,79 | 6,97 | 7,32 |
| Zone 3 | 18-25 ans | 16,44 | 15,81 | 14,96 | 14,69 | 14,23 | 13,30 |
| | 25-44 ans | 51,92 | 51,03 | 50,08 | 49,80 | 50,25 | 51,16 |
| | 45-64 ans | 24,43 | 25,49 | 26,48 | 26,57 | 26,24 | 25,90 |
| | 65 ans et plus | 7,21 | 7,68 | 8,48 | 8,95 | 9,27 | 9,64 |
| **Ensemble** | **18-25 ans** | **15,20** | **14,87** | **14,15** | **13,79** | **13,97** | **13,46** |
| | **25-44 ans** | **55,66** | **54,76** | **53,90** | **53,63** | **53,19** | **53,52** |
| | **45-64 ans** | **23,30** | **24,13** | **25,13** | **25,34** | **25,29** | **25,10** |
| | **65 ans et plus** | **5,84** | **6,24** | **6,82** | **7,24** | **7,55** | **7,92** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données. Champ : 18-99 ans, l'âge de l'attributaire principal est apprécié à la date de radiation pour attribution.*

Avec un âge médian de 37,7 ans en 2024 (cf. tableau 36), **les attributaires sont généralement plus jeunes que les demandeurs**. Ils sont cependant de plus en plus âgés.

**Tableau 36 : Âge médian de l'attributaire principal, par zone (France)**

| Zone du logement attribué | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | 37,7 | 38,2 | 38,8 | 39,0 | 39,6 | 39,9 |
| Zone 1 | 35,7 | 36,1 | 36,8 | 36,9 | 37,5 | 37,5 |
| Zone 2 | 35,1 | 35,5 | 36,1 | 36,5 | 36,4 | 36,7 |
| Zone 3 | 36,5 | 37,1 | 38,0 | 38,3 | 38,5 | 38,7 |
| **Ensemble** | **35,8** | **36,3** | **37,0** | **37,3** | **37,5** | **37,7** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.7. La part des attributaires[71] en emploi stable atteint 45,81 % en 2024

Les attributaires sont majoritairement en emploi (stable ou précaire) puisqu'ils représentent 58,72 % des attributions de logements sociaux en 2024[72] (cf. tableau 37).

**Tableau 37 : Évolution de l'attribution de logements sociaux, par situation professionnelle de l'attributaire principal (France)**

| Zone du logement attribué | Situation professionnelle | 2024 (en %) |
|---|---|---|
| Zone 1 bis | En emploi stable | 64,58 |
| | En emploi précaire | 11,79 |
| | Au chômage | 5,16 |
| | Retraités | 4,32 |
| | Autres inactifs | 14,14 |
| Zone 1 | En emploi stable | 64,92 |
| | En emploi précaire | 13,82 |
| | Au chômage | 4,73 |
| | Retraités | 3,92 |
| | Autres inactifs | 12,61 |
| Zone 2 | En emploi stable | 43,45 |
| | En emploi précaire | 13,75 |
| | Au chômage | 9,61 |
| | Retraités | 6,11 |
| | Autres inactifs | 27,09 |
| Zone 3 | En emploi stable | 40,30 |
| | En emploi précaire | 11,71 |
| | Au chômage | 10,32 |
| | Retraités | 9,28 |
| | Autres inactifs | 28,39 |

[71] Les changements de Cerfa rendent difficiles les analyses sur l'ensemble de la période. Du fait des délais d'attributions et de la disparition de la modalité « retraités », les attributaires « autres inactifs » de 2023 comportent par exemple des retraités (cf. partie 2.2)

[72] La part d'attributaires en emploi en 2024 est obtenue en sommant la part d'attributaires en emploi stable et la part d'attributaires en emploi précaire.

| | | |
|---|---|---|
| **Ensemble** | **En emploi stable** | **45,81** |
| | **En emploi précaire** | **12,91** |
| | **Au chômage** | **9,09** |
| | **Retraités** | **6,94** |
| | **Autres inactifs** | **25,25** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.8. Plus de sept foyers attributaires sur dix se situent sous les plafonds PLAI

**Par rapport à la demande, les attributions sont davantage orientées vers les foyers éligibles au PLAI** (près de 70 % des attributions contre 64 % des demandes) (cf. tableau 38). Toutefois, les ménages les plus pauvres (revenus inférieurs au premier décile) sont pénalisés par rapport aux ménages situés plus proches du plafond PLAI[73] : à composition familiale, motif de demande, localisation et niveau de tension équivalents, les demandeurs déclarant un niveau de vie inférieur à 600 € / mois ont moins de chances de se voir attribuer un logement social que ceux déclarant entre 600 et 900 € de niveau de vie[74]. L'étude citée en source cite deux causes à ce constat :

- la faible prise en compte dans le système d'attribution de la faiblesse du niveau de vie, qui est « concurrencée » par d'autres critères de précarité ;
- l'attention portée, lors des attributions, au risque d'insolvabilité.

Bien qu'ils restent nettement majoritaires dans les attributions, la part des foyers éligibles au PLAI est en léger recul de 2015 à 2024, au bénéfice des ménages éligibles PLUS ou PLS.

La part d'attributaires n'ayant pas renseigné de revenu fiscal de référence[75] ou dépassant les plafonds PLS (bien que marginale) atteint 5,19 % en 2024. Pour mémoire, les bailleurs ont l'obligation de renseigner le RFR de l'année N-2 lors d'une attribution[76].

Les réservataires ont des politiques d'attributions différenciées de peuplement par revenus. Les attributions de logement social aux ménages ayant les revenus les plus élevés s'observent surtout dans le contingent d'Action Logement. Au contraire, le contingent de l'État loge principalement des ménages aux revenus les plus faibles[77].

---

[73] *Source :* Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ?, *OFCE, Fondation Abbé Pierre, avec le soutien du Défenseur des droits, 2023.*

[74] L'USH (*Les chiffres clés du logement social* ; 2025) confirme cette analyse pour ce niveau de revenus : le taux d'attribution en 2024 est plus de deux fois supérieur pour les ménages dont le niveau de vie est compris entre 500 et 900 €, par rapport aux ménages dont le niveau de vie est inférieur à 500 € (15 % vs 7 %). Toutefois, au-delà des 900 € de niveau de vie, les analyses divergent. Les données de l'USH montrent un plafonnement du taux d'attribution à 16 % sur la tranche de niveau de vie comprise entre 1 000 € et 1 999 €, puis une diminution de ce taux au-delà de 2 000 € (11 % de taux d'attribution). Au contraire, l'étude de l'OFCE et de la Fondation pour le logement des défavorisés estime que la probabilité d'attribution moyenne croît avec le niveau de vie, y compris au-delà de 2 000 €. La mission n'a pu examiner cette question dans les délais de rendu dans son rapport.

[75] Lorsque la position par rapport au plafond PLUS n'était pas disponible pour un attributaire, la dernière position enregistrée dans le SNE a été utilisée pour l'analyse.

[76] *Source :* Tableau de bord 2024 des attributions de logements sociaux, *ANCOLS.*

[77] *Source :* Fiche de synthèse portant sur les nombres de demandes de logement social et les nombres d'attributions observées récemment, *DHUP, 23 janvier 2025.*

Les catégories des logements attribués ne correspondent pas toujours aux niveaux de revenus des attributaires[78] : en 2024, seule une minorité des ménages attributaires situés sous les seuils d'éligibilité du PLAI ont bénéficié d'un logement PLAI ou d'un logement PLUS HLMO, dont les loyers sont les plus faibles (cf. partie 3.1). La majorité a donc bénéficié d'un logement PLUS ou PLS, ce qui se traduit par un taux d'effort et / ou un niveau d'APL plus élevé.

**Tableau 38 : Évolution des attributions, par plafond de ressources (France)**

| Zone du logement attribué | Plafond | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Inf. à 60 % du plafond PLUS - (PLAI) | 59,47 | 60,18 | 62,26 | 64,51 | 62,90 | 63,08 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 27,41 | 27,71 | 25,72 | 26,36 | 26,95 | 27,26 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 5,99 | 5,66 | 5,67 | 6,00 | 5,97 | 5,76 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 2,12 | 1,87 | 1,97 | 1,92 | 1,95 | 1,68 |
| | RFR non renseigné | 5,00 | 4,58 | 4,39 | 1,20 | 2,23 | 2,23 |
| Zone 1 | Inf. à 60 % du plafond PLUS - (PLAI) | 65,91 | 67,80 | 67,46 | 70,60 | 69,65 | 67,49 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 25,24 | 23,81 | 22,89 | 23,95 | 24,48 | 25,89 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 2,70 | 2,39 | 2,66 | 3,08 | 3,18 | 3,68 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 0,67 | 0,53 | 0,66 | 0,72 | 0,71 | 0,90 |
| | RFR non renseigné | 5,48 | 5,48 | 6,33 | 1,65 | 1,97 | 2,04 |
| Zone 2 | Inf. à 60 % du plafond PLUS (PLAI) | 72,33 | 73,54 | 74,07 | 74,46 | 71,91 | 71,34 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 20,23 | 19,48 | 18,95 | 19,39 | 19,31 | 20,52 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 2,19 | 2,18 | 2,24 | 2,56 | 2,60 | 2,85 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 0,63 | 0,56 | 0,62 | 0,71 | 0,70 | 0,77 |
| | RFR non renseigné | 4,63 | 4,24 | 4,13 | 2,88 | 5,48 | 4,52 |
| Zone 3 | Inf. à 60 % du plafond PLUS (PLAI) | 72,05 | 72,51 | 72,31 | 72,47 | 69,26 | 69,33 |
| | 60-100 % du plafond PLUS | 21,02 | 21,20 | 21,35 | 21,78 | 21,54 | 22,44 |
| | 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 1,81 | 1,68 | 1,92 | 2,13 | 2,20 | 2,28 |
| | Sup. à 130 % du plafond PLUS | 0,56 | 0,45 | 0,50 | 0,62 | 0,71 | 0,71 |
| | RFR non renseigné | 4,56 | 4,16 | 3,93 | 3,01 | 6,29 | 5,24 |
| **Ensemble** | **Inf. à 60 % du plafond PLUS (PLAI)** | **70,88** | **71,90** | **72,13** | **72,78** | **70,22** | **69,76** |
| | **60-100 % du plafond PLUS** | **21,45** | **20,99** | **20,59** | **21,15** | **21,12** | **22,18** |
| | **100-130 % du plafond PLUS (PLS)** | **2,28** | **2,17** | **2,32** | **2,63** | **2,68** | **2,87** |
| | **Sup. à 130 % du plafond PLUS** | **0,67** | **0,58** | **0,64** | **0,73** | **0,76** | **0,80** |
| | **RFR non renseigné** | **4,72** | **4,37** | **4,32** | **2,70** | **5,21** | **4,39** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[78] *Source :* Tableau de bord 2024 des attributions de logements sociaux, *ANCOLS.*

Environ un quart des attributions sont réalisées dans un logement social situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV, cf. encadré 8). Les ménages dont les revenus sont les plus modestes, *i.e.* sous les plafonds PLAI, ont proportionnellement moins souvent une attribution en QPV que dans un logement du parc hors QPV (cf. tableau 39)[79]. Ceci peut être lié à l'inaccessibilité du parc social hors QPV pour les ménages les plus modestes dans certains territoires : à Paris intra-muros, dans certains établissements publics territoriaux de l'est parisien[80], à Grenoble Alpes Métropole et dans l'Eurométropole de Strasbourg, moins de 33 % du parc est accessible à des ménages dont les ressources seraient égales au revenu de solidarité active, d'après l'ANCOLS[81].

**Tableau 39 : Évolution de la part des attributions en QPV, par plafond de ressources (France)**

| Plafond | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Inf. à 60 % du plafond PLUS - (PLAI) | 26,8 | 28,3 | 27,6 | 26,5 | 25,8 | 27,2 |
| 60-100 % du plafond PLUS | 16,2 | 16,7 | 16,5 | 16,3 | 16,4 | 18,1 |
| 100-130 % du plafond PLUS (PLS) | 11,4 | 13,0 | 14,0 | 12,6 | 13,4 | 15,3 |
| Sup. à 130 % du plafond PLUS | 12,0 | 13,8 | 14,4 | 13,0 | 14,7 | 16,5 |
| RFR non renseigné | 28,3 | 34,3 | 33,0 | 35,9 | 29,8 | 30,5 |
| **Ensemble** | **24,2** | **25,7** | **25,1** | **24,2** | **23,6** | **24,9** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.9. Le niveau de vie médian des foyers attributaires augmente au cours de la période mais reste toujours situé sous le seuil de pauvreté

**La majorité des attributaires sont situés sous le seuil de pauvreté, sauf en zone 1 et 1 bis.** Ces derniers présentent en effet des niveaux de vie médians plus élevés de 16 % à 26 % (cf. tableau 40). Le niveau de vie médian des attributaires s'accroît entre 2015 et 2023 (+23 %), quoique moins rapidement que l'évolution du seuil de pauvreté (+27 %).

**Tableau 40 : Évolution du niveau de vie médian des foyers attributaires (France)**

| Zone du logement attribué | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | 1 448 | 1 415 | 1 459 | 1 487 | 1 629 | 1 665 |
| Zone 1 | 1 269 | 1 247 | 1 304 | 1 354 | 1 498 | 1 559 |
| Zone 2 | 963 | 954 | 1015 | 1 075 | 1 195 | 1 248 |
| Zone 3 | 926 | 938 | 992 | 1 030 | 1 154 | 1 196 |
| **Ensemble** | **1 000** | **1 000** | **1 055** | **1 105** | **1 233** | **1 281** |
| **Seuil de pauvreté[82]** | **1 015** | **1 041** | **1 102** | **1 158** | **1 288** | **-** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données ; champ : attributaires déclarant des ressources mensuelles strictement positives.*

[79] Cette interprétation est faite sous réserve, puisque le nombre d'attributaires en QPV n'ayant pas renseigné de RFR est très élevé (plus de 30 % en 2024).

[80] Plaine Commune, Paris Est Marne et Bois, Est Ensemble.

[81] *Source : Quelle part du parc social hors QPV est accessible aux ménages les plus modestes, ANCOLS, octobre 2021.*

[82] En euros courants, Insee, Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS).

### 2.3.10. Le temps d'attente moyen des ménages ayant obtenu un logement social est de plus en plus long, en particulier dans les zones 1bis et 1

**Selon la zone de recherche, le temps d'attente des ménages ayant obtenu un logement social**[83] **est très variable**. En zone 1bis, 34,76 % des attributaires ont attendu plus de quatre ans avant de voir leur demande satisfaite (cf. tableau 41). En zone 3, le temps d'attente est drastiquement plus faible. En effet, 71,16 % des attributaires sont logés dans le parc social en moins d'un an. Bien que cette proportion soit élevée, elle a tout de même diminué puisqu'elle s'élevait à 81,99 % en 2015. *A contrario*, seule 2,64 % des attributaires ont attendu plus de quatre ans.

**Tableau 41 : Évolution de l'ancienneté des demandes de logement social ayant bénéficié d'une attribution, par zone (France, en %)**

| Zone demandée | Ancienneté de la demande | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Moins d'un an | 34,26 | 29,58 | 27,37 | 24,53 | 24,52 | 22,44 |
| | Entre un et deux ans | 16,80 | 19,04 | 17,53 | 16,73 | 18,21 | 17,87 |
| | Entre deux et trois ans | 12,06 | 12,80 | 14,12 | 13,32 | 13,28 | 14,47 |
| | Entre trois et quatre ans | 9,39 | 9,27 | 10,56 | 10,27 | 9,85 | 10,46 |
| | Plus de quatre ans | 27,50 | 29,31 | 30,40 | 35,15 | 34,15 | 34,76 |
| Zone 1 | Moins d'un an | 40,34 | 36,88 | 32,64 | 28,13 | 26,42 | 23,15 |
| | Entre un et deux ans | 20,80 | 22,15 | 21,20 | 20,30 | 21,99 | 21,41 |
| | Entre deux et trois ans | 13,58 | 14,17 | 14,70 | 15,51 | 15,34 | 16,47 |
| | Entre trois et quatre ans | 9,77 | 9,64 | 10,92 | 10,85 | 10,28 | 11,68 |
| | Plus de quatre ans | 15,51 | 17,16 | 20,54 | 25,20 | 25,98 | 27,29 |
| Zone 2 | Moins d'un an | 68,41 | 68,75 | 66,01 | 61,69 | 57,91 | 54,71 |
| | Entre un et deux ans | 17,59 | 17,95 | 18,84 | 19,62 | 21,72 | 22,44 |
| | Entre deux et trois ans | 6,95 | 6,60 | 7,43 | 9,03 | 9,49 | 10,50 |
| | Entre trois et quatre ans | 3,41 | 3,07 | 3,48 | 4,22 | 4,45 | 5,41 |
| | Plus de quatre ans | 3,64 | 3,63 | 4,24 | 5,44 | 6,43 | 6,95 |
| Zone 3 | Moins d'un an | 81,99 | 81,95 | 80,13 | 78,37 | 73,67 | 71,16 |
| | Entre un et deux ans | 11,77 | 11,93 | 12,79 | 13,31 | 16,64 | 17,36 |
| | Entre deux et trois ans | 3,49 | 3,34 | 3,88 | 4,56 | 5,40 | 6,25 |
| | Entre trois et quatre ans | 1,41 | 1,39 | 1,57 | 1,81 | 2,01 | 2,59 |
| | Plus de quatre ans | 1,33 | 1,39 | 1,62 | 1,95 | 2,28 | 2,64 |
| **Ensemble** | **Moins d'un an** | **68,44** | **68,11** | **65,59** | **61,89** | **58,31** | **55,47** |
| | **Entre un et deux ans** | **15,79** | **16,25** | **16,82** | **17,25** | **19,70** | **20,23** |
| | **Entre deux et trois ans** | **6,70** | **6,55** | **7,26** | **8,39** | **8,86** | **9,83** |
| | **Entre trois et quatre ans** | **3,71** | **3,49** | **3,95** | **4,44** | **4,51** | **5,34** |
| | **Plus de quatre ans** | **5,36** | **5,61** | **6,37** | **8,03** | **8,63** | **9,13** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

Le temps d'attente des ménages ayant obtenu un logement social est le plus élevé en zone 1bis (cf. tableau 42).

Quelle que soit la localisation demandée, les délais d'obtention des logements sociaux s'allongent de plus en plus entre 2015 et 2025. En 2015, la moitié des demandes ayant bénéficié d'une attribution étaient satisfaites en moins de six mois contre un peu moins de dix mois en 2024.

[83] Il ne s'agit donc pas du délai moyen d'ancienneté des demandeurs, mais du délai d'attente moyen sur le seul sous-ensemble des demandes ayant bénéficié d'une attribution.

**Tableau 42 : Anciennetés moyennes et médianes des demandes ayant bénéficié d'une attribution, par zone (France, en années)**

| Zone demandée | Ancienneté de la demande | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1bis | Médiane | 1,93 | 2,09 | 2,32 | 2,64 | 2,50 | 2,63 |
| | Moyenne | 3,10 | 3,29 | 3,36 | 3,7 | 3,69 | 3,77 |
| Zone 1 | Médiane | 1,40 | 1,53 | 1,78 | 2,08 | 2,08 | 2,29 |
| | Moyenne | 2,14 | 2,25 | 2,49 | 2,84 | 2,94 | 3,11 |
| Zone 2 | Médiane | 0,50 | 0,52 | 0,58 | 0,67 | 0,78 | 0,86 |
| | Moyenne | 0,99 | 0,98 | 1,06 | 1,21 | 1,32 | 1,42 |
| Zone 3 | Médiane | 0,28 | 0,30 | 0,33 | 0,36 | 0,45 | 0,49 |
| | Moyenne | 0,61 | 0,62 | 0,67 | 0,73 | 0,83 | 0,90 |
| **Ensemble** | **Médiane** | **0,47** | **0,05** | **0,56** | **0,63** | **0,75** | **0,83** |
| | **Moyenne** | **1,09** | **1,11** | **1,19** | **1,36** | **1,45** | **1,54** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.11. Trois attributions sur quatre concernent des ménages de nationalité française

**Les trois quarts des attributaires sont des demandeurs de nationalité française (cf. tableau 43).**

**Tableau 43 : Évolution de l'attribution de logements sociaux, par nationalité de l'attributaire (France)**

| Zone du logement attribué | Nationalité | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Française | 73,13 | 71,69 | 68,64 | 67,33 | 64,46 | 63,42 |
| | U.E. (hors France) | 3,65 | 3,61 | 4,21 | 3,91 | 3,94 | 3,61 |
| | Hors U.E. | 23,22 | 24,70 | 27,16 | 28,76 | 31,60 | 32,97 |
| Zone 1 | Française | 70,49 | 67,73 | 65,53 | 62,86 | 59,16 | 58,35 |
| | U.E. (hors France) | 4,19 | 4,94 | 5,07 | 5,07 | 4,91 | 4,72 |
| | Hors U.E. | 25,32 | 27,33 | 29,40 | 32,07 | 35,93 | 36,93 |
| Zone 2 | Française | 82,74 | 81,45 | 79,29 | 77,25 | 74,26 | 73,49 |
| | U.E. (hors France) | 3,33 | 3,32 | 3,33 | 3,52 | 3,50 | 3,35 |
| | Hors U.E. | 13,93 | 15,22 | 17,38 | 19,22 | 22,24 | 23,16 |
| Zone 3 | Française | 89,66 | 89,43 | 88,19 | 87,34 | 85,63 | 84,65 |
| | U.E. (hors France) | 3,29 | 2,64 | 2,68 | 2,60 | 2,67 | 2,42 |
| | Hors U.E. | 7,05 | 7,93 | 9,13 | 10,07 | 11,70 | 12,93 |
| **Ensemble** | **Française** | **83,39** | **82,39** | **80,52** | **78,74** | **76,18** | **75,36** |
| | **U.E. (hors France)** | **3,43** | **3,27** | **3,33** | **3,39** | **3,39** | **3,18** |
| | **Hors U.E.** | **13,17** | **14,34** | **16,15** | **17,87** | **20,44** | **21,46** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.12. La part de demandes satisfaites motivées par le fait de disposer d'un logement trop petit augmente au cours de la période étudiée, et atteint près d'un tiers en 2024

De manière identique au schéma observé dans les demandes, les premiers motifs invoqués par les attributaires de la zone 3 sont familiaux. Dans les autres zones, le motif le plus souvent évoqué est la taille insuffisante du logement actuel (cf. tableau 44). La disparition de la modalité « Sans logement ou hébergé ou logé temporairement » entraîne la baisse de la proportion des attributions pour la modalité « Sans logement propre » (cf. encadré 11). Les attributions en faveur des personnes sans logement propre doivent donc plutôt être approchées *via* les modes de logement « habitat précaire » et « hébergé par des tiers » (cf. tableau 31).

**Tableau 44 : Évolution des motifs des demandes de logement social (France)**

| Zone du logement attribué | Motif | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021 (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Trop petit | 46,41 | 46,10 | 45,62 | 48,53 | 43,11 | 43,66 |
| | Trop cher | 19,35 | 18,61 | 18,46 | 17,91 | 17,09 | 16,42 |
| | Famille | 22,56 | 24,05 | 25,53 | 25,31 | 21,60 | 21,51 |
| | Professionnel | 14,90 | 16,43 | 16,59 | 15,61 | 18,07 | 18,01 |
| | Santé/Handicap | 11,99 | 14,19 | 17,21 | 16,00 | 9,54 | 8,64 |
| | Logement indigne/indécent | 7,01 | 6,72 | 6,83 | 8,03 | 8,83 | 8,33 |
| | Sans logement propre | 40,61 | 42,65 | 45,18 | 18,79 | 11,62 | 12,78 |
| Zone 1 | Trop petit | 43,43 | 45,52 | 45,64 | 49,10 | 42,59 | 44,30 |
| | Trop cher | 18,02 | 18,28 | 17,71 | 17,94 | 16,13 | 15,91 |
| | Famille | 26,00 | 27,44 | 28,67 | 28,69 | 24,96 | 22,75 |
| | Professionnel | 13,35 | 15,07 | 15,39 | 16,87 | 18,72 | 18,55 |
| | Santé/Handicap | 9,16 | 10,66 | 11,54 | 10,42 | 5,62 | 5,11 |
| | Logement indigne/indécent | 5,42 | 6,05 | 6,21 | 6,97 | 7,07 | 6,49 |
| | Sans logement propre | 38,61 | 42,63 | 46,30 | 18,21 | 11,42 | 12,01 |
| Zone 2 | Trop petit | 28,79 | 28,51 | 28,19 | 32,44 | 30,34 | 32,83 |
| | Trop cher | 17,76 | 16,50 | 15,22 | 13,90 | 12,91 | 13,05 |
| | Famille | 29,31 | 28,97 | 29,42 | 29,09 | 27,18 | 25,90 |
| | Professionnel | 12,15 | 12,97 | 13,07 | 13,12 | 14,20 | 13,89 |
| | Santé/Handicap | 10,30 | 10,99 | 11,98 | 10,43 | 6,19 | 6,29 |
| | Logement indigne/indécent | 4,79 | 4,99 | 4,94 | 6,61 | 7,00 | 7,08 |
| | Sans logement propre | 33,86 | 36,16 | 39,21 | 17,02 | 9,64 | 10,27 |
| Zone 3 | Trop petit | 22,05 | 21,50 | 20,46 | 23,77 | 23,24 | 24,48 |
| | Trop cher | 18,11 | 17,21 | 15,70 | 13,71 | 12,92 | 13,49 |
| | Famille | 33,46 | 34,00 | 34,29 | 34,46 | 33,67 | 32,35 |
| | Professionnel | 13,27 | 13,56 | 13,39 | 13,45 | 13,22 | 12,38 |
| | Santé/Handicap | 10,81 | 11,55 | 12,09 | 10,57 | 7,01 | 7,27 |
| | Logement indigne/indécent | 4,73 | 4,75 | 4,61 | 5,92 | 6,78 | 6,96 |
| | Sans logement propre | 29,18 | 30,84 | 33,55 | 17,10 | 10,24 | 10,62 |
| **Ensemble** | **Trop petit** | **28,85** | **28,65** | **28,09** | **32,01** | **29,76** | **31,57** |
| | **Trop cher** | **17,99** | **17,06** | **15,83** | **14,51** | **13,50** | **13,71** |
| | **Famille** | **30,14** | **30,44** | **30,97** | **30,85** | **29,07** | **27,72** |
| | **Professionnel** | **12,83** | **13,59** | **13,61** | **13,82** | **14,56** | **14,07** |
| | **Santé/Handicap** | **10,43** | **11,30** | **12,20** | **10,74** | **6,59** | **6,62** |
| | **Logement indigne/indécent** | **4,94** | **5,10** | **5,05** | **6,47** | **7,01** | **7,02** |
| | **Sans logement propre** | **33,00** | **35,22** | **38,19** | **17,28** | **10,17** | **10,72** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

De plus en plus de logements sont attribués à des demandeurs n'ayant renseigné aucun motif (cf. tableau 45). Cette augmentation est concomitante de celle des demandes sans motif (cf. partie 2.2).

**Tableau 45 : Proportion de demande rapportant plusieurs motifs, par zone (France)**

| Zone du logement attribué | Motif | 2015 (en %) | 2017 (en %) | 2019 (en %) | 2021* (en %) | 2023 (en %) | 2024 (en %) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | Sans motif | 0,15 | 0,44 | 0,34 | 10,45 | 19,07 | 19,20 |
| | Un motif | 39,13 | 34,12 | 28,43 | 35,59 | 40,80 | 41,01 |
| | Plusieurs motifs | 60,72 | 65,45 | 71,23 | 53,95 | 40,12 | 39,79 |
| Zone 1 | Sans motif | 0,38 | 0,37 | 0,49 | 10,31 | 18,60 | 19,12 |
| | Un motif | 44,01 | 35,44 | 30,97 | 36,33 | 43,50 | 43,67 |
| | Plusieurs motifs | 55,61 | 64,19 | 68,54 | 53,35 | 37,90 | 37,21 |
| Zone 2 | Sans motif | 0,60 | 0,95 | 1,39 | 12,98 | 20,42 | 19,68 |
| | Un motif | 46,54 | 44,26 | 41,20 | 45,59 | 50,04 | 49,99 |
| | Plusieurs motifs | 52,86 | 54,79 | 57,41 | 41,43 | 29,54 | 30,33 |
| Zone 3 | Sans motif | 0,61 | 0,91 | 1,36 | 11,83 | 17,69 | 17,57 |
| | Un motif | 47,46 | 45,44 | 43,42 | 48,16 | 52,72 | 52,20 |
| | Plusieurs motifs | 51,93 | 53,65 | 55,22 | 40,01 | 29,60 | 30,23 |
| **Ensemble** | **Sans motif** | **0,56** | **0,85** | **1,23** | **12,11** | **19,12** | **18,81** |
| | **Un motif** | **46,24** | **43,23** | **40,28** | **44,95** | **49,82** | **49,66** |
| | **Plusieurs motifs** | **53,20** | **55,92** | **58,49** | **42,94** | **31,06** | **31,54** |

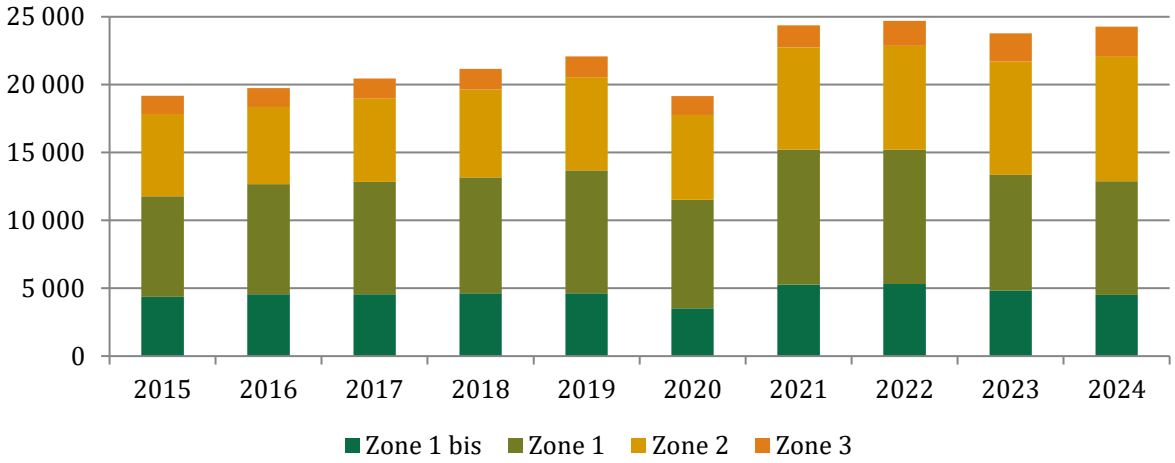
*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 2.3.13. Les attributions prononcées au titre du DALO augmentent en valeur absolue mais pas assez rapidement pour faire augmenter les taux d'attributions

Le nombre d'attributions concernant des dossiers bénéficiant du droit au logement opposable a augmenté jusqu'en 2021 (exception faite de 2020) avant de connaitre une stagnation aux alentours de 24 000 par an (cf. graphique 8), alors même que l'ensemble des attributions baissent : les ménages DALO sont donc, en relatif, logés par priorité par rapport à l'ensemble des demandeurs non DALO, ce qui est conforme à l'objectif fixé par la loi. Ces attributions sont majoritairement réalisées dans les communes de l'agglomération de Paris, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles de la région d'Île-de-France (zones 1bis et 1). 54 % des attributions DALO sont en Ile-de-France, une proportion inférieure à celle des demandes[84].

[84] *Source :* Tableau de bord 2024 des attributions de logements sociaux*, ANCOLS.*

**Graphique 8 : Évolution du nombre d'attributions DALO (France)**




*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données. Note : Ces données sont proches, mais pas identiques, de celles calculées par la DHUP via les systèmes d'information SNE et InfoDALO. En particulier, le nombre d'attributions DALO en 2023 est sensiblement inférieur à celui calculé par la mission à partir du seul SNE (de l'ordre de 22 000 contre de l'ordre de 24 000).*

**Bien que le nombre d'attributions ait crû, il n'a pas suffisamment augmenté pour couvrir les nouvelles demandes reconnues DALO** et ainsi faire progresser les taux d'attributions. Le taux maximum d'attributions relatives à des ménages DALO est atteint en 2017, où 28,63 % des demandes DALO actives ont bénéficié d'un logement social (cf. tableau 46). Cette proportion n'est plus que de 23,57 % en 2024, ce qui correspond à un point bas. Ce taux reste nettement supérieur au taux d'attribution pour l'ensemble des demandeurs.

**Tableau 46 : Évolution du taux d'attribution DALO**[85]

| Zone du logement attribué | 2016 (en%) | 2017 (en %) | 2018 (en%) | 2019 (en %) | 2020 (en%) | 2021 (en %) | 2022 (en%) | 2023 (en %) | 2024 (en%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Zone 1 bis | 16,76 | 17,14 | 17,20 | 16,28 | 12,39 | 16,96 | 17,13 | 15,70 | 13,94 |
| Zone 1 | 36,04 | 34,37 | 31,33 | 29,39 | 25,89 | 29,30 | 30,44 | 26,93 | 25,83 |
| Zone 2 | 34,43 | 36,22 | 34,99 | 34,32 | 31,35 | 32,99 | 30,21 | 28,70 | 29,66 |
| Zone 3 | 36,59 | 38,74 | 37,34 | 36,69 | 35,16 | 36,26 | 35,83 | 35,49 | 33,43 |
| **Ensemble** | **28,21** | **28,63** | **27,56** | **26,45** | **23,00** | **26,35** | **26,19** | **24,27** | **23,57** |

*Source : Infocentre SNE ; calculs : IGF pôle Science des données.*

Les attributions DALO étant insuffisantes pour répondre à l'ensemble des demandeurs reconnus DALO, l'État doit payer des astreintes aux ménages en attente de logement. Ces astreintes, payées sur le programme 135, se sont élevées à 46,6 M€ en autorisations d'engagement et 80 M€ en crédits de paiement en 2024[86].

[85] Nombre de ménages attributaires / nombre de demandes DALO actives au cours de l'année (méthodologie Ancols).

[86] *Source :* Revue de dépenses sur le budget de l'hébergement d'urgence, *IGF-IGAS-IGA, 2025.*

## 2.4. Au cours des dernières années, un nombre décroissant de ménages quitte le parc social, dans un contexte de rareté et de cherté du parc privé, ce qui plaide pour relancer des parcours résidentiels

### 2.4.1. Plusieurs évolutions législatives récentes ont visé à favoriser les mobilités

Plusieurs évolutions législatives récentes ont visé à favoriser les mobilités :

- un des objectifs poursuivis par le **SLS** est d'inciter les ménages concernés à rechercher un logement dans le parc privé, en accroissant leur niveau de loyer (cf. partie 5.1) ;
- la **loi MOLLE** de mars 2009 et ses révisions ont défini les conditions de perte du droit de maintien dans les lieux pour :
  - les ménages en situation de **sous-occupation**[87] (article L. 442-3-1 du code de la construction et de l'habitation). Sont toutefois exclus de cette perte du droit au maintien dans les lieux les logements situés en QPV, les zones non caractérisées par un déséquilibre important entre offre et demande de logement, ainsi que les ménages de plus de 65 ans ;
  - les ménages dont les **revenus sont supérieurs à 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution d'un PLS** pendant deux années consécutives (article L. 442-3-3 du code de la construction et de l'habitation). Sont toutefois exclus de cette perte du droit au maintien dans les lieux les mêmes logements et les mêmes ménages qu'en cas de sous-occupation.

  La mise en œuvre de ces dispositions est toutefois longue : en cas de sous-occupation, le locataire doit se voir proposer un logement correspondant à ses besoins, y compris professionnels, ce qui peut s'avérer difficile dans un contexte de baisse de la mobilité dans le parc social. Il n'est déchu de tout titre d'occupation qu'après avoir refusé trois offres de logements adaptés, une fois expiré un délai de six mois après le troisième refus. En cas de dépassement du plafond de ressources, la déchéance du droit au maintien intervient dans un délai de 18 mois à compter du 1er janvier de l'année qui suit les résultats de l'enquête ressources.
- la **loi ELAN** a transformé les commissions d'attribution des logements (CAL) en commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL.). Pour les bailleurs sociaux situés en zone tendue (zones Abis, A et B1), celles-ci examinent l'occupation du parc, afin d'identifier les situations de dépassement du plafond de ressources, de sur- ou sous-occupation, ou de besoin d'un logement adapté au handicap. Cet examen a lieu tous les trois ans à compter de la date de signature du bail. Sur la base de cette analyse, la CALEOL peut émettre des avis sur les caractéristiques des logements plus adaptés aux besoins des locataires concernés. Le bailleur social peut alors prendre appui sur l'avis de la CALEOL pour solliciter le locataire et examiner avec lui les possibilités d'évolution de son parcours résidentiel. La loi ELAN ne modifie pas les dispositions de la loi MOLLE relatives au droit au maintien dans les lieux mais impose aux bailleurs de réexaminer tous les trois ans en CALEOL la situation de tous leurs locataires.

[87] Définie comme l'occupation de locaux comportant un nombre de pièces habitables supérieures de plus d'une au nombre d'occupants.

Outre ces mesures d'ordre législatif et réglementaire, d'autres initiatives ont été prises par les bailleurs sociaux pour favoriser la mobilité : institution de bourses d'échanges, y compris en inter-bailleurs, accompagnement des ménages par le biais d'entretiens de mobilité[88]. Toutefois, les bailleurs rencontrés par la mission soulignent que ces mesures se heurtent au manque de solution de relogement dans le parc social ou dans le parc privé, quand bien même les locataires seraient favorables à la mobilité. En outre, d'un point de vue strictement financier qui ne reflète pas nécessairement leur comportement réel, les bailleurs n'ont pas d'intérêt financier à augmenter la rotation de leur parc, le départ d'un locataire se traduisant par une vacance générant une perte de recettes, ainsi qu'une charge de gestion liée au changement de locataire[89].

### 2.4.2. Le taux de mobilité diminue, tant pour les sorties du parc social que pour les déménagements en son sein

La mobilité au sein du parc social est mesurée par le **taux de mobilité**. Il existe plusieurs méthodologies pour calculer celui-ci, toutes deux basées sur les données du RPLS :

- la méthodologie de l'ANCOLS, qui correspond à la part des logements qui ont été libérés dans l'année rapporté au total des logements loués au 1er janvier ;
- la méthodologie du SDES, qui correspond au pourcentage d'emménagements dans les logements proposés à la location depuis un an ou plus[90].

**Selon la méthodologie de l'ANCOLS**, en 2023, 386 000 logements ont été libérés, dont 284 000 ayant conduit à un départ du parc social et 102 000 à un déménagement au sein du parc social. Ainsi, un peu plus d'un quart des mobilités sont internes au parc social, tandis que trois quarts concernent des sorties du parc social, un niveau stable entre 2018 et 2023.

Le taux de mobilité est en baisse au cours des dernières années, comme l'illustre le tableau *infra* : seuls 8,1 % des logements ont été libérés en 2023, contre 10,4 % en 2016.

**Tableau 47 : Taux de mobilité dans le parc locatif social, méthodologie ANCOLS, 2015-2023 (en %)**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taux de mobilité externe | 7,2 | 7,4 | 7,1 | 7,0 | 6,8 | 6,6 | 6,6 | 6,4 | 6,0 |
| Taux de mobilité interne | 3,2 | 3,1 | 3,0 | 2,7 | 2,6 | 2,2 | 2,5 | 2,3 | 2,1 |
| **Total** | **10,4** | **10,4** | **10,1** | **9,8** | **9,5** | **8,8** | **9,1** | **8,7** | **8,1** |

*Source : ANCOLS ; mission.*

[88] *Source :* Rapport d'information sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accession à la propriété, *Assemblée nationale, juillet 2023.*

[89] Cet argument est relevé dans le rapport de la Cour des comptes de février 2017, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*.

[90] Les nouvelles mises en service ne sont pas intégrées dans le calcul de ce taux de mobilité. Les rotations au cours d'une même année ne sont pas mesurées. Un logement est considéré comme ayant fait l'objet d'un emménagement si le bail est en cours au 1er janvier de l'année N et a pris effet dans le courant de l'année N-1.

La mobilité décroît à mesure que la tension locative augmente : elle est de 5,5 % en zone Abis en 2023, contre 10,6 % en zone C. Toutefois, alors que la mobilité en zone très tendue (zone Abis) est stable sur la période 2018-2023, elle est en forte décroissance dans les autres zones sur la période, notamment en zone C (-2,4 points de pourcentage), signe que les parcours résidentiels sont de moins en moins fluides dans toutes les zones.

**Tableau 48 : Taux de mobilité dans le parc locatif social, par zone de tension ABC, 2018-2023 (en %)**

| Zone de tension | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Abis | 5,7 | 5,6 | 5,5 | 6,2 | 5,7 | 5,5 |
| A | 7,4 | 6,9 | 6,5 | 7,1 | 6,9 | 6,1 |
| B1 | 10,2 | 9,9 | 9,4 | 9,5 | 9,0 | 8,5 |
| B2 | 11,5 | 11,2 | 10,1 | 10,6 | 10,3 | 9,3 |
| C | 13,0 | 12,7 | 11,6 | 11,6 | 11,2 | 10,6 |

*Source :* Panoramas du logement social 2024-2025*, ANCOLS ; mission.*

Les taux de mobilité sont plus élevés hors QPV qu'en QPV, et plus élevés pour les logements PLS que pour les logements PLAI[91]. Il apparaît ainsi que la mobilité est d'autant plus forte que les ménages sont plus aisés et susceptibles de choisir leur logement[92].

Cette diminution de la mobilité est constatée pour l'ensemble du parc résidentiel depuis le début des années 2000. Une partie de cette baisse tendancielle de la mobilité est liée à des facteurs exogènes, comme le vieillissement de la population[93] et la bi-activité des ménages[94]. L'ANCOLS identifie également d'autres déterminants à cette baisse :

- le différentiel du coût du logement entre parc privé et parc social, qui est confirmé par la mission (cf. partie 3.1.1) ;
- l'accroissement de la demande de logements sociaux (documenté en partie 2), qui contraint les mouvements au sein du parc.

[91] *Source :* La dynamique des loyers au moment de la relocation des logements du parc social *; ANCOLS ; 2020.* Cette étude indique que le taux de mobilité des logements situés en QPV était de 7,9 %, contre 9,0 % pour le reste du parc. Les logements PLS avaient un taux de rotation de 12,3 %, contre 7,4 % pour les PLAI. Le taux de rotation plus fort des PLS peut s'expliquer en partie par l'inclusion des logements étudiants dans cette catégorie.

[92] Cette déduction est confirmée par l'étude de l'ANCOLS de février 2025, *Les primo arrivants dans le parc social : quels profils pour quelles trajectoires ?* En effet, celle-ci souligne que parmi un échantillon de 36 000 primo-arrivants dans le parc social en 2012, 2013 et 2014, ceux qui n'ont pas effectué de mobilité résidentielle dans les cinq ans qui ont suivi ont vu croître leur niveau de vie deux fois moins vite que l'ensemble des primo-arrivants (+9 % contre +18 %). En particulier, les niveaux de vie des ménages devenus propriétaires ou locataires du parc privé ont augmenté respectivement de 30 % et de 25 % sur la période.

[93] La plupart des mobilités s'effectuent avant 35 ans, du fait d'évolutions professionnelles et familiales plus communes à ces âges. À l'inverse, la mobilité chute fortement au-delà de 60 ans. *Source :* Étude des facteurs explicatifs de la mobilité des locataires du parc social soumis au supplément de loyer de solidarité*, février 2021.*

[94] En cas de changement d'emploi de l'un des conjoints, celui-ci pourra préférer une migration pendulaire à un déménagement susceptible d'affecter l'emploi de l'autre conjoint.

Ainsi, ces dernières années sont caractérisées par une hausse des prix des logements anciens[95], une baisse de l'offre locative privée[96] et une diminution de la capacité d'achat des ménages[97], qui se traduit notamment par une baisse de l'accession sociale à la propriété et des ventes de HLM à des personnes physiques[98].

La **méthodologie du SDES** aboutit à des données différentes de la méthodologie ANCOLS, mais suit une tendance similaire : le taux de rotation calculé selon cette méthode est passée de 9,82 % au 1er janvier 2017 (emménagements de l'année 2016) à 7,48 % au 1er janvier 2024 (emménagements de l'année 2023) en France métropolitaine (cf. tableau 49).

**Tableau 49 : Taux de mobilité dans le parc locatif social, méthodologie SDES, 2015-2023 (en %)**

| | 1/1/ 2016 | 1/1/ 2017 | 1/1/ 2018 | 1/1/ 2019 | 1/1/ 2020 | 1/1/ 2021 | 1/1/ 2022 | 1/1/ 2023 | 1/1/ 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taux de mobilité France entière | 9,70 | 9,77 | 9,44 | 9,29 | 9,01 | 7,55 | 8,54 | 8,04 | 7,44 |
| Taux de mobilité France métropolitaine | 9,74 | 9,82 | 9,47 | 9,34 | 9,03 | 7,55 | 8,58 | 8,08 | 7,48 |

*Source : SDES ; mission.*

Or, les relocations concernent 80 % de l'offre de logements disponibles pour les attributions[99]. Ainsi, l'accroissement de la mobilité est un levier dimensionnant pour répondre à la demande de logements sociaux[100].

La diminution de la mobilité est donc à la fois :

- le symptôme des difficultés des ménages à effectuer un parcours résidentiel vers le parc locatif privé ou l'accession à la propriété ;
- à l'origine du blocage de l'accès au parc social pour des ménages potentiellement éligibles. À cet égard, l'insuffisance des mutations peut favoriser l'inadéquation de l'occupation du parc social aux besoins des ménages logés (logements sous- ou sur-occupés, éloignement géographique entre le lieu de travail et le lieu de résidence…).

[95] Cf. les travaux sur le « Tunnel de Friggit » (IGEDD - https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/tunnel-de-friggit-et-courbe-de-friggit-qu-est-ce-a3578.html).

[96] La mission n'a pas identifié de statistiques publiques récentes à ce sujet. Toutefois, les statistiques privées convergent dans le sens d'une raréfaction de l'offre privée : Seloger et Meilleurs Agents constatent un recul de 9 % de l'offre de biens à louer entre octobre 2023 et octobre 2024, après une baisse de 22 % entre octobre 2022 et octobre 2023. Bien'ici évalue la baisse de l'offre de biens à louer à -6 % entre le deuxième trimestre 2024 et le deuxième trimestre 2025, et de -14 % entre le deuxième trimestre 2023 et le deuxième trimestre 2025.

[97] D'après les statistiques de Notaires de France, le pouvoir d'achat immobilier dans l'ancien en France métropolitaine a augmenté continument de 2011 à 2019 (+36 %), avant de chuter de 2020 à 2023 (-13 %), puis de connaître un rebond en 2024 (+ 4 %). D'après la direction générale du Trésor (sur la base de données de la Banque de France et de l'Insee), la chute de la capacité d'achat immobilier sur la période récente s'explique, sur la période 2020-2021, par une hausse des prix de l'immobilier, et de 2022 à 2023 par un accroissement des taux d'emprunt. En 2024-2025, l'ajustement des prix de l'immobilier conjugué à la baisse des taux se traduit par un regain de capacité d'achat.

[98] Cf. annexe III.

[99] *Source :* Panorama du logement social 2025, *ANCOLS.*

[100] Cette analyse rejoint celle déjà formulée par la Cour des comptes en février 2017 (*Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*).

Cette diminution du taux de mobilité, qui s'inscrit dans le temps long, se traduit par un cadrage renforcé de l'État pour les attributions de logements sociaux et par un examen plus attentif de l'occupation du parc social, pour remettre en question le maintien dans les lieux des ménages dont les revenus dépassent nettement les plafonds ou en situation de sous-occupation marquée (cf. partie 2.3[101]). Elle nécessite également un travail sur le parc privé.

### 2.4.3. Pour les locataires qui en ont la faculté, des parcours résidentiels doivent être proposés, en particulier vers l'accession

La baisse de la mobilité dans le parc social constitue un frein majeur pour satisfaire la demande, notamment celle des ménages aux revenus modestes et / ou logés dans des conditions précaires. La mission préconise donc **plusieurs actions visant à développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont la faculté :**

- **développer l'accession**. Ceci peut être encouragé par une **sécurisation de l'accession sociale**, ciblée sur des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue ;
- pour les ménages dépassant les plafonds de revenus du PLS, **favoriser les sorties vers le LLI**. À l'heure actuelle, moins de 20 % des locataires de LLI sont issus du parc social ;
- renforcer les sorties du PLAI et du PLUS vers le PLS pour les ménages aux trajectoires de revenus ascendantes, par exemple par le développement des dispositifs de location choisie.

Ces actions pourraient être financées par une partie des économies attendues par un renforcement du SLS (cf. partie 5.1.6).

**<u>Proposition n° 3</u> : Développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont la faculté, notamment par une simplification des attributions de PLS, et une sécurisation de l'accession des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue *[DHUP]*.**

### 2.4.4. L'instauration de baux à durée limitée pourrait faciliter les mutations des ménages dont les ressources excèdent 150 % des plafonds, ou en situation de sous-occupation

À l'heure actuelle, les ménages locataires du parc social dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, qui se trouvent en situation de sous-occupation, ou dont les revenus excèdent 150 % des plafonds de ressources pour l'attribution d'un PLS pendant deux années consécutives, perdent le droit au maintien dans les lieux[102]. Les ménages de plus de 65 ans sont exemptés de ces dispositions et peuvent rester dans leur logement, tout comme les locataires présentant un handicap.

La DHUP ne dispose pas de statistiques sur le nombre de ménages concernés annuellement par ces dispositions.

---

[101] Ce paragraphe se fonde également sur les développements de l'article *Le changement d'état du logement social*, Leplaideur, Le Goff, 2021.

[102] En cas de sous-occupation du logement, le bailleur doit proposer au locataire un nouveau logement correspondant à ses besoins, en application de l'article L. 442-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Afin de faciliter la mutation des ménages concernés, et de recentrer le parc sur sa vocation sociale dans le contexte de demande croissante de logements sociaux de la part de ménages à faibles revenus, la mission préconise d'engager une réflexion pour que les baux nouvellement conclus par les bailleurs sociaux soient d'une durée limitée, qui pourrait être de trois ans en cohérence avec les examens triennaux de l'occupation du parc par les CALEOL. Les baux des locataires qui continueraient de répondre aux critères permettant de bénéficier d'un logement social seraient renouvelés, tandis que ceux des locataires ne répondant plus aux critères ne le seraient pas. Cette réforme ne s'appliquerait qu'aux nouveaux baux, tandis que les baux en cours, à durée indéterminée, resteraient inchangés.

En outre, dans un contexte d'allongement tendanciel de l'espérance de vie, le critère d'âge pour le maintien dans les lieux pourrait être rehaussé à 70 ans au lieu de 65 ans.

**<u>Proposition n° 4</u> : Engager une réflexion pour que les baux nouvellement conclus par les bailleurs sociaux soient d'une durée limitée. Rehausser de 65 ans à 70 ans la limite d'âge permettant de bénéficier du droit au maintien dans les lieux *[DHUP]*.**

# 3. Les loyers bas du parc social permettent de modérer le taux d'effort des ménages qui y sont logés

## 3.1. Malgré les tentatives de remise en ordre au cours des dernières années, les loyers du parc social restent fortement liés à la date de construction du logement, davantage qu'aux conditions de marché ou qu'aux caractéristiques du bien

### 3.1.1. Réglementairement, la fixation des loyers du parc social tient compte de nombreux paramètres, notamment la localisation du bien, sa surface et son mode de financement

Pour pouvoir bénéficier d'un prêt sur fonds d'épargne et des avantages fiscaux, un logement social doit faire l'objet d'une convention pour l'aide personnalisée au logement (convention APL) entre le bailleur social et l'État ou son délégataire des aides à la pierre. Cette convention fixe un loyer plafond pour chaque logement, qui dépend :

- du type de financement sollicité (PLAI, PLUS, PLS) ;
- de la zone géographique du logement[103] ;
- de la surface[104] ;
- des caractéristiques de l'opération (coefficient de structure, marges locales éventuelles).

**Encadré 12 : Calcul du loyer plafond**

Le loyer plafond de la convention, par mètre carré de surface utile, est égal à la formule suivante :

$$LP_{Conv} = LP_{Zone} * CS * (1 + Marge)$$

Où :

- $LP_{Conv}$ est le loyer plafond de la convention ;
- $LP_{Zone}$ est le loyer plafond en fonction de la zone et du type de financement ;
- CS est le coefficient de structure, égal à 0,77*(1+NL*20m²/SU) où NL est le nombre de logements et SU est la surface utile. Ce calcul du coefficient de structure tend à favoriser les petits logements, puisque le ratio (NL/SU) est alors optimisé ;
- Marge est le niveau de marge local, à la main du préfet qui peut ainsi fixer un prix au m² supérieur à la valeur standard en fonction de critères comme la qualité d'isolation, le mode de chauffage ou la localisation. À la date de la mission, elle est de 15 % maximum pour les PLAI et les PLUS[105], et de 0 % pour les PLS.

Le tableau ci-dessous présente les loyers maximums de zone par type de financement en 2025.

**Tableau 50 : Loyers maximums de zone, par type de financement, en 2025**

| Type de financement | Zonage | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1bis | | 1 | 2 | 3 |
| PLAI | 6,93 | | 6,50 | 5,71 | 5,28 |
| PLUS | 7,77 | | 7,32 | 6,42 | 5,95 |
| | Abis | A | B1 | B2 | C |
| PLS | 15,16 | 11,68 | 10,07 | 9,64 | 8,94 |

[103] Zonage 123 pour les PLAI et les PLUS, ou zonage ABC pour les PLS.

[104] Qui est la surface utile pour les conventions conclues depuis le 1er juillet 1996.

[105] En application de l'avis relatif à la fixation des loyers et des redevances maximaux des conventions APL pour 2025, en date du 5 février 2025.

*Source :* Les aides financières au logement*, DHUP, avril 2025 ; mission.*

Le respect du plafond réglementaire de loyer est apprécié à l'échelle de l'opération et par catégorie de produit, sur la base de la somme des loyers de chaque logement rapportée à la somme de leurs surfaces utiles. À l'échelle du logement, un pourcentage limité d'ajustement est permis. Ainsi, les loyers au m² des différents logements peuvent être modulés selon la taille et la localisation dans l'immeuble des différents logements.

Enfin, le loyer maximum peut être majoré de 33 % pour les logements PLUS attribués à des ménages dont les ressources excèdent les plafonds dans la limite de 120 % des plafonds PLUS.

*Source :* Les aides financières au logement*, DHUP, avril 2025 ; mission.*

Le loyer plafond est identifié comme un élément de stabilité pour le système HLM[106] :

- pour le financeur et le bailleur social, il donne de la visibilité sur les recettes du patrimoine ;
- pour le ménage locataire, il permet d'assurer un loyer abordable de manière pérenne ;
- pour le réservataire, il permet d'assurer une concordance entre les loyers et ses objectifs de peuplement ;
- pour l'État, il permet de contenir les dépenses d'APL.

Les loyers plafonds sont révisés au 1er janvier de chaque année, en fonction de l'indice de référence des loyers du deuxième trimestre de l'année précédente.

Dans la limite du loyer plafond, le bailleur est libre de fixer son loyer. Les loyers pratiqués sont également révisés au 1er janvier, dans la limite de la variation de l'IRL du deuxième trimestre de l'année précédente en application de l'article 81 de la loi LEC[107]. Toutefois, tous les bailleurs n'utilisent pas cette faculté, certains ne réévaluant pas leurs loyers systématiquement.

Dans un contexte où les investissements des bailleurs sociaux sont amenés à se développer, l'optimisation de leurs ressources est un enjeu majeur. En outre, il apparaît inéquitable que certains locataires, sur la base de considérations locales, puissent bénéficier de moindres hausses de loyers par rapport à d'autres. Dès lors, la réévaluation annuelle des loyers sociaux à l'IRL devrait être obligatoire.

**Proposition n° 5 : Instruire la possibilité de rendre obligatoire la réévaluation annuelle des loyers sociaux à l'IRL.**

Des augmentations au-delà de l'IRL sont possibles :

- dans le cadre d'un plan de redressement approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social, le loyer peut être augmenté dans la limite de 5 % en sus de la variation de l'IRL et dans la limite du plafond[108] ;
- au moment de la remise en location, le bailleur social peut fixer librement le loyer du logement dans la limite du plafond de la convention APL ;

[106] *Source :* Étude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social*, ANCOLS, 2023.*

[107] L'IRL correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Il est calculé de manière trimestrielle. Il est à noter que la loi peut plafonner l'IRL : ainsi, l'article 12 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a disposé que la variation en glissement annuel de l'indice de référence des loyers ne pouvait excéder 3,5 % entre le troisième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023 en France métropolitaine (hors Corse), ce qui a plafonné l'augmentation des loyers des logements du parc social en 2023 et en 2024.

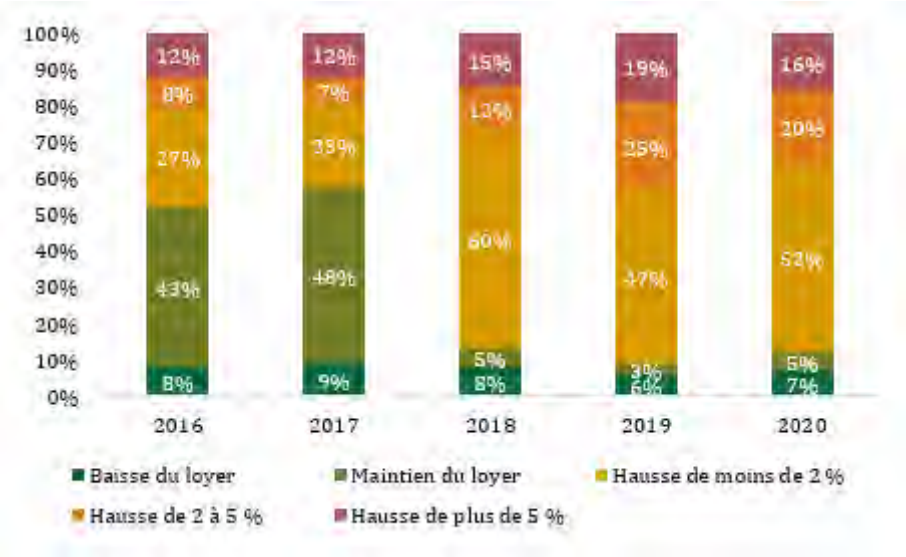
[108] Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires, cette hausse peut être supérieure au plafond.

- après la réalisation de travaux de réhabilitation, le loyer peut également être augmenté dans la limite de 5 % en sus de la variation de l'IRL et dans la limite du plafond[109] ;
- si la réhabilitation permet de mettre le logement dans l'état d'une construction neuve, le dispositif « Seconde vie » permet de réhausser les loyers au niveau des loyers pratiqués pour les logements sociaux équivalents neufs ;
- pour le partage des économies de charges à la suite de travaux d'économie d'énergie, une contribution d'une durée de quinze ans maximum peut être appliquée, correspondant au plus à la moitié du montant des économies d'énergie réalisées, dispositif dit « Troisième ligne de quittance ».

Au 1er janvier 2024, 50 % des logements sociaux loués avait un loyer pratiqué très proche (supérieur ou égal à 98 %) du plafond de la convention APL[110] : selon la situation du marché local des logements, il peut exister pour une partie d'entre eux une marge d'accroissement des loyers, qui peut être exploitée par le bailleur au moment de la relocation[111].

Cette marge est employée par les bailleurs : parmi les relocations en 2023, la part des logements dont le loyer est très proche du plafond est de 63 %, contre 46 % avant relocation. Ce mouvement a pris de l'ampleur à compter de 2018, de manière concomitante à la mise en place de la RLS : seules 42 % des relocations comportaient une hausse des loyers en 2017. De 2018 à 2020, ce sont au moins 87 % des relocations qui connaissent une telle hausse alors même que l'inflation était à des niveaux proches de 2017 (cf. graphique 9).

**Graphique 9 : Dispersion de l'évolution des loyers à la relocation, par année de signature du bail, 2016-2020**




*Source : Étude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social, ANCOLS, 2023.*

[109] Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires, cette hausse peut être supérieure au plafond.

[110] Et 80 % avaient un loyer supérieur ou égal à 90 % du plafond de la convention APL. *Source :* Panorama du logement social 2025 *; ANCOLS.*

[111] Cette marge est concentrée sur les loyers HLMO et PLS. *Source :* Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours *; ANCOLS ; février 2023.*

Le rapprochement des loyers de leur plafond est toutefois limité par la concurrence du secteur privé : plus les plafonds de loyers sont proches des prix du marché locatif privé, moins les bailleurs pratiquent une réévaluation des loyers au niveau du plafond[112].

Par ailleurs, 80 % des nouvelles mises en service ont un loyer très proche du plafond sur la période 2020-2022, de façon homogène selon les zones[113]. L'ANCOLS[114] en déduit que *« les nouvelles mises en service répondent* a priori *à une certaine demande locale, aussi bien en ce qui concerne les caractéristiques que la localisation du logement. Aussi, les bailleurs peuvent fixer leur loyer à un niveau proche du plafond, sans craindre une perte d'attractivité ou une concurrence du secteur privé »*. Cela peut aussi être un effet de la hausse du coût des production et de la plus grande difficulté à équilibrer les opérations avec des loyers qui seraient inférieurs aux plafonds.

Il est à souligner que ces augmentations de loyers, dont l'accélération est concomitante à la mise en place de la RLS, peuvent mener dans de nombreux cas à dépasser le loyer-plafond de l'APL des ménages concernés, et donc à rendre le parc moins accessible. Cela peut expliquer également en partie la hausse plus importante des loyers du parc social relativement au parc privé.

### 3.1.2. Plusieurs dispositifs dérogatoires au mode de fixation des loyers décrit ci-dessus ont été adoptés au cours des dernières années, mais ils sont très peu utilisés par les bailleurs sociaux

Plusieurs dispositifs dérogatoires au mode de fixation des loyers décrit ci-dessus ont été adoptés au cours des dernières années[115]. L'objectif commun à ces réformes était de d'améliorer la cohérence entre les niveaux de loyers, par caractéristiques des logements concernés et des publics cibles.

La loi MOLLE a institué la **remise en ordre des loyers maximaux**, qui visait à adapter les loyers aux services rendus par le logement. Ainsi, un logement mieux agencé, mieux exposé ou mieux situé qu'un autre logement pouvait voir son loyer différer de celui d'un autre logement financé avec le même type de prêts. Les plafonds de loyers réglementaires restaient en vigueur. Sur la période où elle a été en vigueur, la remise en ordre des loyers était facultative.

La remise en ordre des loyers a été remplacée par la **nouvelle politique des loyers (NPL)**, définie par la loi LEC. La nouvelle politique des loyers est une faculté ouverte aux bailleurs pour redistribuer les loyers du parc social au sein du patrimoine de chaque bailleur. Contrairement à la remise en ordre des loyers, elle n'est pas liée à la qualité de service rendu des logements.

La nouvelle politique des loyers permet aux bailleurs, sur tout ou partie du parc, de réviser des loyers à la baisse pour faciliter l'accès au logement de ménages très modestes, et à la hausse pour compenser ces baisses. Ces loyers dérogatoires aux conventions APL, qui s'appliquent à la relocation des logements, sont toutefois encadrés :

- la convention d'utilité sociale (CUS) se substitue aux conventions APL des logements concernés par les loyers dérogatoires ;
- la somme des loyers plafonds doit être égale avant et après la mise en œuvre de la nouvelle politique des loyers ;
- le loyer plafond ne peut excéder le loyer plafond du PLS.

---

[112] Seuls 42 % des loyers en zone B2 et 38 % en zone C dépassent 98 % du plafond, contre plus de 80 % des loyers en zones Abis et A. *Source :* Panorama du logement social 2025 *; ANCOLS.*

[113] *Source :* Panorama du logement social 2025 *; ANCOLS.*

[114] *Source :* Le rapprochement des loyers vers leur plafond : un phénomène tendanciel toujours en cours *; ANCOLS ; février 2023.*

[115] *Source :* Étude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social *; ANCOLS, Aatiko Conseil, Julien Leplaideur, mars 2023.*

La loi LEC a également ouvert la possibilité de mettre en œuvre, de façon expérimentale[116], un **loyer unique.** L'objectif de cette réforme est de définir les loyers en fonction des typologies de logement (nombre de pièces) et non en fonction d'autres facteurs, notamment le mode de financement. L'objectif poursuivi est de rendre l'accès au logement plus égalitaire, en particulier sur le plan géographique, et d'accroître la mixité sociale. Le loyer unique s'applique à la relocation, ce qui induit une mise en œuvre progressive. Seul Rennes métropole, pour les logements sociaux situés sur son territoire, a mis en œuvre cette expérimentation.

La **politique des loyers dérogatoire**, ouverte à titre expérimental par la loi ELAN et l'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019 relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social, permet aux bailleurs sociaux volontaires de moduler les loyers à la baisse pour faciliter l'accès au logement des ménages très modestes, et à la hausse pour compenser ces baisses. Les baisses visent les loyers des baux conclus avec des ménages entrant dans le parc social et dont les ressources sont inférieures à 80 % des plafonds de ressources PLAI. Le dispositif peut concerner tout ou partie des attributions (là où la NPL a pour périmètre le patrimoine). Le dispositif est encadré par plusieurs dispositions :

- l'ensemble des hausses et des baisses de loyers doit être à l'équilibre à l'issue de l'expérimentation ;
- les loyers augmentés doivent rester inférieurs aux loyers plafonds du PLS ;
- les bailleurs n'ont pas à amender leurs CUS pour mettre en œuvre le dispositif, contrairement à la nouvelle politique des loyers, mais ils doivent communiquer au représentant de l'État un bilan annuel de l'expérimentation.

Enfin, le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables, déposé le 6 mai 2024, projetait de donner la faculté aux bailleurs de **réviser les loyers à la relocation**, dans le respect des plafonds réglementaires applicables aux constructions nouvelles. Les bailleurs auraient ainsi pu s'affranchir des plafonds des conventions APL, inférieurs ou égaux aux plafonds réglementaires présentés à l'encadré 12. Il est à noter que cette mesure aurait permis de fournir aux bailleurs des recettes locatives supplémentaires, mais aurait pu réduire leur capacité à loger les plus modestes, et renchérir le coût des APL pour l'État compte tenu de leur lien avec le niveau de loyer (cf. partie 4). En cas d'application à des opérations dont la durée de convention APL n'est pas encore arrivée à terme, il aurait par ailleurs été utile de préciser les conditions et modalités de son application afin de sécuriser la non surcompensation au regard du SIEG.

Il convient de souligner qu'indépendamment de ces dispositifs dérogatoires, les organismes de logement social ont la faculté de baisser les loyers dans le cadre légal classique : ces dispositifs dérogatoires ne concernent que le cadre applicable aux hausses de loyers.

L'ANCOLS[117] souligne que très peu de bailleurs ont mis en place l'un de ces dispositifs dérogatoires : sur 355 bailleurs ayant répondu à l'enquête menée à l'été 2022, représentant 80 % du parc locatif social, seuls 2 % déclarent avoir mis en place un dispositif dérogatoire de fixation des loyers (dont la moitié dans le cadre de l'expérimentation du loyer unique sur le territoire de Rennes métropole, dont les modalités sont précisées à l'encadré 13). 8 % indiquent avoir engagé une réflexion en interne, 90 % indiquent ne pas envisager la mise en place d'un dispositif dérogatoire. Les principaux obstacles avancés par les bailleurs sociaux sont multiples :

---

[116] L'expérimentation a été ouverte pour une durée de cinq ans en 2018, et prolongée de cinq ans supplémentaires en 2022 par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).

[117] *Source :* Étude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social *; ANCOLS, Aatiko Conseil, Julien Leplaideur, mars 2023.*

- charge de travail supplémentaire dans un contexte législatif mouvant (loi LEC, RLS, loi ELAN) ;
- manque de lisibilité de ces dispositifs compte tenu de leur succession au cours des dernières années, et interrogations quant à la pérennité de dispositifs expérimentaux ;
- absence d'impulsion des collectivités territoriales ou des services de l'État. Les bailleurs soulignent qu'une telle démarche de révision des loyers est davantage pertinente à l'échelle d'un territoire que d'un unique bailleur ;
- risque de perte financière, les baisses de loyers étant plus aisées à appliquer que les hausses. En effet, les baisses de loyers s'appliqueraient immédiatement, à des logements vacants mais trop chers, tandis que les hausses de loyers s'appliqueraient à des logements plus attractifs, dont la relocation et donc la hausse du loyer mettrait davantage de temps à se matérialiser. En outre, en zone détendue, certains bailleurs n'identifient pas de patrimoine pertinent pour accroître leurs loyers, sauf à augmenter le risque de vacance.

**Encadré 13 : Modalités de mise en œuvre du loyer unique sur la métropole de Rennes**

La métropole de Rennes a souhaité harmoniser, dans le parc social des cinq bailleurs présents sur son territoire, les loyers des logements PLUS et PLAI en collectif. Sont ainsi exclus, notamment, les pavillons, les structures collectives et les PLS. Cette harmonisation intervient à la relocation.

L'objectif poursuivi était de réduire la ségrégation géographique des locataires en fonction des niveaux de loyers, et de mettre fin aux politiques de loyers différenciées selon les bailleurs.

Dans le cadre du loyer unique, les loyers sont fixés en fonction de la capacité d'accueil des logements considérés, en nombre de personnes. Cette capacité d'accueil peut différer du nombre de pièces. Les autres facteurs intervenant dans la détermination du loyer sont le zonage (zonages 2 et 3) ainsi que la classification énergétique.

Le niveau des loyers est déterminé en fonction du loyer de référence de l'APL (cf. partie 4), pour tenir compte de l'effet solvabilisateur de cette allocation.

La Métropole a tiré les premières conclusions suivantes du loyer unique :

- réduction de la part des plus modestes dans les attributions en QPV (les ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLUS représentaient 69 % des attributions en QPV en 2018 et 60 % en 2022) ;
- accroissement de la part des plus modestes dans les attributions des communes de la métropole hors Rennes (passage de 41 % à 45 %).

La part jouée par le loyer unique dans ces évolutions est toutefois incertaine, compte tenu de la mise en œuvre des autres dispositions de la loi LEC également intervenues sur cette période (cf. partie 2.3), ainsi que de l'avancement du programme de rénovation urbaine mis en œuvre dans certains QPV de la ville de Rennes.

Les bailleurs soulignent que certaines des craintes qu'ils avaient au moment de la mise en œuvre du loyer unique (perte d'attractivité des logements en QPV compte tenu de l'augmentation de leurs loyers, et accroissement des demandes de mutation vers des logements plus attractifs et désormais au même loyer) ne se sont pas matérialisées.

L'ANCOLS souligne que l'ancienneté et la profondeur des liens entre la métropole de Rennes et les cinq bailleurs (contractualisation depuis 2005, budget important consacré aux opérations d'investissement dans le logement social) ont rendu la métropole légitime pour faire appliquer le loyer unique aux bailleurs, de manière harmonisée.

*Source : Étude des dispositifs dérogatoires de fixation des loyers dans le parc social ; ANCOLS, Aatiko Conseil, Julien Leplaideur, mars 2023 ; mission.*

### 3.1.3. Le parc construit depuis les années 1990 a des loyers plus élevés que les loyers du parc construit antérieurement. Cela explique, en partie, la croissance du nombre de ménages payant des loyers supérieurs à leur plafond de loyer APL

Après avoir décrit le cadre juridique applicable aux loyers du parc social, la mission a examiné leurs niveaux, ainsi que celui des logements intermédiaires.

**Les loyers pratiqués au m² sont plus élevés dans la couronne parisienne (zone 1) que dans le reste de la France (zones 2 et 3),** et ce pour l'ensemble de la distribution des loyers (cf. tableau 51).

**Plus la construction d'un logement est ancienne, moins le loyer au mètre carré est élevé.** Si la distribution des loyers pour les logements construits depuis les années 1990 reste stable, les logements construits avant cette période ont des prix moins élevés. Il convient toutefois de souligner que le troisième quartile de la distribution en zone 1 continue d'augmenter au cours du temps, du fait de l'essor des PLS et plus récemment des PLI (cf. tableau 51).

Le loyer plus bas des opérations datant des années 70 ou antérieures s'explique par l'évolution de leur mode de financement : jusqu'à la réforme du système des aides au logement en 1977[118], les opérations de logement social étaient davantage subventionnées par les aides à la pierre. Cela permettait de réduire davantage les loyers tout en équilibrant financièrement l'opération.

**Tableau 51 : Distribution des loyers par période de construction du logement et zone géographique (en €/m²)**

| | Premier quartile de loyers | | | Médiane | | | Troisième quartile de loyers | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 |
| **Parc social (hors PLI)** | | | | | | | | | |
| Avant 1970 | 5,86 | 5,03 | 4,59 | 6,58 | 5,56 | 5,06 | 7,64 | 6,26 | 5,64 |
| De 1970 à1979 | 5,49 | 4,79 | 4,33 | 6,11 | 5,26 | 4,76 | 7,11 | 5,87 | 5,27 |
| De 1980 à1989 | 6,76 | 5,89 | 5,44 | 7,36 | 6,47 | 5,97 | 8,16 | 7,11 | 6,49 |
| De 1990 à 1999 | 7,29 | 6,31 | 5,62 | 8,09 | 6,93 | 6,13 | 9,02 | 7,55 | 6,63 |
| De 2000 à 2009 | 7,20 | 6,23 | 5,56 | 8,03 | 6,72 | 5,94 | 9,47 | 7,43 | 6,39 |
| De 2010 à 2019 | 7,32 | 6,29 | 5,64 | 8,02 | 6,80 | 6,04 | 10,22 | 7,40 | 6,48 |
| Depuis 2019 | 7,37 | 6,36 | 5,74 | 8,13 | 6,88 | 6,17 | 11,28 | 7,46 | 6,65 |
| **Tout parc des bailleurs sociaux (y compris PLI)** | | | | | | | | | |
| Avant 1970 | 5,86 | 5,03 | 4,59 | 6,59 | 5,57 | 5,06 | 7,67 | 6,27 | 5,64 |
| De 1970 à1979 | 5,49 | 4,79 | 4,33 | 6,12 | 5,26 | 4,76 | 7,14 | 5,88 | 5,27 |
| De 1980 à1989 | 6,78 | 5,89 | 5,44 | 7,41 | 6,48 | 5,97 | 8,32 | 7,12 | 6,50 |
| De 1990 à 1999 | 7,40 | 6,34 | 5,63 | 8,26 | 6,97 | 6,14 | 9,51 | 7,65 | 6,65 |
| De 2000 à 2009 | 7,24 | 6,24 | 5,56 | 8,09 | 6,75 | 5,95 | 9,74 | 7,50 | 6,41 |
| De 2010 à 2019 | 7,33 | 6,29 | 5,64 | 8,05 | 6,81 | 6,04 | 10,47 | 7,41 | 6,48 |
| Depuis 2019 | 7,41 | 6,38 | 5,74 | 8,22 | 6,89 | 6,18 | 11,62 | 7,51 | 6,66 |

*Source : RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

[118] Loi n° 77–1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement.

**L'effet des différentes caractéristiques des logements sur les loyers quittancés a été estimé à l'aide d'un modèle de prix hédonique** (cf. encadré 14), pour l'ensemble du parc social d'abord puis en distinguant par le type de logement : appartement ou maison.

**Encadré 14 : Le modèle de prix hédoniques**

Afin d'estimer la contribution des différentes caractéristiques du bien au loyer, un modèle de régression hédonique est utilisé en log-log, avec des effets fixes communaux.

Le logarithme du loyer au mètre carré des biens est régressé sur un ensemble de variables :

- la surface habitable du logement (en log) ;
- la présence dans un quartier de politique de la ville (QPV) ;
- le nombre de pièces, par catégories ;
- le type de financement du logement social (PLAI, PLS, PLUS, autre) et le PLI ;
- la période de construction ;
- le diagnostic de performance énergétique (DPE) ;
- lorsqu'on travaille sur l'ensemble du parc : le type de logement (appartement ou maison).

La régression inclut des effets fixes communaux, qui permettent de comparer les logements au sein de chaque commune, éliminant les variations entre communes. L'objectif de ces effets fixes est de capter l'ensemble des caractéristiques inobservées mais constantes au niveau communal qui influencent les loyers, telles que la densité de population, l'environnement, les aménités de consommation.

La variable expliquée étant exprimée en logarithme, l'interprétation des coefficients estimés n'est pas directe. Pour cette raison, le tableau 52 présente :

- pour la variable exprimée en logarithme (la surface habitable) : l'effet d'une augmentation de 10 % de la surface, exprimé en pourcentage de loyer ;
- pour les variables catégorielles : l'effet de l'appartenance du logement à une catégorie, par rapport à la catégorie de référence, exprimé en pourcentage de loyer.

*Source : IGF pôle Science des données.*

**En cohérence avec les règles d'établissement des loyers plafonds, la caractéristique ayant la plus forte influence sur le niveau de loyer est le type de financement du logement : ainsi un logement PLS[119] a en moyenne un loyer au mètre carré supérieur de 45,4 % à un logement PLAI aux caractéristiques identiques** (cf. tableau 52). Cet effet est plus fort pour les appartements (55,1 %) que pour les maisons (41,9 %). La période de construction a elle aussi un fort effet sur les loyers pratiqués : à caractéristiques données, un logement construit entre 1980 et 1989 a un loyer plus élevé de 17,1 % qu'un logement datant d'avant 1970. Cet effet stagne à partir de 1980 : la différence de loyer entre un logement construit avant 1970 et après 2019 est de 23,5 %.

**Tableau 52 : Déterminants des loyers dans le parc social selon le type de logement**

| Champ : | Tous logements | Appartements | Maisons |
|---|---|---|---|
| | Loyer (€/m²) | | |
| Surface habitable (augmentation de 10 %) | -2,56*** | -2,58*** | -2,11*** |
| Quartier Politique de la Ville | -3,43*** | -3,67*** | -0,434 |
| *Nombre de pièces* | | | |
| 1 pièce (référence) | - | - | - |
| 2 pièces | -4,11*** | -4,04*** | -4,22*** |
| 3 pièces | -4,67*** | -4,52*** | -5,15*** |
| 4 pièces | -4,49*** | -4,57*** | -4,23*** |
| 5 pièces | -3,15** | -3,37** | -3,70** |
| 6 pièces | -2,25* | -2,24 | -4,38** |

[119] Pour mémoire, le PLI n'est pas un type de logement social. Comme son nom l'indique, il s'agit d'une catégorie de logement locatif intermédiaire entre le logement social et le logement libre.

## Annexe I

| Champ : | Tous logements | Appartements | Maisons |
|---|---|---|---|
| 7 pièces | -2,17 | -0,297 | -5,61** |
| 8 pièces | -23,2 | -42,4 | -5,92 |
| 9 pièces et plus | -28,8 | -27,6 | -31,3 |
| *Financement* | | | |
| PLAI (référence) | - | - | - |
| PLI | 53,8*** | 55,1*** | 41,9*** |
| PLS | 45,4*** | 45,8*** | 40,7*** |
| PLUS | 12,8*** | 12,4*** | 14,5*** |
| Autre | 17,3*** | 16,8*** | 18,1*** |
| *Construction* | | | |
| avant 1970 (référence) | - | - | - |
| 1970-1979 | -1,90*** | -1,66*** | -4,04*** |
| 1980-1989 | 17,1*** | 16,4*** | 18,0*** |
| 1990-1999 | 21,9*** | 21,7*** | 20,3*** |
| 2000-2009 | 18,7*** | 18,5*** | 17,1*** |
| 2010-2019 | 20,7*** | 21,1*** | 16,9*** |
| Après 2019 | 23,5*** | 23,7*** | 18,6*** |
| *DPE Energie* | | | |
| A | 1,94*** | 2,00*** | 1,87** |
| B | 1,55*** | 1,72*** | -0,174 |
| C (référence) | - | - | - |
| D | -1,06*** | -1,09*** | -0,990*** |
| E | -1,47*** | -1,31*** | -2,66*** |
| F | -2,52*** | -2,10*** | -4,24*** |
| G | -4,05*** | -1,58* | -8,74*** |
| *Type de local* | | | |
| Appartement (référence) | - | - | - |
| Maison | 3,05*** | - | - |
| Effet fixe commune | Oui | Oui | Oui |
| Nombre d'observations | 4 066 125 | 3 456 891 | 608 857 |
| $R^2$ | 0,601 | 0,614 | 0,572 |
| Within-$R^2$ | 0,423 | 0,435 | 0,337 |

*Source : RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

*Note de lecture : Variables en logarithmes : à caractéristiques fixées, pour les appartements, une augmentation de la surface habitable de 10 % est associée à une diminution du prix au mètre carré de 2.56 %. Variables catégorielles : dans l'ensemble du parc social, un logement en PLI a un loyer au mètre carré supérieur de 53,8 % à un logement PLAI (catégorie de référence) aux caractéristiques identiques.*

### 3.1.4. La dynamique des loyers du parc social est plus rapide que celle du parc privé et que celle des plafonds APL. Mais elle reste inférieure à l'évolution du niveau de vie

#### *3.1.4.1. Les loyers du parc social sont légèrement plus dynamiques que ceux du parc privé, avec des augmentations respectives de 15 % et de 13 % de 2010 à 2024*

L'indice des loyers mesuré par l'Insee mesure l'évolution des loyers (hors charges et avant déduction des aides au logement) des résidences principales louées vides[120], à qualité constante[121]. L'INSEE mesure trimestriellement l'évolution des loyers des parcs locatifs privé et social, par le biais de deux enquêtes :

- l'enquête « Loyers et charges » (L&C) pour le secteur libre, auprès d'un échantillon d'environ 5 500 ménages ;
- l'enquête sur les loyers auprès des bailleurs sociaux, pour le secteur social, suivant un échantillon d'environ 3 750 logements[122].

Les loyers du parc social connaissent une dynamique légèrement plus forte que ceux du parc privé : ils ont augmenté de 14,6 % entre le premier trimestre 2010 et le premier trimestre 2024, contre un accroissement de 12,9 % des loyers du secteur privé, et ce malgré la réduction de loyer de solidarité appliquée à compter de 2018 (cf. graphique 10). Ce différentiel vaut pour l'agglomération parisienne comme pour le reste de la France métropolitaine.

Dans le parc privé comme dans le parc social, les loyers dans l'agglomération parisienne croissent plus rapidement que dans le reste du territoire métropolitain[123].

---

[120] Les ménages propriétaires de leur logement, en location meublée ou logés gratuitement sont hors champ, de même que les résidences secondaires ou occasionnelles. *Source :* Indice des loyers – Note méthodologique*, INSEE, mis à jour en décembre 2021.*

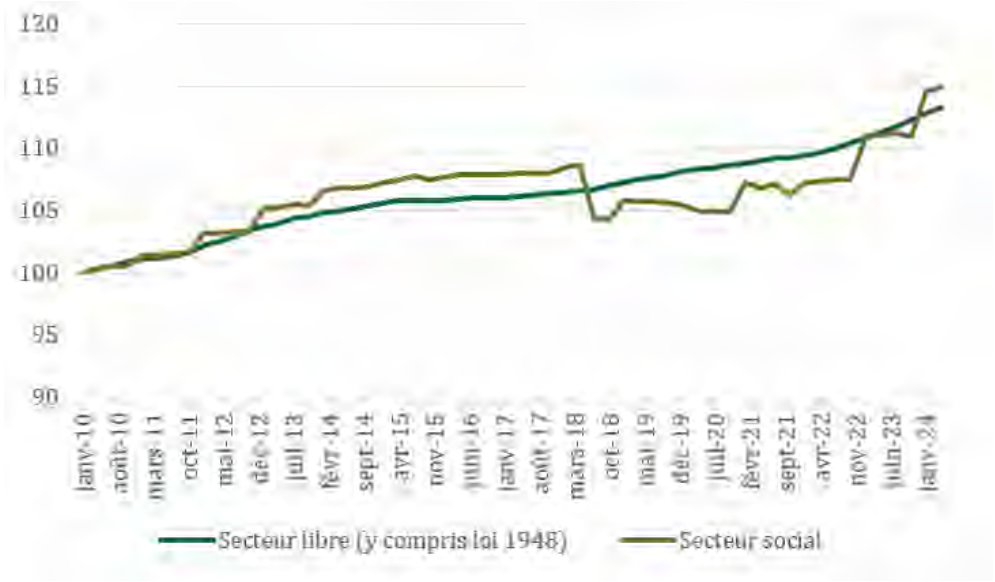
[121] L'indice des loyers est mesuré à qualité constante, c'est-à-dire qu'il ne doit pas inclure les variations de loyers dues à une modification du confort des logements ou à des travaux d'amélioration allant au-delà d'une simple remise en l'état. Les méthodes employées pour retirer l'effet qualité sont des méthodes d'imputation : en cas de changement de qualité du logement, l'indice est estimé à partir d'imputation sur les données M-3, avec les mêmes critères que ceux définis pour la non-réponse partielle.

[122] Avant 2013, les loyers étaient mesurés exclusivement via l'enquête L&C, qui portait à la fois sur le secteur libre et sur le secteur social.

Les logements encore régis par la loi de 1948 sont ici inclus dans l'indice du secteur libre. En 2013, ils ne représentaient plus qu'environ 1 % du parc locatif.

[123] Dans l'agglomération parisienne, les loyers du parc privé ont crû de 15,5 % entre 2010 et 2024, contre 16,9 % pour les loyers du parc social. Dans le reste de la France métropolitaine, les loyers du parc privé ont crû de 12,1 %, contre 13,6 % dans le parc social.

**Graphique 10 : Évolution des loyers des secteurs libre et social en France métropolitaine (base 100 en janvier 2019), 2010-2024**




*Source : Indices des loyers d'habitation, Insee, avril 2024.*

*Périmètre : Loyers hors charges pour les résidences principales louées vides, à qualité constante*[124].

Les éléments d'analyse suivants peuvent expliquer ces évolutions différenciées entre parc social et parc privé :

- les bailleurs qui s'engagent dans la rénovation énergétique de leur parc ou qui sont soumis à un protocole d'aide de la CGLLS peuvent prévoir des augmentations des loyers pratiqués supérieurs jusqu'à 5 % à la variation de l'IRL (cf. partie 3.1.1) ;
- à la relocation, les bailleurs font le choix d'augmenter les loyers pour tangenter les loyers plafonds des conventions APL (cf. partie 3.1.1) ;
- l'encadrement des loyers à la relocation dans le parc privé, à compter de 2013 ;
- le gel des loyers dans les passoires thermiques prévu par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets n'est pas applicable dans le parc social.

#### *3.1.4.2. Les loyers du parc social croissent moins vite que l'inflation et que le niveau de vie entre 2010 et 2023*

Les loyers moyens du parc social croissent moins vite que l'inflation entre le premier trimestre 2010 et le premier trimestre 2024 : en effet, l'indice des prix à la consommation hors tabac a augmenté de 26 % sur cette période[125].

[124] L'indice des loyers est mesuré par l'Insee à qualité constante, c'est-à-dire qu'il ne doit pas inclure les variations de loyers dues à une modification du confort des logements ou à des travaux d'amélioration allant au-delà d'une simple remise en l'état. Les méthodes employées pour retirer l'effet qualité sont des méthodes d'imputation : en cas de changement de qualité du logement, l'indice est estimé à partir d'imputation sur les données du trimestre précédent.

[125] *Source : Insee.*

Les loyers moyens du parc social ont également progressé moins rapidement que le niveau de vie sur la période : le niveau de vie a en effet progressé de 31,3 % entre 2010 et 2023 en euros courants[126]. Toutefois, la dynamique d'évolution du niveau de vie a été différenciée selon les déciles de revenus, au détriment des ménages les plus modestes qui sont les plus concernés par un logement dans le parc social :

- pour les individus compris dans le troisième, le quatrième et le cinquième dixièmes de niveau de vie (soit 30 % de la population), assimilables à la classe moyenne inférieure, leur niveau de vie moyen a augmenté plus vite que la moyenne, à un niveau compris entre +32,8 % et +34,6 % selon les dixièmes de niveau de vie en euros courants ;
- pour les individus situés en-deçà du deuxième décile de niveau de vie (soit 20 % de la population), assimilable aux plus modestes, leur niveau de vie a augmenté moins vite que la moyenne : +25,3 % pour le premier dixième et +30,7 % pour le deuxième dixième.

#### *3.1.4.3. La proportion de ménages s'acquittant d'un loyer supérieur à leur plafond de l'APL a crû entre 2018 et 2022*

**L'appariement des données du RPLS (cf. encadré 17) et de l'enquête OPS permet de calculer pour chaque loyer le montant du plafond utilisé dans le calcul des aides personnelles au logement (APL)**[127]. En associant à chaque logement les caractéristiques de ses occupants issues des données OPS, sont ainsi comparés le loyer effectivement quittancé et le plafond de l'APL, pour les années 2018 et 2022 (cf. encadré 15). La comparaison des loyers et des plafonds d'APL est effectuée pour 3,4 millions de logements en 2022 et 3,2 millions en 2018, l'écart s'expliquant par le manque d'information sur la composition du ménage pour un tiers des logements du champ RPLS.

[126] Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le revenu disponible est le revenu dont disposent les ménages pour consommer ou investir, après opérations de redistribution. Il comprend l'ensemble des revenus d'activité (rémunérations salariales y compris cotisations légalement à la charge des employeurs, revenu mixte des non-salariés), des revenus de la propriété (intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie…) et des revenus fonciers (y compris les revenus locatifs imputés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent). S'y ajoutent principalement les prestations sociales en espèces reçues par les ménages et on en retranche les cotisations sociales et les impôts versés. *Source : Insee.*

[127] Les plafonds appliqués au premier janvier 2022 sont définis l'article 7 de l'arrêté du 27 septembre 2019 modifié relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement, en fonction de la zone géographique et de la composition du foyer

**Encadré 15 : Calcul du loyer plafond de l'APL avec les données OPS**

La difficulté du calcul du loyer plafond de l'APL réside dans le fait que les données de l'enquête OPS ne fournissent pas le détail de la composition des foyers, mais seulement des variables agrégées.

Les foyers ayant un ou deux enfants sont regroupés dans une même catégorie dans les données de l'enquête OPS. Afin de les différencier, le nombre d'occupants du logement âgés de moins de 18 ans est utilisé. Lorsque ce nombre d'occupants mineurs est supérieur ou égal à deux, le foyer est considéré comme comprenant deux enfants à charge. Dans le cas contraire, le foyer est considéré comme ayant un seul enfant.

De même, les foyers ayant trois enfants ou plus sont regroupés dans une catégorie unique, ce qui conduit à sous-estimer le plafond d'APL appliqué aux familles ayant plus de trois enfants. À nouveau, le nombre d'occupants du logement âgés de moins de 18 ans est utilisé pour calculer le nombre de personne à charge de ces foyers comme le maximum entre trois, et le nombre d'occupants mineurs.

Enfin, seuls les enfants sont comptés parmi les personnes à charge, ce qui conduit à une sous-estimation du plafond lorsqu'un foyer abrite une personne à charge qui n'est pas un enfant. La part de logements pour lesquels le loyer quittancé est supérieur au loyer plafond est donc probablement surestimée dans les tableau 53 et tableau 54. Cependant, sous l'hypothèse que ces biais soient constants dans le temps, les tendances observées entre 2018 et 2022 ne sont pas affectées.

Il convient de noter que les hypothèses de la mission conduisent à des résultats différents de ceux de l'USH, qui estime que la part des ménages dont les loyers quittancés sont situés au-dessus de 105 % des plafonds de l'APL est de 48 %, en prenant l'hypothèse qu'un ménage est composé d'une personne par pièce (soit une méthode différente de celle de la mission).

Une troisième méthode, a priori plus fiable, serait d'employer les données Fidéli. La mission n'y a pas eu accès dans les temps pour mener cette partie de l'étude.

*Source : IGF pôle Science des données ; SDES ; USH.*

Les loyers sont de plus en plus souvent supérieurs aux loyers plafonds pris en compte dans le calcul des APL (cf. partie 4), comme l'illustre le tableau 53, qui compare les loyers quittancés aux plafonds APL en 2018 et en 2022. **La proportion de ménages dont le loyer quittancé est inférieur ou égal au plafond de l'APL estimé par la mission est passé de 33,1 % à 27,0 % en moyenne entre 2018 et 2022 dans l'ensemble du parc social, alors que la part de ménages dont le loyer est supérieur à 140 % du plafond de l'APL a augmenté de 19,4 % à 24,3 %**. La part de ménages ayant un loyer supérieur au plafond augmente pour les trois catégories considérées (PLAI, PLUS, PLS). Par construction, les loyers sont plus souvent supérieurs au plafond dans les logements les moins sociaux. Pour autant, on constate également une part importante de ménages s'acquittant d'un loyer supérieur au plafond APL dans des PLAI : en 2022 seuls 6,9 % des logements PLS avaient des loyers inférieurs ou égaux au plafond APL, contre 14,1 % en PLUS (hors HLMO), 45,6 % en PLUS HLMO et 28,5 % en PLAI.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette hausse des loyers par rapport aux loyers plafonds de l'APL. En particulier, les paramètres de calcul de l'APL n'ont pas toujours été revalorisés à hauteur des indices de référence jusqu'en 2020 inclus (cf. partie 4.1) et les loyers des nouvelles opérations sont par ailleurs plus élevés sous l'effet de la hausse des coûts des opérations de production de logements sociaux (cf. partie 3.1.3) ; par ailleurs, les ménages éligibles aux loyers PLAI ont pu se voir attribuer un logement PLUS ou PLS (cf. partie 2.3.8) et les locataires peuvent résider dans un logement inadapté à la composition de leur ménage, par exemple lorsque la taille du ménage s'est réduite par rapport au moment où le logement lui a été attribué. Dans un contexte où les loyers dépassent de plus en plus souvent le plafond APL, il convient de s'assurer qu'une part suffisante du parc reste accessible aux ménages les plus pauvres.

Le SDES travaille actuellement sur deux études, qui permettront utilement d'approfondir la connaissance des sous-jacents à cet écart.

**Tableau 53 : Répartition des logements selon le rapport entre le loyer quittancé et le loyer plafond de l'APL en 2018 et 2022**

| | PLAI | | PLUS (hors HLMO) | | HLMO | | PLS | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2022 | 2018 | 2022 | 2018 | 2022 | 2018 | 2022 |
| **En pourcentage** | | | | | | | | |
| Inférieur ou égal au plafond de l'APL | 35,0 % | 28,5 % | 17,7 % | 14,1 % | 53,0 % | 45,6 % | 9,3 % | 6,9 % |
| De 100 % à 120 % du plafond APL | 36,5 % | 38,5 % | 25,8 % | 23,1 % | 28,8 % | 30,4 % | 11,1 % | 10,4 % |
| De 120 % à 140 % du plafond APL | 17,5 % | 19,8 % | 28,2 % | 28,9 % | 13,3 % | 16,5 % | 16,3 % | 14,5 % |
| Plus de 140 % du plafond APL | 11,0 % | 13,2 % | 28,3 % | 33,8 % | 4,9 % | 7,5 % | 63,4 % | 68,2 % |
| **En nombre de logements** | | | | | | | | |
| Inférieur ou égal au plafond de l'APL | 58 230 | 62 442 | 273 588 | 231 680 | 643 307 | 533 976 | 13 375 | 13 146 |
| De 100 % à 120 % du plafond APL | 60 719 | 84 443 | 397 743 | 379 081 | 349 573 | 356 445 | 16 035 | 19 759 |
| De 120 % à 140 % du plafond APL | 29 217 | 43 384 | 434 942 | 472 958 | 161 731 | 193 471 | 23 501 | 27 640 |
| Plus de 140 % du plafond APL | 18 392 | 28 995 | 437 268 | 554 229 | 59 720 | 87 266 | 91 498 | 129 656 |

*Source : RPLS 2018 et 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Encadré 16 : Robustesse des résultats obtenus à partir de l'échantillon de logements constitué *via* l'appariement des données RPLS et des données de l'enquête OPS**

La composition de l'échantillon de logement n'étant pas exactement la même en 2018 et 2022, il y a un risque que l'effet observé soit en partie dû à des différences de caractéristiques entre le parc étudié dans les deux années.

Afin de vérifier cette possibilité, l'analyse est répétée sur un échantillon de 2,3 millions de logements en PLAI, PLUS ou PLS pour lesquels les caractéristiques des occupants en 2018 et en 2022 sont observées, et qui n'ont pas changé de statut entre les deux périodes.

Les résultats reportés dans le tableau 54 illustrent la même tendance pour les logements PLAI et PLUS : la part de ces logements dont le loyer est supérieur au plafond de l'APL a nettement augmenté entre 2018 et 2022. Pour les logements en PLS en revanche cette part a peu évolué, indiquant que la tendance reportée dans le tableau 53 est en grande partie dû à des effets de composition (les logements entrant dans le parc ayant des loyers plus chers que les logements sortant du parc).

**Tableau 54 : Répartition des logements selon le rapport entre le loyer quittancé et le loyer plafond de l'APL en 2018 et 2022, pour un échantillon fixe de logement**

| | PLAI | | PLUS (hors HLMO) | | HLMO | | PLS | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2022 | 2018 | 2022 | 2018 | 2022 | 2018 | 2022 |
| **En pourcentage** | | | | | | | | |
| Inférieur ou égal au plafond de l'APL | 34,0 % | 28,1 % | 15,9 % | 13,7 % | 50,9 % | 44,0 % | 7,4 % | 7,0 % |
| De 100 % à 120 % du plafond APL | 37,3 % | 35,8 % | 25,6 % | 22,3 % | 29,8 % | 31,0 % | 9,8 % | 9,2 % |
| De 120 % à 140 % du plafond APL | 17,8 % | 21,2 % | 29,0 % | 28,3 % | 14,1 % | 17,3 % | 16,0 % | 14,5 % |
| Plus de 140 % du plafond APL | 10,9 % | 15,0 % | 29,6 % | 35,7 % | 5,2 % | 7,8 % | 66,8 % | 69,3 % |
| **En nombre de logements** | | | | | | | | |
| Inférieur ou égal au plafond de l'APL | 43 638 | 36 058 | 190 430 | 165 137 | 461 956 | 399 414 | 8 104 | 7 690 |
| De 100 % à 120 % du plafond APL | 47 869 | 45 899 | 306 960 | 267 645 | 270 115 | 281 137 | 10 704 | 10 066 |
| De 120 % à 140 % du plafond APL | 22 883 | 27 183 | 347 850 | 339 824 | 128 182 | 156 608 | 17 463 | 15 809 |
| Plus de 140 % du plafond APL | 13 974 | 19 224 | 355 769 | 428 403 | 47 296 | 70 390 | 72 884 | 75 590 |

*Source : RPLS 2018 et 2022 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

*Source : IGF pôle Science des données.*

### 3.1.5. L'écart entre loyers PLAI et PLUS devrait être accru, ainsi que la proportion de PLAI dans les nouvelles opérations

Malgré les politiques mises en place pour favoriser leur accès au parc social (seuils de la loi LEC, Logement d'abord), **les ménages du premier dixième de revenus subissent davantage de difficultés pour se voir attribuer un logement social**. Une des raisons de ces difficultés est la rareté des loyers très bas dans les nouvelles attributions. En effet, ces niveaux de loyers ne se rencontrent que dans le parc ancien, qui a été fortement subventionné par les aides à la pierre dans les années 1960-1970. Les logements construits récemment, même en PLAI, ont des niveaux de loyers plus élevés, qui peuvent être plus difficilement compatibles avec les niveaux de revenus de ces ménages.

Afin de faciliter l'accès de ces ménages au parc social, **les plafonds de loyers PLAI devraient être abaissés. En contrepartie, pour permettre aux bailleurs d'équilibrer leurs opérations de logements, les loyers PLUS pourraient être réhaussés.** En effet, les écarts entre les plafonds de loyers PLAI et PLUS sont très faibles, alors mêmes que les plafonds de revenus pour pouvoir bénéficier d'un PLUS sont substantiellement plus élevés que les plafonds de revenus pour bénéficier d'un PLAI[128]. Cette réforme pourrait être intégrée au prochain avis annuel de la DHUP relatif à la fixation du loyer maximal des conventions APL**. Alors qu'une part importante de logements PLUS sont attribués aujourd'hui à des ménages sous plafond de ressources PLAI[129], cela supposerait également de produire une part plus importante de logements PLAI**.

Une telle mesure, appliquée aux nouveaux logements, serait susceptible de diminuer progressivement le coût des APL, puisque celles-ci dépendent du niveau de loyer, dans la limite d'un plafond situé à un niveau proche des plafonds de loyers PLAI (cf. partie 4).

**<u>Proposition n° 6</u> : Produire une part plus importante de logements PLAI. Pour les nouvelles opérations, instruire la possibilité de réduire les plafonds de loyers PLAI, et d'augmenter les plafonds de loyers PLUS *[DHUP]*.**

## 3.2. Le taux d'effort des ménages est un indicateur clé, à la fois d'efficacité (capacité du parc social à réduire le coût du logement pour les ménages aux revenus modestes) et d'équité (adaptation aux capacités de contribution des ménages)

### 3.2.1. Le taux d'effort présente plusieurs définitions, le taux d'effort net représentant le mieux la charge supportée par les ménages

Le taux d'effort des ménages pour se loger est un indicateur d'accessibilité au logement qui mesure le poids des dépenses de logement dans le revenu des ménages[130].

Il s'agit d'un indicateur clé, à la fois d'efficacité (il s'agit de mesurer la capacité du parc social à réduire le coût du logement pour les ménages aux revenus modestes) et d'équité (dans une logique de progressivité, le taux d'effort des ménages logés dans le parc social devrait être stable ou même croître en fonction de leurs revenus)

Il existe trois types de calcul du taux d'effort :

- le taux d'effort brut calculé par la CNAF jusqu'en 2024, représente le poids du loyer et des charges dans les ressources du ménage, sans déduction des aides au logement ;

$$\frac{Loyer + Charges}{Ressources + prestations\ versées}$$

- le taux d'effort brut calculé par l'Insee, et repris par la CNAF depuis 2024, soustrait les aides au logement des ressources et prestations versées incluses au dénominateur ;

$$\frac{Loyer + Charges}{Ressources + prestations\ versées - Aides\ au\ logement\ versées}$$

[128] Selon les zones, les plafonds de loyers PLUS sont 12 % à 13 % supérieurs aux plafonds de loyers PLAI, alors même que les plafonds de revenus PLUS sont entre 67 % et 82 % plus élevés (pourcentage dépendant de la composition du ménage).

[129] La réglementation impose une part minimale de 30 % (cf. article R. 331-12 du code de la construction et de l'habitation), c'est en pratique plus de 60 %.

[130] Cette définition est issue de l'Insee (*Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe* ; 2018).

- le taux d'effort net, qui représente le poids des dépenses de logement dans le revenu des ménages en tenant compte des aides au logement au numérateur comme au dénominateur.

$$\frac{Loyer + Charges - Aides\ au\ logement\ versées}{Ressources + prestations\ versées - Aides\ au\ logement\ versées}$$

Les ressources prises en compte au dénominateur le taux d'effort peuvent varier :

- pour l'Insee, il s'agit de l'ensemble des revenus d'activité professionnelle salariée ou non-salariée, des revenus de remplacement (indemnités maladie et chômage), des retraites et pré-retraites, des prestations sociales et familiales, et des revenus du patrimoine ;
- pour le calcul du plafond du SLS (cf. partie 5.1), les ressources prises en compte sont le revenu fiscal de référence (RFR) de l'ensemble des occupants. Celui-ci n'inclut pas la plupart des prestations sociales (notamment le revenu de solidarité active, la prime d'activité, les prestations familiales, les prestations liées à une situation de handicap, les bourses d'études sur critères sociaux). En outre, le RFR tient compte de la déduction forfaitaire de 10 % sur frais professionnels.

### 3.2.2. Le taux d'effort minimal théorique (pour des logements occupés par des ménages au niveau des plafonds de revenus correspondants) des PLUS est relativement plus bas que ceux des PLAI et PLS

Le taux d'effort peut d'abord être calculé de façon théorique, en tenant compte des plafonds de loyers et de revenus applicables aux différentes catégories de logement social.

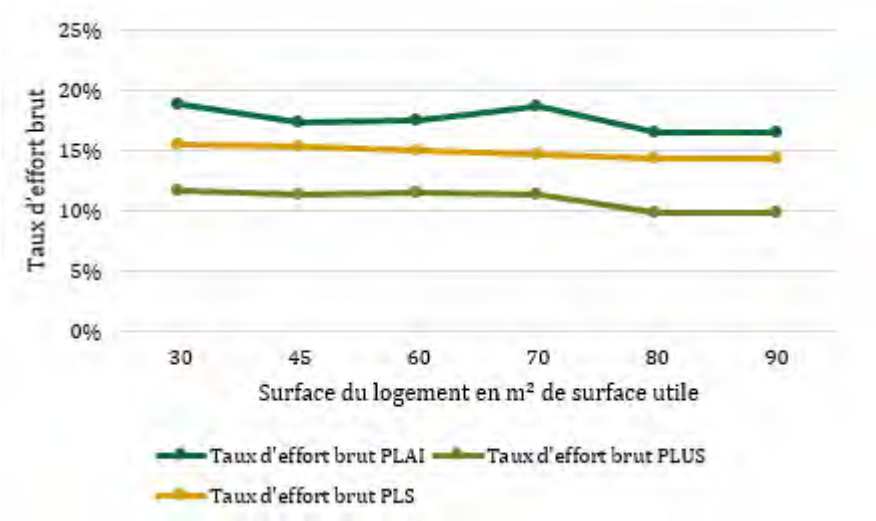
Cette analyse révèle des équilibres différents entre loyers plafonds et ressources plafonds selon le type de logement occupé, le type de ménage et la zone d'habitation : le taux d'effort brut **minimal théorique**[131] varie ainsi entre 10 % et 25 % selon ces paramètres :

- les taux d'effort bruts aux plafonds PLAI sont systématiquement supérieurs à ceux des autres logements sociaux. Ils se situent en moyenne à 18 % en Ile-de-France, et à 21 % dans les agglomérations de province ;
- les PLUS sont la catégorie de logement social offrant les taux d'effort les plus bas au niveau des plafonds. Dans les agglomérations de province, les taux d'effort aux plafonds PLUS se rapprochent de ceux des PLS (resp. 13 % et 14 %). En Ile-de-France, l'écart entre PLUS et PLS est plus important, et culmine à Paris et dans les communes limitrophes (écart de 4 points de pourcentage, avec des taux d'effort respectifs de 11 % et 15 %) ;
- les taux d'effort aux plafonds PLS sont intermédiaires entre ceux des PLAI et des PLUS. Les taux d'effort aux plafonds du logement intermédiaire, non présentés dans les graphiques ci-dessous, sont très proches des plafonds PLS ;
- à localisation et catégorie de logement social données, les taux d'effort aux plafonds présentent une certaine stabilité en fonction de la taille du logement / de la composition du ménage.

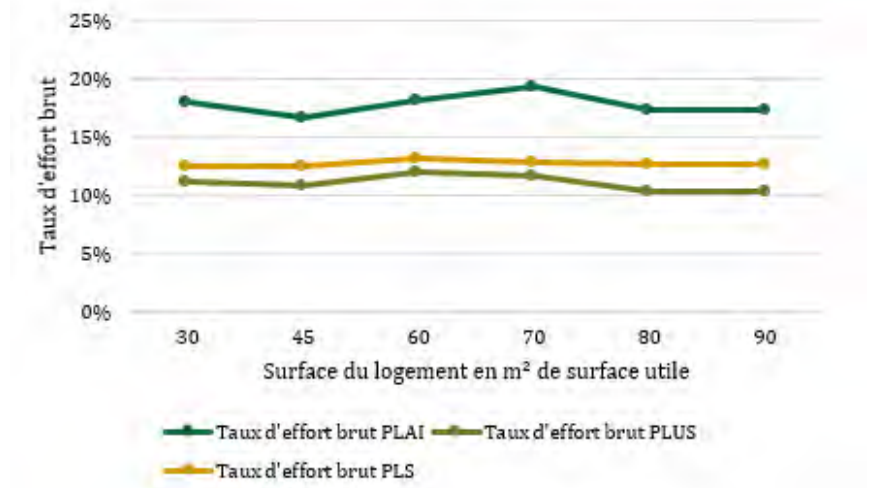
[131] En pratique, de nombreux logements PLUS sont occupés par des ménages dont les ressources ne dépassent pas les plafonds PLAI.

**Graphique 11 : Taux d'effort brut selon la taille du logement pour des ménages dont les revenus et loyers s'établissent aux plafonds PLAI, PLUS ou PLS,**

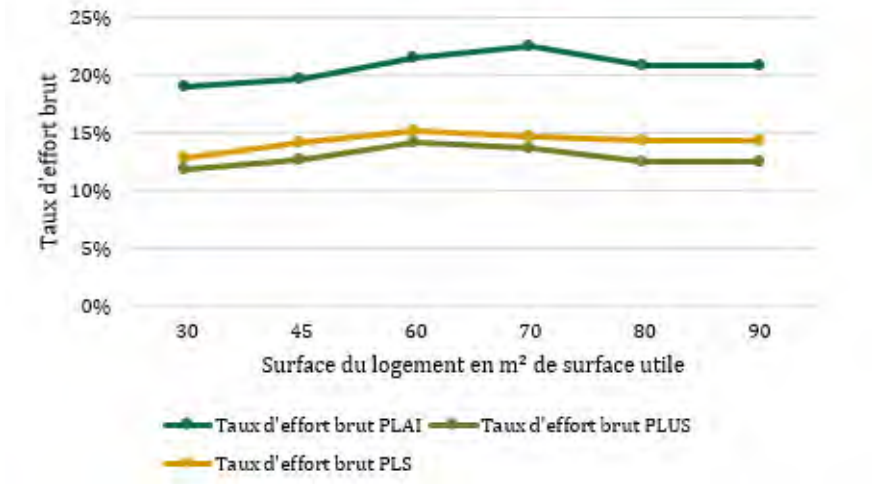
**Paris et communes limitrophes (zone 1bis / Abis)**




**Autres communes d'Ile-de-France (zones 1 / A)**




**Agglomération de province (zone 2 / B1)**



*Note méthodologique : Taille du logement adaptée à la catégorie de chaque ménage (resp. 30, 45, 60, 70, 80 et 90 m² de surface utile pour des ménages de catégories 1 à 6), charges de 2,87 € / m² (actualisation de la valeur de 2,47 € / m² établie pour l'année 2013 par l'enquête nationale logement de l'Insee). Le taux d'effort est calculé avec au numérateur le loyer et les charges, au dénominateur le revenu perçu par le ménage (hors prestations sociales). Celui-ci est déduit à partir du revenu fiscal de référence, à l'aide d'un ratio lui-même calculé en fonction de cas-types de ménages établis par le Pôle de science des données de l'IGF[132].*

*Écart de méthodologie avec la mission IGF-CGEDD d'évaluation de la politique du logement de 2014 : Ce graphique reprend une méthodologie mise en place par la mission de 2014 sus-cité, en l'adaptant sur un paramètre. En effet, la mission de 2014 estime le revenu des ménages intégré au dénominateur du taux d'effort en multipliant le revenu fiscal de référence par 1,05. La présente mission aboutit à un coefficient multiplicateur supérieur à 1,05 (et généralement compris entre 1,20 et 1,30), sur la base des cas-types de ménages établis par le Pôle de science des données de l'IGF. De ce fait, les taux d'efforts calculés dans la mission de 2014 sont supérieurs à ceux évalués dans la présente annexe. Toutefois, les conclusions sont identiques (avantage comparatif du PLUS, désavantage comparatif du PLAI) et la présente mission retrouve des taux d'effort semblables à ceux de 2014 en retenant la convention d'un coefficient multiplicateur de 1,05.*

*Source : Méthodologie de la mission IGF-CGEDD d'évaluation de la politique du logement de 2014 ; Ressources et loyers plafonds en vigueur au 1er septembre 2025 ; Insee ; cas-types de ménages établis par le Pôle de science des données de l'IGF ; mission.*

Pour atteindre un objectif de politique publique de loyers bas priorisés en faveur des ménages les plus modestes, les taux d'effort des ménages devraient être a minima stables, voire progressifs, en fonction des revenus. Il ressort des graphiques *supra* que les seuls mécanismes de plafonds de loyers et de revenus du logement social ne suffisent pas à assurer la progressivité de la politique du logement social : les APL sont ainsi indispensables pour solvabiliser les ménages modestes, et en particulier les ménages hébergés en PLAI, et ainsi faire passer leur taux d'effort à un niveau inférieur à celui des ménages en PLUS, lui-même devant être inférieur à celui des ménages en PLS.

Au regard des graphiques *supra*, se pose la question du niveau du plafond de loyers de PLUS, compte tenu des revenus théoriques permettant d'y prétendre. Ce plafond de loyers pourrait être réévalué, pour marquer une différence plus forte vis-à-vis du PLAI, qui est, lui, réservé aux ménages les plus modestes, et éviter que des ménages comparativement plus aisés bénéficient d'un taux d'effort moins élevé que les ménages logés en PLAI. Cette mesure permettrait en outre de mieux équilibrer les PLUS dans les opérations de construction neuves, alors que la part des PLUS dans ces opérations a décru au cours des dernières années (cf. annexe II). Elle nécessiterait toutefois d'augmenter fortement la proportion de logements PLAI produits dans les nouvelles opérations, pour compenser le fait que les logements PLUS ne pourraient plus être alloués à des ménages sous plafond PLAI (cf. partie 2.3.8).

### 3.2.3. Pour la majorité des ménages du parc social, le taux d'effort décroît avec le revenu

Deux mécanismes permettent de moduler l'effort des locataires du parc social en fonction de leurs revenus : les APL, en bas de l'échelle (46 % des ménages du parc social), et le SLS, en haut de l'échelle (1,7 % des ménages du parc social)

Pour la majorité des ménages du parc social, non éligibles aux APL et non soumis au SLS, aucun mécanisme d'adaptation du loyer aux capacités contributives n'existe. Leur taux d'effort décroît avec le niveau de revenu pour un même logement occupé.

[132] À titre d'exemple, le ratio « revenu perçu / revenu fiscal de référence » est évalué à 1,27 pour un ménage de catégorie 2 en PLAI quelle que soit la zone géographique (cas-type « mère célibataire inactive pauvre » du Pôle de science des données de l'IGF). Il est évalué à 1,39 pour les ménages de catégorie 5 et 6 en PLAI pour les ménages d'Ile-de-France (cas-type « famille nombreuse de l'agglomération parisienne pauvre » du Pôle de science des données de l'IGF). Il est évalué à 1,35 pour les ménages de catégorie 5 et 6 en PLAI pour les ménages d'agglomération de province (cas-type « famille nombreuse modeste » du Pôle de science des données de l'IGF).

La mission a examiné le parcours résidentiel d'un ménage dont les revenus iraient croissants, afin d'identifier l'impact des APL, loyers (en fonction du type de parc) et du SLS sur le taux d'effort, en fonction des revenus.

Pour ce faire, elle s'est appuyée sur la méthodologie employée par la mission IGF-CGEDD d'évaluation de la politique du logement de 2014, en y adjoignant le simulateur des APL de la DHUP, transmis à la mission. Il s'agit d'un cadre théorique et simplifié :

- il prend en compte les loyers plafonds de chaque catégorie de logement au 1er janvier 2025 (pour le logement libre, il retient le loyer médian constaté en 2022 sur la base des données GMBI (cf. partie 3.2.4), et l'actualise jusqu'au 1er trimestre 2025 à l'aide de l'indice de référence des loyers) ;
- il prend en compte un forfait de charges, évalué à 2,94 € / m²[133] ;
- il prend en compte une norme de surface du logement (60 m² pour un couple avec un enfant) ;
- il retient le revenu fiscal de référence du ménage, qui est un minorant du revenu total (cf. partie 3.2.1) ;
- **il part du principe (très théorique) que la circulation du ménage d'un type de logement à l'autre est fluide, et que le choix du ménage n'est influencé que par l'optimisation de son taux d'effort**.

Cette analyse aboutit aux résultats suivants, en prenant l'exemple d'un couple avec un enfant (ménage de catégorie 3) résidant dans la zone la plus tendue (1 bis / A bis) – cf. graphique 12 :

- en bas de l'échelle de revenus, le ménage bénéficie du montant maximal de l'APL, ce qui contribue à faire baisser son taux d'effort ;
- à compter de 650 € de RFR mensuel, le taux d'effort du ménage augmente (au niveau de loyer PLAI) ou se stabilise (au niveau de loyer PLUS) du fait de l'extinction progressive de l'APL ;
- à compter de 1 600 € de RFR mensuel, le taux d'effort du ménage diminue à nouveau, puisque le ménage ne touche plus d'APL ;
- le ménage a toujours intérêt à occuper un PLAI plutôt qu'un PLUS, puisque le SLS est déclenché à 120 % du plafond de revenus PLUS dans les deux cas ;
- le passage d'un logement PLAI à un logement PLS intervient théoriquement pour un revenu de 7 600 € / mois, soit 174 % du plafond de revenus PLUS et 134 % du plafond de revenus PLS, le taux d'effort étant alors de 17 %. Toutefois, ce mouvement résidentiel n'est pas possible, puisque le ménage dépasse les plafonds de revenus PLS ;
- enfin, le passage d'un logement PLS vers le parc locatif intermédiaire advient théoriquement à 7 950 € / mois de revenus, soit 140 % du plafond de revenus PLS et 111 % du plafond PLI, le taux d'effort étant alors de 17 %. Toutefois, ce mouvement résidentiel n'est pas possible, puisque le ménage dépasse les plafonds de revenus PLI ;
- l'écart entre parc privé et parc social est tel que le ménage n'aurait, dans ce modèle théorique jamais intérêt à déménager dans le parc privé en-deçà de 10 000 € / mois de revenu fiscal de référence. Dans cette situation, la seule incitation au départ vers le parc privé est la perte du droit au maintien dans les lieux (qui intervient à 8 500 € de revenus pour un ménage de catégorie 3). Dès lors que l'accession, autre moyen de sortie du parc social, est onéreuse dans ces zones, la mobilité dans ces zones est nécessairement faible ;

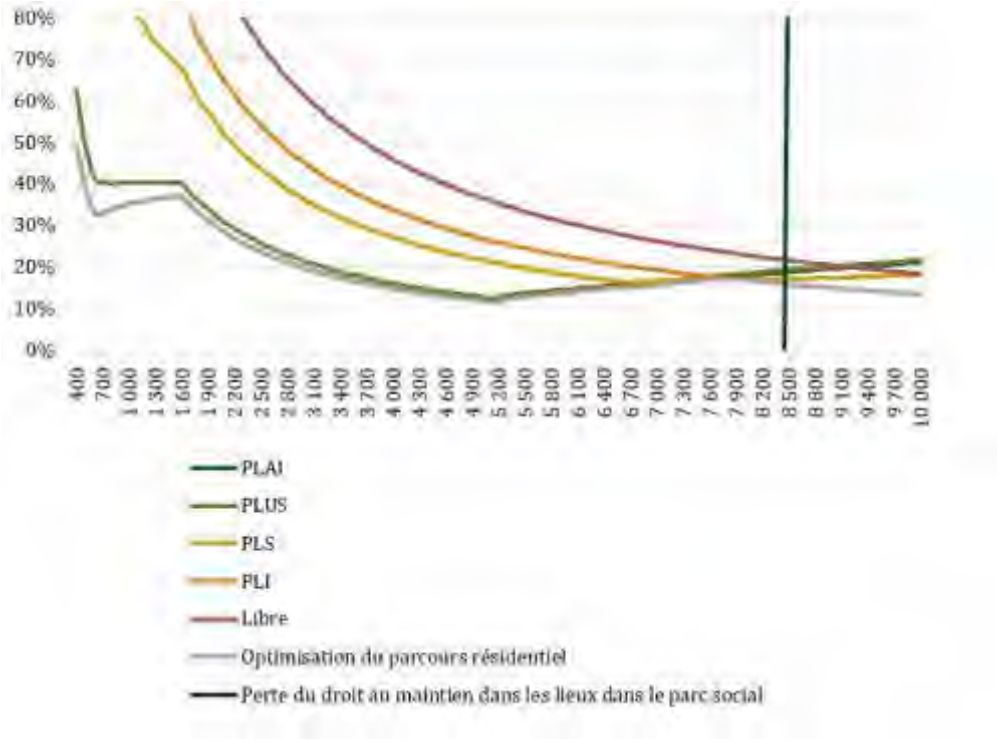
[133] L'enquête nationale logement de 2013 évaluait les charges du locataire à 2,47 € / m². La mission a retenu ce chiffre, et l'a fait évoluer jusqu'au premier trimestre 2025 en fonction de l'indice des prix à la consommation.

- le plafonnement du SLS pour ne pas dépasser un taux d'effort de 30 % ne s'applique pas : le SLS est insuffisamment progressif, dans les autres catégories de logements, pour atteindre ce niveau de taux d'effort.

Au long de ce parcours résidentiel, le taux d'effort atteint son minimum dans un logement PLAI, pour un revenu mensuel de 5 200 € correspondant à 120 % du plafond de ressources du PLUS. Le taux d'effort y est de 11 %.

Le taux d'effort d'un ménage en PLS croît peu à mesure qu'il doit payer davantage de SLS. En effet, la croissance de son SLS est proche de celle de son revenu : ainsi, son taux d'effort passe de 16,7 % pour 7 250 € de revenus (correspondant à 128 % du plafond de revenus PLS) à 18,2 % pour 10 000 € de revenus. Le maintien d'un ménage en PLS, y compris lorsque ses revenus dépassent nettement ses plafonds, est donc probable compte tenu de la faiblesse de son taux d'effort.

**Graphique 12 : Évolution du taux d'effort net (loyer + charges + SLS - APL) pour un couple avec un enfant (ménage de catégorie 3), en fonction des ressources et du logement occupé (PLAI, PLUS, PLS, PLI, parc privé), à Paris et dans les communes limitrophes (zone 1bis / Abis)**

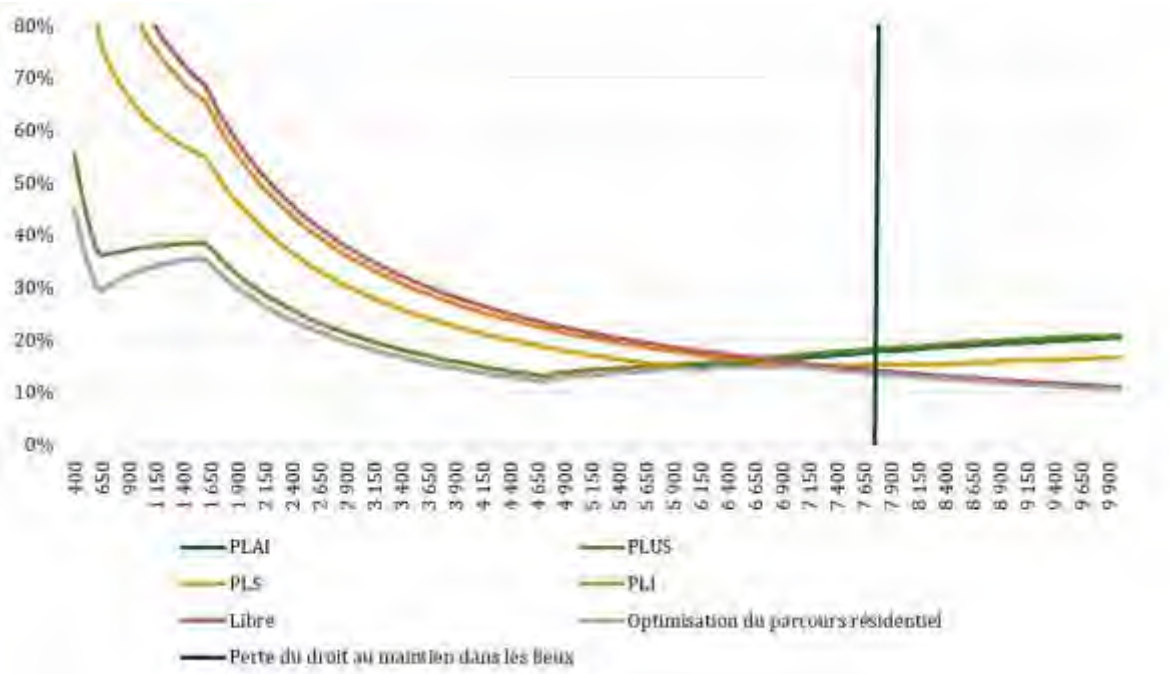



*Source : Mission.*

Dans les autres types de territoires, les résultats sont proches de l'exemple décrits ci-dessus pour les zones 1bis / Abis (cf. graphique 13 et graphique 14). Se distinguent toutefois :

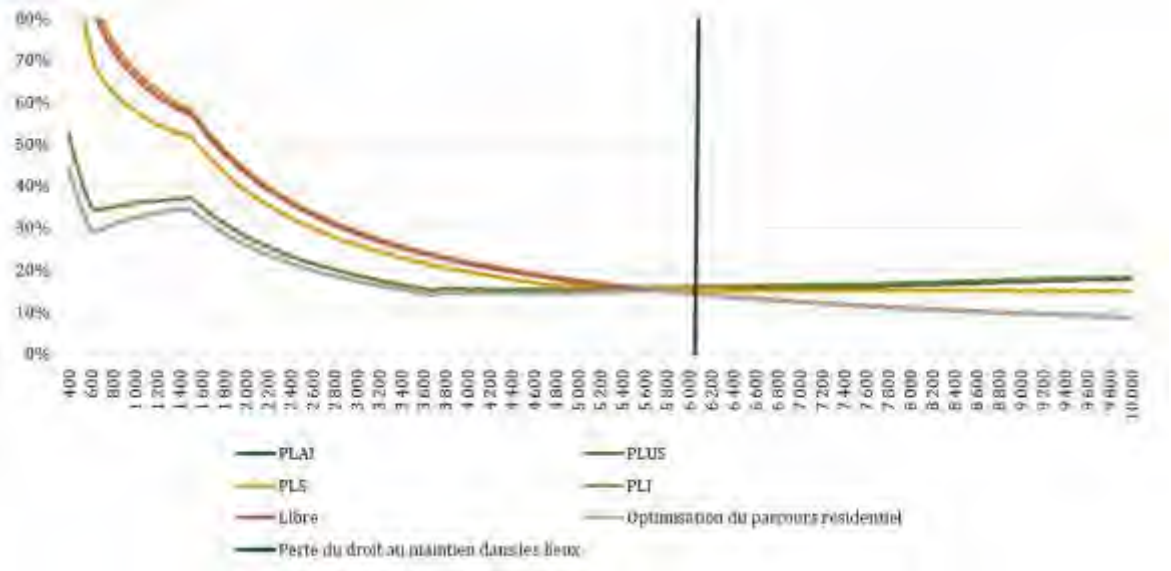
- en zone 1 / A, des loyers plafonds du PLI très proches des loyers médians du parc privé. Dès lors, le PLI n'est intéressant qu'à des niveaux de loyer inférieurs au plafond, ou dans les territoires où les loyers du parc privé sont les plus onéreux ;
- en zone 2 / B1, des loyers plafonds du PLS très proches des loyers médians du parc privé, et des loyers plafonds du PLI nettement supérieurs aux loyers médians du parc privé. Dès lors, le PLI et le PLS ne sont intéressants qu'à des niveaux de loyer inférieurs au plafond, ou dans les territoires où les loyers du parc privé sont les plus onéreux.

**Graphique 13 : Évolution du taux d'effort net (loyer + charges + SLS - APL) pour un couple avec un enfant (ménage de catégorie 3), en fonction des ressources et du logement occupé (PLAI, PLUS, PLS, PLI, parc privé), dans une commune d'Île-de-France située en zone 1 / A**




*Source : Mission.*

**Graphique 14 : Évolution du taux d'effort net (loyer + charges + SLS - APL) pour un couple avec un enfant (ménage de catégorie 3), en fonction des ressources et du logement occupé (PLAI, PLUS, PLS, PLI, parc privé), dans une agglomération de province située en zone 2 / B1**




*Source : Mission.*

### 3.2.4. L'occupation d'un logement social se traduit par un loyer inférieur, ce qui équivaut pour le ménage à une subvention substantielle, en particulier en zone tendue

Conformément à sa vocation, le parc social procure à ses locataires, via ses loyers réduits, un avantage monétaire équivalent à une subvention importante (35 à 47 % de la valeur d'un loyer privé), en particulier en zone tendue

Par construction, du fait de l'écart entre loyers du parc social et du parc privé, les locataires du parc social bénéficient d'une forme de subvention induite comparativement aux ménages se logeant dans le parc privé.

Plusieurs analyses économiques ont évalué l'avantage monétaire d'être locataire du parc social :

- une étude de l'Insee de 2014, sur la base de l'enquête nationale logement de 2006[134] . Celle-ci avance pour principales conclusions que :
  - la subvention implicite procurée au ménage occupant par le logement social (hors aide au logement) est de 261 € par mois en moyenne, soit 42 % du montant du loyer. Cette subvention correspond à un avantage en nature de 34 € (valeur locative plus grande du bien occupé par rapport à la situation dans le parc privé) et un avantage financier de 227 € ;
  - la subvention implicite d'être locataire du parc social croît avec le niveau de tension du marché du logement : elle est de 147 € par mois hors aire urbaine et atteint en moyenne 394 € dans l'aire urbaine de Paris ;
  - la subvention implicite est plus élevée à mesure que le revenu du ménage croît : pour les ménages du dernier quintile de revenus, elle est ainsi de 319 € par mois, contre 239 € pour ceux du premier quintile. Toutefois, rapporté à la valeur du logement, cette subvention est stable : les ménages du dernier quintile bénéficient ainsi d'une plus forte subvention implicite, car la valeur locative des logements sociaux qu'ils occupent est plus grande (logement plus grand, commune plus chère)[135] ;
  - plus la subvention implicite associée à un HLM est élevée, moins les locataires sont mobiles : la subvention implicite est en effet de 213 € par mois pour les ménages ayant emménagé depuis moins de deux ans, contre 305 € pour les locataires ayant emménagé depuis plus de dix ans ;
  - l'emménagement en logement social a un effet sur le loyer, mais également sur la surface de logement occupée. Celle-ci s'accroît de 2,5 $m^2$ en moyenne ;
- une étude académique de 2022[136] évalue l'avantage monétaire d'occuper un logement social par rapport à un logement privé doté de caractéristiques comparables. D'après celle-ci, la subvention implicite d'occupation d'un logement social est estimée entre 370 € et 390 €, soit 47 % de la valeur locative du bien.

---

[134] *Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement*, Corentin Trevien, Insee, 2014. Cette étude s'appuie sur une comparaison entre la situation effective du ménage dans le parc social et la situation hypothétique qui aurait été la sienne s'il était resté dans le parc privé. L'avantage monétaire est calculé comme la différence entre le loyer demandé par le bailleur social et la valeur de ce logement dans le parc locatif privé à l'entrée dans les lieux.

[135] Cette valeur plus grande des logements sociaux occupés par les ménages aisés peut être liée, selon l'INSEE, au phénomène *« d'attrition différentielle »* : les ménages modestes occupent des logements de moins bonne qualité sans pouvoir en changer, faute d'avoir les revenus suffisants, tandis que les ménages les plus aisés peuvent refuser ces logements ou choisir de les quitter plus rapidement, pour se maintenir dans le parc de bonne qualité.

[136] *Source :* Can big data increase our knowledge of local rental markets ? A dataset on the rental sector in France, *Chapelle, Eymeoud, janvier 2022.* Cette étude s'appuie sur une comparaison entre les loyers du parc social issus du

Cette étude conclut également que les ménages résidant dans les communes où l'écart entre loyers privé et social est le plus élevé sont les principaux bénéficiaires de cette subvention induite ; Or ces communes sont également celles où sont logés les ménages les plus aisés du parc social, puisque le parc privé est plus difficilement accessible ;

- le SDES, dans une publication de 2023[137], évalue à 225 € par mois l'avantage moyen permis par la location d'un logement social à un prix plus bas que celui du marché en 2020, à caractéristiques du logement et date d'entrée dans les lieux comparables. Ceci représente 35 % de moins que le loyer du marché, et un avantage cumulé de 13,1 Md€ annuels. L'avantage est supérieur dans les territoires où le coût du logement est élevé[138]. Il est légèrement plus élevé pour les cadres que pour les employés et les ouvriers[139], ce qui reflète la localisation des cadres dans les communes les plus chères. L'avantage est croissant avec la durée d'occupation[140], qui augmente lorsque la commune est plus chère.

En synthèse, il ressort de ces analyses que :

- l'occupation d'un logement social représente une subvention implicite substantielle, comprise entre 35 % et 47 % de la valeur du loyer privé selon la méthode employée ;
- cette subvention va croissante avec le niveau de tension du marché du logement : dans les zones tendues, l'avantage conféré par un logement dans le parc social est nettement supérieur à celui des zones détendues ;
- les ménages les plus aisés au sein du parc social, qui tendent à habiter dans les communes les plus chères, captent un avantage financier supérieur à celui des ménages modestes.

Ces études montrent ainsi que l'objectif assigné au parc social de permettre des niveaux de loyers sensiblement plus faibles que dans le parc privé, en particulier sur les territoires où le marché privé est le plus cher, est globalement atteint. **Toutefois dans un contexte où la file d'attente pour bénéficier d'un logement social s'allonge (cf. partie 2), ces résultats soulignent l'enjeu d'améliorer l'adaptation du parc et des attributions aux besoins et aux capacités contributives des ménages qu'il cible en priorité.** Cela incite donc à renforcer en particulier :

- la production de petits logements et de logements PLAI (cf. annexe II) ;
- la priorisation des ménages prioritaires et fragiles dans les attributions de logements sociaux, afin de cibler l'avantage financier induit par les loyers bas du parc social vers les ménages qui en ont le plus besoin.

Il doit être souligné que pour les ménages logés dans le parc locatif privé alors qu'ils figurent parmi les revenus les plus modestes, la difficulté à accéder au parc social se traduit par un taux d'effort sensiblement supérieur, au détriment de leur niveau de vie, et / ou par des conditions de logement dégradées.

---

RPLS et ceux du parc privé, pour des caractéristiques des biens et des localisations similaires. Les loyers du parc privé ont été collectés via les annonces de location en ligne, sur la période décembre 2015 – janvier 2018.

[137] *Source :* Les loyers réduits du parc social procurent un avantage monétaire estimé à 225 € mensuels, *SDES, juin 2023.* Cette publication s'appuie sur les résultats de l'enquête nationale logement de 2020.

[138] À titre d'illustration, dans les communes appartenant au dixième décile de loyer par m² du parc collectif privé, le loyer mensuel moyen pour les logements collectifs du parc social est de 550 €, et est évalué à 1 060 € au prix de marché, soit une subvention implicite de 510 €. Au premier décile de loyer par m², le loyer mensuel moyen pour les logements collectifs du parc social est de l'ordre de 320 €, et est évalué à 400 € au prix de marché, soit une subvention implicite de 80 €.

[139] Respectivement 253 € / mois, 235 € / mois et 200 € / mois. Toutefois, à localisation et caractéristiques des logements et des ménages comparables, l'avantage conféré aux cadres est inférieur de près de 90 € à celui des ouvriers et employés, ce qui est lié à la segmentation des loyers ainsi qu'au SLS.

[141] Article 112 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

### *3.2.4.1. Les loyers du parc social sont recensés dans le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux*

**Les loyers du parc social sont étudiés à travers le RPLS, produit par le SDES.** Les données sont issues des déclarations obligatoires effectuées chaque année par les bailleurs sociaux quant à la situation de leurs logements au premier janvier de l'année en cours[141] (cf. encadré 17). Y sont notamment recensés des informations sur le logement, tel que l'année de construction, la surface, le nombre de pièce ou le diagnostic de performance énergétique (DPE), ainsi que des informations sur le bail en cours (année d'établissement et loyer).

**Encadré 17 : Le champ du RPLS**

Sont tenus de déclarer leur patrimoine au RPLS :

- les organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) ;
- les sociétés d'économie mixte visées à l'article L. 481-1 du CCH ;
- la société anonyme Sainte Barbe ;
- l'association foncière logement mentionnée à l'article L. 313-34 du CCH ou les sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues à au moins 99 % par cette association ;
- les organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2 du CCH.

Ces bailleurs sociaux doivent transmettre les informations concernant les logements locatifs qu'ils détiennent en pleine propriété, dont ils sont usufruitiers, ou pour lesquels ils sont titulaires d'un bail emphytéotique, à réhabilitation ou à construction.

Les logements non conventionnés appartenant aux entreprises publiques locales font partie du champ des données RPLS transmises à la mission.

Le RPLS ne contient pas d'informations sur les logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, et sur les résidences sociales.

L'ensemble des statistiques sont calculées sur le champ du parc des bailleurs sociaux hors logement non conventionnés appartenant à une SEM. Ce champ, aussi appelé champ « Décret », inclut notamment les logements PLI détenus par des bailleurs sociaux. Lorsque le RPLS est mobilisé par la mission, sauf mention de l'exclusion des logements en PLI, le terme « parc social » correspond à cette définition du parc détenu par des bailleurs sociaux, y compris PLI et hors logements-foyers. Il diffère donc du parc social au sein du L.441-1 du CCH.

*Source : IGF pôle Science des données.*

L'analyse est restreinte aux logements conventionnés loués avec contrat de location, pour lesquels des données de loyer sont disponibles, ce qui correspond à plus de 4,6 millions de logements en 2022 et 2023.

Les données du RPLS sont rapprochées de celles de l'enquête OPS, réalisée tous les deux ans par les organismes bailleurs, et produites par le GIP-SNE. Cette enquête indique notamment la composition du ménage occupant, bien que l'information soit manquante pour environ un quart des logements (26 % en 2022 et 27 % en 2018).

[141] Article 112 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

### *3.2.4.2. Les loyers du parc privé sont déclarés via la plateforme « Gérer mon bien immobilier »*

Le bureau GF-1B de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) a mis à disposition de la mission une base de données des maisons et des appartements occupés recensés *via* la plateforme « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), avec des loyers renseignés pour 62 % des observations. Parmi les 11,0 millions de logements présents dans l'extraction des données GMBI, le loyer est renseigné pour 7,2 millions de logements (cf. tableau 55).

**Tableau 55 : Nombre de lignes et de locaux du fichier des maisons et des appartements mis disposition de la mission**

| Nombre de lignes (en milliers) | Nombre de logements (en milliers) | Nombre de locaux avec un loyer renseigné (en milliers) |
|---|---|---|
| 18 733 | 11 017 | 7 183 |

*Source : GMBI (DGFiP) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

Les propriétaires-bailleurs des logements en location doivent reporter le loyer mensuel hors charges *via* la plateforme GMBI. Cette valeur de loyer n'est pas retraitée, et peut donc comporter des erreurs de saisie (loyers annuels renseignés…). Des règles de détection ont été appliquées pour que ces valeurs aberrantes ne faussent pas les analyses statistiques conduites (cf. encadré 18).

**Encadré 18 : Nettoyage des valeurs de loyers déclarées dans GMBI**

Les règles de détection des valeurs aberrantes sont les suivantes :

- si une commune présente plus de 100 observations dans GMBI, sont définies comme des valeurs aberrantes les observations dont le loyer au mètre carré s'écarte de plus de trois écarts-types de la moyenne communale ;
- sinon, sont définies comme des valeurs aberrantes les observations dont le loyer au mètre carré s'écarte en valeurs absolues de plus de trois écart-types de la moyenne départementale.

Lorsqu'un même bien présente plusieurs loyers dans l'extraction GMBI et qu'une des valeurs de loyer n'est pas détectée comme aberrante, cette valeur plausible lui est imputée. Cette correction concerne 1 342 logements.

Ces règles permettent de détecter 40 978 observations aberrantes, soit 0,6 % des observations de loyer dans GMBI. **La moyenne du loyer par mètre carré est alors de 12,8 euros**.

*Source : IGF pôle Science des données.*

La version la plus récente des données RPLS datant de 2023, le champ des données GMBI est restreint aux déclarations effectuées en 2023, ce qui correspond à 5,89 millions de logements.

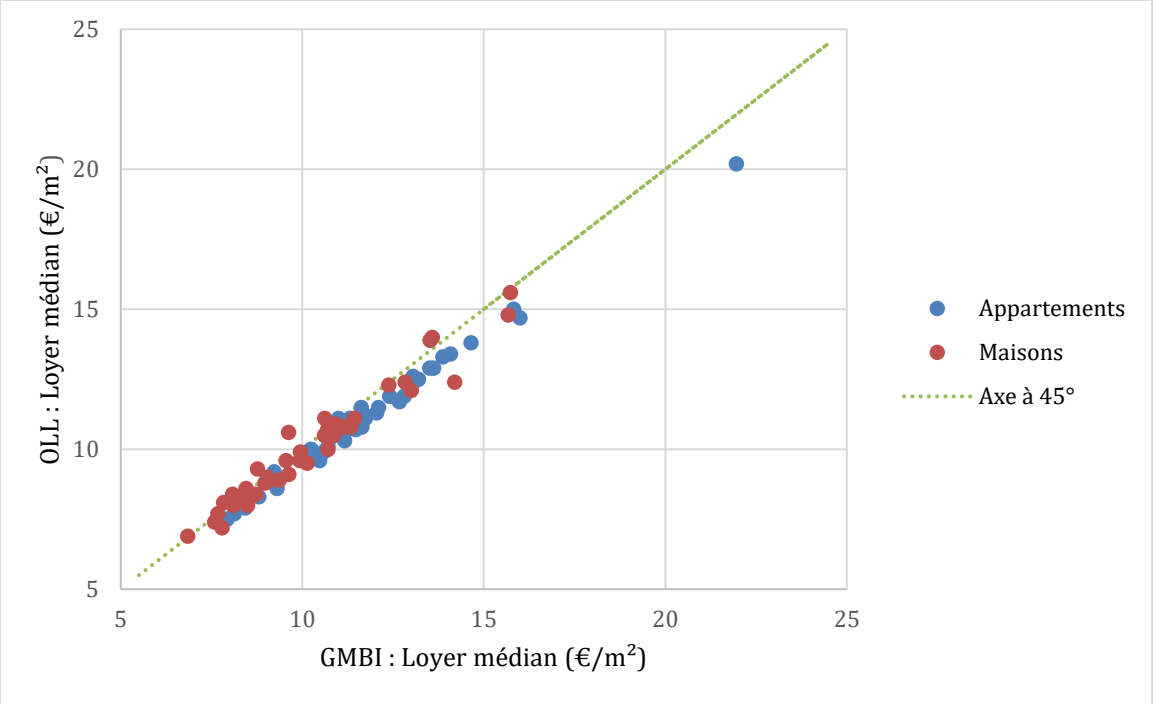
La fiabilité des données de loyers renseignés dans GMBI est vérifiée *via* une comparaison des données GMBI et des données des observatoires locaux des loyers (OLL) (cf. encadré 19).

**Encadré 19 : Comparaison des données des observatoires locaux des loyers et de GMBI**

Le réseau des observatoires locaux des loyers (OLL) comprend 34 observatoires, et fournit des données sur la distribution des loyers dans un ensemble d'agglomérations qui couvrent plus de la moitié du parc locatif privé[142]. Pour l'année 2023, les OLL produisent en données ouvertes des données de loyer ainsi que la composition géographique de 43 agglomérations. Les distributions de loyers des données GMBI et des données des OLL sont comparées afin de s'assurer de la cohérence des données GMBI

La corrélation entre le loyer au mètre carré médian issu des données des OLL et celui issu des données déclarées *via* GMBI est de 99,5 % pour les appartements et 97,8 % pour les maisons.

**Graphique 15 : Comparaison des loyers par agglomération issus de GMBI et OLL en 2023**




*Source : OLL, GMBI (DGFIP) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

*Note de lecture : La forte proximité des points avec la droite à 45° indique la cohérence générale des données des OLL et de GMBI.*

Les données GMBI ont cependant l'avantage d'être des données individuelles, permettant de mieux étudier les relations entre caractéristiques des logements et loyer pratiqués. De plus, elles couvrent l'ensemble du territoire tout en permettant une analyse géographique au niveau communal, plus fin que celui proposé par les observatoires locaux des loyers.

*Source : IGF pôle Science des données.*

### *3.2.4.3. La différence de loyers entre parc social et parc privé est plus élevée en zone tendue*

Grâce au rapprochement des données de GMBI et du RPLS, le loyer des logements du parc social correspondant à celui de logements équivalents du parc privé peut être imputé. Pour ce faire, le modèle de régression hédonique (cf. encadré 14) est appliqué aux données des loyers GMBI. Les caractéristiques incluses dans la régression celles qui sont observées à la fois dans les données GMBI et celles du RPLS, soit :

[142] Se référer à la documentation mise en ligne par les observatoires locaux des loyers, https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/lobservatoire-local-loyers-outil-connaitre-comparer-analyser-niveaux-loyer

- le logarithme de la surface habitable et son carré ;
- le nombre de pièces ;
- pour les appartements, l'étage ;
- la commune, incluse *via* un effet fixe (cf. encadré 14). Cette simulation ne prend pas en compte l'effet du quartier, au sein d'une même commune, et peut donc conduire à surestimer l'équivalent loyer privé du parc social, dans les communes avec une forte ségrégation spatiale des logements (cf. partie 1.7).

Afin de permettre à l'effet de ces caractéristiques de varier selon la zone géographique, et suivant la méthode développée par la littérature récente[143] ces régressions sont estimées département par département, et séparément pour les maisons et les appartements. Les coefficients ainsi obtenus sont par la suite utilisés pour imputer un loyer aux logements du parc social observés dans le RPLS. Cette méthode permet d'estimer un loyer « privé » à plus de 4,5 millions de logements sociaux.

**La subvention implicite ainsi mesurée est de 3,99 € par mètre carré : alors que le loyer médian du parc abordable est de 6,15 €, il serait de 10,13 € pour ces mêmes logements s'ils étaient sur le marché privé.** Cet écart varie cependant significativement selon la zone géographique. En zone très tendue (A bis), l'écart entre loyers pratiqués et loyers des mêmes logements dans le parc privé est de 12,04 €, contre seulement 1,62 € en zone C (cf. tableau 56).

Si l'on observe bien une différence de loyer médian entre les différentes catégories de logements sociaux, cette différence s'estompe nettement lorsqu'on considère les loyers équivalents dans le parc privé. Au sein de chaque zone, les loyers imputés varient peu selon le type de financement du logement social. Les loyers étant plus faibles en PLAI qu'en PLI, cela implique mécaniquement une différence avec les loyers imputés, et donc une subvention implicite, plus élevée pour ces logements que pour les PLS et PLI.

**Tableau 56 : Loyers mensuels médians dans le parc social et le parc privé, par zone géographique et type de financement (en €/m²)**

| Loyer mensuel médian (€/m² ) | France entière | Zone 1 bis | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 | Zone A bis | Zone A | Zone B1 | Zone B2 | Zone C |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Loyers observés** | | | | | | | | | | |
| Parc privé | 10,81 | 27,78 | 16,67 | 11,89 | 8,28 | 25,45 | 14,10 | 10,50 | 8,59 | 7,28 |
| Parc abordable (y.c. PLI) | 6,15 | 7,75 | 6,87 | 6,16 | 5,60 | 7,46 | 6,61 | 5,93 | 5,75 | 5,49 |
| Parc social (hors PLI) | 6,13 | 7,66 | 6,84 | 6,15 | 5,59 | 7,38 | 6,59 | 5,92 | 5,75 | 5,49 |
| PLAI | 5,95 | 7,62 | 6,85 | 6,07 | 5,41 | 7,34 | 6,43 | 5,86 | 5,45 | 5,27 |
| PLUS (hors HLMO) | 6,57 | 8,06 | 7,52 | 6,64 | 6,02 | 7,87 | 7,13 | 6,43 | 6,16 | 5,92 |
| HLMO | 5,33 | 6,52 | 6,02 | 5,31 | 4,82 | 6,33 | 5,71 | 5,18 | 4,98 | 4,73 |
| PLS | 9,13 | 11,87 | 10,47 | 8,76 | 7,79 | 11,41 | 9,53 | 8,31 | 7,43 | 7,21 |
| PLI | 10,20 | 11,99 | 11,31 | 8,88 | 7,07 | 11,95 | 10,46 | 8,15 | 6,99 | 6,27 |
| **Loyers imputés si le logement était dans le parc privé** | | | | | | | | | | |
| Parc abordable (y.c. PLI), loyer privé | 10,13 | 22,10 | 14,35 | 10,06 | 7,91 | 19,50 | 12,61 | 9,32 | 7,84 | 7,11 |

[143] Guillaume Chapelle, Jean-Benoît Eymeoud, *Can big data increase our knowledge of local rental markets ? A dataset on the rental sector in France, Chapelle,* janvier 2022

| Loyer mensuel médian (€/m²) | France entière | Zone 1 bis | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 | Zone A bis | Zone A | Zone B1 | Zone B2 | Zone C |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Parc social (hors PLI), loyer privé | 10,11 | 22,08 | 14,33 | 10,05 | 7,90 | 19,42 | 12,60 | 9,32 | 7,84 | 7,11 |
| PLAI, loyer privé | 10,21 | 24,02 | 14,36 | 10,54 | 8,15 | 20,98 | 12,74 | 9,69 | 7,96 | 7,23 |
| PLUS (hors HLMO), loyer privé | 9,90 | 22,76 | 14,21 | 9,96 | 7,89 | 19,98 | 12,51 | 9,31 | 7,85 | 9,90 |
| HLMO, loyer privé | 10,10 | 20,90 | 14,17 | 10,03 | 7,81 | 18,78 | 12,44 | 9,27 | 7,83 | 10,10 |
| PLS, loyer privé | 12,07 | 22,66 | 15,04 | 10,83 | 8,60 | 19,98 | 12,97 | 9,61 | 7,92 | 7,39 |
| PLI, loyer privé | 13,59 | 22,60 | 15,83 | 10,36 | 7,98 | 21,20 | 13,25 | 9,30 | 7,94 | 6,97 |
| **Écart entre loyers observés et loyers imputés** | | | | | | | | | | |
| Parc abordable (y.c. PLI) | 3,99 | 14,35 | 7,48 | 3,89 | 2,31 | 12,04 | 6,00 | 3,39 | 2,08 | 1,62 |
| Parc social (hors PLI) | 3,98 | 14,41 | 7,49 | 3,91 | 2,31 | 12,04 | 6,01 | 3,41 | 2,09 | 1,62 |
| PLAI | 4,26 | 16,41 | 7,51 | 4,47 | 2,74 | 13,64 | 6,32 | 3,83 | 2,51 | 1,96 |
| PLUS (hors HLMO) | 3,33 | 14,69 | 6,69 | 3,32 | 1,87 | 12,10 | 5,39 | 2,88 | 1,69 | 1,17 |
| HLMO | 4,77 | 14,38 | 8,15 | 4,71 | 2,98 | 12,45 | 6,72 | 4,08 | 2,85 | 2,36 |
| PLS | 2,94 | 10,79 | 4,57 | 2,07 | 0,81 | 8,57 | 3,44 | 1,30 | 0,50 | 0,18 |
| PLI | 3,38 | 10,62 | 4,52 | 1,48 | 0,91 | 9,25 | 2,79 | 1,14 | 0,95 | 0,70 |

*Source : GMBI (DGFIP) et RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**En termes de loyer mensuel, la différence entre loyer médian du parc abordable et loyer équivalent privé s'élève à 260 € (cf. tableau 57).** Ce chiffre correspond à l'ordre de grandeur indiqué par un rapport du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires estimant un avantage moyen de 225 € mensuel en 2020[144]. **L'écart varie significativement selon la zone géographique (707 € en zone A bis, contre seulement 119 € en zone C), et le type de logement social**. Ce constat indique que les différences de loyer par mètre carré recensées dans le tableau 56 ne sont généralement pas compensées par des différences de surface. Autrement dit, la taille des logements ne varie pas suffisamment entre zones et type de financement pour qu'une subvention par mètre carré plus élevée soit compensée par une plus faible surface.

**Tableau 57 : Loyer mensuel médian dans le parc social et le parc privé, par zone géographique et type de financement**

| Loyer mensuel médian (€) | France entière | Zone 1 bis | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 | Zone A bis | Zone A | Zone B1 | Zone B2 | Zone C |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Loyers observés** | | | | | | | | | | |
| Parc privé | 584 | 902 | 749 | 579 | 523 | 890 | 648 | 547 | 520 | 500 |
| Parc abordable (y.c. PLI) (total) | 394 | 438 | 426 | 394 | 368 | 428 | 415 | 382 | 394 | 438 |
| Parc social (hors PLI) (total) | 393 | 431 | 424 | 393 | 368 | 422 | 413 | 381 | 381 | 367 |
| PLAI | 377 | 391 | 397 | 383 | 365 | 385 | 385 | 374 | 377 | 391 |

[144] Louise Carrotte, SDES, *Les loyers réduits du parc social procurent un avantage monétaire estimé à 225 euros mensuels,* juin 2023.

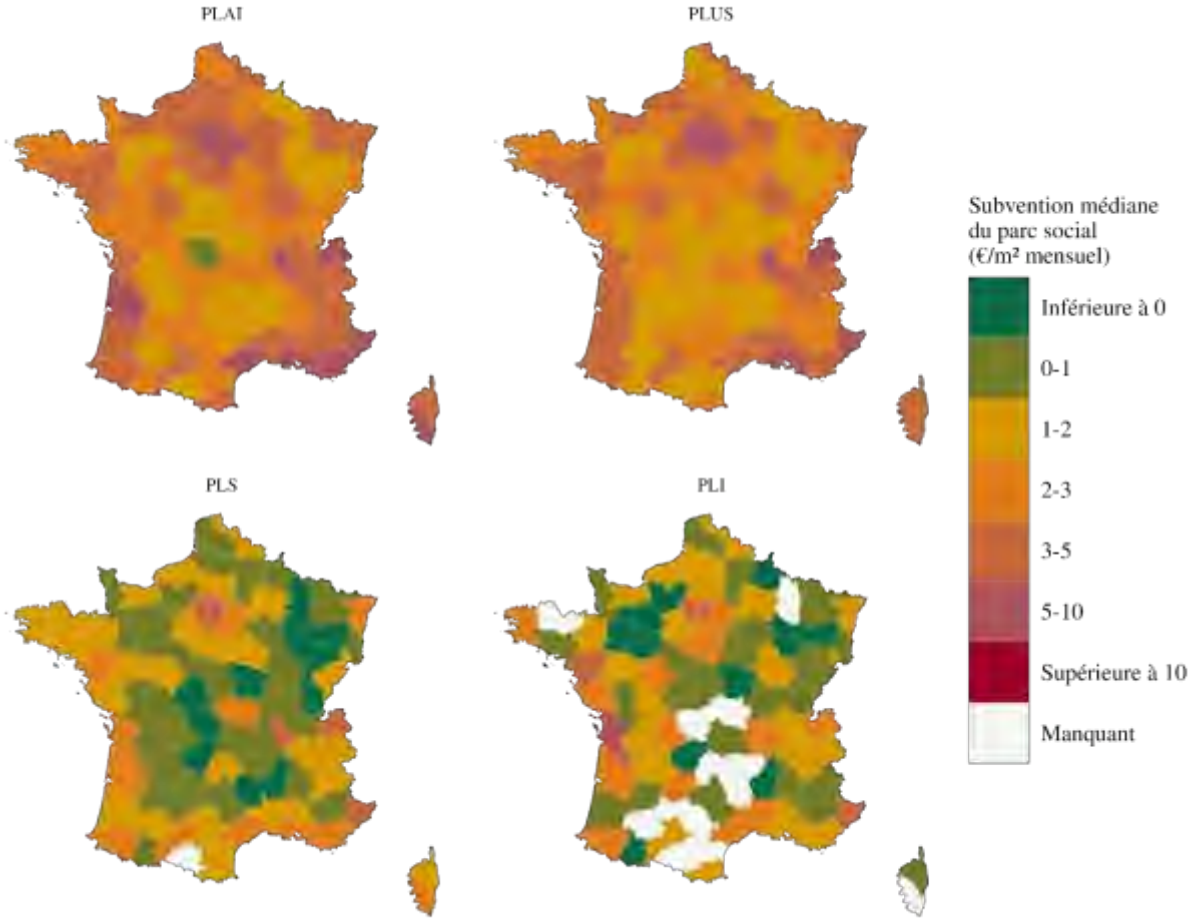
| Loyer mensuel médian (€) | France entière | Zone 1 bis | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 | Zone A bis | Zone A | Zone B1 | Zone B2 | Zone C |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PLUS (hors HLMO) | 441 | 479 | 483 | 444 | 419 | 475 | 463 | 432 | 431 | 419 |
| HLMO | 343 | 371 | 382 | 345 | 317 | 367 | 369 | 337 | 323 | 313 |
| PLS | 554 | 655 | 565 | 536 | 525 | 632 | 554 | 526 | 554 | 655 |
| PLI | 621 | 748 | 690 | 539 | 518 | 744 | 608 | 547 | 621 | 748 |
| **Loyers imputés si le logement était dans le parc privé** | | | | | | | | | | |
| Parc abordable (y.c. PLI) (total), loyer privé | 654 | 1 187 | 902 | 650 | 532 | 1 135 | 804 | 614 | 537 | 486 |
| Parc social (hors PLI) (total), loyer privé | 652 | 1 182 | 901 | 650 | 531 | 1 130 | 804 | 614 | 537 | 486 |
| PLAI, loyer privé | 632 | 1 142 | 827 | 648 | 547 | 1 065 | 754 | 610 | 558 | 500 |
| PLUS (hors HLMO), loyer privé | 653 | 1 225 | 911 | 656 | 543 | 1 173 | 807 | 627 | 555 | 497 |
| HLMO | 645 | 1 145 | 901 | 643 | 508 | 1 103 | 805 | 602 | 512 | 467 |
| PLS, loyer privé | 736 | 1 174 | 891 | 683 | 591 | 1 104 | 795 | 635 | 575 | 528 |
| PLI, loyer privé | 817 | 1 361 | 963 | 685 | 580 | 1 267 | 825 | 647 | 546 | 523 |
| **Écart entre loyers observés et loyers imputés** | | | | | | | | | | |
| Parc abordable (y.c. PLI) | 260 | 749 | 476 | 256 | 164 | 707 | 389 | 232 | 155 | 119 |
| Parc social (hors PLI) | 259 | 751 | 477 | 257 | 163 | 708 | 391 | 233 | 156 | 119 |
| PLAI | 255 | 751 | 430 | 265 | 182 | 680 | 369 | 236 | 178 | 133 |
| PLUS (hors HLMO) | 212 | 746 | 428 | 212 | 124 | 698 | 344 | 195 | 124 | 78 |
| HLMO | 302 | 774 | 519 | 298 | 191 | 736 | 436 | 265 | 189 | 154 |
| PLS | 182 | 519 | 326 | 147 | 66 | 472 | 241 | 109 | 54 | 21 |
| PLI | 196 | 613 | 273 | 146 | 62 | 523 | 217 | 100 | 63 | 57 |

*Source : GMBI (DGFIP) et RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### *3.2.4.4. Les plus grandes différences de loyer se concentrent ainsi autour des grandes métropoles, de la frontière suisse, et du bassin méditerranéen*

Afin d'analyser l'hétérogénéité spatiale des écarts de loyers entre parc privé et parc social, la médiane de la différence entre loyer du parc social et loyer équivalent dans le privé (en €/m$^2$) est calculée par département. **Les plus grandes différences entre loyer du parc abordable et loyer du parc privé se situent dans les zones tendues (cf. graphique 16).** En effet, les plus grandes différences entre loyer social et loyer privé se situent autour des grandes métropoles françaises ainsi que sur les côtes. Par ailleurs, les logements les plus subventionnés (PLAI et PLUS) sont ceux pour lesquels la différence est la plus importante, tandis que la différence médiane peut même être négative pour les logements PLS et PLI dans certains départements.

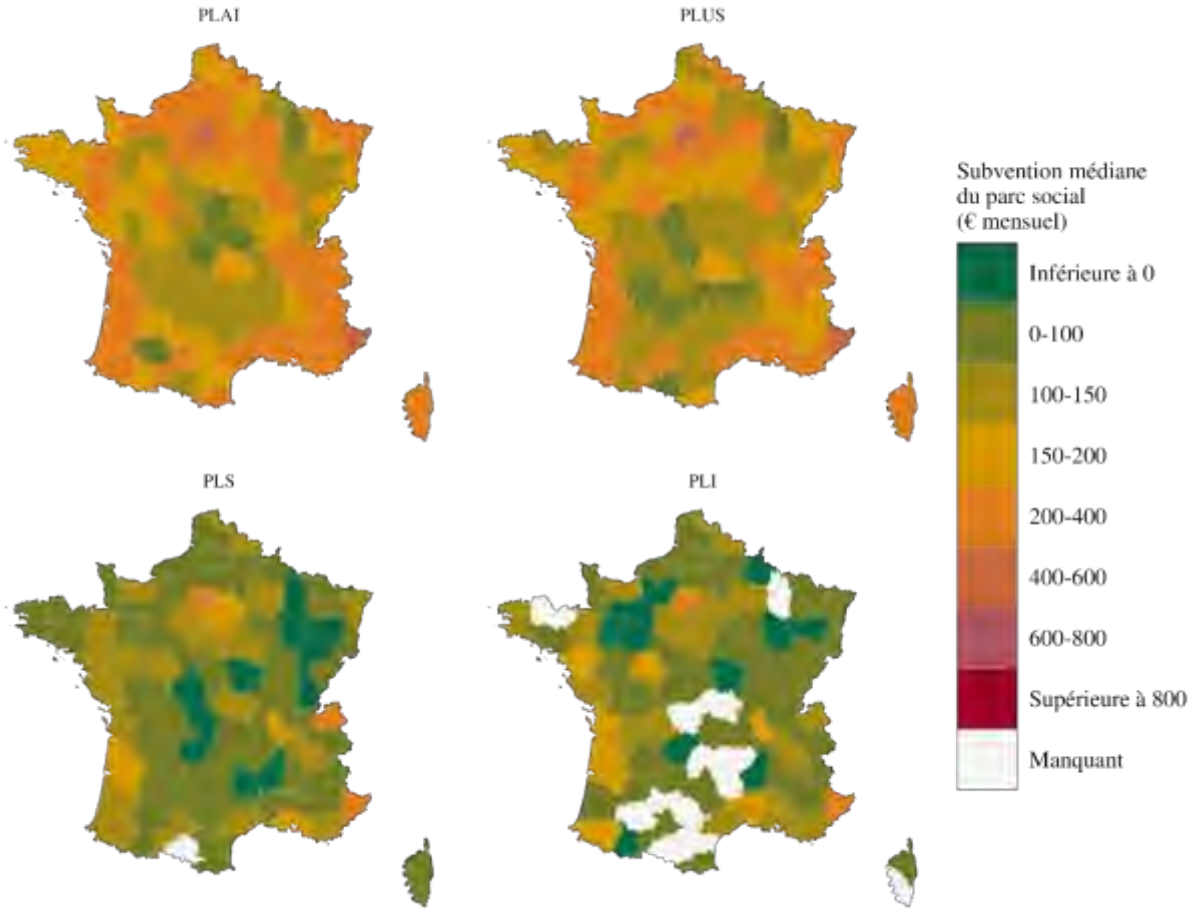
**Graphique 16 : Différence entre loyer par mètre carré du parc social et loyer équivalent privé, par département et type de financement du logement social**




*Source : GMBI (DGFIP) et RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**La répartition spatiale de l'avantage induit du parc social est la même lorsqu'est étudiée la différence entre loyer mensuel du parc social et loyer équivalent privé** (cf. graphique 17). Le département parisien se distingue du reste de la France avec une différence médiane de 937 € pour les logements en PLUS et 863 € pour les PLAI, suivi des Hauts de Seine, du pourtour des grandes agglomérations et des zones côtières.

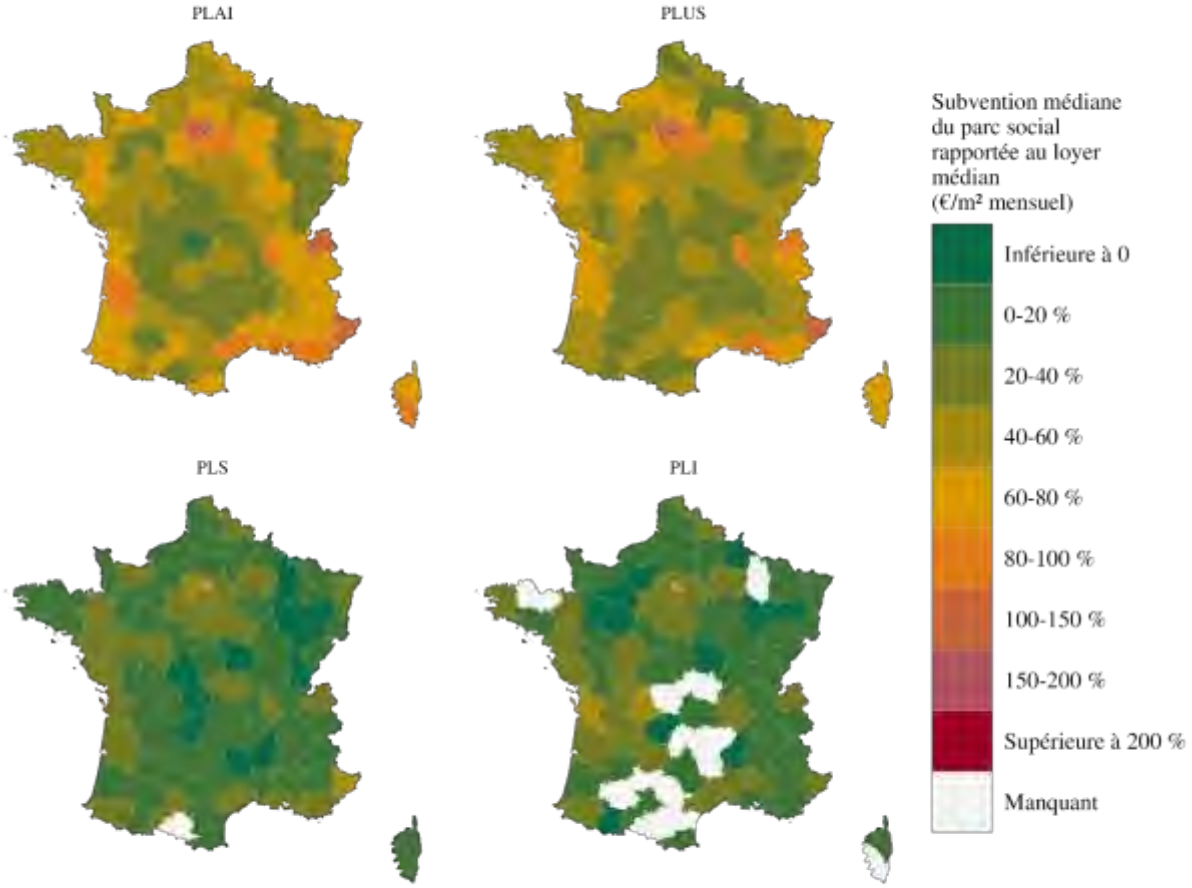
**Graphique 17 : Différence entre loyer mensuel du parc social et loyer équivalent privé, par département et type de financement du logement social**




*Source : GMBI (DGFIP) et RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Les subventions implicites liées au loyer médian dans le parc social sont plus élevées dans les principales zones tendues que dans le reste de la France**, que ce calcul soit effectué en loyer par mètre carré (cf. graphique 18) ou en loyer mensuel (cf. graphique 17). Comme observé précédemment, les différences entre départements sont plus faibles pour les logements les moins subventionnés (PLS et PLI) que pour les logements relevant des catégories PLUS et PLAI. Rapporter la différence médiane entre loyers du parc social et loyers équivalents privé au loyer médian du parc social du département n'affecte pas l'hétérogénéité spatiale observée.

**Graphique 18 : Différence entre loyer par mètre carré du parc social et loyer équivalent privé rapportée au loyer médian du parc social, par département et type de financement du logement social**




*Source : GMBI (DGFIP) et RPLS 2023 ; calculs : IGF pôle Science des données.*

### 3.2.5. Le taux d'effort des ménages du parc social est ainsi nettement inférieur à celui des ménages du parc privé, quoiqu'il ait augmenté au cours des dernières années

#### *3.2.5.1. Le SDES a apparié les revenus des locataires du parc social avec leurs loyers*

Le SDES, pour le compte de la mission, a mené une étude sur les taux d'effort au sein du parc social, selon la méthodologie décrite à l'encadré ci-dessous.

**Encadré 20 : Méthodologie employée par le SDES**

Afin de mener à bien une analyse des taux d'effort dans le parc social, le SDES a mobilisé les sources de données suivantes :

- Fidéli 2022, base d'origine fiscale et sociale, pour bénéficier des revenus des locataires ;
- RPLS 2022, base alimentée par les bailleurs sociaux et comportant les loyers ;
- fichiers géographiques de l'Insee (référentiel géographique au 1er janvier 2025 et historique des fusions, scissions, créations de communes entre le 1er janvier 2003 et le 1er janvier 2025) ;
- fichiers des zonages ABC et 123 en vigueur au 5 septembre 2025 (pour le zonage ABC) et mis à jour le 20 septembre 2021 (pour le zonage 123).

Divers indicateurs de taux d'effort sont calculés par le SDES, précisés dans chacun des tableaux qui suivent le présent encadré. Ces indicateurs sont basés :

- sur les revenus des ménages en 2022. Le revenu retenu pour le calcul inclut le revenu déclaré[145], les revenus financiers non soumis à déclaration et imputés par l'Insee[146] et les prestations sociales[147] reçues (hors aides au logement) ;
- sur les APL perçues au cours de l'année 2022 ;
- sur le loyer hors charges, hors annexes du logement et hors SLS acquitté par le ménage en 2022[148]. Du fait des exclusions de ce loyer, le taux d'effort calculé par le SDES constitue un minorant.

Les départements et régions d'outre-mer sont exclus de l'analyse.

Seuls les logements loués avec contrat de location sont inclus dans l'analyse. Ainsi, l'étude comprend 4,69 millions de logements, sur les 5,24 millions de logements inscrits au RPLS en France métropolitaine.

Parmi ces 4,69 millions de logements, seules les données de 3,94 millions de logements (soit 84 %) ont pu être exploitées pour le calcul des taux d'effort. En effet, les autres logements n'ont pu être appariés entre RPLS et Fidéli (cas de 0,68 million de logements), ou ont pu être appariés avec Fidéli mais sans que des revenus soient renseignés dans Fidéli (cas de 0,06 million de logements).

*Source : SDES, mission.*

Les loyers observés dans cet échantillon sont décrits au tableau ci-dessous. En médiane, les loyers les moins élevés sont les HLMO (3 984 € / an) suivis des PLAI (4 404 €), puis des PLUS hors HLMO (4 992 €). Les PLS sont à des niveaux plus élevés (6 420 €).

[145] Revenus d'activité, indemnités de chômage, retraites, certains revenus du patrimoine.

[146] Livrets exonérés, livrets jeunes, plan d'épargne action, livret d'épargne populaire, compte épargne logement, plan épargne logement, produits d'assurance vie.

[147] Prestations familiales, *minima* sociaux, prime pour l'emploi.

[148] Un traitement d'imputation des loyers déclarés est réalisé afin de corriger les loyers jugés trop bas ou non renseignés. La correction consiste à remplacer le loyer déclaré par le loyer-plafond utilisé pour le calcul de l'APL.

Les niveaux de loyers médians PLAI et PLUS varient peu selon les zones (12 % d'écart entre la médiane des loyers PLUS en zone C et la médiane des loyers PLUS en zone Abis, 6 % d'écart entre la médiane des loyers PLAI en zone C et la médiane des loyers PLAI en zone Abis). Les niveaux de loyers médians PLS connaissent davantage de variation (27 % d'écart entre la médiane des loyers PLS en zone C et la médiane des loyers PLS en zone Abis), vraisemblablement, d'une part, de la concurrence du parc locatif privé en zone détendue, et d'autre part des niveaux élevés des loyers du parc privé en zone tendue.

**Tableau 58 : Loyers dans le parc social en 2022**

| | 1er décile | 1er quartile | Médiane | 3ème quartile | 9ème décile |
|---|---|---|---|---|---|
| **Abis** | | | | | |
| PLAI | 2 796 | 3 528 | 4 536 | 5 736 | 6 960 |
| PLUS | 3 240 | 3 876 | 4 764 | 5 904 | 7 152 |
| PLS | 4 068 | 5 484 | 7 392 | 9 324 | 11 340 |
| **A** | | | | | |
| PLAI | 3 132 | 3 660 | 4 512 | 5 268 | 6 096 |
| PLUS | 3 348 | 3 948 | 4 716 | 5 652 | 6 576 |
| PLS | 3 888 | 5 124 | 6 444 | 7 812 | 9 036 |
| **B1** | | | | | |
| PLAI | 3 120 | 3 612 | 4 380 | 5 076 | 5 784 |
| PLUS | 3 144 | 3 696 | 4 368 | 5 268 | 6 132 |
| PLS | 3 864 | 4 920 | 6 144 | 7 368 | 8 424 |
| **B2** | | | | | |
| PLAI | 3 168 | 3 744 | 4 416 | 5 088 | 5 724 |
| PLUS | 3 096 | 3 624 | 4 356 | 5 244 | 6 060 |
| PLS | 3 672 | 4 728 | 5 856 | 7 092 | 8 112 |
| **C** | | | | | |
| PLAI | 3 036 | 3 624 | 4 284 | 4 920 | 5 508 |
| PLUS | 3 000 | 3 528 | 4 236 | 5 124 | 5 856 |
| PLS | 3 612 | 4 668 | 5 808 | 6 912 | 7 800 |
| **Total** | | | | | |
| **PLAI** | **3 096** | **3 636** | **4 404** | **5 136** | **5 904** |
| **HLMO** | **2 976** | **3 444** | **3 984** | **4 572** | **5 184** |
| **PLUS hors HLMO** | **3 420** | **4 104** | **4 992** | **5 868** | **6 708** |
| **PLS** | **3 888** | **5 052** | **6 420** | **7 872** | **9 300** |

*Source : SDES, mission.*

Les revenus des ménages observés dans cet échantillon sont décrits au tableau ci-dessous. En médiane, les ménages aux revenus les moins élevés sont en PLAI (19 054 € / an), suivis des HLMO (20 261 € / an) puis des PLUS hors HLMO (22 530 € / an). Les revenus médians des ménages en PLS sont plus élevés (28 357 € / an). Les revenus médians par catégories de logement sont très proches entre les zones B1, B2 et C[149], tandis qu'ils sont plus élevés en zone A et surtout en zone Abis[150].

**Tableau 59 : Revenus fiscaux de référence dans le parc social en 2022**

| | 1er décile | 1er quartile | Médiane | 3ème quartile | 9ème décile |
|---|---|---|---|---|---|
| **Abis** | | | | | |
| PLAI | 9 793 | 14 063 | 22 513 | 34 253 | 48 882 |
| PLUS | 11 509 | 18 309 | 26 684 | 39 849 | 55 387 |
| PLS | 14 573 | 22 811 | 33 248 | 49 920 | 67 807 |

[149] À titre illustratif, il y a moins de 5 % d'écart entre les revenus médians en PLUS en zone B1 et les revenus médians en PLUS en zone C.

[150] À titre illustratif, il y a plus de 30 % d'écart entre les revenus médians en PLUS en zone Abis et les revenus médians en PLAI en zone B1.

| | 1er décile | 1er quartile | Médiane | 3ème quartile | 9ème décile |
|---|---|---|---|---|---|
| **A** | | | | | |
| PLAI | 9 587 | 12 860 | 19 879 | 29 220 | 41 561 |
| PLUS | 10 937 | 16 193 | 23 706 | 35 059 | 48 082 |
| PLS | 12 863 | 19 986 | 28 443 | 41 171 | 53 688 |
| **B1** | | | | | |
| PLAI | 9 247 | 12 161 | 18 278 | 26 302 | 36 803 |
| PLUS | 10 269 | 13 871 | 20 419 | 29 234 | 39 880 |
| PLS | 12 454 | 18 769 | 26 069 | 36 944 | 47 644 |
| **B2** | | | | | |
| PLAI | 9 487 | 12 488 | 18 854 | 27 335 | 37 519 |
| PLUS | 10 133 | 13 519 | 19 995 | 28 521 | 38 800 |
| PLS | 12 052 | 18 212 | 25 815 | 36 376 | 46 576 |
| **C** | | | | | |
| PLAI | 9 715 | 12 384 | 18 393 | 26 296 | 36 675 |
| PLUS | 10 342 | 13 429 | 19 560 | 27 620 | 37 968 |
| PLS | 11 657 | 16 978 | 24 153 | 34 151 | 44 158 |
| **Total** | | | | | |
| **PLAI** | 9 483 | 12 497 | 19 054 | 27 785 | 39 109 |
| **HLMO** | 9 960 | 13 513 | 20 261 | 29 595 | 41 510 |
| **PLUS hors HLMO** | 10 910 | 15 561 | 22 530 | 32 796 | 44 878 |
| **PLS** | 12 846 | 19 780 | 28 357 | 40 943 | 54 712 |

*Source : SDES, mission.*

### *3.2.5.2. Le taux d'effort net, hors charges, dans le parc social est de 15 % en médiane, quoique 10 % des ménages du parc social ont un taux d'effort net supérieur à 28 %*

Le taux d'effort brut dans le parc social est de 11 % au niveau du premier décile de taux d'effort, de 21 % en médiane et de 41 % au niveau du neuvième décile de taux d'effort Les APL font fortement baisser ce taux d'effort : le taux d'effort médian passe de 21 % en brut à 15 % en net. L'impact des APL est d'autant plus élevé que le taux d'effort brut est important : le neuvième décile de taux d'effort passe ainsi de 41 % en brut à 28 % en net (cf. tableau 60).

**Tableau 60 : Taux d'effort brut et net dans le parc social en 2022**

| | 1er décile | 1er quartile | Médiane | 3ème quartile | 9ème décile |
|---|---|---|---|---|---|
| Taux d'effort brut | 11 % | 15 % | 21 % | 29 % | 41 % |
| Taux d'effort net | 5 % | 10 % | 15 % | 21 % | 28 % |

*Source : SDES, mission.*

### 3.2.5.3. Les taux d'effort nets moyens dans le parc social comme dans le parc privé ont augmenté de 5 points de pourcentage entre 2001 et 2022

La méthode employée par le SDES ne permet pas de remonter sur une période antérieure à 2022 car les données RPLS antérieures à 2022 ne comportent pas d'identifiant fiscal. Toutefois, ses résultats peuvent être comparés aux résultats des enquêtes nationales logement de l'Insee sur la période 1996-2013, ainsi que les résultats de l'enquête « Statistiques sur les ressources et conditions de vie » (SRCV) de de l'Insee en 2022. Ces données de l'Insee concernent toutefois les taux d'effort nets moyens (et non médians) et les données 2013 et 2022 publiquement disponibles ne concernent que les taux d'effort calculés en additionnant les loyers et les charges au dénominateur (et pas avec les seuls loyers). Les résultats de ces enquêtes sont présentés au tableau 61.

Sous la réserve importante qu'il s'agit de comparer des données issues de bases et de méthodologies différentes, dont la comparabilité n'est pas assurée, il en ressort que :

- pour le parc social, il existe un écart substantiel entre le taux d'effort calculé sur la base des seuls loyers et le taux d'effort calculé sur la base de la somme des loyers et des charges : le premier est inférieur au second de 8 à 9 points de pourcentage sur la période 1996-2006 d'après les enquêtes nationales de logement. Cet écart est cohérent avec les données rapprochées par la mission pour 2022[151]. **Les charges pèsent donc lourd dans le taux d'effort des ménages** ;
- **le taux d'effort pour les loyers seuls est en augmentation continue**, mais lente, pour les locataires du parc social : il est passé de 11 % en moyenne en 1996 (données Insee) à 15 % en médiane en 2022 (données SDES) ;
- **le taux d'effort net (loyers + charges) dans le parc social est inférieur à celui du parc privé**, de l'ordre de 4 points de pourcentage sur la période 1996-2022 d'après les données des enquêtes nationales logement (1996-2013) et SRCV.

**Tableau 61 : Taux d'effort net moyen des locataires dans le parc social et le parc privé, 1996-2013 (enquête nationale logement) et 2022 (SRCV)**

| | 1996 | 2001 | 2006 | 2013 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Parc social[152] (loyers + charges) | 20 % | 20 % | 21 % | 24 % | 25 % |
| Parc social (loyers seuls) | 11 % | 12 % | 13 % | N.D. | N.D. |
| Parc privé (loyers + charges) | 24 % | 23 % | 26 % | 28 % | 28 % |
| Parc privé (loyers seuls) | 17 % | 18 % | 20 % | N.D. | N.D. |

*Source :* Trente ans d'évolution des dépenses de logement des locataires du parc social et du parc privé, *DREES, juillet 2014 ; Insee ; mission.*

### 3.2.5.4. L'APL abaisse fortement les taux d'effort bruts les plus élevés (hors charges), en particulier ceux des ménages logés en PLAI

Le taux d'effort brut est relativement semblable quelle que soit la catégorie de logement social (cf. tableau 62) : premier décile autour de 12 %, médiane autour de 22 %, neuvième décile autour de 42 %. Comme pressenti dans l'analyse théorique décrite en partie 3.2.2, les loyers PLUS apparaissent plus favorables aux ménages qui y sont logés que les loyers PLAI, les loyers PLS étant dans une situation intermédiaire.

[151] Pour 2022, l'enquête SRCV menée par l'Insee estime le taux d'effort net moyen des ménages du parc social (charges comprises) à 24,6 %, soit de l'ordre de 9 points de pourcentage de plus que le taux d'effort net médian calculé par le SDES pour les ménages du parc social (hors charges).

[152] Dans l'enquête SRCV, le parc social est défini comme les logements détenus par un organisme HLM ou assimilé, une administration, un organisme de sécurité sociale ou une association au titre de la participation des employeurs

En tenant compte des APL, les ménages en PLAI et en HLMO supportent toutefois le taux d'effort net le moins élevé (13 % en médiane, contre 15 % en PLUS et 19 % en PLS). En cohérence avec les ressources plus faibles des locataires concernés, **les APL solvabilisent ainsi principalement les ménages en PLAI** (10 points de pourcentage d'écart entre le taux d'effort brut et le taux d'effort net au niveau de la médiane, contre 6 points en PLUS et 3 points en PLS). **Les taux d'effort bruts les plus élevés apparaissent particulièrement réduits par l'APL**, le neuvième décile de taux d'effort diminuant de 17 points de pourcentage en PLAI, de 13 points de pourcentage en PLUS et de 9 points de pourcentage en PLS.

**Tableau 62 : Taux d'effort brut et net dans le parc social en 2022, par type de financement du logement**

| | 1er décile | 1er quartile | Médiane | 3ème quartile | 9ème décile |
|---|---|---|---|---|---|
| **PLAI** | | | | | |
| Taux d'effort brut | 12 % | 16 % | 23 % | 32 % | 44 % |
| Taux d'effort net | 3 % | 8 % | 13 % | 20 % | 27 % |
| **PLUS** | | | | | |
| Taux d'effort brut | 11 % | 15 % | 21 % | 29 % | 41 % |
| Taux d'effort net | 4 % | 9 % | 15 % | 21 % | 28 % |
| **PLUS hors HLMO** | | | | | |
| Taux d'effort brut | 12 % | 16 % | 21 % | 30 % | 42 % |
| Taux d'effort net | 6 % | 11 % | 16 % | 22 % | 29 % |
| **PLUS / HLMO** | | | | | |
| Taux d'effort brut | 10 % | 14 % | 19 % | 28 % | 39 % |
| Taux d'effort net | 3 % | 7 % | 13 % | 19 % | 25 % |
| **PLS** | | | | | |
| Taux d'effort brut | 13 % | 17 % | 22 % | 30 % | 43 % |
| Taux d'effort net | 10 % | 14 % | 19 % | 26 % | 34 % |

*Source : SDES, mission.*

### *3.2.5.5. Les taux d'effort médians dans le parc social sont homogènes quelle que soit la zone de tension locative*

Le taux d'effort brut médian apparaît plus élevé en zone détendue qu'en zone tendue (cf. tableau 63) : à titre d'exemple, pour un logement PLUS, il est de 18 % à 20 % en zones Abis et A, et de 21 à 22 % en zones B et C[153]. Toutefois, les APL ont un effet d'homogénéisation sur le taux d'effort net médian : quelle que soit la zone de tension, celui-ci est compris entre 13 % et 14 % en PLAI, entre 14 % et 15 % en PLUS et entre 19 % et 20 % en PLS.

**Tableau 63 : Taux d'effort brut et net médians dans le parc social en 2022, par zonage ABC**

| | PLAI | PLUS | PLS |
|---|---|---|---|
| **Abis** | | | |
| Taux d'effort brut | 20 % | 18 % | 21 % |
| Taux d'effort net | 14 % | 14 % | 19 % |
| **A** | | | |
| Taux d'effort brut | 22 % | 20 % | 22 % |
| Taux d'effort net | 13 % | 14 % | 19 % |
| **B1** | | | |
| Taux d'effort brut | 24 % | 21 % | 23 % |
| Taux d'effort net | 13 % | 15 % | 20 % |

à l'effort de construction. Dans l'enquête nationale logement, le parc social inclut également les logements détenus par les banques et les assurances, en croisant avec la variable de loyer.

[153] Des conclusions semblables peuvent être déduites à partir du zonage ABC.

| | PLAI | PLUS | PLS |
|---|---|---|---|
| **B2** | | | |
| Taux d'effort brut | 23 % | 22 % | 23 % |
| Taux d'effort net | 13 % | 15 % | 19 % |
| **C** | | | |
| Taux d'effort brut | 23 % | 22 % | 24 % |
| Taux d'effort net | 14 % | 15 % | 19 % |

*Source : SDES, mission.*

**Les zones de tension n'ont un impact sur les taux d'effort nets qu'en haut de la distribution, pour les logements PLS :** le neuvième décile de taux d'effort net est ainsi de 37 % en zone Abis et 35 % en zone A, contre 32 à 33 % en zones B et C. Cet écart peut s'expliquer :

- par le coût du logement privé en zone tendue, qui permet aux bailleurs sociaux de pratiquer des loyers correspondant aux loyers plafonds sans que les ménages concernés optent pour le parc privé, alors qu'en zone détendue le plafond PLS est parfois au-dessus du loyer du parc privé, donc les bailleurs les louent à un loyer inférieur au plafond. Les taux d'effort bruts des zones Abis et A sont en effet supérieurs (44 à 45 %) à ceux des zones B et C (42 %) au niveau du neuvième décile en PLS ;
- par le plafonnement du loyer pris en compte par l'APL, qui se traduit par un taux d'effort net plus élevé pour les ménages payant les loyers les plus élevés.

**Les différences de zonage ABC / 123 ont un impact sur le taux d'effort :** pour une zone ABC donnée, les ménages habitant dans une commune située en zone 1 ont en médiane un taux d'effort plus bas que les ménages habitant dans une commune située en zone 2 ou 3. Ces différences portent toutefois sur des effectifs restreints[154].

#### *3.2.5.6. Les niveaux de restes à vivre des ménages du parc social sont liés aux revenus des ménages : ils sont plus bas dans les logements les plus sociaux, ainsi que dans les zones moins tendues*

Pour compléter son analyse, la mission a également examiné un indicateur de reste à vivre, en euros par unité de consommation. En effet, le taux d'effort, en pourcentage, ne reflète pas à lui seul la réalité de l'effort de logement d'un ménage : un ménage ayant un reste à vivre très faible ne pourra pas supporter une hausse même minime de son taux d'effort. À l'inverse, un ménage ayant un reste à vivre conséquent pourra davantage prendre en charge un taux d'effort plus élevé.

[154] Les ménages situés en zone A ou Abis tout en étant en zone 3 sont au nombre de 33 643, soit 0,83 % de l'échantillon. Les ménages situés en zone B1, B2 ou C tout en étant en zone 1 sont au nombre de 10 761, soit 0,27 % de l'échantillon. Aucun des agrégats issus du croisement des zonages A, B, C avec les zonages 1, 2, 3 ne peut être présenté dans la présente annexe compte tenu de la faible taille des échantillons. *Source : SDES.*

L'indicateur de reste à vivre retenu par la mission est la somme des revenus et des APL, dont est soustrait le loyer. Afin de tenir compte de la composition familiale, l'ensemble est divisé par le nombre d'unités de consommation[155]. Les résultats sont présentés aux tableau 64 et tableau 65. Il en ressort que :

- **le reste à vivre annuel médian par unité de consommation est plus bas dans les logements les plus sociaux que dans les logements les moins sociaux :** il est de 11 558 € en PLAI, de 12 874 € en PLUS (dont 12 424 € en PLUS HLMO) et de 15 345 € en PLS. Dans tous les cas, il est supérieur ou égal au reste à vivre « acceptable » défini par le secteur bancaire pour accorder un crédit immobilier, hors charges[156] ;
- **dans les zones de forte tension locative (zones 1bis et 1), les restes à vivre sont plus élevés que dans les zones moins tendues** (zones 2 et 3), en lien avec des revenus médians plus élevés des ménages.

**Tableau 64 : Reste à vivre annuel par unité de consommation des locataires et par décile de taux d'effort dans le parc social en 2022, par type de financement du logement (en euros)**

| | 1er décile | 1er quartile | Médiane | 3ème quartile | 9ème décile | Ratio D9/D1 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| PLAI | 6 044 | 8 676 | 11 558 | 15 515 | 19 617 | 3,25 |
| PLUS | 6 572 | 9 378 | 12 874 | 17 179 | 21 708 | 3,30 |
| *Dont HLMO* | 6 352 | 9 128 | 12 424 | 16 821 | 21 343 | 3,36 |
| *Dont PLUS hors HLMO* | 6 727 | 9 558 | 13 185 | 17 404 | 21 946 | 3,26 |
| PLS | 7 182 | 10 842 | 15 345 | 20 345 | 25 784 | 3,59 |
| **Total** | **6 586** | **9 437** | **13 023** | **17 436** | **22 211** | **3,37** |

*Source : SDES, mission.*

**Tableau 65 : Reste à vivre annuel médian par unité de consommation des locataires dans le parc social en 2022, par zonage 123**

| Zonage | PLAI | PLUS | PLS |
|---|---|---|---|
| 1bis | 12 675 | 15 435 | 18 760 |
| 1 | 12 929 | 14 704 | 16 142 |
| 2 | 11 201 | 12 301 | 14 684 |
| 3 | 11 473 | 12 436 | 14 326 |
| **Total** | **11 558** | **12 874** | **15 345** |

*Source : SDES, mission.*

[155] Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, le revenu est divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante (*Source : Insee*) :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ;
- 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Un couple représente donc 1,5 UC, un couple avec un enfant entre 1,8 et 2,0 UC.

[156] S'il n'existe pas de littérature sur ce que constitue un reste pour vivre acceptable, le secteur bancaire retient pour accorder un crédit immobilier un seuil de reste pour vivre de l'ordre de 700 à 1 000 € par mois et par unité de consommation. *Source : DHUP.*

# 4. Les APL, qui est un des socles du modèle économique du logement social en solvabilisant les ménages modestes qui y sont logés, pourraient être marginalement recentrées

## 4.1. Le cadre juridique des aides personnelles au logement, et en particulier des APL, a fortement évolué au cours des dernières années

Les aides personnelles au logement visent à réduire le coût du logement pour les ménages locataires ou (anciennement) accédants[157] les plus modestes, qu'ils soient logés dans le parc social ou dans le parc privé. Elles sont au nombre de trois :

- pour le parc privé non conventionné, l'allocation de logement à caractère familial (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) ;
- pour le parc conventionné (y compris le parc social)[158], l'aide personnalisée au logement (APL).

Dans le parc social, les ménages sont aidés à la fois par les APL et par les loyers bas proposés par les bailleurs sociaux. Étant donné que les loyers du parc social sont définis en fonction du type de prêt employé pour construire le logement, et donc du plafond de ressources des ménages ayant vocation à les occuper, mais ne s'adaptent pas finement aux ressources des ménages (hormis au-delà de 120 % du plafond de ressources, auquel cas le SLS s'applique, cf. partie 5.1 *infra*), les APL doivent permettre de solvabiliser davantage les ménages dont les revenus sont les plus bas.

Les développements qui suivent concernent la seule APL pour les locataires.

L'APL pour les locataires est attribuée en fonction :

- de la situation familiale du demandeur, de la personne avec lequel il vit, et du nombre de personnes à charge vivant habituellement au foyer : plus le nombre de membres du foyer est élevé, plus le montant d'APL sera élevé toutes choses égales par ailleurs ;
- de ressources du demandeur et des personnes vivant habituellement à son foyer, ainsi que du patrimoine du foyer[159] : lorsqu'elles dépassent un certain niveau de revenu (égal à l'abattement forfaitaire décrit dans l'encadré *infra*), toute augmentation des ressources se traduit par un montant d'APL plus faible toutes choses égales par ailleurs ;

[157] Des APL étaient ouvertes aux ménages accédants jusqu'à la loi de finances pour 2018. Celle-ci a mis les APL accession en extinction, et les prêts signés après le 1er janvier 2018 n'y sont plus éligibles. Une dérogation a néanmoins été prévue jusqu'au 1er janvier 2020 pour l'APL dans le cas de l'achat d'un logement dans l'ancien en zone 3. *Source : Projet annuel de performance 2024 du programme 109 « Aide à l'accès au logement ».*

[158] Le champ d'application de l'APL comprend, dans le secteur locatif, les logements ou logements foyers conventionnés financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS), des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), des prêts locatifs sociaux (PLS), les logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ou subventions de l'agence nationale de l'habitat) ainsi que les logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes HLM ou des sociétés d'économie mixte ou appartement à d'autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'État.

[159] L'article 140 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a introduit un critère patrimonial dans le calcul des ressources des demandeurs d'aides personnelles au logement. Depuis le 1er octobre 2016, le patrimoine est intégré dans l'évaluation des ressources pour le calcul du montant de l'aide dès lors que sa valeur (hors résidence principale et biens à usage professionnel) est supérieure à 30 000 €.

- du montant du loyer. Jusqu'à un plafond de loyer décrit à l'encadré ci-dessous, plus le loyer est élevé, plus le montant des APL est élevé. Il est à noter que 61 % des ménages du parc des bailleurs sociaux allocataires d'APL paient un loyer supérieur à ce plafond[160]. Compte tenu de ce paramètre, il existe un lien entre les aides à la pierre et les APL : plus les aides à la pierre sont élevées, plus les loyers de sortie sont bas et plus les APL peuvent être modérées. Inversement, une diminution des aides à la pierre renchérit les loyers pour équilibrer l'opération de construction, ce qui doit être supporté par le ménage ou compensé par une hausse des APL[161]. Également compte tenu de ce paramètre, les loyers bas du parc social permettent d'abaisser, toutes choses égales par ailleurs, le coût des APL par rapport à un parc exclusivement privé ;
- du lieu dans lequel il réside. Plus le lieu est situé dans une zone en tension (selon les critères du zonage 1, 2, 3), plus le plafond de loyer mensuel est élevé ;
- des caractéristiques du logement. En application de l'article R 822-24 du code de la construction et de l'habitation, le logement au titre duquel le droit à l'APL est ouvert doit répondre aux caractéristiques de la décence définies par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent[162].

L'encadré 21 décrit le mode de calcul de l'APL pour les ménages occupant un logement dont ils sont locataires ou sous-locataires.

**Encadré 21 : Formule de calcul des APL, pour les ménages occupant un logement dont ils sont locataires ou sous-locataires**

En application des articles R. 823-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, les APL sont calculées, pour les ménages occupant un logement dont ils sont locataires ou sous-locataires, de la manière suivante : Af = L + C – Pp -5 €, où :

- « Af » est l'aide mensuelle résultant de la formule de calcul ;
- « L » est le loyer éligible, correspondant au loyer (hors charges) pris en compte dans la limite d'un plafond fonction de la zone géographique et de la composition familiale (cf. tableau 66). Il convient de noter que ce loyer est forfaitaire, et pas au mètre carré : ainsi, les plus petites surfaces sont plus facilement accessibles aux ménages les plus fragiles[163] ;
- « C » est le montant forfaitaire au titre des charges. Depuis le 1er octobre 2024, il est fixé à 59,97 € par mois pour un bénéficiaire isolé ou un couple sans personne à charge, et à 13,60 € par personne supplémentaire à charge. Les charges réellement supportées par le ménage ne sont donc pas prises en compte dans le calcul ;
- « Pp » est la participation personnelle du ménage (cf. *infra*). Les APL ne prennent donc pas en charge 100 % du coût du logement.

[160] Source : Les aides personnelles au logement – bilan 2022 ; *Ministère chargé du logement.* Plus précisément, 8,7 % des ménages allocataires sont situés à moins de 75 % du plafond APL, 30,5 % entre 75 et 100 %, 33,9 % entre 100 et 125 % du plafond, 174 % entre 125 et 150 %, et 9,5 % au-delà de 150 %.

[161] Comme l'illustre la partie 3.1.4.3, la part des ménages du parc social supportant un loyer supérieur au plafond de l'APL augmente.

[162] Cette notion de décence intègre la performance énergétique du logement. En France métropolitaine, le niveau de performance énergétique minimal d'un logement décent, fixé par l'article 160 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, est :

- à compter du 1er janvier 2025, la classe F ;
- à compter du 1er janvier 2028, la classe E ;
- à compter du 1er janvier 2034, la classe D.

[163] À cet égard, le fait que les logements du parc social soient généralement plus grands que les logements privés d'une même typologie dessert ces ménages fragiles dans l'accès au parc social. Source : *DHUP.*

Le montant ainsi obtenu est diminué[164] lorsque le loyer dépasse un plafond de dégressivité. Il décroît proportionnellement au dépassement de ce plafond, de telle sorte qu'il soit nul lorsqu'il atteint un deuxième plafond dit de « suppression ». Ces plafonds sont fonction de la zone géographique, et fixés à l'article 10 de l'arrêté du 27 septembre 2019 modifié relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

Le montant résultant de ce calcul est lui-même réduit de 5 €, en application de la baisse des aides personnelles au logement décidée en 2017[165], puis d'un montant égal à 98 % de la réduction de loyer de solidarité (RLS) depuis 2018[166].

Pp = P0 + Tp * (R-R0), où :

- P0 est la participation minimale du ménage. Elle est égale à la plus élevée des valeurs suivantes : 8,5 % de la somme du loyer éligible et du forfait charge ou 39,15 € ;
- Tp est le taux de prise en compte des ressources du ménage. Il est la somme de deux taux, l'un fonction de la composition familiale, l'autre du loyer éligible. Ces taux sont définis à l'article 14 de l'arrêté du 27 septembre 2019 sus-cité ;
- R sont les ressources du ménage, définies selon les modalités fixées à l'article R 822-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation[167] ;
- R0 est un abattement forfaitaire appliqué aux ressources du ménage, fonction de la composition du ménage et indiqué au tableau 67.

**Tableau 66 : Plafonds de loyers mensuels au 1er octobre 2024, en fonction de la composition géographique et du zonage du lieu d'habitation (en €)**

| | Zone 1 | | Zone 2 | | Zone 3 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Locataires | Colocataires[168] | Locataires | Colocataires | Locataires | Colocataires |
| Personne seule | 329,71 | 247,28 | 287,35 | 215,51 | 269,32 | 201,99 |
| Couple sans personne à charge | 397,62 | 298,23 | 351,72 | 263,79 | 326,48 | 244,86 |
| Personne seule ou couple avec une personne à charge | 449,43 | 337,07 | 395,77 | 296,83 | 366,07 | 274,55 |

[164] Hormis pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, qui ne subissent pas cette diminution.

[165] Mise en application par le décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement.

[166] Article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

[167] Ces ressources sont appréciées selon les périodes de référence suivantes, depuis la réforme de la contemporanéisation des APL mise en œuvre depuis janvier 2021 :

- du 13ème au 2ème mois avant la date d'ouverture ou de réexamen du droit pour les ressources figurant dans la déclaration sociale nominative (DSN) et les revenus d'activités perçus hors de France ou versés par une organisation internationale ;
- sur la base de l'année civile qui précède la date d'ouverture ou le réexamen de l'aide (N-1) pour les pensions alimentaires perçues ou versées, les frais de tutelle, les frais professionnels exposés excédant la déduction forfaitaire du code général des impôts, l'assujettissement à l'impôt sur la fortune immobilière ;
- sur la base de l'année N-2 qui précède la date d'ouverture ou le réexamen de l'aide pour les autres revenus imposables dont ceux des travailleurs indépendants.

Pour les étudiants, un montant forfaitaire de ressources annuelles est appliqué pour le calcul de l'APL.

[168] En cas de colocation, il est tenu compte des ressources personnelles de chacun des colocataires et du montant du loyer divisé par le nombre de colocataires figurant sur le bail.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Personne seule ou couple avec deux personnes à charge | 514,85 | 385,98 | 453,38 | 340,04 | 418,54 | 313,90 |
| Personne seule ou couple avec trois personnes à charge | 579,85 | 434,89 | 510,99 | 383,25 | 471,01 | 353,25 |

*Source : Mission.*

**Tableau 67 : Abattement forfaitaire appliqué aux ressources du ménage pour le calcul des APL, au 1er octobre 2024, en fonction de la composition du ménage (en €)**

| Composition du ménage | Abattement forfaitaire |
|---|---|
| Personne seule | 5 235 |
| Couple sans personne à charge | 7 501 |
| Personne seule ou couple avec une personne à charge | 8 947 |
| Personne seule ou couple avec deux personnes à charge | 9 148 |
| Personne seule ou couple avec trois personnes à charge | 9 498 |

*Source : Mission.*

Compte tenu du mode de calcul de l'APL, les ménages ne peuvent plus percevoir les APL au-delà d'un certain revenu, dénommé revenu d'exclusion. Ce revenu est fonction de la taille du ménage et de la zone géographique. Le tableau ci-dessous présente les revenus d'exclusion au 1er janvier 2024.

**Tableau 68 : Revenus annuels d'exclusion des APL en locatif ordinaire au 1er janvier 2024 en France métropolitaine, en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique (en €)**

| Composition du ménage | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 |
|---|---|---|---|
| Personne seule | 15 401 | 14 501 | 14 001 |
| Couple sans personne à charge | 18 601 | 17 601 | 17 101 |
| Personne seule ou couple avec une personne à charge | 23 601 | 22 501 | 21 701 |
| Personne seule ou couple avec deux personnes à charge | 28 001 | 26 601 | 25 801 |
| Personne seule ou couple avec trois personnes à charge | 34 201 | 32 501 | 31 501 |

*Source : Les aides personnelles au logement – éléments de calcul, Ministère du logement, édition avril 2024 ; mission.*

Le montant mensuel de l'APL est calculé pour une période de trois mois à compter de la date à laquelle les conditions d'ouverture du droit à cette aide sont réunies. Le droit à l'APL et son montant sont réexaminés par défaut tous les trois mois.

Les APL font l'objet de deux arrêtés annuels de revalorisation obligatoires et qui concernent différents paramètres de calcul de la prestation :

- un arrêté concernant les paramètres de ressources (abattement forfaitaire, forfait de revenus des étudiants), revalorisés au 1er janvier de chaque année. Les indices retenus en principe pour la revalorisation sont, pour l'abattement forfaitaire, l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT) entre septembre N-1 et septembre N-2, et pour le forfait étudiant, l'indice de référence des loyers (IRL) du 3ème trimestre de l'année N-1 ;
- un arrêté concernant les paramètres de dépenses de logement (plafonds de loyer, montant forfaitaire des charges, terme constant de la participation personnelle du ménage notamment), revalorisés au 1er octobre de chaque année. L'indice retenu pour la revalorisation est, en principe, l'IRL du 2ème trimestre de l'année N.

*Source : Mission.*

Les paramètres de loyers ou de revenus décrits dans l'encadré *supra* tiennent compte des personnes à charge dans le couple, avec des plafonds de loyers et de revenus qui s'accroissent à mesure que le nombre de personnes à charge augmente**. Le mode de calcul des APL tient ainsi compte du fait que plus un ménage est nombreux plus il a besoin d'un logement plus grand.**

**De même, ces paramètres sont tiennent compte des besoins spécifiques des familles monoparentales par rapport aux familles en couple :** en effet, à nombre d'enfants égal, les paramètres de loyers ou de revenus sont identiques que la famille soit monoparentale ou en couple, alors que les revenus et les loyers d'un couple sont en moyenne plus élevés (potentielle bi-activité des conjoints, logement plus grand).

Afin de limiter son coût pour le budget de l'État, l'APL a pu, certaines années, être revalorisée à un niveau moindre que les indices de référence présentés dans l'encadré ci-dessus. Ce fut notamment le cas pour les revalorisations du plafond de loyer aux 1er octobre 2019 et 2020, qui ont été limitées à 0,30 % alors que l'IRL croissait plus rapidement. Depuis cette date, les paramètres ont évolué en ligne avec les indices de référence (cf. tableau 69).

**Tableau 69 : Évolution des principaux paramètres de l'APL pour les ménages locataires, octobre 2020-janvier 2025**

| | Au 1/1/2020 | Au 1/1/2021 | Au 1/1/2022 | Au 1/1/2023 | Au 1/1/2024 | Au 1/1/2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Évolution de l'abattement forfaitaire (en %) | 0,29 | 0,00 | 2,08 | 5,68 | 4,80 | 0,96 |
| Évolution de l'IPC HT (en %) | 0,77 | -0,23 | 2,09 | 5,68 | 4,80 | 0,96 |
| Écart (en p.p.) | -0,48 | +0,23 | -0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | **Au 1/10/2019** | **Au 1/10/2020** | **Au 1/10/2021** | **Au 1/10/2022** | **Au 1/10/2023** | **Au 1/10/2024** |
| Évolution du plafond de loyer (en %) | 0,30 | 0,30 | 0,42 | 3,50[169] | 3,50 | 3,26 |
| Évolution de l'IRL (en %) | 1,53 | 0,66 | 0,42 | 3,60 | 3,50 | 3,26 |
| Écart (en p.p.) | -1,23 | -0,36 | 0,00 | -0,10 | 0,00 | 0,00 |

*Source : Insee, Mission.*

Toujours à des fins de maîtrise budgétaire, plusieurs réformes ont été mises en œuvre au cours des dernières années. Hormis la RLS, ces réformes sont communes à toutes les aides personnelles au logement :

- depuis juillet 2016, l'instauration de deux plafonds de loyers à partir desquels les aides au logement deviennent, pour l'un, dégressives et, pour l'autre, nulles ;
- depuis octobre 2016, la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires dans le calcul des ressources, dès lors qu'il dépasse 30 000 €[170] ;

[169] La revalorisation prévue le 1er octobre 2022 a eu lieu par anticipation, par arrêté du 16 août 2022 applicable à compter du 1er juillet 2022 pour faire face à l'inflation. Ceci peut expliquer l'écart avec l'IRL.

[170] Dans sa réponse au questionnaire de la mission, la CNAF souligne la complexité, en gestion, de la vérification du patrimoine, *« qui allonge considérablement les temps de traitement par la limitation de la liquidation automatique et qui est de fait source d'instabilité financière pour les usagers. »*

- depuis octobre 2016, les étudiants rattachés au foyer fiscal de parents redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ne peuvent plus toucher les APL. Depuis la suppression de l'ISF et la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2017, cette disposition s'applique aux étudiants rattachés au foyer fiscal de parents redevables de l'IFI ;
- depuis octobre 2017, une baisse forfaitaire de 5 € ;
- depuis février 2018, la RLS (cf. partie 5.2). Celle-ci a induit une baisse forfaitaire de loyer pour ses bénéficiaires, permettant une réduction des APL, à hauteur de 98 % de la réduction de loyer. Ainsi, la dépense publique d'APL a diminué sans hausse du reste à charge des allocataires concernés, les bailleurs sociaux supportant l'effort financier. Cette réforme concerne les seuls locataires du parc social des bailleurs sociaux, sous conditions de ressources (y compris certains ménages non bénéficiaires d'APL) ;
- depuis janvier 2021, la contemporanéisation des ressources prises en compte. Celle-ci a permis de calculer et verser les APL sur la base des revenus d'activité et de remplacement des douze derniers mois, en lieu et place des revenus figurant sur les déclarations fiscales ayant deux ans d'ancienneté. Les revenus les plus récents étant généralement plus élevés que ceux d'il y a deux ans, cela s'est traduit par une diminution de la charge d'APL (moindre nombre de bénéficiaires, et moindre dépense par bénéficiaire). Cette réforme a également permis d'ajuster les APL de manière plus réactive (tous les trois mois) à l'évolution des ressources des bénéficiaires et donc de mieux prendre en compte les accidents de parcours. Elle est toutefois moins stable dans le temps et peut rendre plus incertaine l'évaluation du niveau d'APL futur, pour le ménage bénéficiaire ou pour les CALEOL, dans la mesure où elles ne disposent pas des ressources contemporaines des ménages.

La réforme de l'allocation sociale unique (ASU), annoncée par le Premier ministre le 14 novembre 2025, intègrerait les APL, dont les bases ressources serait harmonisée avec les bases ressources du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité. La définition du ménage serait également harmonisée avec ces deux allocations de solidarité. La part logement de l'ASU conserverait toutefois des spécificités, notamment le versement en tiers payant au bailleur. Elle pourrait également conserver les paramètres spécifiques de son barème, tenant compte du loyer ainsi que du lieu d'habitation (zonage).

## 4.2. Deux canaux sont ouverts aux ménages pour demander à bénéficier des APL, y compris *via* les bailleurs sociaux eux-mêmes

Les ménages peuvent demander à bénéficier des APL par le biais de plusieurs canaux[171] :

- directement à la CAF ou à la MSA, par voie papier ou par le biais d'un téléservice ;
- *via* le bailleur social, qui peut adresser directement la demande à la CAF pour le compte de leurs locataires.

Pour le renouvellement des droits, plusieurs systèmes de remontée d'informations actualisées sont mis en place, dont principalement[172] :

- pour les ressources : le dispositif de ressources mensuelles (DRM) est interrogé chaque mois, au titre du renouvellement des droits, pour ajuster la base ressources des APL. Pour les ressources non connues du DRM, comme les pensions alimentaires, ces informations doivent être complétées par l'allocataire, de manière déclarative ;

[171] Source : *Réponse de la CNAF au questionnaire de la mission.*

[172] Source : *Réponse de la CNAF au questionnaire de la mission.*

- pour les loyers et la situation des allocataires : la CAF vérifie chaque année auprès des bailleurs la situation des allocataires et les montants de loyer directement. Cette démarche permet de s'assurer que le locataire n'a pas changé et de recueillir le loyer du mois de juillet nécessaire au recalcul des droits à compter du mois de janvier suivant.

## 4.3. Les APL sont financées par le FNAL, qui n'est abondé que par des ressources budgétaires à compter de 2025

Selon l'affiliation du bénéficiaire, les aides personnelles au logement sont versées mensuellement par les caisses d'allocation familiales (CAF, qui sont très majoritaires[173]) ou les caisses de mutualité sociale agricole (MSA), directement aux bailleurs sociaux en application du tiers payant prévu à l'article D. 832-1 du code de la construction et de l'habitation.

En application de l'article L. 811-1 du code de la construction et de l'habitation, les aides personnelles au logement versées par les CAF et la MSA[174] sont financées par le fonds national d'aide au logement (FNAL), créé par décret n° 2016-901 du 1er juillet 2016.

Le FNAL est doté d'un conseil de gestion[175], assisté d'un secrétariat assuré par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. La gestion financière du FNAL est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Jusqu'en 2024 inclus, le FNAL était financé par plusieurs canaux :

- une cotisation employeur, collectée et versée par l'ACOSS, jusqu'en 2024 inclus[176] ;
- le budget de l'État (programme 109 « Aide à l'accès au logement) ;
- selon les années, des fractions de recettes fiscales (taxe sur les plus-values immobilières jusqu'en 2021 inclus, taxe sur les bureaux jusqu'en 2024 inclus) ;
- en 2020 et 2021, une fraction de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

À compter de 2025, les fractions de fiscalité et la cotisation employeurs sont affectées au budget général de l'État[177], et le FNAL est donc intégralement financé par des crédits budgétaires de l'État.

Le tableau ci-dessous présente les principales ressources du FNAL de 2019 à 2024.

---

[173] En 2024, le compte financier du FNAL présente un total de prestations versées de 15,9 Md€, dont 15,6 Md€ pour les CAF et 0,3 Md€ pour la MSA.

[174] Outre les aides personnelles au logement, le FNAL finance les dépenses de gestion qui s'y rapportent (à hauteur de 2 %) ainsi que la prime de déménagement.

[175] Celui-ci comprend neuf représentants de l'État (quatre représentants du ministre chargé du logement, deux représentants du ministre chargé du budget, deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale et un représentant du ministre chargé de l'agriculture), le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou son représentant, le président du conseil d'administration de la caisse nationale des allocations familiales ou son représentant, le président du conseil d'administration du conseil central d'administration de la MSA ou son représentant, le président du conseil d'administration de l'ACOSS ou son représentant.[176] En application de la convention relative aux relations financières entre le FNAL, l'ACOSS et la CNAF du 16 avril 2021, le montant de la cotisation employeur reçu par l'ACOSS ne fait pas l'objet de versements au FNAL et est directement attribué à la CNAF en tant que constituant une part du financement des prestations logement servies par la CNAF.

[176] En application de la convention relative aux relations financières entre le FNAL, l'ACOSS et la CNAF du 16 avril 2021, le montant de la cotisation employeur reçu par l'ACOSS ne fait pas l'objet de versements au FNAL et est directement attribué à la CNAF en tant que constituant une part du financement des prestations logement servies par la CNAF.

[177] En application de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

**Tableau 70 : Ressources du FNAL, de 2019 à 2024 (en Md€)**

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Contribution budgétaire du programme 109 | 14 059 | 13 880 | 12 427 | 13 070 | 13 282 | 13 093 |
| Cotisation employeurs | 2 772 | 2 477 | 2 600 | 2 682 | 2 817 | 2 934 |
| Contribution de la taxe sur les bureaux | 116 | 116 | 66 | 66 | 66 | 24 |
| PEEC | 0 | 500 | 1 000 | 0 | 0 | 0 |
| Taxe sur les plus-values immobilières | 43 | 43 | 43 | 0 | 0 | 0 |
| **Total des ressources** | **16 990** | **17 016** | **16 136** | **15 818** | **16 165** | **16 043** |

*Source : Rapports annuels de performance du programme 109.*

Selon les années, le FNAL peut être en excédent ou déficit. De 2019 à 2024, les années 2019 et 2024 ont été en déficit (de 5 M€ et 219 M€, respectivement), les autres années ayant été excédentaires (cf. tableau 71). À la fin de 2024, la trésorerie du FNAL était de +26 M€. Le tableau ci-dessous récapitule le solde et la trésorerie (ou la dette) du FNAL de 2019 à 2024.

**Tableau 71 : Solde annuel de trésorerie / dette du FNAL, de 2019 à 2024 (en Md€)**

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Solde annuel | -5 | 66 | 147 | 97 | 245 | -219 |

*Source : Rapports annuels de performance du programme 109.*

## 4.4. Le coût budgétaire des APL aux locataires, qui atteint 7,04 Md€ en 2024, a été modéré ces dernières années par la mise en œuvre de la RLS et la réforme de la contemporanéisation

Le tableau 72 et le graphique 19 décrivent l'évolution du coût des aides personnelles au logement aux locataires, et notamment des APL, de 2006 à 2024.

Les aides personnelles au logement aux locataires ont augmenté sans discontinuer de 2006 à 2016 (+4,25 Md€, soit +32,60 %), pour atteindre 17,28 Md€. Cette hausse est à mettre en regard de l'accroissement du chômage pendant cette période.

Les APL ont crû plus rapidement que les autres aides personnelles au logement pendant cette période (+2,31 Md€, soit +39,90 %). En effet, en l'absence de mesure d'économie, la dynamique des APL est haussière :

- du fait de l'accroissement plus rapide des niveaux de loyers (cf. partie 3.1) ;
- d'autre part du fait de la pauvreté des locataires du parc (cf. partie 1.6).

À compter de 2017, le cumul des mesures d'économies décidées en 2016 et de la baisse de 5 € par mois des aides personnelles au logement à compter du 1er octobre 2017 ont engendré une baisse de celles-ci de 51 M€, soit 0,30 %.

Cette diminution se poursuit jusqu'en 2022, où la baisse atteint 12,91 % par rapport au point haut de 2016 (-2,23 Md€).

Cette baisse des aides personnelles au logement est majoritairement portée par les APL (-1,38 Md€) du fait de la mise en place à compter de 2018 de la RLS, dont le rendement a atteint 1,31 Md€ en 2022. Toutefois, elle touche également les ALF et dans une moindre mesure les ALS, d'une part avec la prolongation des mesures d'économies décidées en 2016-2017, d'autre part avec la mise en œuvre de la contemporanéisation pour l'ensemble des aides personnelles au logement. D'après la Cour des comptes[178], l'économie réalisée sur le versement des prestations du fait de cette dernière réforme s'est en effet élevée à 1,11 Md€ en 2021, du fait d'un moindre nombre d'allocataires.

De 2022 à 2024, le montant des aides personnelles au logement aux locataires s'accroît (+ 646 M€ soit +4,29 %, dont +301 M€ pour les APL (+4,47 %)) en lien avec l'indexation à l'inflation de ses paramètres décrits au tableau 69.

[178] *Source :* La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement, exercices 2019-2023*, Cour des comptes, 2025.* La Cour des comptes note que le bilan économique et social de la réforme de la contemporanéisation menée par la CNAF au titre de 2021 n'a pas été poursuivi dans les années qui ont suivi, pour des raisons de charge de calcul trop importante.

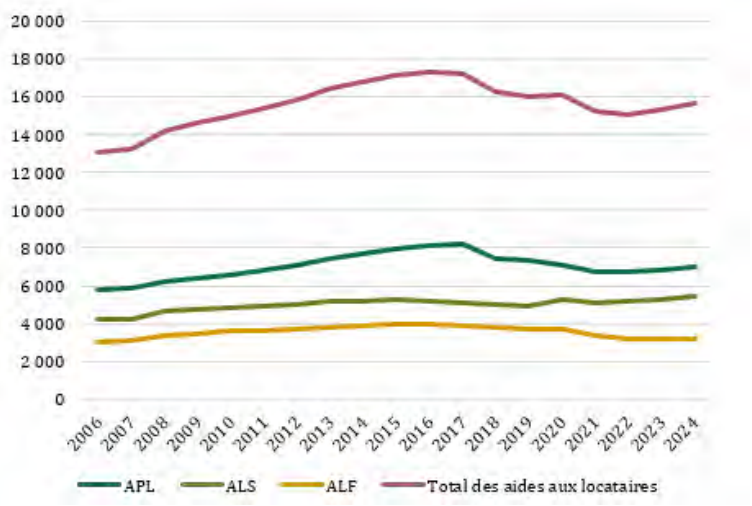
**Tableau 72 : Coût des aides personnelles au logement aux locataires, 2006-2024 (en M€)**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| APL | 5 799 | 5 837 | 6 219 | 6 394 | 6 569 | 6 844 | 7 117 | 7 474 | 7 705 | 7 949 | 8 114 | 8 199 | 7 432 | 7 378 | 7 126 | 6 768 | 6 734 | 6 848 | 7 035 |
| *Rendement de la RLS* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *N.A.* | *806* | *900* | *1 269* | *1 277* | *1 313* | *1 287* | *1 358* |
| ALS | 4 206 | 4 269 | 4 627 | 4 727 | 4 812 | 4 908 | 4 982 | 5 158 | 5 198 | 5 229 | 5 206 | 5 129 | 5 020 | 4 966 | 5 268 | 5 103 | 5 141 | 5 276 | 5 468 |
| ALF[179] | 3 025 | 3 113 | 3 325 | 3 487 | 3 593 | 3 657 | 3 698 | 3 840 | 3 909 | 3 960 | 3 959 | 3 899 | 3 798 | 3 679 | 3 670 | 3 365 | 3 172 | 3 149 | 3 191 |
| **Total des aides aux locataires** | **13 030** | **13 219** | **14 171** | **14 608** | **14 974** | **15 409** | **15 797** | **16 472** | **16 812** | **17 138** | **17 278** | **17 227** | **16 250** | **16 024** | **16 064** | **15 235** | **15 048** | **15 273** | **15 694** |

*Source : Compte du logement ; DHUP ;* Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024*, Cour des comptes, 2025 (pour la RLS) ; mission.*

[179] Jusqu'en 2015, les ALF étaient financées par le fonds national des prestations familiales (FNPF) géré par la CNAF. À compter de 2016, elles ont été intégrées au budget de l'État et budgétisées au sein du FNAL.

**Graphique 19 : Coût des aides personnelles au logement, 2006-2024 (en M€)**




*Source : Rapports annuels de performance du programme 109 « Aide à l'accès au logement » ; comptes du logement (pour les ALF de 2006 à 2015) ;* Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024, *Cour des comptes, 2025 (pour la RLS) ; DHUP ; mission.*

Le tendanciel des aides au logement pour les années à venir est évalué par la CNAF sur la base des hypothèses d'inflation, d'IRL et de nombre de demandeurs d'emplois. Il ne distingue pas les aides aux locataires des aides à l'accession.

Pour la période 2025-2029, en prenant l'hypothèse d'un rétablissement de la RLS à 1,3 Md€ à partir de 2026, la CNAF prévoit une évolution des aides au logement décrite au tableau ci-dessous.

En 2025, les aides personnelles au logement croîtraient de 3,1 %, en lien avec :

- les conséquences retardées de l'inflation sur la revalorisation des barèmes ;
- l'atténuation de la RLS (1,1 Md€ au lieu de 1,3 Md€).

En 2026, le rétablissement de la RLS à 1,3 Md€ causerait une légère diminution des aides personnelles au logement, de 30 M€. Sur la période 2027-2029, les aides personnelles au logement augmenteraient du fait de l'inflation (qui varierait entre 1,6 et 1,9 % en moyenne annuelle). Toutefois, le nombre d'allocataires diminuerait du fait de la baisse du taux de chômage (baisse de 1,3 % à 1,5 % en moyenne annuelle de la demande d'emploi en fin de mois).

Les APL croîtraient plus rapidement que la moyenne des aides au logement sur la période. Toutefois, cette estimation repose sur les dynamiques actuelles plutôt que sur les prévisions[180].

**Tableau 73 : Prévision 2025-2027 des aides personnelles au logement, 2025-2029**

| | 2024 (exécuté) | 2025 (p) | 2026 (p) | 2027 (p) | 2028 (p) | 2029 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total (en M€)** | **15 964** | **16 458** | **16 428** | **16 546** | **16 746** | **16 943** |
| Évolution en %) | 2,1 | 3,1 | -0,2 | 0,7 | 1,2 | 1,2 |
| *Dont APL (en M€)* | *7 109* | *7 526* | *7 474* | *7 602* | *7 767* | *7 932* |
| *Évolution en %)* | *2,4* | *5,9* | *-0,7* | *1,7* | *2,2* | *2,1* |

[180] Pour 2025, la CNAF applique à chacune des prestations logement les parts moyennes observées les cinq premiers mois des années 2025. Pour les années 2026 à 2029, on applique la même tendance d'évolution des parts que celle constatée sur les premiers mois de 2025. *Source :* Prévisions de la masse financière des aides au logement à l'horizon 2029, *26 juin 2025, CNAF.*

| | 2024 (exécuté) | 2025 (p) | 2026 (p) | 2027 (p) | 2028 (p) | 2029 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Dont ALF (en M€)* | *5 531* | *5 651* | *5 748* | *5 825* | *5 933* | *6 041* |
| *Évolution en %)* | *3,2* | *2,2* | *1,7* | *1,3* | *1,9* | *1,8* |
| *Dont ALS (en M€)* | *3 323* | *3 281* | *3 206* | *3 119* | *3 046* | *2 970* |
| *Évolution en %)* | *0,1* | *-1,3* | *-2,3* | *-2,7* | *-2,3* | *-2,5* |

*Source :* Prévisions de la masse financière des aides au logement à l'horizon 2029, *26 juin 2025, CNAF.*

Outre le coût budgétaire des aides personnelles au logement, les lois de finances tiennent également compte d'un coût fiscal, lié à leur exonération d'impôt sur le revenu. Celui-ci est estimé à 64 M€ en 2024[181].

## 4.5. Les APL, qui ciblent principalement les ménages des deux premiers déciles de revenus, bénéficient à 46 % des locataires du parc social

Le nombre de ménages locataires bénéficiaires des aides personnelles au logement atteignait 6,11 millions en 2020, dont 2,82 millions bénéficiaient des APL. Il avait alors augmenté de 0,77 million (soit +14,39 %) depuis 2006.

Ce nombre a baissé de 8,90 % entre 2020 à 2024, pour atteindre 5,57 millions en 2024, dont 2,65 millions bénéficiant des APL (cf. tableau *infra*).

La baisse apparaît particulièrement marquée de 2020 à 2021 (-250 000 bénéficiaires d'aides personnes au logement, dont -102 000 bénéficiaires d'APL). Cela peut s'expliquer par la mise en œuvre de la réforme de la contemporanéisation.

Ce sont ainsi 46 % des ménages locataires du parc social qui bénéficiaient des APL en 2022, un niveau stable depuis 2014 (46 %)[182]. Parmi les locataires emménagés depuis moins de 2 ans, ils étaient 53 % en 2022 en France métropolitaine, un niveau également stable depuis 2014 (52 %). Compte tenu des réformes intervenues sur les APL, qui ont réduit le nombre de ménages bénéficiaires, cette stabilité peut être analysée comme une conséquence de la tendance à la paupérisation des attributions dans le parc social (cf. partie 1.6), ainsi que de la plus longue durée dans le parc des ménages aux trajectoires sociales stagnantes.

Le montant mensuel moyen des aides personnelles au logement destinées aux locataires a atteint un pic en 2016 (254 € pour l'APL, 198 € pour l'ALS, 327 € pour l'ALF). Depuis cette date, elle a connu des évolutions différenciées :

- pour les ALF et ALS, le montant moyen a diminué de 2016 à 2019 (en lien avec la baisse de 5 € des aides personnelles au logement), s'est stabilisé de 2019 à 2021, avant de s'accroître de 2021 à 2024 en lien avec l'indexation des paramètres du barème, et dépasse ainsi les montants moyens de 2016 ;
- pour les APL, le montant mensuel moyen a diminué de 46 €, soit 18 %, de 2016 à 2021. Cette évolution est liée à la mise en œuvre de la RLS, spécifique aux APL et qui s'ajoute aux mesures d'économies décidées antérieurement pour toutes les aides personnelles au logement. De 2021 à 2024, le montant moyen augmente à nouveau (+14 €, soit +7 %), en lien avec l'indexation des paramètres du barème, sans pour autant atteindre les niveaux de 2016.

[181] *Source : Rapport annuel de performance du programme 109.*

[182] *Source : Synthèse de l'occupation du parc social en 2020, Ministère chargé de la ville et du logement, septembre 2022 ; Portail cartographique de l'occupation du parc social, GIP SNE ; mission sur la base des données OPS.*

**Tableau 74 : Nombre de ménages bénéficiaires des aides personnelles au logement aux locataires, 2006-2024**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| APL | 2 306 | 2 328 | 2 392 | 2 386 | 2 397 | 2 456 | 2 516 | 2 569 | 2 608 | 2 625 | 2 663 | 2 700 | 2 769 | 2 806 | 2 819 | 2 717 | 2 670 | 2 646 | 2 645 |
| ALS | 2 102 | 2 113 | 2 206 | 2 162 | 2 166 | 2 191 | 2 197 | 2 209 | 2 209 | 2 197 | 2 186 | 2 186 | 2 216 | 2 212 | 2 335 | 2 262 | 2 215 | 2 199 | 2 139 |
| ALF[183] | 937 | 951 | 988 | 983 | 997 | 1 000 | 997 | 1 008 | 1 014 | 1 010 | 1 009 | 998 | 987 | 964 | 959 | 886 | 821 | 795 | 786 |
| **Total** | **5 345** | **5 391** | **5 586** | **5 531** | **5 560** | **5 646** | **5 709** | **5 786** | **5 832** | **5 831** | **5 858** | **5 884** | **5 972** | **5 983** | **6 114** | **5 864** | **5 706** | **5 640** | **5 570** |

*Source : Compte du logement ; CNAF (pour 2024) ; mission.*

**Tableau 75 : Montant mensuel moyen des aides personnelles au logement aux locataires, 2006-2024**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| APL | 210 | 209 | 217 | 223 | 228 | 232 | 236 | 242 | 246 | 252 | 254 | 253 | 224 | 219 | 211 | 208 | 210 | 216 | 222 |
| ALS | 167 | 168 | 175 | 182 | 185 | 187 | 189 | 195 | 196 | 198 | 198 | 196 | 189 | 187 | 188 | 188 | 193 | 200 | 213 |
| ALF[184] | 269 | 273 | 280 | 295 | 300 | 305 | 309 | 317 | 321 | 327 | 327 | 326 | 321 | 318 | 319 | 317 | 322 | 330 | 338 |

*Source : Compte du logement ; mission.*

[183] Jusqu'en 2015, les ALF étaient financées par le fonds national des prestations familiales (FNPF) géré par la CNAF. À compter de 2016, elles ont été intégrées au budget de l'État et budgétisées au sein du FNAL.

[184] Jusqu'en 2015, les ALF étaient financées par le fonds national des prestations familiales (FNPF) géré par la CNAF. À compter de 2016, elles ont été intégrées au budget de l'État et budgétisées au sein du FNAL.

Les APL bénéficient principalement à des ménages modestes voire précaires. Plus de 85 % des foyers bénéficiaires sont situés dans les deux premiers dixièmes de revenus en 2024 (cf. tableau 76)[185].

**Tableau 76 : Bénéficiaires de l'APL aux locataires en 2024, par décile de revenus (en %)**

| Décile | Locatif ordinaire | Logement foyer | Total |
|---|---|---|---|
| Premier décile | 55,5 | 59,1 | 55,8 |
| Deuxième décile | 30,6 | 26,4 | 30,2 |
| Troisième décile et au-delà | 14,0 | 14,5 | 14,0 |

*Source : DHUP ; mission. Note : Données du régime général à juin 2024, comparées aux déciles Insee 2021.*

## 4.6. Le taux d'effort net des allocataires du parc public est 45 % moindre que leur taux d'effort brut, ce qui illustre la solvabilisation des ménages par les APL

Le principal objectif poursuivi par les APL est de réduire le coût du logement pour les ménages modestes pour se loger : il s'agit de réduire le taux d'effort net des ménages concernés[186], par rapport au taux d'effort brut[187].

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du taux d'effort des ménages bénéficiaires d'APL dans le parc locatif public, et le compare au taux d'effort des ménages bénéficiaires d'APL dans le parc locatif privé.

Ce tableau connaît une rupture méthodologique sur la période, qui rend malaisé le suivi longitudinal du taux d'effort. En effet, jusqu'en 2021 inclus il prenait en compte les ressources de l'année N-2, tandis qu'à compter de 2022 il prend en compte les ressources calculées en application de la réforme de la contemporanéisation. Toutes choses égales par ailleurs, la prise en compte des ressources contemporaines au dénominateur conduit à minorer le taux d'effort, puisque les ressources ont tendance à augmenter avec le temps. Toutefois, dans le même temps, la contemporanéisation évince des APL les allocataires dont les ressources ont trop augmenté, et augmente donc le taux d'effort toutes choses égales par ailleurs. Ces deux effets ont des impacts contraires sur le taux d'effort.

Sous cette réserve, les conclusions suivantes peuvent en être tirées :

- le taux d'effort net des allocataires du parc public est 45 % moindre que le taux d'effort brut en 2024 (15,1 % contre 27,6 %), ce qui illustre la solvabilisation des ménages par les APL ;

[185] Du fait de la forte inflation entre 2021 et 2024, les niveaux des premier et deuxième déciles de revenus ont vraisemblablement augmenté sur cette période. La proportion de 85 % est donc un minorant, et vraisemblablement davantage de ménages bénéficiaires des APL sont situés en deçà du deuxième décile de revenus, à sa valeur de 2024.

[186] Le taux d'effort net pour un ménage locataire est calculé comme suit : au numérateur, la somme du loyer (net de la RLS) et du forfait charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement, minorée de l'aide au logement ; au dénominateur, les ressources de l'ensemble des personnes du foyer vivant dans le logement (somme du revenu brut annuel, augment des prestations familiales reçues (hors aide au logement) et des *minima* sociaux. *Source* : La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement, exercices 2019-2023*, Cour des comptes, 2025.* Ce taux d'effort est un minorant, puisque le forfait de charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement est généralement inférieur aux charges réelles.

[187] Le taux d'effort brut ne prend pas en compte l'aide au logement au numérateur. Le reste du calcul est identique à celui du taux d'effort net.

- le taux d'effort net des allocataires des APL dans le parc locatif public est nettement moindre que celui du parc locatif privé (15,1 % contre 25,4 % en 2024), ce qui démontre la capacité des loyers bas du parc HLM à solvabiliser les ménages allocataires[188] ;
- en 2024, le taux d'effort net médian des ménages reste stable dans le parc public et diminue dans le parc privé par rapport à 2023.

**Tableau 77 : Taux d'effort brut et net médian des ménages allocataires en locatif ordinaire selon le type de parc, 2019-2024, en %**

| | | 2019 | 2020 | 2021 | Déc. 2022*[189] | Juin 2023 | Juin 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Parc locatif public | Taux d'effort brut | 30,3 | 30,4 | N.D. | 27,3 | 27,6 | 27, 6 |
| | Taux d'effort net | 12,5 | 12,4 | 12,9 | 14,8 | 15,1 | 15,1 |
| Parc locatif privé | Taux d'effort brut | 48,3 | 48,8 | N.D. | 41,1 | 40,9 | 40,6 |
| | Taux d'effort net | 28,1 | 28,5 | 28,5 | 25,8 | 25,8 | 25,4 |

*Source : Notes 2022-2024 de la CNAF concernant le taux d'effort logement des foyers bénéficiaires des aides au logement, sur la base des données définitives (recul de six mois par rapport au mois de droit) ; éléments complémentaires fournis par la CNAF le 10 octobre 2025 ; mission.*

*Note : Ces taux d'effort ne sont calculés qu'au titre de la CNAF, qui représente près de 98 % des ménages allocataires en 2024. Plusieurs catégories de ménages, représentant 26 % du total des foyers allocataires en 2024, sont exclues du champ de calcul du taux d'effort : les foyers dont le responsable de dossier est âgé de 65 ans ou plus ; les foyers dont le responsable de dossier est étudiant ; les foyers dont le responsable de dossier a moins de 25 ans et ne dispose d'aucune ressource ; les foyers dont les deux membres du couple sont bénéficiaires de l'AAH.*

** : Du fait de la réforme de la contemporanéisation, les déterminants de l'indicateur de taux d'effort ont évolué pendant la période. Ainsi, à partir de 2022, le taux d'effort est calculé avec des ressources contemporaines (ressources du treizième au deuxième mois avant le calcul de l'allocation) au lieu de celles de l'année N-2. De ce fait, le mois de référence pour le calcul de l'indicateur, qui était jusqu'en 2021 inclus le mois de décembre de l'année N, est depuis 2022 le mois de juin de l'année N. Cette modification a entraîné une rupture de série. Aussi, le tableau ci-dessus reconstitue une série reprenant les données du mois de juin sur toute la période.*

Dans le parc public, le taux d'effort net médian des ménages bénéficiant des APL varie très peu en fonction du décile de niveau de revenu par unité de consommation : il varie entre 15 et 16 % pour les ménages situés dans les trois premiers déciles de revenus par unité de consommation, qui concentrent une forte majorité des bénéficiaires des APL. Cette stabilité du taux d'effort net selon le niveau de revenus peut s'expliquer par la diminution des APL à mesure que le revenu augmente, ainsi que par l'attribution de logements aux loyers bas (PLAI ou HLMO) aux ménages dont les revenus sont les plus modestes.

Dans le parc locatif privé, les ménages du premier décile de revenu par unité de consommation ont un taux d'effort de 27 %, supérieur à ceux du deuxième décile (22 %). Cet écart peut s'expliquer par des loyers du parc privé nettement plus élevés que ceux du parc public (et à plus forte raison que ceux du parc très social), que les APL peuvent donc ne pas intégralement compenser. Au niveau du troisième décile, la hausse du taux (24 %) peut être expliquée par la baisse puis la perte des APL pour une large partie de ces ménages.

[188] Dans le parc public, 60,7 % des foyers allocataires paient un loyer supérieur au plafond APL. Dans le parc privé, les loyers de 89,4 % des foyers allocataires dépassent ce plafond. *Source : Note concernant le taux d'effort logement des foyers bénéficiaires des aides au logement, sur la base des données définitives 2024 (recul de six mois par rapport au mois de droit), février 2025, CNAF.*

[189] La mission a interrogé la CNAF sur la diminution du taux d'effort net dans le parc privé en 2022 par rapport à 2021, tandis qu'il augmentait en parallèle dans le parc public. La CNAF indique ne pas avoir trouvé d'explication pertinente sur ce point. Elle estime qu'un changement de périmètre de ressources pourrait en être à l'origine car seul le dénominateur a évolué dans le calcul de ces taux.

**Tableau 78 : Taux d'effort net médian des ménages bénéficiant des aides au logement, selon les déciles de niveau de revenu par unité de consommation (UC) de l'année 2022 et le type de parc**

| Décile de revenus par UC | Parc privé | Parc public |
|---|---|---|
| 1er décile | 27 % | 15 % |
| 2ème décile | 22 % | 15 % |
| 3ème décile | 24 % | 16 % |

*Source : CNAF.*

*Note : Ces taux d'effort ne sont calculés qu'au titre de la CNAF, qui représente près de 98 % des ménages allocataires en 2024. Plusieurs catégories de ménages sont exclues du champ de calcul du taux d'effort : les foyers dont le responsable de dossier est âgé de 65 ans ou plus ; les foyers dont le responsable de dossier est étudiant ; les foyers dont le responsable de dossier a moins de 25 ans et ne dispose d'aucune ressource ; les foyers dont les deux membres du couple sont bénéficiaires de l'AAH. Les déciles de revenu 2022 par unité de consommation sont ceux de la population française (recalculé par l'Insee selon la méthodologie CNAF du calcul des unité de consommation qui consiste à majorer de 0,2 UC les familles monoparentales). Ils ont été comparés aux revenus par unité de consommation en 2022 du fichier des foyers allocataire. De ce fait, les ressources pour positionner les foyers dans les déciles sont différentes de celles prises en compte pour le calcul des aides au logement.*

Sur le champ des seules APL, le taux d'effort diminue à mesure que le ménage est plus grand, comme l'illustre le tableau 79. En 2024, le taux d'effort net médian des personnes seules sans enfant est de 20,7 %, contre 17,0 % pour un couple sans enfant et 15,1 % pour un couple avec un enfant. Compte tenu d'un barème d'aides personnelles au logement tenant compte de leurs besoins spécifiques, les familles monoparentales ont un taux d'effort comparable aux familles en couple lorsqu'elles ont un ou deux enfants (de l'ordre de 16 % et 14 %, respectivement). Leur taux d'effort est nettement plus bas à partir de trois enfants ou plus.

**Tableau 79 : Taux d'effort net médian des bénéficiaires des aides au logement, par composition familiale**

| Composition familiale | Taux d'effort (en %) |
|---|---|
| Personne seule | 20,7 |
| Couple sans enfant | 17,0 |
| Famille monoparentale avec un enfant | 15,9 |
| Couple avec un enfant | 15,1 |
| Famille monoparentale avec deux enfants | 13,8 |
| Couple avec deux enfants | 14,4 |
| Famille monoparentale avec trois enfants ou plus | 8,9 |
| Couple avec trois enfants ou plus | 11,6 |

*Source : CNAF-dser - Fichiers Allstat FR6 décembre 2024.*

*Champ : Foyers bénéficiaires d'une aide au logement pour la France entière (exception : étudiants et plus de 65 ans).*

Le taux d'effort net médian des ménages du parc public est stable (autour de 15 %) selon les zones géographiques, tandis qu'il s'accroit dans le parc privé à mesure que la tension locative augmente (21,7 % en zone 3, 26,9 % en zone 2, 35,1 % en zone 1). Cette donnée illustre le fait que les écarts de loyers dans le parc public sont faibles suivant les zones de tension, et sont compensés par une APL plus élevée en zone tendue. À l'inverse, les écarts de loyers du parc privé sont plus importants selon la zone de tension, et les APL ne font que les atténuer sans les annuler (cf. tableau 80).

**Tableau 80 : Taux d'effort net médian des aides personnelles au logement, par zonage 123**

| Zone | Parc privé (en %) | Parc public (en %) |
|---|---|---|
| 1 | 35,1 | 15,5 |
| 2 | 26,9 | 15,0 |
| 3 | 21,7 | 15,1 |

*Source : CNAF-dser - Fichiers Allstat FR6 décembre 2024.*

*Champ : Foyers bénéficiaires d'une aide au logement pour la France entière (exception : étudiants et plus de 65 ans).*

Ramené à l'échelle de l'EPCI, le taux d'effort net médian connaît des variations importantes dans le parc privé : il dépasse 35 % dans 15 EPCI[190], tandis qu'il est inférieur à 15 % dans 23 EPCI[191]. Dans le parc public, le taux d'effort net médian est nettement plus resserré : il est toujours inférieur à 20 % quel que soit l'EPCI, et il est toujours supérieur à 11 % en France métropolitaine[192].

## 4.7. Les aides personnelles au logement permettent de couvrir 29 % du chiffre d'affaires locatif des bailleurs sociaux, mais ne prémunissent pas des risques d'impayés

En juin 2022, 98,2 % des ménages en APL voyaient leur aide versée en tiers payant, un niveau relativement stable depuis décembre 2006, où il était de 98,5 %[193]. C'est un chiffre nettement supérieur à celui de l'ALF (54,6 %) et de l'ALS (41,5 %).

Le versement des APL permet donc aux bailleurs sociaux de sécuriser une partie de leurs recettes locatives auprès des locataires les plus modestes, qui sont *a priori* ceux dont le risque d'impayé est le plus élevé.

Ainsi, les aides personnelles au logement ont couvert 29 % du chiffre d'affaires locatif des bailleurs sociaux en 2023[194]. Ce niveau est en diminution par rapport à 2017, où il était de 42 %.

La part des ménages allocataires en situation d'impayés est nettement supérieure pour les APL que pour les autres aides personnelles au logement (7,8 % contre 2,0 % au 30 juin 2024)[195]. Elle est toutefois inférieure à la part de ménages en situation d'impayés dans l'ensemble du parc social, qui était de 13 % en 2023 (dont 8 % d'impayés multiples)[196]. En outre, le niveau d'impayés général dans le parc social reste stable voire en légère baisse au cours des dernières années[197].

Parmi les allocataires d'APL, les personnes seules ou les couples sans personne à charge sont moins en situation d'impayés (6,7 %) que les ménages avec une ou plusieurs personnes à charge.

---

[190] Ces EPCI sont situés principalement en zone tendue. Ils comprennent notamment la métropole du Grand Paris, Bordeaux métropole (Gironde), la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc (Yvelines), la communauté d'agglomération d'Annemasse-Les Voirons (Haute-Savoie) et la communauté d'agglomération du Grand Annecy (Haute-Savoie).

[191] Ces EPCI sont uniquement des communautés de communes, situées en zone rurale (communauté de communes de la Montagne Noire (Aude), Monts d'Arrée Communauté (Finistère), Communauté de communes Bazois Loire Morvan (Nièvre), à titre d'exemples).

[192] Le taux d'effort net médian le plus bas est atteint dans la communauté de communes de Decazeville (Aveyron) et dans la communauté de communes Buëch-Dévoluy (Hautes-Alpes). Il atteint son maximum dans les communautés de communes de Rhône Crussol (Ardèche) et de Val Vanoise (Savoie).

[193] Source : Les aides personnelles au logement, bilan 2022, *Ministère chargé du logement.*

[194] Source : Panorama du logement locatif social 2025, *ANCOLS.*

[195] Source : *DHUP.*

[196] Source : Enquête annuelle après des locataires du parc social, Panorama du logement social 2024, *ANCOLS*. La notion d'impayés multiples représente la part des ménages ayant déclaré avoir été en situation d'impayés multiples au cours des douze derniers mois.

[197] En 2023, les loyers impayés et charges non récupérées représentent 1,0 % des revenus locatifs en 2023, après une valeur moyenne de 1,2 % sur la période 2018-2022. Source : Perspectives – L'étude sur le logement social, *Banque des territoires, édition 2025.*

### 4.8. Les bailleurs sont exposés de manière différenciée aux APL[198]. En médiane, 47 % des logements des bailleurs sociaux de l'échantillon examiné par la mission sont occupés par des ménages allocataires des APL. Le premier quartile des bailleurs est à 43 %, et le troisième quartile à 52 %. Le risque de fraude sur les aides personnelles au logement apparaît principalement lié aux données déclaratives

Le contrôle des CAF est global, que ce soit dans le ciblage ou dans les modalités de réalisation : sauf cas particulier (cibles spécifiques), il n'y a pas de ciblage par prestation. À l'exception de certaines cibles, les contrôles ont pour objectif premier de rechercher les erreurs déclaratives, et non les fraudes, quand bien même certains contrôles peuvent détecter des fraudes.

En 2024, 16 564 fraudes sur les aides personnelles au logement ont été identifiées par les CAF, soit 35 % du nombre de fraudes sur l'ensemble des prestations servies par les CAF[199]. Le préjudice associé s'élève à 52,94 M€, soit 12 % du préjudice sur l'ensemble des prestations. Ce niveau est en hausse par rapport à 2023 (45 M€) et 2022 (43 M€)

Outre cette fraude identifiée, la CNAF évalue annuellement un indicateur de risque résiduel sur le champ des prestations légales qu'elle verse[200]. Cet indicateur mesure la proportion d'erreurs financières liées à des erreurs dans les données entrantes (déclaration de ressources, situation familiale) par rapport au juste droit, et qui n'ont pas été détectées par les CAF dans le cadre du dispositif de maîtrise des risques. En cas d'indus, il constitue donc un indicateur de fraude potentielle.

Le risque résiduel estimé par la CNAF a augmenté de façon significative entre 2020 et 2022 (+33,8 %)[201]. Sur l'année 2023, elle estime le montant total des indus frauduleux sur les aides personnelles au logement entre 616 et 896 M€ (soit un taux de 5,7 % à 7,6 %). Il s'agit d'une estimation majorante. La CNAF souligne que les aides au logement figurent parmi les prestations les plus risquées, ce qui *« s'explique par l'utilisation de données déclaratives pour calculer le droit »*[202].

---

[198] L'analyse de ce paragraphe est établie en croisant les données de l'ANCOLS sur le nombre de logements par bailleur en 2023 avec les données de la CNAF sur le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement par bailleur social, pour les organismes de logement social dont le nombre de bénéficiaires d'une aide au logement est supérieur ou égal à 100, fourni par la CNAF. Les bailleurs pour lesquels les deux types de données sont disponibles sont au nombre de 289 (soit 77 % des bailleurs présentant plus de 100 logements ou équivalent logements d'après l'ANCOLS), représentant 2 068 165 ménages APLisés (soit 87 % des ménages recensés dans la base de données de la CNAF) et 4 582 342 logements (soit 96 % des logements recensés dans la base de données de l'ANCOLS).

[199] Source : *Réponse écrite de la CNAF au questionnaire de la mission.*

[200] L'indicateur de risque résiduel est estimé à partir de l'enquête annuelle d'évaluation du paiement à bon droit et de la fraude, basée sur un échantillon de 6 000 dossiers d'allocataires de la CNAF toutes prestations légales confondues. Il est calculé à deux échéances : 9 mois, puis 24 mois après le mois où le droit a été versé.

[201] Source : La contemporanéisation du versement des aides personnelles au logement, exercices 2019-2023, *Cour des comptes, 2025.*

[202] Source : *Note relative à l'indicateur de risque résiduel, résultats de l'exercice 2023 à 9 mois, 20 février 2024.*

Selon la CNAF, l'augmentation du risque résiduel serait due, notamment, au développement des données déclaratives lié à la réforme de la contemporanéisation[203]. Elle estime que ce risque pourrait être limité en exploitant les données fiscales et sociales déjà disponibles de manière automatisée[204], et en fondant davantage les ressources prises en compte dans le calcul des aides personnelles au logement sur des données récupérables à la source. D'après la CNAF, de telles évolutions nécessiteraient des modifications d'ordre législatif, mais principalement d'ordre réglementaire.

## 4.9. Les APL peuvent être évaluées positivement : elles apparaissent majoritairement ciblées vers les ménages aux revenus modestes, et contribuent à alléger la charge de leur loyer, davantage que dans d'autres pays européens

Pour 18 %[205] des ménages du premier quintile en France, le loyer ou le prêt constitue une « surcharge » d'après les critères de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), en représentant plus de 40 % du revenu disponible en 2022. Ce niveau de 18 % est inférieur à la moyenne de l'OCDE (29 %). Parmi les autres grands pays de l'OCDE, seule l'Allemagne affiche un taux inférieur à la France, avec 16 % des ménages modestes dont le loyer ou le prêt immobilier représente une surcharge[206].

Aussi, les ménages modestes français sont proportionnellement moins nombreux à supporter un taux d'effort excessif, situation qui est en partie à mettre au crédit des aides personnelles au logement. Celles-ci conduisent en effet à une baisse du taux d'effort médian (cf. partie 4.6). Le mode de calcul des aides personnelles au logement permet, toutes choses égales par ailleurs, au taux d'effort du locataire d'augmenter avec les revenus jusqu'au niveau du revenu d'exclusion des aides personnelles au logement, ce qui va dans le sens d'une redistribution[207].

Les aides personnelles au logement sont ciblées sur les ménages les plus modestes, puisque plus de 85 % des bénéficiaires sont situés sous le deuxième décile de revenus. Toutefois, elles ne prennent pas en compte certaines situations qui peuvent s'apparenter à des effets d'aubaine. À titre d'exemple, les APL sont versées aux étudiants quel que soit le revenu de leurs parents et leur rattachement au foyer fiscal.

---

[203] Avant la réforme de la contemporanéisation, l'ensemble des ressources des allocataires étaient collectées par la CNAF auprès de la DGFiP. Depuis la réforme, une partie des ressources sont collectées par la CNAF via les données du DRM, tandis qu'une autre partie est purement déclarative (cf. partie 3.2). Ainsi, le risque d'erreurs de déclaration sur ces natures de ressources est accru.

[204] D'après les informations fournies par la CNAF à la mission, des réflexions sont en cours concernant la récupération des chiffres d'affaires des micro entrepreneurs auprès de l'Urssaf Caisse nationale. D'autres travaux concernent la récupération des pensions alimentaires versées dans le cadre de l'intermédiation financière assuré par l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires. Aucun arbitrage n'a été rendu concernant l'opportunité de ces échanges de données à la date de la mission, et l'avancement de ces travaux ne permet pas, à ce stade, une projection calendaire. Dans ces deux cas, la CNAF conduit cette réflexion de manière transversale pour le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité et les aides personnelles au logement.

[205] 32 % dans le parc locatif privé et 9 % dans le parc social.[206] *Source : Base de données du logement abordable de l'OCDE ; mission.* Pour l'Union européenne, les données sont issues de l'enquête SRCV (Statistiques sur les revenus et conditions de vie).

[206] *Source : Base de données du logement abordable de l'OCDE ; mission.* Pour l'Union européenne, les données sont issues de l'enquête SRCV (Statistiques sur les revenus et conditions de vie).

[207] *Source : Quelle part du parc social hors QPV est accessible aux ménages les plus modestes, ANCOLS, octobre 2021.*

Les APL étant très ciblées, elles visent des ménages dont les adultes sont rarement en emploi à temps plein[208]. Aussi, et dès lors qu'elles décroissent à mesure que les revenus augmentent, il est important de s'assurer qu'elles ne constituent pas une « trappe à inactivité ». Or, la complexité du calcul de l'APL permet très difficilement d'appréhender l'effet sur l'APL d'une évolution de revenu, toutes choses égales par ailleurs. L'allocation sociale unique devra être calibrée en visant également à éviter ce phénomène.

Concernant le débat sur l'effet potentiellement inflationniste des aides personnelles au logement, la mission renvoie au rapport récemment publié par l'IGEDD qui fait le point sur le sujet[209]. En tout état de cause, cet effet concerne plus spécifiquement le parc privé, dès lors que les loyers du parc social, qui correspond au périmètre de la mission, sont administrés.

## 4.10. Les aides personnelles au logement pourraient être recentrées, en les supprimant pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés ainsi que les étudiants extra-communautaires non-boursiers

Les étudiants percevant généralement peu ou pas de revenus, ils peuvent être bénéficiaires des aides personnelles au logement s'ils en remplissent les autres conditions[210], quel que soit le soutien financier que leur apporte leur famille.

Une première restriction à cette universalité a été apportée en 2016 : depuis cette date, les étudiants rattachés au foyer fiscal de parents redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ne peuvent plus toucher les aides personnelles au logement. Depuis la suppression de l'ISF et la création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en 2017, cette disposition s'applique aux étudiants rattachés au foyer fiscal de parents redevables de l'IFI.

**Cette restriction pourrait être accentuée aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, lorsque ceux-ci appartiennent aux dixièmes de revenus les plus élevés (9ème et 10ème dixièmes). Cette mesure engendrerait une économie estimée à 125 M€**[211]**.** Ce chiffrage ne tient pas compte des effets induits par cette mesure sur les allocations familiales[212], non plus que des phénomènes d'optimisation (détachement du foyer fiscal) et constitue donc un majorant.

**La mise en œuvre de cette disposition nécessite une réforme législative**. Elle nécessiterait des développements informatiques préalables de la CNAF, celle-ci n'ayant à l'heure actuelle pas connaissance des revenus des parents.

---

[208] À titre illustratif, une personne seule sans enfant percevant le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) à temps plein n'est pas éligible à l'APL, quelle que soit sa zone de résidence.

[209] *L'effet inflationniste des aides personnelles au logement demeure à évaluer, rien ne prouve qu'il soit prononcé*, J. Friggit, rapport n° 007987-04, IGEDD, août 2025.

[210] Être français ou en situation régulière sur le territoire, louer à titre onéreux un logement décent, n'appartenant pas à une personne ayant des liens de parenté.

[211] *Source : DHUP.* Ce chiffrage porte sur toutes les aides personnelles au logement, et pas sur les seules APL.

[212] Un étudiant de moins de 20 ans et percevant les aides personnelles au logement est considéré comme n'étant plus à charge de ses parents, et ceux-ci ne peuvent donc pas percevoir d'allocations familiales au titre de cet enfant.

Les personnes de nationalité étrangère remplissant les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article L. 512-2 du code de la sécurité sociale peuvent actuellement bénéficier des aides personnelles au logement au même titre que les Français. **Ce droit pourrait être restreint, pour les étudiants de nationalité hors Union européenne[213], aux seuls bénéficiaires d'une bourse de l'enseignement supérieur sur critères sociaux**. Cette mesure, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2026, aurait un rendement estimé de 200 M€[214]. Elle aurait potentiellement un impact négatif sur l'attractivité de la France pour ces étudiants.

[213] I.e. ressortissants étrangers titulaires d'un visa long séjour ou d'un titre de séjour mentionnés aux articles L. 422-1 à L. 422-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile *[étrangers étudiant en France ou inscrits dans un programme de mobilité]*.

[214] *Source : DHUP.* Ce chiffrage porte sur toutes les aides personnelles au logement, et pas sur les seules APL.

# 5. Deux modulations réglementaires des montants versés par les ménages sont mises en place en fonction de leurs revenus : pour les bas revenus, la réduction de loyer de solidarité ; pour les hauts revenus, le supplément de loyer de solidarité

Les locataires de logements sociaux peuvent se voir appliquer, en fonction de leurs revenus, deux types de modulations sur le montant dont ils s'acquittent au titre du loyer prévu par leur bail : le supplément de loyer de solidarité (SLS) pour les revenus les plus élevés, et la réduction de loyer de solidarité (RLS) pour les revenus les plus faibles.

## 5.1. Le supplément de loyer de solidarité a été renforcé récemment, mais son rendement reste limité et son mode de calcul ne permet pas de corriger certaines distorsions existantes, ce qui plaide pour sa réforme

### 5.1.1. Le SLS a été renforcé par la loi égalité-citoyenneté de 2017

Le SLS vise à réduire l'avantage des loyers modérés procurés par la location d'un HLM pour les ménages dont le revenu dépasse de plus de 20 % le plafond de ressources applicable pour l'attribution de logements financés en PLUS (pour les ménages occupant un logement financé en PLAI ou PLUS) ou dont le revenu dépasse de plus de 20 % le plafond de ressources applicable pour l'attribution de logements financés en PLS (pour les ménages occupant un logement financé en PLS)[215]. Il a pour but d'améliorer l'équité, en faisant davantage contribuer les ménages dont les ressources le permettent, et à inciter à la libération du logement au profit de ménages situés en-dessous des plafonds de ressources.

Le SLS s'applique de plein droit à tous les locataires de logements locatifs sociaux au sens du L. 441-1 du CCH, dès lors que deux conditions sont réunies :

- une condition quant à la **localisation** : le SLS ne s'applique pas dans les logements qui sont situés, ou qui étaient situés au moment de l'emménagement des locataires, dans une zone France ruralités revitalisation ou dans un quartier classé en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)[216]. De surcroît, les programmes locaux de l'habitat (PLH) peuvent déterminer des zones géographiques ou des quartiers dans lesquels le SLS ne s'applique pas, après avis conforme du représentant de l'État[217] ;

[215] En application des dispositions de l'article L. 441-3 et de l'article R. 441-23 du code de la construction et de l'habitation.

[216] Article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

[217] Article L. 441-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

- une condition quant au **revenu** : les locataires de logements sociaux doivent payer un SLS lorsque leurs revenus dépassent d'au moins 20 % les plafonds de ressources applicables pour l'entrée dans le logement social. Ces revenus sont identifiés par les bailleurs lors de l'enquête annuelle « ressources »[218] : les locataires renseignent le nombre de personnes vivant dans leur foyer, déclarent au bailleur social les ressources de l'ensemble de ces personnes et lui communiquent leur avis d'imposition ou de non-imposition à l'impôt sur le revenu. Les ressources prises en compte sont ainsi celles de l'année N-2, quoique des réductions de SLS soient prévues en cas de baisse des ressources depuis cette année de référence. En l'absence de réponse d'un ménage à l'enquête, et après mise en demeure, le bailleur applique un SLS forfaitaire, doté d'un coefficient de dépassement de 14,90[219], ainsi qu'une indemnité pour frais de dossier.

La responsabilité du calcul et de la collecte du SLS incombe aux bailleurs sociaux, selon une formule de calcul décrite à l'encadré ci-dessous. Le SLS s'accroît proportionnellement à la taille du logement. Il augmente également d'autant plus rapidement que les revenus dépassent les plafonds de ressources applicables pour le logement social. Enfin, il est plus élevé en zone tendue qu'en zone détendue.

Le SLS est reversé à 85 % à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au titre de la cotisation principale que lui versent les organismes HLM. Le reliquat est conservé sur les comptes des organismes. Ceux-ci ont la faculté, en application de l'article L. 441-3-2 du code de la construction et de l'habitation, de l'affecter au financement de remises sur le loyer acquitté par les locataires connaissant des difficultés économiques et sociales.

**Encadré 22 : Formule de calcul du SLS**

Le SLS mensuel est calculé selon la formule suivante :

$$SLS = \min(SH \times CDPR \times SLR\,;\, RFR/12 * 30\,\% - LHC)$$

Où :

- SH est la surface habitable du logement ;
- CDPR est le coefficient de dépassement du plafond de ressources applicables pour l'entrée dans le logement social. Ce coefficient est décrit au tableau 81 ;
- SLR est le supplément de loyer de référence (en € / $m^2$), qui varie en fonction de la zone d'habitation. Ce coefficient est décrit au tableau 82. Il est actualisé au 1er janvier de l'année N chaque année en fonction de la variation de l'IRL du troisième trimestre entre N-1 et N-2 ;
- R est le revenu fiscal de référence de l'année N-2 de toutes les personnes vivant dans le foyer ;
- LHC est le loyer hors charges. La somme du loyer hors charges et du SLS ne peut pas dépasser 30 % des ressources des personnes du foyer, comprises comme la sommes des revenus fiscaux de référence des personnes vivant dans le logement.

**Tableau 81 : Coefficients de dépassement du plafond de ressources**

| Taux de dépassement du plafond de ressources[220] | Coefficient appliqué pour le calcul du SLS |
|---|---|
| 20 % | 0,27 |
| De 21 % à 59 % | 0,06 par point de pourcentage de dépassement supplémentaire |
| De 60 % à 149 % | 0,08 par point de pourcentage de dépassement supplémentaire |

[218] Cette enquête est prévue par l'article L. 441-9 du code de la construction et de l'habitation. Tous les deux ans, cette enquête est intégrée dans l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS).

[219] En application de l'article R 441-26 du code de la construction et de l'habitation.

[220] Plafonds PLUS pour les logements PLAI et PLUS, plafonds PLS pour les logements PLS.

| | |
|---|---|
| Au-delà de 150 % | 0,10 par point de pourcentage de dépassement supplémentaire |

*Note de lecture : Un ménage dépassant le plafond de ressources de 61 % se verrait appliquer un coefficient de dépassement de 0,27+0,06*39+0,08*2 = 2,77. Source : Mission, sur la base de l'article R 441-21 du code de la construction et de l'habitation.*

**Tableau 82 : Supplément de loyer de référence, par zone, au 1er janvier 2025**

| Zone | Supplément de loyer de référence (en € / m² / mois) |
|---|---|
| 1 bis | 3,07 |
| 1 | 2,48 |
| 2 | 1,24 |
| 3 | 0,29 |

*Source : Mission.*

Outre le plafond lié au taux d'effort, un deuxième plafond de SLS s'applique aux locataires titulaires d'un bail privé. Pour ceux-ci, la somme du SLS et du LHC ne peut excéder un plafond fixé à l'article D. 441-20-1 du code de la construction et de l'habitation.

*Source : Mission.*

L'article 82 de la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté (LEC) du 27 janvier 2017 a fait évoluer les modalités d'application du SLS :

- les possibilités de moduler le SLS ou de déroger au barème, via les conventions d'utilité sociale des organismes HLM, ont été supprimées ;
- le taux d'effort maximum des ménages soumis au SLS a été porté à 30 % (contre 25 % auparavant) ;
- en cas de défaut de réponse d'un ménage à l'enquête pendant deux ans consécutifs, le ménage perd désormais son droit au maintien dans les lieux s'il est situé dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements.

L'article 86 de la loi de finances pour 2024 a supprimé l'exemption à l'assujettissement au SLS dont bénéficiaient jusqu'alors les locataires résidant, au plus tard le 31 décembre 2014, dans les quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) qui n'ont pas été classés en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Il a également remplacé l'exemption dont bénéficiaient les logements situés en zone de revitalisation rurale (ZRR) par une exemption sur les territoires « France ruralités revitalisation » (FRR), ce qui s'est traduit *in fine* par un élargissement de l'exemption[221].

[221] Toutes les communes auparavant situées en ZRR mais ne répondant pas aux critères pour être classés en zone France ruralités revitalisation ont pu conserver le régime favorable des ZRR, en application de l'article 99 de la loi de finances pour 2025. Au total, 17 681 communes étaient en ZRR au 1er janvier 2023, tandis que 19 934 communes sont classées en France ruralités revitalisation ou bénéficient de ses effets.

### 5.1.2. Plusieurs facteurs limitent le montant collecté par le SLS : 40 % des logements sont exemptés, et plusieurs bailleurs appliquent incorrectement la réglementation. En outre, le statut vis-à-vis du SLS de 12 % des logements n'est pas transmis par les bailleurs sociaux à l'État

Les bailleurs sociaux, en application de l'article L. 441-10 du code de la construction et de l'habitation, doivent communiquer au représentant de l'Etat dans le département du lieu de situation des logements les renseignements statistiques et financiers permettant l'établissement d'un rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département. Ces données sont rassemblées par la DHUP, qui effectue un rapport annuel national. Or pour 12 % des logements sociaux, la DHUP ne dispose pas de ces informations[222].

S'agissant des logements pour lesquels les données sont remontées à la DHUP, le SLS ne s'applique qu'à une partie des logements du parc social. 40 % des logements sociaux sont exemptés du SLS, un niveau relativement stable depuis 2018, où il était de 42 % (cf. tableau 83).

Les exemptions portent sur des logements en zone tendue comme en zone non tendue, avec une proportion toutefois plus forte de logements exemptés en zone 1 (46 %) et relativement moins forte en zone 1bis (35 %). La principale exemption est celle portant sur les QPV, qui représente trois quarts des logements exemptés et qui bénéficie particulièrement à la zone 1, dont 39 % des logements enquêtés sont exemptés à ce titre.

**Tableau 83 : Part des logements exemptés du SLS (en %)**

| Motif | Zone | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| QPV | 1bis | 27 | 23 | 23 | 21 | 18 | 18 | 25 |
| | 1 | 40 | 40 | 41 | 37 | 35 | 34 | 39 |
| | 2 | 38 | 38 | 36 | 33 | 33 | 31 | 35 |
| | 3 | 23 | 22 | 22 | 21 | 20 | 19 | 21 |
| | Total | 33 | 32 | 31 | 29 | 28 | 27 | 30 |
| France ruralités revitalisation / Zone de revitalisation rurale | 1bis | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 3 | 14 | 15 | 16 | 15 | 16 | 15 | 17 |
| | Total | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 6 |
| PLH | 1bis | 7 | 9 | 9 | 10 | 9 | 9 | 9 |
| | 1 | 8 | 6 | 6 | 7 | 8 | 9 | 8 |
| | 2 | 3 | 3 | 4 | 3 | 4 | 3 | 4 |
| | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Total | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |

[222] En 2024, 4 700 491 logements sociaux ont été recensés au cours de l'enquête SLS, tandis que le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) comptabilise 5 367 000 logements la même année. D'après la DHUP, l'écart entre les deux peut s'expliquer partiellement par des différences de périmètre (ex : le RPLS comprend environ 177 000 logements financés par prêts locatifs intermédiaires, non soumis à l'enquête ressources). Toutefois, la DHUP estime que de l'ordre de 12 % des logements qui auraient dû être recensés au cours de l'enquête SLS n'ont pas été enquêtés. Ce chiffre était de 15 % en 2021. La DHUP estime que les bailleurs non déclarants sont a priori des bailleurs sociaux qui n'ont pas ou très peu de ménages assujettis au SLS. Le biais lié à leur non-déclaration serait donc très faible.

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Toutes exemptions** | **1bis** | **36** | **32** | **34** | **32** | **29** | **28** | **35** |
| | **1** | **49** | **47** | **48** | **44** | **47** | **46** | **46** |
| | **2** | **42** | **42** | **41** | **37** | **38** | **37** | **40** |
| | **3** | **38** | **39** | **40** | **37** | **38** | **37** | **40** |
| | **Total** | **42** | **41** | **41** | **38** | **39** | **38** | **40** |

*Source :* Bilans de l'enquête SLS*, éditions 2021-2024, DHUP ; mission.*

La bonne application de la réglementation du SLS par les organismes HLM est vérifiée par l'ANCOLS[223]. Dans la majeure partie de ses rapports de contrôle consultés par la mission, celle-ci n'émet pas de remarques à ce sujet, soit que ce point de contrôlé n'ait pas été abordé, soit qu'il ne donne pas lieu à observations.

Sur un échantillon de 100 rapports publiés en 2023-2025 examinés par la mission, l'ANCOLS a émis des observations quant à l'application du SLS pour 7 bailleurs sociaux (cf. encadré 23). Sur la période 2015-2025, 8 des 128 motifs de sanctions proposés par l'ANCOLS à la ministre du logement concernaient le SLS.

Il convient de noter que si l'organisme de logement social ne met pas en œuvre les moyens nécessaires à l'application du SLS, il est passible d'une pénalité équivalente à la totalité des sommes exigibles non mises en recouvrement[224].

**Encadré 23 : Observations de l'ANCOLS sur l'application du SLS par les bailleurs sociaux**

**Gennevilliers Habitat, exercices 2020-2023**

L'ANCOLS observe que 832 logements ont été exclus du champ d'application du SLS sans que l'organisme ait été en mesure de justifier des raisons de leur exemption. Le manque à percevoir a été estimé à 306 000 € sur la période 2002-2023 par l'ANCOLS.

**Coopérative Centre-Alsace Habitat, exercices 2019-2023**

L'ANCOLS observe que pour deux logements dont les foyers n'ont pas répondu à l'enquête SLS pendant deux années consécutives, l'organisme n'a pas appliqué la perte du droit au maintien dans les lieux.

**Nanterre Coop Habitat, exercices 2018-2022**

L'ANCOLS note qu'il avait été constaté, lors du dernier contrôle, des irrégularités en matière d'application du SLS. Depuis lors, l'organisme a régularisé la méthode de calcul. Toutefois, un programme de 83 logements, financé en ILM (immeuble à loyer moyen) a été exclu à tort du champ d'application du SLS. Le SLS non quittancé sur cette résidence est évalué par l'ANCOLS à 46 200 € sur la période 2021-2023. L'ANCOLS note que *« ce programme est potentiellement occupé par des ménages aux caractéristiques peu sociales mais également par une dizaine de personnes ayant ou ayant eu des liens avec NCH ou la mairie de Nanterre (salarié, administrateur ou proche…). »*

**Corrèze Habitat, exercices 2018-2023**

L'ANCOLS note que l'organisme n'applique les pénalités pour non-réponse à l'enquête SLS que depuis 2023.

**OPH d'Aubervilliers, exercices 2017-2021**

[223] L'ANCOLS indique que le contrôle complet du SLS est réalisé systématiquement pour tous les contrôles d'organismes de logement social implantés au moins en zone de tension B1. En zone B2 et C, il est vérifié de façon simplifiée afin de s'assurer qu'il existe un quittancement pour les personnes dépassant 120 % du plafond PLUS. En cas de contrôle thématique de l'ANCOLS, le sujet peut ne pas être abordé, car le contrôle porte seulement sur le thème annoncé. *Source : ANCOLS.*

[224] Article L. 441-11 du code de la construction et de l'habitation.

L'ANCOLS observe que l'office n'a pas pu justifier d'une enquête SLS avant 2022. Or si le parc de l'office est majoritairement situé en QPV, trois groupes immobiliers ne sont concernés ni par l'exemption QPV, ni par l'exemption PLH.

**SA d'HLM Habitations de Haute-Provence (H2P), exercices 2017-2021**

L'ANCOLS observe que H2P n'a pas procédé à la facturation du SLS pour l'année' 2020.

**Rives de Seine Habitat (résultant de la fusion des OPH de Puteaux, Levallois et Courbevoie), exercices 2016-2021**

S'agissant de l'OPH de Puteaux, l'ANCOLS observe que :

- l'OPH de Puteaux calculait le SLS selon un barème erroné sur la période 2016-2020 (montants minorés de CDPR et de SLR, ainsi que du coefficient de dépassement applicable pour le calcul du SLS forfaitaire en cas de non-réponse à l'enquête ressources), qui minorait le montant applicable. L'ANCOLS note que cette irrégularité avait déjà été relevée dans un précédent rapport de contrôle datant de 2014. Le manque à percevoir entre 2018 et 2020 est compris entre 1,27 et 1,41 M€ ;
- en 2021, des correctifs ont été appliqués, à l'exception des ménages dépassant 200 % des plafonds, pour lesquels le calcul du SLS est resté fortement minoré par rapport à l'application de la réglementation. Le manque à percevoir était toutefois nettement inférieur aux années précédentes (0,04 M€) ;
- l'OPH s'est mis en conformité en 2022.

Par ailleurs, l'ANCOLS relève que les indicateurs socioéconomiques révèlent une situation sociale au sein de l'office moins dégradée que celle rencontrée dans le département[225], alors que le PLH de la communauté d'agglomération Seine Défense prévoit que de l'ordre de 70 % du parc social de l'OPH de Puteaux est exonéré de SLS, aux fins d'une meilleure mixité sociale.

*Source : Échantillon de rapports de l'ANCOLS publiés entre 2023 et 2025 ; mission.*

### 5.1.3. La loi LEC a permis d'accroître de 41 % le produit du SLS, qui atteint 141 M€ en 2024. Ce montant, versé par une minorité de locataires du parc social, reste marginal comparativement au montant des loyers

Le produit estimé des SLS s'élève à 141 M€ en 2024 (cf. tableau 84)[226]. Son montant est relativement stable depuis 2018, après avoir augmenté de 41 % entre 2017 et 2018 en conséquence de la mise en œuvre des dispositions de la loi LEC. Cela représente de l'ordre de 0,6 % des loyers versés par les locataires du parc social en 2023 (21 Md€).

L'augmentation entre 2017 et 2018 a été causée par un accroissement du montant moyen payé par redevable (passage de 103 € à 136 € / locataire), lié au relèvement du plafond de taux d'effort.

À l'inverse, la part des logements dans le champ d'application du SLS occupés par un locataire assujetti, après une période de stabilité entre 2015 et 2018, est en diminution depuis 2018 (passage de 3,66 % à 3,02 %, soit de 91 000 à 81 000 locataires)[227]. En tenant compte des logements exemptés[228], 1,72 % des locataires des logements sociaux gérés par les bailleurs sociaux paient le SLS.

[226] Ce produit est extrapolé par la DHUP sur la base du produit du SLS remonté pour les logements enquêtés sur le mois de janvier de l'année N.

[227] La proportion de ménages dépassant les plafonds de ressources (y compris ceux non soumis au SLS, puisque leurs ressources sont comprises entre 100 % et 120 % du plafond) est également en diminution sur cette période : 9,2 % en 2018, 7,8 % en 2024.

[228] Et hors logements pour lesquels aucune information n'a été renseignée.

**Tableau 84 : Montant total, montant moyen et redevables des SLS, par an**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Montant total annuel (M€) | 107 | 107 | 105 | 148 | 152 | 148 | 130 | 136 | 133 | 141 |
| Montant moyen en janvier | 100 | 102 | 103 | 136 | 144 | 140 | 137 | 136 | 140 | 145 |
| Part des logements dans le champ d'application du SLS occupés par un locataire assujetti (en %) | 3,57 | 3,68 | 3,62 | 3,66 | 3,46 | 3,46 | 3,05 | 3,15 | 2,89 | 3,02 |
| Part des logements dans le champ d'application du SLS dont le locataire s'est vu appliquer un SLS forfaitaire suite à une non-réponse définitive (en %) | N.D. | N.D. | N.D. | 0,8 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,5 |

*Source :* Bilans de l'enquête SLS, *éditions 2021-2024, DHUP ; mission.*

### 5.1.4. Quoique le SLS soit plus élevé en zone tendue, son montant reste faible comparativement à l'écart entre les loyers du parc social et du privé

Le SLS moyen par locataire assujetti est d'autant plus élevé que la zone est tendue : il est de 293 € / mois en zone 1bis, et de 47 € / mois en zone 3 (cf. tableau 85). Ceci peut s'expliquer par le barème du SLS, qui prend en compte la tension locative par le biais du SLR. Celui-ci est en effet dix fois plus élevé en zone 1bis qu'en zone 3 (cf. encadré 22 *supra*).

Ainsi, le SLS accroît le montant versé par le ménage d'un montant représentant en moyenne 50 % du loyer moyen en zone 1bis, contre seulement de 10 % en zone 3.

**Tableau 85 : SLS moyen des locataires assujettis comparativement au loyer moyen de la zone, janvier 2024**

| Zone | SLS moyen (en €) | SLS moyen, en % du loyer moyen de la zone |
|---|---|---|
| 1bis | 293 | 52 % |
| 1 | 218 | 46 % |
| 2 | 133 | 28 % |
| 3 | 47 | 10 % |
| **France entière** | **145** | **30 %** |

*Source :* Bilans de l'enquête SLS, *éditions 2021-2024, DHUP ; mission.*

Le plafonnement du taux d'effort à 30 % affecte une proportion faible de la population : 3,8 % des assujettis au SLS en bénéficient. Cette proportion est toutefois nettement plus élevée en zone 1bis que dans les autres zones (cf. tableau 86). Elle est en baisse depuis 2018, où elle était de 5,5 %.

**Tableau 86 : Proportion des locataires assujettis au SLS bénéficiant du plafonnement du taux d'effort, par zone, janvier 2024 (en %)**

| Zone | Proportion des locataires assujettis au SLS bénéficiant du plafonnement du taux d'effort |
|---|---|
| 1bis | 12,2 |
| 1 | 5,3 |
| 2 | 2,5 |
| 3 | 0,5 |
| **France entière** | **3,8** |

*Source :* Bilans de l'enquête SLS, *éditions 2021-2024, DHUP ; mission.*

Le montant total payé par les locataires (loyer + SLS) reste dans la grande majorité des situations inférieur au loyer d'un logement équivalent dans le parc privé, ce qui limite l'incitation pour les locataires les plus aisés à rechercher des logements correspondant davantage à leurs niveaux de revenus pour libérer leur logement social au profit de ménages plus pauvres. L'ANCOLS[229] a mené une étude étayant cette analyse, selon la méthodologie développée à l'encadré ci-dessous.

**Encadré 24 : Méthodologie développée par l'ANCOLS pour estimer l'écart entre les loyers du parc privé et les loyers et surloyers payés par les assujettis au SLS**

**Comparaison des loyers des parcs privé et social**

À partir de la base RPLS détaillée donnant les loyers par logement, les loyers par m² du parc social et du parc privé ont été calculés (quantiles et moyennes) à l'échelle des zones isoloyers[230], sur la base des données de l'année 2016 ou de l'année 2017, dans les zones couvertes par le réseau des observatoires locaux des loyers (OLL). Le champ de l'étude est restreint aux données de 35 agglomérations.

**Estimation du SLS à la suite de la réforme de la loi « Égalité et citoyenneté »**

Un SLS uniformisé correspondant aux conditions résultant de l'application de la loi « Égalité et citoyenneté » a été estimé pour les ménages soumis au SLS en 2015 – application du barème de droit commun et plafonnement des dépenses locatives (loyer et SLS, hors charges) à 30 % du taux d'effort. Pour cela, ont été utilisées les données (RFR, montant de SLS) par ménage recueillies dans le cadre de l'étude sur les coûts locatifs et les ressources des locataires en 2015. Il s'agit d'un échantillon de ménages, et non de l'intégralité des assujettis au SLS.

**Comparaison entre les dépenses locatives des ménages dans le parc social et des loyers dans le parc privé**

Les dépenses locatives (loyers et SLS, hors charges) des ménages soumis au SLS dans le parc social sont comparées au 1er quartile des loyers (hors charges) du parc privé ainsi qu'à la médiane, à partir de la base de données relatives aux coûts locatifs des OLL. Ce choix se base sur l'hypothèse d'une recherche de logements avec les loyers les plus bas pour les ménages du parc social souhaitant déménager dans le parc privé. Pour chaque ménage soumis au SLS, la dépense locative est comparée au 1 er quartile et à la médiane des loyers des logements du parc privé situés sur la même zone isoloyer et pour lesquels les caractéristiques sont équivalentes au logement occupé dans le parc social.

Cette étude présente une limite importante : elle ne distingue pas ses résultats par type de logement occupé, alors même qu'elle raisonne en fonction des plafonds de ressources. Elle mêle donc des ménages aux ressources différentes, selon qu'ils soient en PLAI / PLUS ou en PLS.

*Source :* La mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : diminution de l'écart entre les loyers des parcs locatifs social et privé à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté », *ANCOLS, mars 2021.*

Malgré la différenciation du SLS en fonction des zones de tension locative, la part des ménages avec des dépenses locatives plus élevées que le premier quartile ou la médiane du parc privé est plus forte en zone détendue (B1 ou B2) qu'en zone tendue (Abis ou A) (cf. tableau 87).

[229] *La mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : diminution de l'écart entre les loyers des parcs locatifs social et privé à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté »*, ANCOLS, mars 2021.

[230] Les zones isoloyers sont des agrégats d'IRIS (îlots regroupés pour l'information statistique) présentant des loyers proches : deux logements d'une même zone isoloyer présentent des loyers au m² relativement proches toutes autres caractéristiques observées égales par ailleurs.

**Tableau 87 : Estimation, post-réforme de la loi LEC, de la part des ménages dont les dépenses locatives (hors charges) dans leur logement social dépasse le premier quartile ou la médiane de loyer du parc locatif privé similaire, selon la zone de tension**

| Zone de tension[231] | Effectif | SLS médian | Part des ménages avec des dépenses plus élevées que le premier quartile du parc privé similaire | Part des ménages avec des dépenses plus élevées que la médiane du parc privé similaire |
|---|---|---|---|---|
| Abis | 9 732 | 245 | 18 % | 13 % |
| A | 4 690 | 121 | 19 % | 10 % |
| B1 | 2 538 | 85 | 29 % | 17 % |
| B2 | 439 | 75 | 54 % | 33 % |
| Total (y.c. zone C) | 17 469 | 164 | 21 % | 13 % |

*Source :* La mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : diminution de l'écart entre les loyers des parcs locatifs social et privé à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté », *ANCOLS, mars 2021.*

Selon une autre étude, menée par l'ANCOLS en 2020 sur un échantillon de 4 000 ménages quittancés du SLS en 2017 et/ou en 2018[232], 18 % ont déménagé. Parmi ceux étant restés dans leur logement, 28 % déclare « penser à déménager », dont 5 % par « contrainte » et 23 % « par souhait ». Plus le niveau de tension locative est élevé, moins le nombre de locataires restés dans leur logement envisagent de déménager.

Par ailleurs, ces ménages étant restés dans leur logement y sont depuis 19 ans en moyenne. L'étude suppose donc que ces ménages sont *« en grande partie des ménages âgés, ayant un fort ancrage dans leur logement, correspondant à un profil socio-démographique très peu mobile »*[233].

Les ménages ayant quitté leur logement sont en moyenne plus jeunes que les ménages y étant restés (47 ans d'âge médian contre 58 ans), payent des loyers plus élevés (charges et SLS compris)[234] et ont des revenus plus importants (revenu médian de 3 000 € contre 2 700 €). **Ils sont 55 % à déclarer que le coût du SLS est intervenu dans leur choix de déménagement, cette proportion étant d'autant plus élevée que le loyer mensuel au m² (charges et SLS compris) est forte** Pour autant, 94 % des répondants sont satisfaits de leur nouveau logement, et les sorties sont pour beaucoup des trajectoires ascendantes (plus de 60 % occupent un logement plus grand, 52 % sont devenus propriétaires[235]).

---

[231] Compte tenu du faible effectif de ménages de la zone C assujettis au SLS et intégrés à l'échantillon (70 ménages), les résultats les concernant ne sont pas présentés ici.

[232] *Étude des facteurs explicatifs de la mobilité des locataires du parc social soumis au supplément de loyer de solidarité*, ANCOLS, 2021.

[233] Cette analyse est confirmée par l'étude de l'ANCOLS *La mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité dans le parc social : diminution de l'écart entre les loyers des parcs locatifs social et privé à la suite de la loi « Égalité et citoyenneté »* de mars 2021. Dans son échantillon, parmi les ménages dans le champ qui ont signé leur bail avant 2000, plus de 8,8 % règlent un SLS. Pour une signature de bail entre 2000 et 2009, ils sont 4,4 %. S'ils ont emménagé depuis 2010, ils sont 1,5 %. Cette situation apparaît cohérente avec le fait que les ménages doivent avoir des revenus inférieurs aux plafonds au moment de l'attribution du logement : plus le temps depuis l'emménagement est long, plus la situation du ménage a pu varier (notamment à la hausse) par rapport à sa situation au moment de l'attribution.

74 % des assujettis au SLS de l'échantillon ont plus de 50 ans. Cette étude conclut donc que les ménages soumis au SLS ont un *« profil peu mobile »* même si l'accroissement du SLS lié à la loi LEC a pu *« participer à la décision de mobilité de ménages plus aisés et ouverts à un déménagement »*.

En lien avec l'âge des ménages concernés, cette étude souligne que les ménages qui acquittent le SLS sont plus souvent en situation de sous-occupation de leur logement : 51 % des couples sans enfant assujettis au SLS occupent un logement de quatre pièces au plus dans le parc social, contre 36 % parmi l'ensemble des locataires du parc social.

[234] 804 € en moyenne contre 669 €, et 700 € en médiane contre 620 €.

[235] La part élevée d'accession à la propriété pourrait être liée au contexte de taux d'intérêt bas pendant la période d'enquête. Elle mériterait d'être à nouveau examinée dans le contexte actuel de taux d'intérêt plus élevés.[236] Paris, Hauts-de-Seine, Val de Marne, Yvelines.

### 5.1.5. 44 % du produit du SLS est concentré sur quatre départements d'Ile-de-France

44 % du produit du SLS est concentré sur quatre départements d'Ile-de-France, ce qui est lié au fait que les zones 1bis et 1 connaissent un SLS moyen plus important. De plus, la part des logements dans le champ d'application du SLS occupés par un locataire assujetti au SLS est plus élevée en zone 1bis : en 2024, cette part s'élève à 5,0 % en zone 1bis, contre de l'ordre de 2,8 % dans les autres zones. Par ailleurs, l'évolution de la part des logements occupés par des assujettis au SLS entre 2018 et 2024 illustre une baisse du revenu moyen des locataires du parc dans l'ensemble des zones, rapporté aux plafonds de revenus (cf. tableau 88).

**Tableau 88 : Part des logements dans le champ d'application du SLS occupés par un locataire assujetti au SLS au mois de janvier de l'année N, 2018-2024, par zone (en %)**

| Zone | 2018 | -2024 |
|---|---|---|
| 1bis | 6,7 | 5,0 |
| 1 | 4,0 | 2,8 |
| 2 | 3,4 | 2,9 |
| 3 | 3,1 | 2,7 |
| **France entière** | 3,7 | 3,0 |

*Source :* Bilans de l'enquête SLS*, éditions 2021-2024, DHUP ; mission.*

En cohérence avec cette différenciation de la zone 1bis, les produits du SLS sont géographiquement très concentrés : quatre départements franciliens[236] représentent 44 % du produit du SLS en janvier 2024, et Paris à lui seul en représente 22 %. Cette concentration se retrouve chez les bailleurs, puisque dix d'entre eux[237] collectent 38 % du SLS en janvier 2024.

[236] Paris, Hauts-de-Seine, Val de Marne, Yvelines.

[237] Paris Habitat, Régie immobilière de la ville de Paris, Immobilière 3F, CDC Habitat social, Seqens, ICF La Sablière, Logement français, Hauts-de-Seine Habitat, Elogie, OPH de Puteaux.

### 5.1.6. Compte tenu de leur taux d'effort bas, les locataires à revenus moyens à élevés pourraient davantage contribuer au financement du logement social, par le biais d'une révision du supplément de loyer de solidarité

Une réforme du SLS, visant à corriger certaines distorsions existantes tout en accroissant son rendement, aurait du sens. En effet :

- à l'heure actuelle, **le loyer n'évolue pas avec le revenu pour** les locataires non bénéficiaires des APL et non assujettis au SLS (soit **50 % des ménages locataires du parc social**). Ainsi, alors que le taux d'effort des ménages les plus modestes peut être relativement important, il peut descendre à des niveaux confortables pour des ménages plus aisés. Dans la logique redistributive propre au parc social, ce taux d'effort devrait *a minima* être constant, et pourrait même être croissant avec le revenu, afin de davantage faire contribuer les ménages qui en ont les facultés contributives ;
- dans sa formule actuelle, **le SLS s'applique indifféremment du loyer payé par le ménage.** Ainsi, un ménage assujetti au SLS mais logé dans un logement dont le loyer est inférieur aux plafonds réglementaires (ce qui est particulièrement le cas des logements sociaux construits avant 1976) continue à bénéficier de ce loyer avantageux. Si le maintien dans le parc de ces bas niveaux de loyers reste un enjeu important pour permettre son accessibilité aux ménages les plus modestes, il n'apparaît pas légitime d'en faire bénéficier des ménages dont les ressources ont augmenté et qui pourraient payer un loyer égal au loyer réglementaire ;
- le barème du SLS est actuellement progressif avec la zone de tension : plus la zone est tendue, plus le SLS est élevé. **Toutefois, ce barème est moins progressif que les loyers du parc privé,** et pourrait donc être accru en zone très tendue sans pour autant atteindre les loyers du parc privé.

**La mission a instruit une réforme du SLS, visant à accroître son rendement tout en traitant en partie les problèmes susmentionnés.** Il s'agit :

- de **renforcer l'équité** de niveaux de loyers entre locataires du parc social, en appliquant, à partir d'un certain niveau de revenus (80 % du plafond PLUS), un complément de loyer pour les locataires dont les loyers sont inférieurs aux loyers réglementaires correspondant à leurs ressources ;
- d'appliquer, en sus de ce rattrapage de loyer, un supplément de loyer aux locataires dont les ressources dépassent les plafonds du PLS ;
- de renforcer l'équité territoriale en supprimant l'exemption prévue dans certains PLH.

#### *5.1.6.1. L'appariement entre le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux et Fidéli permet d'approcher les revenus de plus de trois quarts des occupants du parc social en 2022*

À partir des données disponibles dans le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) et de Fidéli, il est possible de calculer le SLS pour près de 80 % des foyers éligibles (cf. encadré 25).

**Encadré 25 : Appariement des données Fidéli et du RPLS**

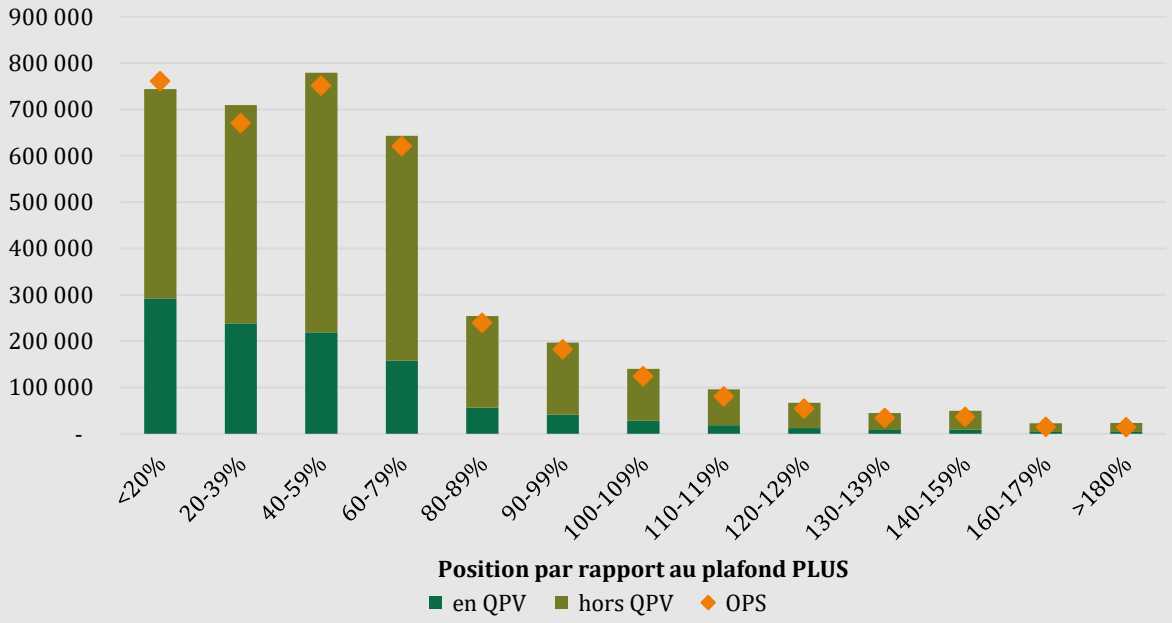
Depuis 2022, le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) intègre l'identifiant fiscal du logement ce qui permet son rapprochement avec les données Fidéli. Le Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique a procédé pour la mission à un appariement de ces deux bases pour l'année 2022 grâce à ces identifiants fiscaux. Au 1er janvier 2022, le parc social de France métropolitaine (hors logements non conventionnés des sociétés d'exploitation mixte (SEM)) était composé de 5 092 250 logements. Parmi ces logements, 13,77 % ne présentent pas d'identifiant fiscal et ne peuvent donc être appariés. Cette proportion baisse à 11,99 % lorsque seuls les logements loués avec un contrat de location sont considérés (soit un échec d'appariement pour 555 831 logements sur 4 608 100).

Après appariement entre la table « logement » et la table « ménage » de Fidéli[238] et apurement des logements dont le loyer n'est pas renseigné dans le RPLS, 3 946 172 logements sociaux occupés sont disponibles pour les analyses. Le revenu fiscal de référence du foyer a pu être identifié pour 3 894 276 logements, **soit une couverture de 76,47 % du parc social métropolitain.**

**Sur le périmètre du parc social France métropolitaine éligible au SLS (hors QPV, hors FRR, hors PLI et hors logement non conventionné), le taux de couverture s'élève à 78,03 % (soit 2 385 591 logements sur 3 057 279).**

**Le positionnement des ménages par rapport aux plafonds PLUS est cohérent avec les résultats observés dans l'enquête sur l'occupation du parc social (**cf. graphique 20). La catégorie de ménage est approchée par le type de ménage fiscal (information essentiellement utilisée pour la définition des familles monoparentales) et le nombre de personnes rattachées au foyer fiscal. L'information sur la présence d'une personne en situation de handicap (ou titulaire d'une carte mobilité inclusion) n'est pas renseignée dans Fidéli. De ce fait, la catégorie du ménage peut être sous-estimée (par exemple, une personne seule en situation de handicap sera classée en catégorie 1 alors qu'elle correspond à un ménage de catégorie 2 dont le plafond de ressources de référence est plus élevé). **Cette mésestimation de la catégorie de ménage peut conduire à supposer qu'un SLS est appliqué à un foyer qui dans les faits n'y est pas soumis.**

**Graphique 20 : Répartition des ménages selon leur positionnement par rapport au plafond PLUS**




*Source : Fidéli 2022, RPLS 2022, OPS 2022 ; Calculs : IGF pôle Science des données ; Champ : parc social conventionné loué avec un contrat de location en France métropolitaine.*

*Source : IGF pôle Science des données.*

[238] Une partie des ménages n'ont pas pu être localisés à leur logement.

Sous l'hypothèse que la situation des ménages reste constante (catégorie de ménage et logement identique au 1er janvier 2023), il est possible d'évaluer le SLS collecté en janvier 2023 (à partir du revenu fiscal de référence 2021).

L'application des plafonds de ressources PLUS et PLS comme plafonds de référence et SLR applicables en janvier 2023 conduit à collecter un SLS de 30,1 M€ au titre du mois de janvier 2023. En tenant compte de la possibilité que les ménages dont les ressources excèdent 200 % des plafonds de référence préfèrent se voir appliquer un SLS forfaitaire (avec un CDPR plafonné à 14,91) plutôt qu'un SLS plus élevé, la collecte du SLS est réduite à 29,0 M€. Cette simulation n'intègre pas les exonérations liées aux programmes locaux pour l'habitat, estimées[239] à environ 1,0 M€ par mois à partir des remontées des bailleurs.

Ce montant est à mettre en regard avec les 11,1 M€ collectés mensuellement selon les informations remontées par les bailleurs sociaux à la DHUP.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cet écart :

- la non déclaration par certains locataires des ressources de l'ensemble des occupants : les revenus fiscaux étant agrégés au niveau du logement, la simulation prend également en compte les ressources d'un occupant éventuellement non déclaré auprès du bailleur ;
- l'absence d'information consolidée sur les PLH et les exonérations prévues par ces programmes (estimées à 1,0 M€) ;
- la non prise en compte des situations de handicap dans la simulation qui conduit à appliquer des plafonds de ressources plus bas (cf. encadré 25) ;
- la mauvaise application du SLR par les bailleurs, certains bailleurs remontent ainsi des données sur des croisement zonage 123 / départements inexistants.

#### *5.1.6.2. La réforme du SLS envisagée par la mission permet de dégager entre 78 et 101 M€ par mois selon le nombre de logements exonérés*

Les données appariées de Fidéli et du RPLS permettent de simuler une réforme du SLS. La réforme envisagée vise à progressivement augmenter les loyers des locataires jusqu'aux loyers plafonds PLUS ou PLS selon leur situation vis-à-vis des plafonds de ressources PLUS, puis à appliquer une version révisée de l'ancien SLS en cas de dépassement des plafonds pour accéder au parc social (au-delà du PLS) :

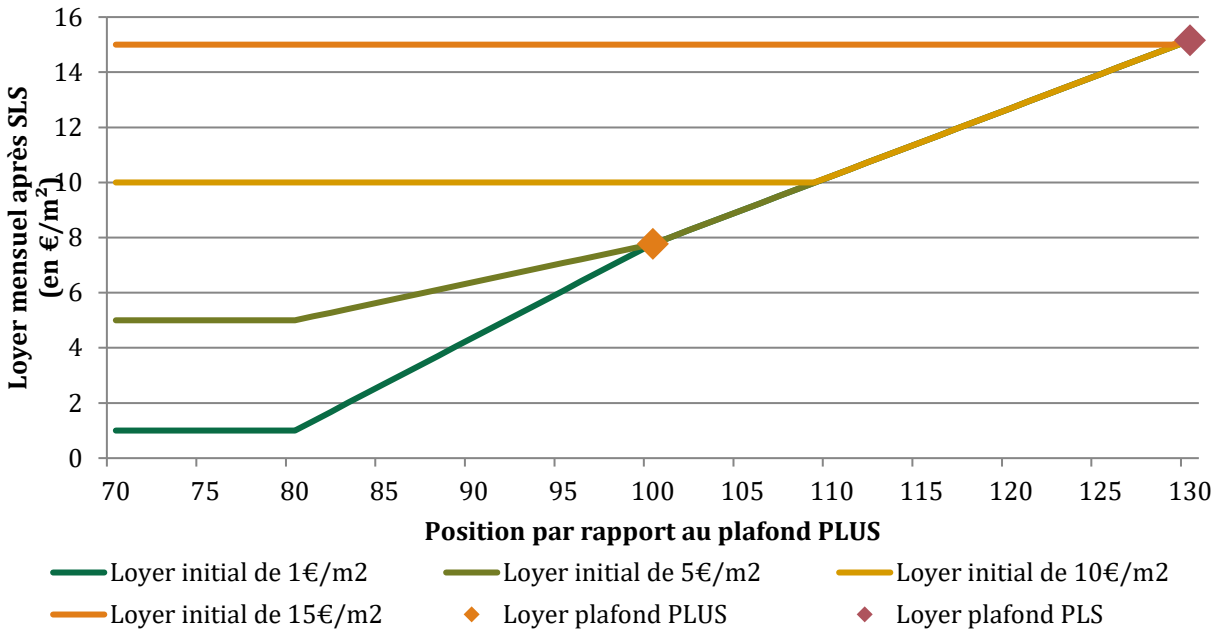
- Entre 81 % et 100 % du plafond PLUS : si le loyer actuel au mètre carré est inférieur au loyer plafond PLUS de la zone 123 du logement, le SLS s'applique et permet d'augmenter progressivement jusqu'au loyer plafond avec un pas de (loyer PLUS – loyer actuel)/20 €/m$^2$ pour chaque pourcentage entier de dépassement. À 100 % du plafond PLUS, le loyer (y compris SLS) quittancé au mètre carré correspond au loyer plafond PLUS (cf. figure 3) ;
- de 101 à 130 % : si le loyer actuel au mètre carré est inférieur au loyer plafond PLS de la zone ABC du logement, le nouveau SLS est fixé à (loyer PLUS – loyer actuel) additionné d'un pas de (loyer PLS – loyer PLUS) /30 €/m$^2$ par pourcentage entier de dépassement. Ce SLS est appliqué dès que cette quantité devient positive si le locataire s'acquitte déjà d'un loyer supérieur au loyer plafond PLUS ;
- à partir de 131 %, le loyer appliqué est le loyer plafond PLS et l'ancienne formule du SLS s'applique avec une version modifiée du CDPR :
  - avant 130 % : 0 point car le rattrapage des loyers plafonds s'applique ;

[239] Un SLS moyen est calculé par zone x département puis est appliqué à une proportion des logements exonérés au titre des PLH. Cette proportion correspond à celle effectivement observée pour ce même croisement (nombre d'assujettis au SLS rapporté au nombre de logements éligibles).

- de 131 à 159 % : 0,06 point pour chaque pourcentage entier de dépassement ;
- de 160 à 249 % : 0,08 point pour chaque pourcentage entier de dépassement ;
- à partir de 250 % : 0,10 point pour chaque pourcentage entier de dépassement.

Cette réforme s'applique y compris aux logements couverts par un PLH ou en FRR. Un scénario envisagé conduit également à l'appliquer pour les logements situés en QPV.

**Figure 3 : Évolution du loyer total après application du premier bloc de SLS à Paris, par niveau de loyer initial**

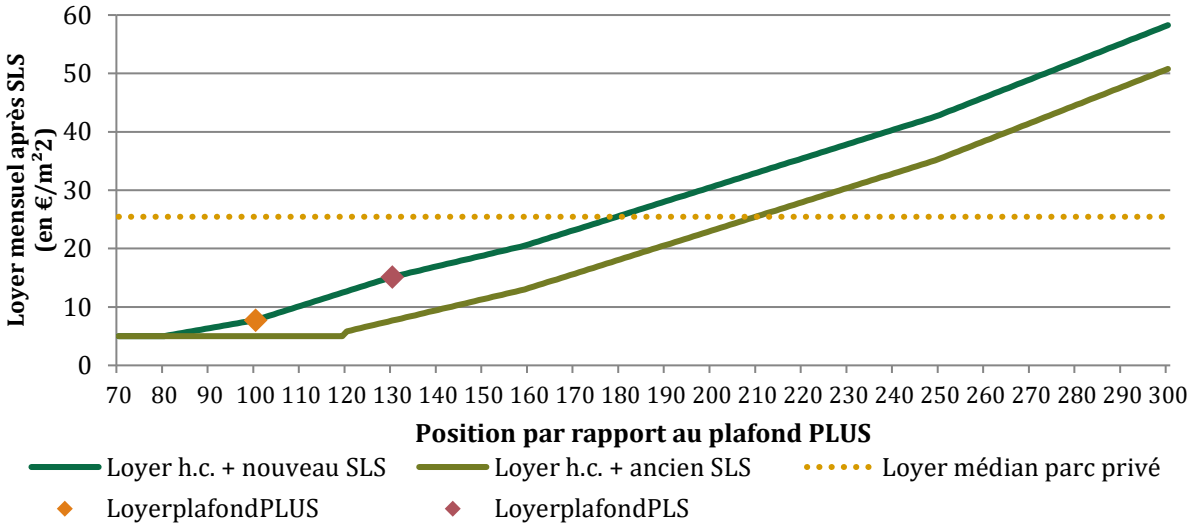



*Source : Mission ; Calculs : IGF pôle Science des données.*

*Note : En zone 1 bis, le loyer plafond PLUS s'élève à 7,7 €/m². Un locataire s'acquittant d'un loyer de 10 €/m² ne se voit pas appliquer de SLS en dessous de 110 % du plafond PLUS car il paie déjà un loyer suffisamment élevé compte tenu de ses ressources. Au-delà de 110 %, le SLS s'applique et fait converger son loyer vers le loyer plafond PLS applicable dans la zone Abis.*

**Pour les ménages les moins modestes, l'application du nouveau SLS conduit à augmenter le prix payé au mètre carré. Le nouveau SLS est d'autant plus marqué que le locataire bénéficie d'un loyer hors charges faible.** Dans le cas d'un logement situé à Paris et loué avec un loyer de base de 5 € par mois et par mètre carré, le loyer total (y.c. SLS) rejoint le loyer médian observé en zone Abis dans le parc privé à environ 180 % de dépassement du plafond PLUS contre 210 % auparavant (cf. figure 4).

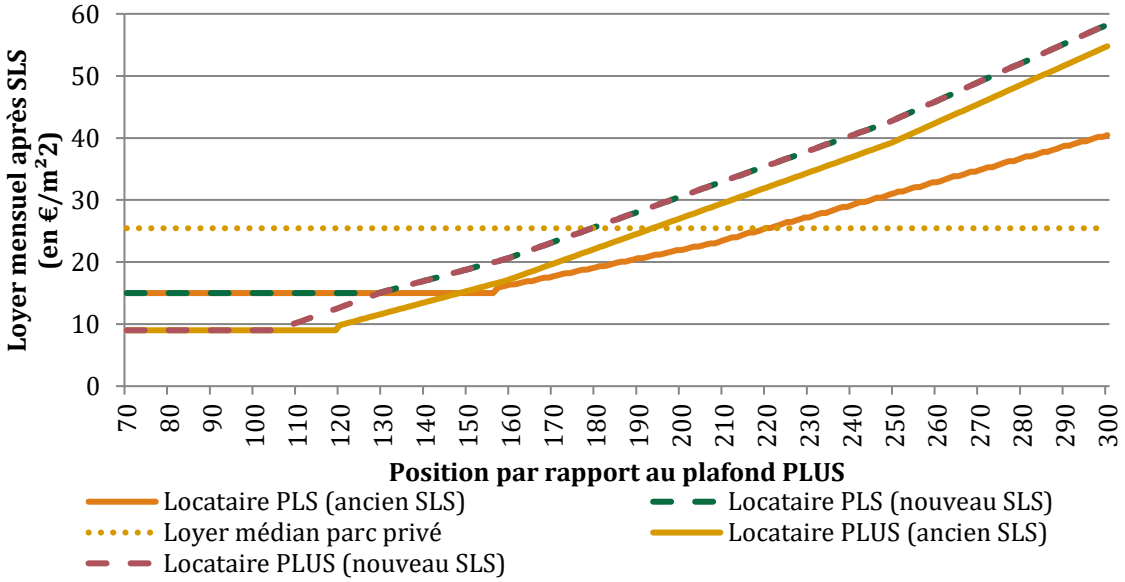
**Figure 4 : Évolution du loyer après application du SLS pour un logement PLUS situé à Paris présentant un loyer de base de 5 €/m²**




*Source : Mission ; Calculs : IGF pôle Science des données.*

**Pour les locataires s'acquittant d'un loyer élevé, l'écart avec l'ancien SLS est moins important (cf. figure 5). Dans le cas d'un logement PLUS en zone 1 bis dont le loyer s'élève à 9 €/m², le rattrapage au loyer plafond PLS ne s'applique qu'à partir de 105 % du plafond PLUS.** En revanche, pour les locataires qui occupent un logement PLS, le nouveau SLS s'applique plus tôt. Ces ménages se voient assujettis au deuxième bloc du SLS dès 131 % du plafond PLUS contre 156 % auparavant (120 % de 130 % du plafond PLUS). Dans cette nouvelle mouture du SLS, les ménages présentant les mêmes ressources finissent toujours pars s'acquitter du même montant mensuel total (loyer y compris SLS), quel que soit le type de logement occupé (PLAI/PLUS ou PLS). Ce qui n'est pas le cas dans le SLS actuel.

**Figure 5 : Évolution du loyer après application du SLS pour un ménage occupant un logement PLUS ou un logement PLS situé à Paris**




*Source : Mission ; Calculs : IGF pôle Science des données.*

*Note : Dans cet exemple, le ménage locataire d'un logement PLUS s'acquitte d'un loyer mensuel de 9€/m² et le locataire d'un logement PLS, d'un loyer de 15 €/m.*

**Un double plafonnement est mis en place au niveau du taux d'effort et du reste à vivre des ménages.** Le cumul du SLS et du loyer hors charge actuel ne peut ainsi dépasser 30 % du RFR mensuel du foyer (35 % en cas de sous occupation[240]) et doit permettre un reste à vivre de 1 000 € mensuel par unité de consommation (RFR mensuel – 1 000 * nb UC). Le plafond retenu est le plus bas des deux.

**Le premier temps de la réforme qui vise à appliquer progressivement le loyer plafond aux locataires dont les ressources excèdent 80 % du plafond PLUS conduit à collecter un SLS de 59,29 M€ par mois auprès de 409 674 foyers assujettis hors QPV (cf. tableau 89).** Parmi ces foyers, 23 411 bénéficient d'un plafonnement du SLS. L'augmentation médiane du loyer mensuel s'élève à 100 €. Cette augmentation est plus marquée en zone 1 bis où l'augmentation médiane est de 181 €. L'application de cette réforme aux logements situés en QPV permettrait de collecter un surplus de 18,75 M€ par mois auprès de 138 291 assujettis. L'augmentation médiane de loyer est plus mesurée pour cette population : elle s'élève à 78 € par mois.

**La seconde partie de la réforme qui vise en particulier les ménages situés au-dessus de 130 % du plafond PLUS permet quant à elle de dégager un potentiel de 22,64 M€ auprès de 109 144 ménages (hors QPV).** Le plafonnement du SLS s'applique pour 9 811 d'entre eux. Ces ménages plus aisés se voient donc appliquer un SLS supplémentaire médian de 80 € par mois. Le SLS total médian pour ces ménages est ainsi de 360 € par mois. L'extension aux logements situés en QPV permettrait un gain de 4,81 M€ auprès de 23 028 nouveaux assujettis.

**L'application de cette réforme aurait permis en 2023, la collecte d'environ 81,92 M€ de SLS chaque mois auprès d'un total de 413 696 ménages (105,49 M€ auprès de 552 137 assujettis avec l'élargissement aux quartiers prioritaires de la politique de la ville).**

**Tableau 89 : Simulation des deux blocs de la réforme du SLS**

| | Champ d'application | Nombre d'assujettis (hors QPV) | Montant (hors QPV) M€ | Nombre d'assujettis (QPV) | Montant (QPV) M€ |
|---|---|---|---|---|---|
| Bloc 1 de la réforme : Convergence vers les loyers plafonds | RFR sup. à 80 % du plafond PLUS | 409 674 | 59,29 | 138 291 | 18,75 |
| Bloc 2 de la réforme : Ajout d'un surloyer | RFR sup. à 130 % du plafond PLUS | 109 144 | 22,64 | 23 028 | 4,81 |
| SLS total | RFR sup. à 80 % du plafond PLUS | 413 696[241] | 81,92 | 138 441 | 23,56 |

*Source : Fidéli 2022, RPLS 2022 ; Calculs : IGF pôle Science des données.*

[240] Le ménage est réputé en sous occupation dès lors que la différence entre le nombre de pièces principales et le nombre d'occupants est supérieure ou égale à deux.

[241] Certains ménages présentent des loyers supérieurs aux plafonds, il ne se voient donc pas quittancer de SLS bien que leurs ressources excèdent les plafonds PLS.

Dans le scénario où la réforme s'applique uniquement aux logements situés en dehors des QPV (afin de poursuivre les objectifs de renfort de la mixité sociale à l'intérieur de ces quartiers), **la réforme du SLS fait peser l'effort pour près de deux tiers sur les foyers dont les ressources excèdent les plafonds PLS** puisque leur SLS représente 52,75 M€ sur les 81,92 M€ escomptés (cf. tableau 90). Pour les ménages dont les ressources se situent en deçà de 130 % du plafond PLUS, le taux d'effort[242] médian après SLS reste contenu en dessous de 20 %. En revanche, pour les ménages les plus aisés, au-delà de 180 % du plafond PLUS, cette réforme se traduit par une forte mise à contribution : leur taux d'effort médian après SLS s'élève à 23,6 % contre 8,6 % avant SLS. Leur taux d'effort avant SLS est 50 % moindre que celui des ménages situés entre 81 et 89 % des plafonds PLUS.

**Tableau 90 : SLS mensuel collecté et taux d'effort par position par rapport aux plafonds de ressources PLUS, hors QPV**

| Position par rapport au plafond PLUS | Nombre d'assujettis | Montant du SLS total en M€ | Montant du SLS, En % du loyer | Taux d'effort médian hors SLS en % | Taux d'effort médian avec SLS en % |
|---|---|---|---|---|---|
| 81-89 % | 63 718 | 0,96 | 2,8 | 16,8 | 17,5 |
| 90-99 % | 56 683 | 2,44 | 9,7 | 15,0 | 16,8 |
| 100-109 % | 61 390 | 4,79 | 16,4 | 14,3 | 17,0 |
| 110-119 % | 65 714 | 8,85 | 27,8 | 14,0 | 18,2 |
| 120-129 % | 51 071 | 11,02 | 45,5 | 13,4 | 19,6 |
| 130 % (plafond PLS) | 4 193 | 1,12 | 56,4 | 12,9 | 20,4 |
| 131-139 % | 32 157 | 9,27 | 60,2 | 12,6 | 20,3 |
| 140-159 % | 40 944 | 15,14 | 74,3 | 11,5 | 20,3 |
| 160-179 % | 18 630 | 9,47 | 97,6 | 10,4 | 20,9 |
| Sup. à 180 % | 19 196 | 18,87 | 155,0 | 8,6 | 23,6 |

*Source : Fidéli 2022, RPLS 2022 ; Calculs : IGF pôle Science des données.*

**L'exonération de SLS pour les logements situés en zone rurale, *i.e.* en zone FRR, diminue le SLS d'environ 4,11 M€ par mois** et soustrait 37 793 ménages au paiement du surloyer (pour un SLS moyen total de 108 € par assujetti et d'environ 1,40 €/m$^2$). Cette exonération aurait du sens, puisque l'application d'un SLS est susceptible d'accentuer la vacance du parc social, et donc de mettre les bailleurs en difficulté dans ces zones.

**Afin d'assurer l'acceptabilité de cette réforme qui conduit à accroitre le taux d'effort des locataires concernés, sa mise en œuvre devrait être progressive.** L'échelonnement du SLS permet également ne pas engendrer une hausse trop brutale du loyer acquitté, en particulier pour les ménages situés entre 81 et 100 % des plafonds PLUS. Dans cette situation, les ménages verraient chaque année leur SLS augmenter (proportionnellement au loyer de base) jusqu'à atteindre le montant de SLS total auquel ils sont assujettis :

- pour les ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLUS, leur SLS augmenterait dans la limite de 5 % du loyer de base (y.c. SLS les années suivantes) ;
- pour les ménages situés entre 100 et 130 % du plafond PLUS, l'augmentation serait plafonnée à 10 % ;
- pour les ménages plus aisés dont les ressources excèdent 130 % du plafond PLUS, l'augmentation serait plus marquée et irait jusqu'à 15 % par an.

[242] Les ressources du ménage correspondent au RFR mensuel, les charges n'entrent pas dans le calcul de ce taux d'effort.

Compte tenu de l'écart entre le SLS collecté et le SLS simulé par la mission, celle-ci n'a pas pu mener cette simulation de manière fiable. Elle recommande, si cette mesure d'économie était retenue, de procéder préalablement à une fiabilisation du SLS collecté, en basant son calcul sur la base de flux de données automatiques[243], sur le modèle mis en place pour le calcul des APL. Cela nécessiterait à la fois une modification législative et des développements informatiques, mais serait une source de simplification pour les bailleurs sociaux (fin de l'enquête SLS, possibilité d'automatiser le calcul du SLS). Par ailleurs, cela permettrait de contemporanéiser la base de revenus employée pour le calcul du SLS. En effet, le SLS est actuellement calculé en fonction du revenu fiscal de référence de l'année N-2. Cela permettrait d'adapter de manière plus rapide le SLS aux revenus. Le rendement d'une réforme du SLS serait incertain si une part significative des locataires concernés quittaient le parc social pour le parc privé. Cela apparaît peu probable à court terme compte tenu des difficultés du parc privé. En tout état de cause, cette augmentation de la mobilité permettrait de réallouer ces logements à loyers plus bas que les plafonds à des ménages plus modestes, et donc potentiellement d'engendrer une économie de dépenses sur les aides personnelles au logement pour ces nouveaux ménages.

Pour que cette réforme représente une économie budgétaire, **le supplément de SLS collecté devrait être fléché pour partie vers le FNAL**, et donc venir réduire les crédits budgétaires qui y sont annuellement alloués. Cette affectation serait cohérente, les aides au logement des ménages les plus modestes étant ainsi financées en partie par les suppléments de loyers dus par des ménages à revenus moyens ou élevés, bénéficiaires des loyers bas du parc social. Cette affectation nécessiterait de doter le FNAL de la personnalité morale, afin de se conformer à la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances[244].

## 5.2. La réduction de loyer de solidarité a été mise en place afin de diminuer le coût des APL pour l'État, au prix d'un mécanisme lourd et complexe. Il n'est pas préconisé de la renforcer

### 5.2.1. La RLS, instaurée en 2018, est un mécanisme pilotable permettant à l'État de réaliser des économies sur les APL, par le biais d'une réduction du loyer des ménages les plus modestes logés dans le parc social

La RLS a été instaurée par l'article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Elle est en vigueur depuis le 1er février 2018.

Cette réduction de loyer doit être appliquée par les bailleurs sociaux à l'ensemble de leurs locataires de logements conventionnés[245] dont les ressources sont inférieures à un niveau de ressources mensuelles maximales fixé par arrêté dans la limite d'un plafond fixé par la loi[246]. Ce plafond dépend de la composition du foyer et de la zone géographique[247]. Les ressources prises en compte sont les mêmes que celles retenues dans le calcul de l'APL (cf. *supra*). Les plafonds en vigueur à la date de la mission sont décrits au tableau ci-dessous. Il convient de souligner qu'ils sont inférieurs aux revenus d'exclusion de l'APL (cf. encadré 21) : tous les bénéficiaires de l'APL ne sont donc pas éligibles à la RLS.

---

[243] Le SLS est actuellement calculé sur la base de données d'enquête collectées par les bailleurs sociaux.

[244] En application de son article 2, *« Les impositions de toutes natures ne peuvent […] être affectées à un tiers […] que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. »*

[245] La RLS est donc réservée uniquement aux locataires du parc locatif social de France métropolitaine et non aux départements et régions d'outre-mer, en raison de la non-ouverture du conventionnement APL sur ces territoires.

[246] Ce plafond légal est indexé annuellement sur l'IRL, sauf disposition contraire des lois de finances.

[247] Le zonage appliqué est le zonage 123, utilisé pour le calcul des aides au logement.

**Tableau 91 : Plafond de ressources pour l'éligibilité à la RLS**

| Composition du ménage | Plafond de ressources (en €) | | |
|---|---|---|---|
| | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 |
| Bénéficiaire isolé | 959 | 895 | 868 |
| Couple sans personne à charge | 1 155 | 1 092 | 1 056 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec une personne à charge | 1 470 | 1 393 | 1 351 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec deux personnes à charge | 1 749 | 1 659 | 1 610 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec trois personnes à charge | 2 141 | 2 036 | 1 967 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec quatre personnes à charge | 2 470 | 2 351 | 2 273 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec cinq personnes à charge | 2 750 | 2 617 | 2 527 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec six personnes à charge | 3 045 | 2 897 | 2 799 |
| Par personne à charge supplémentaire | 297 | 279 | 259 |

*Source : Arrêté du 29 décembre 2023 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables, modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.*

Ces plafonds de ressources ont peu évolué au long du dispositif. Ils ont été réévalués à deux reprises, le 1er janvier 2019 et le 1er janvier 2024. Pour un bénéficiaire isolé en zone 1, le plafond de ressources est ainsi passé de 906 € en 2018 à 915 € en 2019, puis 959 € en 2024.

Le montant mensuel de la réduction de loyer de solidarité est fixé chaque année par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget, dans la limite d'un plafond déterminé par la loi[248]. Le montant mensuel en vigueur à la date de la mission est décrit au tableau ci-dessous.

[248] Ce plafond légal est indexé annuellement sur l'IRL.

**Tableau 92 : Montant mensuel de la RLS à la date du 1er août 2025 (hors colocations)**

| Composition du ménage | Montant mensuel de la RLS (en €) | | |
|---|---|---|---|
| | Zone 1 | Zone 2 | Zone 3 |
| Bénéficiaire isolé | 39,69 | 34,83 | 32,61 |
| Couple sans personne à charge | 47,98 | 42,53 | 39,48 |
| Bénéficiaire isolé ou couple avec une personne à charge | 54,14 | 47,49 | 44,16 |
| Par personne à charge supplémentaire | 7,75 | 6,90 | 6,22 |

*Source : Arrêté du 21 mai 2025 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.*

Ces montants mensuels ont davantage été modifiés que les plafonds depuis la création de la RLS sur la période 2018-2024 :

- une fois en 2018 (au 1er février), en 2019 (au 1er janvier) et en 2024 (au 1er janvier) ;
- deux fois (au 1er janvier et au 1er octobre) en 2020, 2021, 2022, 2023.

D'après la Cour des comptes[249], l'ajustement d'octobre vise à ajuster les forfaits mensuels, afin de respecter au mieux le rendement attendu de la RLS en début d'année. C'est ainsi la cible d'économies budgétaires qui détermine l'ajustement des barèmes et non l'inverse. À titre illustratif, le tableau ci-dessous décrit l'évolution du montant mensuel de la RLS, pour un bénéficiaire isolé en zone 1.

**Tableau 93 : Évolution du montant mensuel de la RLS pour un bénéficiaire isolé en zone 1**

| Période | Montant (en €) |
|---|---|
| 1er février 2018 – 31 décembre 2018 | 31,83 |
| 1er janvier 2019 – 31 décembre 2019 | 32,33 |
| 1er janvier 2020 – 1er octobre 2020 | 49,50 |
| 1er octobre 2020 – 31 décembre 2020 | 34,10 |
| 1er janvier 2021 – 1er octobre 2021 | 46,47 |
| 1er octobre 2021 – 31 décembre 2021 | 52,24 |
| 1er janvier 2022 – 1er octobre 2022 | 50,95 |
| 1er octobre 2022 – 31 décembre 2022 | 48,77 |
| 1er janvier 2023 – 1er octobre 2023 | 52,16 |
| 1er octobre 2023 – 31 décembre 2023 | 54,51 |
| 1er janvier 2024 – 1er juin 2025 | 55,20 |
| 1er juin 2025 - | 39,69 |

*Source : Mission.*

Pour les locataires concernés par la RLS et bénéficiaires des APL, le montant de l'APL perçu est réduit à hauteur d'une fraction de la RLS, fixée par décret dans une fourchette déterminée par la loi[250]. Le décret n° 2018-136 du 27 février 2018 relatif à la baisse de l'aide personnalisée au logement dans le cadre du dispositif de réduction de loyer de solidarité fixe cette réduction à 98 % de la RLS. Le gain de loyer pour les locataires est ainsi très faible, de l'ordre de 0,79 € / mois pour un locataire seul en zone 1 selon le barème applicable au 1er août 2025.

[249] *Source :* Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024, *Cour des comptes, 2025*.

[250] Entre 90 et 98 % de la RLS, en application de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Comme indiqué en partie 4, la RLS permet de diminuer les dépenses d'APL pour l'État, tout en faisant supporter cette économie sur les bailleurs (qui subissent une baisse de leurs recettes locatives) plutôt que sur les locataires, pour lesquels la conjonction de la baisse d'APL et de la RLS est neutre ou légèrement favorable.

En matière opérationnelle, le calcul de la RLS implique la CAF, la MSA et les bailleurs sociaux[251] :

- la CAF et la MSA calculent la réduction de loyer à appliquer pour les ménages bénéficiaires d'APL et la transmettent mensuellement aux bailleurs ;
- certains ménages sont bénéficiaires de la réduction de loyer sans pour autant percevoir l'APL[252], et sont donc les principaux bénéficiaires collatéraux de la réforme : ne touchant pas l'APL, ils ne subissent pas une baisse de leur APL en contrepartie de la diminution de leur loyer. Ces ménages, par rapport aux autres ménages bénéficiaires d'APL, présentent des loyers atypiques (très bas ou très élevés)[253], qui les excluent du bénéfice des APL alors même qu'ils remplissent les conditions de ressources pour bénéficier de la RLS.

  C'est au bailleur social de déterminer si ces ménages doivent bénéficier de la RLS, en identifiant les ménages de leur parc concernés par des niveaux de loyers particulièrement bas ou particulièrement élevés qui les rendrait inéligibles à l'APL, puis en vérifiant leur niveau de ressources[254]. Le graphique 21 décrit cette mise en œuvre.

  Une fois déterminée l'éligibilité du ménage à la RLS, le bailleur social applique la RLS sur la base de la zone géographique et de la composition du ménage[255] ;
- enfin, certains ménages voient leur APL devenir nulle du fait de l'application de la RLS. Ils ne sont donc plus dans les fichiers de la CAF. Les bailleurs sociaux doivent les identifier par eux-mêmes pour leur appliquer la RLS à défaut de quoi ces ménages seraient financièrement pénalisés par la baisse d'APL.

L'évolution des situations des locataires peut entraîner la fin de l'éligibilité à la RLS, ce qui génère des indus qui sont traités au cas par cas. Dans ce cas, le bailleur social est susceptible de récupérer la RLS auprès du locataire. La DHUP[256] estime que cela est *« théoriquement possible si le locataire reste dans le même parc de logement du bailleur mais difficilement réalisable vis-à-vis de locataires ayant quitté leur logement et qui ne sont plus présents et identifiés dans le système d'information du bailleur. Ces situations sont estimées comme étant marginales par la CNAF. »*

---

[251] La gestion opérationnelle ici décrite est issue du guide de l'USH relatif à la réduction de loyer de solidarité, en date du 15 mai 2018.

[252] Ils sont estimés à 42 000 ménages en 2024, à comparer aux 1,7 million de ménages soumis aux APL et bénéficiant de la RLS. La baisse de loyers pour ces ménages est estimée à 19 M€. *Source :* Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024, *Cour des comptes, 2025*.

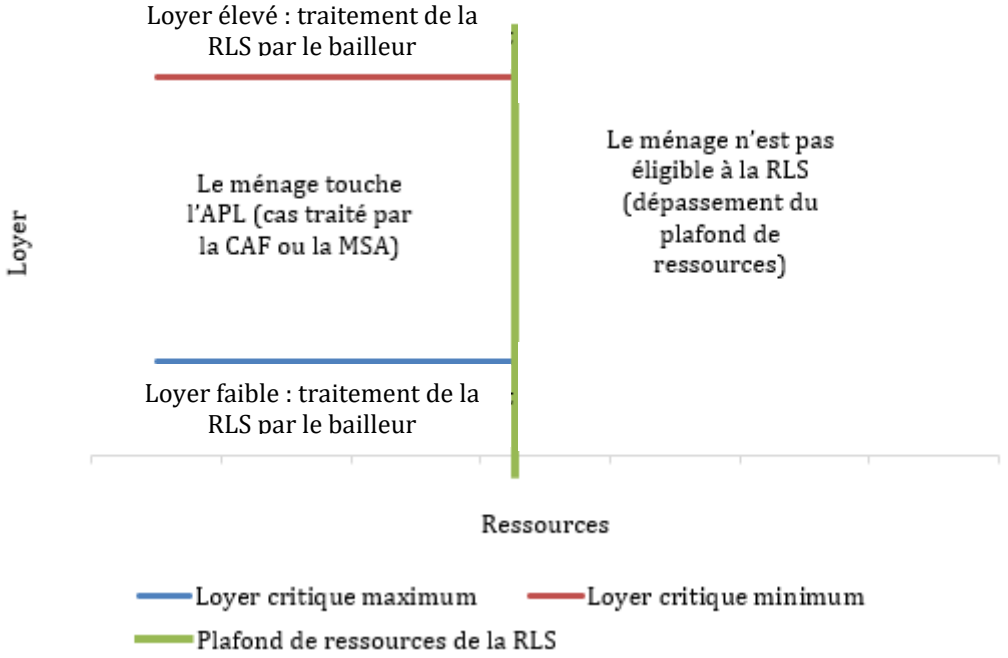
[253] Les montants des loyers concernés dépendent de la taille du ménage et de la zone géographique.

[254] Pour les ménages bénéficiaires des APL, ce sont les ressources contemporaines qui sont comparées à ce plafond de ressources depuis la réforme de la contemporanéisation des APL. Pour l'analyse menée par les bailleurs, qui ne disposent pas des ressources contemporaines, l'USH préconise que les bailleurs se fondent sur les ressources figurant sur l'avis d'imposition N-2 de l'ensemble des occupants du logement, fourni tous les deux ans dans le cadre de l'enquête OPS, ou tous les ans dans le cadre de l'enquête SLS pour les logements qui y sont éligibles. Le montant qui figure sur ces avis d'imposition est alors divisé par douze pour approximer une base mensuelle de ressources. Il convient de souligner que les ressources prises en compte pour le calcul de l'APL, qui sont celles retenues pour le plafond de ressources d'application de la RLS, diffèrent de celles figurant sur l'avis d'imposition.

[255] Les bailleurs sociaux n'ayant pas à leur disposition autant d'informations sur leurs locataires que la CAF et la MSA sur leurs allocataires, ils ne peuvent pas retenir la même définition de la « personne à charge » que celle retenue pour le calcul des APL et l'application de la RLS. L'USH préconise aux bailleurs de retenir comme « personnes à charge » pour le calcul de la RLS les enfants de moins de 21 ans du titulaire du bail ou de son conjoint, ainsi que les ascendants de plus de 65 ans du titulaire du bail ou de son conjoint.

[256] *Source : Réponse de la DHUP à la trame d'entretien de la mission.*

**Graphique 21 : Schéma d'application de la RLS, selon le loyer et les ressources des ménages**




*Source : Mission, sur la base d'un graphique de l'USH (guide relatif à la RLS, 2018).*

Saisi sur le projet de loi de finances pour 2017, le Conseil constitutionnel[257] a décidé que :

- **la RLS ne méconnaissait pas les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques** ;
- **la RLS ne portait pas une atteinte disproportionnée au droit au maintien des contrats légalement conclus et à la liberté contractuelle, et ne portait pas atteinte à des situations légalement acquises**.

### 5.2.2. Les parties prenantes de la RLS critiquent la lourdeur et la complexité du dispositif

Les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent :

- pour l'administration centrale, la lourdeur juridique de la RLS ;
- pour la CNAF, la complexité informatique de sa mise en œuvre ;
- pour les bailleurs sociaux, les difficultés de compréhension de la RLS par les locataires. La RLS se traduit en effet par des lignes supplémentaires figurant sur les avis d'échéance des locataires, et des variations annuelles ou semestrielles qui dépendent des textes réglementaires décrits *supra*, et sont indépendantes de la situation des locataires.

[257] Décision 2017-758 DC.[258] Sur un échantillon de 100 rapports de contrôle de l'ANCOLS examinés par la mission, 7 rapports pointent un manquement du bailleur social vis-à-vis de la recherche de ces locataires bénéficiaires. Il s'agit des rapports de contrôle portant sur les organismes HLM suivant : Coopérative Centre Alsace Habitat (exercices 2019-2023), SEM Sarreguemines Confluences Habitat (exercices 2018-2022), Agen Habitat (exercices 2018-2022), Elogie-Siemp (exercices 2018-2022), Régie Immobilière de la Ville de Paris (exercices 2018-2022), Paris Habitat et Aximo (exercices 2018-2022) et Corrèze Habitat (exercices 2018-2023).

Par ailleurs, tous les bailleurs sociaux ne recherchent pas, au sein de leurs locataires, lesquels sont non assujettis aux APL et légalement bénéficiaires de la RLS. Ce cas de figure se rencontre dans des organismes de toute taille[258]. La non-application de la réglementation par ces bailleurs illustre, d'une part, la complexité du dispositif, d'autre part l'absence d'incitation des bailleurs à la mettre en œuvre, compte tenu qu'elle se traduit par une baisse de recettes.

### 5.2.3. La RLS a plafonné à 1,3 Md€ avant de baisser de 200 M€ en 2025 en contreparties d'engagements d'investissement de la part du secteur

Le montant total de la RLS est décrit au tableau suivant. Après une montée en puissance de 2018 à 2020, la RLS a depuis connu une certaine stabilité de 2020 à 2024, autour de 1,3 Md€. En effet, le Pacte d'investissement pour le logement social[259] a stabilisé le rendement de la RLS à 1,3 Md€ par an sur la période 2020-2022, au lieu de 1,5 Md€ envisagés initialement, afin de soutenir l'objectif d'agrément de 110 000 nouveaux logements locatifs sociaux, dont 40 000 PLAI, et de la rénovation thermique d'au moins 115 000 logements. Comme souligné dans l'annexe II, ce niveau d'agréments et de rénovations n'a pas été atteint.

Le rendement budgétaire de la RLS à 1,3 Md€ a été maintenu au-delà de la durée du Pacte, jusqu'en 2024 inclus.

La loi de finances pour 2025 prévoit une RLS à hauteur de 1,1 Md€, dans le cadre d'une feuille de route signée par la ministre chargée du logement et l'Union sociale pour l'habitat en février 2025, afin de donner des marges d'investissement aux bailleurs permettant d'atteindre les objectifs suivants : 116 500 nouveaux logements sociaux, dont 16 500 dans le cadre du renouvellement urbain, et au moins 120 000 rénovations énergétiques engagées sur l'année.

**Tableau 94 : Rendement et objectifs annuels de la RLS (en Md€)**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Prév. 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cible budgétaire | 0,80 | 0,89 | 1,30 | 1,28 | 1,33 | 1,30 | 1,31 | 1,10 |
| Rendement annuel | 0,81 | 0,90 | 1,27 | 1,28 | 1,31 | 1,29 | 1,36 | N.D. |
| Écart | 0,01 | 0,01 | -0,03 | 0,00 | -0,02 | -0,01 | 0,05 | N.D. |

*Source :* Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024*, Cour des comptes, 2025.*

La RLS concerne 1,7 million de ménages allocataires des APL en janvier 2025[260], ainsi que 42 000 ménages non allocataires[261].

[258] Sur un échantillon de 100 rapports de contrôle de l'ANCOLS examinés par la mission, 7 rapports pointent un manquement du bailleur social vis-à-vis de la recherche de ces locataires bénéficiaires. Il s'agit des rapports de contrôle portant sur les organismes HLM suivant : Coopérative Centre Alsace Habitat (exercices 2019-2023), SEM Sarreguemines Confluences Habitat (exercices 2018-2022), Agen Habitat (exercices 2018-2022), Elogie-Siemp (exercices 2018-2022), Régie Immobilière de la Ville de Paris (exercices 2018-2022), Paris Habitat et Aximo (exercices 2018-2022) et Corrèze Habitat (exercices 2018-2023).

[259] Signé le 25 avril 2019 par le Premier ministre, le ministre de l'économie et des finances, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, le ministre chargé de la ville et du logement, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'action et des comptes publics, l'USH et les familles HLM qui la composent, la Caisse des dépôts et consignations et Action logement.

[260] *Source : DHUP.*

[261] Source : Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024, *Cour des comptes, 2025.* Ce chiffre n'a pu être actualisé par la mission.

### 5.2.4. La péréquation vise à corriger les effets anti-sociaux de la RLS, en répartissant son coût uniformément sur les bailleurs sociaux au prorata des loyers de l'ensemble de leur parc social, plutôt que sur les seuls loyers des ménages les plus modestes

En l'absence de mécanisme de péréquation, les bailleurs sociaux logeant la plus grande part d'allocataires des APL seraient les plus affectés financièrement par la RLS. L'incitation des bailleurs à loger les ménages les plus modestes en serait amoindri. Aussi, l'article 126 sus-cité met en place un mécanisme de péréquation entre organismes de logement social, codifié au II de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, par le biais d'une modulation des cotisations CGLLS :

- la cotisation principale à la CGLLS est réduite d'une montant égal au montant des RLS appliquées au cours de la période de référence, multiplié par un coefficient de variation du montant de la RLS prévu l'année de la contribution ;
- cette même cotisation est majorée en appliquant un taux à la part de l'assiette correspondant aux loyers des logements conventionnés, hors SLS.

Si, au terme de ce calcul, la cotisation à la CGLLS devient négative, l'organisme bénéficie d'un reversement de la CGLLS.

Le taux appliqué à la majoration et le coefficient de variation appliqué à la réduction sont fixés par arrêté des ministres chargés du logement, de l'économie et des finances, afin que la somme totale des réductions et majorations prévues dans le cadre de la modulation soit égale à +300 M€, soit le niveau de réduction de la cotisation des bailleurs sociaux au FNAP consentie par l'État au titre des mesures de compensation de la RLS (cf. *infra*).

Ce mécanisme fait ainsi reposer la contribution des bailleurs au titre de la RLS non pas sur les loyers perçus auprès des bénéficiaires de la RLS, mais sur l'ensemble des loyers de leur parc.

Toutefois, la réduction de 300 M€ de la cotisation CGLLS mise en œuvre depuis 2020 a été appliquée par le biais d'une réduction des majorations de cotisation CGLLS dues par les bailleurs sociaux qui subissent une RLS relativement moins élevée que la moyenne**.** Les seuls bailleurs concernés par cet allègement sont donc ceux dont les locataires bénéficient proportionnellement moins des APL, et donc relativement plus aisés[262].

En 2024, la modulation bénéficie principalement aux OPH, qui bénéficient d'une minoration nette de 182,3 M€, contre 101,5 M€ pour les ESH, 11,1 M€ pour les coopératives et 6,5 M€ pour les SEM. Cette modulation compense le fait que les OPH supportent une part plus importante de la RLS, relativement au montant total de leurs loyers conventionnés.

### 5.2.5. En synthèse, la RLS permet à l'État de réaliser des économies budgétaires pilotables au prix d'un mécanisme complexe, source de coûts de gestion, d'erreurs et d'effets de bord problématiques, et difficilement lisible pour les locataires

Du point de vue budgétaire, la RLS a atteint l'objectif qui lui avait été fixé : il permet de contraindre la dépense d'APL en abaissant le niveau des loyers du parc social. Il s'agit d'un mécanisme qui est pilotable finement, en témoigne les faibles écarts entre la cible budgétaire et le rendement présentés au tableau 94. En outre, la RLS permet de diminuer le niveau de la dépense publique, là où un prélèvement sur les loyers des bailleurs au même niveau que la RLS aurait maintenu la dépense d'APL tout en accroissant le niveau de prélèvements obligatoires.

[262] *Source : Réponses de la CGLLS aux questions de la mission.*

La RLS constitue également un levier de négociation de l'État, puisque son niveau peut être modulé à la baisse pour inciter les bailleurs, par le biais d'une contractualisation avec l'État, à renforcer leurs investissements, comme c'est le cas en 2025 (cf. *supra*).

Du point de vue social, la RLS permet de réaliser des économies sur les APL sans pénaliser financièrement les locataires modestes concernés. En effet, l'effort est supporté par les bailleurs sociaux, par le biais d'une diminution de leurs loyers vis-à-vis de ces ménages. Toutefois, en réduisant les fonds propres des bailleurs, elle a un impact sur leur capacité d'investissement, et donc indirectement sur leur production nouvelle pour répondre aux besoins des ménages les plus modestes non logés aujourd'hui dans le parc, ou leurs réhabilitations.

Par ailleurs, en ponctionnant les loyers perçus par les bailleurs sur les seuls ménages allocataires des APL, la RLS risque de pénaliser les bailleurs les plus sociaux, en ce qu'ils logent une part plus importante de ménages aux revenus les plus modestes. Pour limiter cet effet de bord, une péréquation a été mise en place entre les bailleurs, qui transforme la RLS en prélèvement sur les loyers mais qui brouille la lisibilité des paramètres de cotisations de la CGLLS. En outre, cette modulation ne s'ajuste qu'avec retard.

D'un point de vue administratif, si la Cour des comptes estime que la mise en œuvre de la RLS *« n'est pas une activité chronophage pour les administrations »*[263], Il convient toutefois de souligner que de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné la complexité du dispositif, son illisibilité pour les locataires et les importants coûts de gestion qu'il engendre, même s'ils sont difficiles à estimer. En outre, l'analyse supra des rapports de l'ANCOLS montre que l'application de la réglementation par les bailleurs sociaux est inégale, s'agissant de la recherche des bénéficiaires de la RLS non allocataires des APL.

### 5.2.6. La mission n'a pas retenu une taxation renforcée du chiffre d'affaires des bailleurs

Parmi les pistes d'économies envisageables dans le cadre de la présente revue de dépenses, la mission a examiné les effets d'un rehaussement du niveau de la RLS. Celle-ci était de 1,3 Md€ en 2023 et en 2024. Si la RLS était rehaussée de 1 Md€, pour atteindre 2,3 Md€, cela resterait compatible avec le maintien d'un autofinancement global positif au niveau du secteur du logement social. Ces réformes affecteraient toutefois fortement à la baisse l'autofinancement des bailleurs, ce qui aurait un impact négatif sur leur investissement dans la production et la rénovation de logements, quand bien même une révision des paramètres de modulation de la RLS serait mise en œuvre pour en cibler l'effet sur les organismes dégageant l'autofinancement le plus important ou comportant le potentiel financier le plus élevé. Cela entraînerait donc une baisse des recettes de TVA associées. Cette mesure nécessiterait des mesures législatives[264] et réglementaires.

**Cette piste d'économie n'est pas retenue par la mission.**

[263] Source : Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la RLS, exercices 2020-2024, *Cour des comptes, 2025*.

[264] Afin de rehausser les plafonds applicables à la RLS, prévus à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, et de faire évoluer les règles applicables à la cotisation CGLLS prévues à l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation.

**Annexe I**

# LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 : Allouer le produit d'une partie des économies présentées dans le rapport de synthèse à la refonte du zonage 123. Engager une réflexion pour faire reposer les zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement *[DHUP]*.**

**Proposition n° 2 : Donner aux préfets la possibilité d'appliquer des sanctions pécuniaires aux réservataires n'atteignant pas les seuils de la loi LEC *[DHUP]*.**

**Proposition n° 3 : Développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont la faculté, notamment par une simplification des attributions de PLS, et une sécurisation de l'accession des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue *[DHUP]*.**

**Proposition n° 4 : Engager une réflexion pour que les baux nouvellement conclus par les bailleurs sociaux soient d'une durée limitée. Rehausser de 65 ans à 70 ans la limite d'âge permettant de bénéficier du droit au maintien dans les lieux *[DHUP]*.**

**Proposition n° 5 : Instruire la possibilité de rendre obligatoire la réévaluation annuelle des loyers sociaux à l'IRL.**

**Proposition n° 6 : Produire une part plus importante de logements PLAI. Pour les nouvelles opérations, instruire la possibilité de réduire les plafonds de loyers PLAI, et d'augmenter les plafonds de loyers PLUS *[DHUP]*.**

# ANNEXE II

# L’investissement dans le parc social

# SYNTHÈSE

**Le parc social représente aujourd'hui plus d'une résidence principale sur six. Les soutiens publics en faveur de son développement s'élèvent à 7,1 Md€ en 2024**. Le parc social français est le premier de l'Union européenne, en taille, et le seul dont l'expansion a été continûment poursuivie à date.

Le logement social a joué son rôle d'amortisseur lors du retournement du marché de la construction, mais présente des volumes de construction neuve tendanciellement inférieurs à l'avant Covid. Le nombre de logements agréés est en effet passé de 105 000 en 2019, à 85 381 en 2024, soit une baisse de 20 %, et a atteint son plus bas niveau depuis quinze ans en 2023 avec 82 000 agréments. Les agréments et les mises en chantier reprennent en 2024 et 2025, mais restent en deçà des objectifs fixés (cible de 100 000 agréments hors ANRU).

Plusieurs sous-jacents (croissance démographique, décohabitation des ménages, vieillissement et tension sur la demande) justifient la croissance du parc de résidences principales dans les prochaines années, ainsi que l'adaptation du parc social, y compris par conventionnement du parc privé existant. Dans un contexte difficile pour le parc privé, la production de logements sociaux apparaît relativement plus résiliente.

La production nouvelle de logements sociaux est plus dynamique dans les régions où le parc social est historiquement moins présent (bassins de vie des métropoles, Sud Est et façade Atlantique). En 2024, 37 % des logements agréés le sont en zone A, 45 % en zone B, et 18 % en zone C. Cette recomposition géographique traduit un effort pour mettre en adéquation l'offre avec la demande. La production nouvelle de LLS favorise également davantage que par le passé les plus petites typologies : les T1 et T2 représentent 40 % des logements sociaux mis en service après 2019, contre 27 % du parc social dans son ensemble.

La dynamique d'extension du parc social a été soutenue par une législation volontariste, marquée historiquement par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de l'année 2000, qui impose aux communes les plus peuplées de disposer d'une part minimale de logements sociaux au sein de leur parc résidentiel.

Le parc social présente une meilleure performance énergétique que le parc français dans son ensemble : il compte 7,4 % de passoires thermiques (F & G) en 2024, contre 14 % pour le parc total. Les étiquettes E représentent 15 % du parc social. Depuis 2022, les volumes de logements faisant l'objet d'une rénovation énergétique avec changement d'étiquettes avoisinent les volumes de la production (80 000 logements rénovés en 2024).

Le développement (production et rénovation) de l'offre sociale est soumis à différents freins :

- des freins financiers et économiques : absence de modèle économique pour la rénovation en zone détendue, rareté et cherté du foncier en zone tendue, hausse généralisée des coûts de la construction (+25 % entre 2019 et 2025 d'après la Banque des territoires). D'un point de vue conjoncturel, la hausse soudaine du taux du livret A apparaît comme un des principaux facteurs de la baisse de production observée en 2023 et 2024 ;
- des freins politiques et / ou relatifs au droit de l'urbanisme.

**Les bailleurs sont confrontés à un arbitrage d'investissement entre production et rénovation, et privilégient cette dernière du fait du calendrier de la loi Climat et résilience**, qui implique l'éradication à horizon 2034 de tous les logements dont l'étiquette DPE est E, F ou G. La SNBC prévoit une rénovation quasi-intégrale du parc d'ici 2050. L'hypothèse centrale de la Banque des territoires prévoit qu'à objectif de production de

77 000 logements en moyenne par an entre 2025 et 2050, les échéances de rénovation de la loi Climat et résilience pourront être atteintes, mais celles de la SNBC ne le seraient qu'à hauteur de 60 % en 2050. L'étude *Perspectives 2025* prévoit 3,2 millions de logements à produire d'ici 2063, et 5,3 millions de logements à rénover.

Le modèle économique du logement social est historiquement fondé sur deux piliers : le réemploi des fonds propres dégagés par les loyers des opérations amorties et les prêts à long terme de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Une large gamme de soutiens publics, de nature budgétaire ou fiscale, vise à ajuster les équilibres de ce modèle aux objectifs de la politique publique. **Les concours publics au développement du parc social se décomposent comme suit, d'après les chiffres du Compte satellite du logement (CSL) et les données fiscales pour 2024 :**

- les aides fiscales représentent le premier poste, à hauteur de 3,69 Md€ (52,1 % du total) ;
  - toutes APU, le coût de la TVA à 5,5 % s'élève à 1 040 M€ en 2024. Celui de la TVA à 10 % s'élève à 970 M€. Ces dépenses sont en baisse respective de 8 % et 2 % entre 2022 et 2025 (prévisionnel DGFIP).
  - les exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'élèvent à 1,66 Md€ (auxquels s'ajoute l'abattement de 30 % en QPV, de 317 M€) ;
  - divers autres dispositifs fiscaux totalisent 25 M€ de dépense ;
- les subventions d'investissement constituent le second poste à hauteur de 288 M€ s'agissant du FNAP (4,1 %), et de 1,18 Md€ s'agissant des collectivités (16,7 %) ;
- l'avantage de taux, qui correspond à la différence entre les taux des prêts sur fonds d'épargne distribués par la Banque des territoires et les taux de marché, procure un équivalent subvention à hauteur de 1,17Md€, soit 16,5 % du total ;
- les subventions, titres participatifs et prêts financés par la PEEC totalisent 750 M€ (10,6 %).

Ces concours publics visent à faciliter, chacun à leur manière, l'équilibre des opérations sociales, lors de leur réalisation ou sur le long terme. La cherté des zones tendues, et au contraire la faible rentabilité des projets en zone détendue, conduisent la politique publique à intervenir dans ces différents contextes. Ces différentes aident concourent à la construction de 12 Md€ de patrimoine chaque année[1], formant un capital qui a vocation à demeurer dans le parc de résidences principales, et qui permet des loyers bas pour les ménages occupants.

Le dénominateur commun de ces différents financements est leur caractère largement débudgétisé, qui tend à rendre plus difficilement perceptible leur poids pour la solidarité nationale, et qui accroît la complexité du pilotage de la politique publique. De fait, depuis le retrait de l'État du financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en 2018, celui-ci ne mobilise plus de fonds budgétaires en faveur de la production de logements sociaux ou de leur rénovation (hormis à l'occasion du plan de relance et exceptionnellement en 2023). Ces dispositifs se distinguent ensuite par la temporalité de leur intervention, par leur caractère plus ou moins ciblé en fonction de la zone ou du degré social de l'opération, ainsi que par l'identité de l'acteur qui les supporte (État, collectivités, Banque des Territoires et Action Logement).

La mission formule deux séries de recommandations : la première a vocation à mettre en cohérence et rationnaliser les financements publics alloués à l'offre, en renforçant leur ciblage autant que possible. La seconde vise à lever les freins locaux au développement du parc social, en alignement avec une répartition clarifiée des compétences de chaque échelon.

[1] Soit 65 000 logements à 185 000 € en moyenne.

# SOMMAIRE


**1. LE PARC SOCIAL LOGE AUJOURD'HUI UN MÉNAGE SUR SIX ; LES ÉVOLUTIONS DU MARCHÉ PRIVÉ ET LA RECOMPOSITION DE LA DEMANDE METTENT SOUS TENSION SA CAPACITÉ D'ADAPTATION ..... 2**

1.1. Le parc de logements français a connu une expansion continue. Cependant, les dynamiques des marchés immobiliers se sont dégradées, particulièrement depuis 2022 ..... 2

*1.1.1. La croissance du parc français, qui a été régulière depuis les années 1980, marque depuis 2018 un ralentissement ..... 2*

*1.1.2. Le parc locatif a connu des recompositions de son offre ..... 8*

*1.1.3. Le marché du logement s'est dégradé en sortie de crise du Covid-19 ..... 9*

1.2. Il existe un écart entre l'offre et la demande de logements, particulièrement marqué sur certains territoires ..... 15

*1.2.1. Le nombre de ménages croît de façon inégale sur le territoire, ce qui peut engendrer des tensions plus fortes sur le marché du logement de certaines zones ..... 15*

*1.2.2. Un besoin de nouveaux logements restera présent dans la quasi-totalité des territoires pendant la prochaine décennie et baissera sur la période suivante. Son intensité est fortement territorialisée. ..... 19*

1.3. Le parc social, qui représente une part croissante de la construction, fait face à des enjeux de production, de rénovation et d'adéquation avec la demande ..... 27

*1.3.1. Le parc social de France métropolitaine loge 4,6 millions de ménages et joue un rôle contracyclique au regard du marché immobilier ..... 27*

*1.3.2. La tension sur la demande met le secteur social sous pression ..... 33*

*1.3.3. Du fait des recompositions rapides de la demande, le parc social est confronté à de forts enjeux d'adéquation géographique et typologique ..... 37*

*1.3.4. La loi SRU a permis l'expansion et le rééquilibrage du parc social sur le territoire, mais une commune concernée sur deux demeure déficitaire ..... 44*

*1.3.5. Le parc social, composé à 41 % d'étiquettes énergétiques A à C, présente une meilleure performance énergétique que le reste des résidences, et a amorcé son effort de rénovation ..... 46*

1.4. La politique publique du logement social est aujourd'hui partiellement décentralisée ..... 49

*1.4.1. La répartition organique des compétences peut permettre des synergies territoriales vertueuses, mais peine à lever les oppositions locales au logement social ..... 50*

*1.4.2. De nombreuses collectivités se sont saisies de la délégation des aides à la pierre, avec un bilan jugé globalement positif ..... 52*

*1.4.3. Les collectivités disposent d'une palette d'outils pour déverrouiller leur foncier vers le logement social, mais ils sont inégalement mobilisés ..... 53*

**2. LA PRODUCTION ET LA RÉNOVATION ONT ÉTÉ AFFECTÉES PAR UN ENSEMBLE DE FACTEURS, DÉGRADANT L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES OPÉRATIONS ..... 56**

2.1. La construction et la rénovation du parc social ont été affectées par une hausse de l'ensemble des composantes du coût de revient des opérations ..... 56

*2.1.1. Le coût moyen d'un logement social a augmenté de 25 % entre 2019 et 2025, une hausse qui s'est prolongée au-delà du pic inflationniste de 2023 ..... 56*

*2.1.2. Le foncier constitue un facteur structurel de renchérissement du coût des opérations situées en zone tendue ... 61*
*2.1.3. Les exigences incrémentales des règlementations techniques peuvent impliquer des surcoûts pour la production sociale ... 61*
2.2. Le développement de l'offre sociale est freiné par des facteurs multiformes, et en partie conjoncturels ... 62
*2.2.1. Un taux de chute de 8 % entre les logements agréés et les logements produits rend compte de difficultés structurelles à réaliser l'ensemble de la programmation ... 63*
*2.2.2. Des facteurs conjoncturels tels que la montée en charge du NPNRU ou la hausse du taux du livret A ont limité la capacité des bailleurs à investir ... 65*
*2.2.3. La RLS apparaît comme un des facteurs potentiels de la baisse de la production, mais ne peut être isolée de ces derniers du fait d'une conjonction de dynamiques défavorables ... 66*
*2.2.4. Entre exigence climatique et obligation sociale, les organismes de logement social doivent à la fois rénover massivement le parc existant et produire de nouveaux logements, ce qui les conduit à des arbitrages d'investissement ... 70*
2.3. Les contraintes sur la production et la rénovation conduisent au développement de nouveaux modèles d'opérations et à une diversification vers le LLI ... 71
*2.3.1. 55 % des opérations neuves sont désormais construites en VEFA ... 71*
*2.3.2. À l'intersection entre le parc social et privé, le logement locatif intermédiaire connaît un essor marqué, dynamisé par un cadre public favorable ... 72*

**3. LES SOUTIENS PUBLICS À L'OFFRE, QUI S'ÉLÈVENT À 7,1 MD€ EN 2024, PASSENT PRINCIPALEMENT PAR DES CANAUX NON BUDGÉTAIRES ET SONT FAIBLEMENT PILOTABLES ... 78**

3.1. Les subventions représentent une part minoritaire des financements en faveur de l'offre, mais contribuent à orienter la programmation ... 80
*3.1.1. Les subventions du FNAP, partiellement déléguées aux collectivités territoriales, se distinguent par leur caractère pilotable et ciblé ... 82*
*3.1.2. Les collectivités locales constituent la première source de subventions d'investissement en faveur du logement social, indépendamment des éventuelles délégations d'aides à la pierre ... 87*
*3.1.3. Le recours aux fonds européens, principalement le Feder, est encore marginal mais constitue une source pertinente en vue des objectifs de rénovation ... 87*
*3.1.4. En 2024, 75 % des opérations neuves ont été subventionnées, une proportion en baisse par rapport à 2018 ... 88*
3.2. Les dépenses fiscales représentent 52 % des soutiens publics en faveur de la production du parc social ... 89
*3.2.1. Les taux réduits de TVA spécifiques aux opérations sociales, à hauteur de 5,5 % et 10 %, représentent une dépense fiscale de 2,01 Md€, en légère baisse ... 89*
*3.2.2. Les exonérations de TFPB visent à améliorer l'équilibre de long terme des opérations, mais apparaissent insuffisamment ciblées ... 94*
*3.2.3. Une exonération de plus-values de cession immobilières pour les particuliers incite à mobiliser le foncier privé en faveur du logement social ... 103*

3.3. Les prêts sur Fonds d'épargne constituent le principal canal de financement du logement social, transformant une épargne liquide et abondante en une gamme de prêts de long terme favorable aux opérations les plus sociales et aux rénovations ..... 105
*3.3.1. Le modèle de financement du logement social sur Fonds d'épargne a démontré sa solidité et sa vocation sociale, distribuant aujourd'hui ses prêts à une tarification favorisant les logements les plus sociaux et la décarbonation du parc ..... 105*
*3.3.2. Les prêts règlementés induisent un avantage de taux de long terme pour les bailleurs ..... 109*
*3.3.3. La quasi-totalité de l'encours de prêts du Fonds d'épargne au logement social est indexé sur le taux du Livret A, qui recherche un équilibre entre préservation de la collecte et protection des bailleurs ..... 110*
*3.3.4. La diversification de l'offre bancaire à destination du logement social a permis de stimuler l'investissement en cohérence avec les objectifs de politique publique ..... 118*
*3.3.5. L'éco-prêt porté par la Banque des territoires constitue le premier canal de financement de la transition énergétique, en montant, et a permis la rénovation de 8 % du parc depuis sa création ..... 121*
*3.3.6. Les collectivités territoriales interviennent en garantie des emprunts sur Fonds d'épargne, mais des cas de refus se développent ..... 124*
3.4. De manière secondaire, d'autres canaux bancaires hors Fonds d'épargne financent le logement social ..... 125
*3.4.1. Les banques commerciales interviennent en complément des prêts règlementés, selon des modalités plus flexibles plébiscitées par les bailleurs ..... 126*
*3.4.2. Action Logement Services fait figure de financeur alternatif dans le cadre de prêts bonifiés conjoncturels et d'opérations d'intérêt à l'échelle locale ..... 128*
*3.4.3. Les prêts de la BEI sont fléchés vers la décarbonation du parc et le logement locatif intermédiaire ..... 128*
3.5. De nombreuses mesures de soutien aux évènements des années 2018-2025 ont été déployées en faveur des bailleurs sociaux, principalement portées par le Fonds d'épargne, et sans être systématiquement associées à des contreparties de production, de rénovation ou d'efficience ..... 129

**4. LES MESURES DE RATIONALISATION DES SOUTIENS À L'OFFRE DOIVENT PERMETTRE DAVANTAGE DE CIBLAGE ET ÊTRE ASSORTIES DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT À L'ÉGARD DES BAILLEURS AFIN DE MAINTENIR L'INVESTISSEMENT VERS LE DÉVELOPPEMENT DU PARC ..... 133**

4.1. Les dépenses fiscales, partiellement ciblées, pourraient être recentrées ..... 133
*4.1.1. La mission a documenté deux pistes relatives à la TVA, consistant en un recentrage en fonction des objectifs de politique publique ..... 134*
*4.1.2. Le relèvement des taux réduits de TVA devrait être solidaire de mesures d'accompagnement mobilisant le canal du Fonds d'épargne ..... 138*
4.2. L'exonération de droit commun de TFPB, qui apparaît comme la dépense publique la moins ciblée à l'égard du logement social, pourrait faire l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une réflexion de plus long terme ..... 142
4.3. Le cadre public en faveur du LLI doit veiller à ne pas engendrer d'effet désincitatif pour les opérations sociales ..... 144

4.4. Au total, plusieurs pistes documentées par la mission ciblent une territorialisation des soutiens de droit commun à l'offre, et plaident pour restaurer une capacité à agir de manière plus ciblée *via* les subventions du FNAP… ..... 145

4.5. La rationalisation des prix de revient des opérations, dans ses deux composantes principales que sont le foncier et les coûts de construction, doit être une priorité en vue d'atteindre les objectifs quantitatifs de production et de rénovation ... 147

*4.5.1. La maîtrise des coûts du foncier, au-delà du seul champ du logement social, constitue un des chantiers majeurs de la politique du logement ..... 147*

*4.5.2. L'inflation des coûts de production et de rénovation, qui compromet à court et moyen terme la capacité à atteindre les objectifs de la politique publique, pourrait être modérée ..... 149*

4.6. Face à l'arbitrage entre production et rénovation du parc auquel sont confrontés les bailleurs, la mission préconise de donner à court terme la priorité à la production, de renforcer le modèle économique de la rénovation et d'étudier les impacts d'un éventuel assouplissement des objectifs de rénovation..... 149

*4.6.1. Le modèle économique de la rénovation devrait être renforcé ..... 149*

*4.6.2. Les différents scénarios disponibles sur les capacités de production et de rénovation des bailleurs à moyen et long terme placent le macro-organisme face à un arbitrage des investissements ..... 150*

*4.6.3. Des soutiens spécifiques à certains modèles de rénovation, comme le dispositif « Seconde vie », pourraient être réexaminés ..... 151*

**5. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DOIT S'INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE DE TERRITORIALISATION ET DEVRAIT ÊTRE CLARIFIÉE, AFIN DE LEVER LES FREINS LOCAUX AU DÉVELOPPEMENT DU PARC SOCIAL ..... 152**

5.1. L'État, en lien avec les régions, doit assumer sa compétence d'aménagement du territoire en garantissant la cohérence et le caractère prescriptif et réaliste des plans locaux d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat..... 152

5.2. La politique du logement, et en particulier du logement social, doit nécessairement s'inscrire dans une vision intercommunale..... 153

5.3. Dans les zones les plus tendues, la production de logements sociaux pourrait être stimulée par un rehaussement des seuils de la loi SRU, ainsi qu'une part minimale de logements sociaux dans les opérations de logement intermédiaire..... 154

**Annexe II**

# INTRODUCTION

Dans un contexte de recomposition et de tension de la demande, qui se reporte vers le logement social du fait de l'insuffisance et / ou de la cherté du parc privé, et de montée en charge du calendrier de rénovation énergétique pour les bailleurs, le parc social fait face aux principaux enjeux suivants :

- l'adéquation géographique et typologique de cette offre aux besoins, au profil et à la structure des ménages ; à la réponse aux besoins actuels mais aussi à l'anticipation des besoins futurs ;
- les interactions entre le parc privé et le parc social ;
- la maîtrise des coûts de production et de rénovation du parc social ;
- les arbitrages d'investissement des bailleurs entre construction et rénovation et la capacité du secteur à atteindre d'éventuels objectifs nationaux ou locaux ;
- l'optimisation de chacun des leviers de financement disponible, en particulier s'agissant du ciblage des dispositifs vers les opérations répondant aux besoins prioritaires de la politique publique, et leur degré de conditionnalité.

**La présente annexe relative à la production de logements sociaux se structure autour des axes d'investigation suivants :**

- Partie I : *quel est l'état des lieux du parc social et de sa place parmi le marché du logement français ? Quel est l'état des besoins et faut-il poursuivre son expansion ? Quelle est la répartition des compétences en matière de logement, et singulièrement de logement social ?*
- Partie II : *comment expliquer l'inégale atteinte des objectifs de production et de rénovation en dépit des concours publics apportés ? Quelle est la nature des freins observés ?*
- Partie III : *les dispositifs en soutien à l'offre sont-ils cohérents et bien articulés entre eux, y compris à différentes échelles ? Quels sont les plus efficients relativement aux objectifs définis ?*
- Les parties IV et V formulent des recommandations d'ordre financier, puis en lien avec l'articulation du pilotage de la politique du logement aux différentes échelles du territoire, sur la base des constats de la mission.

# 1. Le parc social loge aujourd'hui un ménage sur six ; les évolutions du marché privé et la recomposition de la demande mettent sous tension sa capacité d'adaptation

## 1.1. Le parc de logements français a connu une expansion continue. Cependant, les dynamiques des marchés immobiliers se sont dégradées, particulièrement depuis 2022

Depuis les années 1970, la politique du logement en France s'est traduite par un soutien, différencié selon les périodes, à l'investissement locatif privé, au logement social et à l'accession à la propriété destinée aux ménages. Ces actions ont permis d'améliorer sur le plan quantitatif et qualitatif le parc de logements disponible, d'accroître l'offre de logements sociaux et de soutenir l'atteinte des objectifs environnementaux qui incombent au secteur résidentiel.

### 1.1.1. La croissance du parc français, qui a été régulière depuis les années 1980, marque depuis 2018 un ralentissement

**Au 1er janvier 2025, la France hors Mayotte compte 38,4 millions de logements[2], répartis en :**

- 31,7 millions de résidences principales, soit 82,5 % du parc ;
- 3,7 millions de résidences secondaires ou de logements occasionnels, soit 9,8 % du parc ;
- 2,9 millions de logements vacants, soit 7,7 % du parc.

Ce parc est composé à 54 % de logements individuels. Près d'un quart des résidences principales datent d'avant 1915 et plus de trois logements sur dix ont été construits avant 1949. Depuis 1982, le parc de logements en France hors Mayotte s'est accru de 1,1 % par an en moyenne. **Cette croissance connaît cependant un ralentissement depuis 2010, passant de +1,2 % de logements nouveaux par an sur la décennie 2000-2009 à 1,1 % annuel entre 2010 et 2015, puis à 0,9 % annuel de 2018 à 2025**[3] (cf. graphique 1).

La proportion de chaque composante du parc a par ailleurs connu des évolutions :

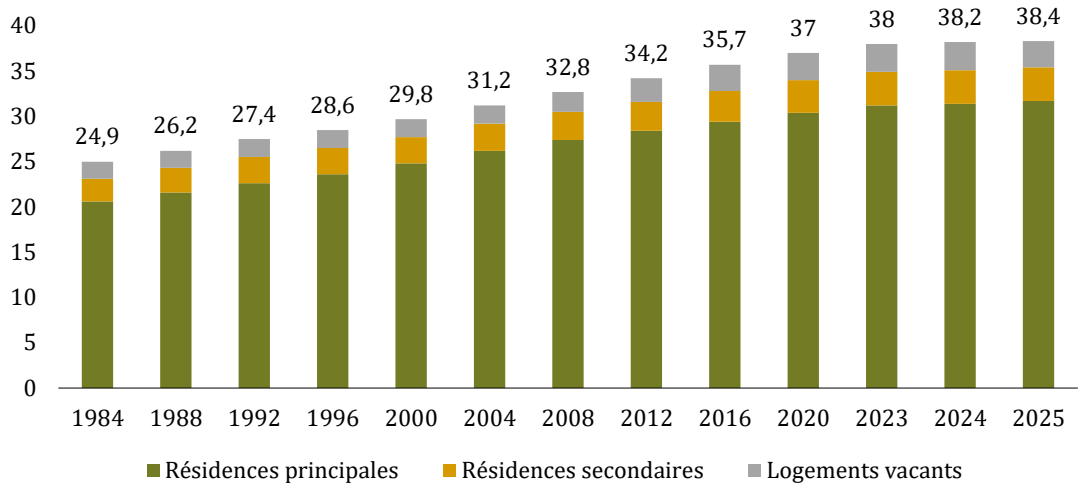
- après avoir cru entre 1990 et 2006, puis à nouveau baissé jusqu'en 2018, la part des résidences principales retrouve une très légère croissance (+0,3 points entre 2019 et 2025), et de même en valeur absolue ;
- après une décrue progressive entre 1982 et 2005, la proportion de logements vacants a fortement augmenté entre 2005 et 2019, et recule désormais à nouveau, passant de 8,1 % en 2019 à 7,7 % en 2025 ;
- la part de résidences secondaires a connu des évolutions beaucoup plus faibles, oscillant entre 9,4 et 10,6%. Elle se stabilise aux alentours de 9,8 % en 2024.

[2] Insee (2025), *Le parc de logement au 1er janvier 2025.*

[3] *Source : Insee (2024), Parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

## Annexe II

**Graphique 1 : Estimations du parc de logements en France (2024)**




*Source : Insee (2025), Le parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

Au terme de ces évolutions, le parc retrouve une composition très similaire à celle qu'il avait au début des années 1980 (cf. tableau 1).

**Tableau 1 : Parc de logements en 1982 et 2025 (en milliers de logements)**

| Catégorie de logement | 1982 | | 2025 | | Évolution 1982-2025 | Évolution annuelle moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre de logements | Part | Nombre de logements | Part | | |
| **France hors Mayotte** | **24 023** | **100 %** | **38 437** | **100 %** | **60 %** | **1,1 %** |
| Résidences principales | 19 849 | 82,6 % | 31 722 | 82,5 % | 60 % | 1,1 % |
| Résidences secondaires et logements occasionnels | 2 279 | 9,5 % | 3 753 | 9,8 % | 65 % | 1,2 % |
| Logements vacants | 1 895 | 7,9 % | 2 962 | 7,7 % | 56 % | 1,0 % |

*Source : Insee (2025), Parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

## Annexe II

### Encadré 1 : Qu'est-ce qu'un logement vacant ?

À l'occasion des recensements, l'Insee classe l'ensemble des logements recensés sur le territoire de la France dans les quatre catégories suivantes, en fonction de leur état d'occupation :

- les logements constituant la résidence principale des personnes qui les occupent (ces personnes, quels que soient les liens entre elles, constituant par définition un ménage) ;
- les logements utilisés comme résidences secondaires pour le week-end ou les vacances, y compris ceux qui sont loués meublés pour des séjours touristiques ;
- les logements occasionnels, c'est-à-dire les logements ou les pièces indépendantes utilisées occasionnellement pour des raisons professionnelles. Cette catégorie très résiduelle est en général regroupée avec les résidences secondaires ;
- les logements vacants, c'est-à-dire les logements inoccupés à la date où ils ont été recensés.

La vacance d'un logement est principalement de deux natures :

- la vacance dite « frictionnelle » (ou conjoncturelle) correspond à la vacance de courte durée entre deux occupants, à l'occasion d'une relocation ou suite à une vente par un propriétaire occupant. Bien que la durée de cette période de vacance puisse être variable (le propriétaire peut avoir à réaliser des travaux de remise en état avant une relocation ou avoir plus de mal à louer ou à vendre un bien mal situé, à l'environnement peu attractif ou en mauvais état), elle est par nature temporaire et nécessaire au fonctionnement du marché immobilier ;
- quand la durée d'inoccupation se prolonge, il s'agit alors d'une vacance longue, souvent qualifiée de « structurelle ». Cette vacance « structurelle » reflète généralement des difficultés dont les facteurs peuvent être multiples : déprise démographique, inadéquation entre l'offre et la demande (problème de localisation, nature et taille des logements, proximité des aménités), ancienneté voire insalubrité éventuelle du logement, statut de propriété, litiges entre locataires et propriétaires, problèmes de succession, etc.

Aucune des sources statistiques disponibles sur la vacance ne permet de connaître précisément pourquoi un logement est vacant à une date donnée. Elles donnent en revanche des informations sur la durée de cette vacance. Le seuil entre vacance frictionnelle et structurelle peut être fixé selon les études à 1 ou 2 ans et plus.

La vacance frictionnelle est inévitable et même souhaitable. Une vacance trop faible caractérise en effet les marchés du logement en tension où des personnes sont contraintes de rester dans un logement qui ne correspond plus à leurs besoins ou doivent renoncer à décohabiter. Toutefois, elle est assez peu documentée.

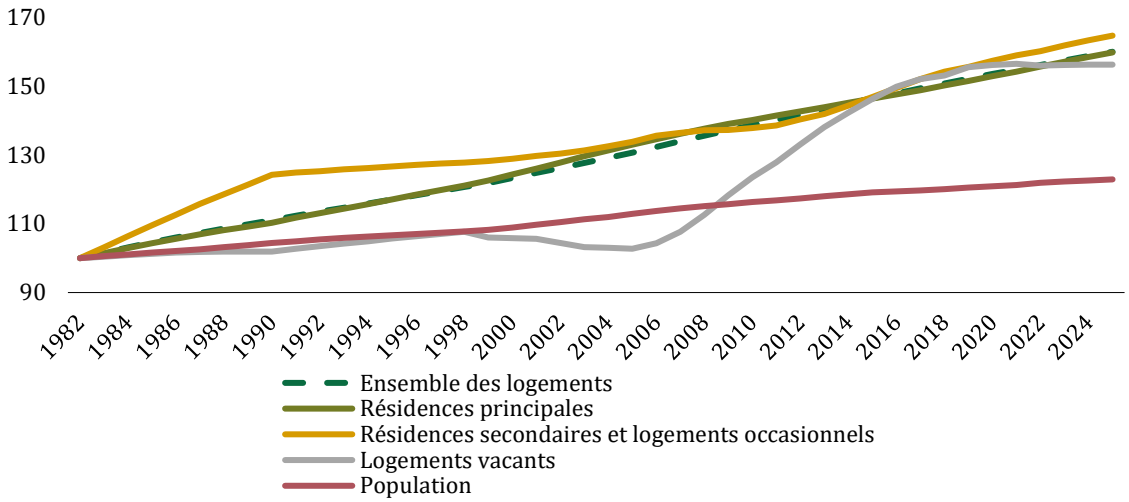
La vacance de longue durée fait en revanche l'objet de nombreux travaux (INSEE, DG Trésor, DHUP, IGEDD…) mettant tous en avant les enjeux de ce gisement pour répondre aux besoins de logement. Cependant, ces logements ne sont pas forcément mobilisables aisément. Le service des données et études statistiques (SDES) des ministères de l'aménagement du territoire et de la transition écologique a publié fin 2023 une étude approfondie[4], sur la base de sources fiscales, qui montre ainsi que la vacance de longue durée est plus élevée pour les logements situés dans des territoires peu attractifs où les prix de l'immobilier sont moins élevés, signe que les marchés locaux du logement y sont peu tendus, les logements les plus anciens, qui nécessitent potentiellement d'importants travaux de rénovation, ou encore ceux qui présentent des défauts qui expliquent qu'ils ne correspondent pas aux attentes des ménages. Elle est aussi plus fréquente lorsque les moyens financiers des propriétaires sont limités, ou encore dans le cas d'une donation ou d'une succession.

*Source : IGEDD (2024), Territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de construction de logements neufs.*

[4] SDES (2023), *Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques.*

La croissance du parc de logements est toutefois plus forte que la croissance de la population (cf. graphique 2), dans la mesure où le nombre de personnes par logement diminue, du fait de nouvelles dynamiques démographiques (décohabitation, vieillissement de la population etc. Cf. annexe 1). **La conséquence de ce desserrement des ménages est que davantage de logements sont aujourd'hui nécessaires pour loger un même nombre d'habitants.** Ce desserrement accroît également la demande vers de plus petites surfaces (T1, T2, et T3).

**Graphique 2 : Évolution du nombre de logements et de la population depuis 1982 (indice base 100)**




*Source : Insee (2025), Parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

**S'agissant des 31,7 millions de résidences principales que compte le parc français (cf. tableau 2), d'après l'Insee :**

- 57,4 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale. Cette proportion, en hausse de 1997 à 2013, est en légère baisse depuis 2014 (-0,2 point en 11 ans) :
  - parmi eux, 24,9 % sont des propriétaires sans charge de remboursement ;
  - 22,6 % sont des propriétaires accédants ;
- 40,4 % des ménages sont locataires. Cette part tend à se maintenir depuis 1982 ;2,2 % de ménages sont logés à titre gratuit.

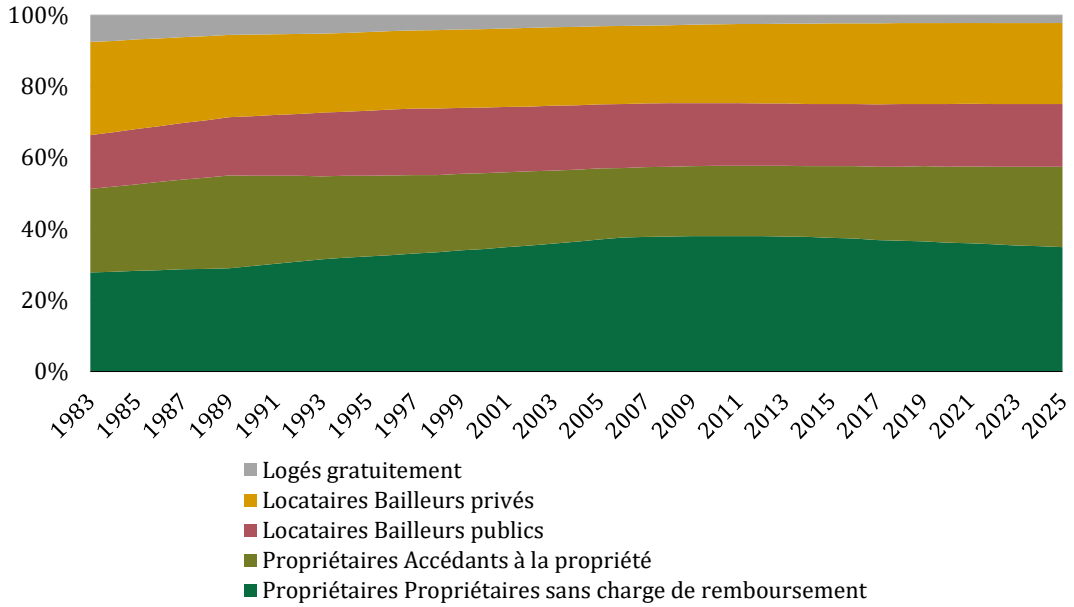
**Tableau 2 : Évolution du parc de logements par statuts d'occupation (en milliers de logements)**

| Statut d'occupation | 1982 | | 2025 | | Évolution 1982-2025 | Évolution annuelle moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nombre de logements | Part | Nombre de logements | Part | | |
| Ensemble des propriétaires | 10 044 | 50,6 % | 18 208 | 57,4 % | +81 % | +1,4 % |
| *dont propriétaires sans charge de remboursement* | *5 478* | *27,6 %* | *11 071* | *34,8 %* | *+102 %* | *+1,6 %* |
| *dont propriétaires accédants* | *4 565* | *23,0 %* | *7 169* | *22,6 %* | *+57 %* | *+1,1 %* |
| Ensemble des locataires | 8 257 | 41,6 % | 12 816 | 40,4 % | +55 % | +1,0 % |
| *dont locataires du parc privé* | *5 300* | *26,7 %* | *7 233* | *22,8 %* | *+36 %* | *+0,7 %* |
| *dont locataires du parc social* | *2 938* | *14,8 %* | *≈ 5 583* | *17,6 %* | *+90 %* | *+1,5 %* |
| Logés gratuitement | 1 548 | 7,8 % | 698 | 2,2 % | -55 % | -1,8 % |

*Source : Insee (2025), Parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

Cette distribution du parc selon les statuts d'occupation confirme ainsi la notion d'une « *France de* propriétaires » mais met par ailleurs en avant le fait que quatre français sur dix dépendent de la disponibilité et de l'accessibilité d'un parc locatif, privé ou social.

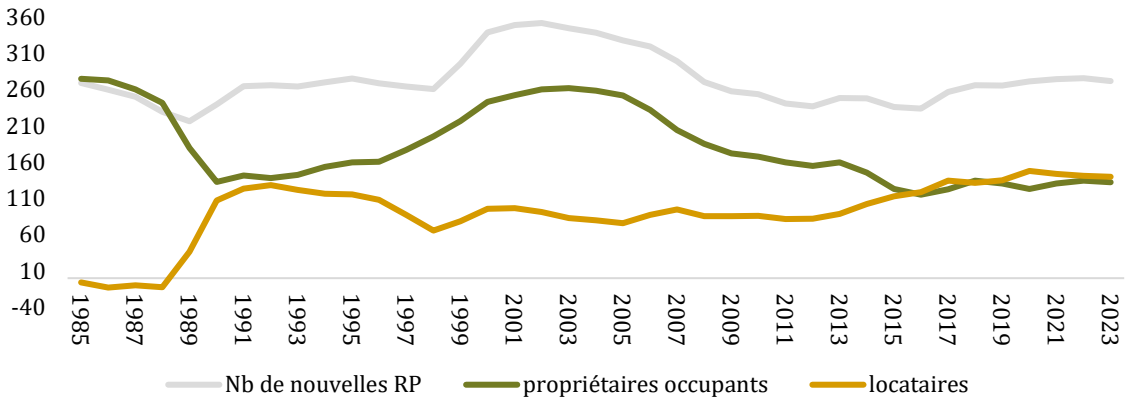
**Graphique 3 : Répartition des résidences principales selon le statut d'occupation depuis 1982**




*Source : Insee (2025), Parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

Le nombre de ménages locataires a moins augmenté que le nombre de ménages propriétaires (+55 % et + 81 % respectivement, entre 1982 et 2025). Cette dynamique différenciée est principalement le fait de la croissance marquée de la propriété occupante au cours des années 1990, premier moteur de la croissance des résidences principales sur la période. La croissance du parc des propriétaires occupants a en revanche chuté à compter de 2003, passant de +1,8% par an en 2000 à +0,9% en 2014 et s'est stabilisée depuis autour entre +0,7% et +0,8% par an. Elle participe du ralentissement de la croissance du parc total de résidences principales depuis 2010. À l'inverse, le parc locatif a crû de 2015 à 2020, mais dans de moindres proportions. Depuis 2015, la croissance annuelle des résidences principales locatives tend à dépasser, en nombre, celle relevant des propriétaires occupants (cf. graphique 4).

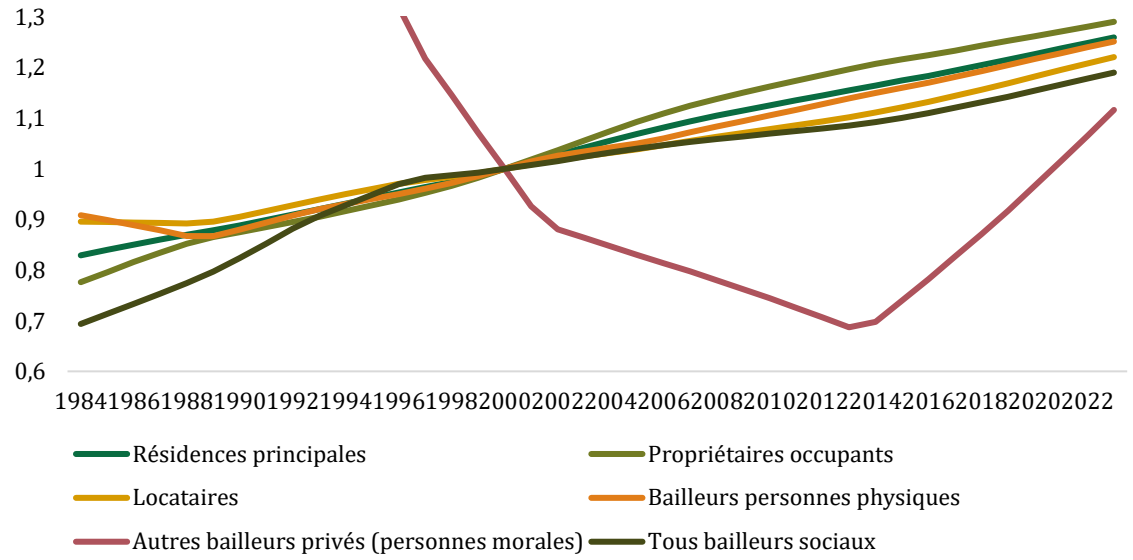
**Graphique 4 : Evolution du nombre de nouvelles résidences principales par statut d'occupation depuis 1982**




*Source : CSL (2023).*

Cette dynamique différenciée entre parcs locatifs privé et social ressort d'autant plus lorsque ces dynamiques sont rapportées en base 100 (cf. graphique 5). Entre 1980 et 1997, la croissance du parc social est plus dynamique que celle du parc des bailleurs privés ou institutionnels. À partir de 2014, la montée en charge du LLI redynamise la croissance du parc des bailleurs institutionnels.

**Graphique 5 : Évolution du nombre de résidences principales selon le type d'occupation depuis 1984 (base 100 en 2000)**




*Source : CSL (2023).*

### 1.1.2. Le parc locatif a connu des recompositions de son offre

D'après l'Insee[5] en 2025 :

- 22,8 % des ménages sont locataires du parc privé, soit 56 % du total des locataires ;
- 17,6 % des ménages sont locataires du parc social, soit 44 % du total des locataires ;

L'évolution en valeur absolue et en quotité de chaque statut d'occupation rend compte de la dynamique de chaque segment du marché locatif mais aussi d'éventuels effets de « vases communicants » des uns envers les autres (cf. graphique 3 ; graphique 6 ; tableau 2).

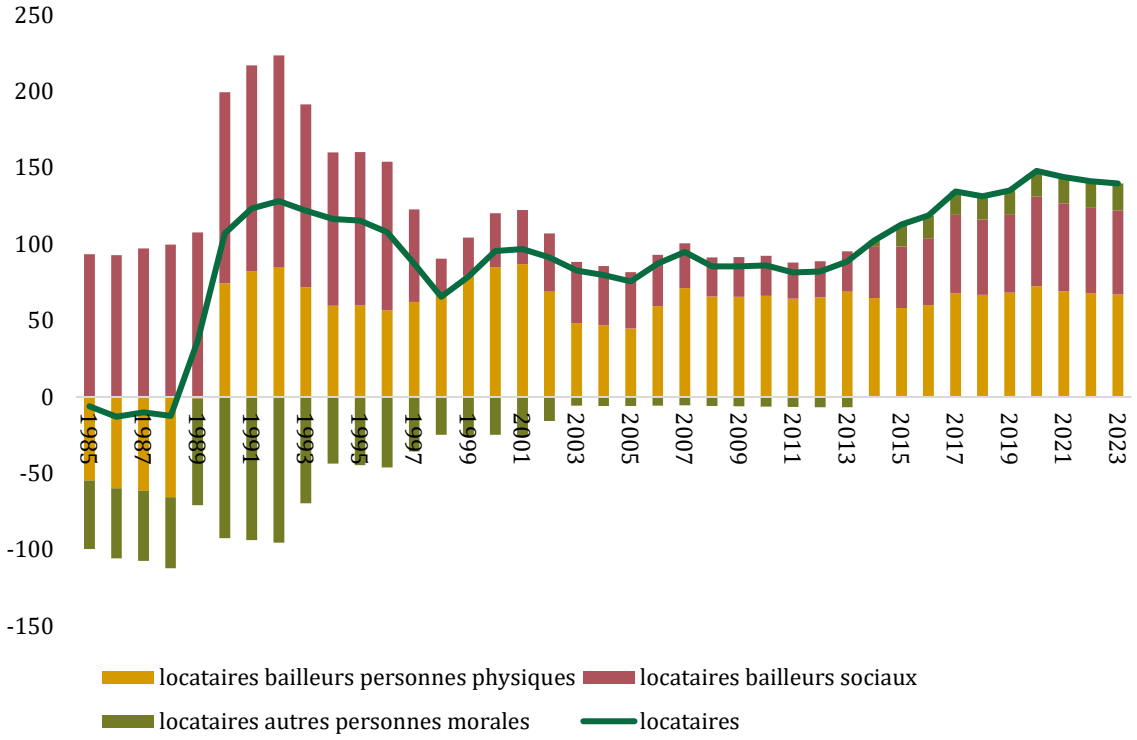
Le repli du parc des bailleurs institutionnels (personnes morales du secteur privé) entre 1984 et 2000 et la croissance concomitante du parc des « autres bailleurs sociaux » illustre le retrait des institutionnels et une dynamique de rachat de leurs portefeuilles par des bailleurs sociaux. Ce « transfert » de parc a permis de maintenir globalement le stock global de logements détenu par les bailleurs personnes morales, mais a été suivi d'une plus faible croissance annuelle de ce parc. Ainsi, la part des bailleurs personnes morales dans le parc total a décru entre 1984 et 2014, passant de 21,8% à 18,7%.

Inversement, la relative reprise du parc locatif depuis 2015 est portée à la fois par le développement du parc des bailleurs sociaux mais également par le retour des bailleurs personnes morales hors bailleurs sociaux, probablement principalement via le LLI. Alors que le parc qu'ils détenaient était passé de 12% du parc locatif en 1984 à 2% en 2012, il remonte ainsi très progressivement depuis, pour atteindre près de 3% en 2023. La part des bailleurs personnes morales dans le parc total est ainsi remontée à 19,3% aujourd'hui.

Enfin, les bailleurs personnes physiques détenaient 54,5% du parc en 1984. Cette part a baissé à 52% en 1989, est remontée progressivement jusqu'en 2013 (55,6%), et baisse très progressivement depuis, pour atteindre 55,1% du parc locatif en 2023.

[5] Insee (2025), *Parc de logements au 1er janvier 2025. Champ : France hors Mayotte.*

**Graphique 6 : Nombre de nouvelles résidences principales par statut d'occupation et par an, en milliers de logements, dans le parc locatif**




*Source : CSL (2023).*

En définitive, compte tenu de cette recomposition structurelle de l'offre locative portée par les personnes morales avant les années 2000, le nombre de ménages logés dans le parc des bailleurs sociaux a augmenté 2,5 fois plus que le nombre de ménages logés dans le parc locatif privé (+ 90 % et + 36 %, respectivement, en nombre de ménages). Le locatif social est le statut d'occupation qui a connu la plus forte évolution (+90 % entre 1982 et 2025), derrière celle du nombre de propriétaires dont le remboursement est achevé (+ 102 %).

**En quotité, depuis quarante ans, la part des ménages logés dans le locatif privé a au total baissé de 3,9 points, passant de 26,7 % à 22,8 %, tandis que celle des ménages logés dans le locatif social a augmenté de 2,8 points, passant de 14,8 % à 17,6 %.** Cette divergence entre le locatif privé et le locatif social a principalement eu lieu des années 1980 à la fin des années 1990, en raison du transfert de parc souligné *supra*. Depuis 2000 à l'inverse, la part des ménages logés par des bailleurs privés augmente légèrement (+0,8 point sur la période), tandis que la part des ménages logés par des bailleurs publics a diminué dans les mêmes proportions (- 0,8 point) sur cette période, passant de 18,4 % à 17,6 % aujourd'hui.

### 1.1.3. Le marché du logement s'est dégradé en sortie de crise du Covid-19

**L'ensemble des filières de logement connaissent depuis 2022 un retournement du marché de la construction et du logement, qui se manifeste sur plusieurs plans :**

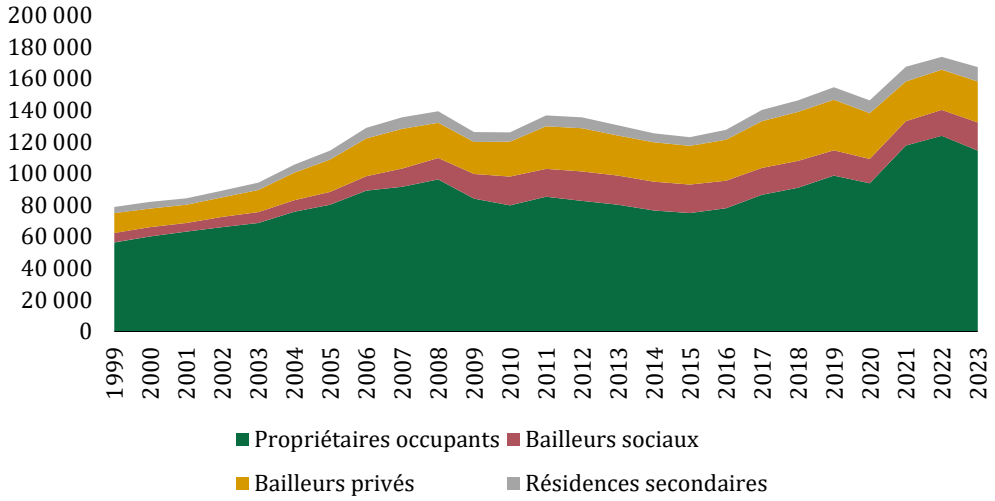
- à l'échelle macroéconomique, par une baisse des investissements privés dans le logement ;
- par une forte baisse de la construction neuve ;
- par un ralentissement des transactions dans l'ancien ;
- à l'échelle microéconomique, par un renchérissement du coût du crédit pour les ménages qui limite les opportunités d'accession.

### *1.1.3.1. Les investissements dans le secteur du logement ont diminué de 15,7 % en 2023*

Les grands indicateurs macroéconomiques de l'offre et de la demande de logement sont documentés par le compte du logement, édité chaque année par le SDES. Celui-ci rapporte qu'en 2023, **l'activité immobilière**[6] **a diminué de 15,7 % par rapport à 2022 et représentait 378,7 Md€.** Cette évolution est principalement liée au repli des acquisitions de logements d'occasion (- 23,0 %) et, dans une moindre mesure, au recul de l'investissement en logements neufs (- 6,8 %). À l'inverse, le secteur des travaux d'entretien-amélioration a progressé de 6,6 %.

Les difficultés des ménages pour accéder au crédit immobilier ont par ailleurs entraîné une recomposition de la structure d'investissement par filières de logement. La proportion des investissements réalisés par les bailleurs sociaux a progressé en 2023 (+ 1,3 point à 10,8 %), tout comme celle des ménages pour leur résidences secondaires (+ 0,8 point à 5,5 %). En parallèle, la part de l'investissement des ménages pour leur résidence principale a reculé (-2,9 points à 68,3 %) (cf. graphique 7).

**Graphique 7 : Investissements en valeur par filière de logement (en M€)**




*Source : CSL (2023).*

### *1.1.3.2. La construction de logements a connu un ralentissement marqué récemment*

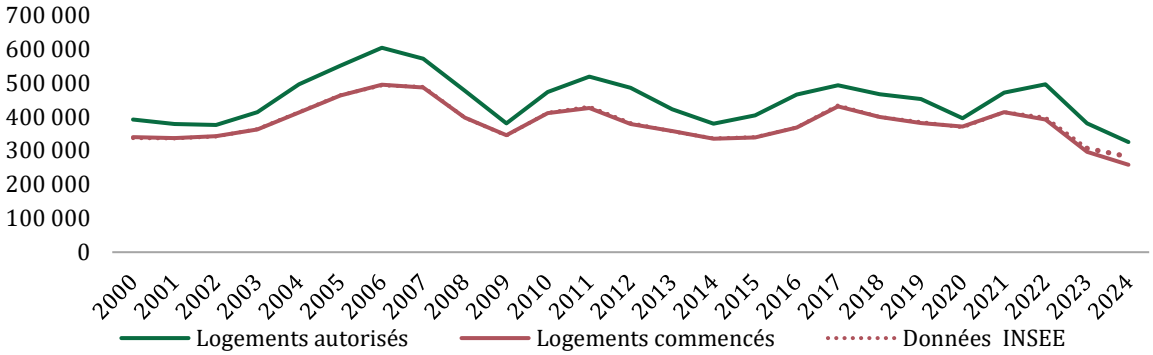
**Depuis 2000, la construction de logements en France connaît des fluctuations, marquées par des cycles d'expansion et de ralentissement successifs**.

**Tout d'abord, un décalage structurel s'observe entre les autorisations et les mises en chantier.** Ce phénomène peut être la manifestation de multiples facteurs : promoteurs en difficulté, augmentation des coûts de construction, hausse des taux d'intérêt, délivrances de permis « optimistes » supérieures à la capacité à faire de la chaîne de valeur, ou encore un ralentissement de la demande qui se traduirait par des réservations insuffisantes. Sur l'ensemble de la période 2000–2025, environ 11,55 millions de logements ont été autorisés et 9,75 millions ont été commencés, soit un déficit cumulé d'environ 1,8 million de logements. Ce différentiel, structurel et croissant, impacte durablement l'offre de logements disponibles.

[6] L'activité immobilière comprend trois types d'opérations : l'investissement en logements neufs, les gros travaux d'entretien-amélioration et les transactions sur les logements anciens.

## Annexe II

**Graphique 8 : Evolution des mises en chantier de logements (2000-2024)**




*Source : SDES (2025), Données mensuelles nationales – Logements[7] ; données CVS-JO ; Insee (2025), Mises en chantier.*
*Champ : France hors Mayotte.*

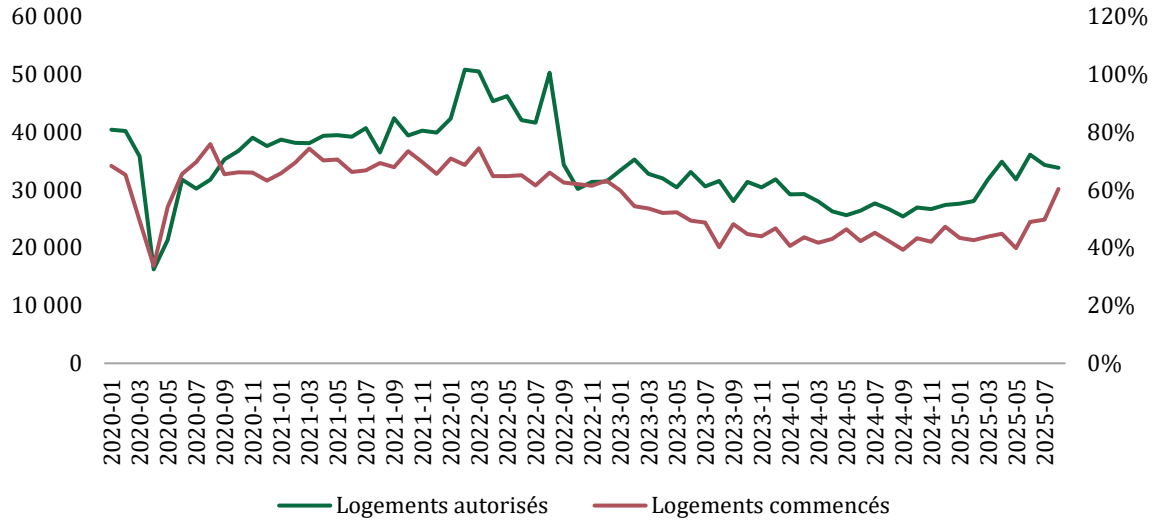
**La période récente (2020–2025) se caractérise par une dégradation de la construction neuve**, qui a atteint en 2024 son point le plus bas depuis 2000 (cf. graphique 8). Après avoir atteint son pic en 2021 avec 414 761 logements commencés, la production neuve a fortement reculé, s'établissant à 258 720 logements commencés en 2024, soit une baisse de 38 % sur trois ans. Pour la première fois depuis plus de quarante ans, les mises en chantier sont passées sous le seuil des 300 000 logements annuels. Les séries mensuelles de la construction rendent compte plus finement de cette décrue continue, mais aussi de l'amorce d'une reprise à partir du début de l'année 2025. En effet, sur douze mois glissants, 264 503 logements ont été construits entre septembre 2023 et août 2024, contre 271 785 entre septembre 2024 et août 2025, soit une hausse de 3 %[8].

[7] En raison des délais de remontée de l'information, le SDES estime qu'il faut environ quatre mois pour disposer de 90 % des permis autorisés un mois donné, et l'information collectée est considérée comme exhaustive seulement au bout de vingt-quatre mois. En ce qui concerne le nombre de logements commencés, leur remontée est plus tardive (généralement dans les dix-huit mois après l'ouverture de chantier), mais surtout non exhaustive (un certain nombre de déclarations d'ouverture de chantier ne parviennent jamais jusqu'à la base Sit@del2). Afin de produire des estimations mensuelles à m+28 jours, le SDES applique donc des méthodes de redressement pour estimer le complément d'informations devant être reçues, sur l'ensemble de la période pour les ouvertures de chantier et sur 24 mois pour les autorisations. Le SDES précise à cet égard que, si les estimations des autorisations sont solides, celles des logements commencés comportent une part d'incertitude non négligeable, et sont donc susceptibles de donner lieu à des révisions significatives.

[8] *Nota bene :* Sur les exercices les plus récents, les mesures de mises en chantier diffèrent entre le SDES et l'Insee. L'Institut national de la statitstique recense ainsi 398 825 logements mis en chantiers en 2022, 307 488 en 2023, et 282 470 en 2024, soit en 2024 un écart à la hausse de 23 750 logements par rapport aux séries du SDES.

## Annexe II

**Graphique 9 : Évolution des mises en chantier de logements (2020-2025)**

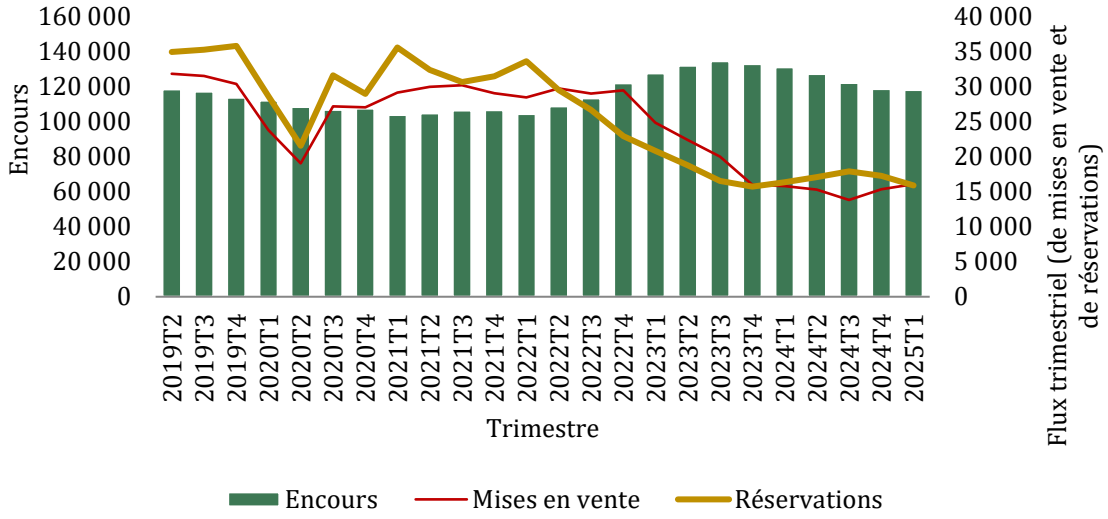



*Source : SDES (2025), Données mensuelles nationales – Logements* ; données CVS-JO. *Champ : France hors Mayotte.*

**Les acteurs concernés expliquent cette forte baisse par plusieurs facteurs, conjoncturels** (la hausse des coûts de construction, les coûts d'accès aux crédits) **ou plus structurels** (le durcissement des normes environnementales, la raréfaction du foncier constructible ainsi que la réticence des élus locaux et la dégradation de l'image même de l'acte de construire, dans un contexte de sensibilisation croissante aux enjeux de transition écologiques).

Les données de mise en chantier mais aussi de commercialisation dans le neuf caractérisent ainsi des difficultés sur le volet de l'offre.

**Graphique 10 : Commercialisation de logements neufs entre 2019 et 2025**

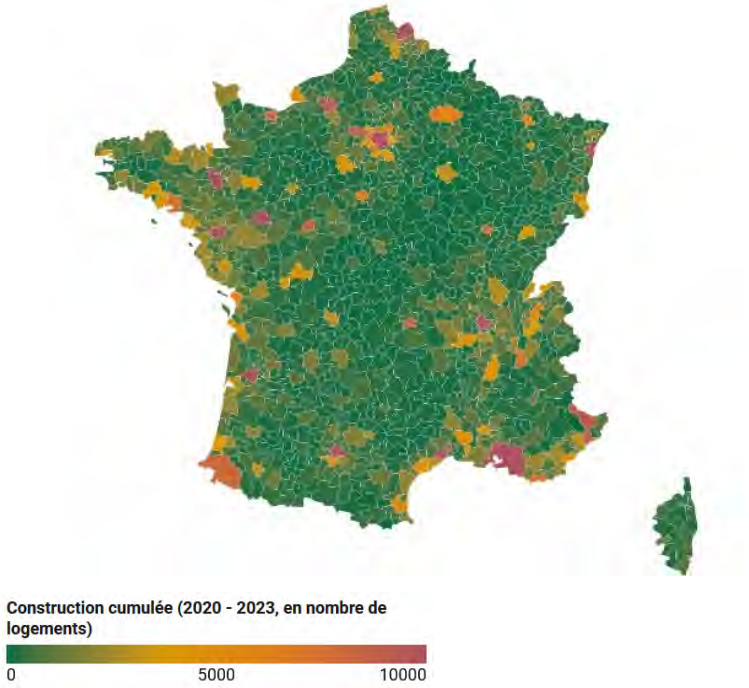



*Source : Enquête sur la commercialisation des logements neufs, CGDD.*

**D'un point de vue territorial, la construction se concentre dans les bassins métropolitains et leurs EPCI environnants** (cf. graphique 11). Elle est particulièrement élevée dans les EPCI où la tension est déjà la plus forte et où le foncier est rare. Ainsi, dix EPCI concentrent entre 2020 et 2023 près d'un quart (24,75 %) des logements mis en chantiers, dont 10 % pour la seule Métropole du Grand Paris, et 66 EPCI concentrent la moitié des mises en chantier.

## Annexe II

**Graphique 11 : Construction cumulée (2020 – 2023, en nombre de logements commencés)**




*Source : SDES (2025), Données annuelles par EPCI– Logements. Champ : France hors Mayotte.*

**Tableau 3 : Part des EPCI dans la construction (2020-2023)**

| EPCI | Construction cumulée 2020-2023 | Part de l'EPCI dans le total |
|---|---|---|
| Métropole du Grand Paris | 123 481 | 10,00 % |
| Métropole Aix-Marseille Provence | 32 201 | 2,61 % |
| Métropole de Lyon | 24 538 | 1,99 % |
| Bordeaux Métropole | 23 810 | 1,93 % |
| Toulouse Métropole | 23 346 | 1,89 % |
| Rennes Métropole | 17 575 | 1,42 % |
| Métropole Européenne de Lille | 17 525 | 1,42 % |
| Nantes Métropole | 15 935 | 1,29 % |
| Montpellier Méditérannée Métropole | 15 675 | 1,27 % |
| Eurométropole de Strasbourg | 11 594 | 0,94 % |
| **Total** | **305 680** | **24,75 %** |

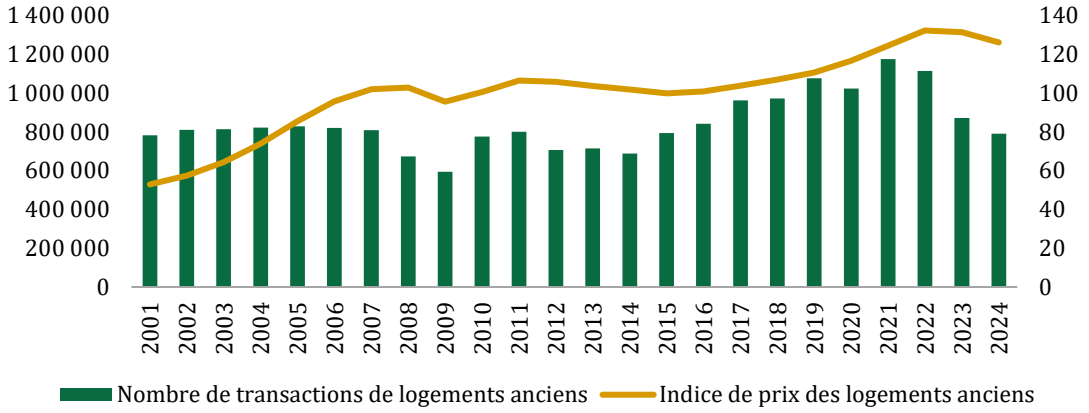
*Source : SDES (2025), Données annuelles par EPCI– Logements ; données CVS-JO. Champ : France hors Mayotte.*

Les dynamiques récentes de la construction ne permettent toutefois pas de résorber l'écart entre l'offre et le demande de logements, qui est particulièrement marqué sur certains territoires.

### *1.1.3.3. Le volume de transactions dans l'ancien a connu une forte contraction entre 2021 et 2024*

**Outre la construction neuve, le volume des transactions dans l'ancien a lui aussi connu une forte contraction après le point haut de 2021, ainsi qu'une reprise modérée fin 2024** : le nombre de transactions est passé de 1,18 million en 2021 à 792 000 en 2024, soit une baisse de 33 % en trois ans. Cette évolution résulte principalement de la hausse des taux d'intérêt intervenue à partir de 2022, qui a pesé sur la capacité d'emprunt des ménages. Cette dégradation conjoncturelle a particulièrement affecté les primo-accédants, plus sensibles aux conditions de financement. Malgré ce repli, le niveau d'activité observé en 2024 demeure comparable à celui enregistré en 2014-2015.

**Graphique 12 : Evolution des transactions dans l'ancien (2000 – 2024)**

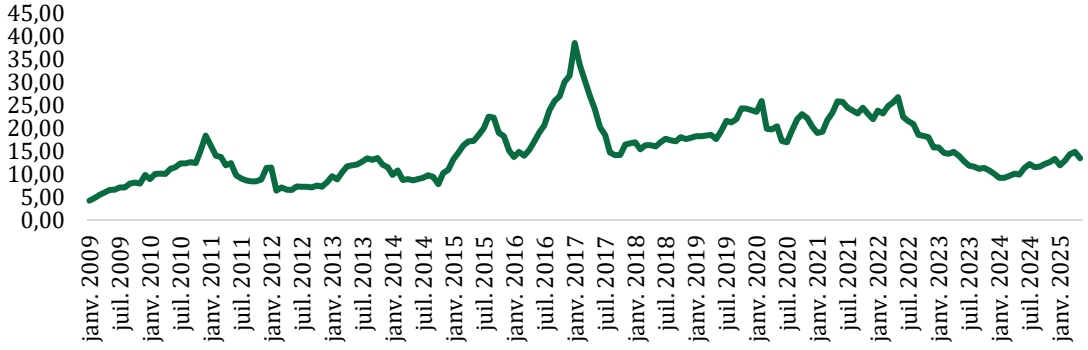



*Source : Insee (2025), nombre de transactions de logements anciens, indice de prix des logements anciens. Champ : France hors Mayotte.*

### *1.1.3.4. La capacité d'achat des ménages s'améliore depuis début 2025, avec une stabilisation du crédit immobilier*

**S'agissant de l'accession à la propriété et des conditions d'accès au crédit pour les ménages,** les années 2022 et 2023, suivant le rebond post-Covid, ont été marquées par un contexte de forte hausse des prix et de hausse des taux d'intérêt des crédits immobiliers. Ces derniers ont augmenté à 1,5% en 2022 à 3% en 2023 puis à 3,4% en 2024. Cette évolution des taux a directement pesé sur la capacité d'achat des ménages (pouvoir d'achat immobilier et quotité finançable) et a conduit à un ralentissement de l'accession à la propriété.

**Graphique 13 : Production de crédits nouveaux à l'habitat aux particuliers (crédits nouveaux CVS en Md€)**




*Source : Banque de France (2025), crédits aux particuliers - 2025-05.*

**Les perspectives sont plus favorables début 2025, portées par l'amélioration de la capacité d'achat des ménages.** La production de crédits immobiliers se stabilise autour de 10 Md€ par mois depuis l'été 2024, contre un creux à 6,9 Md€ en février 2024. La capacité d'achat des ménages est repartie à la hausse avec la baisse des taux et l'ajustement des prix immobiliers. Cette dynamique, portée par la révision des conditions d'accès au PTZ, a relancé les transactions, notamment dans le logement ancien. Dans le neuf, les permis de construire se redressent depuis mi-2024, et les mises en chantier repartent également.

## 1.2. Il existe un écart entre l'offre et la demande de logements, particulièrement marqué sur certains territoires

**Ces constats sur les dynamiques historiques et récentes du parc de logement français doivent par ailleurs être territorialisés pour appréhender les tensions qui peuvent exister dans certaines zones, en premier lieu dans les métropoles, les pôles urbains et les zones littorales.** Ces tensions résultent par construction de la rencontre entre les dynamiques de la demande, avec celles de l'offre, qui présentent une inertie structurelle. Ces tensions s'expriment à l'échelle des bassins d'emploi, et parfois selon la période de l'année, s'agissant du cas plus spécifique du logement des saisonniers. Si les enjeux immobiliers des métropoles ne doivent pas être généralisés à tort à l'ensemble du territoire, il convient pour autant de ne pas assimiler les zones moins tendues à des zones sans demande.

**Le marché du logement est caractérisé par une rigidité structurelle**, liée à un appariement non-optimal entre offre et demande. En effet, l'offre de logements ne correspond pas toujours aux besoins réels des ménages, que ce soit en termes de localisation, de typologie des biens ou de niveau de loyer. Le marché reste polarisé entre des zones tendues où les difficultés pour se loger sont nombreuses (prix des loyers et du foncier élevés), et les zones détendues qui disposent d'un parc vacant difficile à mobiliser[9]. Cette inadéquation est renforcée par la faible mobilité résidentielle, qui limite la fluidité du marché. Par ailleurs, le parc social ne parvient pas toujours à répondre à la diversité des profils de demandeurs, ce qui accroît les tensions sur le parc locatif privé. **Cette désynchronisation persistante entre l'offre et la demande contribue à maintenir des déséquilibres.**

En France métropolitaine, en 2025, 14,5 % des logements sont situés dans l'unité urbaine de Paris et 21,4 % dans des communes hors unité urbaine. Le reste des logements sont répartis à parts égales entre les unités urbaines de moins de 100 000 habitants (33,1 %) et les unités urbaines de plus de 100 000 habitants hors Paris (31,0 %). La conversion de résidences principales en résidences secondaires ou en meublés touristiques peut contribuer localement à réduire l'offre de location longue durée. Cumulée au ralentissement de la construction, cette attrition pèse sur la disponibilité du parc locatif privé dans les zones touristiques et tendues[10].

### 1.2.1. Le nombre de ménages croît de façon inégale sur le territoire, ce qui peut engendrer des tensions plus fortes sur le marché du logement de certaines zones

Le nombre de ménages augmente plus fortement autour de certains pôles urbains durablement attractifs, ce qui peut déséquilibrer les marchés du logement. Le besoin en logements dépend de l'évolution démographique de la population, mais également de sa répartition géographique. Ses effets portent notamment sur l'évolution du nombre de logements vacants, à travers deux facteurs :

[9] SDES (2023), « Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques » et Forcier M. (2024), « Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ? », Trésor-Eco.

[10] IGF-IGEDD (2023), *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental.*

- d'une part, si la demande est polarisée, avec des zones plus attractives, où les nouveaux arrivants peinent à se loger, et d'autres moins attractives, où on constate même une diminution du nombre de ménages, cela induira des logements vacants supplémentaires pour ces territoires en déprise, du fait d'une offre supérieure à la demande. Cette vacance supplémentaire a pour corollaire un besoin en résidences principales plus élevé au niveau agrégé, à projection donnée de nombre de ménages ;
- d'autre part, la concentration des besoins en résidences principales dans les zones d'emploi qui sont d'ores et déjà les plus tendues limite le potentiel de mobilisation des logements vacants. Cela se traduit par un écart entre le volume de logements vacants surnuméraires et le nombre de ceux pouvant répondre à un besoin en résidences principales du fait de leur localisation.

Par ailleurs, si la demande se concentre dans les zones urbaines, où le foncier est relativement plus rare, le coût du foncier sera renchéri, ce qui accroîtra le coût du logement par rapport à une situation où la demande est davantage répartie sur le territoire, et donc potentiellement le besoin de logements « abordables » ou sociaux dans ces zones.

Sur la période 2011-2022, on observe une croissance plus forte de la population dans l'espace urbain que dans l'espace rural, tant en pourcentage qu'en nombre d'habitants (cf. tableau 4). Cette tendance se renforce sur la période 2016-2022 (écart de 0,22 point de croissance annuelle moyenne, contre 0,02 point sur la période 2011-2016).

**Tableau 4 : Population et variation de population selon le caractère urbain ou rural des communes, France hors Mayotte, 2011-2022**

| Type d'espace | Population au 1er janvier 2022 (en millions) | Taux d'évolution annuel moyen (en %) | |
|---|---|---|---|
| | | 2016-2022 | 2011-2016 |
| Urbain | 45,70 | 0,42 | 0,44 |
| Rural | 22,06 | 0,20 | 0,42 |
| France entière | 67,76 | 0,35 | 0,44 |

*Source : INSEE ; mission.*

Les régions qui connaissaient déjà une plus forte croissance en 2011-2016 (Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Pays de la Loire, Corse) demeurent à une croissance supérieure à la moyenne en 2016-2022. Pour leur part, les régions croissant moins vite que la moyenne en 2011-2016 (Hauts de France, Grand Est, Normandie, Bourgogne Franche Comté, Centre-Val de Loire) poursuivent sur cette tendance, voire voient leur population diminuer sur 2016-2022 (cf. tableau 5). Quoique l'Ile-de-France croît à un niveau proche de la moyenne nationale en pourcentage, elle figure parmi les deux régions dont la population augmente le plus en valeur absolue[11] entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier 2022, du fait de sa population plus importante.

**Tableau 5 : Population des régions de France métropolitaine et variation de la population, 2011-2022**

| Région | Population au 1er janvier 2022 (en millions) | Population au 1er janvier 2011 (en millions) | Taux d'évolution annuel moyen (en %) | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 2016-2022 | 2011-2016 |
| Ile-de-France | 12,38 | 11,85 | 0,36 | 0,44 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 8,16 | 7,63 | 0,51 | 0,73 |
| Nouvelle-Aquitaine | 6,11 | 5,77 | 0,49 | 0,56 |
| Occitanie | 6,08 | 5,57 | 0,77 | 0,83 |

[11] +529 661 habitants pour Auvergne-Rhône-Alpes, +528 113 habitants pour l'Ile-de-France.

## Annexe II

| Région | Population au 1er janvier 2022 (en millions) | Population au 1er janvier 2011 (en millions) | Taux d'évolution annuel moyen (en %) | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 2016-2022 | 2011-2016 |
| Hauts-de-France | 6,00 | 5,96 | -0,02 | 0,16 |
| Grand Est | 5,56 | 5,54 | 0,01 | 0,06 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 5,17 | 4,92 | 0,49 | 0,43 |
| Pays de la Loire | 3,88 | 3,60 | 0,62 | 0,75 |
| Bretagne | 3,42 | 3,22 | 0,58 | 0,55 |
| Normandie | 3,34 | 3,32 | 0,02 | 0,13 |
| Bourgogne-Franche-Comté | 2,80 | 2,82 | -0,09 | 0,02 |
| Centre-Val de Loire | 2,58 | 2,56 | 0,02 | 0,16 |
| Corse | 0,35 | 0,31 | 1,02 | 1,00 |

*Source : INSEE ; mission.*

Il en va de même au niveau départemental : parmi les dix départements de France métropolitaine dont la croissance était la plus rapide entre 2011 et 2016, huit faisaient également partie des dix départements dont le taux de croissance de la population a été le plus élevé entre 2016 et 2022 et sept[12] devraient, d'après les projections de l'INSEE, figurer parmi les dix départements à la croissance la plus rapide de 2022 à 2070. Parmi les dix départements de France métropolitaine dont la population a le plus décru entre 2011 et 2016, neuf[13] faisaient également partie des dix départements dont la décroissance a été la plus rapide entre 2016 et 2022 et sept[14] devraient, d'après les projections de l'INSEE, figurer parmi les dix départements à la croissance la plus rapide de 2022 à 2070.

Il ressort de cette analyse que la population se polarise dans certaines zones attractives (littoral méditerranéen et atlantique, métropole toulousaine, frontière suisse), présente un accroissement soutenu en valeur absolue en Ile-de-France, tandis qu'elle diminue dans les départements ruraux du quart nord-est de la France ainsi que dans le centre de la France. Ces évolutions tendent à concentrer la demande de logements sur le territoire et, dès lors, à accroître le niveau de tension sur le marché du logement dans les zones en plus forte croissance (cf. partie I).

Si la population se polarise au niveau de la France entière, elle se dédensifie au niveau de chaque agglomération : ainsi, au sein de chaque aire d'attraction d'une ville, la commune-centre croît moins vite que les autres communes de son pôle, qui elles-mêmes croissent moins vite que les communes situées en couronne du pôle[15] : respectivement +0,04 %, +0,52 % et +0,73 % de croissance moyenne par an entre 2007 et 2017[16].

---

[12] Gironde, Loire-Atlantique, Haute-Garonne, Hérault, Ille-et-Vilaine, Haute-Savoie, Ain. *Source : Projections de population 2018-2070, INSEE, 2024.*

[13] Paris, Vosges, Orne, Ardennes, Indre, Nièvre, Meuse, Haute-Marne, Creuse. *Source : INSEE.*

[14] Vosges, Orne, Ardennes, Nièvre, Meuse, Haute-Marne, Creuse. *Source : Projections de population 2018-2070, INSEE, 2024.*

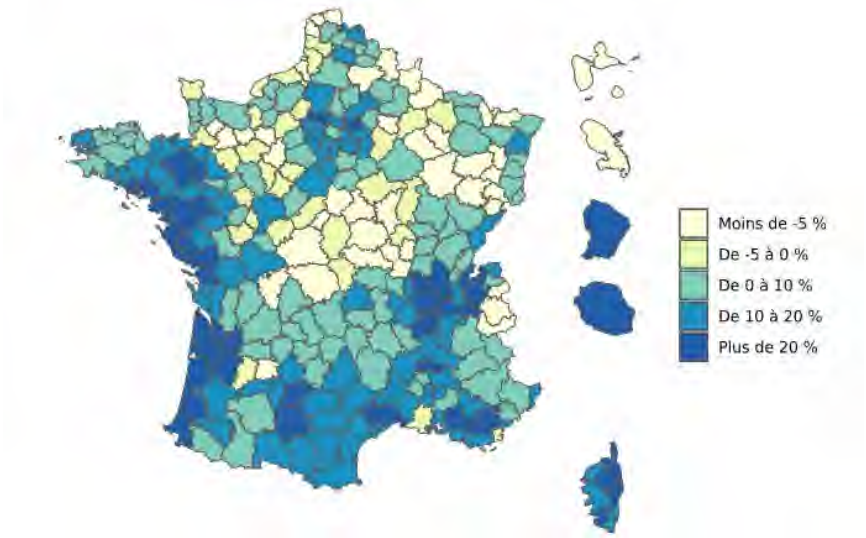
[15] L'aire d'attraction d'une ville est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail. Une aire est constituée d'un pôle et d'une couronne. Les pôles sont déterminés principalement à partir de critères de densité et de population totale, ainsi que d'un seuil d'emplois. Au sein du pôle, la commune la plus peuplée est appelée commune-centre. Les communes qui envoient au moins 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle constituent la couronne de l'aire. *Source : INSEE.*

[16] *Source :* En France, neuf personnes sur dix vivent dans l'aire d'attraction d'une ville*, INSEE, 2020.*

Ainsi, selon l'étude du SDES précitée, même si une progression du nombre de ménages à l'horizon 2050 était constatée dans une grande majorité des zones d'emplois (255 sur 305), les évolutions seraient très contrastées selon les zones d'emploi (cf. graphique 14). Selon son scénario central, les progressions les plus dynamiques seraient observées à proximité du littoral Atlantique, y compris grandes agglomérations (Bordeaux, Rennes, Nantes), ainsi que dans d'autres grands pôles urbains (Toulouse, Montpellier, Lyon, Genevois, Nord-Est de la banlieue parisienne), en Corse, ou encore en Guyane et à La Réunion.

À l'inverse, un certain nombre de zones d'emploi connaîtraient une diminution plus ou moins marquée de leur nombre de ménages sur la période, pour la plupart situées dans la moitié Nord de la France, hors arc Atlantique et région parisienne.

**Graphique 14 : Évolution du nombre de ménages entre 2020 et 2050 par zone d'emploi ou département d'outre-mer (en % du nombre de ménages 2020) selon le scénario central**




*Lecture : Dans la zone d'emploi de Bayonne, l'évolution totale du nombre de ménages entre 2020 et 2050 serait supérieure à 20 % du nombre de ménages compris dans la zone d'emploi en 2020.*

*Source : Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), Recensement de la population (Insee), calculs SDES.*

Ces projections divergentes entre territoires, qui s'appuient sur les flux de migrations résidentielles observés en 2018 (dernières données disponibles lors de l'élaboration des scénarios de population par l'Insee en 2021) et les prolongent, **conduiraient à une concentration territoriale accrue du nombre de ménages par rapport au début de période**. Si l'on considère les 16 zones d'emploi de France métropolitaine accueillant les flux de ménages les plus élevés sur la période (en volume), celles-ci concentreraient 49 % de l'ensemble de la progression du nombre de ménages en France métropolitaine, alors qu'elles ne comptent que 30 % du nombre total de ménages en 2020[17].

[17] Les 16 zones d'emploi de France métropolitaine suivantes accueilleraient plus de 40 000 ménages supplémentaires chacune sur 2020-2050 selon le scénario central population-ménages : Cergy-Vexin, Paris, Roissy, Lille, Strasbourg, Nantes, Rennes, Bayonne, Bordeaux, Montpellier, Perpignan, Toulouse, Clermont-Ferrand, Le Genevois Français, Lyon et Marseille.

Cette forte concentration spatiale des ménages supplémentaires à horizon 2050 accentuerait fortement la tension sur des territoires déjà tendus. Elle n'est pas non plus neutre en matière de besoin en logements agrégé à l'échelle nationale. Or les flux de migrations résidentielles entre zones d'emploi pourraient évoluer dans les prochaines décennies, que cela fasse suite à des évolutions des préférences des ménages, à la mise en œuvre de certaines politiques publiques (notamment celles aidant à la revitalisation des territoires : Action Cœur de ville, Petites villes de demain… ou à leur réindustrialisation), ou encore aux changements environnementaux en cours et à venir.

Dès lors, il apparaît nécessaire que l'État construise avec les élus locaux une vision partagée et renouvelée de l'aménagement du territoire à ses différentes échelles. Celle-ci doit chercher à faire émerger des réponses adaptées aux différents contextes locaux projetés, tant en termes de besoins (en logements libres comme en logements sociaux) que de capacités de mobilisation des différents gisements de production.

### 1.2.2. Un besoin de nouveaux logements restera présent dans la quasi-totalité des territoires pendant la prochaine décennie et baissera sur la période suivante. Son intensité est fortement territorialisée.

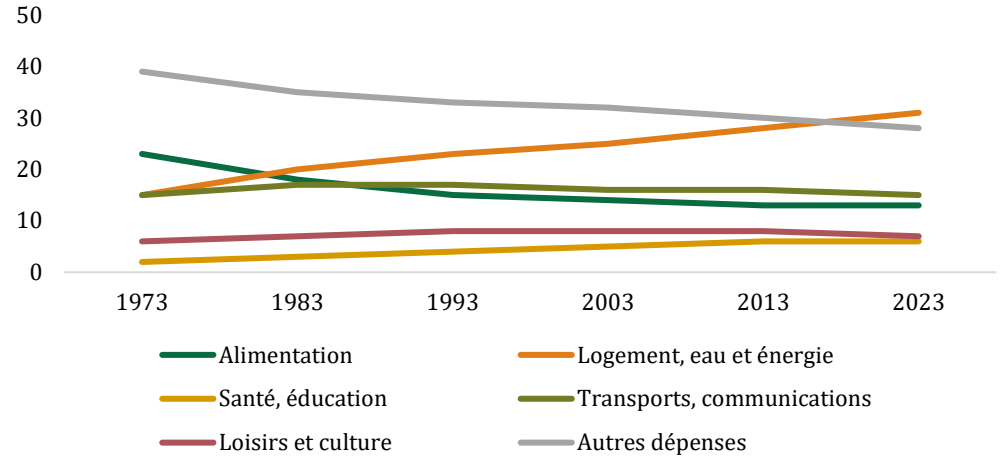
#### *1.2.2.1. Le « besoin » de logements présente un caractère normatif. Il dépend des choix et outils de politiques publiques qui seront mis en œuvre à l'avenir*

La mesure des besoins en construction de logements par l'État remonte aux années 1950, dans un contexte de planification de l'effort de reconstruction d'après-guerre. Par la suite, les chiffrages cherchent principalement à estimer les « besoins en logements » au sens du nombre de logements neufs à construire pour répondre aux besoins de la population. Il s'agit donc de traduire les projections territorialisées d'évolutions du nombre de ménages en projections de besoins de nouveaux logements. Les méthodes dites du « point mort » estimaient ainsi d'une part les besoins induits par la mutation naturelle du parc existant (démolitions, restructurations, obsolescence, etc.) et d'autre part les besoins nouveaux engendrés par l'évolution du nombre de ménages, résultant de la démographie.

Au début des années 2000, alors que le logement constitue le premier poste de dépense dans le budget des ménages (cf. graphique 15), et dans un contexte de difficultés d'accès au logement, émerge de nouveaux modes d'estimations : le besoin lié à un déficit d'offre actuelle, à résorber, ou « besoin en stock », intègre les sous-jacents du calcul du besoin.

Le nombre de ménages étant par définition égal au nombre de résidences principales, ce besoin « en stock » est délicat à mesurer : au-delà des besoins des personnes hors logement ou hébergées chez des tiers, il s'agit en effet d'estimer également les besoins des ménages « mal logés » et d'en déduire un besoin en nombre et en typologie de logements à produire chaque année. Ceci suppose de définir les conditions dans lesquelles un ménage est considéré comme « correctement logé » et la durée « convenable » de résorption du stock de « mal-logement », hypothèses par essence normatives.

**Graphique 15 : Part des différents postes de consommation dans la dépense totale de consommation des ménages**




*Source : SDES (2024), Compte du logement 2023, d'après Insee, Comptes nationaux.*

Au cours de la dernière décennie, l'enjeu de la transition écologique et du bilan carbone associé au secteur de la construction ont également mis l'accent sur la nécessité d'estimer les besoins non seulement quantitativement mais également qualitativement (localisation, typologie, densité…), ou encore de développer des politiques publiques permettant de rationaliser ou infléchir le besoin (ralentissement du développement de résidences secondaires ou des logements occasionnels de type AirBnB) et de mieux piloter leur mode de production (construction neuve versus remobilisation des logements vacants ou transformation de bâtis existants comme les bureaux ou les locaux d'activité).

L'estimation des besoins suppose donc d'établir une projection de la situation actuelle en projetant les tendances en cours, mais également en modélisant de possibles inflexions. Les résultats obtenus peuvent donc là encore être divergents selon les sources de données utilisées, les méthodes de projection ou les convictions de leurs rédacteurs quant à l'importance des évolutions observées ou l'impact potentiel de telle ou telle politique publique.

En l'absence de publication officielle de l'INSEE ou du SDES sur les estimations de besoins depuis 2012, de nombreuses études, commandées par des acteurs de la chaîne du logement[18], ont été publiées dans le prolongement du Conseil National de la Refondation (CNR) Logement lancé en 2023, présentant des estimations de besoins divergentes. Alors que l'ensemble des acteurs s'accorde aujourd'hui sur les principaux facteurs de besoins (cf. encadré 2), l'hétérogénéité des chiffrages de besoins annuels provenait principalement de trois points :

- l'incertitude ou la fragilité des modélisations concernant la projection du nombre de ménages ;
- une certaine confusion entre « besoins en logements » et « besoins en constructions neuves » (certains chiffrages se focalisant sur le besoin de constructions neuves résiduel, là où d'autres estimaient le besoin total), ainsi que le caractère plus ou moins volontariste des hypothèses de remobilisation de parc existant ;

[18] « Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030 - Méthode et résultats », ESPI pour l'UNAM, Novembre 2023 ;

« Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », étude HTC pour l'USH présentée au 83è Congrès HLM, Octobre 2023.

ESCP Junior Conseil (2023), *Etude sur le besoin de logements neufs en France*, pour la FPI.

Etude PUCA / USH : https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-du-logement-mouvement-hlm/70-ans-de-chiffrages-des-besoins-en

- la durée de projection retenue, dont l'impact est important, compte tenu de la baisse des besoins démographiques attendus à compter de 2040 environ, ou encore le délai prévu pour la résorption du mal-logement.

**Encadré 2 : Qu'est-ce que le « besoin » en logements ?**

L'exercice de chiffrage du « besoin en logements » consiste à estimer le nombre de logements à produire pour répondre aux besoins des ménages en termes de résidences principales. Il est la somme de plusieurs « briques » ou facteurs de besoins, comprenant :

- les besoins engendrés par l'évolution démographique, ou plus précisément l'évolution du nombre de ménages, résultant de l'évolution de la population (solde naturel, solde migratoire) et de celle de la composition des ménages (desserrement, vieillissement…) ;
- les besoins induits par la mutation du parc bâti existant : entrées ou sorties dans le parc de résidences principales, dont l'évolution du nombre ou de la part de résidences secondaires ou occasionnelles, des logements vacants et/ou obsolètes, les démolitions ou restructurations (fusion, séparation, transformation de parc bâti en logement…), etc ;
- les besoins nécessaires liés à la « demande non satisfaite », correspondant aux besoins des ménages déjà présents sur le territoire aujourd'hui mais mal logés ou hors logement (également appelés « besoins en stock » ou « résorption du mal-logement »).

*Source : IGEDD (2024),* Territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de construction de logements neufs.

#### *1.2.2.2. Le besoin de logements devrait continuer de croitre d'ici à 2040, pour ralentir ensuite, et le besoin de petits logements serait particulièrement marqué*

Depuis, le Services des données et études statistiques (SDES) des ministères de l'aménagement et de la transition écologique a publié deux étude approfondies, réalisées en partenariat avec l'INSEE, visant à documenter et objectiver les estimations de besoins.

La première étude, publiée en juillet 2024 après un premier document de travail en décembre 2023, porte sur la projection du nombre de ménages à horizon 2050[19], en s'appuyant sur les projections de population Omphale, les projections de l'INSEE en termes de vieillissement de la population et de fécondité, ainsi que de desserrement des ménages.

Elle permet de tirer quelques premiers enseignements importants :

- malgré le ralentissement de la croissance démographique, le nombre de ménages en France métropolitaine augmenterait de 3,5 millions entre 2020 et 2050 ;
- cette hausse serait quasi exclusivement portée par l'augmentation du nombre de personnes vivant seules (+ 3,4 millions, cf. graphique 16), dont une majorité de plus de 60 ans (+ 2,1 millions), dans toutes les zones d'emplois et dès 2030[20], poursuivant ainsi la décrue du nombre de personnes par ménage (cf. graphique 16) ;

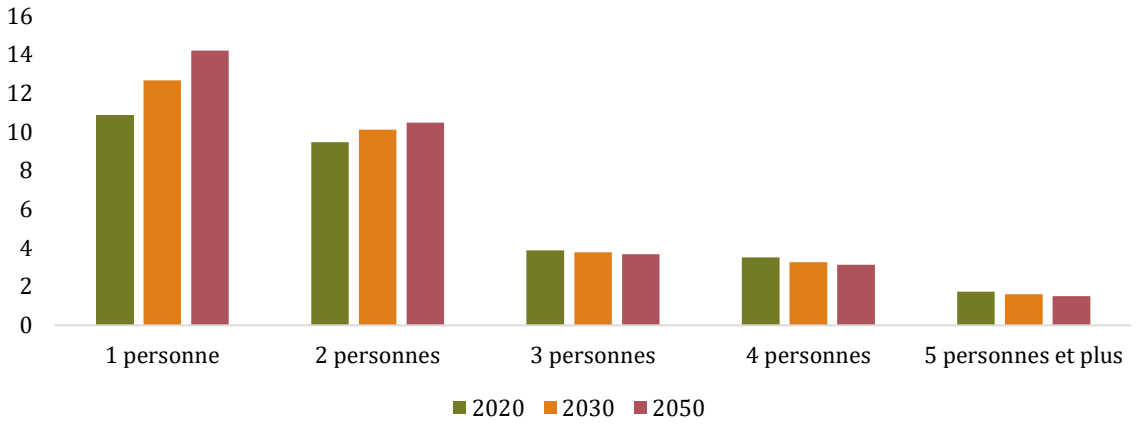
[19] « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050, Analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », Document de travail, Béatrice Boutchenik et Guillaume Rateau (SDES), Décembre 2023.

« Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : une croissance portée par l'augmentation du nombre de personnes seules », Béatrice Boutchenik, SDES, Juillet 2024.

[20] L'étude du SDES indique que « *cette contribution prédominante des personnes seules à la croissance du nombre de ménages est un résultat très robuste aux variantes de scénarios. Elle serait observée dans toutes les zones d'emploi concernées, et déjà significative dès 2030 : 84 % des nouveaux ménages dans le scénario de population haute, 92 % dans le scénario central, et 99 % dans celui de population basse* ».

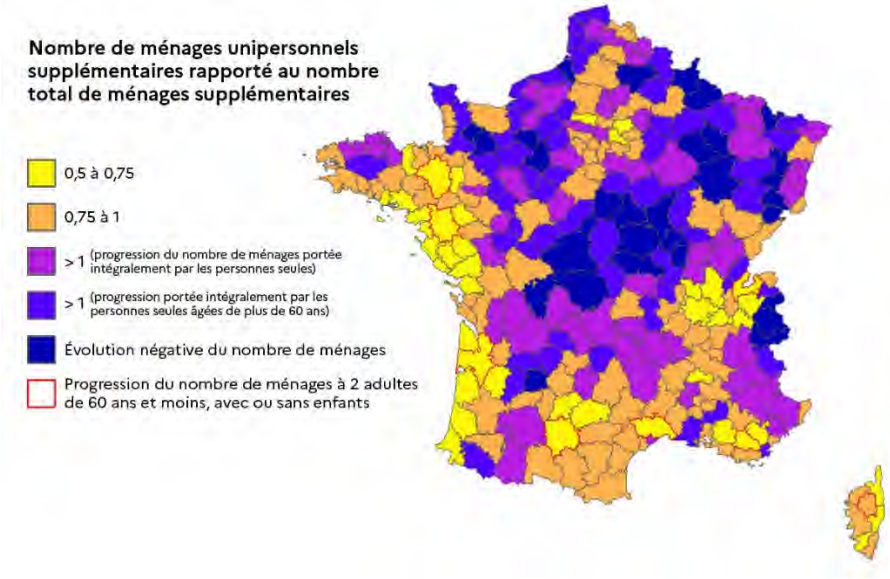
- quel que soit le territoire considéré, la progression des ménages de deux personnes ou plus serait minoritaire dans l'évolution du nombre de ménages. En particulier, le nombre de ménages de deux adultes de 60 ans ou moins, avec ou sans enfants, reculerait partout à horizon 2030, à l'exception significative de six zones d'emploi : Bordeaux, Nantes, Rennes, Toulouse, Montpellier et Genevois. Dans ces zones, l'accroissement du nombre de ces ménages sur la période ne serait cependant que de 30 000 ménages et ne contribuerait que pour 8 % à la croissance du nombre de ménages, tous types confondus, sur ces territoires.

**Graphique 16 : Répartition des ménages par taille en 2020, 2030 et 2050**




*Lecture : en 2020, 3,5 millions de ménages de France métropolitaine sont constitués de quatre personnes, adultes et enfants confondus. Ces ménages ne seraient plus que 3,3 millions en 2030 et 3,1 millions en 2050.*
*Note : les enfants en résidence alternée sont comptabilisés dans chacun de leurs domiciles.*
*Champ : France métropolitaine.*
*Source : Recensement de la population (Insee) ; Enquête logement 2020 (SDES), calculs SDES.*

**Graphique 17 : Contribution des catégories de ménages à l'évolution du nombre de ménages entre 2020 et 2030, selon la zone d'emploi**



*Lecture : entre 2020 et 2030, l'évolution projetée du nombre de ménages est négative dans les 32 zones d'emploi représentées en bleu foncé. Pour les zones d'emploi apparaissant en jaune, le rapport entre le nombre de ménages unipersonnels supplémentaires et le nombre total de ménages supplémentaires est compris entre 0,5 et 0,75. Les territoires encadrés de rouge représentent la progression du nombre de ménages à 2 adultes de 60 ans et moins avec ou sans enfants.*
*Note : les enfants en résidence alternée sont ici rattachés uniquement au ménage du parent chez qui ils séjournaient au moment du recensement.*
*Source : Recensement de la population (Insee) ; Zones d'emploi 2020 (Insee), calculs SDES et Insee.*

La seconde étude, publiée en juin 2025, documente plus précisément les estimations de besoins en logements, en analysant finement les différents facteurs sous-jacents aux besoins en logements (évolution du nombre de ménages, résorption du mal-logement, contribution des résidences secondaires et des logements vacants, contribution du renouvellement et de la transformation du parc de logements) et leurs interactions, selon une méthode et avec des données territorialisées. Du fait de la forte dépendance aux politiques publiques, l'étude ne conclut pas sur une estimation globale consolidée, mais présente et documente les méthodes d'évaluation possibles, entre chiffrages prolongeant les tendances passées et scénarios mettant en exergue une action volontariste en matière de politique du logement, avec une analyse des différents facteurs susceptibles de modifier les dynamiques tendancielles.

Ceci permet de fournir des ordres de grandeur prospectifs et de proposer à chaque acteur de construire son scénario consolidé à partir du jeu d'hypothèses lui semblant le plus pertinent, tout en appuyant son évaluation sur des données et projections statistiques objectivées.

Sont présentés dans les tableaux ci-après les scénarios de projections sur les différentes briques de besoins.

**Tableau 6 : Besoins projetés liés à l'évolution du nombre de ménages :**

| | Scénario de population | | |
|---|---|---|---|
| | **Bas** | **Central** | **Haut** |
| 2020-2030 | 177 000/an | 208 000/an | 242 000/an |
| 2030-2040 | 92 000/an | 139 000/an | 193 000/an |
| 2040-2050 | 16 000/an | 55 000/an | 121 000/an |
| **Total 2020-2050** | **2,8 millions** | **4,0 millions** | **5,6 millions** |

*Lecture : le besoin en résidences principales résultant de l'évolution du nombre de ménages serait de 4,0 millions d'unités sur 2020-2050 dans le scénario central.*
*Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).*
*Source : Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, SDES, juin 2025.*

**Le besoin de résidences principales liées à l'évolution du nombre de ménages croîtrait à un rythme soutenu jusqu'en 2030, et ralentirait ensuite** (+208 000/an d'ici 2030 en scénario médian, puis 139 000/an entre 2030 et 2040 et +55 000/an entre 2040 et 2050, cf. tableau 7). Ce besoin est estimé par le SDES sur la base d'une analyse territorialisée prenant en compte les besoins liés aux nouveaux ménages zone d'emploi par zone d'emploi.

**Tableau 7 : Besoins liés à la résorption du mal-logement dans le scénario central de population, en millions de résidences principales**

| | Horizon 2050 |
|---|---|
| Absence de logement ou habitat de fortune | 0,17 |
| Cohabitation subie chez un tiers | 0,17 |
| Cohabitation subie chez de la famille | 0,27 à 0,43 |
| Total absence de logement en propre | 0,6 à 0,8 |
| Résidences principales trop petites et ne pouvant être réallouées | 0,3 |
| Résidences principales très dégradées et ne pouvant être réhabilitées | 0,4 |

*Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).*
*Source : Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, SDES, juin 2025.*

**Tableau 8 : Évolution projetée du nombre de résidences secondaires, en nombre de résidences secondaires supplémentaires**

| | Scénario de population | | | Variante scénario central (dynamisme |
|---|---|---|---|---|
| | Bas | Central | Haut | « pied-à-terre ») |
| 2020-2030 | 22 000/an | 26 000/an | 32 000/an | 35 000/an |
| 2030-2040 | 12 000/an | 20 000/an | 29 000/an | 29 000/an |
| 2040-2050 | 1 000/an | 10 000/an | 21 000/an | 20 000/an |
| **Total 2020-2050** | **0,4 million** | **0,6 million** | **0,8 million** | **0,8 million** |

*Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).*
*Source : Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, SDES, juin 2025.*

**Tableau 9 : Besoins projetés liés à la vacance courte des logements, en nombre de résidences principales supplémentaires**

| | Scénario de population | | |
|---|---|---|---|
| | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 10 000/an | 11 500/an | 13 000/an |
| 2030-2040 | 5 000/an | 8 000/an | 11 000/an |
| 2040-2050 | 1 000/an | 3 000/an | 7 000/an |
| **Total 2020-2050** | **0,2 million** | **0,2 million** | **0, 3 million** |

*Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).*
*Source : Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, SDES, juin 2025.*

Étant précisé ici que la projection du SDES en matière de logements vacants ne concerne que la vacance de courte durée, nécessaire pour permettre un appariement satisfaisant entre offre et demande sur le marché du logement. En projection, elle varie donc au *prorata* du nombre de résidences principales.

S'agissant de la vacance de longue durée, trois facteurs d'inadéquation des logements susceptibles de contribuer à la progression de cette vacance sont ici pris en compte : une inadéquation au niveau territorial (une diminution locale du nombre de ménages laisse mécaniquement des résidences principales sans occupant, prise en compte dans la projection des besoins liés aux ménages par zone d'emploi), une inadéquation de la taille des logements ou de la qualité des logements occupés (prise en compte dans la résorption du mal logement). Les évolutions potentielles du nombre de logements durablement vacants liées à ces trois facteurs ne font donc pas l'objet de chiffrages spécifiques.

D'autres facteurs seraient susceptibles d'accroître le rythme d'obsolescence du parc dans les années à venir (évolution des normes, risques climatiques, etc.), sans qu'une évaluation ne puisse être proposée sur ce sujet compte tenu de la complexité des mécanismes en cause et du faible nombre de données disponibles.

**Tableau 10 : Besoin supplémentaire en constructions neuves lié aux transformations du parc de logements**

| | Hors prise en compte de la sobriété foncière | | | Avec prise en compte de la sobriété foncière | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Scénario de population | | | Scénario de population | | |
| | Bas | Central | Haut | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 21 000/an | 23 000/an | 26 000/an | 24 000/an | 26 000/an | 29 000/an |
| 2030-2040 | 15 000/an | 18 000/an | 22 000/an | 18 000/an | 23 000/an | 29 000/an |
| 2040-2050 | 10 000/an | 12 000/an | 17 000/an | 11 000/an | 16 000/an | 25 000/an |
| **Total 2020-2050** | **0,5 million** | **0,5 million** | **0,6 million** | **0,5 million** | **0,65 million** | **0,8 million** |

*Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).*
*Source : Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, SDES, juin 2025.*

*À titre d'illustration*, en retenant pour chaque brique le scénario central, et en supposant que l'objectif politique de résorption du mal-logement soit fixé à horizon 2050, le besoin de logements supplémentaires correspondrait à un ordre de grandeur de 325 000 logements par an sur la période 2020-2030, 245 000 sur la période 2030-2040 et 140 000 sur la période 2040-2050. Si l'horizon de résorption du mal-logement était fixé à 15 ans, toujours en prenant les hypothèses centrales sur chaque brique, le besoin serait alors de l'ordre de 365 000 logements par an sur la période 2020-2030, 285 000 sur la période 2030-2040 et 850 000 sur la période 2040-2050.

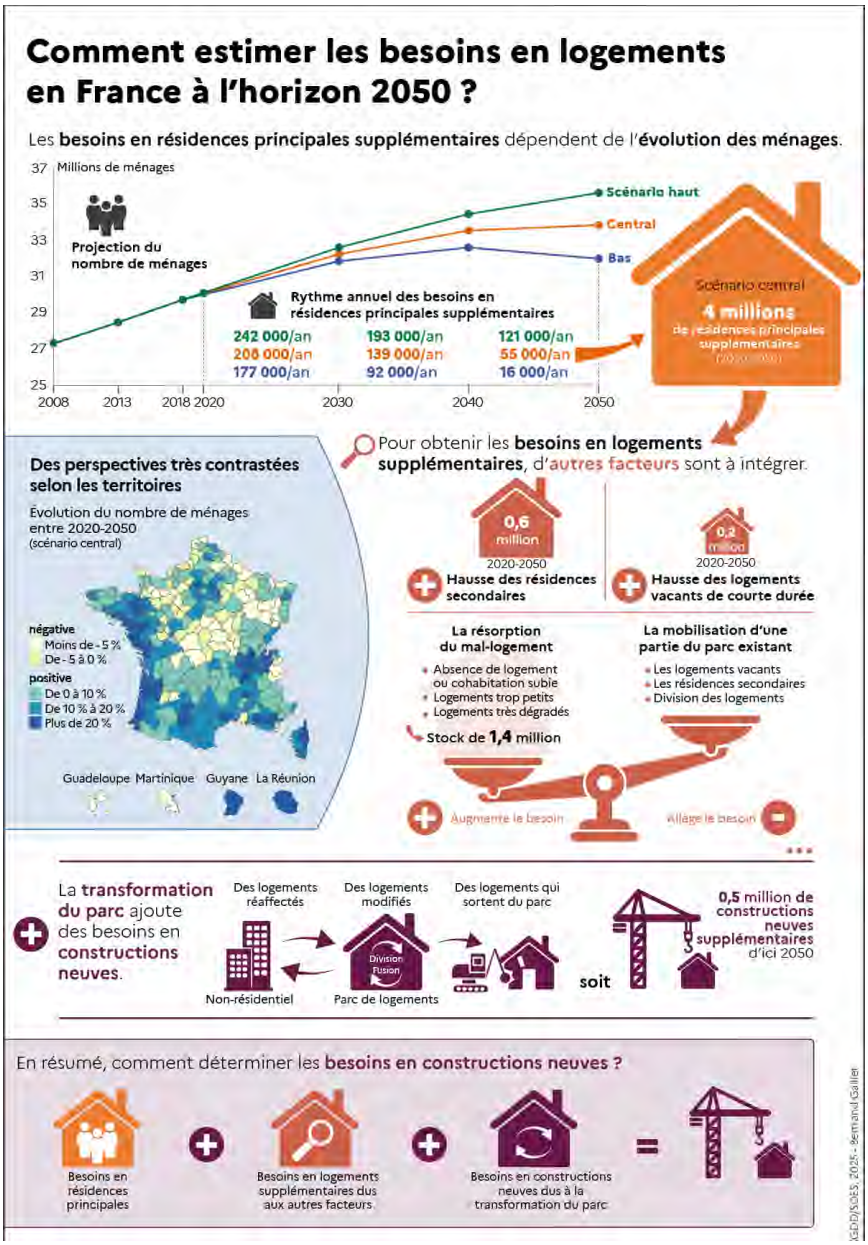
La réponse à ces besoins pourrait être apportée soit par la construction neuve soit par un accroissement de la mobilisation du parc existant à des fins de résidences principales.

Alors que la production de logements a lieu aujourd'hui principalement par construction neuve, les autres gisements de production, anciens ou plus émergents, apparaissent comme autant de solutions à rebours de la ville en extension qu'il convient de soutenir (recyclage des friches, densification pavillonnaire, surélévation, transformation de bâtiments non résidentiels en logements), mais qui peuvent augmenter le coût de production des logements. La production de résidences principales peut également être soutenue par une plus grande mobilisation des logements vacants et une plus grande maîtrise (en flux et / ou en stock) des résidences secondaires et des locations touristiques.

En retenant de nouveau à titre d'illustration les hypothèses médianes du SDES quant au potentiel de mobilisation du parc vacant de longue durée, de logements sous-occupés ou de résidences secondaires, les besoins de construction seraient abaissés d'environ 65 000 logements par an à horizon 2050.

## Annexe II

**Graphique 18 : Méthodologie de l'estimation des besoins en logements**




*<u>Source</u> : Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, SDES, juin 2025.*

## 1.3. Le parc social, qui représente une part croissante de la construction, fait face à des enjeux de production, de rénovation et d'adéquation avec la demande

**Encadré 3 : Les différents types de logements sociaux**

Les logements locatifs sociaux sont communément désignés par le prêt qui a contribué à leur financement :

- le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) finance les logements locatifs les plus sociaux, destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et des difficultés sociales ;
- le prêt locatif à usage social (PLUS) correspond à la référence historique du logement social ;
- le prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs moins sociaux, en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu.

La production de logements des trois catégories dans les opérations de logements familiaux classiques permet à la fois de tenir compte de l'objectif de mixité sociale et d'équilibrer les opérations.

Le prêt à l'amélioration (PAM) et les aides à la rénovation, réservés à certaines catégories de logements, sont destinés à financer la réhabilitation des logements du parc social.

*Source : Ministère du logement (2024), Les aides financières au logement ; mission.*

### 1.3.1. Le parc social de France métropolitaine loge 4,6 millions de ménages et joue un rôle contracyclique au regard du marché immobilier

**Au 1er janvier 2024, la France métropolitaine compte 5,2 millions de logements locatifs sociaux[21], logeant 4,6 millions de ménages[22].** Le parc social français est le premier dans l'Union européenne, en volume, et le quatrième en part du total[23]. C'est le seul parmi les principaux pays européens dont l'expansion a été continûment poursuivie.

Les organismes HLM détiennent 81 % du parc de logements, le reste appartenant à des entreprises publiques locales (EPL, en l'espèce, des sociétés d'économie mixtes, ou SEM), à l'État, à des collectivités territoriales, ou bien à des opérateurs agréés (cf. graphique 19)[24]. Le parc compte également 390 000 logements-foyers qui ciblent des publics spécifiques (foyers de travailleurs par exemple).

31 % du parc social se situe dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), soit 1,5 million, contre 6 % de l'ensemble des résidences principales. Le parc social comprend 15 % de logements individuels, contre 56 % en moyenne parmi les résidences principales en France (27 % dans le parc locatif privé et 80 % parmi les propriétaires)[25].

[21] SDES (2024), *Datalab : 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024.*

[22] Insee (2025), *En 2022, la moitié des ménages locataires du parc social ont plus de 53 ans ;*

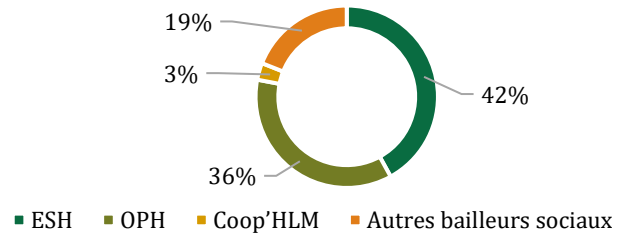
[23] OCDE.

[24] USH (2025), *Les HLM en chiffres.*

[25] ANCOLS (2025), *Panorama.*

## Annexe II

**Graphique 19 : Répartition du parc par famille de bailleurs**




*Source : USH (2025), Les HLM en chiffres, d'après RPLS (2024). Champ : France.*

Le parc social fait l'objet d'un suivi statistique annuel *via* le répertoire du parc locatif social (RPLS).

**Encadré 4 : Le répertoire du parc locatif social (RPLS)**

Le répertoire du parc locatif social des bailleurs sociaux (RPLS) contient des informations individuelles sur chaque logement du parc social des bailleurs (adresse, caractéristiques du logement, informations liées à la location, …). Il donne une image actualisée du parc au 1er janvier de chaque année. L'enquête est annuelle, obligatoire, et la transmission des informations incombe au propriétaire des logements locatifs sociaux.

Le répertoire concerne :

- les organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du CCH ;
- les sociétés d'économie mixte visées à l'article L. 481-1 du CCH ;
- l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais et la société anonyme Sainte Barbe ;
- l'association foncière logement mentionnée à l'article L. 313-34 du CCH, et les sociétés civiles immobilières dont les parts sont détenues pour au moins 99 % par cette association ;
- les organismes bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L. 365-2 du CCH.

Le RPLS a été mis en place en 2011. Il a permis un recensement exhaustif du patrimoine des bailleurs. Il a succédé à l'enquête sur le parc locatif social (EPLS).

*Source : Ministère chargé du logement ; Code de la construction et de l'habitat.*

**Le parc social est globalement plus récent que le parc privé :** 5 % des logements du parc social ont été construits avant 1946, contre 19 % pour l'ensemble des résidences principales, et 57 % l'ont été entre 1946 et 1990, contre 47 % des résidences principales. D'après l'ANCOLS, l'âge moyen du parc social est de 42 ans[26]. Bien qu'il soit relativement moins ancien, le parc social demeure composé aux deux tiers de logements construits avant les années 2000, qui arrivent aujourd'hui à l'issue d'un premier voire d'un second cycle de vie[27] et qui nécessitent des rénovations d'ampleur, en particulier énergétiques.

[26] ANCOLS (2025), *Panorama.*

[27] Soit environ 40 ans, sur la base de la durée type d'amortissement des prêts règlementés consentis aux opérations.

**Tableau 11 : Répartition du parc de logements sociaux par année de construction**

| Période de construction | Parc social | Ensemble des résidences principales |
|---|---|---|
| Avant 1946 | 5 % | 19 % |
| 1946 – 1970 | 28 % | 20 % |
| 1971 – 1990 | 29 % | 27 % |
| 1991 – 2005 | 14 % | 15 % |
| 2006 – 2018 | 17 % | 14 % |
| À partir de 2019 | 6 % | 5 % |

*Source : RPLS (2024), Insee, Recensement 2022.*

**Le parc social français connaît une croissance quasiment continue depuis son entrée en service.** Cette croissance est, lors de la seconde moitié du XXème siècle, principalement le fruit d'un héritage industriel et patronal, puis d'une volonté de l'État et du législateur de garantir une offre de logement à bas loyers.

La croissance du parc social procède de plusieurs sources :

- les constructions neuves (cf. graphique 20). Une partie peut provenir d'achat en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) auprès de promoteurs ;
- les acquisitions-améliorations.

Il faut retrancher de cette croissance brute les démolitions ainsi que les ventes pour obtenir la croissance nette du parc. **Sur les cinq derniers exercices (2019-2024), l'ANCOLS[28] estime à 210 000 logements le solde net du parc social.**

[28] *Ibid.*

**Encadré 5 : Constructions, acquisitions, agréments, mises en chantier, mises en service**

De nombreuses variables mesurent les dynamiques de développement du parc social :

- **production :** elle désigne la somme des constructions neuves et des acquisitions-améliorations ou des conventionnements ;
- **constructions neuves :** elles désignent l'ensemble des logements construits sans réemploi de structure antérieure, c'est-à-dire les nouvelles insertions de logement neuf sur un terrain ;
- **acquisitions-améliorations :** l'acquisition-amélioration consiste en l'acquisition de logements et d'immeubles destinés à l'habitation ainsi que, le cas échéant, les travaux d'amélioration correspondants. Il est également possible d'acquérir des locaux ou des immeubles non affectés à l'habitation et de les transformer ou de les aménager en logements ;

Cette « production neuve » est par ailleurs suivie, au long de la vie d'une opération, par les variables suivantes :

- **logements agréés (parfois également désignés sous les termes « autorisés » ou encore « financés »)** : ils désignent l'ensemble des logements neufs ou en acquisition-amélioration pour lesquels une autorisation administrative (agrément) est délivrée. L'agrément est une condition nécessaire à l'accès aux aides publiques (prêts aidés, exonérations fiscales, et éventuellement subventions). Il détermine les principaux paramètres de l'opération et de la convention APL qui sera signée en amont de la mise en service et de l'attribution des logements ;
- **mises en chantier :** elles correspondent au commencement effectif des travaux de construction, marquant le démarrage physique du bâtiment sur site (fondations, gros œuvre). La mise en chantier est un indicateur de l'activité opérationnelle, plus concret que les autorisations. Le nombre de mises en chantier est généralement inférieur à celui des agréments, compte tenu des abandons d'opération : on parle alors de « taux de chute » ;
- **mises en service :** elles désignent les logements effectivement livrés, réceptionnés par le bailleur (achèvement des travaux de construction), qui sont prêts à être occupés et loués. Le nombre de mises en service d'une année donnée peut être différent de celui des mises en chantier, compte tenu des délais de construction.

L'ensemble de ces notions constitue une chaîne opérationnelle et administrative pour le logement social. Le dépôt d'une demande d'agrément par un bailleur se traduit par l'ouverture d'un suivi dans le système d'information des aides à la pierre (SIAP), hébergé et géré par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), lequel trace ensuite les différentes étapes du financement de l'opération jusqu'à son solde, ou bien à son annulation.

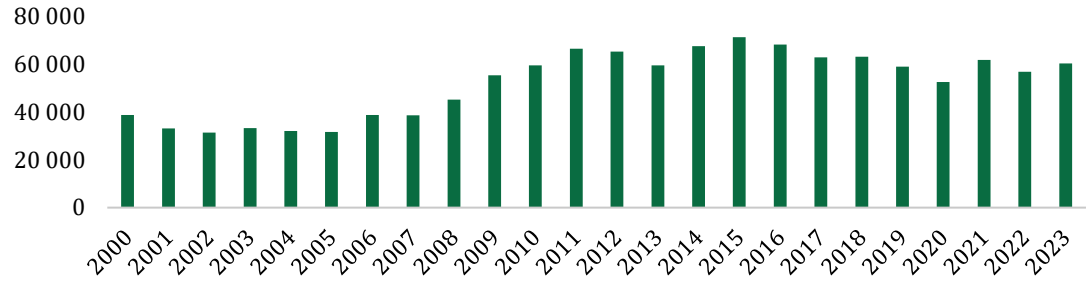
*Source : DHUP.*

S'agissant de l'ensemble de la production (constructions neuves et acquisitions-améliorations), d'après le SDES, entre le 1er janvier 2023 et le 1er janvier 2024, 72 400 logements ont été mis en service pour la première fois, tandis que 15 700 ont été démolis et 11 400 ont été vendus[29]. Le parc locatif social croît ainsi de 0,9 % sur cette période.

S'agissant de la construction seule, les séries du SDES rendent compte d'une phase d'essor marqué de la construction sociale entre 2008 et 2016, où le nombre de logements construits passe de 45 212 à 68 412 (+51 %), suivie d'une phase de décrue jusqu'en 2020, puis de rattrapage modéré jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, les constructions sociales de 2023, à hauteur de 60 403 nouveaux logements, avoisinent les niveaux de 2019 ou encore de 2013.

[29] SDES (2024), *Datalab : 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024.*

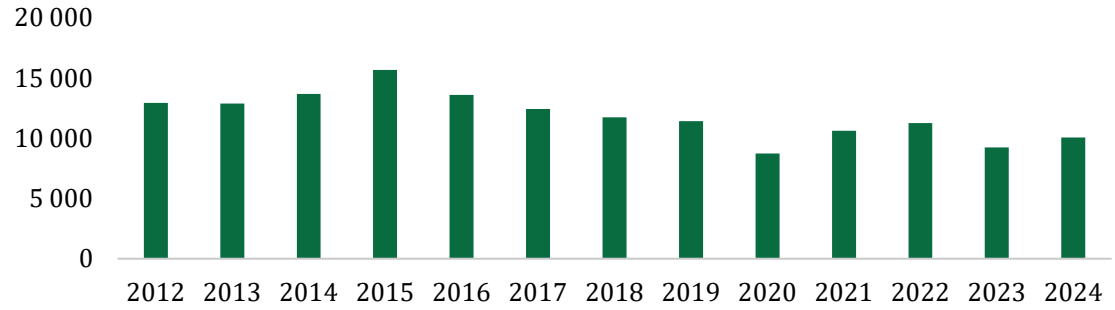
**Graphique 20 : Nombre de logements sociaux construits par année (2000 – 2023)**




*Source : SDES (2024), Nombre de logements sociaux construits par année (1998-2024), d'après RPLS (2024).*

**Le nombre d'acquisitions-améliorations agréées, après un pic en 2015, a baissé jusqu'en 2020 avant de se stabiliser autour de 10 000 opérations par an (cf. graphique 21).** Ainsi, si en 2015 le nombre d'acquisition-améliorations de logements sociaux atteignait 16 000 logements, il était d'environ 12 500 en 2017 et de 10 979 en 2024.

**Graphique 21 : Nombre d'acquisitions-améliorations de logements sociaux agréées**




*Source : DHUP, Infosiap, logements agréés ; calculs : IGF pôle Science des données.*

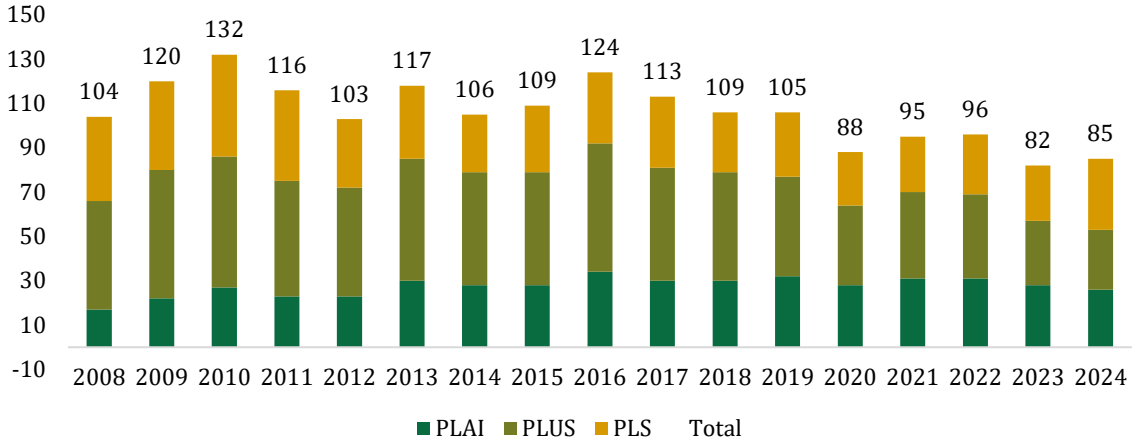
**La part des opérations d'acquisitions-améliorations dans l'offre nouvelle est restée stable depuis 2016 malgré une légère perturbation en 2020.** Ainsi si la part d'acquisition-amélioration a dépassé 16 % des agréments en 2015, elle demeure depuis 2016 entre 11,75 % et 12,40 %, à l'exception d'une chute en dessous des 11 % en 2020.

**S'agissant des agréments**, 85 381 logements sociaux ont été agréés en 2024, auxquels s'ajoutent 13 000 agréments supplémentaires dans le cadre de l'ANRU. Relativement aux objectifs fixés par le ministère du logement de 100 000 logements agréés, le taux de réalisation des agréments de logements sociaux s'élève à 85.38% en France métropolitaine en 2024, contre 74,71 % en 2023[30] .

[30] SIAP (2025), *Bilan de la production de LLS.*

## Annexe II

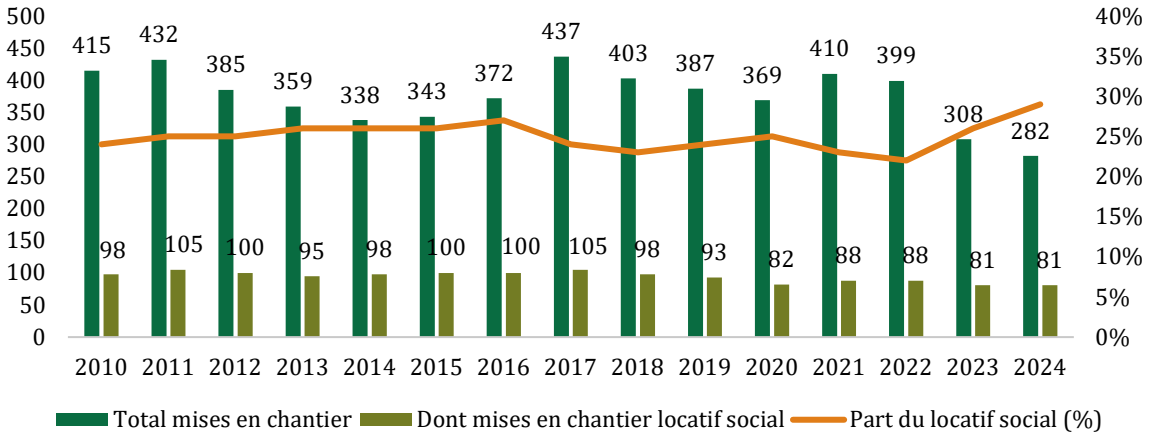
**Graphique 22 : Agréments de logements sociaux**




*Source : SIAP (2025), Logements agréés ; USH (2025), Les HLM en chiffres.*

Le logement social a été le segment le plus résilient lors du retournement du marché immobilier à partir de 2022. Du fait de la chute marquée des mises en chantier globales, et de la relative stabilité du segment social, la part de ce dernier parmi les mises en chantier a mécaniquement augmenté et n'a jamais été aussi élevée depuis 2010 (22 % en 2018, contre 27 % en 2023 et 29 % en 2024). Le rachat par les bailleurs sociaux de dizaines de milliers de logements en VEFA de 2023 à 2024, dans le cadre de plans de soutien aux promoteurs en difficulté, a participé de cette hausse.

**Graphique 23 : Part des logements sociaux parmi les mises en chantier (en % et en milliers de logements)**




*Source : USH (2025), les HLM en chiffres.*

**Encadré 6 : le système d'information des aides à la pierre (SIAP)**

Le SIAP est un système d'information lancé en 2023 et encore en évolution, qui vise à assurer le suivi de la production de logement social.

Alors que ce suivi était fragmenté entre de nombreux acteurs, et relevait de deux, voire trois outils informatiques distincts, la plateforme SIAP vise à terme à rassembler en un guichet unique l'instruction et le suivi des projets de production et de rénovation de logements sociaux, depuis le projet d'une opération jusqu'à l'éventuelle sortie d'un logement du parc social. Aujourd'hui, la plateforme SIAP a remplacé les anciens systèmes de suivi des agréments (SISAL/Galion) et des conventionnements APL (EcoloWEB). Elle permet donc :

- aux bailleurs sociaux de déposer, de manière dématérialisée et dès le début de l'exercice de programmation, leurs projets de demandes de financements (y compris les aides à la rénovation énergétique comme le dispositif seconde vie ou les aides SALLS en Outremer) et de convention APL et ensuite d'y récupérer les décisions de financement et les conventions des opérations passées ;
- aux services instructeurs (collectivités délégataires des aides à la pierre et services de l'État), d'instruire les demandes de financement et de convention APL.

Elle permet de simplifier et fiabiliser pour une même opération l'instruction du financement et duconventionnement APL grâce à une saisie unique. Comme SISAL historiquement, la plateforme SIAP est interfacée avec l'application « Chorus », outil de pilotage des dépenses de l'État.

L'infocentre InfoSiap, ouvert progressivement sur l'année 2024, est quant à lui un module de pilotage qui permet mettre à disposition les données de la plateforme SIAP.

La suite du projet consiste à interconnecter progressivement le SIAP avec les autres systèmes d'information du logement social, permettant d'optimiser le pilotage de la politique sur l'ensemble de sa chaîne, et notamment avec le RPLS.

*Source : DHUP.*

### 1.3.2. La tension sur la demande met le secteur social sous pression

#### *1.3.2.1. Les besoins de logements sociaux ne sont pas un sous-ensemble des besoins en logements mais supposent également de prendre en compte l'inadéquation des logements locatifs en termes de loyers et les flux entre par social et parc privé*

Le besoin de production de logements sociaux ne peut être estimé uniquement en considérant qu'il a vocation à répondre à une partie du besoin en logements global estimé par la méthode présentée *supra* (cf. graphique 18).

Aucune de ces notions n'est un sous-ensemble de l'autre, et les besoins en logements sociaux ou intermédiaires peuvent dépasser dans certains territoires ceux en résidences principales supplémentaires. Cela peut être le cas lorsque de fortes disparités de revenus conduisent à rendre l'accès au logement difficile pour une fraction de la population ayant peu de revenus, et que le faible dynamisme démographique induit peu de besoins en résidences principales.

En effet, dans l'analyse des besoins « en stock », l'estimation des besoins en logements ne prend en compte que les situations induisant un besoin de résidences principales supplémentaires. Or, **un ménage modeste habitant un logement au coût trop élevé par rapport à ses revenus induira un besoin en logement à loyer social ou intermédiaire mais non un besoin en création de logement supplémentaire**. Il peut également exister sur un territoire un besoin d'offre adaptée à des situations sociales spécifiques (logements-foyers pour personnes handicapées, jeunes travailleurs, résidences sociales, etc.).

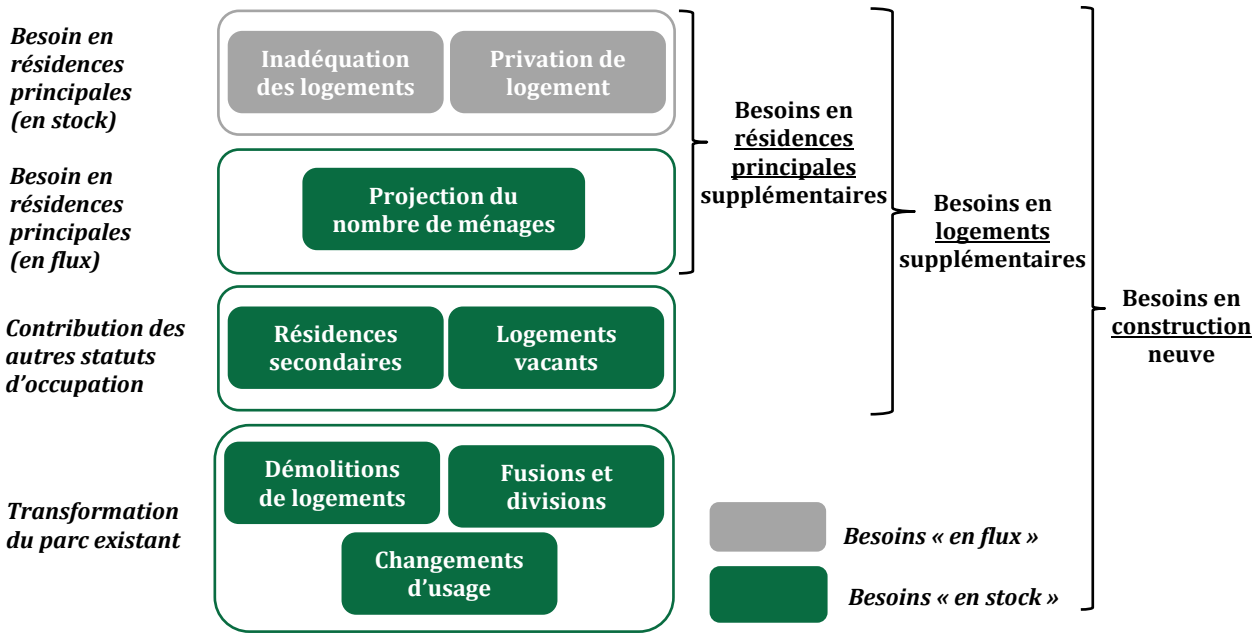
La réponse au besoin en logements sociaux peut ainsi prendre différentes formes, s'adaptant aux différents types de besoins. Ainsi, **l'acquisition-amélioration** ou le **conventionnement social** d'un logement existant (par exemple via le dispositif « Loc Avantages ») permettent d'accroître le parc social sans pour autant construire un nouveau logement. Ces outils apparaissent particulièrement adaptés dans les zones où le nombre de logements est déjà suffisant, ou à l'inverse dans les zones les plus tendues avec peu de foncier disponible, en complément à la construction et à la transformation d'autres bâtis en logements.

Par ailleurs, dans l'analyse des besoins « en flux », il convient de prendre en compte non seulement les besoins sociaux dans la projection du nombre de ménages attendus dans le futur, mais également les flux entre le parc de logements sociaux et le parc de logements privés :

- la **rotation** dans le parc social, lorsqu'elle se traduit par des départs de ménages vers le parc privé, libère des logements sociaux à réattribuer. L'évolution du taux de rotation a donc un impact direct sur la capacité du stock existant de logements sociaux à répondre aux besoins ;
- la **vente de logements sociaux**, qui, à l'inverse de l'acquisition-amélioration ou du conventionnement, réduit le parc social sans pour autant faire diminuer le nombre de logements, ou même de résidences principales.

Le graphique  récapitule les différents agrégats du besoin en logements sociaux, et leur articulation avec les travaux sur les besoins en logements.

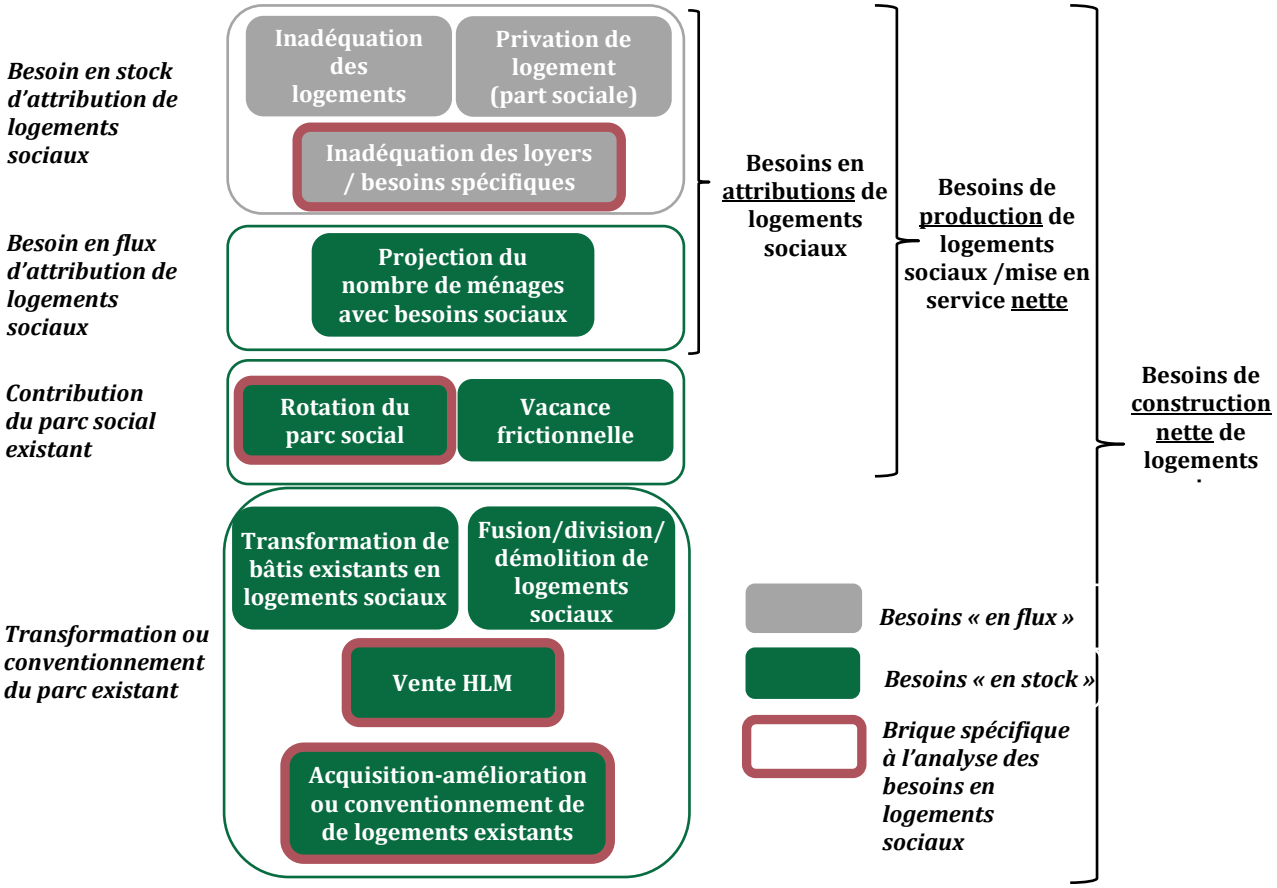
**Graphique 24 : Les différents agrégats du besoin en logements et leur articulation**




*Source : SDES (2025).*

## Annexe II

**Graphique 25 : Les différents agrégats du besoin en logements sociaux et leur articulation**




*Source : Mission.*

#### *1.3.2.2. La méthode d'estimation du besoin en logements sociaux développée par la DHUP (« La Friche ») montre un fort besoin en attributions, à combler par les mises en service et la rotation du parc*

Depuis 2023, la DGALN développe une méthode d'estimation des besoins en logements sociaux reposant sur l'estimation des besoins en attribution par le biais de l'analyse de la demande exprimée de logements sociaux, de son évolution et de la rotation dans le parc social.

Alors que le taux de tension sur la demande de logements sociaux[31] est passé de 4,39 à 6,57, hors mouvements internes au parc social, sur l'ensemble du territoire national entre 2019 et 2024 et est très différencié selon les territoires, cette approche consiste à piloter la réponse aux besoins à partir de cet indicateur. Elle permet, à partir d'un besoin en attributions de logements sociaux, d'ouvrir les discussions, localement, sur les leviers de construction, mais aussi de rotation dans le parc et de production par transformation du parc existant (y compris par exemple la création de nouveaux logements par division de grandes typologies de logements sociaux existants).

**La méthode se veut ainsi un outil de discussion entre l'État local et les collectivités, dans le cadre des travaux de planification (PLH, Conventions de délégation des aides à la pierre (DAP), SCOT…).** Elle propose une approche volontairement simplifiée, de 1ers ordres, permettant d'orienter les discussions sur les leviers à activer plutôt que sur les paramètres d'entrée, et d'éclairer les grandes tendances sur les besoins et leur territorialisation.

En effet, comme l'estimation des besoins en logement, l'évaluation des besoins en logements sociaux repose sur un certain nombre de paramètres normatifs, qui relèvent d'une décision politique. Ainsi, cet outil permet d'élaborer différents scénarios illustrant des choix de politiques publiques[32]. À titre d'illustration, un scénario peut consister à chercher à équilibrer les attributions à hauteur du flux de nouvelles demandes, neutralisant l'augmentation du nombre de demandeurs en stock. Cet équilibre entre les nouvelles demandes et les attributions de 2023, et donc la stabilisation du stock de demandes, impliquerait soit d'accroître la rotation du parc de 170 000, c'est-à-dire +49 % (ce qui signifierait un taux de rotation de 10 %), soit multiplier par plus de quatre les mises en service nettes. Compte tenu de la disproportion des deux options, la réponse à l'augmentation de la demande serait à la fois une accélération de la rotation du parc et une augmentation des mises en service (cf. annexe I). Ce scénario impliquerait une concentration des moyens sur les grandes agglomérations, notamment atlantiques, le quart nord-ouest, et les territoires déjà particulièrement tendus.

Un scénario alternatif pourrait chercher à faire baisser la tension dans les territoires les plus tendus. Il appellerait quant à lui un besoin total de 153 000 attributions supplémentaires[33], qui seraient de fait d'autant plus concentré territorialement. Les besoins les plus prégnants seraient situés en Île-de-France, dans les Hauts-de-France, sur la côte méditerranéenne et dans les grandes métropoles.

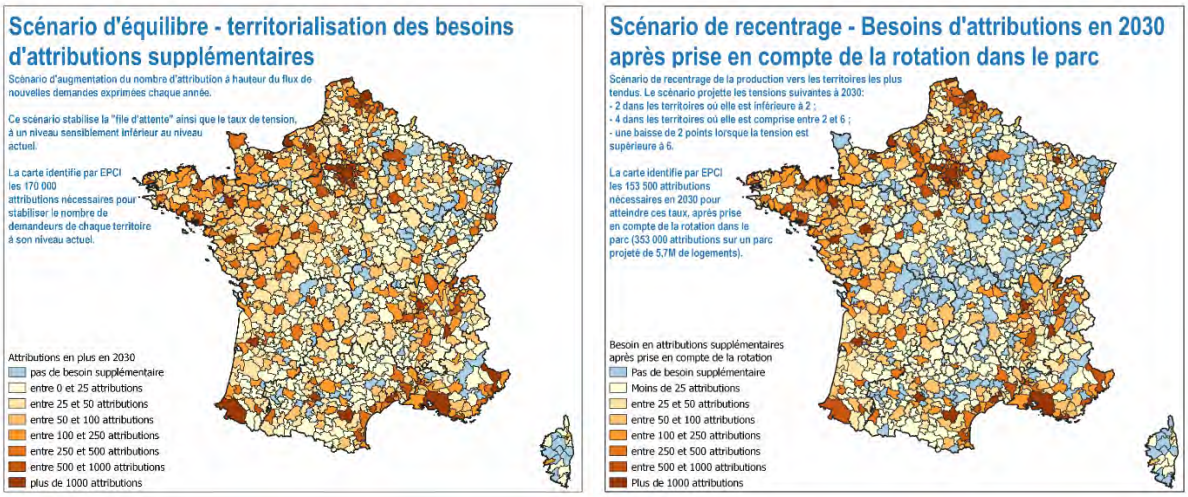
---

[31] Soit le rapport du nombre de demandeurs et du nombre d'attributions. Cf. annexe I.

[32] La méthode s'appuie sur les données du SNE au 31 décembre 2024 pour les demandes et attributions de logements sociaux, sur le RPLS au 1er janvier 2024 pour l'état du parc social, et sur les données du SIAP pour les agréments de logements sociaux. Les résultats nationaux incluent les DROM.

[33] En prenant pour hypohtèse que les territoires dont la tension est inférieure à 2 chercheraient à ne pas dépasser un taux de 2 à horizon 2030, et que les territoires entre 2 et 4 chercheraient à ne pas dépasser un taux de 4, les territoires entre 4 et 6 viseraient un taux de tension de 4, et les territoires plus tendus viseraient une baisse de leur tension de 2 points.

**Graphique 26 : Estimations territorialisées des besoins d'attributions d'après les scénarios de la méthode « La Friche » (DHUP)**




*Source : DHUP (2025).*

La mission recommande que les travaux visant à objectiver les sous-jacents des besoins en logements sociaux et leur territorialisation soient poursuivis et approfondis, afin d'alimenter les outils de planification nationaux et locaux permettant d'y répondre (notamment les PLH et la programmation du FNAP).

**Proposition n° 1 : Approfondir les travaux visant à objectiver les sous-jacents des besoins en logements sociaux et leur territorialisation, afin d'alimenter les outils de planification nationaux et locaux [DHUP].**

### 1.3.3. Du fait des recompositions rapides de la demande, le parc social est confronté à de forts enjeux d'adéquation géographique et typologique

Les logements sociaux sont répartis sur l'ensemble du territoire mais sont présents plus particulièrement dans les régions industrielles historiques. La moitié du parc se trouve ainsi en Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et en Île-de-France (49 % ; cf. tableau 12), contre 38 % de l'ensemble des résidences principales en France[34]. La distribution spatiale du patrimoine social est ainsi contrastée :

- **un quart des logements sociaux sont situés en Île-de-France, et cette région est également celle où la part des logements sociaux est la plus forte parmi les résidences principales avec un taux de 23 %[35] ;**
- à l'inverse, les logements sociaux ne représentent qu'un peu moins de 10 % des résidences principales en Occitanie, Nouvelle-Aquitaine ou bien encore en Bretagne.

[34] SDES (2024), *Datalab : 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024.*

[35] ANCOLS (2025), *Panorama.*

En 2024 d'après l'Insee[36], le parc français métropolitain comptait 784 logements sociaux pour 10 000 habitants, et 700 logements pour 10 000 habitants s'agissant de la France métropolitaine hors Île-de-France. La Seine-Saint-Denis est le département où cette densité est la plus élevée, à hauteur de 1 414 logements pour 10 000 habitants. Les cinq départements concentrant le plus de logements sociaux relativement à leur population sont franciliens. Le Pas-de-Calais est le premier département non-francilien en termes de densité de logement social, avec 1 111 logements sociaux pour 10 000 habitants.

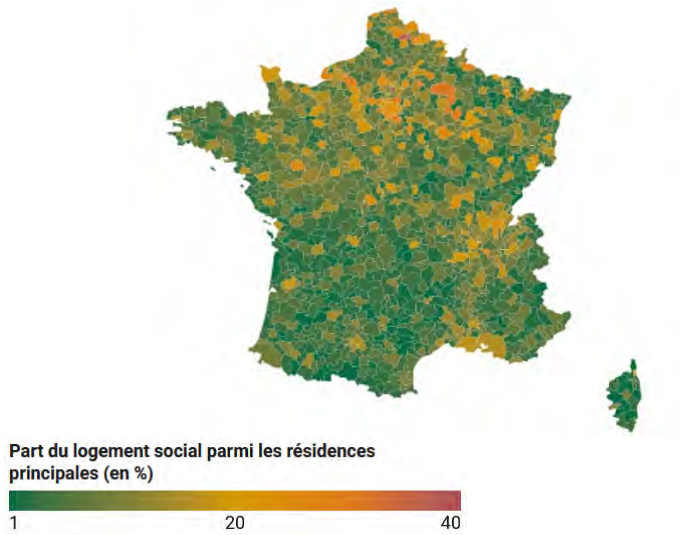
**Tableau 12 : Répartition des logements HLM par région (2024)**

| Région | Part parmi le parc social national |
|---|---|
| Île-de-France | 26,1 % |
| Hauts-de-France | 12,1 % |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 11,0 % |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 7,6 % |
| Grand Est | 6,7 % |
| Nouvelle-Aquitaine | 6,4 % |
| Occitanie | 6,4 % |
| Pays de la Loire | 5,8 % |
| Normandie | 4,9 % |
| Bretagne | 3,9 % |
| Centre-Val de Loire | 3,8 % |
| Bourgogne-Franche-Comté | 3,6 % |
| Corse | 0,6 % |
| Martinique | 0,5 % |
| La Réunion | 0,3 % |
| Guadeloupe | 0,3 % |
| Guyane | 0,2 % |

*Source : RPLS (2024). Champ : France, hors Mayotte.*

**L'intensité du patrimoine social parmi le parc global se situe ainsi au Nord-Est de la diagonale Le Havre-Marseille, qui ne correspond plus à la distribution spatiale de la demande** (cf. graphique 27 et annexe I).

**Graphique 27 : Taux de logements sociaux parmi les résidences principales (en % par EPCI, en 2024)**




*Source : RPLS (2024).*

[36] Insee (2025), Chiffres clés, *Logements sociaux au 1er janvier 2024.*

**Le parc social suit dans l'ensemble les dynamiques d'urbanisation enclenchées depuis le milieu du XXème siècle.** 66 % des logements sociaux se situent ainsi dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, contre 48 % pour l'ensemble du parc (cf. Tableau 13). Le parc récent, c'est-à-dire mis en service après 2019, présente une distribution géographique similaire, avec une légère recomposition entre l'unité urbaine de Paris (22 % du total du parc social récent) et les autres grand pôles urbains (44 %). Ce mouvement modéré peut s'expliquer par une difficulté à étendre le parc dans l'aire urbaine parisienne déjà très dense et artificialisée et où le parc social était relativement développé historiquement, par le poids des démolitions ANRU (qui renouvellent l'offre mais n'en créent pas d'additionnelle), ainsi que par un développement sur d'autres pôles où la demande s'est développée les dernières décennies (cf. annexe I).

**Tableau 13 : Répartition du parc de logements selon le type de commune**

| Type d'unité urbaine | Parc social | Parc social récent (≥ 2019) | Parc locatif privé | Propriétaires | Ensemble des résidences principales |
|---|---|---|---|---|---|
| Unité urbaine de Paris | 25 % | 22 % | 18 % | 12 % | 16 % |
| Unité urbaine de plus de 100 000 habitants | 41 % | 44 % | 40 % | 27 % | 32 % |
| Unité urbaine de moins de 100 000 habitants | 30 % | 29 % | 30 % | 34 % | 32 % |
| Commune rurale | 4 % | 4 % | 12 % | 27 % | 20 % |

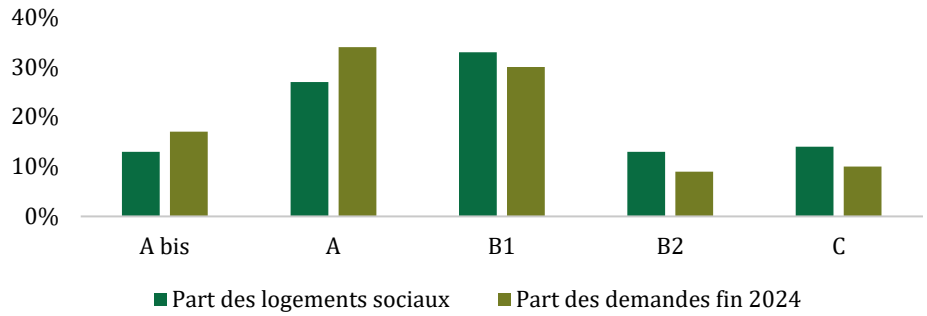
*Source : RPLS (2024).*

**L'adéquation géographique du parc avec la demande actuelle, qui se polarise vers certains bassins d'emplois, implique que le parc se développe en priorité dans les zones avec de fortes concentrations d'emplois, qui sont généralement urbaines**[37]**.** Il s'agit cependant des zones où le foncier est structurellement moins disponible et plus cher, et donc où l'équilibres des opérations est plus difficile à atteindre.

Trois demandes de logement social sur dix sont ainsi situées en Ile-de-France. L'amplitude des délais d'attribution moyens, qui s'échelonnent de cinq à soixante mois, met en évidence le caractère géographiquement disparate de la tension sur l'offre (cf. partie 1.3.2 et annexe I).

**La capacité du logement social à se développer dans ces bassins clés rejoint ainsi celle de la capacité de l'État et des collectivités territoriales à orienter cette expansion dans les territoires où la demande est la plus aiguë.**

**Graphique 28 : Répartition du parc social et de la demande selon le zonage ABC**

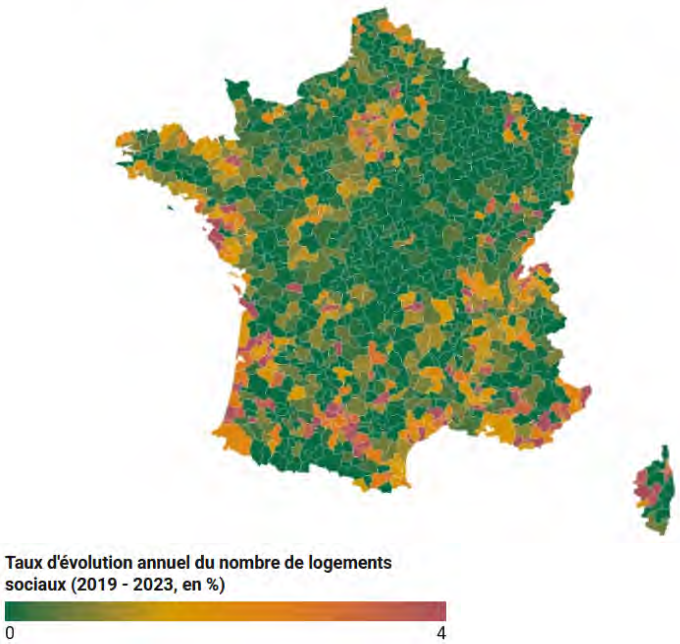



[37] L'emploi est très concentré dans quelques grands pôles urbains : 26 zones d'emploi sur 305 regroupent la moitié des 16 millions de salariés en France, indique l'Insee dans l'édition 2023 de son rapport sur « Les entreprises en France ». La zone de Paris regroupe à elle seule 2,8 millions d'emplois, devant Lyon, Toulouse, Bordeaux, Lille, Versailles, Marseille, Roissy et Nantes.

*Source : ANCOLS (2025), Panorama.*

Sur la période récente (2019-2023), l'évolution annuelle du nombre de logements sociaux obtenue à partir du RPLS rend compte d'une relative plasticité géographique du parc nouveau, qui parvient à se localiser prioritairement vers les pôles métropolitains, le pourtour littoral et la moitié Sud (cf. graphique 29). Elle met également en évidence une couverture moindre du quart Nord-Est, où, comme présenté *supra*, le patrimoine social est déjà historiquement plus concentré et la demande moins forte.

**Graphique 29 : Évolution annuelle du nombre de logements sociaux (2019-2023)**




*Source : Observatoire des Territoires (2024), Taux d'évolution annuel du nombre de logements sociaux (2019-2023), d'après le RPLS (2023).*

**L'adéquation géographique du parc avec la demande peut également s'évaluer à partir de la distribution des mises en chantier selon le zonage de tension « A, B, C »** (cf. encadré 7). De 2010 à 2019, la part des logements construits en zone A progresse ainsi quasi-continûment, passant de 23 % à 36 % du total des mises en chantier, tandis que celle des logements construits en zone C diminue dans le même temps de 21 % à 14 %. Cette distribution connaît ensuite des fluctuations jusqu'en 2024. **Depuis 2014, les mises en chantier se sont toujours situées à au moins 30 % en zone Abis ou A.**

**Encadré 7 : Le zonage A, B, C**

Le zonage A / B / C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « de Robien » et a été révisé depuis en 2006, 2009, 2014 et 2025. Il établit un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements (en termes de volume et de prix). Ces zones sont désignées, par ordre de déséquilibre décroissant, sous les lettres A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B[38]. Les territoires considérés comme « tendus », c'est-à-dire présentant un « déséquilibre important » entre l'offre et la demande de logements sont ceux situés dans les zones Abis, A et B1[39].

**Graphique 30 : Carte du zonage ABC en vigueur depuis le 5 septembre 2025**

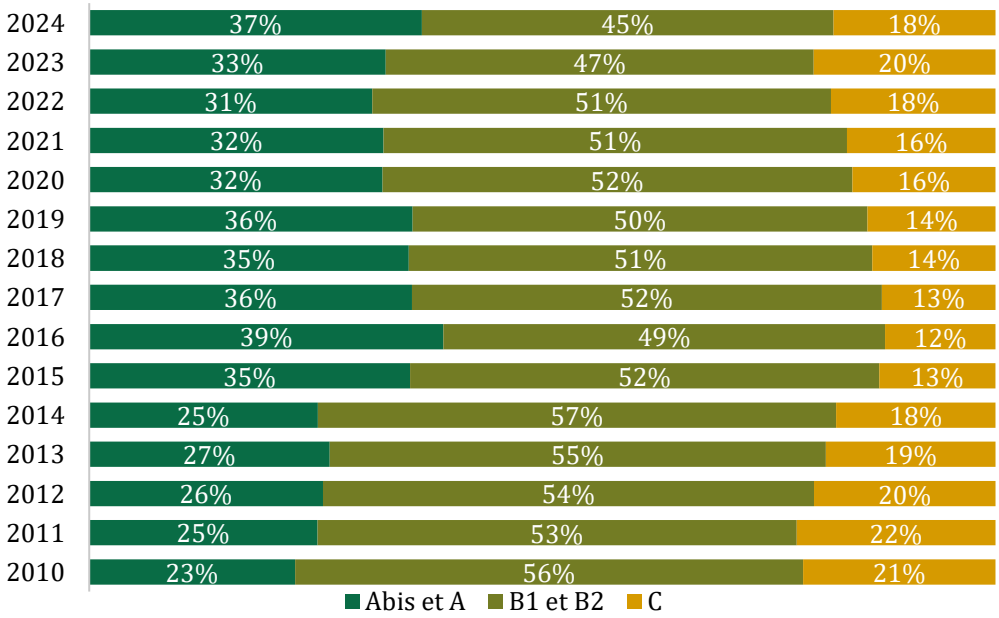


*Source : Ministère chargé du logement.*

[38] Article D304-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

[39] Article 18-0 bic C du Code général des impôts (CGI).

**Graphique 31 : Proportion des mises en chantier logements sociaux (PLS, PLUS et PLAI combinés) en fonction du zonage ABC**




*Source : SIAP (2025) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

Cette recomposition géographique souligne que le parc social « se déplace » sur le territoire : il est stable ou se renouvelle (ANRU) dans certaines zones d'emploi et augmente dans d'autres, les plus dynamiques. Ce mouvement suit, en premier ordre, le marché de l'emploi. Du point de vue de la politique publique, le déséquilibre entre les zones tendues et détendues conduit à devoir intervenir à la fois pour aider les zones détendues (équilibres économiques déficitaires), et pour accompagner les zones tendues (surcoûts des opérations neuves).

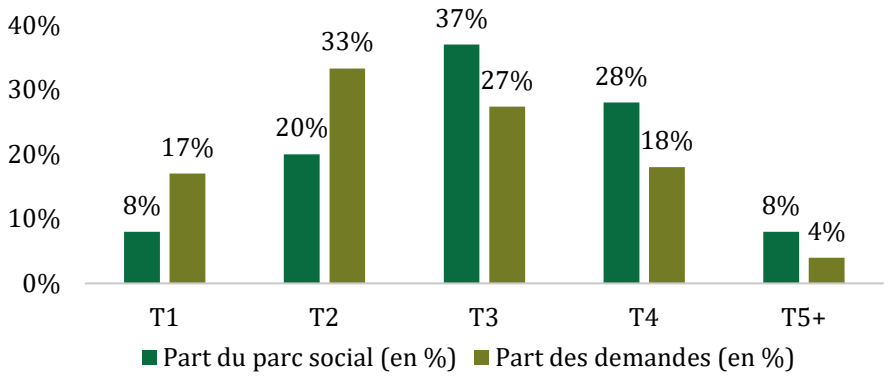
**L'adéquation entre l'offre nouvelle et la demande concerne également le caractère plus ou moins social des loyers pratiqués dans le parc.** Le parc social compte 38 % de logements à loyers PLAI ou HLMO, tandis que 64 % de ménages demandeurs sont sous les plafonds du PLAI[40]. Or, si le volume total ainsi que la part des PLAI parmi l'ensemble des logements produits ont augmenté continument de 2011 à 2021, ce type de logement connaît depuis des difficultés d'équilibre, qui en compromettent la production pour les bailleurs. En 2024, la progression globale des logements financés est par exemple portée uniquement par le PLS, en forte hausse (+30 % par rapport à 2023), alors que les PLUS et les PLAI enregistrent respectivement des reculs de 7 % et 8 % (cf. graphique 22).

**Enfin, la typologie des logements disponibles est un critère majeur dans l'adéquation du parc avec la demande exprimée.** 50 % des demandes sont adressées pour des T1 ou T2, alors qu'ils représentent 28 % des logements du parc social (cf. graphique 32; tableau 14). Les deux tiers (65 %) des logements locatifs sociaux sont composés de trois ou quatre pièces, alors que ce type de logements représente 46 % des résidences principales[41]. Or, les projections de ménages publiées par le SDES soulignent que la contraction de la taille des ménages est amenée à se poursuivre, du fait du vieillissement et de la décohabitation, accentuant la pression sur les petites typologies.

[40] *Source : Annexe I.*

[41] SDES (2024), *Datalab : 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024.*

**Graphique 32 : Répartition du parc social et de la demande selon la typologie (2024)**




*Source : ANCOLS (2025), Panorama ; Mission, d'après Infocentre SNE (2025) ; calculs : IGF pôle Science des données.*

**Tableau 14 : Répartition du parc de logements par typologie**

| Nombre de pièces | Parc social | Parc social récent (≥ 2019) | Parc locatif privé | Propriétaires | Ensemble des résidences principales |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 pièce | 7% | 9% | 12% | 1% | 6% |
| 2 pièces | 20% | 31% | 27% | 5% | 13% |
| 3 pièces | 37% | 39% | 30% | 15% | 21% |
| 4 pièces | 28% | 19% | 19% | 27% | 24% |
| 5 pièces et + | 8% | 3% | 13% | 53% | 35% |

*Source : RPLS (2024). Champ : parc HLM.*

**La production récente de logements se distingue par une moindre part de grandes surfaces :** 22 % des constructions postérieures à 2019 comptent quatre pièces ou plus, alors qu'elles représentent 35 % dans l'ensemble du parc social. En parallèle, la production de logements de deux pièces, qui représentent 31 % des logements construits depuis moins de 5 ans, contre 20 % dans l'ensemble du parc, augmente. Cette évolution illustre une adaptation de l'offre sociale à la demande croissante de petits logements, portée par la réduction de la taille moyenne des ménages, l'augmentation des familles monoparentales et le vieillissement de la population. Cependant, l'ANCOLS souligne qu'avec près de dix demandes pour une attribution en moyenne en 2023, la demande de T3 et T4 est suffisamment importante pour que ces logements soient rapidement attribués en cas de rotation[42]. La vacance peut en revanche survenir pour les très grands logements en zone détendue.

[42] ANCOLS (2025), *Panorama.*

### 1.3.4. La loi SRU a permis l'expansion et le rééquilibrage du parc social sur le territoire, mais une commune concernée sur deux demeure déficitaire

**L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi *Solidarité et Renouvellement Urbains* (SRU) est un des principaux facteurs de la croissance du parc social en France, de sa répartition géographique plus équitable sur le territoire, et de son adéquation avec la demande.** La loi SRU impose des quotas de 20 ou 25% de logements sociaux[43] aux communes respectant certains critères de population et d'appartenance à une agglomération[44]. Le dispositif a été modifié successivement par la loi Duflot, la loi ELAN, la loi 3DS, pour adapter les seuils, les exemptions, et les modalités de rattrapage.

Au 1er janvier 2024, 2 184 communes rentraient dans le champ d'application de la loi et 1 153 n'atteignaient pas leur taux cible.

Ces 1 153 communes, dites « déficitaires », sont soumises :

- à un objectif de rattrapage triennal, fixé à 33 % du nombre de logements sociaux manquant – objectif adapté pour les communes nouvellement entrantes et pour les communes proches du taux cible, et qui peut également être adapté via la signature d'un contrat de mixité sociale (CMS)[45]. Cet objectif quantitatif est assorti d'un objectif qualitatif de 30 % minimum de PLAI et de 30 % maximum de PLS. La somme des objectifs triennaux sur ces 1153 communes est de 190 000 logements sociaux à produire sur la période 2023-2025.
- à un prélèvement annuel, égal au quart du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements manquants pour atteindre 20 ou 25% de logements sociaux selon les cas. Les sommes (64,3 M€ en 2024) sont reversées :
  - à l'EPCI délégataire (31 M€) ;
  - en l'absence d'EPCI délégataire, à l'EPF local (17,3 M€) ou à défaut à l'EPF d'État (15,5 M€) ;
  - à défaut, au FNAP (330 000 € en 2024)[46].

  Les communes peuvent déduire de leur prélèvement (y compris de la majoration en cas de carence) l'ensemble des dépenses engagées pour la production sociale (subvention, minoration foncière, etc.).

[43] Il faut souligner que la notion de « logement social » au sens de la loi SRU est plus large que les données présentées *supra* s'agissant de la production : elle intègre les logements conventionnés ANAH, les logements-foyers, les anciens logements sociaux vendus à des personnes physiques (pendant 5 ans après la vente), etc.

[44] Communes de plus de 3 500 habitants (ou 1 500 habitants en Île-de-France), comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cf. article L. 302-5 du CCH.

[45] La loi 3DS de 2022, a introduit des contrats de mixité sociale (CMS) dits de « nouvelle génération » , pour renforcer le dialogue entre l'État, les collectivités et les acteurs de l'habitat. Ils ont pour but de donner le « *cadre d'engagement de moyens permettant à une commune d'atteindre ses objectifs de rattrapage* » (article L. 302-8-1 du code de la construction et de l'habitation). Au 1er septembre 2025 et d'après la DHUP, 386 CMS ont été signés, pour environ 1 100 communes déficitaires. Parmi eux, 211 CMS abaissent les objectifs des communes.

[46] DHUP.

Lorsqu'à l'issue du bilan triennal, les communes n'ont pas atteint leurs objectifs (711 communes pour le bilan de la période 2020-2022), elles peuvent être déclarées par le préfet en situation de « carence » (341 communes au titre de la période 2023-2025). Outre la reprise de certaines compétences, en particulier le droit de préemption urbain, le préfet peut majorer le prélèvement jusqu'au quintuplement (majoration de 400 %). La somme des majorations abonde le FNAP (61,5 M€ en 2024, budget rectificatif), et est fléchée sur la production de PLAI-adaptés[47].

Le système de prélèvement – y compris majoration – et de dépenses déductibles constitue un effet de levier pour la production sociale : le prélèvement brut, avant prise en compte de ces dépenses, s'élevait à 228 M€ en 2024. 312 M€ de dépenses déductibles ont été déclarées par les communes cette année-là, ramenant le montant des prélèvements net à 126 M€. 234 communes ont ainsi fait valoir plus de dépenses que leurs prélèvements[48].

**Encadré 8 : Les communes au regard de la loi SRU**

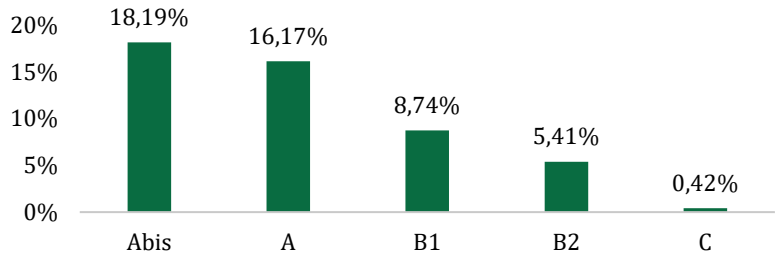
La loi SRU distingue plusieurs catégories de communes :

- les communes « concernées », qui entrent de par leurs critères démographiques et de localisation dans le champ d'application de la loi ;
- les communes exemptées suite à l'instruction préfectorale ;
- les communes « soumises », concernées par les objectifs-cibles de la loi ;
- les communes « déficitaires », qui ont un retard à rattraper et sont redevables d'un prélèvement proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal ;
- les communes « carencées », dont le prélèvement est majoré.

*Source : Ministère chargé du logement.*

**L'utilisation de l'inventaire SRU du ministère chargé du logement, associé au SIAP, permet de constater que la part de logements sociaux agréés dans des communes carencées au sens de la loi SRU progresse avec le degré de tension de la zone** (cf. graphique 33). Ce constat peut confirmer le caractère incitatif de la loi SRU à produire des logements en zone tendue mais peut également découler d'un biais de composition (les communes carencées sont surreprésentées en zones tendues et la faible tension sur la demande en logement social fait par ailleurs partie des critères d'exemption[49]).

**Graphique 33 : Proportion de logements sociaux construits en 2024 qui se trouvent dans des communes carencées au sens de la loi SRU**




*Source : DHUP, Infosiap ; Communes et inventaire SRU, MTE ; calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : en 2024, 5,4 % des constructions dans des zones B2 l'ont été dans des communes carencées au sens de la loi SRU.*

[47] Programmes de logements très sociaux pour lesques les bailleurs peuvent bénéficier de subventions complémentaires à la subvention PLAI dès lors que les projets répondent à certaines contreparties sociales (ciblage des logements vers les ménages les plus fragiles, bas niveau de quittance, mise en place d'une gestion locative adaptée).

[48] DHUP.

[49] Décret n° 2025-872 du 1er septembre 2025 fixant la valeur du seuil mentionné au 2° du IV de l'article R. 302-14 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2026-2028.

**Entre 2020 et 2022, 186 000 logements sociaux ont été produits dans des communes déficitaires au sens de la loi SRU**, après la production de 229 000 logements entre 2017 et 2019, et 189 000 entre 2014 et 2016, d'après le ministère chargé du logement. L'objectif agrégé pour la période 2020-2022 était 278 177 logements sociaux : il a donc été atteint à hauteur de 67 %. Les objectifs triennaux 2023-2025 représentent un objectif de production de 195 000 logements sociaux. Depuis la mise en place de la loi, un million de logements sociaux ont été produits, soit près de 20% du parc social actuel[50].

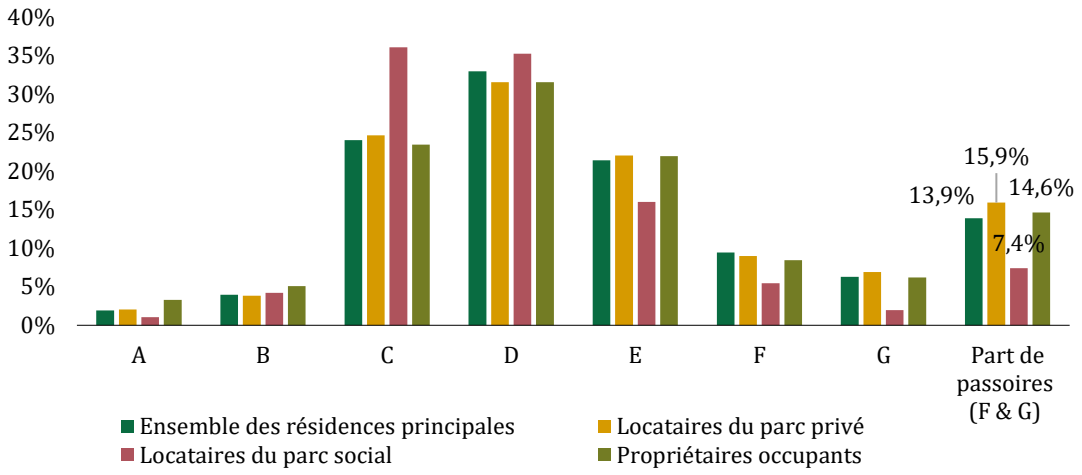
**La mission considère que la loi SRU a produit un bilan globalement positif en faveur du développement du parc social.**

### 1.3.5. Le parc social, composé à 41 % d'étiquettes énergétiques A à C, présente une meilleure performance énergétique que le reste des résidences, et a amorcé son effort de rénovation

**Au 1er janvier 2024, la France Métropolitaine comptait 4,2 millions classées comme « passoires énergétiques » (étiquettes F et G du DPE), soit 13,9 % du parc.** Relativement à la situation observée un an plus tôt, cela représente une diminution d'environ 500 000 passoires[51].

**Le parc locatif social compte environ 350 000 passoires énergétiques. La part de passoires énergétiques estimée dans le parc social, qui s'élève à 7,4 %, est la plus faible parmi l'ensemble des statuts d'occupation du parc français :** elle est plus faible que celle observée dans le parc locatif privé (1,3 million de logements classés F ou G, soit 15,9 %), et que celle observée chez les propriétaires occupants (2,6 millions de logements classés F ou G, soit 14,6 %). Cumulés aux étiquettes E, qui représentent 16 % du parc social, les logements énergivores comptent pour 23 % du parc social. Les logements sociaux sont majoritairement classés C (36,1 % du total) ou D (35,2 % du total). 41 % du parc est classé de A à C.

**Graphique 34 : Distribution des étiquettes énergétiques du parc de logements français (2024)**




*Source : SDES (2024), Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2024. D'après Fidéli 2022 ; base des DPE octobre 2023-mars 2024 de l'ADEME. Calculs SDES. Champ : ensemble des résidences principales au 1er janvier 2024, France métropolitaine.*

[50] Ministère de la Transition écologique (2024), *Le Ministre délégué au Logement présente le bilan 2020-2022 de la loi SRU.*

[51] SDES (2024), *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2024.* Ces estimations produites par le SDES ne tiennent toutefois pas compte de la révision des seuils des étiquettes DPE pour les petites surfaces, entrée en vigueur le 1er juillet 2024.

**Tableau 15 : Résidences principales par classe de performance énergétique selon le statut d'occupation, au 1er janvier 2024 (en milliers de logements)**

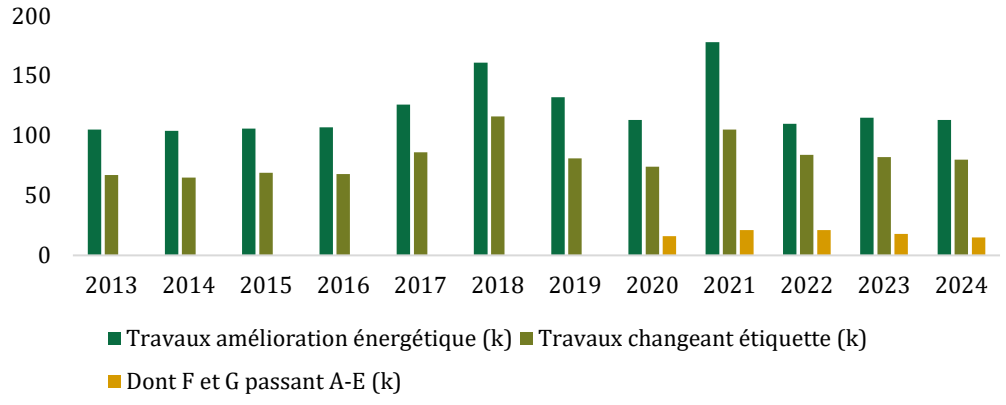
| Statut d'occupation | A | B | C | D | E | F | G | Total | Passoires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Ensemble** | 802 | 1 409 | 7 864 | 9 822 | 6 436 | 2 490 | 1 752 | 30 576 | 4 242 |
| | 1,9% | 3,9% | 24,0% | 32,9% | 21,4% | 9,4% | 6,3% | 100% | **13,9%** |
| **Locataires du parc privé** | | | | | | | | | |
| Ensemble | 167 | 313 | 2 017 | 2 582 | 1 803 | 737 | 567 | 8 185 | 1 303 |
| | 2,0% | 3,8% | 24,6% | 31,5% | 22,0% | 9,0% | 6,9% | 100,0% | **15,9%** |
| Appartement | 74 | 196 | 1 530 | 1 856 | 1 216 | 491 | 344 | 5 709 | 835 |
| | 1,3% | 3,4% | 26,8% | 32,5% | 21,3% | 8,6% | 6,0% | 100,0% | **14,6%** |
| Maison | 93 | 117 | 486 | 726 | 587 | 245 | 223 | 2 476 | 468 |
| | 3,8% | 4,7% | 19,6% | 29,3% | 23,7% | 9,9% | 9,0% | 100,0% | **18,9%** |
| **Locataires du parc social** | | | | | | | | | |
| Ensemble | 50 | 198 | 1 704 | 1 663 | 756 | 259 | 92 | 4 721 | 351 |
| | **1,0%** | **4,2%** | **36,1%** | **35,2%** | **16,0%** | **5,5%** | **1,9%** | **100,0%** | **7,4%** |
| Appartement | 36 | 157 | 1 451 | 1 382 | 625 | 226 | 81 | 3 958 | 307 |
| | 0,9% | 4,0% | 36,7% | 34,9% | 15,8% | 5,7% | 2,0% | 100,0% | **7,7%** |
| Maison | 13 | 41 | 253 | 281 | 131 | 32 | 11 | 763 | 44 |
| | 1,7% | 5,3% | 33,1% | 36,8% | 17,2% | 4,3% | 1,5% | 100,0% | **5,8%** |
| **Propriétaires occupants** | | | | | | | | | |
| Ensemble | 585 | 898 | 4 144 | 5 577 | 3 877 | 1 495 | 1 094 | 17 669 | 2 588 |
| | 3,3% | 5,1% | 23,5% | 31,6% | 21,9% | 8,5% | 6,2% | 100,0% | **14,6%** |
| Appartement | 44 | 147 | 1 154 | 1 371 | 812 | 297 | 162 | 3 987 | 459 |
| | 1,1% | 3,7% | 29,0% | 34,4% | 20,4% | 7,5% | 4,1% | 100,0% | **11,5%** |
| Maison | 541 | 751 | 2 990 | 4 206 | 3 065 | 1 198 | 932 | 13 683 | 2 130 |
| | 4,0% | 5,5% | 21,8% | 30,7% | 22,4% | 8,8% | 6,8% | 100,0% | **15,6%** |

*Source : SDES (2024), Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2024. D'après Fidéli 2022 ; base des DPE octobre 2023-mars 2024 de l'ADEME. Calculs SDES. Champ : ensemble des résidences principales au 1er janvier 2024, France métropolitaine.*

**Toutefois, la performance énergétique du parc social varie fortement d'une région à une autre, du fait de l'ancienneté du patrimoine, des efforts de rénovation entrepris, ou de son aire bioclimatique**. La part des E, F et G dépasse les 40 % dans les Hauts-de-France et en Bourgogne-Franche-Comté, contre moins de 20 % en Occitanie, Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**L'effort de rénovation du parc a par ailleurs été enclenché.** En 2024 d'après l'USH, 113 000 logements sociaux ont bénéficié de travaux d'amélioration énergétique, dont 80 000 entraînant un saut d'étiquette.

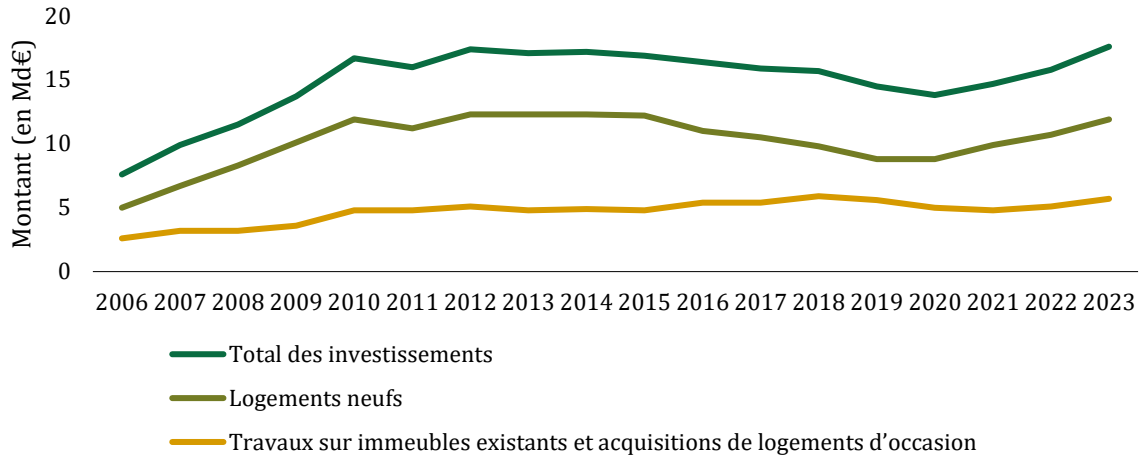
**Graphique 35 : Dynamique des rénovations dans le parc social**




*Source : USH (2025), Les HLM en chiffres.*

**Du reste, les dynamiques d'investissement suggèrent que les bailleurs se sont saisis de ces nouveaux objectifs environnementaux**. En 2023 d'après le CSL, le volume global d'investissements dans le parc s'établit à 17,6 Md€, son plus haut point depuis vingt ans. La composante « *logements neufs* » demeure prépondérante, représentant 11,9 Md€, soit environ deux tiers du total, mais les dépenses relatives aux travaux sur le parc existant et aux acquisitions de logements d'occasion atteignent 5,7 Md€. Il est important de noter que ces dynamiques d'investissements sont parallèlement tributaires de l'inflation des coûts de revient des opérations.

**Graphique 36 : Investissements annuels dans le parc social**




*Source : CSL (2023).*

## 1.4. La politique publique du logement social est aujourd'hui partiellement décentralisée

**Encadré 9 : Les documents d'urbanisme régissant l'aménagement du logement social**

Le développement du logement social est encadré par la hiérarchie des documents de planification spatiale (SRADDET, SCOT, PLU(i), cartes communales) et de l'habitat (PLH / PDH).

**Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)**, défini à l'article L4251-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), définit les objectifs régionaux à moyen et long terme en matière d'aménagement du territoire, y compris l'habitat. Il vise à donner à la région un rôle stratégique et intégrateur (caractère prescriptif, intégration de schémas sectoriels, co-construction). Il est remplacé par le SDRIF en Ile-de-France.

**Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) doit être compatible avec le SRADDET.** Défini aux articles L.141-1 et suivants du code de l'urbanisme (CU), il est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, dont en matière d'habitat et de rééquilibrage de l'offre de logements sociaux entre communes, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine.

**Les PLU(i) et PLH doivent être compatibles avec le SCOT** (article L.131-4 et L.142-1 du CU). Le PLU (ou PLUi lorsqu'il est intercommunal), régi par les articles L.151-1 et suivants du CU, comprend :

- un règlement et des documents graphiques qui délimitent les zones urbaines (U), à urbaniser (AU), agricoles (A) et naturelles (N) ;
- des règles relatives à la destination, à la nature, à la densité et à l'implantation des constructions ;
- la possibilité de définir des servitudes de mixité sociale, des secteurs de taille minimale de logements et des emplacements réservés à la réalisation de logements sociaux (article L.151-14, L.151-15, L.151-41 du CU).

Le PLU (i) est opposable aux autorisations d'urbanisme. Concrètement, un PLU (i) peut :

- imposer qu'un pourcentage de logements d'un programme soit réalisé en logement social dans certains secteurs ;
- réserver des terrains ou des emplacements à la réalisation de programmes sociaux ;
- conditionner certaines densités ou droits à construire à la production de logements sociaux.

Dans les communes dépourvues de PLU, une carte communale ou, à défaut, le règlement national d'urbanisme (RNU) s'applique. L'absence de PLU limite la capacité de la collectivité à réserver du foncier pour le logement social et à imposer des obligations de mixité dans les opérations privées.

**Le programme local de l'habitat (PLH) constitue le document de programmation de la politique du logement à l'échelle de l'EPCI. En matière de développement du parc** :

- il fixe, sur 6 ans en général, les objectifs quantifiés de production et de réhabilitation ;
- il assure une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre et planifie la mixité sociale ;
- il intègre les objectifs triennaux SRU de rattrapage pour les communes déficitaires.

Enfin, l'objectif de zéro artificialisation nette porté par la loi « Climat et résilience » introduit (article L.101-2 et L.101-2-1 du CU), un objectif de réduction par paliers de l'artificialisation, qui contraint les documents d'urbanisme et limite l'extension urbaine pour les projets de logement, y compris social.

*Source : CGCT, CCH et CU.*

### 1.4.1. La répartition organique des compétences peut permettre des synergies territoriales vertueuses, mais peine à lever les oppositions locales au logement social

La politique du logement est aujourd'hui une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'État. L'état du droit de l'urbanisme applicable au logement social résulte d'une stratification normative (code de la construction et de l'habitation, code de l'urbanisme (CU)) et d'une répartition partiellement décentralisée des compétences entre l'État, les établissements publics de coopération intercommunale et les communes.

La loi définit tout d'abord le cadre législatif et réglementaire général :

- les objectifs généraux de l'urbanisme (CU, articles L.101-1 à L.101-3). Ils incluent notamment la mixité sociale, l'équilibre entre les territoires et, depuis la loi « Climat et résilience », la lutte contre l'artificialisation des sols et l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) ;
- les objectifs de la politique du logement (CCH, articles L.301-1 et suivants). La loi fixe en particulier des obligations quantitatives et qualitatives de développement du parc social (l'article 55 de la loi SRU).

En matière de développement du parc social, l'État est en charge de l'instruction des agréments, dans le cadre de la programmation établie par le FNAP. Les collectivités (EPCI et départements) ont la possibilité de solliciter la délégation de la compétence des aides à la pierre depuis 2004.

Au niveau opérationnel, les préfets et leurs services (direction départementale des territoires et de la mer, DDT(M)) assument les compétences suivantes :

- le contrôle de la légalité des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale (SCOT), plans locaux d'urbanisme (PLU), le cas échéant intercommunaux (PLUi), cartes communales) et des autorisations d'urbanisme ;
- la délivrance des agréments de logements sociaux sur les territoires non délégués ;
- l'application de la loi SRU (bilans annuel et triennal, procédure de carence et mise en œuvre de sanctions).

**Les régions, au travers de leur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), fixent les grands équilibres et objectifs régionaux en matière d'aménagement, d'artificialisation, et de développement économique.** Elles n'ont pas une compétence directe en matière de développement du parc social mais peuvent définir des orientations et prescriptions qui sont ensuite déclinées aux documents d'urbanisme infrarégionaux. Enfin, les régions peuvent attribuer des subventions d'investissement facultatives et jouer leur rôle d'interface auprès des bailleurs dans la sollicitation de fonds européens.

**Les intercommunalités (EPCI) détiennent quant à elles des compétences en matière de politique locale de l'habitat.**

Le programme local de l'habitat (PLH), régi par les articles L.302-1 et suivants du CCH, est élaboré par les EPCI compétents et constitue le document stratégique de référence pour la planification de l'offre de logements, dont le logement social, à l'échelle intercommunale. Il :

- définit les objectifs d'offre nouvelle, y compris en logements sociaux ;
- précise les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale, y compris les moyens opérationnels en matière foncière ;
- peut instituer un observatoire de l'habitat et du foncier.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

La loi du 24 mars 2014, dite pour l' « *accès au logement et un urbanisme rénové* » (ALUR) a favorisé cette décentralisation de la politique du logement en direction des intercommunalités : elle a encouragé le développement des PLUI et apporté des outils supplémentaires pour lutter contre la spéculation foncière et encadrer les loyers dans les zones tendues. Elle a enfin consolidé l'échelon intercommunal comme niveau pertinent de pilotage de l'offre de logements sociaux, en articulation avec le PLH.

La mission a observé au cours de ses déplacements que la coexistence d'un OPH et d'une collectivité engagée en matière de logement pouvait aboutir à une maîtrise très outillée de la politique locale du logement.

**Les départements, qui peuvent également être délégataires des aides à la pierre, interviennent via :**

- les politiques d'hébergement et d'insertion (publics en difficulté) ;
- la coordination avec les bailleurs sociaux au titre de la politique sociale (FSL, insertion, etc.) ;
- l'élaboration d'un programme local de l'habitat (PDH), outil qui vise à assurer la cohérence entre les politiques locales de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département. Il permet également de doter d'un outil de planification de l'habitat les territoires plus ruraux pour lesquels l'échelle intercommunale n'est pas adaptée.

**Enfin, la commune demeure l'échelon de référence de la vie de l'urbanisme.**

- elle élabore le PLU ou participe à l'élaboration du PLUi ;
- elle délivre les autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, déclarations préalables), sauf en cas de transfert à l'EPCI[52] ou en cas de reprise par le préfet si elle est carencée SRU ;
- elle peut réaliser ou co-réaliser des opérations d'aménagement (ZAC, lotissements, réserves foncières) permettant d'implanter du logement social ;
- elle doit répondre à ses obligations au sens de la loi SRU.

**Au cours de ses déplacements, la mission a pu constater l'influence majeure des maires dans le développement du parc social sur leur territoire**. La compétence de ces derniers sur le droit du sol et les autorisations d'urbanisme, de même qu'en matière de voirie ou d'aménagement urbain, et l'interdépendance avec les bailleurs, leur confère de nombreux leviers pour accélérer la production d'une offre nouvelle, ou à l'inverse pour la freiner ou lui imposer la prise en compte de contraintes non écrites dans les PLU (sous-densification du projet, refus des petites typologies, par exemple).

[52] L'article L.422-3 du Code de l'urbanisme prévoit que « *Lorsqu'une commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, elle peut, en accord avec cet établissement, lui déléguer la compétence prévue au a de l'article L. 422-1 qui est alors exercée par le président de l'établissement public au nom de l'établissement.*».

### 1.4.2. De nombreuses collectivités se sont saisies de la délégation des aides à la pierre, avec un bilan jugé globalement positif

Pour améliorer la synergie entre politiques nationale et locales, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a institué un dispositif de délégation de compétence des aides à la pierre (celles-ci étant décrites en partie 3.1.1 de la présente annexe). Les EPCI disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire et les départements peuvent solliciter auprès du préfet de département une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre (article L. 301-5-1 du CCH), qui sont destinées à :

- la production, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de places d'hébergement ;
- l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH.

La délégation des aides à la pierre engage juridiquement l'État délégant et la collectivité délégataire pour six années renouvelables dans le cadre d'une convention, dite « *convention de délégation de compétence ».* Il existe deux types de conventions de délégation de compétence des aides à la pierre :

- les conventions sont dites de « type 2 » si les services de l'État sont mis à disposition de la collectivité pour l'instruction des dossiers. Dans ce cas, l'instruction est maintenue à la DDT(M), et le délégataire est chargé des choix stratégiques, de la programmation des logements locatifs sociaux sur son territoire, de la gestion des enveloppes de crédits de l'Anah, de la signature des décisions ;
- la convention est dite de « type 3 » si le délégataire prend également en charge l'instruction.

La circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État prévoit qu'il sera progressivement mis fin à la délégation de type 2, pour les collectivités sollicitant ou demandant le renouvellement du dispositif, pour lui préférer une délégation de type 3.

Ces conventions font l'objet d'un bilan à mi-parcours et d'un bilan final présentés en comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

**En 2025, 111 collectivités territoriales sont engagées dans la délégation des aides à la pierre.** 35 nouvelles délégations ont été conclues en 2024 et 2025, et sept abandons ont été enregistrés sur la même période.

**Tableau 16 : Bilan de la délégation des aides à la pierre (2025)**

| Statut Délégataire | Type 2 | Type 3 | Total général |
|---|---|---|---|
| Conseil départemental | 1 | 27 | 28 |
| *Métropole* | *4* | *15* | *19* |
| *Communauté urbaine* | *0* | *8* | *8* |
| *Communauté agglomération* | *8* | *45* | *53* |
| *Communauté de communes* | *0* | *3* | *3* |
| Sous Total EPCI | 12 | 71 | 83 |
| **Total** | **13** | **98** | **111** |

*Source : DHUP (2025), Synthèse des délégataires.*

Les visites de terrain réalisées par la mission ont permis d'apprécier le fonctionnement opérationnel de plus en plus fluide de ces délégations pour les services de l'État, les délégataires, ainsi que les bailleurs. La mission a toutefois constaté que certains délégataires pouvaient rencontrer des difficultés pour contre-expertiser la programmation proposée par les bailleurs sociaux sur leur territoire.

**Un rapport de l'IGEDD a dressé en 2023 le bilan de ces délégations[53], avec une focalisation sur la production dans les métropoles.** Il conclut que le dispositif de délégation de compétence dispose d'atouts pour assurer un niveau de production de logements sociaux à hauteur des besoins, particulièrement dans les métropoles. Il préconise par ailleurs de renforcer le pilotage stratégique, par le délégataire et le délégant, de l'ensemble de la chaine de production depuis la production de foncier à coût maîtrisé en amont, jusqu'au financement des opérations et à leur livraison effective en aval. Enfin, il souligne que l'État et son délégataire doivent agir de concert pour lever les blocages des maires qui font obstacle aux projets prévus par le PLH sur leur territoire.

Il formule également des recommandations s'agissant du positionnement des services de l'État : la première a trait à la contribution de l'État au pilotage stratégique de la délégation, de sorte à adopter une posture facilitatrice auprès du délégataire. La seconde consiste à étudier un scénario de décentralisation de la production de logements sociaux – différencié sur le plan territorial -, qui devrait être réservé aux métropoles et éventuellement aux communautés urbaines ou communautés d'agglomération réunissant les compétences pour l'habitat, l'aménagement et l'urbanisme et disposant de moyens suffisant pour en tirer bénéfice.

### 1.4.3. Les collectivités disposent d'une palette d'outils pour déverrouiller leur foncier vers le logement social, mais ils sont inégalement mobilisés

Les collectivités territoriales disposent d'un ensemble d'outils juridiques et financiers leur permettant de maîtriser et de mobiliser le foncier en vue de la production de logements sociaux. Ces instruments se situent à deux niveaux :

- d'une part, la planification et la régulation des usages du sol par les documents d'urbanisme ;
- d'autre part, l'acquisition, le portage et la mise à disposition opérationnelle des terrains, parfois en lien avec les établissements publics fonciers ou les opérateurs de foncier solidaire.

**En premier lieu, les collectivités peuvent orienter et réserver le foncier en faveur du logement social par le contenu de leurs documents de planification.**

Le règlement du PLU(i), pris sur le fondement des articles L.151-1 et suivants du code de l'urbanisme, permet de délimiter des zones urbaines ou à urbaniser et d'y fixer des règles d'occupation du sol incluant des prescriptions spécifiques en faveur de l'habitat social. L'article L.151-41, 4° autorise la collectivité à instituer des emplacements réservés destinés à recevoir, dans les zones urbaines et à urbaniser, des programmes de logements qu'elle définit, dans le respect des objectifs de mixité sociale. Ces emplacements réservés constituent une **servitude d'urbanisation** : ils rendent le terrain inconstructible pour d'autres affectations et donnent à la collectivité un droit préférentiel à l'acquisition (par voie amiable, préemption ou expropriation) afin de réaliser ultérieurement un programme incluant du logement social.

Le PLU(i) peut également instituer des **secteurs de mixité sociale**. En application de l'article L.151-15 du code de l'urbanisme, le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels tout programme de logements doit comprendre un pourcentage affecté à des catégories de logements que le règlement définit en vue d'atteindre des objectifs de mixité sociale.

[53] IGEDD (2023), *La délégation de compétence des aides à la pierre - Produire des logements sociaux dans les métropoles.*

**En second lieu, les collectivités peuvent recourir à un ensemble d'instruments de maîtrise foncière au sens strict, c'est-à-dire visant à permettre l'acquisition et le portage de terrains destinés à accueillir des programmes incluant du logement social.**

Parmi eux figure **le droit de préemption urbain (DPU).** D'après les articles L.210-1 et L.211-1 et suivants du code de l'urbanisme, la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU peut instituer un DPU dans les zones urbaines et à urbaniser de son document d'urbanisme. Ce droit lui permet de se substituer à l'acquéreur initial lors de la vente d'un bien immobilier situé dans le périmètre, afin de réaliser des opérations d'intérêt général, parmi lesquels figurent la politique locale de l'habitat et le renouvellement urbain. Le DPU est un instrument de constitution de réserves foncières.

La **DIA, ou déclaration d'intention d'aliéner**, constitue la condition préalable et obligatoire du droit de préemption. Elle est prévue par les articles L.213-1 à L.213-7 du code de l'urbanisme. Le vendeur doit obligatoirement notifier à la collectivité son intention de vendre, en indiquant le prix, les conditions de la cession, la désignation précise du bien et l'identité de l'acquéreur pressenti. Elle permet ainsi à la collectivité :

- d'être informée préalablement de toute mise en vente d'un bien situé dans un périmètre stratégique (zone U ou AU du PLU(i), secteur de renouvellement, centre-ville, friche, etc.) ;
- d'évaluer l'opportunité d'acquérir le bien pour constituer une réserve foncière, réaliser une opération d'aménagement ou y installer un programme de logement social ;
- de négocier ou de faire réviser le prix (articles L.213-4 et suivants).

L**a zone d'aménagement différé (ZAD),** sur le fondement des articles L.212-1 et suivants du code de l'urbanisme, permet à l'État, aux collectivités ou à leurs groupements de créer une ZAD sur un secteur où ils envisagent de réaliser une opération d'aménagement d'intérêt général. Dans ce périmètre, le droit de préemption est transféré au profit de la collectivité ou de l'établissement public désigné, qui peut ainsi maîtriser progressivement le foncier, limiter la spéculation et préparer une opération.

À cela s'ajoute le **droit de priorité sur les biens appartenant à l'État et à certains établissements publics**. Les articles L.240-1 à L.240-3 du code de l'urbanisme instituent, au profit des communes et EPCI titulaires du DPU, un droit de priorité sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'État, à certaines entreprises publiques ou établissements publics, afin de réaliser des opérations d'intérêt général ou de constituer des réserves foncières. Ce droit peut être délégué à un établissement public foncier local ou à un organisme HLM. La mobilisation du foncier de l'État et de certains établissements publics pour le logement social bénéficie également d'un dispositif de décote, issu de la loi du 18 janvier 2013[54]. Il permet à l'État de céder des terrains à un prix inférieur à leur valeur vénale lorsque le projet comporte une part de logements sociaux.

La collectivité peut enfin recourir, en ultime ressort, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, selon la procédure de droit commun. L'expropriation, bien qu'exceptionnelle, peut être mobilisée pour la réalisation d'opérations d'aménagement ou de politique de l'habitat lorsque l'utilité publique est reconnue.

Enfin, certaines collectivités complètent ces outils par des politiques de cession de leur propre patrimoine foncier ou immobilier à des conditions adaptées, en contrepartie d'engagements des opérateurs en matière de programmation sociale. Ces politiques sont formalisées par délibérations et cahiers des charges, s'inscrivant dans le cadre général des règles de gestion du domaine privé des collectivités, mais elles s'articulent aussi avec les stratégies foncières définies dans les PLH et SCOT.

[54] Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

**Pour mettre en œuvre ces outils, les collectivités peuvent également créer ou s'appuyer sur des établissements publics fonciers.**

Les établissements publics fonciers (EPF d'État) et les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont définis aux articles L.321-1 et suivants et L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ils ont pour mission de mettre en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la réalisation de projets d'intérêt général, incluant la production de logements, en particulier sociaux. Ces établissements peuvent, pour leur compte ou pour celui des collectivités territoriales et de leurs groupements, procéder à toute acquisition foncière et opération immobilière de nature à faciliter l'aménagement, dépolluer, conduire les études et travaux nécessaires, puis rétrocéder les terrains aux maîtres d'ouvrage. Ils disposent des mêmes prérogatives que les collectivités en matière de droit de préemption, de droit de priorité et d'expropriation, sur délégation de celles-ci. L'intervention des EPF permet ainsi aux collectivités d'externaliser une partie de la charge financière et du risque lié à la maîtrise foncière, tout en conservant la capacité de programmer des objectifs de logements sociaux dans les conventions d'intervention foncière.

**En complément, des dispositifs innovants visent la mobilisation du foncier public et la dissociation du foncier et du bâti pour réduire le coût d'investissement dans le logement social.**

**Les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS) constituent un instrument de plus en plus mobilisé dans le paysage du logement**. Le chapitre V du titre V du livre II du code de la construction et de l'habitation (articles L.255-1 à L.255-19) définit le bail réel solidaire comme un bail de longue durée (entre 18 et 99 ans) par lequel un OFS consent à un preneur des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, avec éventuellement obligation de construire ou réhabiliter. La propriété du foncier est dissociée de celle du bâti et reste durablement entre les mains de l'OFS, ce qui permet de stabiliser le coût foncier et de garantir la vocation sociale du site à long terme grâce à des plafonds de ressources et de prix de cession. Les collectivités peuvent créer ou soutenir un OFS, mettre à sa disposition du foncier public ou lui déléguer l'exercice de certains droits, de sorte que le BRS devienne un outil de mobilisation pérenne du foncier au service de l'accession sociale ou du locatif social.

## 2. La production et la rénovation ont été affectées par un ensemble de facteurs, dégradant l'équilibre économique des opérations

La soutenabilité financière du secteur du logement social repose sur un équilibre de moyen terme entre d'un côté la somme des fonds propres, des subventions et des prêts, qui doivent couvrir le coût de l'opération (qui bénéficie de taux réduits de TVA), de l'autre, la somme des loyers et des avantages fiscaux qui doit couvrir les charges de fonctionnement ainsi que le remboursement de la dette. Le modèle de production et de rénovation du parc social a été mis sous tension depuis 2018 par une série de chocs exogènes ou d'évolutions de la politique publique. En particulier, la montée en puissance des objectifs de rénovation contraint les financements disponibles s'agissant de la construction, et pousse les bailleurs à des arbitrages d'investissement.

La mission a cherché à identifier l'ensemble des freins au développement de l'offre sociale. Elle a distingué à cet effet les freins d'ordre structurel de ceux d'ordre conjoncturel, et les freins d'ordre économique de ceux relevant d'autres facteurs. Elle conclut que les freins qui ont dégradé le développement du parc social ne sont pas tous d'ordre économique, et qu'une partie est de nature conjoncturelle.

### 2.1. La construction et la rénovation du parc social ont été affectées par une hausse de l'ensemble des composantes du coût de revient des opérations

#### 2.1.1. Le coût moyen d'un logement social a augmenté de 25 % entre 2019 et 2025, une hausse qui s'est prolongée au-delà du pic inflationniste de 2023

L'inflation des coûts de production et de rénovation observée depuis 2022 a fragilisé l'équilibre économique des opérations de logement social. La rénovation a été davantage affectée (+ 28 % de 2019 à 2025) que la construction (+25 % sur la même période). D'après les données 2025 de la Banque des Territoires, le coût de revient moyen d'une opération neuve en France métropolitaine est passé de 148 000 €/logement (HT) à 185 000 €, avec de fortes variations, jusqu'à huit points de pourcentage, selon la zone.

**Tableau 17 : Evolution des coûts de revient des opérations (en €, au logement)**

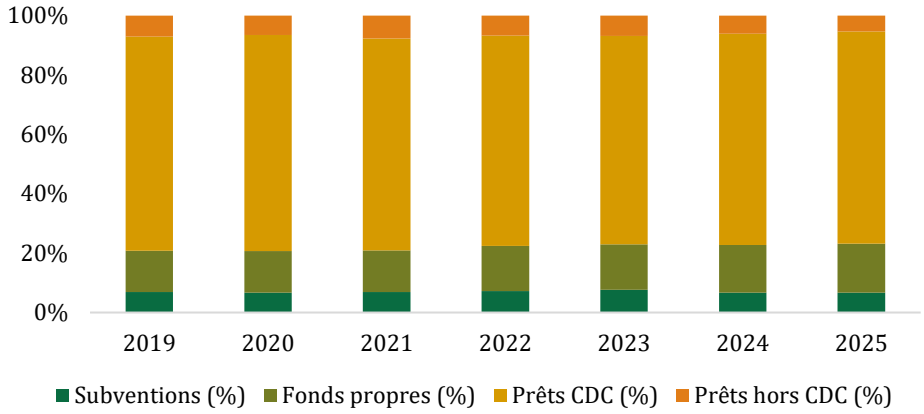
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Évolution 2019-2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Construction** | | | | | | | | |
| Abis | 192 241 | 197 859 | 194 813 | 205 137 | 212 518 | 216 929 | 231 307 | 20% |
| A | 151 450 | 159 373 | 160 750 | 162 708 | 169 263 | 184 084 | 194 398 | 28% |
| B1 | 139 806 | 142 330 | 143 276 | 146 483 | 152 859 | 161 988 | 175 124 | 25% |
| B2 | 138 158 | 137 213 | 143 261 | 146 961 | 156 322 | 162 856 | 175 845 | 27% |
| C | 139 176 | 138 022 | 140 147 | 148 114 | 158 241 | 166 521 | 170 305 | 22% |
| **Total** | **148 133** | **151 698** | **153 258** | **155 847** | **163 478** | **173 614** | **184 499** | **25%** |

*Source : Banque des Territoires (2025).*

Cette hausse des coûts de revient a été concomitante d'une évolution de la structure de financement des opérations.

**Au passif,** la structure du financement des opérations reste dominée par l'emprunt, notamment les prêts de la CDC, dont la part oscille entre 70 % et 73 % sur la période. La part des fonds propres des bailleurs progresse régulièrement elle aussi, passant de 13,9 % en 2019 à 16,5 % en 2025, soit une hausse de 2,6 points. Cette évolution traduit un effort croissant d'autofinancement des opérateurs. À l'inverse, la part des subventions (État, collectivités et autres financeurs) demeure globalement stable, autour de 6,6 % à 7,7 %. Les prêts hors CDC tendent à se réduire, passant de 7,1 % à 5,3 %, en lien avec la hausse des taux d'intérêt.

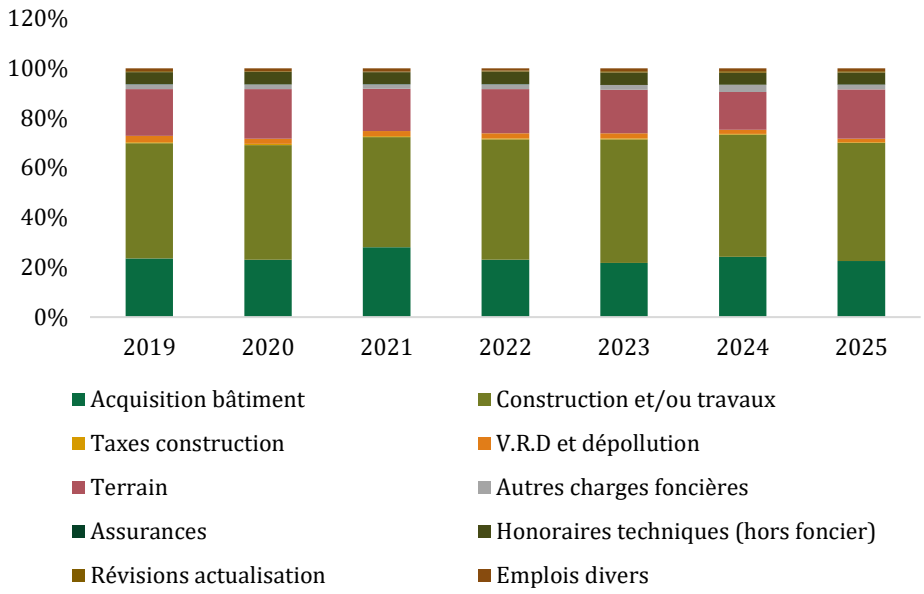
**Graphique 37 : Structure de financement des opérations neuves (2024)**




*Source : Banque des Territoires (2025),*

**À l'actif,** sur le plan des emplois, la construction et les travaux constituent le premier poste de dépense, représentant entre 44 % et 49 % du coût total, en légère progression depuis 2021. La part du foncier (terrain nu), après avoir atteint 19,8 % en 2020, s'est repliée jusqu'à 15,2 % en 2024, avant de remonter à 19,8 % en 2025. Les honoraires techniques et autres postes annexes (assurances, taxes, VRD) restent relativement stables et de second ordre, totalisant moins de 10 % de l'ensemble.

**Graphique 38 : Structure de coût des opérations neuves**




*Source : Banque des Territoires (2025),*

**Tableau 18 : Structure de coûts et de financement des opérations de constructions**

| | | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| GLOBAL | Coût/Lgt (€) | | 148 133 | 151 698 | 153 258 | 155 847 | 163 478 | 173 614 | 184 499 |
| | Var / Année -1 (%) | | | + 2,4% | + 1,0% | + 1,7% | + 4,9% | + 6,2% | + 6,3% |
| | PASSIF | Subventions (%) | 6,9% | 6,7% | 6,9% | 7,2% | 7,7% | 6,6% | 6,6% |
| | | Fonds propres (%) | 13,9% | 14,1% | 14,1% | 15,2% | 15,3% | 16,1% | 16,5% |
| | | Prêts CDC (%) | 72,1% | 72,7% | 71,4% | 70,9% | 70,1% | 71,2% | 71,5% |
| | | Prêts hors CDC (%) | 7,1% | 6,6% | 7,7% | 6,7% | 6,9% | 6,1% | 5,3% |
| | ACTIF | Acquisition bâtiment | 23,6% | 23,1% | 28,1% | 23,0% | 21,8% | 24,2% | 22,6% |
| | | Construction et/ou travaux | 46,3% | 46,1% | 44,3% | 48,4% | 49,7% | 49,2% | 47,4% |
| | | Taxes construction | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% |
| | | V.R.D et dépollution | 2,6% | 2,2% | 2,1% | 2,1% | 2,0% | 1,7% | 1,5% |
| | | Terrain | 18,8% | 19,8% | 17,0% | 17,8% | 17,5% | 15,2% | 19,8% |
| | | Autres charges foncières | 1,9% | 1,8% | 1,8% | 1,9% | 1,9% | 2,9% | 2,1% |
| | | Assurances | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| | | Honoraires techniques (hors foncier) | 4,7% | 5,1% | 4,7% | 5,0% | 4,9% | 4,7% | 4,6% |
| | | Révisions actualisation | 0,4% | 0,3% | 0,4% | 0,4% | 0,5% | 0,6% | 0,5% |
| | | Emplois divers | 1,2% | 1,1% | 1,2% | 0,9% | 1,1% | 1,2% | 1,2% |

*Source : Banque des Territoires (2025). Champ : Le périmètre sur lequel sont calculées les statistiques suivantes est restreint aux opérations d'acquisition en VEFA ou de construction, à la population des ménages. Il ne comporte pas de PLI ni de logements Outre-Mer. Il concerne les catégories d'emprunteurs suivantes : Coop HLM, SEM, ESH, OPH. Il ne couvre pas l'exhaustivité des opérations financées, mais offre une vision représentative et statistiquement significative de chaque catégorie. Les données 2025 sont présentées à fin septembre, les autres années sont complètes.*

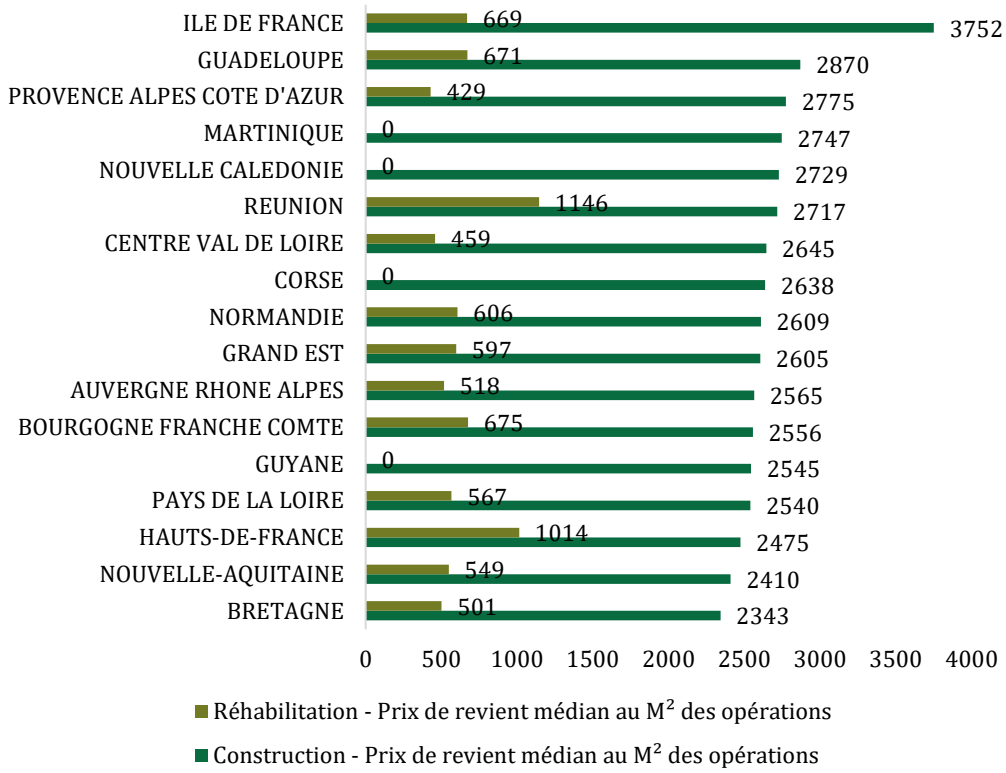
**Tableau 19 : Structure de coûts et de financement des opérations de rénovation**

| | | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| GLOBAL | **Coût/Lgt (€)** | | **23 465** | **26 966** | **29 849** | **38 890** | **39 209** | **40 656** | **30 151** |
| | **Var / Année -1 (%)** | | | + 14,9% | + 10,7% | + 30,3% | + 0,8% | + 3,7% | - 25,8% |
| | **PASSIF** | **Subventions (%)** | 9,0% | 11,0% | 10,6% | 16,6% | 13,2% | 13,8% | 11,6% |
| | | **Fonds propres (%)** | 16,8% | 18,2% | 16,7% | 15,5% | 15,9% | 14,2% | 15,9% |
| | | **Prêts CDC (%)** | 70,1% | 62,9% | 64,3% | 59,8% | 62,2% | 63,0% | 66,3% |
| | | **Prêts hors CDC (%)** | 4,1% | 7,8% | 8,3% | 8,1% | 8,6% | 9,0% | 6,2% |
| | **ACTIF** | **Construction et/ou travaux** | 87,8% | 88,5% | 87,3% | 86,8% | 86,9% | 86,5% | 86,3% |
| | | **V.R.D et dépollution** | 1,2% | 0,8% | 1,4% | 1,3% | 1,0% | 0,5% | 0,7% |
| | | **Autres charges foncières** | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,5% | 0,6% | 0,5% | 0,5% |
| | | **Assurances** | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 0,1% | 0,2% | 0,2% |
| | | **Honoraires techniques (hors foncier)** | 8,1% | 8,0% | 7,8% | 7,9% | 7,7% | 7,5% | 9,1% |
| | | **Révisions actualisation** | 0,5% | 0,6% | 0,7% | 0,9% | 1,4% | 2,3% | 1,2% |
| | | **Emplois divers** | 1,8% | 1,7% | 2,3% | 2,4% | 2,4% | 2,5% | 2,1% |

*Source : Banque des Territoires (2025). Champ : Le périmètre sur lequel sont calculées les statistiques suivantes est restreint aux opérations d'acquisition en VEFA ou de construction, à la population des ménages. Il ne comporte pas de PLI ni de logements Outre-Mer. Il concerne les catégories d'emprunteurs suivantes: Coop HLM, SEM, ESH, OPH. Il ne couvre pas l'exhaustivité des opérations financées, mais offre une vision représentative et statistiquement significative de chaque catégorie. Les données 2025 sont présentées à fin septembre, les autres années sont complètes.*

L'inflation a été différenciée selon les territoires, se superposant à des écarts de coût de revient existants. Les prix de revient sont maximaux en Ile-de-France. Le coût de revient médian au mètre carré pour une opération neuve y est ainsi environ 60 % plus élevé que pour la moyenne métropolitaine hors IDF.

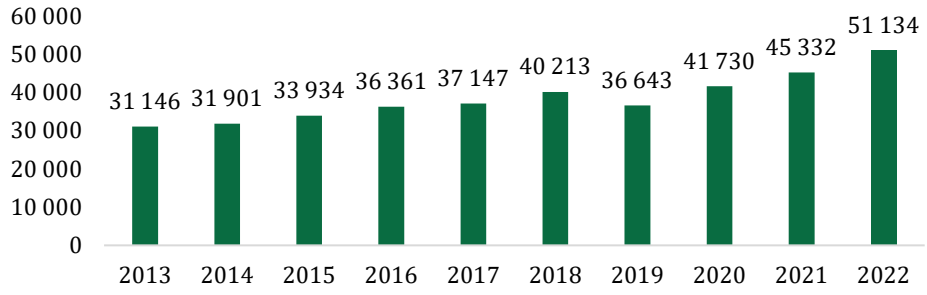
**Graphique 39 : Prix de revient médian au M² des opérations de construction neuve et de rénovation (2024)**




*Source : CDC (2024).*

Enfin, l'inflation des coûts de revient a été plus marquée pour la rénovation, avec une hausse moyenne de 28 % entre 2019 et 2025. Parmi l'ensemble des rénovations, la rénovation énergétique a été particulièrement touchée : sur une période moins récente, le coût de revient des opérations financées par l'Eco-prêt a par exemple augmenté de 39 % entre 2019 et 2022.

**Graphique 40 : Evolution du prix de revient des réhabilitations énergétiques financées par l'Eco-prêt**




*Source : Banque des Territoires (2024), Perspectives.*

La mission constate que l'inflation s'est poursuivie y compris après les pics de 2023.

### 2.1.2. Le foncier constitue un facteur structurel de renchérissement du coût des opérations situées en zone tendue

Le foncier représente en moyenne, d'après les données *supra* de la Banque des Territoires, 15 % à 25 % du coût total d'une opération. Cette proportion a légèrement décru lors des dernières années, du fait de la hausse du coût de la construction. Comme le souligne la Banque des territoires dans son étude dédiée à l'inflation des coûts de revient dans le secteur locatif social[55], « *contre toute attente, le foncier contribue nettement moins* » aux hausses annuelles successives des coûts de revient, alors même que la production se recentre sur les zones tendues. Par exemple, le foncier n'a compté que pour environ 1 point dans la hausse de 6,1 % des coûts globaux de revient observée pour les opérations neuves en maîtrise d'ouvrage directe (MOD) en 2023. L'inflation s'agissant du foncier a en effet avant tout eu lieu entre les années 2000 et 2015.

La mission fait le constat que la cherté du foncier et la hausse des coûts de construction détaillée *supra* ont dégradé les équilibres d'opération. En parallèle, la diminution des subventions a été compensée par la hausse des fonds propres et la hausse des prêts. Afin de permettre de réduire l'impact annuel sur l'autofinancement des organismes de logement social (OLS), la Banque des territoires a allongé la maturité des prêts, créant pour les zones tendues un produit dédié au foncier s'étendant jusqu'à 80 ans : l'octo-prêt. Toutefois, l'étirement des maturités se traduit par un surenchérissement du coût total du crédit, l'allongement des prêts entrainant une diminution du rythme d'amortissement et une hausse de la charge d'intérêts.

### 2.1.3. Les exigences incrémentales des règlementations techniques peuvent impliquer des surcoûts pour la production sociale

En France, le secteur du bâtiment et de la construction est un contributeur majeur aux émissions de gaz à effet de serre (GES) puisqu'il représente près de 25 % des émissions nationales, et 44 % de la consommation d'énergie annuelle française. Rien que pour la construction neuve (résidentiel et tertiaire) le total des émissions équivaut à 30 Mt $CO_2e$[56].

Ces émissions sont principalement liées aux consommations d'énergie pendant la phase d'usage des bâtiments, à la fabrication des matériaux et des équipements mis en œuvre, ainsi qu'aux émissions directes liées aux consommations d'énergie durant les phases de construction. Dans le cadre de la Stratégie Nationale Bas Carbone, la France s'est engagée à réduire de 60 % d'ici à 2050 les émissions du secteur du bâtiment par rapport à 2010. Pour accompagner l'ensemble de la filière dans la réduction des émissions de GES, une nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1er janvier 2022 : la RE2020.

**La RE2020 est la nouvelle réglementation environnementale qui touche l'ensemble de la construction neuve en France.** Elle succède à la RT2012 qui était une réglementation uniquement thermique. Cet outil vise à rendre les futures constructions neuves plus respectueuses de l'environnement. Elle s'applique aux maisons individuelles et logements collectifs, aux bureaux et aux bâtiments d'enseignement primaire et secondaire, ainsi qu'à certains bâtiments du secteur tertiaire (hôtels, commerces, gymnases, etc.).

Ses objectifs sont :

- la diminution de la consommation des bâtiments neufs en privilégiant des énergies moins carbonées ;
- la réduction de l'impact carbone des bâtiments neufs, en prenant en compte les émissions liées à la phase de construction et aux matériaux utilisés ;

[55] Banque des Territoires (2024), *Le prix de revient des logements sociaux face aux tensions inflationnistes.*

[56] SNBC 2.

- la prise en compte du confort d'été, autrement dit la garantie de confort dans les logements neufs en cas d'épisodes de fortes chaleurs.

Tous les permis de construire déposés depuis 2022 doivent être conformes à la RE2020, et devront respecter les seuils fixés **à horizon 2025, 2028 et 2030**. En effet, la réglementation évolue progressivement pour être de plus en plus exigeante.

D'après la Banque des Territoires[57], les coûts de ces nouveaux modes constructifs induits par la RE2020 ne sont pas aisément quantifiables à ce jour par manque de retours d'expérience sur les procédés et matériaux qui seront mis en œuvre, avec des innovations encore à venir. L'étude d'impact de la RE 2020 avançait toutefois un chiffrage des surcoûts situé entre 5 et 8 % de 2024 à 2030 et 15 % à compter de 2030.

Pour un logement social type d'environ 65 m² de surface utile et en retenant le coût indiqué pour 2023 par la Banque des territoires dans son étude, soit 2 550 €/m², la RE2020 conduirait à un surcoût d'investissement de l'ordre de 5 000 à 8 500 € par logement pour les premiers paliers de la RE2020 (3 % à 5 %), et jusqu'à 16 000 € par logement dans une hypothèse haute à 10 %. Pour un flux annuel d'environ 70 000 logements sociaux agréés effectivement construits (après application d'un taux de chute moyen de 8 %), **l'introduction de la RE2020 représenterait un surcoût global d'investissement annuel de l'ordre de 350 M€ à 500 M€ par an dans le secteur social pour les premiers paliers, et potentiellement autour de 1 Md€ à 1,2 Md€ par an dans un scénario à +10 %.**

La mission souligne par ailleurs que, malgré leur coût, ces normes de qualité et de basse consommation constituent un investissement des bailleurs cohérent avec leur logique patrimoniale, et peuvent permettre une baisse des coûts d'exploitation et d'entretien sur la durée de vie des logements, difficilement quantifiable à ce stade également.

## 2.2. Le développement de l'offre sociale est freiné par des facteurs multiformes, et en partie conjoncturels

Une conjonction de facteurs d'ordre économique ou politique, structurels ou plus conjoncturels, revenant parfois de manière cyclique, freinent le développement du parc social : hausse des taux du Livret A, montée en charge des programmes du NPNRU, échéance des élections locales, réticences historiques de certains élus à l'accueil de logement social sur leur commune, etc. La mission souligne par ailleurs que les nouveaux modes d'urbanisation et possibilités d'intervention des bailleurs, qui doivent désormais « *faire la ville sur la ville* » en lien avec les objectifs de diminution de l'artificialisation, font évoluer les pratiques de production de LLS. Les grands aménagements cèdent leur place à la reprise du bâti à une maille plus serrée, induisant souvent une baisse du nombre de logements par opération, mais aussi des coûts unitaires majorés[58].

La mission renvoie aux nombreux freins identifiés dans le rapport Rebsamen[59] de 2021 sur la relance durable de la construction de logement.

[57] Banque des Territoires (2024), *Le prix de revient des logements sociaux face aux tensions inflationnistes.*

[58] IGEDD (2023), *La délégation de compétence des aides à la pierre - Produire des logements sociaux dans les métropoles.*

[59] F. Rebsamen (2021), *Commission pour la relance durable de la construction de logements.*

### 2.2.1. Un taux de chute de 8 % entre les logements agréés et les logements produits rend compte de difficultés structurelles à réaliser l'ensemble de la programmation

À ce jour, les systèmes d'information existants ne permettent pas de faire le lien entre les programmes de logements sociaux agréés et les logements effectivement mis en service répertoriés dans le RPLS. La DHUP a réalisé en 2024 une enquête auprès des bailleurs sociaux visant à documenter le taux de chute des programmations annuelles, c'est-à-dire la part des logements ayant obtenu un agrément mais n'ayant pas abouti à une livraison. Les résultats de la troisième vague de cette enquête permettent de dresser les constats suivants.[60]

L'enquête a porté sur les opérations de logements sociaux ayant reçu un agrément entre 2012 et 2022, uniquement en France métropolitaine. Sur l'ensemble de la période étudiée, sur près de 1 040 000 agréments, le taux d'abandon global est de 7,9 %. Il convient de souligner que seuls les agréments délivrés entre 2012 et 2017 peuvent à la date de l'enquête être considérés comme définitivement instruits : la part des opérations « en cours » y est marginale (inférieure à 0,5 %). Pour cette période, le taux d'abandon oscille entre 6,3 % et 10 %. À l'inverse, pour les agréments plus récents (2018 à 2022), la part d'opérations encore en cours d'instruction ou de réalisation est en moyenne plus élevée. Le taux d'abandon enregistré constitue donc un minimum, appelé à augmenter à mesure de l'actualisation des données. Cette tendance permet d'affirmer que le taux d'abandon des programmes agréés a amorcé une hausse progressive depuis 2017, soit avant la crise sanitaire de 2020.

**Tableau 20 : État d'avancement des logements agréés par année (2012-2022)**

| Part des logements (en %) | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Livrée | 91,5 | 92,2 | 93,2 | 92,0 | 92,1 | 89,4 | 79,1 | 63,6 | 52,4 | 31,3 | 9,2 | **71,1** |
| En cours - Chantier démarré | 0,0 | 0,1 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 9,1 | 20,1 | 26,8 | 40,1 | 40,9 | **13,1** |
| En cours - Chantier non-démarré <= 4 ans | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 19,6 | 41,4 | **4,9** |
| En cours - Chantier non-démarré >= 4 ans | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 3,4 | 8,3 | 14,5 | 0,0 | 0,0 | **3,0** |
| Abandon | 8,5 | 7,6 | 6,3 | 7,5 | 7,4 | 10,0 | 8,4 | 8,0 | 6,3 | 9,1 | 8,4 | **7,9** |

*Source : DHUP (2025), Enquête livraisons des LLS.*

Au niveau national, les résultats de l'enquête 2024 mettent en évidence des délais de mise en chantier croissants : une part élevée de chantiers n'a pas encore démarré pour les logements agréés en 2021 (20 %) et, surtout, en 2022 (41 %). À titre de comparaison, l'enquête de 2022 portant sur les logements agréés de 2012 à 2020 faisait état d'un taux de non-démarrage similaire pour les logements agréés en 2019 (20 %), mais inférieur pour ceux agréés en 2020 (34 %, soit 7 points de moins que pour les agréments de 2022 en 2024).

Au-delà de la seule analyse par année d'agrément, l'enquête *Livraisons* propose également une déclinaison selon les typologies suivantes :

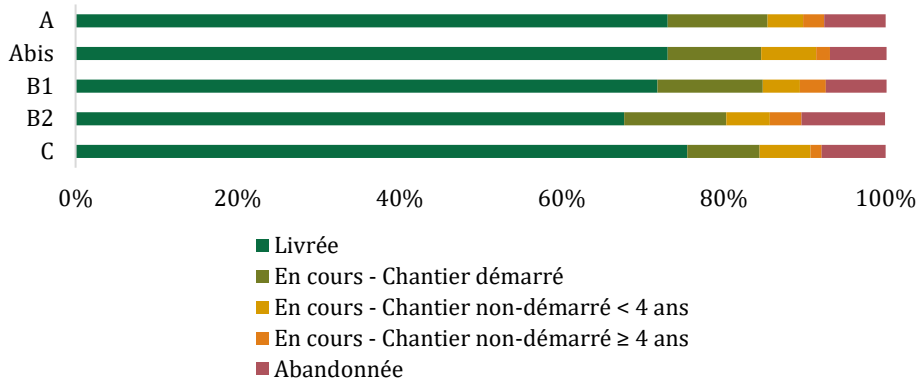
- par catégorie de maître d'œuvre ;

[60] Les précédentes vagues ont été réalisées en 2021 et en 2022.

- par territoire (région, département et zonage ABC) ;
- par type de gestionnaire (services de l'État ou délégataires) ;
- par produits et taille des opérations.

En ce qui concerne le zonage ABC, les écarts sont peu marqués : le taux d'abandon avoisine 8 %, à l'exception de la zone B2 qui se distingue avec un taux plus élevé de 10,9 %.

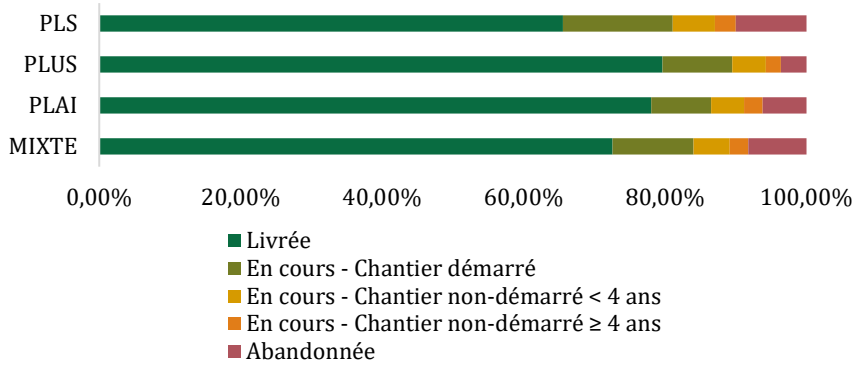
**Graphique 41 : Répartition du niveau d'avancement des opérations par zone A, B,C (2012-2022)**




*Source : DHUP (2025), Enquête livraisons des LLS.*

Au niveau des produits, le PLS est le produit le plus exposé avec un taux d'abandon de 10,9 %, contre 4,6 % pour le PLUS et 6,7 % pour le PLAI.

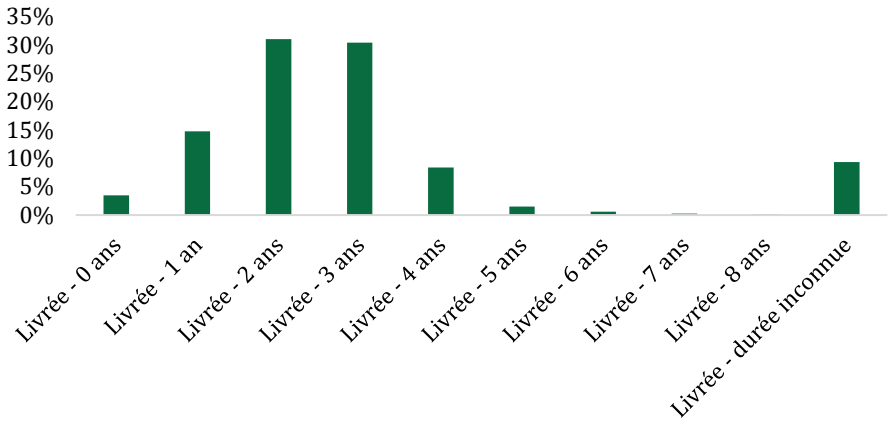
**Graphique 42 : Répartition du niveau d'avancement des opérations par produit (2012-2022)**




*Source : DHUP (2025), Enquête livraisons des LLS.*

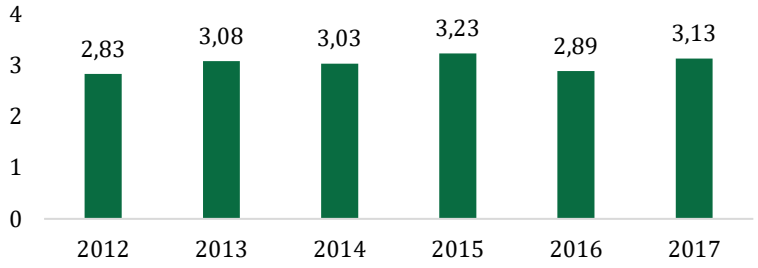
Enfin, les données collectées permettent également d'analyser les délais entre l'agrément et la livraison. Sur la période considérée (agréments de 2012 à 2022), près de 80 % des logements aggréés ont été livrés dans un délai de trois ans. La durée moyenne pour les agréments de 2012 à 2017, considérés comme stabilisés, est d'environ 3 ans, avec des variations allant de 2,9 années (2012 et 2016) à 3,2 années (2015 voire 2017).

**Graphique 43 : Durée moyenne de livraison des opérations livrées**




*Source : DHUP (2025), Enquête livraisons des LLS.*

**Graphique 44 : Durée moyenne entre l'agrément et la livraison selon l'année d'agrément**




*Source : DHUP (2025), Enquête livraisons des LLS.*

### 2.2.2. Des facteurs conjoncturels tels que la montée en charge du NPNRU ou la hausse du taux du livret A ont limité la capacité des bailleurs à investir

Sous l'effet de la reprise de l'inflation et du resserrement de la politique monétaire, la hausse du taux du livret A (TLA)[61] a conduit à une augmentation du poids des annuités (+1,8 Md€ entre 2022 et 2023)[62] par rapport aux recettes locatives des bailleurs sociaux (environ 44 % des loyers en 2023) et ce en dépit du mécanisme de double révisabilité des prêts de la Banque des territoires, qui atténue les effets de la variation du TLA sur le montant des annuités[63].

La montée en charge du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) est également un facteur explicatif d'une moindre production de logements sociaux hors ANRU. Le NPNRU, lancé en 2014 et piloté par l'ANRU, a entamé depuis 2018 sa montée en charge. Doté initialement d'une enveloppe de 10 Md€ d'équivalents-subventions, il a été porté à 12 Md€ en 2021. Près de 85 % de l'enveloppe financière était contractualisée fin 2023[64]. La montée en charge opérationnelle se mesure également aux chantiers lancés : selon l'ANRU, environ 40 000 logements sociaux ont fait l'objet de démolitions sur la période 2018-2023, tandis que plus de 70 000 réhabilitations lourdes et 25 000 reconstructions ont été engagées.

[61] Le taux du livret A a augmenté de 2,5% entre le 1er février 2022 et le 1er février 2023[61] pour atteindre 3,0%, taux gelé jusqu'au 31 janvier 2024.

[62] Direction générale du Trésor.

[63] Lorsque le TLA est revalorisé, la hausse du montant des intérêts est compensée en partie par une baisse du capital remboursé, ce qui limite ainsi la hausse du niveau des annuités.

[64] ANRU.

**Ces deux phénomènes ont participé à limiter la capacité des bailleurs à investir, en particulier sur des projets de production ou de rénovation hors ANRU.**

### 2.2.3. La RLS apparaît comme un des facteurs potentiels de la baisse de la production, mais ne peut être isolée de ces derniers du fait d'une conjonction de dynamiques défavorables

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit le dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS) : il consiste en une baisse de loyer forfaitaire en faveur des foyers les plus modestes logés dans le parc locatif social, qu'ils soient allocataires des APL ou non. Compensée par une baisse quasiment identique (98 %) de l'APL, la RLS a pour principal objectif de permettre une économie budgétaire pour l'État, avec un impact limité pour les allocataires concernés. L'effort demandé aux bailleurs sociaux a été de 800 M€ en 2018 et 2019, puis 1,3 Md€ de 2020 jusqu'en 2024, et 1,1 Md€ en 2025[65].

Il avait initialement été envisagé d'augmenter progressivement la RLS jusqu'à 1,5 Md€ par an. Afin de soutenir la production, le « Pacte d'investissement pour le logement social (2020-2022) » signé entre l'État et l'USH en avril 2019 a maintenu son niveau à 1,3Md€, et fixé aux bailleurs des objectifs d'agrément de 110 000 logements locatifs sociaux par an, dont 40 000 PLAI, et de rénovation thermique de 125 000 logements annuels[66]. Ces objectifs n'ont pas été atteints. De même, le plafonnement de la RLS décidé en loi de finances 2025 à 1,1 Md€, était assorti d'une feuille de route ministérielle fixant de nouveaux objectifs quantitatifs : l'agrément de 116 500 nouveaux logements sociaux (dont 16 500 dans le cadre du renouvellement urbain), et l'engagement d'un minimum de 120 000 rénovations énergétiques, visant à améliorer le pouvoir d'achat et le confort des locataires, mais aussi à contribuer à la décarbonation du bâtiment[67].

**Compte tenu de l'incidence de la RLS sur la capacité d'autofinancement des bailleurs (voir Annexe III), la question qui se pose est celle de l'effet final de cette mesure sur la production et la rénovation**.

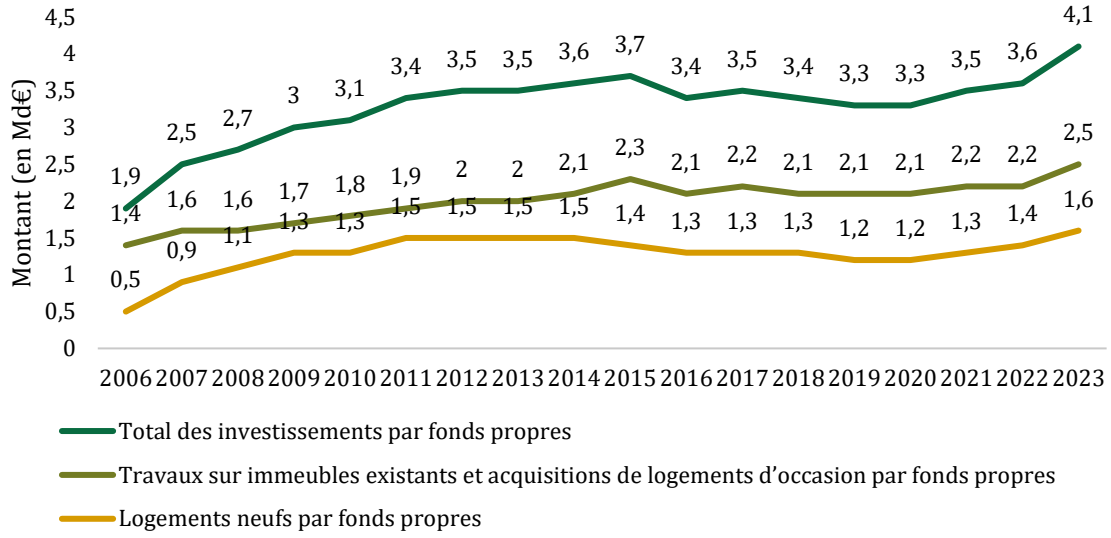
**S'agissant de l'intervention des bailleurs en fonds propres,** le CSL 2023 ne permet pas de mettre en évidence de baisse d'investissement durable de la part de ces derniers, qui aurait suivi temporellement l'introduction de la RLS. À l'inverse, l'investissement des bailleurs en fonds propres atteint ses plus hauts niveaux en 2023, tant sur le neuf que sur la rénovation, et présente un dynamisme qui n'avait pas été observé depuis le début des années 2000 (+ 24 % entre 2020 et 2023).

[65] Arrêté du 21 mai 2025 relatif à la revalorisation des plafonds de ressources et des montants de réduction de loyer de solidarité applicables modifiant l'arrêté du 27 février 2018 relatif à la réduction de loyer de solidarité.

[66] Ministère chargé du logemen (2019), *Deux accords ambitieux signés entre les acteurs du logement social et l'État.*

[67] Banque des territoires (2025), *L'État valide la baisse de 200 M€ de la RLS pour redonner des marges aux bailleurs sociaux*.

**Graphique 45 : Répartition des investissements financés sur fonds propres des bailleurs par destination**




*Source : CSL (2023).*

Après une légère baisse (-2,9 % entre 2017 et 2018) concomitante avec l'introduction de la mesure, la reprise dynamique de l'investissement des bailleurs dès 2021 peut s'expliquer par les mesures de compensation qui ont été déployées afin de minimiser son impact. L'État, la Caisse des dépôts et consignations et Action Logement ont en effet déployé dès 2018, en concertation avec le secteur, des mesures d'accompagnement diverses, renforcées dans le cadre du pacte signé en avril 2019. Ces mesures visaient également à neutraliser l'effet pour les bailleurs d'un rehaussement de la TVA sur le PLUS et le PLS à 10 %, ainsi qu'un gel des loyers. Elles sont détaillées à l'annexe III.

- **Les mesures de 2018 : l'accompagnement de l'État et le plan logement 1 de la CDC :**

Afin d'accompagner financièrement le secteur et limiter l'impact de la RLS, des premières mesures du soutien à l'exploitation et à l'investissement ont été décidées dans le cadre du protocole État-mouvement HLM d'avril 2018. Ainsi, le Gouvernement a décidé de geler le taux du livret A à 0,75 % jusqu'en janvier 2020. Sa formule de calcul a par la suite été revue, induisant une réduction globale et durable des charges financières du secteur HLM. Enfin, la loi ELAN a assoupli le régime des cessions de logements sociaux afin d'offrir au secteur une nouvelle source de financement.

Parallèlement, la Caisse des Dépôts, via le plan logement 1 de 2018, a mis en place des mesures de soutien supplémentaires au secteur. Elle s'est notamment engagée à proposer 4 Md€ de prêts à taux fixe pour réaménager la dette des bailleurs et soutenir la construction et la réhabilitation de logements, 1 Md€ de prêts pour soutenir la construction, 2 Md€ de prêts de haut de bilan de deuxième génération bonifiés par Action Logement, ainsi qu'un dispositif de remise d'intérêt actuarielle pour la démolition.

- **Les mesures complémentaires du pacte constructif et du Plan d'investissement volontaire d'Action Logement, signés concomitamment en avril 2019 :**

Le pacte d'investissement de 2019 comportait des mesures de soutien de la CDC, complémentaires des dispositifs du plan Logement 1. Ce nouveau soutien a pris la forme de remises commerciales d'intérêt, à hauteur de 50 M€ par an de 2020 à 2022, soit 150 M€, d'un renforcement de l'enveloppe d'éco-PLS de 1 Md€ (pour un total de 4 Md€ sur 2020-2022), de 800 M€ de titres participatifs et 4 Md€ supplémentaires de prêts à taux fixe, soit 8 Md€ au total.

Action Logement s'est parallèlement engagé, au travers du Plan d'investissement volontaire (PIV), à soutenir davantage la production de logements sociaux en proposant 2 720 M€ de financements supplémentaires aux bailleurs. Cette enveloppe comprend notamment un versement annuel de 300 M€ au FNAP de 2020 à 2022, qui a réduit d'autant la contribution des bailleurs via la CGLLS.

À la suite de ces deux pactes, pour soutenir la relance en 2021-2022 dans le contexte post-crise sanitaire, le secteur a bénéficié de nouvelles mesures avec notamment l'augmentation de l'enveloppe de titres participatifs proposée par la CDC, le déploiement par l'État de subventions pour la réhabilitation lourde et la rénovation énergétique du parc, et le redéploiement de certains emplois du PIV vers le soutien à la production de logements abordables.

Au total, la DHUP indique que « *l'impact net de la RLS et des autres mesures budgétaires supportées par le secteur (hausse de la TVA et gel des loyers en 2018) peut être évalué, pour la période 2018-2022, à environ 1 Md€ en compte de résultat, les mesures d'accompagnement ayant compensé à plus de 80 % l'impact négatif des mesures budgétaires* »[68]. Cette évaluation n'a pas été actualisée.

**S'agissant de la production et de la rénovation,** les années qui suivent l'introduction de la RLS sont, à partir de 2020, caractérisées par une conjonction de facteurs défavorables telle qu'il n'est pas possible d'isoler la part de chacun, et *a fortiori*, de l'impact seul de la RLS sur le développement du parc social :

- la crise du Covid et les confinements de 2020 ont induit un ralentissement des mises en chantier et ont déstabilisé la chaîne de valeur de la construction ;
- l'effet inflationniste de 2022-2023 sur les coûts de revient, et plus particulièrement ceux de la construction, a poussé les bailleurs à réduire le volume des opérations engagées ;
- en dépit du mécanisme de double-révisabilité des prêts sur Fonds d'épargne et des autres mesures de soutien, la hausse du TLA jusqu'à 3 % a affecté à court terme la trésorerie des bailleurs, freinant à son tour leur capacité à produire ;
- la montée en puissance du NPNRU (cf. *supra*), dirige une part des capacités d'investissement des bailleurs concernés vers ces opérations prioritaires, tandis que les subventions à la main des collectivités, hors délégation, sont elles aussi captées par ces projets et selon ce même calendrier ;
- enfin, la priorisation par les bailleurs des objectifs de rénovation sur les objectifs de construction, du fait du calendrier de la loi Climat et Résilience, a également contribué à la baisse régulière de la production observée entre 2018 et 2023.

Au demeurant, la comparaison des dynamiques de production du parc social et du parc résidentiel en général peut remettre en perspective les difficultés rencontrées par les bailleurs avec celles du reste du secteur. **Immédiatement après l'introduction de la RLS, de 2018 à 2019, le nombre de logements sociaux construits baisse en valeur absolue de 5,1 %, tandis que les mises en chantiers résidentielles diminuent de 3,9 %** (cf. graphique 23). La représentation en base 100 du graphique 23 (*supra*), ci-dessous, qui exprime les mises en chantier globales et celles du parc social, permet par ailleurs les constats suivants :

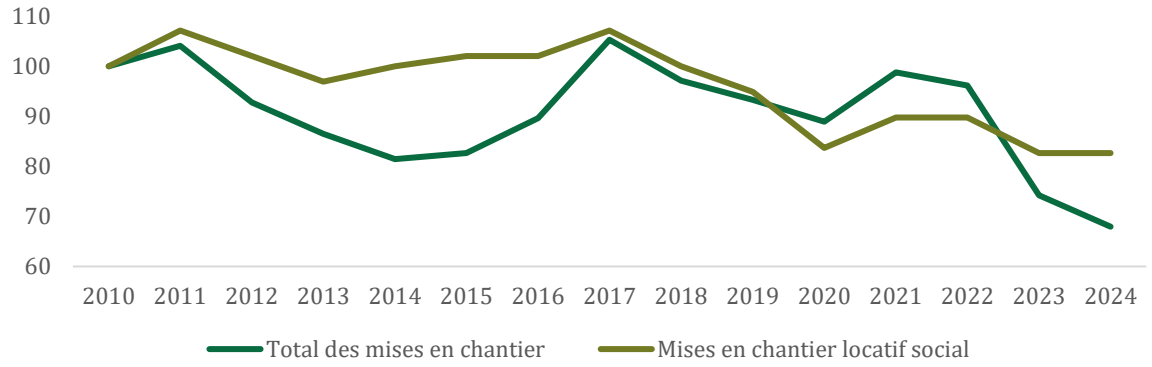
- la construction sociale enregistre, entre 2019 et 2020, une baisse plus forte que celle de la construction résidentielle en général, au point que le parc social croît pour la première fois moins que le reste du parc, par rapport à la valeur de référence qu'est l'année 2010 ;
- par la suite, les dynamiques de construction présentent des profils similaires, jusqu'en 2023 où les plans de rachat impulsés par les bailleurs relancent le développement du parc social, tandis que la construction résidentielle se dégrade.

[68] DHUP (2022) et Cour des Comptes (2025), *Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en oeuvre de la réduction de loyer de solidarité*.

Ainsi, si un différentiel de 1,2 point de pourcentage s'observe en effet entre la dynamique de construction sociale et globale l'année suivant l'introduction de la RLS, l'essentiel de cette moindre production correspond à un ralentissement traversé par l'ensemble du secteur résidentiel. Celle-ci s'est accentuée en 2020 avec le Covid. Les années suivantes confirment des comportements de construction similaires (un rattrapage post-Covid en 2021 par exemple), avant que le logement social ne retrouve des niveaux relatifs au point d'origine plus favorables que ceux de la construction dans son ensemble.

Si aucun des deux ensembles n'a retrouvé son niveau de production initial, la construction sociale ressort de cette succession de chocs moins affectée que le reste de la construction. Toutefois, le secteur privé ayant également, de son côté, été marqué par des facteurs défavorables qui lui sont spécifiques (cf. partie 1.1.3.4), il n'est pas possible en l'état d'en tirer une conclusion univoque. L'introduction de la RLS constitue mécaniquement un des facteurs affectant la disponibilité des fonds propres des bailleurs et par conséquent, leur stratégie d'investissement. Toutefois, les dynamiques comparées de construction du parc social et global présentées ci-dessous ne permettent pas de mesurer son poids dans le ralentissement constaté depuis 2016.

**Graphique 46 : Évolution de la construction et de la construction sociale (base 100 : 2010)**




*Source : USH (2025), les HLM en chiffres ; Insee (2025), Logements mis en chantier.*

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission a souligné l'importance de la disponibilité des fonds propres des bailleurs dans la capacité de ces derniers à produire, et encore davantage, à rénover (dans la mesure où moins de subventions sont disponibles pour la rénovation et que les loyers de sortie ne peuvent pas être réévalués suffisamment pour compenser l'amortissement des travaux). Sur ce volet, la tendance la plus marquée depuis 2018 est celle d'une **intensification des fonds propres apportés par les bailleurs par opération et par logement**, du fait de la moindre disponibilité de subventions publiques et de la hausse du coût de revient total des opérations. Ainsi, la part des fonds propres apportés par un bailleur pour une opération type de construction est passée de 13,9 % du total à 16,5 % entre 2019 et 2025[69]. Mécaniquement, une augmentation de la part de ces fonds propres dans le schéma de financement d'une opération, et une augmentation de leur volume moyen engagé par logement, portent à la baisse la capacité de financement des bailleurs, et partant, de production et de rénovation.

[69] Banque des Territoires (2025).

### 2.2.4. Entre exigence climatique et obligation sociale, les organismes de logement social doivent à la fois rénover massivement le parc existant et produire de nouveaux logements, ce qui les conduit à des arbitrages d'investissement

#### *2.2.4.1. La rénovation pâtit d'une absence de modèle économique*

Contrairement à la production de LLS neufs, les opérations de réhabilitation rapportent peu de recettes supplémentaires, car les hausses de loyers sont encadrées (cf. annexe I). Ces opérations sont ainsi structurellement déséquilibrées pour les organismes de logement social (OLS). Par ailleurs, leur coût augmente du fait de l'inflation, de la hausse des coûts des matériaux et de la complexité marginale croissante des actes de rénovation. Le coût marginal du changement d'étiquette augmente à mesure que l'étiquette de départ est élevée (une étiquette G est plus facile à traiter qu'une étiquette D).

Les coûts de rénovation sont par ailleurs très variables d'un type de rénovation à l'autre. Ainsi, le coût d'une rénovation énergétique globale est estimé à environ 60 323 € par la DHUP en 2024[70], contre 5 768 € s'agissant d'un changement de vecteur énergétique seul.

**Tableau 21 : Coût moyen par logement ordinaire d'une rénovation énérgétique globale**

| Rénovation énergétique globale - coût moyen par logement ordinaire (en €/lgt TTC) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Année | A | Abis | B1 | B2 | C | Ensemble du territoire |
| 2024 | 54 302 | 61 773 | 67 235 | 57 967 | 55 990 | 60 323 |

*Source : DHUP (2025), SIAP 2024.*

La mise en œuvre de ces réhabilitations vient ainsi dégrader l'autofinancement des OLS et réduire leurs capacités d'investissement futures.

#### *2.2.4.2. Les obligations de la loi Climat-Résilience et les objectifs de la SNBC amènent les bailleurs à des arbitrages d'investissement*

Les bailleurs doivent réaliser les jalons de rénovations suivants :

- la rénovation thermique des logements avec des étiquettes E, F et G avant 2034 (loi Climat et Résilience)
- la décarbonation du parc avant 2050 (SNBC).

La Banque des Territoires a procédé en 2025 dans sa publication annuelle *Perspectives* au chiffrage des besoins d'investissement du parc et à une projection des volumes de production et de rénovation. **À paramètres de politique publique constants, le scénario central de la Banque des territoires prévoit la production de 77 000 logements sociaux en moyenne par an sur la période 2025-2050 et 134 000 rénovations par an**. Dans ce scénario, malgré des investissements massifs projetés en réhabilitations thermiques, l'objectif de la SNBC n'est que partiellement atteint : le pourcentage du parc conforme aux étiquettes DPE attendues s'élèverait à seulement 60 % en 2050 et à 80 % en 2060. Le parc final de logement comporterait, à horizon 2063, 7,9 millions de logements sociaux, dont 5,3 millions auraient été réhabilités.

[70] DHUP (2025), *SIAP 2024.*

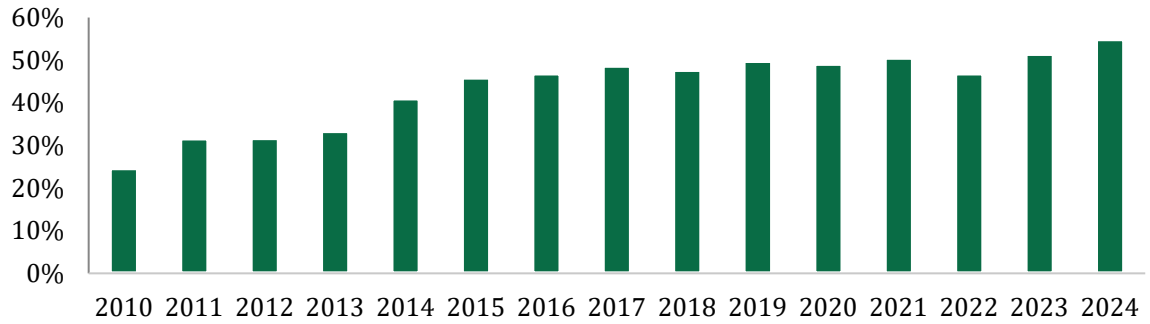
## 2.3. Les contraintes sur la production et la rénovation conduisent au développement de nouveaux modèles d'opérations et à une diversification vers le LLI

### 2.3.1. 55 % des opérations neuves sont désormais construites en VEFA

**Le recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) s'est largement développé ces quinze dernières années, en particulier dans les milieux urbains.**

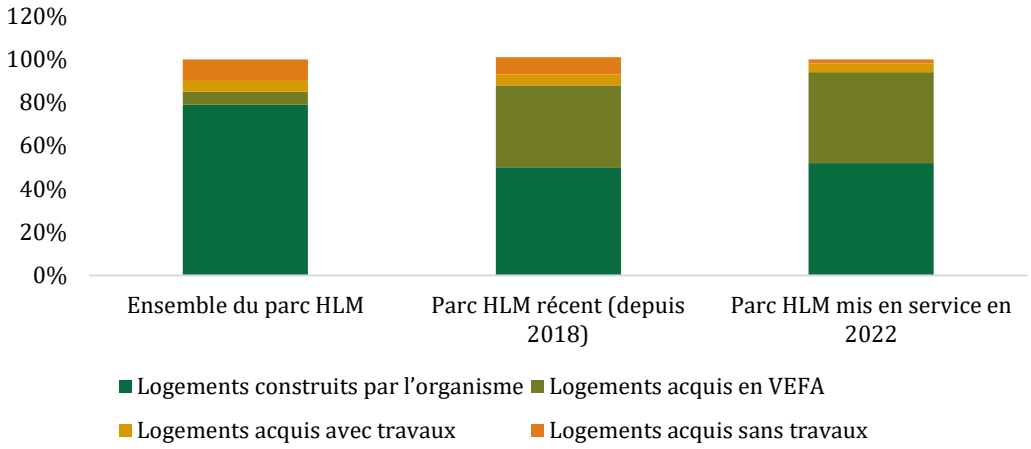
**Depuis 2012, la proportion de VEFA augmente chaque année parmi les nouvelles constructions, passant de 32 à 55 %.** Cette tendance semble plus marquée à partir de 2022, en parallèle du ralentissement de la construction (cf. graphique 47). La forte hausse constatée en 2023-2024 résulte du plan de soutien à la promotion privée impulsé par les pouvoirs publics au printemps 2023. Dans un moment de crise du secteur immobilier, un plan de soutien massif de rachat de près de 47 000 logements VEFA a été annoncé par Action Logement et CDC Habitat en 2023 afin de soutenir les promoteurs immobiliers[71]. Ces vagues de rachat en bloc sont pour certaines antérieures à 2023, CDC Habitat ayant par exemple annoncé une opération de soutien aux promoteurs dès 2020.

**Graphique 47 : Proportion de VEFA parmi les constructions de logements sociaux depuis 2010 (en %)**




*Source : DHUP, Infosiap ; calculs : IGF pôle Science des données.*

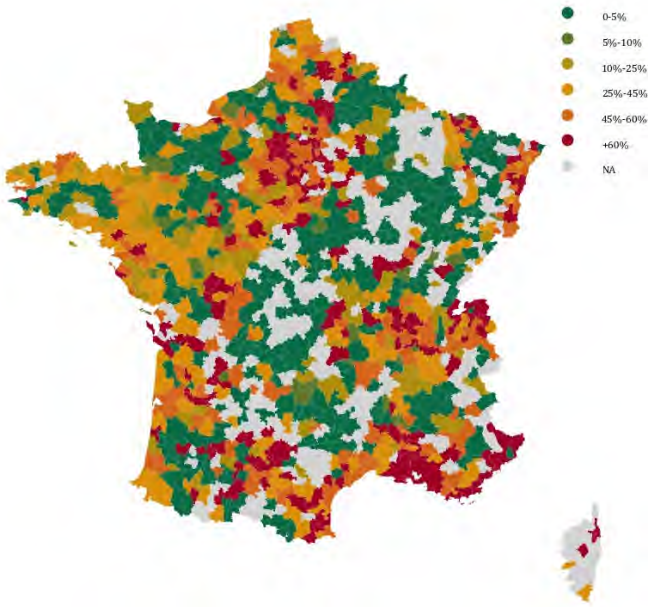
**Graphique 48 : Origine du patrimoine du parc HLM**




*Source : USH (2024), Les HLM en chiffres.*

[71] Caisse des Dépôts et Consignations (2025), *Rapport annuel du Fonds d'épargne 2024*.

**Graphique 49 : Proportions de VEFA parmi les nouveaux logements sociaux entre 2015 et 2025, par EPCI**




*Source : SIAP (2025) ; calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Les EPCI avec moins de 11 opérations de construction de logements sociaux depuis 2015 sont représentés comme « non-applicable » (N.A.).*

**La proportion de recours à la VEFA n'est pas uniforme sur le territoire métropolitain** (cf. graphique 49). Elle est davantage mobilisée dans les zones tendues telles que la région parisienne, la côte méditerranéenne et la frontière suisse. Dans ces régions où le foncier disponible est rare, la VEFA peut constituer une solution attractive pour les bailleurs sociaux en transférant au promoteur la charge de l'acquisition et de l'aménagement du terrain. En zone tendue, les PLU peuvent comporter des quotas de logement social pour toute opération de construction de logement, expliquant la dynamique du dispositif. Il peut également être plus aisé d'équilibrer une opération mixte, via les prix plus élevés du logement privé, que s'agissant d'une opération « 100% LLS ». Ainsi, il peut être observé ponctuellement le recours à la « VEFA inversée », permettant au bailleur en maîtrise d'ouvrage directe d'équilibrer son opération en revendant une part des logements à un promoteur, mais ce mode de développement reste à ce jour peu employé.

Il est possible que la part des VEFA diminue dans les années à venir, puisque la promotion privée a ralenti ces dernières années.

### 2.3.2. À l'intersection entre le parc social et privé, le logement locatif intermédiaire connaît un essor marqué, dynamisé par un cadre public favorable

#### *2.3.2.1. Le LLI vise à proposer un produit nouveau au sein de l'offre locative, particulièrement en zones tendues*

Un logement LLI est un logement destiné aux locataires résidant en zone tendue qui, du fait de leurs ressources, ont des difficultés à se loger dans le privé, mais ne sont pas prioritaires pour l'accès au parc social. Le loyer d'un logement LLI est ainsi fixé chaque année par décret, à un prix inférieur à celui du marché. En pratique, les logements LLI sont plutôt destinés à la classe moyenne.

D'après l'article L.302-16 du CCH, le logement locatif intermédiaire (LLI) regroupe tous les logements loués à titre de résidence principale qui ne sont pas des logements locatifs sociaux font l'objet d'une aide directe ou indirecte, sous quelque forme que ce soit, accordée par l'État, une collectivité locale ou l'un de ses groupements, ou par toute autre personne morale, et sont attribués à des ménages sous plafonds de ressources et en respectant des plafonds de loyers réglementés.

Historiquement, les logements locatifs intermédiaires ont principalement été développés par le biais du prêt locatif intermédiaire (PLI)[72] ou des dispositifs d'investissement locatif successifs à destination des investisseurs particuliers (Scellier, Duflot, Pinel, désormais en extinction, ou le dispositif « Loc'Avantages », encore ouvert aujourd'hui).

En 2014, un nouveau dispositif a été créé, visant à dynamiser la production de logements intermédiaires, le **LLI institutionnel**, défini à l'article 279-0 bis A du CGI. C'est plus précisément celui-ci qui est examiné par la mission.

Celui-ci est ouvert à toutes personnes morales et bénéficie d'un régime fiscal préférentiel :

- un taux de TVA réduit à 10% ;
- un crédit d'impôts sur les sociétés d'une durée maximale de 20 ans. Introduit par la loi de finances pour 2022, ce crédit d'impôt se substitue à l'exonération de TFPB applicable jusqu'à fin 2022, pour un montant équivalent et une durée égale. Il s'applique aux constructions achevées à partir du 1er janvier 2023[73].

**Ces avantages fiscaux sont conditionnés au respect de critères localisation et de mixité sociale :**

- les opérations doivent être situées en zone A, A bis ou B1[74] ;
- les opérations doivent être intégrées dans un ensemble immobilier comportant une part minimale de 25% de logements locatifs sociaux, sauf dans des communes comportant plus de 25% de logements sociaux ou dans un QPV. Avant le 1er janvier 2021, cette obligation s'appliquait également dans les communes comportant entre 25% et 35% de logements sociaux.

**Le législateur a prévu certaines limites au cadre de développement du LLI par les bailleurs sociaux :**

- les organismes HLM peuvent posséder des filiales de logements intermédiaires dédiées mais ne peuvent détenir plus de 10 % de logements intermédiaires. Les SEM de leur côté ne sont pas limitées sur leur part de logements intermédiaires[75] ;
- en application de la loi du 6 août 2015, les logements locatifs intermédiaires ne font plus partie du SIEG (Service d'intérêt économique général) depuis le 1er janvier 2021, et les loyers perçus sont donc soumis de plein droit à l'impôt sur les sociétés. Les OLS doivent justifier que les LLI n'ont pas été financés par des fonds issus de leur activité SIEG. À l'inverse, les fonds issus de l'activité LLI peuvent financer des opérations relevant du SIEG.

Les plafonds de ressources applicables dépendent de deux facteurs : la zone où se situe le logement et le nombre de personnes qui composent le ménage.

---

[72] Articles D. 391-1 à D. 391-9 du CCH.

[73] Article 284 du CGI : Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'immeuble doit être loué pendant 20 ans sous les plafonds PLI, sauf s'il est cédé à compter de la onzième année pour la moitié des lots maximum jusqu'à la seizième année.

[74] Et en zone B2 et C sur dérogation du préfet à certaines communes.

[75] ANCOLS (2025), *Panorama.*

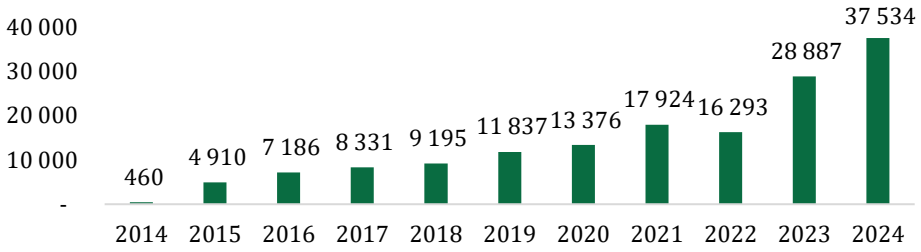
**Tableau 22 : Plafonds de ressources pour les baux de LLI conclus en 2025 (en €)**

| Composition du foyer | Zone A bis | Zone A | Zone B1 | Zone B2 | Zone C |
|---|---|---|---|---|---|
| Personne seule | 43 953 | 43 953 | 35 825 | 32 243 | 32 243 |
| Couple | 65 691 | 65 691 | 47 842 | 43 056 | 43 056 |
| Personne seule ou couple + 1 enfant à charge | 86 112 | 78 963 | 57 531 | 51 778 | 51 778 |
| Personne seule ou couple + 2 enfants à charge | 102 812 | 94 585 | 69 455 | 62 510 | 62 510 |
| Personne seule ou couple + 3 enfants à charge | 122 326 | 111 971 | 81 705 | 73 535 | 73 535 |
| Personne seule ou couple + 4 enfants à charge | 137 649 | 126 001 | 92 080 | 82 873 | 82 873 |
| Majoration pour personne à charge complémentaire | 15 335 | 14 039 | 10 273 | 9 243 | 9 243 |

*Source : Les aides financières au logement (2025).*

**La production de LLI institutionnel a crû régulièrement depuis sa création en 2014, et s'est élevée en 2024 à un niveau historique, avec 37 534 logements déclarés, soit une hausse de 30 % par rapport à 2023** (+ 8 647 logements)[76]. Ce résultat confirme l'accélération observée en 2023 (+ 77 % entre 2022 et 2023), après un léger recul en 2022 (-9 %), et s'inscrit dans l'objectif de doublement des niveaux de production fixé par le pacte de confiance signé avec les acteurs du secteur en mars 2024, avec un passage de 15 000 à plus de 30 000 logements annuels. Cette dynamique est essentiellement portée par les plans de rachat successifs à des promoteurs, mais elle est également le fruit d'un renforcement des moyens mobilisés et de la montée en puissance progressive du dispositif.

**Graphique 50 : Production de LLI depuis 2014**




*Source : DHUP (2025), Bilan de la production de LLI 2024.*

Depuis 2014, ce sont ainsi 155 933 logements locatifs intermédiaires qui ont été agréés (2014-2020) ou déclarés (2021-2024), dont 53 % ces trois dernières années et 24 % pour la seule année 2024. L'Île-de-France a concentré près de la moitié de cette production (46 %), suivi par les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (15 %) et Auvergne-Rhône-Alpes (11 %). La production tend néanmoins à se déconcentrer : le poids relatif de l'Île-de-France connait une diminution notable, avec 36 % de la production en 2024, contre 48 % en 2023, et un dynamisme important est constaté dans des régions moins tendues, où un marché nouveau émerge.

[76] DHUP (2025), *Bilan de la production de LLI 2024.*

## Annexe II

**Tableau 23 : Répartition géographique des LLI déclarés**

| Région | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Structure 2024 | 2023-2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 756 | 1 486 | 1 471 | 1 544 | 1 513 | 1 815 | 1 442 | 3 214 | 3 544 | 9% | 10% |
| Bourgogne-Franche-Comté | 25 | - | 34 | 46 | - | 96 | 30 | 35 | 265 | 1% | 657% |
| Bretagne | 32 | 31 | - | 62 | 53 | 176 | 237 | 59 | 501 | 1% | 836% |
| Centre-Val de Loire | 127 | 10 | 109 | 47 | 377 | 353 | 237 | 529 | 1 478 | 4% | 179% |
| Corse | - | - | - | - | 71 | 177 | 11 | 68 | 68 | 0% | 518% |
| Grand Est | 356 | 302 | 298 | 485 | 332 | 295 | 572 | 1 191 | 1 276 | 6% | 83% |
| Hauts-de-France | 163 | 327 | 443 | 311 | 568 | 1 490 | 1 074 | 1 738 | 2 756 | 7% | 59% |
| Île-de-France | 3 476 | 4 081 | 4 823 | 6 251 | 6 304 | 8 373 | 8 427 | 9 496 | 10 147 | 28% | 7% |
| Normandie | 41 | 23 | 64 | 23 | 162 | 160 | 319 | 946 | 1 674 | 5% | 77% |
| Nouvelle-Aquitaine | 494 | 124 | 496 | 294 | 786 | 657 | 507 | 815 | 1 461 | 4% | 65% |
| Occitanie | 215 | 436 | 411 | 634 | 1 159 | 975 | 678 | 1 893 | 2 312 | 6% | 22% |
| Pays de la Loire | - | 22 | 54 | - | - | - | 54 | - | 332 | 1% | 515% |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 1 471 | 1 499 | 1 046 | 2 040 | 2 015 | 3 291 | 2 409 | 3 586 | 5 634 | 15% | 57% |
| **France métropolitaine** | **7 186** | **8 331** | **9 195** | **11 697** | **13 332** | **17 725** | **16 051** | **28 737** | **36 946** | **98%** | **29%** |

*Source : DHUP (2025), Bilan de la production de LLI 2024.*

Historiquement portée par deux grands opérateurs, In'LI et CDC Habitat, la production de LLI est désormais partagée entre un plus grand nombre d'acteurs :

- le groupe In'LI (avec ses filiales régionales et la foncière Cronos) a produit 2 067 logements, soit une baisse de 22 % par rapport à 2023 (2 653 logements). Sa part dans la production atteint 6 % en 2024, contre 9 % en 2023 et 20 % sur l'ensemble de la période 2014-2023 ;
- le groupe CDC Habitat (ainsi que CDC Habitat Social et les fonds identifiés FLI1 et 2 et SLI, fonds de l'État géré par une filiale de CDC Habitat) a produit 7 800 logements, soit une hausse de 10 % par rapport à 2023 (7 083 logements). Sa part dans la production atteint 21 % en 2024, contre 25 % en 2023 et 31 % sur l'ensemble de la période 2014-2023 ;
- d'autres acteurs connaissent également une forte croissance sur ce marché, tels que le groupe 3F (filiale, comme In'LI, d'Action Logement Immobilier) qui a produit 5 069 logements en 2024, soit une hausse de 34 % par rapport à 2023 (3 790 logements). Sa part dans la production atteint 14 %, contre 13 % en 2023 et 7 % sur l'ensemble de la période 2014-2023.

**Le financement des LLI est libre**. Néanmoins ils peuvent bénéficier des prêts locatifs intermédiaires (PLI) distribués par la CDC sur Fonds d'épargne et régis par les articles D.391-1 à D.391-9 du CCH.

Malgré un cadre normatif, fiscal et financier favorable, le développement du LLI peut se heurter à des freins localement, notamment s'agissant de l'obtention de la garantie d'emprunt des collectivités. Les réticences de ces dernières à garantir le LLI peuvent être liées :

- à l'absence de contrepartie en matière d'attributions, puisque les attributions de logements intermédiaires se font sans réservations ni passage en commission d'attributions ;
- à des raisons politiques (caractère peu social du LLI).

En l'absence de garantie d'une collectivité sur le LLI, les bailleurs doivent constituer des sûretés hypothécaires pour bénéficier d'une garantie commerciale. Or le patrimoine des OPH est inaliénable. Ils ne peuvent pas conclure de telles sûretés hypothécaires. Ce besoin a suscité une nouvelle offre tarifée de garantie dédiée, portée par Action Logement depuis 2024. Elle prévoit une caution portant sur 600 M€ d'emprunts contractés auprès de la Banque des territoires, soit près de 4 000 logements intermédiaires.

#### *2.3.2.2. Le LLI bénéficie depuis sa création d'un cadre qui n'a cessé de favoriser son développement*

**Dispositif par dispositif, le cadre public et privé en soutien au LLI a progressivement créé des conditions très favorables à l'essor de cette offre nouvelle :**

- le LLI a tout d'abord bénéficié de la suppression en LFI 2021 de la procédure de demande d'agrément préalable, remplacée par une transmission d'information à l'administration pour les logements livrés à partir du 1er janvier 2021. Il a également bénéficié d'une extension de l'exonération de la clause de mixité sociale à l'ensemble de quartiers politique de la ville (et non plus seulement, les QPV faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine). Cette exonération a été étendue aux communes comportant entre 25% et 35% de logements sociaux et été assortie d'une modification du calcul de cette clause de mixité sociale (effectuée en fonction du nombre de logements et non plus de surfaces) ;

- la loi de finances pour 2022 a par la suite créé un crédit d'impôt qui se substitue à l'exonération de TFPB (montant équivalent), afin de lever les réticences des collectivités locales à produire du LLI ;
- l'arrêté du 2 octobre 2023, l'arrêté du 5 juillet 2024 puis l'arrêté du 5 septembre 2025 de reclassement de communes ont élargi le nombre de communes en zones Abis, A et B1, les rendant éligibles au LLI institutionnel ;
- la loi de finances pour 2024 a élargi le LLI :
  - aux opérations d'acquisitions-amélioration qui conduisent à une amélioration de la performance énergétique[77] ;
  - aux résidences-services mentionnées à l'article L. 631-13 du CCH, sous réserve que la part de la quittance relative au loyer et la part de la quittance relative aux services non individualisables n'excèdent pas des plafonds fixés par un décret d'application[78].
  - aux opérations dont le permis de construire est déposé à partir du 1er janvier 2024 et qui sont situées i) sur le territoire de communes de réindustrialisation où sont réalisés des projets d'intérêt national majeur, ii) sur le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, comportant la transformation d'une zone d'activité économique, d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées, iii) sur le territoire des communes qui ont conclu un contrat de projet partenarial d'aménagement ou une convention d'opération de revitalisation de territoire.

Le projet de loi pour le développement du logement abordable stoppé par la dissolution de l'Assemblée Nationale en juin 2024, envisageait de nouvelles dispositions favorables :

- l'intégration d'une partie de LLI dans le décompte SRU ;
- l'augmentation de la part maximale de LLI détenue par des OLS de 10% à 20% ;
- la réduction de la durée de détention minimale avant revente.

**L'État a par ailleurs signé en 2024 avec les opérateurs du secteur, dont les assureurs, et le groupe Caisse des Dépôts un pacte pour renforcer l'offre de logement intermédiaire, s'appuyant notamment sur un nouveau fonds institutionnel dédié doté de 400 M€ en fonds propres.** L'objectif affiché était celui d'un doublement progressif du nombre de logements intermédiaires produits en France, soit 75 000 LLI à construire entre 2024 et 2026.

La mission constate que de nombreux soutiens, en partie publics, ont été octroyés pour favoriser l'essor du LLI comme nouveau produit du marché du logement, et nouveau produit d'investissement pour les institutionnels. La convergence des acteurs, des leviers d'investissement et des capitaux vers ce nouveau produit démontre la capacité de ce secteur à s'organiser pour stimuler la production d'une offre donnée en attirant des financements institutionnels privés. La mission s'interroge toutefois sur un éventuel effet d'éviction induit par la croissance très marquée du LLI, relativement à la moindre dynamique de l'offre sociale.

[77] Cf. article 279-0 bis A du code général des impôts (b du 5° du I) introduit par arrêté du 5 juillet 2024 : dans le cas des logements situés en France métropolitaine, le bénéficiaire doit justifier que les travaux permettent au logement de passer d'une classe énergétique D, E, F ou G à une classe énergétique A, B ou C avec un gain d'au moins deux classes. Pour les logements situés dans les DOM, le bénéficiaire doit justifier de la réalisation de deux gestes de travaux portant sur l'enveloppe du bâti et sur les équipements contribuants "significativement" à la réalisation d'économies d'énergie, et de manière indirecte à la réduction d'émissions de gaz à effet de serre.

[78] Le décret n° 2024-1144 du 4 décembre 2024 détermine les plafonds de quittancement loyer/services.

## 3. Les soutiens publics à l'offre, qui s'élèvent à 7,1 Md€ en 2024, passent principalement par des canaux non budgétaires et sont faiblement pilotables

Les logements locatifs PLAI, PLUS, et PLS, dès lors qu'ils ont été agréés, bénéficient d'emprunts à taux avantageux financés sur le Fonds d'épargne, ainsi que d'avantages fiscaux sous forme de TVA réduite, d'exonérations et de dégrèvements de TFPB. Le PLUS et le PLAI sont en outre éligibles à des subventions des collectivités territoriales ou du FNAP, distribuées par les services de l'État ou les délégataires. Ainsi, les agréments régulent la distribution des subventions mais également de l'ensemble des concours publics. Les opérations de rénovation bénéficient des taux réduits de TVA spécifiques au logement social ou de droit commun, ainsi que, s'agissant de la rénovation énergétique, d'un Eco-prêt porté par la Banque des territoires.

**Les soutiens à l'offre, qui s'élèvent à 7,1 Md€ en 2024, comptent pour un tiers des financements publics totaux à destination du logement en France métropolitaine.** Ils sont à 52 % composés de dépenses fiscales. La très grande majorité de ces aides vise à alléger les coûts d'investissement, y compris de réhabilitation.

**Tableau 24 : Panorama du financement de l'offre sociale (CSL, 2024, en Md€)**

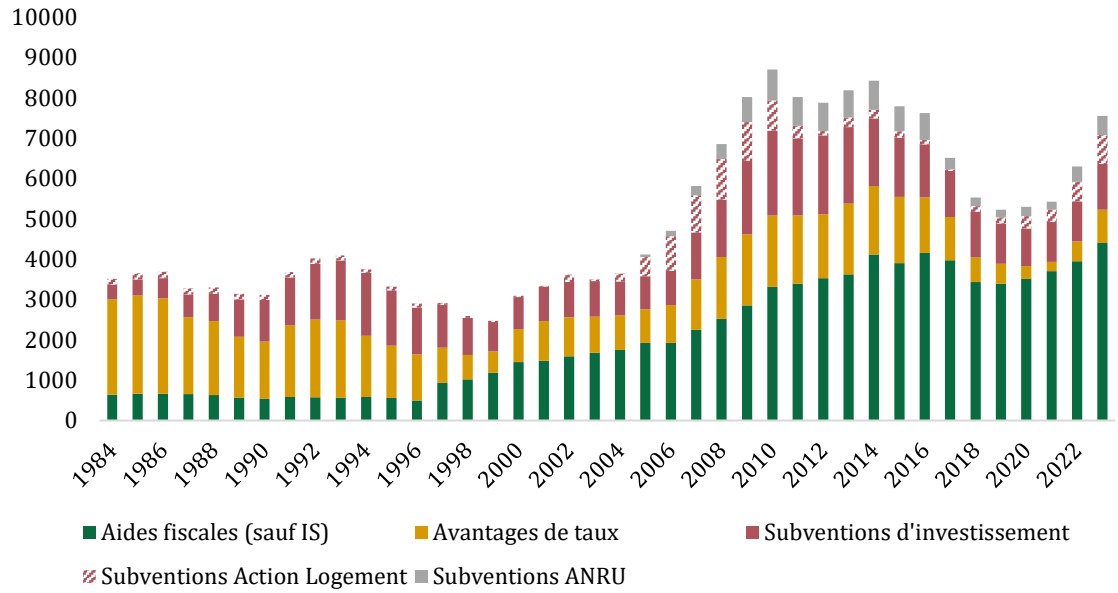
| Dispositif | Montant (en Md€) | Temporalité de la dépense | Objet | Part du total |
|---|---|---|---|---|
| **Prêts sur fonds d'épargne** | 1,17 | Totalité de la durée du prêt | Financement de la part principale de l'opération | 16,5 % |
| **TVA réduite (neuf et certains travaux)** | 2,01 | Lors de la construction | Allègement du coût de production | 28,4 % |
| *TVA réduite LLI* | *0,335* | *Lors de la construction* | *Allègement du coût de production* | *Hors totall* |
| **Exonération et dégrèvements de TFPB** | 1,66 | 25 ans après la construction | Allègement du coût d'exploitation | 23,4 % |
| *Abattement de TFPB de 30 % en QPV* | *0,32* | | | *Hors total* |
| **Autres avantages fiscaux** | 0,025 | Lors de la cession du foncier | Incitation à la mobilisation du foncier privé | 0,3 % |
| **Subventions- FNAP** | 0,288 | Lors de l'agrément | Réduction du coût de revient pour permettre des loyers de sortie les plus sociaux et des opérations en zone tendue | 4,1 % |
| **Subventions– Collectivités hors délégation** | 1,18 | | | 16,7 % |
| *ANRU* | *0,600* | *Lors de l'agrément* | *Renouvellement urbain* | *Hors total* |
| **Soutiens d'Action Logement Services par la PEEC (Hors FNAP)** | 0,75 | Lors de l'agrément | Bouclage des plans de financement, lien emploi/logement | 10,6 % |
| **Aides en nature des collectivités** | ? | En amont de l'opération | Mobilisation du foncier public | ? |

*Source : CSL (2024), Voies et moyens (2025), Note d'exécution budgétaire de la mission Cohésion des Territoires (2024).*
*Champ : Bailleurs sociaux ; France entière.*

Replacées dans le temps long de la politique du logement, les dynamiques haussières observées entre 2019 et 2024 pour ces différentes dépenses tendent en définitive à les rapprocher des niveaux connus avant 2017. Si les dépenses fiscales agrégées atteignent en effet leur plus haut point en montant depuis quarante ans, les subventions d'investissement hors ANRU présentent en 2024 un niveau équivalent (en euros courants) à celui connu lors de périodes hors crises. En euros constants, ces subventions restent inférieures aux niveaux atteints précédemment, du fait de l'inflation.

Par ailleurs, il convient de noter que ces totaux incluent les divers financements mis en place en compensation de la RLS.

**Graphique 51 : Évolution du financement de l'offre sociale (CSL, 2023, en M€ courants)**




*Source : CSL (2023). Champ : Aides aux bailleurs sociaux, hors impôt sur les sociétés (IS), avantages de taux aux ménages et allègement d'impôt sur le revenu (investissement locatif). Note : Les variations de l'avantage de taux ne correspondent pas à un moindre soutien public aux bailleurs mais à l'écart avec les taux de marché à une année donnée.*

**Le financement bancaire, la fiscalité et les subventions sont modulés afin de favoriser les opérations les plus sociales** (cf. tableau 25)**.**

**Tableau 25 : Décomposition de la gamme d'offre sociale (ou de LLI) et des financements associés**

| Dispositif | Taux du prêt | Plafond de subvention du FNAP | Taux de TVA à taux réduit | Durée de l'exonération de TFPB | Loyer maximum mensuel en €/m² de SU |
|---|---|---|---|---|---|
| **PLAI** | Livret A - 0,2 point | 60 000 € (14 000 € en moyenne) | 5,5 % | 25 ans | ▪ Paris et couronne parisienne : 6,5 à 6,9<br>▪ Agglomérations > 100 000 habitants : 5,7<br>▪ Autres : 5,3 |
| **PLUS** | Livret A + 0,6 point | 20 000 € (1 700 € en moyenne) | 5,5 % (en zone de renouvellement urbain) ou 10 % | 25 ans | ▪ Paris et couronne parisienne : 7,3 à 7,8<br>▪ Agglomérations > 100 000 habitants : 6,4<br>▪ Autres : 6,0 |

| Dispositif | Taux du prêt | Plafond de subvention du FNAP | Taux de TVA à taux réduit | Durée de l'exonération de TFPB | Loyer maximum mensuel en €/m² de SU |
|---|---|---|---|---|---|
| **PLS** | Livret A + 1,11 point | N.A. | 10 % | 25 ans | ▪ Zone Abis/A : 11,7 à 15,2<br>▪ Zone B1/B2 : 9,6 à 10,1<br>▪ Zone C : 8,9 |
| **PLI** | Livret A + 1,4 point | N.A. | 10 % | 20 ans (substitution de l'exonération par un crédit d'impot depuis 2023 (article 81 de la LFI 2022)) | ▪ Zone A bis : 18,89 €/m²<br>▪ Zone A : 14,03 €/m²<br>▪ Zone B1 : 11,31 €/m²<br>▪ Zone B2 / C : 9,83 €/m² (sous conditions/dérogation) |

*Source : DHUP ; USH (2025), Les HLM en chiffres.*

## 3.1. Les subventions représentent une part minoritaire des financements en faveur de l'offre, mais contribuent à orienter la programmation

**Les bailleurs sociaux ont bénéficié, d'après le CSL et l'exécution du FNAP, d'environ 1,46 Md€** de subventions publiques en 2024. À celles-ci, s'ajoutent les subventions distribuées par Action Logement au titre de la PEEC (voir annexe III).

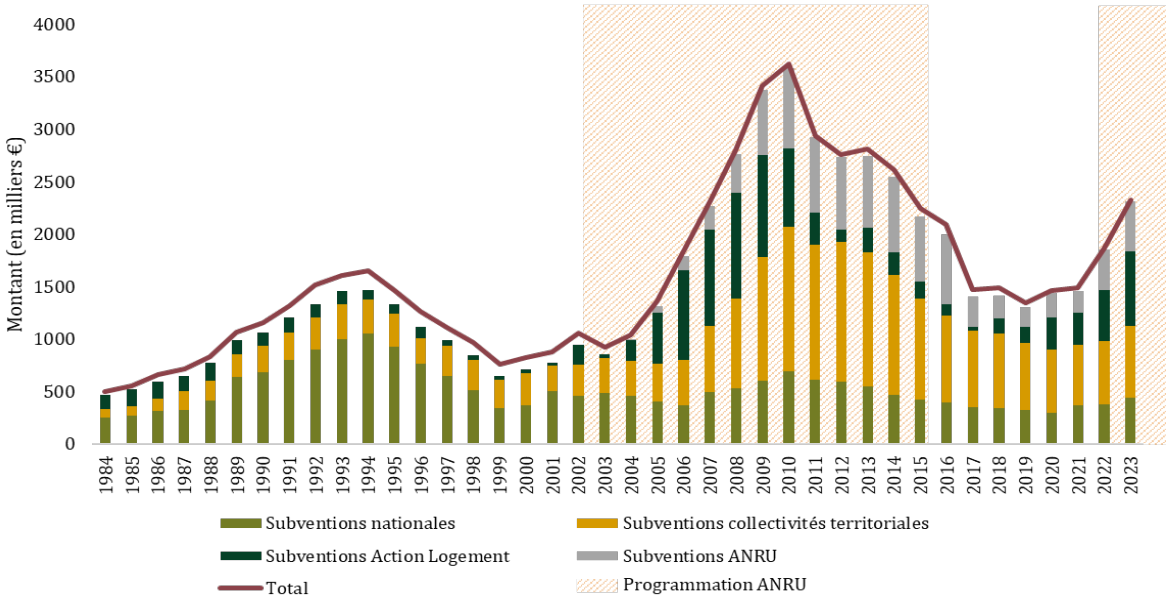
Les subventions répondent à deux principaux objectifs :

- soutenir la production et la réhabilitation du parc social en facilitant l'équilibre des opérations ;
- orienter et piloter la programmation selon des objectifs d'équilibre territorial et de mixité de l'offre, en soutenant plus particulièrement les opérations les plus sociales et/ou situées dans les secteurs les plus tendus.

**D'après le CSL les subventions sont allouées à la construction neuve à hauteur de 70 % des subventions totales en 2024**. La rénovation, tous travaux confondus (c'est-à-dire rénovations énergétiques mais également rénovations de gros entretien courant), représente 23 % du total des aides à la pierre, et l'intervention sur l'ancien (acquisition-amélioration de la part des bailleurs) réprésente les 7 % restants. Cette décomposition des subventions par objet de destination est stable depuis le milieu des années 2000.

La déclinaison des aides à la pierre par contributeur met par ailleurs en évidence plusieurs constats. D'une part, l'État a cessé de constituer, depuis le début des années 2000, la source majoritaire des subventions au logement social. La montée en charge de la programmation ANRU, qui accroît les investissements des autres acteurs de la politique du logement, a pour effet d'amenuir significativement la place de l'État dans ces subventions. D'autre part, les collectivités locales tendent à l'inverse à se positionner comme un financeur croissant du logement social, en lien avec la programmation ANRU.

**Graphique 52 : Subventions d'investissement par contributeur (CSL 2023)**

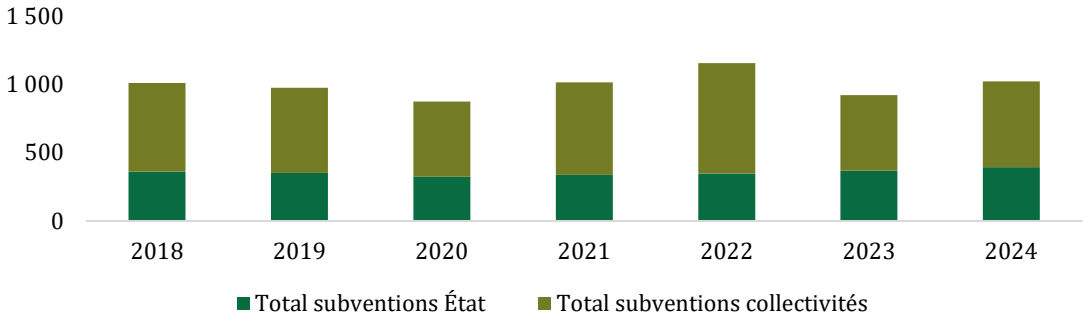



*Source : CSL (2023). Champ : Aides aux bailleurs sociaux, hors avantages de taux aux ménages et allègement d'impôt sur le revenu (investissement locatif).*

**La série longue des subventions d'aide à la pierre rend compte ainsi du poids de la programmation ANRU dans les subventions allouées au logement social :** chaque contributeur public, en phase ANRU, tend à doubler, voire tripler le montant de subventions d'investissements attribuées en faveur du logement social. Le calendrier du NPNRU, borné dans le temps, a ainsi pour atout de faire converger les subventions disponibles sur des territoires et des projets ciblés, mais contribue également, dans un arbitrage d'allocation, à la raréfaction des fonds propres des bailleurs sociaux disponibles pour les autres opérations sociales hors ANRU.

**Outre le Compte du logement, le SIAP permet de produire une estimation à maille plus fine des subventions d'aides à la pierre dévolues au logement social.** Les données correspondent cependant aux logements agréés, sans tenir compte du taux de chute potentiel avec les opérations effectivement réalisées. Sur le seul périmètre des constructions neuves de PLAI, PLUS (et PLUS-CD), PLS, le montant total des subventions, tous contributeurs confondus, s'élève en AE à environ **950 M€ en 2023, et à 1,04 Md€ en 2024. Il se décompose et évolue comme suivant depuis 2018.**

**Graphique 53 : Subventions d'investissement par contributeurs, opérations neuves (SIAP, en M€)**




*Source : SIAP (2025), Tableau de suivi des aides à la pierre par numéro d'opération. Champ : Statut : Opérations financées ; Aides : PLAI adapté, PLAI, PLUS, PLUS construction-démolition, PLS, LLS (ancienne catégorie Sisal) ; sous-nature d'opération : construction neuve.*

### 3.1.1. Les subventions du FNAP, partiellement déléguées aux collectivités territoriales, se distinguent par leur caractère pilotable et ciblé

Créé par le décret n° 2016-901 du 1er juillet 2016 pris en application de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, et codifié à l'article R. 435-3 du CCH, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle des ministres chargés du logement, de l'économie et du budget. Il a pour mission de programmer au sein d'un dispositif unique les aides à la pierre, c'est-à-dire les subventions destinées à la construction, à l'acquisition, à l'amélioration, à la réhabilitation et à la démolition des logements locatifs sociaux.

Le FNAP a été institué afin de :

- simplifier et clarifier la programmation et la gestion des aides à la pierre ;
- sécuriser et pérenniser leur financement par la mutualisation des ressources ;
- associer plus étroitement les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales à la définition de la politique de production de logements sociaux et à une meilleure répartition sur le territoire en fonction des besoins identifiés, dans une logique de gouvernance partagée.

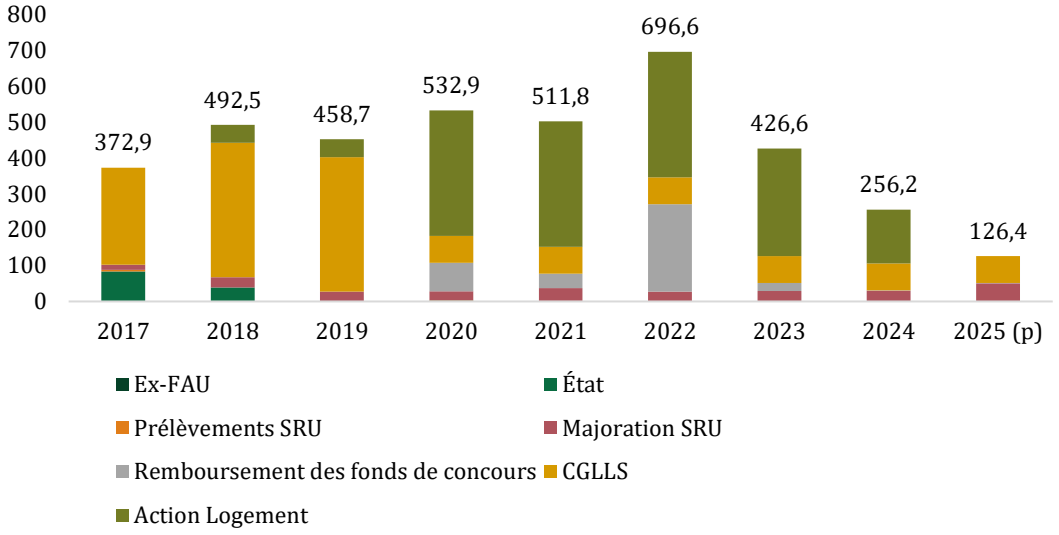
Le conseil d'administration du FNAP est composé de quinze membres répartis en trois collèges de taille identique : cinq représentants de l'État, cinq représentants d'organismes de logement social, cinq représentants du Parlement et des collectivités territoriales et leurs groupements. Il définit chaque année les orientations de financement et répartit les enveloppes régionales d'aides à la pierre en fonction des priorités nationales et locales en matière d'habitat.

**L'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) énonce que « *les ressources du fonds sont constituées par :***

- *1° Une fraction des cotisations mentionnées aux articles L. 452-4 et L. 452-4-1. À compter de 2018, cette fraction est fixée à 375 M€ ;*
- *2° La majoration, prévue à l'article L. 302-9-1, du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Cette ressource est exclusivement destinée au financement de la réalisation de logements locatifs sociaux à destination des ménages mentionnés au II de l'article L. 301-1 et de la mise en œuvre de dispositifs d'intermédiation locative dans les conditions prévues au dixième alinéa de l'article L. 302-9-1 dans les communes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de carence ;*
- *3° Des subventions et contributions de l'État ;*
- *4° Des subventions et contributions des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques ;*
- *5° D'une manière générale, toutes les recettes autorisées par les lois et règlements. »*

La mise en place du FNAP reposait sur le principe d'un financement paritaire entre l'État et les bailleurs. Toutefois, cet équilibre n'a jamais été observé (cf. graphique 54), et l'État s'est progressivement retiré du financement du fonds à partir de 2018. Sur la période 2018-2024, Action Logement, à travers la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), a été amené à compenser ce retrait en assurant la principale part des ressources du FNAP. En 2024, les recettes du FNAP se sont élevés à 256 M€, en baisse de 40 % par rapport à 2023. Elles devraient encore diminuer (126 M€) en 2025.

**Graphique 54 : Financement du FNAP (en M€)**




*Source : Sénat (2025), Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ? Note : Fonds d'aménagement urbain (FAU), dont les crédits non engagés ont été transférés au FNAP à sa création.*

**Les aides du FNAP sont prioritairement fléchées vers la production, en particulier les PLAI. 288 M€ d'aides à la pierre, en crédits de paiement, ont été distribuées au titre du FNAP par les services de l'État et les collectivités délégataires en 2024**, en baisse de 22 % par rapport à 2023. Si les aides à la pierre financent principalement la production (construction neuve, acquisition-améliorations), elles peuvent également financer la démolition ou la réhabilitation[79]. En 2024, un complément de 200 M€ en AE a été voté par le CA du FNAP pour le financement de la rénovation énergétique du parc social.

Sur la base des recettes futures connues à date, c'est-à-dire 75 M€ issus des bailleurs sociaux et 50 M€ issu des prélèvements SRU, **le financement des aides à la pierre par le FNAP sera compromis à partir de 2026**. En 2025 déjà, le déséquilibre entre les produits et les charges attendues, à hauteur de 178,8 M€, a vocation à être compensé par la trésorerie du FNAP. Les emplois du FNAP sont quant à eux estimés à environ 300 M€ pour 2025 et 2026. En parallèle, le FNAP est confronté à l'apurement des restes-à-payer des opérations qu'il a engagées, les CP dont il a disposé sur les premières années ayant été employés à apurer les restes-à-payer des opérations ouvertes avant 2016 (1,9 Md€) et qu'il avait récupérés à sa création. Le montant total des restes-à-payer des opérations représentent 2,5 Md€ en 2024[80].

Cette configuration appelle à la fois une réflexion de court terme sur les options à envisager pour les exercices à venir, mais aussi une réflexion de plus long terme sur l'articulation des aides à la pierre avec les autres canaux de financement, les fonds européens, la capacité d'autofinancement des bailleurs et les objectifs de construction. Elle doit également prendre en compte des objectifs de ciblage en fonction des besoins et des équilibres d'opérations, mais aussi d'aménagement du territoire. En 2024, 43 % du montant des subventions allouées au titre du FNAP étaient dirigés vers la région Ile-de-France.

[79] L'enveloppe d'autorisations d'engagement allouée à la réhabilitation au moment du plan de relance, en partie allouée à l'expérimentation du dispositif Seconde vie, n'a pas été renouvelée après 2023.

[80] *Sénat (2025), Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ?*

## Annexe II

**À l'occasion de son conseil d'administration en date du 22 mai 2025,** un groupe de travail dédié à l'avenir du FNAP a rendu ses conclusions sous la forme de trois scénarios. L'objectif de ce groupe de travail était d'étudier les options d'une soutenabilité financière du FNAP à partir de 2026, compte tenu, notamment, de l'arrêt du versement d'Action Logement. Les scénarios présentés étaient les suivants :

- un scénario de suppression du FNAP et des aides à la pierre, avec apurement des restes-à-payer par les ressources « socles » que sont les produits SRU et la cotisation CGLLS, jusqu'à extinction de ces derniers ;
- un scénario de maintien des aides à la pierre hors FNAP, avec un recentrage vers les logements les plus sociaux (plan « Logement d'abord II »), une décentralisation auprès des collectivités territoriales, une ouverture vers la rénovation énergétique et une mobilisation accrue des fonds européens ;
- un scénario de maintien du FNAP, sous réserve d'évolutions paramétriques. Celles-ci se déclinent elles-mêmes en **trois options de volume d'enveloppe** (maintien, augmentation à 600 M€ à 700 M€ d'AE, et contraction à 350 M€ d'AE) et d'hypothèses de recentrage ou d'ouverture différentes.

## Annexe II

**Encadré 10 : Scénarios issus du GT relatif à l'avenir du FNAP**

*« Le scénario minimal correspondrait à une reconduction des objectifs de production de 100 000 logements, dont 32 000 PLAI, et hors bonifications spécifiques, pour un besoin de 300 M€ de CP appelés chaque année (correspondant à 400 M€ d'AE). L'abondement du FNAP pourrait être le suivant :*

- 150 M€ de participation de l'État, soit 50 M€ de majoration SRU et 100 M€ de crédits budgétaires ;
- 150 M€ des bailleurs via les cotisations à la CGLLS.

*L'augmentation de l'objectif de production à 120 000 logements, dont 40 000 PLAI, nécessiterait de l'ordre de 110 M€ supplémentaires qui pourraient être assumés par les bailleurs via une augmentation de la participation de la CGLLS. Pour maintenir constant l'effort demandé aux bailleurs, le montant de la RLS devrait être réduit d'autant.*

*De la même manière, l'élargissement du périmètre du FNAP à la rénovation énergétique – pour 20 à 30 000 rénovations énergétiques et 200 à 300 M€ - pourrait être assuré par les bailleurs sociaux via l'augmentation des cotisations de la CGLLS, compensées par une réduction équivalente du rendement de la RLS.*

*Le scénario « maximaliste » de 120 000 logements à agréer et de 20 000 rénovations énergétiques ambitieuses conduirait à un besoin de l'ordre de 700 M€ (en AE). Le besoin correspondant en CP de l'ordre de 525 M€ à terme pourrait correspondre à un abondement du FNAP :*

- de 150 M€ de participation de l'État (SRU et crédits budgétaires) ;
- de 375 M€ de participation des bailleurs. »

**Par sa résolution n° 2025-1 du 22 mai 2025, le conseil d'administration du FNAP a proposé le scénario dit « maximaliste » qui se caractérise par les paramètres exposés ci-dessous :**

« En termes de programmation, le conseil d'administration retient les objectifs suivants à compter de 2026 :

- une reconduction des objectifs de production de 100 000 logements locatifs sociaux, dont 32 000 logements financés en PLAI ;
- 30 000 logements faisant l'objet de rénovations énergétiques ambitieuses soutenues par le FNAP, à droit constant.

En termes d'orientations budgétaires, le conseil d'administration retient les propositions suivantes :

- 700 M€ d'autorisations d'engagement, dont 400 M€ pour la construction et 300 M€ pour la rénovation énergétique du parc social ;
- 525 M€ de crédits de paiement. En recettes, un montant total de 525 M€ réparti comme suit :
- 375 M€ issus des contributions versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) par les bailleurs sociaux afin de financer le FNAP mentionnées à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, compensée pour les bailleurs sociaux par un abaissement de la réduction du loyer de solidarité ;
- 50 M€ issus des majorations et prélèvements SRU ;
- 100 M€ issus de crédits budgétaires versés par l'État dans le cadre du plan Logement d'abord II ;
- des financements provenant du FEDER pourraient venir en déduction des financements apportés par l'État. »

Cette résolution a été approuvée sans le vote des représentants de l'État.

*Source : FNAP.*

#### *3.1.1.1. Les cotisations CGLLS constituent aujourd'hui, avec les majorations SRU, les seules ressources qui abondent le FNAP*

**La Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) est un établissement public administratif créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *dite SRU*.** Son régime juridique est codifié aux articles L.452-1 à L.452-4-1 du CCH. La CGLLS a pour mission principale de garantir la solvabilité et la pérennité financière des organismes de logement social (offices publics de l'habitat, entreprises sociales de l'habitat et sociétés d'économie mixte). Les ressources de la CGLLS sont constituées de plusieurs cotisations obligatoires dues par les organismes de logement social et fixées par la loi et par voie réglementaire :

- la cotisation principale, prévue à l'article L.452-4 du CCH, est assise sur le montant des loyers et redevances hors charges perçus par chaque organisme au titre de l'exercice précédent. Elle finance les missions de garantie et d'équilibre du secteur ;
- la cotisation additionnelle, instituée par l'article L.452-4-1 du CCH, est affectée au financement du FNAP, qui soutient la production et la réhabilitation du logement social ;
- des contributions exceptionnelles peuvent être instituées par la loi pour répondre à des besoins particuliers.

Le niveau de la contribution des bailleurs sociaux au FNAP est fixé par l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation. Par dérogation pour les années 2020 jusqu'en 2025, ce montant a été plafonné à 75M€ en loi de finances initiale, contre 375 M€ depuis 2018.

Les modalités de cette cotisation et les recommandations formulées à son endroit sont décrites à l'annexe III.

#### *3.1.1.2. Les majorations de prélèvements résultant des sanctions de la loi SRU ont apporté au FNAP des produits modérés mais constants*

Le mécanisme du prélèvement SRU est prévu par l'article L.302-7 du CCH et a été institué par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 par la loi éponyme**.** Lorsqu'une commune n'atteint pas le taux dont elle relève, n'est pas exonérée, elle est soumise à un prélèvement financier annuel, calculé sur son potentiel fiscal et le déficit de logements sociaux constaté.

Depuis la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 (dite loi Duflot) et renforcées par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 (loi Égalité et citoyenneté), les prélèvements peuvent être majorés lorsque la commune est déclarée par le préfet en situation de « carence » (cf. partie 1.3.4). Le taux de majoration (jusqu'à cinq fois le prélèvement de base) est fixé par arrêté préfectoral, pris après avis de la commission nationale SRU. Ces majorations (61,5M€ en 2024)[81], en application de l'article L.302-9-1 du CCH, sont versées au FNAP, et sont fléchées sur la production de PLAI-adaptés.

500 000 € de prélèvements SRU, correspondant aux prélèvements sur des communes n'appartenant pas à un EPCI délégataire et n'étant pas couvertes par un EPF local ou d'État, ont également abondé ses ressources[82].

[81] DHUP.

[82] Budget rectificatif du FNAP de mars 2025.

#### *3.1.1.3. La contribution d'Action Logement au FNAP via la PEEC a été limitée dans le temps*

La participation d'Action Logement (anciennement le « 1 % Logement ») au financement du FNAP s'inscrit dans le cadre de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), régie par les articles L.313-1 et suivants du CCH. Cette contribution obligatoire, instituée par l'ordonnance n° 58-1371 du 29 décembre 1958, impose aux employeurs de plus de 50 salariés de consacrer 0,45 % de leur masse salariale brute au financement du logement des salariés. La gestion de cette ressource est confiée au groupe Action Logement, sous la tutelle des ministères du Logement et de l'Économie.

De 2018 à 2024, en relais du retrait du financement de l'État, puis de la baisse du financement des bailleurs à la mise en place de la RLS, une fraction de la PEEC a été affectée chaque année au FNAP. Cette contribution s'est notamment élevée à 350 M€ de 2020 à 2022, à 300 M€ en 2023, et à 150 M€ en 2024.

Outre cette contribution au FNAP, ALS mobilise la PEEC au travers de subventions, d'interventions en fonds propres, en titres participatifs, ainsi qu'en prêts. La mission renvoie à l'annexe III s'agissant des emplois de la PEEC et des recommandations formulées à son effet.

### 3.1.2. Les collectivités locales constituent la première source de subventions d'investissement en faveur du logement social, indépendamment des éventuelles délégations d'aides à la pierre

Les collectivités territoriales sont les principales pourvoyeuses de subventions en faveur de la production de logement social. Celles-ci se sont élevées à 1,18 Md€ en 2024 d'après le CSL, hors subventions distribuées par des collectivités délégataires pour le compte du FNAP, dont 878 M€ dévolus à la construction neuve et 306 M€ alloués aux acquisitions et aux travaux. Ces financements sont assumés à l'ensemble des strates de collectivités, le bloc communal étant majoritaire.

La mission fait sienne la recommandation faite par le Sénat en 2025 dans son bilan du FNAP d'intégrer l'ensemble des aides à la pierre au système d'information SIAP qui permet leur suivi.

Elle préconise plus précisément de poursuivre le déploiement auprès d'un maximum de collectivités du « module délégataire » du SIAP, construit avec l'appui d'un panel de bailleurs sociaux et de délégataires, et dont la première version a été déployée en septembre 2024 auprès des bailleurs et délégataires volontaires. Elle préconise également d'étudier la possibilité d'élargir dans un deuxième temps le SIAP aux subventions attribuées par les collectivités non délégataires, aujourd'hui très peu traçables.

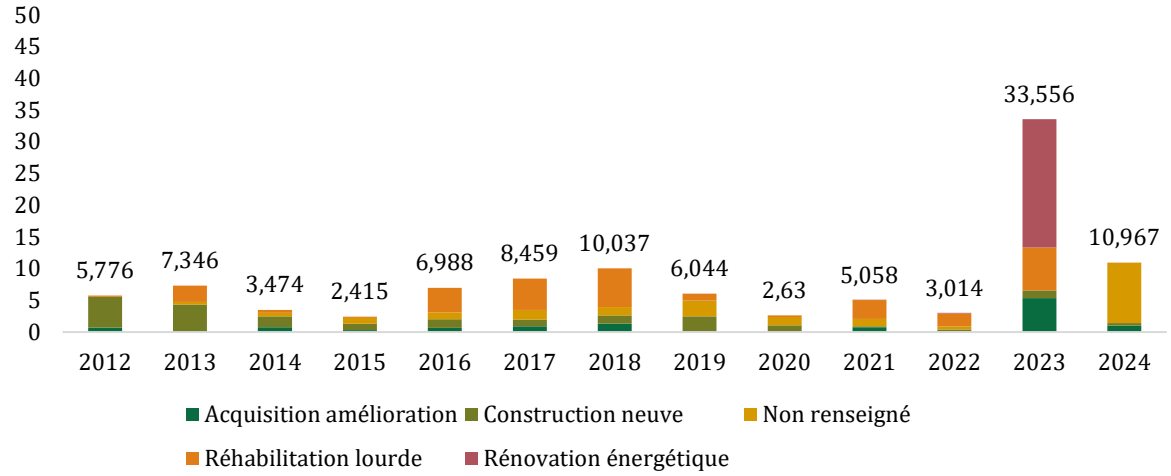
**<u>Proposition n° 2</u> : Fiabiliser le suivi des aides à la pierre déployées dans les territoires délégataires et hors délégation, en les intégrant au système d'information des aides à la pierre (SIAP) [DHUP ; Collectivités].**

### 3.1.3. Le recours aux fonds européens, principalement le Feder, est encore marginal mais constitue une source pertinente en vue des objectifs de rénovation

Depuis 2009, les investissements en efficacité énergétique et en énergies renouvelables dans le secteur du logement sont éligibles au Fonds européen de développement régional (FEDER). Cette ouverture représente une opportunité pour financer la réhabilitation des logements. Elle est strictement limitée au champ énergétique, et en complément d'autres financements publics, notamment les subventions des établissements publics nationaux (ADEME, ANAH, ANRU), des collectivités locales ou de leurs groupements.

Chaque région doit définir sa propre stratégie d'utilisation du FEDER et faire figure d'interface avec les bailleurs. En 2024, près de 11 M€ de subventions européennes ont bénéficié au logement social français.

**Graphique 55 : Subventions européennes en faveur du logement social (SIAP, en M€)**




*Source : SIAP (2025), Logements aidés.*

### 3.1.4. En 2024, 75 % des opérations neuves ont été subventionnées, une proportion en baisse par rapport à 2018

**Sur l'ensemble des opérations neuves agréées entre 2018 et 2024, 75 % ont bénéficié d'au moins une forme de subvention, qu'elle provienne du FNAP, des collectivités territoriales hors délégation, ou bien d'autres contributeurs (Action Logement, ANRU, FEDER).** La décomposition des opérations ayant reçu ou non des subventions permet de tirer les constats suivants :

- la proportion de logements recevant une subvention parmi le total des logements agréés baisse pour chaque contributeur depuis 2023 ;
- les collectivités subventionnent 56 % des opérations, devant le FNAP, qui en subventionne 45 % en 2024 ;
- parmi les logements qui ont obtenu une subvention nationale, 75 % ont également obtenu une subvention à l'échelle locale.

**Tableau 26 : Part des opérations neuves agréées ayant reçu une subvention d'investissement**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Moyenne (2018-2024) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total des opérations | 7 986 | 7 805 | 6 973 | 7 778 | 8 139 | 6 945 | 7 392 | 53 018 |
| Subventions FNAP | 52% | 51% | 51% | 51% | 51% | 46% | 45% | 50% |
| Subventions collectivités | 65% | 65% | 63% | 73% | 75% | 57% | 56% | 65 % |
| Autres subventions | 1% | 1% | 1% | 10% | 4% | 4% | 3% | 3 % |

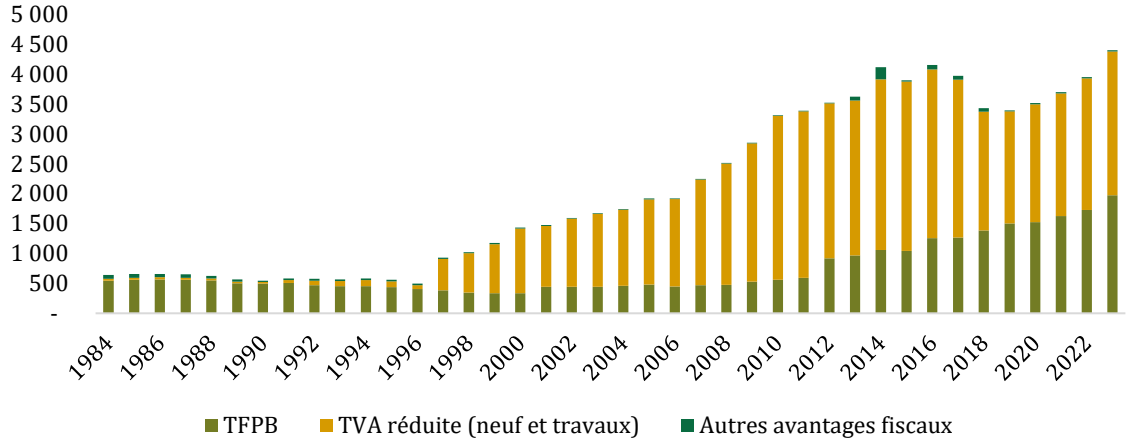
*Source : SIAP (2025), Tableau de suivi des aides à la pierre par numéro d'opération. Champ : Statut : Opérations agréées ; Aides : PLAI adapté, PLAI, PLUS, PLUS construction-démolition, PLS, LLS ; sous-nature d'opération : construction neuve.*

La baisse de la proportion d'opérations subventionnées entre 2018 et 2024 pourrait s'expliquer par le développement d'opérations PLS (résidences étudiantes et séniors) sur cette période.

## 3.2. Les dépenses fiscales représentent 52 % des soutiens publics en faveur de la production du parc social

En 2024, les dépenses fiscales spécifiques aux bailleurs sociaux[83] ont totalisé 3,69 Md€ soit 52 % du total des financements destinés au développement du parc social. Les dynamiques des dépenses fiscales en faveur du logement social s'expliquent par de nombreux changements successifs d'assiette et de taux (taux national s'agissant de la TVA, taux locaux s'agissant de la TFPB). Parmi les producteurs de logement, les bailleurs sociaux sont les premiers bénéficiaires de ces avantages fiscaux, suivis par le secteur libre (ménages et promoteurs), puis des propriétaires occupants.

**Graphique 56 : Evolution des dépenses fiscales en faveur du parc social**




*Source : CSL (2023). Champ : Bailleurs sociaux.*

### 3.2.1. Les taux réduits de TVA spécifiques aux opérations sociales, à hauteur de 5,5 % et 10 %, représentent une dépense fiscale de 2,01 Md€, en légère baisse

Les organismes de logement social bénéficient de taux réduits de TVA en faveur de la construction neuve, de certains travaux, et des opérations d'accession sociale, et bénéficient également des taux réduits de droit commun en matière de travaux courants (taux de 10 %) et de rénovation énergétique (taux de 5,5 %). En raison de l'affectation d'une part de TVA aux collectivités, cette dépense fiscale pèse sur l'État mais aussi sur ces dernières. Ces taux réduits correspondent aux dispositifs et aux dépenses suivantes, portés par le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » au sein de la mission Cohésion des territoires :

[83] Exonération d'IS incluse.

**S'agissant de la production :**

- un *« taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain ».* Ce taux de 5,5 % est codifié aux 278 sexies – II. A 1°, A 2°, B 1° et B 2°, III, 278 sexies-0 A et 278 sexies A - I 1°, 2°, 3°a, 4°et II du CGI et correspond à la dépense fiscale n° 730216. **Son montant s'élève à 1 040 M€ toutes APU en 2024, dont 495 M€ à la charge de l'État ;**
- un *« taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % »*, codifié aux 278 sexies – II A 3° et B 1°, 278 sexies-0 A et 278 sexies A – I 1° et 3° b et I du CGI. Il correspond à la dépense fiscale n° 730210. À titre d'exemple, sont concernés les PLUS hors ANRU ainsi que les PLS. **Son montant s'élève 970 M€ toutes APU en 2024, dont 460 M€ à la charge de l'État ;**

En outre, hors logement social, un *« taux de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires (LLI) situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité »* est prévu au 278 sexies II, C et 279-0 bis A du CGI, et correspond à la dépense fiscale n°730222. **Son montant s'élève à 335 M€ en 2024, dont 160 M€ à la charge de l'État.**

**Ces trois dépenses fiscales totalisent 2,345 Md€ toutes APU en 2024, contre 2,27 Md€ en 2023.** En 2024, 1,115 Md€ étaient à la charge de l'État, soit 48 %, tandis que 1,23 Md€ étaient supportés par les collectivités, soit 52 %. Cette répartition est en légère recomposition depuis 2022 (51 % à la charge de l'État, contre 49 % à la charge des collectivités). Les tableaux ci-dessous visent à détailler les taux applicables selon qu'ils portent sur des opérations neuves, acquisitions-améliorations, ou travaux. Comme indiqué *supra,* les deux dépenses fiscales dévolues aux opérations sociales (n°730210 et n°730216) s'appliquent à la fois à des opérations neuves et à des travaux.

**Tableau 27 : Taux de TVA applicables aux opérations sociales neuves ou acquises, au 1er janvier 2025**

| Assiette | Subdivision du 278 sexies | Taux | Dépense fiscale |
|---|---|---|---|
| Logements locatifs sociaux financés par un PLAI | 1° du A du II | 5,50 % | n°730216 |
| Logements locatifs sociaux financés par un PLUS et relevant de la politique de renouvellement urbain | 2° du A du II | 5,50 % | n°730216 |
| Autres logements locatifs sociaux (PLUS hors ANRU et PLS) | 3° du A du II | 10 % | n°730210 |
| Locaux faisant l'objet d'une acquisition-amélioration, d'une opération assimilée sous certaines conditions de financement ou d'une opération assimilée au sens du 2° bis du B du II | 2° du B du II | 5,50 % | n°730216 |
| Logements assimilés à des logements locatifs sociaux | C du II | 10 % | n°730210 |
| Accession sociale à la propriété | III | 5,50 % | n°730216 |
| Terrains à bâtir destinés à des locaux faisant l'objet d'une opération taxable au taux réduit (à partir de 2022) | V | 10 % | |

*Source : Article 278 sexies-0 A du CGI.*

**S'agissant de la rénovation,** le secteur locatif social bénéficie de dispositifs qui lui sont propres, et pour certaines catégories de travaux (rénovation énergétique et entretien courant), des taux réduit de TVA de droit commun de 10 % et de 5,5 %, qui s'appliquent à l'ensemble des logements du parc résidentiel :

**Tableau 28 : Taux de TVA applicables aux travaux et travaux livrés à soi-même sur des opérations sociales, au 1er janvier 2025**

| Assiette | Subdivision du 278 sexies A | Taux | Dépense fiscale |
|---|---|---|---|
| Travaux dans le cadre d'une opération d'acquisition-amélioration financée en PLAI ou en PLUS | 2° du I | 5,50 % | n°730216 |
| Travaux de transformation de locaux à usage autre que d'habitation en logements locatifs sociaux, financés en PLS | b du 2° du I | 5,50 % | n°730216 |
| Autres travaux portant sur des logements locatifs sociaux situés dans les quartiers relevant de la politique de renouvellement urbain, hors PLS | a du 3° du I | 5,50 % | n°730216 |
| Travaux de démolition dans le cadre d'une reconstitution de l'offre de renouvellement urbain | 4° du I | 5,50 % | n°730216 |
| Travaux portant sur les autres logements locatifs sociaux | b du 3° du I | 10 % | n°730210 |
| Travaux lourds d'amélioration énergétique de logements sociaux dont la date de construction est supérieure à 40 ans (Seconde vie) | 6 du 1 | 5,50 % | |

*Source : Article 278 sexies A du CGI.*

**Pour les travaux de rénovation énergétique et d'entretien courant, les taux de droit commun qui s'appliquent sont les suivants :**

- un *« taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés ».* Il est codifié au 278-0 bis A du CGI et correspond à la dépense fiscale n°730223. Sont concernés par ce taux réduit de TVA de 5,5 % les travaux d'amélioration, les travaux de transformation, les travaux d'aménagement, les travaux d'entretien autres que l'entretien des espaces verts, les travaux de nettoyage, et les travaux d'amélioration de qualité énergétique pour tous les logements achevés depuis plus de deux an[84]. Il s'agit également des travaux réalisés dans le cadre de l'acquisition-amélioration financés par un PLAI ou un PLUS. Les travaux réalisés dans ce même cadre et financés par un PLS sont également concernés en cas de transformation de locaux à usage autre que d'habitation en logements locatifs sociaux. **Son montant** (qui concerne tout le secteur du logement, et pas le seul logement social) **s'élève à 2,05 Md€ en 2024 toutes APU, dont 975 M€ à la charge de l'État** ;
- un *« taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans »*. Il est codifié au 279-0 bis du CGI et correspond à la dépense fiscale n°730213. **Son montant** (qui concerne tout le secteur du logement, et pas le seul logement social) **s'élève à 4,55 Md€ toutes APU en 2024, dont 2,28 Md€ à la charge de l'État.**

[84] Sous condition de financement de la construction par un prêt réglementé autre que PLS et de localisation dans les quartiers relevant de la politique de renouvellement urbain.

**Tableau 29 : Coût des dépenses fiscales liées aux taux réduit de TVA spécifiques au logement social et intermédiaire**

| Dépense fiscale | Intitulé | Périmètre | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 (p) | Part du total | Evolution (2022-2025) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 730216 | Taux de 5,5 % pour les PLAI, pour les opérations d'accession sociale à la propriété et pour les PLUS situés en QPV ou zones de requalification urbaine | **Toutes APU** | **1 155** | **1 035** | **1 040** | **1 060** | **100 %** | **-8 %** |
| | | État | 595 | 490 | 495 | 520 | 49 % | -13 % |
| | | Collectivités | 560 | 545 | 545 | 540 | 51 % | -4 % |
| 730210 | Taux de 10 % pour les opérations LLS qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 % | **Toutes APU** | **1 010** | **970** | **970** | **990** | **100 %** | **-2 %** |
| | | État | 520 | 460 | 460 | 490 | 49 % | -6 % |
| | | Collectivités | 490 | 510 | 510 | 500 | 51 % | 2 % |
| 730222 | Taux de 10 % (LLI) | **Toutes APU** | **180** | **265** | **335** | **415** | **100 %** | **131 %** |
| | | État | 90 | 125 | 160 | 205 | 49 % | 128 % |
| | | Collectivités | 90 | 140 | 175 | 210 | 51 % | 133 % |

*Source : DGFIP ; Voies et moyens 2025. Note : Depuis le PLF 2018, le périmètre de la dépense fiscale intègre les SEM.*

Les taux de TVA réduite applicables au logement social ont connu de nombreuses évolutions au cours des quinze dernières années :

- l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2011[85], a créé un taux intermédiaire à 7 %, applicable aux opérations qui n'étaient pas éligibles au taux de 5,5 % ;
- les articles 8, 9 et 15 de la loi de finances initiale pour 2014[86] ont réhaussé ce taux intermédiaire de 7 % à 10 %, et l'accession sociale en zone ANRU/QPV[87] est devenue éligible au taux de 5,5 % ;
- **l'article 13 de la loi de finances initiale pour 2018[88] a inscrit, en parallèle de l'introduction de la RLS, un relèvement à 10 % de l'ensemble des opérations sociales**, hors accession sociale à la propriété et rénovation énergétique ;

[85] Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

[86] Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

[87] À la date du dépôt de la demande de permis de construire, le logement doit être situé dans un QPV faisant l'objet d'un contrat de ville, ou entièrement situé à une distance de moins de 300 mètres de la limite de ce quartier, ou être intégré à un ensemble immobilier entièrement situé à moins de 500 mètres de la limite de ce quartier et partiellement à moins de 300 mètres de cette même limite, à la condition que ce quartier fasse l'objet d'une convention de renouvellement urbain ou d'un protocole de préfiguration conclu au titre du NPNRU.

[88] Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

- l'article 30 de la loi de finances initiale pour 2020[89] a ramené de 10% à 5,5% le taux de TVA pour les produits suivants : PLAI, PLUS en zone ANRU, opérations d'acquisition-amélioration financées par un PLAI ou un PLUS, livraison à soi-même des travaux d'amélioration ou de démolition portant sur des logements conventionnés dans un quartier QPV, sauf PLS, et opérations réalisées en structures d'hébergement temporaire ou d'urgence (centres d'hébergement et de réinsertion sociale, lits halte soins santé, lits d'accueil médicalisés, appartements de coordination thérapeutique, centres d'hébergement d'urgence). Cette baisse de taux s'est appliquée aux constructions achevées à compter du 1er décembre 2019. Les opérations d'accession sociale à la propriété (PSLA, ANRU/QPV, BRS) ont continué de bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5% ;
- la loi de finances pour 2022[90] a uniformisé le taux de 10 % s'appliquant à l'ensemble des terrains à bâtir destinés à la construction de logements sociaux, a étendu le taux de 10 % aux acquisitions-améliorations en PLS dans le cas de conversion de bureaux en logements, et a créé un taux de 10 % applicable au LLI ;
- l'article 71 de la loi de finances initiale pour 2024[91] a introduit le taux de 5,5 % dédié au dispositif « Seconde vie », coordonné avec une recharge de l'exonération de TFPB, (nouveau I-6° de l'article 278 sexies A du CGI).

La diversité des avantages fiscaux dont bénéficient les bailleurs ne permet pas d'isoler l'effet de chaque dispositif sur le secteur, eu égard aux objectifs de production fixés par la puissance publique. Toutefois, la mission identifie les éléments évaluatifs suivants :

- la TVA réduite, dont le bénéfice intervient au lancement de l'opération, permet de réduire le montant total de l'opération et partant, d'abaisser le besoin en subventions publiques ou en fonds propres de la part du bailleur ;
- le ciblage du taux réduit à 5,5 % sur les opérations PLAI permet de favoriser la production des logements aux loyers bas, dont l'équilibre financier est plus difficile à trouver. Le taux réduit en faveur des rénovations énergétiques permet également d'orienter les investissements vers cette priorité.
- En dehors du PLUS en zone ANRU, et des PLAI les taux réduits de TVA sont toutefois **peu ciblés, qu'il s'agisse de critères géographiques (tension de la zone de construction) ou du caractère social du produit** : ils ne favorisent pas les logements PLUS par rapport aux logements PLS ou même par rapport au LLI ;
- le bénéfice de la TVA réduite n'intervenant que pour les opérations agréées dont les travaux débutent et s'achèvent effectivement, l'avantage fiscal bénéficie d'autant plus aux bailleurs que ces derniers développent et rénovent leur patrimoine, allant dans le sens des objectifs de la politique publique. Inversement, il s'applique indistinctement à tous les bailleurs, peu importe leur santé financière et leur capacité à produire ou rénover sans cet apport de concours publics ;
- le plus grand bénéfice de la TVA réduite est mécaniquement capté par les opérations les plus onéreuses, lesquelles tendent à être concentrées en zones tendues. L'équivalent subvention induit par la TVA est de fait parallèlement concentré vers les zones tendues ;

[89] Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

[90] Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

[91] Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

- le dispositif de TVA réduite est devenu excessivement complexe, avec des mutations quasi-annuelles aboutissant à plus de soixante-dix cas d'applications différents. Dans son référé portant évaluation des dépenses fiscales en faveur du logement social[92], la Cour des Comptes recommandait dès lors de « *simplifier les dispositions du code général des impôts relatives au taux réduit de TVA en faveur du secteur du logement, notamment celles qui concernent les travaux* » ;
- enfin, il est légitime de s'interroger sur les bénéficiaires attendus des taux réduits de TVA : si la mesure fiscale permet de toute évidence un moindre coût pour le bailleur, elle avantage également les filières du bâtiment qui réalisent ces constructions et rénovations, ainsi que les locataires qui vont bénéficier des logements à loyers bas qu'elles ont permis de produire.

### 3.2.2. Les exonérations de TFPB visent à améliorer l'équilibre de long terme des opérations, mais apparaissent insuffisamment ciblées

Les investissements des bailleurs sociaux bénéficient également d'exonérations et de dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Ceux-ci sont composés de trois dispositifs principaux :

- une exonération de TFPB prévue à l'article 1384 A du CGI pour la construction de logements sociaux neufs, dite « de longue durée »[93] : cette durée s'élevait initialement à 15 ans, **portée à 25 ans pour toutes les opérations financées entre 2004 et 2026**[94]. Elle s'élève à 20 ans lorsque les constructions satisfont à des critères de performance énergétique[95], extensible à 30 ans lorsque ces mêmes opérations ont été financées entre 2004 et 2026[96]. Cette exonération fait l'objet d'une compensation pour les collectivités locales, qui s'élève en moyenne à 4 %[97] ;
- un abattement de 30 % s'applique sur le montant total de la taxe due par un bailleur, lorsque les logements sur lesquels portent la taxe foncière sont situés en QPV. Cet abattement est compensé quant à lui à hauteur de 40 % ;
- un dégrèvement égal au quart des dépenses engagées dans les travaux d'économie d'énergie pour les organismes HLM et les SEM[98] ;
- un dégrèvement correspondant à la totalité des dépenses engagées pour l'adaptation des logements sociaux au handicap[99].

---

[92] Cour des Comptes (2017), *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé n° S2017-1737.

[93] Dépense fiscale n° 050102

[94] Article 1384 du CGI, I ter : *« Pour les constructions de logements mentionnées au deuxième alinéa du I, la durée de l'exonération est portée à vingt-cinq ans, lorsqu'elles bénéficient d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2026.* ».

[95] Article 1384 A du CGI, I bis : « *Pour les constructions de logements mentionnées au deuxième alinéa du I, la durée de l'exonération est portée à vingt ans lorsque ces constructions satisfont à des critères de performance énergétique et environnementale supérieurs à ceux prévus au titre VII du livre Ier du code de la construction et de l'habitation.* ».

[96] Article 1384 du CGI, I ter : *« La durée d'exonération mentionnée au I bis est portée à trente ans pour les constructions qui bénéficient d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2026*. ».

[97] *Source : DGFiP.*

[98] Dépense fiscale n° 050204.

[99] Dépense fiscale n° 050202.

À cela s'ajoute la possibilité de « recharger » l'exonération de longue durée pour les logements sociaux construits depuis plus de 40 ans et faisant l'objet de travaux de rénovation lourde, pour une durée de 25 ans[100] : il s'agit du dispositif dit « Seconde vie », créé en 2024.

Depuis 2022, une compensation intégrale des collectivités territoriales pour la perte de recettes liées à l'exonération de la TFPB est prévue pour les logements sociaux qui ont fait l'objet d'un agrément entre le 1er janvier 2021 et le 30 juin 2026, pendant les dix premières années d'exonération[101].

L'exonération de taxe foncière dont bénéficient les bailleurs n'est qu'en faible partie compensée par l'État, aussi, les communes fortement dotées en logements sociaux sont privées de cette recette, bien qu'elles assument les charges liées à la présence des locataires. Le coût de l'exonération de longue durée de TFPB s'élève à 1,31 Md€ en 2024[102] pour les administrations publiques, dont 53 M€ à la charge de l'État au titre de la compensation des collectivités territoriales, le reste étant à la charge des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La part supportée par l'État est toutefois amenée à croître dans les années à venir, du fait de la montée en charge de la compensation intégrale dite « Rebsamen », à partir de 2025. Le coût de l'abattement de 30 % en QPV s'élève à 317 M€ en 2024, dont 126 M€ à la charge de l'État.

Les coûts des dégrèvements de TFPB est lui intégralement supporté par l'État, pour un total de 352 M€ en 2024. **Toutes APU[103], l'ensemble des exonérations, abattements et dégrèvements de TFPB totalise en 2024 1,98 Md€.**

En 2022, d'après la Banque des territoires[104], les bailleurs ont versé 2,8 Md€ de TFPB.

**Tableau 30 : Coût pour l'État des exonérations et dégrèvements de TFPB en faveur du logement social**

| Programme | Intitulé | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | Exonérations dites « de longue durée » en faveur du LLS | 37 | 14 | 16 | 18 | 21 | 23 | 41 | 45 | 53 | 53 |
| 147 - Politique de la ville | Abattement QPV | 105 | 67 | 67 | 68 | 67 | 66 | 111 | 121 | 126 | 126 |
| 181 - Prévention des risques | Dégrèvement - travaux d'économie d'énergie | 80 | 52 | 92 | 110 | 111 | 124 | 134 | 156 | 156 | 156 |
| 157 - Handicap et dépendance | Dégrèvement - travaux d'adaptation au handicap | 42 | 62 | 90 | 117 | 131 | 149 | 143 | 196 | NC | NC |

[100] *Ibid.*

[101] En application de l'article 177 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 compensation dite « *Rebsamen* ».

[102] *Source : DGFiP.*

[103] Et sous réserve d'une hypothèse de stabilité de la dépense résultant du dégrèvement résultant de travaux d'adapatation au handicap.

[104] Banque des territoires (2024), *Perspectives.*

| Programme | Intitulé | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 (p) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | Exonérations dites « de longue durée » en faveur du LLS | 37 | 14 | 16 | 18 | 21 | 23 | 41 | 45 | 53 | 53 |
| 174 - Energie, climat et après-mines | Dégrèvement - travaux de prévention des risques technologiques | 1 | 1 | ε | ε | ε | ε | ε | ε | ε | ε |

*Source : DGFIP, Voies et moyens 2025.*

**Tableau 31 : État des compensations de TFPB (2024)**

| Dépense fiscale | Intitulé | Périmètre | Montant exonéré (en M€) | Allocation avant minoration (en M€) | Coefficient de minoration | Allocation compensatrice (en M€) | Taux de compensation |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 050102 | Exonération en faveur des immeubles à caractère social | Communes | 1 238 | 718 | 0,0697 | 50 | 4 % |
| | | EPCI | 67 | 38 | 0,0697 | 3 | 4 % |
| | | **Total** | **1 306** | **756** | **-** | **53** | **4 %** |
| 050106 | Abattement QPV | Communes | 302 | 301 | 0,3997 | 120 | 40 % |
| | | EPCI | 15 | 15 | 0,3997 | 6 | 39 % |
| | | **Total** | **317** | **315** | **-** | **126** | **40 %** |
| **Total** | | | **1 623** | **1 072** | **-** | **179** | - |

*Source : DGFIP (2025), Rapport sur le coût pour les collectivités locales des mesures d'exonérations et d'abattements de TFPB.*

**Encadré 11 : Formule de calcul de la TFPB due par un bailleur**

Le montant de TFPB dû par un bailleur suit la formule suivante :

***(valeur locative cadastrale x 50 %) x (taux communal + taux EPCI + taux annexes dont taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM))***

Depuis 2021, la part départementale a été transférée aux communes. De plus, dans la mesure où les valeurs locatives datent de 1970, elles sont actualisées chaque année pour correspondre à la valeur de l'année d'imposition, avec un coefficient uniforme national de revalorisation. Depuis 2018, ce coefficient est calculé par la formule suivante :

*Coefficient = 1 + [(IPCH de novembre N-1 – IPCH de novembre N-2) / IPC de novembre N-2]*

À noter que l'abattement QPV s'applique à l'ensemble des cotisations constitutives de la TFPB à l'exception de la TEOM.

*Source : DGFIP.*

Les exonérations de TFPB interviennent dans une logique de long terme, qui consiste à alléger les coûts d'exploitation supportés par le bailleur le long de la vie de son actif. Elles tendent à améliorer l'équilibre financier à long terme des opérations. Les dégrèvements encouragent quant à eux les investissements d'utilité sociale et environnementale, et la mise en adéquation du parc avec la demande, et sont partiellement ciblés.

**Dans la mesure où elles sont essentiellement supportées par les collectivités, ces exonérations de TFPB ont cependant pu être perçues comme des freins à la production sociale.** À partir du moment où elles n'ont plus été compensées que très partiellement, les exonérations ont pu en effet désinciter certaines collectivités territoriales à construire du logement social.

Par ailleurs, dans son référé portant sur les avantages fiscaux à destination du logement social[105], la Cour a souligné le caractère faiblement ciblé et désincitatif de la TFPB, qui engendre une moins-value fiscale d'autant plus importante que le parc social est développé dans une commune ou un EPCI. Elle a également pointé que, le montant de l'exonération par logement social dépendant du taux local de la TFPB, celui-ci peut varier d'une collectivité à l'autre sans adéquation avec les besoins de financement de nouvelles opérations de logement social.

**La mission renouvelle le constat d'un avantage fiscal trop peu ciblé géographiquement, et socialement**. Par ailleurs, il ne permet pas non plus d'orienter significativement l'effort des bailleurs vers la rénovation dans les territoires où l'équilibre d'opération est difficile à atteindre.

Le régime du logement intermédiaire bénéficie quant à lui d'un avantage fiscal sous la forme d'un crédit d'impôt sur les sociétés équivalent à une exonération de TFPB (supporté intégralement par l'État), et non d'une exonération. Cette différence de régime, l'un étant neutre fiscalement pour la collectivité, mais pas l'autre, pourrait induire une préférence vers la construction en LLI, lequel peut en outre disposer d'une image plus favorable que le LLS.

Au demeurant, la compensation intégrale par l'État de l'exonération de TFPB sur les constructions neuves de logement social pendant les dix premières années mise en place à compter de 2021 réduit ce risque, et aucune des collectivités territoriales rencontrées par la mission n'a mis en avant la TFPB comme étant le principal facteur de blocage de la production de nouveaux logements sociaux. Des freins politiques subsisteraient, y compris en l'absence de cette moins-value fiscale, chez les collectivités qui seraient opposées au développement du parc social sur leur territoire. Il est toutefois possible que la réforme de la taxe d'habitation, qui a donné davantage de poids à la TFPB comme ressource des communes pour la mise en œuvre du service public, ait modifié l'utilité et les usages de cette dernière, ainsi que la perception qu'en ont ces collectivités.

#### *3.2.2.1. Exonération dite « de longue durée »*

L'exonération principale, codifiée à l'article 1384 du CGI, est accordée pour une durée de 15 ans, portée à 25 ans pour les constructions qui bénéficient d'une décision d'octroi de subvention ou de prêt aidé prise entre le 1er juillet 2004 et le 31 décembre 2026 (CGI, article 1384 A, I ter-al.1), et portée à 30 ans si les logements satisfont à certains critères de performance énergétique définis au titre VII du livre Ier du CCH.

Dans le cadre de la politique de la ville, et distinctement de l'abattement de 30 % qui leur est dévolu, la durée d'exonération de TFPB de longue durée peut également être prolongée de dix ans lorsque les opérations ont fait l'objet d'une décision de prêt aidé par l'État ou de subvention avant le 31 décembre 2022. Cet avantage a été prorogé[106] jusqu'aux décisions prises au 31 décembre 2026 pour les exonérations prévues aux articles 1384 A,1384 C et 1384 D du CGI[107].

L'exonération dite « de longue durée » en faveur des immeubles à caractère social correspond à l'agrégat de plusieurs dispositifs : il s'agit des exonérations codifiées dans le CGI aux articles :

---

[105] Cour des Comptes (2017), *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*, référé n° S2017-1737.

[106] D, E et F du I de l'article 65 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

[107] Dépense fiscale n°050102.

- 1384 ;
- 1384 A (LLS) ;
- 1384-0-A (LLI), ;
- 1384 C (logements locatifs acquis au moyen d'une subvention de l'État ou de l'ANRU) ;
- 1384 D (hébergement temporaire et d'urgence) du CGI ;
- et 1385 I et II bis (abrogés).

Les dispositifs qui composent l'exonération de longue durée font l'objet d'une allocation compensatrice, agrégée dans les comptes de la DGFIP. **En 2024, le taux de compensation des exonérations de TFPB de longue durée s'élevait à 4 % s'agissant des communes. Le montant de la compensation versée par l'État aux collectivités s'élève à 53 M€ en 2024** s'agissant de l'exonération de longue durée de droit commun en faveur du LLS.

**Tableau 32 : Bases juridiques des exonérations et compensation de TFPB de longue durée**

| Exonérations | Compensations |
|---|---|
| ▪ Articles 1383,<br>▪ 1384-0 A,<br>▪ 1384 A,<br>▪ 1384 C,<br>▪ 1384 D,<br>▪ 1385 I et 1385 II bis du CGI. | ▪ Articles L.2335-3, L.5214-23-2, L.5215-35 et L.5216-8-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) modifiés par le III de l'article 31 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 du 29 décembre 2012<br>▪ Article R.2335-4 du CGCT. |

*Source : DGFIP, état détaillé des allocations compensatrices – notice 2025.*

S'agissant de la compensation des communes, la mission a pu disposer des taux de compensation moyens avant application des taux locaux de TFPB, mais pas du montant communal exonéré, qui correspond au coût effectif de l'exonération de TFPB pour les communes, et n'a donc pas pu tirer de conclusions quant à l'impact local de l'exonération et de la compensation.

L'article 177 de la loi de finances pour 2022 a prévu la compensation intégrale par l'État aux collectivités, pendant dix ans à compter de leur date de mise en service, de la perte de recettes liée à l'exonération de TFPB prévue aux articles 1384 A, C et D du CGI pour les logements agréés entre le 1er janvier 2021 et le 30 juin 2026. Cette compensation intégrale revient à financer le reste à charge des collectivités, après déduction de la compensation présentée supra. Son objectif est donc d'inciter les collectivités à accueillir des opérations sociales, en les faisant bénéficier intégralement des recettes fiscales supplémentaires issues d'une opération de logement social.

**Tableau 33 : Bases juridiques de l'exonération et de la compensation de TFPB dite « intégrale »**

| Exonération | Compensations |
|---|---|
| ▪ Articles 1384 A, 1384 C et 1384 D (communes et EPCI) du CGI | ▪ Article 177 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 |

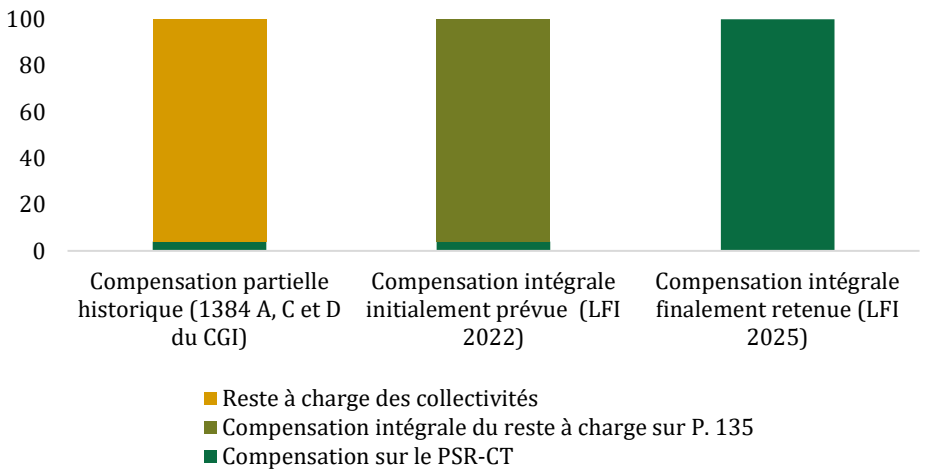
*Source : DGFIP, état détaillé des allocations compensatrices – notice 2025.*

L'allocation compensatrice est égale, chaque année et pour chaque commune ou EPCI à fiscalité propre, au produit obtenu en multipliant la somme de la perte de bases de N-1 et, le cas échéant, de la perte de bases sur les années antérieures résultant de l'exonération, par le taux de TFPB appliqué en N-1 dans la commune ou l'EPCI. Cette compensation ne fait pas l'objet d'une minoration.

**La mise en œuvre de cette compensation par les services de la DGFIP a connu plusieurs freins, prorogant les premiers versements prévus en 2024 à l'été 2025.**

- **d'une part, le schéma de compensation initialement prévu a été modifié en cours de déploiement :** alors que la compensation du reste à charge des collectivités devait être imputée sur le P. 135, le canal existant pour la compensation partielle, à savoir un financement par un prélèvement sur recettes dit « PSR-CT », a finalement été retenu. La loi de finances pour 2025 a acté ce changement d'imputabilité[108] ;

**Graphique 57 : Schéma d'imputabilité de la compensation intégrale prévue à l'article 177 de la LFI 2022 pour les logements agréés entre le 01/01/2021 et le 30/06/2026 :**




*Source : Mission, d'après DGFIP.*

- **d'autre part, la mise en œuvre technique de la compensation a nécessité des développements supplémentaires de l'applicatif support du calcul de la TFPB :** le calcul et le versement de ces allocations compensatrices aux collectivités sont en effet conditionnés à la transmission par les chaînes centrales de taxation des taxes foncières des bases exonérées au titre des articles 1384 A, C et D du CGI à la suite de leur codification dans l'application *Majic*. L'application *Majic* a été adaptée en février 2023 afin de pouvoir identifier les logements rentrant dans le champ d'application de la nouvelle compensation intégrale, à partir du critère de leur date d'agrément.

**Initialement prévus pour 2024, les premiers versements ont finalement été reportés à l'été 2025.** Une ligne budgétaire correspondant à la compensation intégrale avait ainsi été créée parmi le programme 135 en 2024, avec un montant initial de 7 M€ en AE et CP, lesquels n'avaient pas été consommés. D'après l'analyse d'exécution budgétaire menée par la Cour des Comptes, ces crédits 2024 ont été basculés sur la ligne « contentieux DALO » afin de couvrir les besoins non financés[109]. Pour 2025, la LFI 2025 adoptée en février 2025 a entériné le transfert sortant de cette compensation du programme 135 vers le prélèvement sur recettes « collectivités territoriales », avec un montant total de **27,8 M€ en AE = CP.**

[108] Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 – Article 122.

[109] Cour des Comptes (2025), Analyse de l'exécution budgétaire, Mission Cohésion des territoires.

### *3.2.2.2. Dispositif « Seconde vie »*

L'exonération de TFPB pour les logements sociaux anciens faisant l'objet de travaux de rénovation lourde (dite « Seconde vie ») est définie à l'article 1384 C bis du CGI, modifié par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. Elle vise à renouveler les avantages fiscaux échus de logements sociaux anciens, par nivellement avec les constructions neuves. Son fondement sous-jacent est le suivant : une opération de réhabilitation lourde qui permet *in fine* la remise en service d'un logement social selon un cahier des charges technique proche de celui de la construction neuve doit bénéficier, pour être compétitive malgré les coûts élevés d'une intervention sur l'existant, et pour encourager les réhabilitations plutôt que les démolitions/reconstructions, d'avantages fiscaux équivalents à la construction neuve. Plusieurs conditions de recevabilité sont requises :

- les logements doivent être achevés depuis au moins 40 ans ;
- ils doivent constituer des logements locatifs sociaux ou avoir été construits, améliorés ou acquis avec le concours financier de l'État ;
- les travaux doivent viser un niveau de performance énergétique et environnementale élevé ;
- une opération unique de travaux de rénovation lourde est requise ;
- une nouvelle demande d'agrément doit être déposée auprès du représentant de l'État dans le département.

La durée de l'exonération est de 15 ans, portée à 25 ans si la demande d'agrément est déposée entre le 1er janvier 2024 et le 31 décembre 2026. Il est institué un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser, pour les communes, les EPCI à fiscalité propre et la métropole de Lyon, les pertes de recettes résultant de cette exonération[110].

**Tableau 34 : Bases juridiques de l'exonération et de la compensation de TFPB du dispositif « Seconde vie »**

| Exonération | Compensations |
|---|---|
| ▪ Article 1384 C bis (communes et EPCI) du CGI | ▪ Article 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 |

*Source : DGFIP, état détaillé des allocations compensatrices – notice 2025.*

L'article 71 de la loi de finances pour 2024 instaure une compensation de l'exonération de TFPB de 15 ou 25 ans des logements du parc locatif social ancien ayant fait l'objet d'une opération unique de travaux de rénovation lourde (dite allocation compensatrice « Seconde vie »), codifiée à l'article 1384 C bis du CGI. La compensation est égale, chaque année et pour chaque commune ou EPCI à fiscalité propre, au produit obtenu en multipliant la perte de bases résultant de l'exonération par le taux de TFPB appliqué en 2023 dans la commune ou l'EPCI. Cette compensation ne fait pas l'objet d'une minoration.

[110] XII de l'article 65 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

### *3.2.2.3. Abattement QPV*

L'abattement de 30 % de la base d'imposition de la TFPB pour les logements sociaux situés en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a été créé en 2001 et est défini à l'article 1388 bis du CGI[111]. Bénéficient de cet abattement les logements dont le propriétaire est signataire d'un contrat de ville prévu à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il vise le réinvestissement dans les quartiers et immeubles concernés d'une partie du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, selon des objectifs de qualité de vie contractualisés entre le bailleur et la collectivité.

**Le montant de la compensation versée par l'État aux collectivités s'élève à 126 M€ s'agissant en 2024.** Ce dispositif a été prolongé pour les impositions établies au titre des années 2025 à 2030[112] et les QPV ont fait l'objet d'une actualisation menant notamment à une augmentation du nombre de quartiers concernés[113].

**Tableau 35 : Bases juridiques de l'abattement et de la compensation de TFPB pour les logements sociaux en QPV**

| Exonération | Compensations |
|---|---|
| ▪ Article 1388 bis du CGI. | ▪ Article 62 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 modifié par l'article 31 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. |

*Source : DGFIP, état détaillé des allocations compensatrices – notice 2025.*

L'article 47 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 prévoit en outre que le bénéfice de l'abattement de 30 % de TFPB soit subordonné à la signature avant le 31 mars 2017 par le propriétaire (bailleur social) d'une convention conclue avec la commune, l'EPCI et le représentant de l'État dans le département, relative à l'entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires. L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2017 prévoit la possibilité de bénéficier à nouveau de l'abattement, en cas de signature de la convention avant le 1er octobre de l'année précédant l'application de cet abattement.

Cette compensation est égale au produit des bases définitives exonérées de l'année d'imposition et du taux voté de l'année précédente par la collectivité bénéficiaire de la compensation. **Cette compensation fait l'objet d'une minoration depuis 2009. Le coefficient de minoration pour 2025 est de 0,399680.**

Un accord national conclu en 2021 entre l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'État et les associations d'élus locaux prévoit la réalisation d'un bilan triennal de l'utilisation de l'abattement de TFPB dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce bilan fait apparaître un dispositif perfectible mais qui, d'après l'ensemble des acteurs sollicités, est porteur d'amélioration pour les quartiers concernés.

### *3.2.2.4. Dégrèvements*

Les dégrèvements de TFPB sont portés par d'autres programmes que le programme 135 :

[111] Dépense fiscale n° 050106.

[112] Article 73 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

[113] Décret n° 2023-1314 du 28 décembre 2023 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

- la dépense correspondant au quart des dépenses à raison des travaux d'énergie (CGI, article 1391 E) est portée par le P.181 Prévention des risques ;
- celle relative à l'adaptation au handicap est portée par le P. 157 Handicap et dépendance (CGI, article 1391 C) ;
- celle correspondant à la prévention des risques technologiques est portée par le P. 174 Energie, climat et après-mines.

Ces dégrèvements visent à encourager des investissements d'utilité sociale et environnementale de la part des bailleurs. Ils sont neutres pour les finances des collectivités.

Les deux premiers connaissent une trajectoire particulièrement dynamique : + 95 % entre 2016 et 2024 s'agissant du dégrèvement à raison du quart des dépenses de travaux énergétiques, tandis que celui à raison du total des dépenses de travaux d'adaptation au handicap a plus que triplé sur la même période (+ 367 %).

**Les dépenses résultant de travaux énergétiques font ainsi l'objet de deux avantages fiscaux cumulés :** le taux réduit de 5,5 % de droit commun, et ce dégrèvement de TFPB. Toutefois, le cumul de ce dégrèvement avec l'exonération « Seconde vie » prévue au 1391 C du CGI, est quant à lui proscrit[114].

S'agissant des dépenses de travaux d'adaptation au handicap, la jurisprudence du Conseil d'État a entériné une acception large des dépenses considérées comme éligibles à ce dégrèvement. La finalité d'accessibilité prévaut sur le caractère spécialisé ou non des équipements : « *si, pour être déductibles en application des dispositions de l'article 1391 C du code général des impôts, des dépenses doivent avoir été engagées pour des travaux qui, dans leur totalité ou pour partie, améliorent effectivement l'accessibilité des immeubles et logements pour les personnes en situation de handicap, ces travaux ne doivent pas nécessairement porter spécifiquement sur des équipements spécialisés pour les personnes handicapées.* »[115].

[114] CGI, article 1391 E, dernier alinéa.

[115] CE, 21 oct. 2015, n° 374751.

**Encadré 12 : La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) pour 2028**

**La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, ou « *RVLLH 2028* » est une réforme fiscale devant intervenir en 2028**, à la suite de la refonte de la fiscalité des locaux professionnels lancée en 2017. Dans la mesure où les valeurs loactives qui constituent l'assiette de TFPB datent de 1970 et n'ont pas fait l'objet d'une révision nationale depuis, cette réforme est susceptible de modifier en profondeur le paysage de la fiscalité locale.

**La RVLLH consiste à actualiser les bases fiscales qui servent de référence à la taxation foncière, lesquelles ne correspondent plus à la réalité des marchés locaux du logement, afin de rétablir une fiscalité locale plus en phase avec les besoins économiques et la politique du logement.**

L'un des effets les plus sensibles de la révision des valeurs locatives en 2028 sera l'évolution des charges fiscales. Les logements sociaux situés dans des zones où les loyers de marché sont supérieurs aux valeurs cadastrales actuelles pourraient voir leur taxe foncière HLM augmenter de manière significative, et inversement pour ceux situés dans des zones où le marché est désormais moins tendu. La réforme entraînera des transferts de charges internes, selon les typologies de logements et leur localisation.

La révision des valeurs locatives implique une collecte de données beaucoup plus fine : surfaces exactes, état des logements, confort, localisation précise. Les bailleurs sociaux seront sollicités pour fournir ces informations à l'administration fiscale à partir de 2026 via les déclarations d'occupation et des loyers perçus.

Les arbitrages autour de la RVLLH n'ayant pas été rendus à ce jour, il n'est pas possible d'estimer son impact pour les bailleurs sociaux, pour l'État, ou la typologie des territoires gagnants ou perdants de la réforme. Aucune simulation nationale des effets de la RVLLH n'a été menée depuis les études réalisées en 2015 dans le cadre de l'expérimentation réalisée sur les départements de la Charente-Maritime, du Nord, de l'Orne, de Paris et du Val-de-Marne au titre de l'article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013. **La mission souligne le besoin d'une étude évaluative *ex-ante* pour estimer les montants et la distribution spatiale de la hausse de la TFPB qui sera induite par l'actualisation des valeurs locatives,** et permettre aux bailleurs d'anticiper cette hausse dans leur plan patrimonial.

À date de la mission, l'article 27 du PLF 2026 est porteur d'un report à 2032 de cette révision.

*Source : DGFIP ; Lore (2025), RVLLH 2028 : à quoi s'attendre avec la révision des valeurs locatives ?*

**Proposition n° 3 : Réaliser une étude d'impact *ex-ante* de la révision des valeurs locatives sur les logements sociaux, estimant son incidence sur la TFPB et ses exonérations pour les bailleurs sociaux, les collectivités et l'État [DGFIP ; DHUP].**

### 3.2.3. Une exonération de plus-values de cession immobilières pour les particuliers incite à mobiliser le foncier privé en faveur du logement social

Le D du IV de l'article 27 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a mis en place deux exonérations temporaires en matière de plus-values immobilières des particuliers en faveur des cessions de biens immobiliers bâtis ou non bâtis réalisées du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2015 au profit :

- d'un organisme en charge du logement social (article 150 U, II-7° du CGI)[116] ;
- d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un établissement public foncier en vue de la cession ultérieure des biens concernés à un organisme en charge du logement social (article 150 U, II-8° du CGI)[117].

[116] Dépense fiscale n°150118.

[117] Dépense fiscale n°150119.

Par ailleurs, l'article 9 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a étendu le bénéfice de l'exonération prévue au 7° du II de l'article 150 U du CGI aux cessions réalisées à compter du 1er septembre 2014 au profit de tout cessionnaire qui s'engage, par une mention portée dans l'acte authentique d'acquisition, à construire des logements sociaux dans un délai de quatre ans à compter de la date d'acquisition.

La période d'application de ces deux exonérations est prorogée pour les cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2025 par la loi de finances pour 2024.

Ces deux dispositifs visent d'une part à contenir les prix de vente dont s'acquittent les bailleurs acquéreurs, et à leur permettre d'acheter à des prix inférieurs au marché, et d'autre part à inciter les particuliers à la mobilisation du foncier privé en faveur du logement social. En LFI 2021, l'exonération prévue au 150 U du CGI a été conditionnée non plus à la qualité de l'acquéreur mais à son engagement à construire du logement social. L'exonération a été fixée au prorata de la surface de logements sociaux construite, et est totale si la surface de l'opération dédiée au logement social dépasse 80 %, dans le cas d'une opération mixte. Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2022, l'article 107 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi dite « 3DS ») assimile les organismes de foncier solidaire (OFS) aux organismes en charge du logement social pour l'application du a du 7° du II de l'article 150 U du CGI. **Le coût de cette dépense fiscale est estimé à 15 M€ en 2024, en hausse depuis 2016 (10M€). Celui de l'exonération relative aux cessions destinées aux collectivités n'est pas chiffré.** Compte tenu de leur montant mineur, ces dépenses fiscales ne sont pas intégrées aux analyses du rapport de synthèse.

Depuis le 1er janvier 2024, ce dispositif a été étendu sous la forme d'un abattement exceptionnel[118] aux logements intermédiaires ou destinés au PSLA ou au BRS, pour les zones tendues (Abis, A, B1), à condition que le bâtiment atteigne au moins 75 % du gabarit maximal autorisé par le PLU, dans des objectifs de densification. L'abattement, prévu au 150 VE du CGI, s'élève à 60 % ou bien 75% selon les zones, mais est porté à 85% si l'acquéreur s'engage à réaliser au moins 50% de logements sociaux ou intermédiaires. Le taux majoré est toutefois conditionné au respect de nouvelles contraintes en cas de vente dans une commune en déficit de logements sociaux (construction de 25 % de logements sociaux au moins) ou dans un quartier inclus dans le nouveau programme national de renouvellement urbain (construction de 100 % de logements intermédiaires). Cet abattement exceptionnel, dont le coût n'est pas chiffré, s'applique aux cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2027.

**La mission souligne la nécessité de disposer d'un chiffrage de l'ensemble de ces exonérations et abattements.** La mission appelle à veiller, s'agissant de l'abattement exceptionnel, à ne pas aligner cet avantage fiscal au LLI, PSLA et BRS avec celui accordé au logement social, afin de ne pas créer de concurrence foncière avec les projets sociaux. En effet, l'équilibre de ces derniers est structurellement plus difficile, en particulier en zone tendue où s'applique actuellement l'abattement exceptionnel, et les freins symboliques à leur développement local sont plus élevés que pour le LLI, le PLSA ou le BRS. Il s'agit dès lors d'éviter de créer les conditions d'un arbitrage de l'aliénateur défavorable à une opération sociale.

**<u>Proposition n° 4</u> : Ne pas renouveler l'abattement exceptionnel d'IR sur les plus-values de cession ouvert au LLI, PSLA et BRS, afin de ne pas créer les conditions d'une concurrence foncière entre ces opérations et le logement social.**

[118] Dépense fiscale n°150210.

## 3.3. Les prêts sur Fonds d'épargne constituent le principal canal de financement du logement social, transformant une épargne liquide et abondante en une gamme de prêts de long terme favorable aux opérations les plus sociales et aux rénovations

### 3.3.1. Le modèle de financement du logement social sur Fonds d'épargne a démontré sa solidité et sa vocation sociale, distribuant aujourd'hui ses prêts à une tarification favorisant les logements les plus sociaux et la décarbonation du parc

Le modèle de financement du logement social par les prêts sur Fonds d'épargne repose sur la mobilisation d'une ressource liquide, constituée des encours centralisés du Livret A, du LDDS et du LEP. Ces dépôts, collectés par les établissements bancaires et centralisés à la Caisse des Dépôts au sein du Fonds d'épargne, permettent d'offrir aux bailleurs sociaux des prêts à long terme, à taux administrés, destinés à la construction, l'acquisition et la réhabilitation du parc social.

Le Fonds d'épargne est en situation de quasi-monopole sur les segments les plus volumineux et/ou les plus longs des prêts. Ce modèle garantit d'une part un financement stable et prévisible pour les organismes de logement social et, d'autre part, la soutenabilité financière et la sécurité des fonds confiés, assurées par la gestion prudentielle de la Caisse des Dépôts. Cette spécificité française fonde la résilience du modèle économique du logement social.

Ces prêts occupent une place centrale dans le modèle du logement social car ils conditionnent :

- le conventionnement des opérations aux aides personnalisées au logement (APL), qui favorisent la solvabilité des ménages et la sécurisation des revenus locatifs pour les bailleurs ;
- les loyers pratiqués par les bailleurs (PLAI, PLUS, PLS) ;
- l'accès aux avantages fiscaux présentés *supra*, sous forme de TVA réduite et d'exonération de TFPB.

Les prêts doivent être garantis à 100 % pendant toute leur durée par les collectivités territoriales, leurs groupements ou à titre subsidiaire, par la CGLLS.

**La Banque des Territoires propose trois grands types de prêts à la construction destinés aux organismes de logement social, différenciés selon les niveaux de loyers visés et les publics logés :**

- le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI), qui permet de financer des logements à très bas loyers destinés aux ménages les plus modestes[119];
- le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS), qui permet de financer des logements destinés à des ménages modestes[120];
- enfin, le Prêt Locatif Social (PLS), qui s'adresse aux opérations produisant des logements à loyers accessibles à des ménages aux ressources modérées[121].

La CDC est le distributeur exclusif des prêts PLUS/PLAI et refinance tous les PLS qui peuvent être également distribués par d'autres banques ayant signé une convention avec la CDC.

[119] Articles R.331-1 et suivants du CHH.

[120] Articles R.331-14 et suivants du CCH.

[121] Articles R.331-76-5-1 et suivants du CCH.

À ces trois prêts s'ajoute le PLI[122], qui finance la production de logements à loyers intermédiaires.

Pour l'ensemble de ces prêts, le taux d'intérêt est révisable, selon des modalités prévues par contrat, et indexé sur le taux du livret A. À chaque variation du taux du livret A, à la hausse comme à la baisse, les bailleurs sociaux ont la possibilité de lisser cette variation sur l'ensemble des échéances restantes en faisant varier le taux de progression des annuités dans le même sens : il s'agit du mécanisme dit de « *double révisabilité* ».

**Encadré 13 : Le mécanisme de double révisabilité**

La double révisabilité permet de réduire l'amortissement des prêts pendant les périodes de hausse du livret A et inversement pendant les périodes de baisse. Il permet donc de lisser les décaissements de trésorerie (capital emprunté et intérêts) mais ne permet pas de réduire les charges d'intérêts, ce qui a fortement impacté le résultat comptable des OLS lors de la hausse du taux du livret A à compter de 2023.

Pour amplifier les réductions d'annuités, la CDC propose également un service de réaménagement de la dette aux OLS.

*Source : Banque des Territoires (2025).*

Les prêts sur Fonds d'épargne présentent les caractéristiques suivantes :

**Tableau 36 : Caractéristiques des prêts aux bailleurs sociaux financés sur Fonds d'épargne**

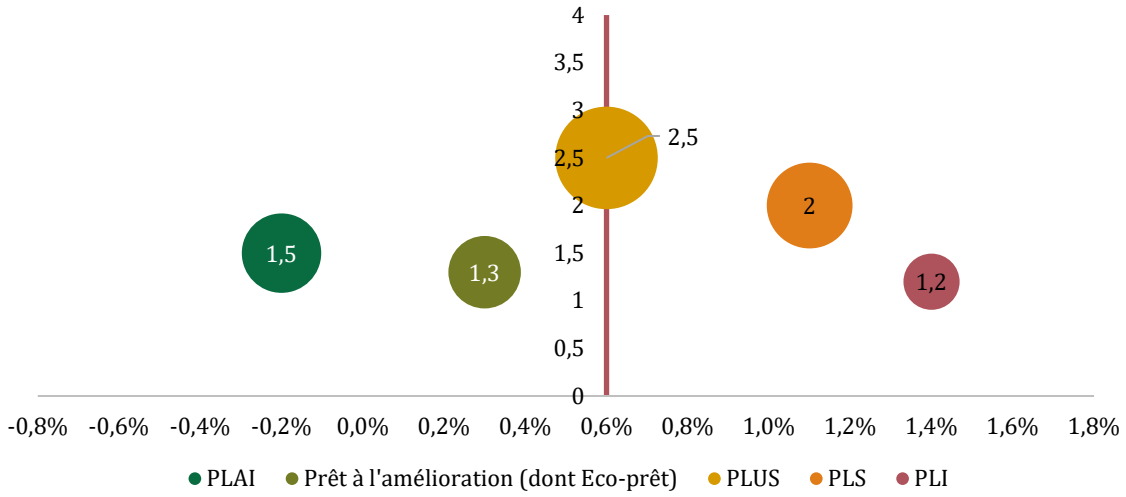
| Produit | Taux 2025 | Quotité du prix de l'opération finançable par prêt règlementé | Durée d'amortissement | Canal de distribution |
|---|---|---|---|---|
| PLAI | TLA – 20 pb | Jusqu'à 100 % (hors subventions) | 40 à 60 ans | Banque des territoires |
| PLUS | TLA + 60 pb | Jusqu'à 100 % (hors subventions) | 35 à 50 ans | Banque des territoires |
| PLS | TLA + 111 pb | Minimum 50 % | 30 à 40 ans | Banque des territoires et réseau bancaire |
| PLI | TLA + 140 pb | - | 15 à 40 ans | Banque des territoires et réseau bancaire |

*Source : Code de la construction et de l'habitat.*

La tarification proposée, en fonction de la valeur sociale et environnementale des projets, et non pas du risque ou du statut de la contrepartie, permet d'inciter et de soutenir la réalisation d'opérations les plus « vertueuses ». Ce mécanisme de tarification permet d'opérer une certaine péréquation sur le territoire (les opérations les plus coûteuses, en zone tendue, étant celles qui bénéficient le plus de l'avantage de taux du fait de l'emprunt plus important) et d'internaliser les externalités positives : les prêts dont les taux sont les plus faibles permettent de financer les prêts aux politiques prioritaires dont les marges peuvent être inférieures au coût de la ressource du Fonds d'épargne. Ainsi, au sein des financement au logement social, les prêts pour la construction de logements très sociaux (PLAI) ou pour la rénovation thermique sont octroyés à perte (TLA - 20 pb pour les PLAI), sont compensés par ceux au logement les moins sociaux (TLA + 111 pb) et intermédiaires (TLA + 140 pb). Cette gamme de prêts permet *in fine* de structurer une offre de logements adaptée à la diversité des besoins sociaux sur les territoires.

[122] Articles D. 391-1 à D. 391-9 du CCH, arrêtés du 6 mars 2001 définissant le régime des prêts et relatif à la définition du prix de revient des opérations.

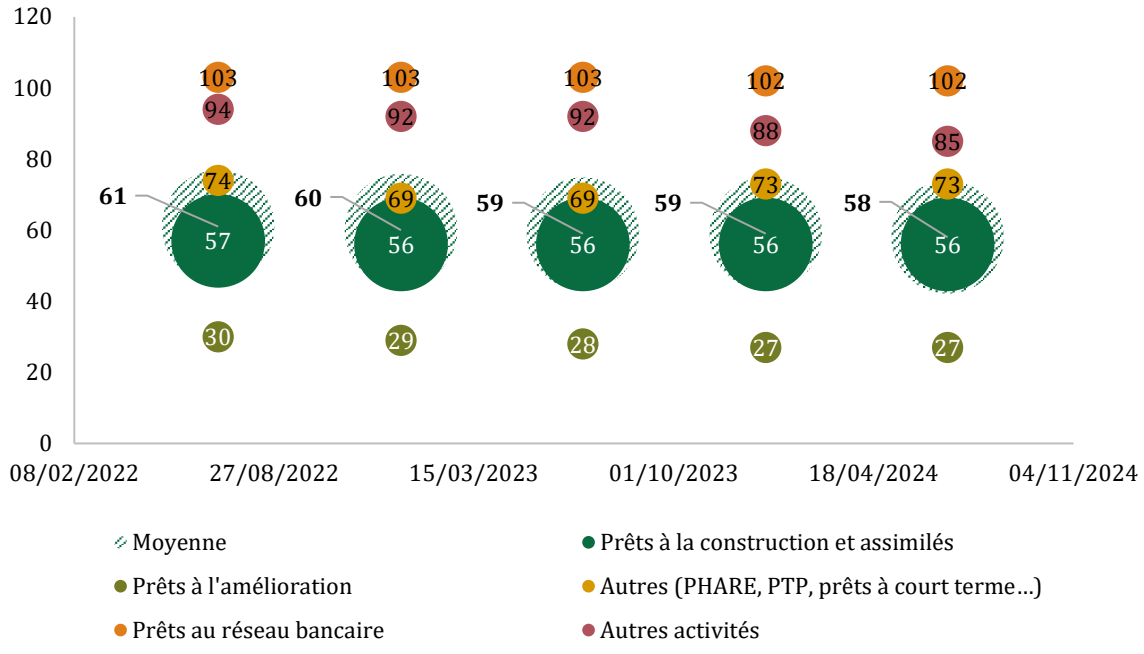
**Graphique 58 : Signatures de prêts sur Fonds d'épargne au 30 juin 2025 (encours, en Md€, en fonction du taux servi, en % par rapport au TLA))**




*Source : Comité du Fonds d'épargne (2025). Note : l'axe des abscisses correspond à la tarification appliquée sur la base du taux du Livret A. Ainsi, les prêts plus sont distribués à TLA+60 points de base.*

**Depuis 2020, la marge du Fonds d'épargne tend à se réduire,** notamment du fait de la montée en charge des prêts à l'amélioration et à la rénovation énergétique (Eco-prêt, proposé depuis 2009), distribués en dessous du coût de la ressource. La marge moyenne de l'encours total des prêts a ainsi diminué de 3 points de base entre 2022 et 2024, passant de 61 pb à 58 pb. La marge moyenne des prêts à la construction, qui sont ceux destinés au logement social neuf, tire de fait cette marge globale vers le bas, avec une valeur moyenne inférieur (56 pb en 2024) alors qu'ils représentent l'essentiel du volume de l'encours.

**Graphique 59 : Marge moyenne des encours par type de prêts indexés sur le TLA (en pb)**

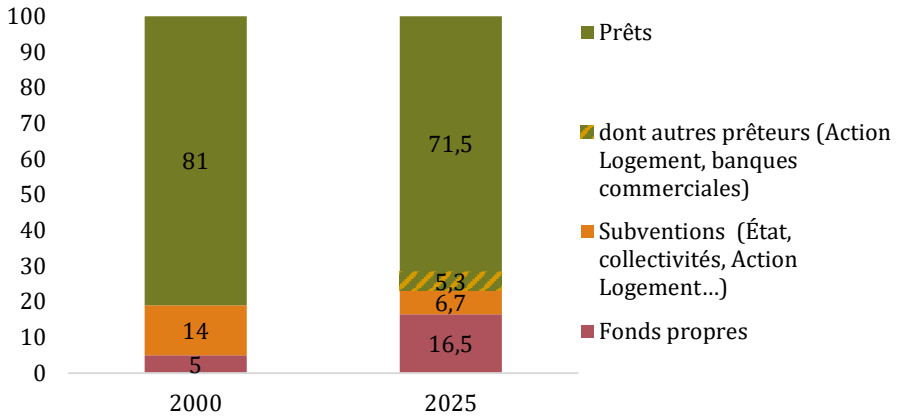



*Source : Comité du Fonds d'épargne (2025).*

**Les prêts sur Fonds d'épargne assurent, d'après la Banque des Territoires, 71,5 % du financement d'une opération type de construction d'un logement social.** Cette part tend à reculer, compensée par une mobilisation plus élevée des fonds propres des bailleurs. En 2019 et toujours d'après la Banque des Territoires, les prêts sur Fonds d'épargne représentaient 72,1 % du financement d'une opération type.

Il n'existe pas de base statistique continue permettant de retracer la structure de financement type d'une opération neuve. À défaut, l'USH indique qu'en 2000, tous prêts confondus (et donc sans pouvoir isoler les prêts sur FE des autres prêts commerciaux), la part du financement bancaire d'une opération s'élevait à 81 %. Celle-ci s'élève à 76,8 % en 2025, d'après la Banque des territoires.

**Graphique 60 : Structure de financement type d'un logement social (en % du total)**




*Source : USH (2025), Les HLM en chiffres, d'après SIAP, et Banques des territoires (2025), données issues des prêts distribués.*

**Encadré 14 : La gestion du Fonds d'épargne par la Caisse des Dépôts et Consignations**

La CDC gère pour le compte de l'État le Fonds d'épargne, dont l'un des premiers objectifs est de financer le logement social et la politique de la Ville. Le Fonds d'épargne permet la distribution de prêts réglementés par le CCH pour la construction neuve et la réhabilitation de logements sociaux à partir de la collecte de l'épargne règlementée (Livret A, LEP, LDDS).

La CDC est à la fois le premier financeur du secteur (la CDC détient environ 75 % de la dette de long terme des OLS) mais fait également figure de premier partenaire du secteur. La gestion du mandat du Fonds d'épargne en fait un interlocuteur privilégié de l'écosystème du logement social (USH, fédérations, ministères, DHUP, CGLLS, groupes OLS, etc.).

La Banque des Territoires est une direction de la CDC composée notamment de deux directions en lien avec la clientèle OLS : la Direction des Prêts est chargée d'adapter et de concevoir l'offre à destination des bailleurs sociaux, tandis que la Direction du Réseau Territorial a pour but d'être présente dans l'ensemble des régions françaises (incluant l'Outre-Mer) afin d'assurer un rôle commercial de distribution des offres de financement.

Le mandat du Fonds d'épargne est sous tutelle du ministre chargé de l'économie, gérée par la direction du Trésor, qui fixe le cadre d'intervention et de gestion de la ressource centralisée à la CDC.

*Source : Caisse des Dépôts et Consignations (2025).*

Le modèle de financement du logement social sur Fonds d'épargne permet de réaliser des opérations difficiles à équilibrer financièrement, en particulier avec le renchérissement du foncier et des coûts de construction, notamment par l'octroi de prêts très longs sur le foncier[123], non proposés par l'offre concurrentielle bancaire. Plus largement, la gamme de prêts aux OLS a été fortement enrichie ces dernières années pour répondre aux besoins des bailleurs, accélérer les opérations de construction et de rénovation, et inciter au développement de modèles économiques innovants.

### 3.3.2. Les prêts règlementés induisent un avantage de taux de long terme pour les bailleurs

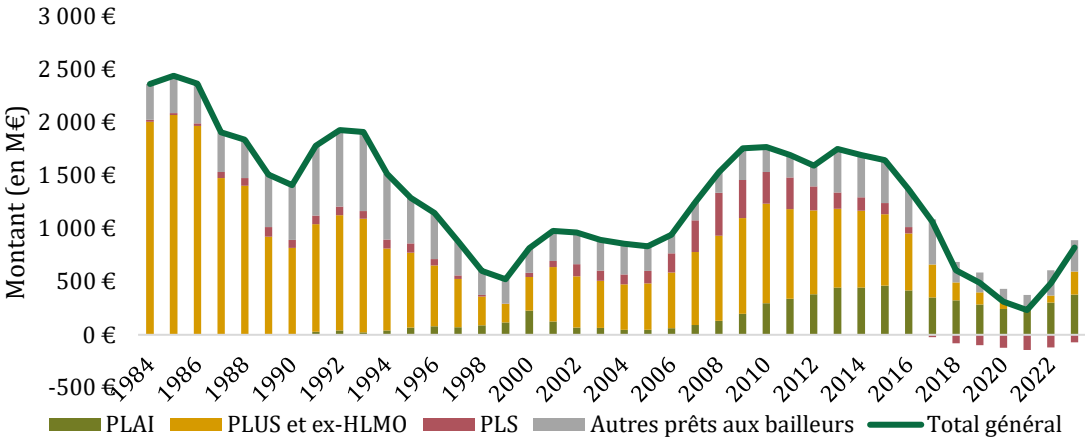
La distribution de prêts sur Fonds d'épargne dont les montants sont inférieurs aux taux de marché - bien qu'ils n'aient pas d'équivalents commerciaux -, génère un avantage de taux comptabilisé dans le Compte du logement comme une des dépenses publiques en soutien aux bailleurs. Dans la mesure où elle correspond à l'écart qui peut exister entre deux taux, il s'agit d'une dépense « virtuelle » qui ne correspond à aucun décaissement de la part de la puissance publique. Elle constitue toutefois un « équivalent-subvention » de long terme pour le bailleur. Sa dynamique est tributaire des taux de marché et de l'encours de prêts consentis aux bailleurs. **Cet avantage de taux représente, en 2024, 1,17 Md€**[124]**.**

**Encadré 15 : Mesure de l'avantage de taux**

L'avantage de taux (ou avantage absolu, en euros) est le produit entre le montant des prêts aidés accordés et l'avantage unitaire (en %). Ce dernier mesure l'économie réalisée (ou « équivalent-subvention ») pour un euro emprunté avec l'emprunt aidé plutôt qu'avec un emprunt concurrentiel sur toute la durée de l'emprunt. Cet avantage est théorique et repose sur une estimation.

*Source : SDES (2024), Compte du logement 2023*

**Graphique 61 : Evolution de l'avantage de taux tiré des prêts sur Fonds d'épargne, 1984-2023**




*Source : CSL (2023), Aides au logement, filière : bailleurs sociaux.*

[123] Les prêts du Fonds d'épargne destinés à financer la part du foncier dans les opérations de production de logements sociaux agréés (PLAI, PLUS, PLS) peuvent être distribués avec une maturité maximale fixée à 80 ans sur l'ensemble du territoire depuis 2023. Le Fonds d'épargne distribue également des prêts dits « GAIA » dédiés au financement d'acquisitions foncières et d'opérations de viabilisation (dans l'optique d'y réaliser à terme des logements sociaux) avec une maturité jusqu'à 80 ans sur certains segments (GAIA Habitat Social, GAIA Bail Réel Solidaire, GAIA Sobriété Foncière).

[124] CSL (2024).

### 3.3.3. La quasi-totalité de l'encours de prêts du Fonds d'épargne au logement social est indexé sur le taux du Livret A, qui recherche un équilibre entre préservation de la collecte et protection des bailleurs

**Le livret A constitué la clef de voûte de ce modèle de financement.** Créé en 1818, le Livret A est un produit d'épargne réglementée, régi par les articles L. 221-1 à L. 221-9 du code monétaire et financier (CMF). La fixation de son taux d'intérêt, de même que la détermination des frais de gestion de la Banque des territoires et du réseau bancaire, relèvent du pouvoir réglementaire de l'État. Il peut aujourd'hui être distribué par toutes les banques. Sa distribution a été généralisée le 1er janvier 2009, alors que jusqu'à cette date, seuls La Banque Postale et le réseau des caisses d'épargne pouvaient le proposer.

La formule de calcul du Livret A a été révisée par l'arrêté du 14 juin 2018 et est entrée en vigueur en 2020[125]. La formule est définie, après arrondi au dixième de point le plus proche ou à défaut au dixième de point supérieur, comme la moyenne semestrielle du taux d'inflation hors tabac et des taux interbancaires à court terme (€STR), assortie d'un taux plancher de 0,5%. :

$$Taux\ Livret\ A = Max(\frac{€STR_{6\ derniers\ mois} + IPC\ hors\ tabac_{6\ derniers\ mois}}{2}\ ; 0{,}50\%)$$

Avant sa révision en 2020, la formule de calcul du TLA en vigueur depuis 2016 était égale au maximum, arrondi au quart de point le plus proche, entre la moyenne semestrielle de l'inflation et du taux EONIA d'une part, et la moyenne semestrielle de l'inflation augmentée de 0,25% d'autre part. Les réformes successives intervenues depuis 2009 ont progressivement rapproché le taux du Livret A des taux de marché, par sa révision bisannuelle plus fréquente qu'auparavant, et par le moindre poids de la composante « inflation » dans le calcul de sa formule. **Avec la suppression de son plancher inflation, la formule de calcul du TLA a été modifiée en 2018 dans un sens favorable au secteur en période de taux courts très inférieurs à l'inflation.**

**Le taux est révisé chaque semestre :**

- le 15 janvier, pour un taux applicable au 1er février (l'indice des prix à la consommation définitif de décembre est connu le 14 janvier) ;
- le 15 juillet, pour un taux applicable au 1er aout (l'indice des prix à la consommation définitif de juin est connu le 14 juillet).

Avant chaque échéance, le Gouverneur de la Banque de France transmet au Ministre chargé de l'économie le résultat de la formule de calcul du taux du Livret A ainsi que son avis sur la fixation du taux. Le Gouverneur a en effet la possibilité de proposer au Ministre de déroger à la formule de calcul si des circonstances exceptionnelles le justifient, c'est-à-dire lorsque l'application de la formule conduit à un nouveau taux ne permettant pas de préserver globalement le pouvoir d'achat des épargnants[126]. Cette proposition n'est pas contraignante.

**Les principales évolutions récentes ont porté sur :**

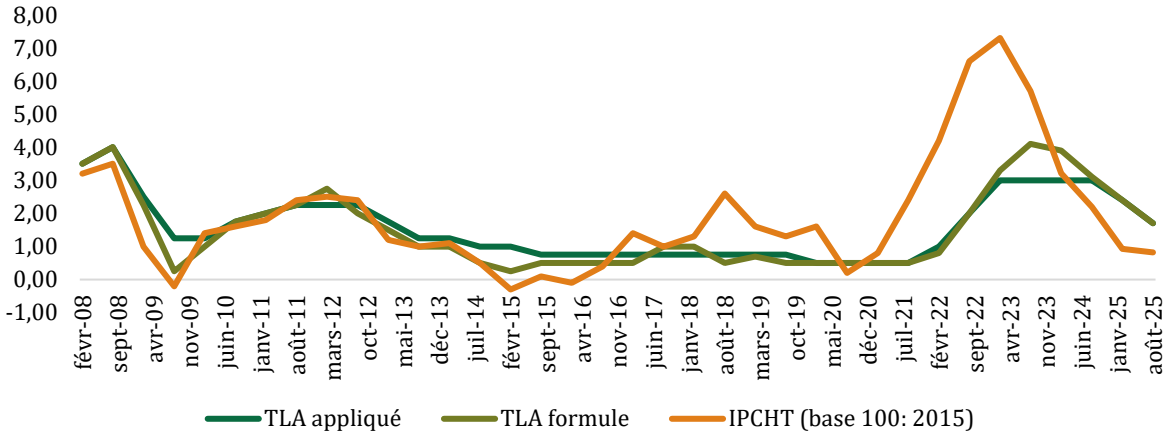
- une rémunération maintenue de manière dérogatoire à 0,75% du 1er février 2018 au 31 janvier 2020 ;
- du 1er février 2020 au 31 janvier 2022, le taux plancher s'est appliqué (0,5%) compte tenu de l'environnement de taux très bas voire négatifs ;

[125] L'arrêté du 27 janvier 2021 n'a fait que corriger des incohérences rédactionnelles.

[126] Article L. 221-2 du CMF.

- **le gel du taux avec une rémunération maintenue de manière dérogatoire du 1er août 2023 au 31 janvier 2025 à 3%.** Le calcul du taux avec l'application de la formule aurait porté le taux du livret A à 4,1 % en 2023. L'objectif de ces dérogations à la formule théorique était de limiter le coût du crédit pour les bailleurs sociaux[127]. La direction générale du Trésor a estimé que le gel du taux du livret A (TLA) à 3 % pendant 18 mois a permis une économie de charges d'intérêts estimée à 1,5 Md€ sur 2023 et 2024.
- le taux du TLA a depuis amorcé sa décrue, avec un taux à 2,4 % en février 2025, dans un contexte de détente monétaire. Cette date marque le retour à l'application de la formule de calcul. Le TLA s'établit à 1,7 % depuis juillet 2025.

**Graphique 62 : Evolution du TLA appliqué, du TLA théorique et de l'inflation (2008-2025)**




*Source : Banque des Territoires. Note : Indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT).*

**Créé en 1982, le livret d'épargne populaire (LEP)** a pour objectif d'aider les personnes aux revenus les plus modestes à épargner dans des conditions permettant de maintenir leur pouvoir d'achat. Sa détention est autorisée sous conditions de ressources.

La modification du taux du livret A affecte la rémunération du LEP. D'après l'arrêté du 27 janvier 2021 relatif aux taux d'intérêt des produits d'épargne réglementée, le taux du LEP est égal au chiffre le plus élevé entre le taux des livrets A majoré d'un demi-point et l'inflation. L'objectif de cette formule est de protéger les épargnants les plus modestes de la hausse des prix.

$$Taux\ du\ LEP = Max\ (taux\ du\ Livret\ A + 0{,}5\% \ ;\ IPC\ hors\ tabac_{6\ derniers\ mois})$$

Les échéances annuelles de révision du TLEP sont les mêmes que celles du Livret A. Le Gouverneur de la Banque de France peut proposer une dérogation à la formule et des révisions du taux dans les mêmes conditions que pour le Livret A.

**Les principales évolutions récentes ont porté sur :**

- une rémunération maintenue de manière dérogatoire à 6 % en juillet 2023 contre un taux de 5,6 % par application de la formule réglementaire ;
- un relèvement du plafond du LEP de 7 700 € à 10 000 € à partir d'octobre 2023 ;
- une nouvelle dérogation à la formule réglementaire en janvier 2024 pour fixer un taux à 5 % alors que la formule aurait établi ce dernier à 4,4 % ;

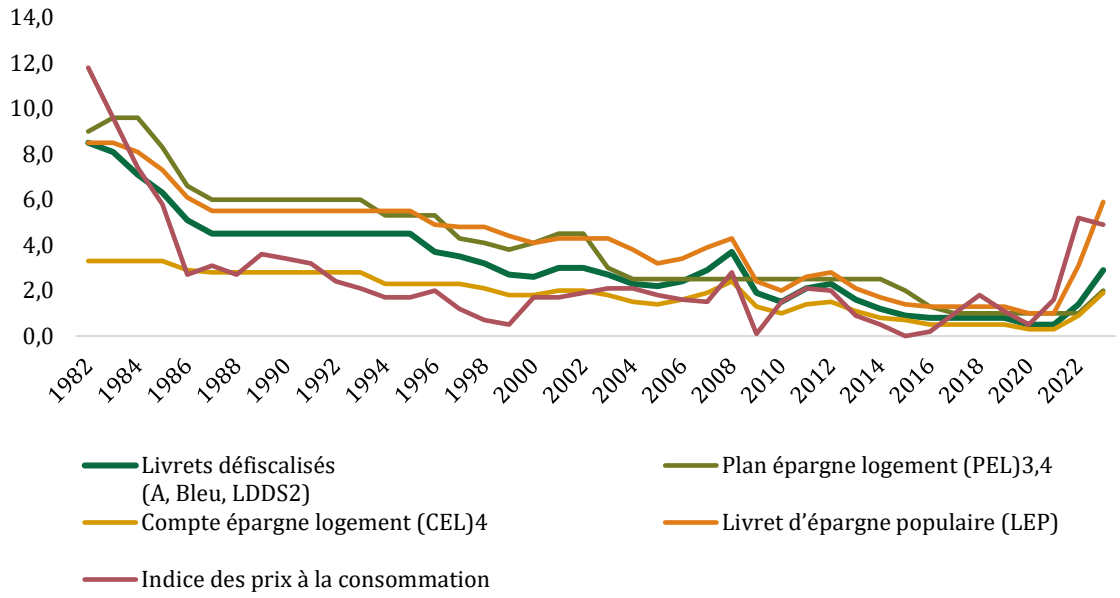
[127] Banque des territoires (2025), *Perspectives.*

- une nouvelle dérogation à la formule réglementaire en février 2025 pour fixer un taux à 3,5 % alors que la formule aurait établi ce dernier à 2,9 %.

**Le financement du logement social à partir du Livret A, du LDDS et du LEP impose un équilibre entre la rémunération des épargnants et la préservation de la santé financière des bailleurs, très exposés à la variation de taux du fait de leur encours de dette.** La fixation du TLA doit en effet garantir que les revenus générés par les prêts couvrent les coûts de gestion et permettent une rémunération du capital mobilisé. Toutefois, l'attractivité de ces livrets réglementés dépend non seulement du niveau absolu de rémunération fixé par la puissance publique, ou de l'écart avec l'inflation, mais aussi de l'écart comparatif des taux pratiqués avec ceux offerts pour d'autres placements.

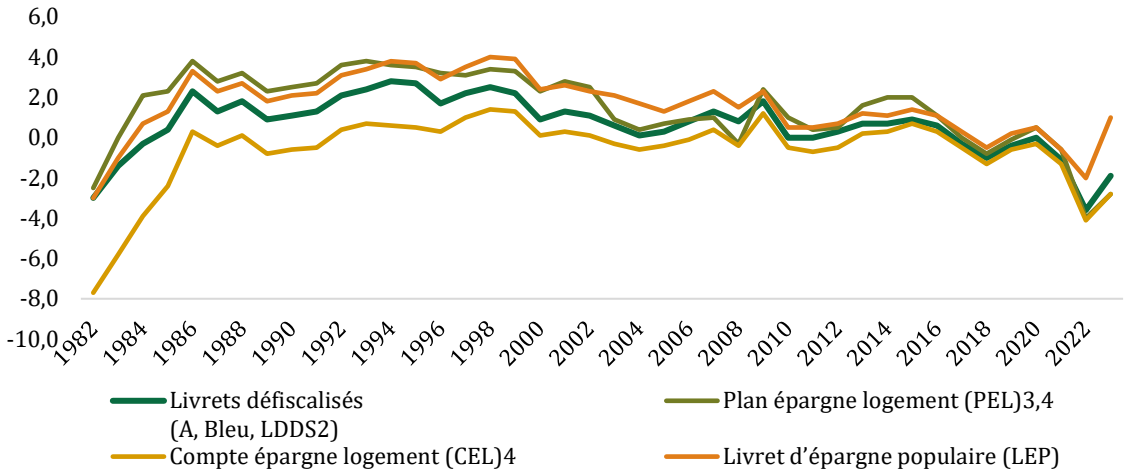
De fait, les livrets défiscalisés présentent aujourd'hui un taux de rendement nominal et réel brut moyen supérieur à celui d'autres produits comme le CEL ou du PEL (cf. graphique 63 et graphique 64).

**Graphique 63 : Taux de rendement nominal brut moyen des différents livrets depuis 1982**




*Source : Insee (2024), Performance des placements à rendements réglementés. Champ : Avant impôts et prélèvements sociaux ; France métropolitaine jusqu'en 1989, France depuis 1990.*

**Graphique 64 : Taux de rendement réel brut moyen des différents livrets depuis 1982**

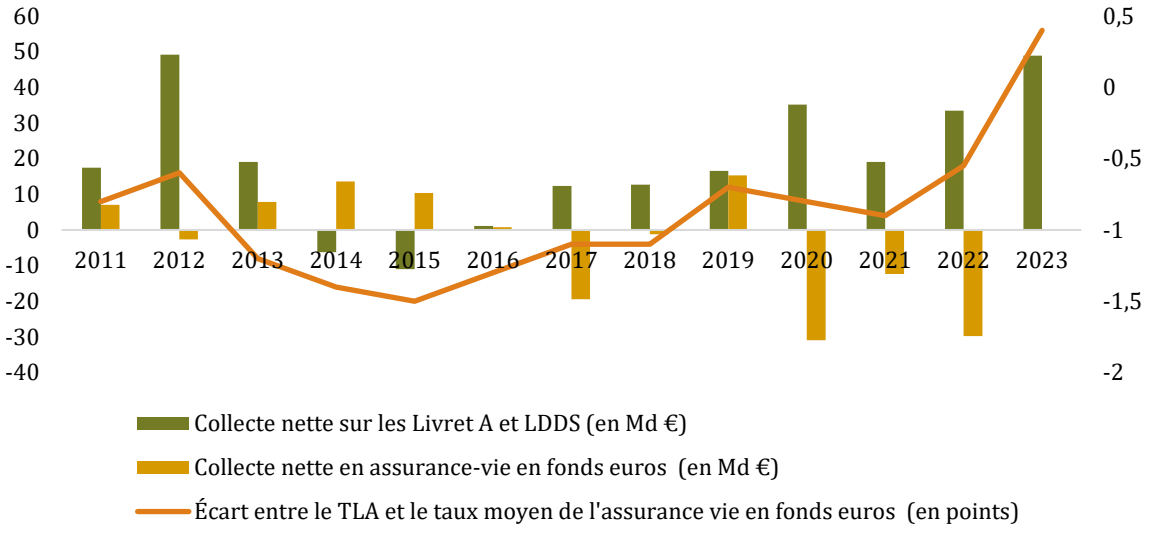



*Source : Insee (2024), Performance des placements à rendements réglementés. Champ : Avant impôts et prélèvements sociaux ; France métropolitaine jusqu'en 1989, France depuis 1990.*

Les travaux de la direction générale du Trésor ont mis en évidence **la sensibilité de la collecte des livrets A et LDDS relativement à l'écart de taux qui peut exister avec les principaux produits d'épargne similaires**. L'attractivité du TLA influence le choix d'allocation des ménages entre les différents supports d'épargne, en particulier ceux aux profils de risque proches. Lorsque le TLA est plus attractif que les autres produits, la collecte sur les livrets réglementés tend à croître, et avec elle, le montant des liquidités centralisées au Fonds d'épargne. En particulier, l'écart entre le TLA et le rendement de l'assurance vie en fonds euros, qui bénéficie également d'une garantie en capital et d'une liquidité souple, apparait comme un facteur explicatif du niveau de collecte sur les livrets A.

Y compris dans la perspective d'une collecte future inchangée, la probable diversification et massification de l'activité de prêts à partir du Fonds d'épargne est une limite à prendre en compte s'agissant du financement disponible pour le logement social : cette ressource peu contrainte n'est pour autant pas illimitée.

**Graphique 65 : Sensibilité de la collecte règlementée relativement à l'assurance vie en fonds euro**




*Source : Direction générale du Trésor.*

**Les dépôts collectés sur les Livrets A et LDDS par les établissements bancaires sont actuellement centralisés à 59,5 % (taux 2024) auprès de la Caisse des dépôts et consignations[128].** Ce taux de centralisation s'élève à 50 % s'agissant du LEP[129]. Le taux moyen global de centralisation a été conçu pour garantir à tout moment la disponibilité des ressources du Fonds d'épargne en vue d'assurer le financement du logement social et de la politique de la ville. Le coût de la ressource par la suite tarifée aux bailleurs sociaux dépend dès lors de deux composantes :

- la Banque des Territoires et la CDC appliquent des frais de gestion du Fonds, qui constituent la première strate de la tarification. Les charges d'exploitation du Fonds d'épargne se sont élevées à 195 M€ en 2024[130]. Toutes charges agrégées, ils correspondent à 25 points de base[131] ;
- les banques distributrices conservent la part non centralisée pour assurer la liquidité et perçoivent de la CDC une commission de collecte fixée par décret en Conseil d'État après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations[132], et par arrêté ministériel s'agissant du LEP. **Cette commission s'élève depuis 2016 pour le Livret A et LDDS à 0,3 % de l'encours centralisé par la Caisse[133], et compte pour 30 points de base dans le coût de la ressource refacturée aux bailleurs sociaux.** Elle est de 0,4 % s'agissant du LEP[134]. Le versement de ces deux commissions est supporté par le Fonds d'épargne.

L'autre partie des ressources du Fonds centralisées par la CDC qui n'est pas transformée en prêts, environ la moitié du total, est investie en actifs financiers, afin de contribuer à la rémunération de l'épargne et d'assurer sa liquidité, tout en finançant l'économie. Le portefeuille d'actifs financiers de la Caisse totalisait 216,6 Md€ en 2024[135]. L'État reçoit un dividende annuel à partir du résultat financier du Fonds d'épargne. Depuis 2007, la Caisse des Dépôts a versé plus de 7,4 Md€ au budget de l'État au titre des résultats du Fonds d'épargne[136].

[128] Article L. 221-5 du CMF et décret n° 2011-275 du 16 mars 2011 relatif à la rémunération des réseaux collecteurs du livret A et du LDDS, au régime de centralisation des dépôts collectés, et à la rémunération du LEP. Ce dernier prévoit un taux de centralisation de 65,5 %.

[129] Décret n° 2016-164 du 18 février 2016 relatif au régime de centralisation des dépôts collectés au titre du LEP.

[130] CDC, *Rapport annuel sur le Fonds d'épargne 2024*.

[131] Le coût de la ressource est évalué à 55 points de base par la Direction générale du Trésor, auxquels on retranche les 30 pb correspondant au commissionnement des établissements de crédit.

[132] Article L. 221-6 du CMF.

[133] Article 6 du décret n° 2011-275.

[134] Article 1 de l'arrêté du 11 décembre 2015 relatif à la rémunération des établissements de crédit versée en application de l'article R 221-64 du code monétaire et financier.

[135] CDC, *Rapport annuel sur le Fonds d'épargne 2024*.

[136] CDC (2025), *Une épargne utile.*

**Encadré 16 : Le prélèvement de l'État sur le résultat du Fonds d'épargne**

Le résultat du Fonds d'épargne, géré par la Caisse des Dépôts d'après les articles L. 221-5 et L. 518-2 du code monétaire et financier, fait l'objet d'un prélèvement annuel par l'État assimilable à un dividende. Ce prélèvement est effectué au titre de la rémunération de la garantie implicite que l'État apporte aux dépôts centralisés du Livret A, du LDDS et du LEP, ainsi que de la mise à disposition du Fonds d'épargne au service des politiques publiques. Le montant du versement à l'État est déterminé chaque année en loi de finances, sur la base de l'excédent net dégagé par le Fonds d'épargne après couverture des risques, des charges de structure et des besoins prudentiels.

Le prélèvement constitue une des trois contributions de la CDC au budget de l'État au titre de ses résultats, au côté :

- du versement au titre du résultat de la Section générale ;
- de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés.

Au titre de l'exercice 2023, l'État a perçu en 2024 508 M€ de prélèvements, contre 600 M€ pour 2022 au titre du fonds d'épargne. L'ensemble des trois contributions de 2023 a totalisé 2,1 Md€. Ce mécanisme est précisé dans le compte spécial « *Avances à divers services de l'État ou organismes gérés par la Caisse des Dépôts* », et détaillé chaque année dans le Rapport annuel du Fonds d'épargne, annexé au rapport financier de la Caisse des Dépôts.

*Source : CMF ; Caisse des Dépôts et Consignations (2024 et 2025), Rapport annuel du Fonds d'épargne ; Chiffres clés.*

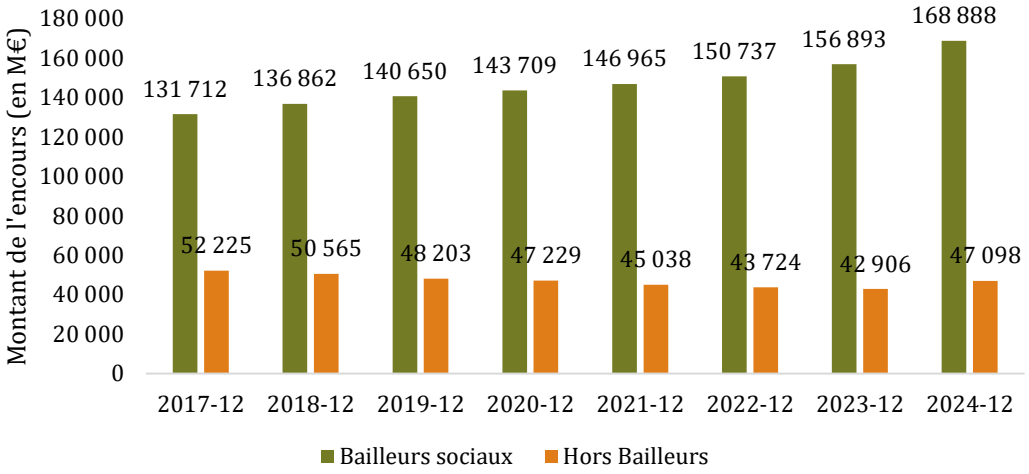
**Au 31 décembre 2024, l'encours total de l'épargne réglementée a atteint 685,3 Md€, représentant toutefois seulement 10,7 % des placements financiers des ménages (*ibid.*).** L'encours total du Livret A et LDDS s'est élevé à 603,1 Md€, et celui du LEP à 82,2 Md€.

**L'encours centralisé par le Fonds d'épargne s'est élevé à 398,1 Md€ en 2024, soit une hausse de 7,5 % par rapport à 2023 :**

- l'encours centralisé à fin décembre 2024 au titre du Livret A et du LDDS s'est élevé à 357,2 Md€ contre 334,7 Md€ à fin décembre 2023, soit une hausse de 6,7 % (+ 22,4 Md€) ;
- l'encours centralisé à fin décembre 2024 au titre du LEP s'est élevé à 41,0 Md€ contre 35,7 Md€ en décembre 2023, en hausse de 14,7 % (+ 5,3 Md€).

**Parmi cet encours centralisé, l'encours de prêts s'est élevé à 218,8 Md€, dont 192,7 Md€ pour le logement social et la politique de la ville (LSPV, soit 80 %), et 23,5 Md€ pour le secteur public local et la croissance verte (10,7 %).** L'activité « Prêts » de la Banque des territoires a ainsi atteint un niveau de production historiquement élevé, avec 28,1 Md€ de prêts nouveaux signés en 2024 : 15,9 Md€ pour la production et 2,27 Md€ pour la rénovation, le reliquat correspondant à d'autres secteurs d'activité économique et d'intérêt général. Ce niveau exceptionnel de financement s'explique, d'après le rapport annuel du Fonds, par le regain concurrentiel de l'offre proposée dans un contexte de hausse des taux, ainsi que par une réduction concomitante de l'offre de marché sur les longues maturités.

**Graphique 66 : Capital restant dû (CRD) envers la Banque des Territoires**

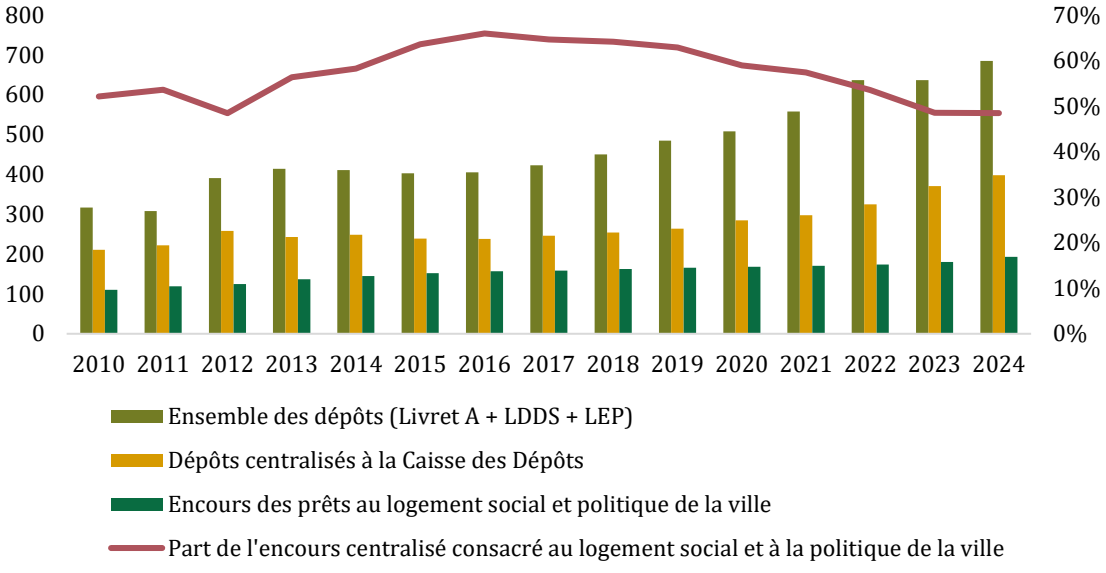



*Source : Banque des Territoires (2025).*

Toujours d'après la Caisse, la ressource issue de l'épargne centralisée a permis de financer 99,1 % du montant des prêts accordés en 2024 par le Fonds d'épargne, les 0,57 % restants l'étant grâce aux ressources mises à disposition par la section générale de la Caisse des Dépôts et 0,31 % grâce aux ressources européennes mises à disposition par la Banque européenne d'investissement et par la Banque du Conseil de l'Europe.

**Le logement social et la politique de la ville constituent le premier poste d'encours de prêts à partir du Fonds d'épargne**. En 2024, ces prêts représentaient 48,4 % de l'encours de collecte règlementée centralisée par la Caisse des Dépôts, et 28,2 % de l'encours total de la collecte règlementée. La part de l'encours dévolu au logement social a diminué depuis 2016, d'abord dans un contexte de taux bas et de faible attractivité de l'offre indexée sur TLA, puis depuis 2020, principalement du fait de la croissance inédite de la collecte, dans une période de hausse du taux d'épargne des ménages.

**Graphique 67 : Encours du Fonds d'épargne et part de l'encours dévolu au logement social et à la politique de la ville (en Md€)**




*Source : Caisse des Dépôts (2025), Rapport annuel sur le Fonds d'épargne 2024.*

**La dynamique de prêts au logement social octroyée ces dernières années par la Banque des territoires et la liquidité disponible sur le Fonds d'épargne traduisent l'absence de contrainte particulière sur l'offre de financement en prêt**. Sur les 20,8 Md€ de prêts octroyés au segment « Logement social et politique de la ville » en 2024, 15,9 Md€ soit 76 % de cette enveloppe l'ont été pour la production de logements sociaux et 2,7 Md€ pour la réhabilitation de logements sociaux, soit 13 %.

**La dynamique de l'offre de prêts « historiques » destinés au logement social témoigne également d'un début de reprise de la production et dans une moindre mesure, de la rénovation.** L'offre de prêts historiques pour la construction et l'acquisition de logements sociaux a progressé de 15 % sur l'année 2024 (8,9 Md€ de signatures) : +15 % pour le PLAI, + 7 % pour le PLUS et + 46 % pour le PLS. S'agissant spécifiquement des rénovations thermiques, 675 M€ d'Éco-prêt ont été signés (en baisse de 15 % par rapport à 2023, mais supérieur au niveau de 2022 qui s'était établi à 620 M€), permettant la rénovation thermique de 39 017 logements sociaux.

**L'exposition des bailleurs aux fluctuations du Livret A, telle qu'elle s'est manifestée en 2023, amène à rebours l'interrogation suivante : les bailleurs produisent-ils davantage en période de taux bas ?**

Les acteurs interrogés par la mission ont souligné que les OLS, qui s'endettent principalement sur Livret A, adoptent plutôt une vision de long à très long terme (à 40 ans, échelle de vie type de l'opération) du fait de la variabilité du taux de référence. Les décisions d'investissement sur le neuf ne sont pas basées sur les taux externes de marché mais davantage sur le taux du livret A à long terme, actuellement estimé à 2 % dans les hypothèses de la Banque des Territoires[137]. Leur vision d'opérateur consiste à estimer l'impact d'un investissement donné sur la santé financière à long terme de la structure. Lors de la période de taux bas, le taux du livret A a également diminué mais dans des proportions plus faibles que le marché. L'autofinancement des bailleurs en a été amélioré (pondéré par l'effet double-révisabilité) et donc la reconstitution des fonds propres. Cela n'engendre pas de décision immédiate d'investissement, mais permet d'augmenter le potentiel financier disponible pour les investissements futurs.

**Au global, le modèle du financement du logement social par le Fonds d'épargne a démontré depuis de nombreuses années sa capacité à soutenir le secteur du logement social dans un rôle contracyclique :** l'offre du Fonds est moins concurrentielle lors des périodes de détente de taux de marché, mais est la seule à même de distribuer de forts volumes de prêts lors de périodes de stress du marché. Le Fonds permet une stabilité nécessaire aux bailleurs pour leur stratégie de long terme, mais également une réactivité en cas de crise : dans la mesure où les prêts sont déployés et gérés pour le compte de l'État, ces derniers peuvent être réaménagés en articulation avec les objectifs de politique publique, dans des quantums massifs et des délais resserrés. C'est ainsi que la maturité a été exceptionnellement allongée de près de 10 ans pour 14,5 Md€ d'encours de prêts en 2018, lors de l'introduction de la RLS[138].

Le Fonds apporte des financements diversifiés aux bailleurs sociaux que le marché ne peut mettre à disposition (volumes, maturités, rentabilité administrée, non-discrimination sur le risque intrinsèque ou le caractère social du loyer, etc.). Sans ce principe de non-discrimination, les charges d'intérêt, et *in fine* les loyers sociaux, seraient fonction du risque du bailleur.

[137] Banque des Territoires (2025), *Perspectives.*

[138] Banque des Territoires (2025).

**L'offre de financement en prêt proposée par la CDC sur ressources du Fonds d'épargne apparaît dès lors aujourd'hui répondre à la demande**. La mission n'a constaté, à l'échelle centrale comme sur le terrain, aucun signe de contrainte de crédit. La diversification récente de la gamme de prêts doit permettre d'adresser plusieurs freins à la réalisation d'opération (cherté du foncier, délai d'obtention d'une garantie, recherche d'investisseurs institutionnels en fonds propres, etc.).

**La mission renouvelle le constat établi par le rapport de 2019 relatif au financement du logement social par le Fonds d'épargne**[139] : le modèle français de financement du logement social repose principalement sur l'endettement par le biais de la CDC, qui demeure le prêteur de référence du secteur en disposant d'un quasi-monopole sur le financement en dette des opérations de construction et de réhabilitation thermique (respectivement 71 % et 61 % de la quotité d'une opération en 2025). D'après la Banque des Territoires, le modèle demeure très sécurisé et ne présente pas de risque majeur, bien qu'un ensemble de cas individuels marquent des difficultés.

### 3.3.4. La diversification de l'offre bancaire à destination du logement social a permis de stimuler l'investissement en cohérence avec les objectifs de politique publique

**En dehors des PLAI, PLUS et PLS, la CDC distribue d'autres prêts réglementés au logement social sur des champs plus concurrentiels, qui ne conditionnent pas le bénéfice des avantages fiscaux**. Ces prêts sont donc ouverts à des financements externes. Le LLI fait figure de cas emblématique de cette offre[140].

La CDC propose une gamme de prêts sur les principaux segments suivants[141] :

- **en matière de rénovation et d'efficacité énergétique :**
  - le prêt à l'amélioration (PAM) est fléché vers l'ensemble des réhabilitations, et tarifé à TLA +0,6 % ;
  - l'éco-prêt est fléché vers l'amélioration de la performance énergétique du parc (rénovation thermique et énergétique) et notamment les opérations « Seconde vie ». Il s'agit d'une sous-catégorie du prêt à l'amélioration ;
  - le prêt Adapteo est un prêt avec la même tarification que l'éco-prêt, bonifié par l'ADEME permettant de financer les travaux de raccordement aux réseaux de chaleur ou les changements de vecteur énergétique vers de la production de chaleur renouvelable collective ;
  - le prêt PLUS Construction Verte : il s'agit d'une offre dédiée au financement des opérations de production de logements locatifs sociaux PLUS sur laquelle est appliquée une baisse de marge de 40 bps (taux du livret A + 0,20 %). Ce prêt à long terme porte sur une durée maximale de 80 ans. L'enveloppe dédiée est de 2 Md € de prêts sur 3 ans (2024-2026) ;
- **en maturités de long terme spécifiques au foncier :**
  - le prêt GAÏA Habitat social dédié au foncier, dont la maturité a été allongée à 80 ans. Il permet le financement de l'acquisition d'un terrain à condition que celui-ci soit mis à bail, au bénéfice d'organismes réalisant des logements sociaux ou des opérations d'accession sociale à la propriété, dans un délai maximal de 2 ans suite à la signature du contrat de prêt. Il est distribué à TLA + 0,60 % ;

[139] IGF et IGEDD (2019),

[140] Le LLI bénéficie d'un taux réduit de TVA à 10 % mais celui-ci n'est pas conditionné à une quotité minimale de financement bancaire par prêts règlementés, comme c'est le cas pour le PLS notamment.

[141] Ministère du logement (2024), *Les aides financières au logement.*

- le prêt foncier court terme (GAIA CT) : il est destiné au portage et à la constitution de réserves foncières, afin d'y réaliser à terme des logements sociaux, dans une proportion minimale de 25 % du programme immobilier. Il s'agit d'un prêt sur 15 ans maximum, distribué à TLA + 0,60 % ;

- **à destination de publics ou d'opérations spécifiques :**
  - le prêt Revitalisation urbaine (PRU), fléché vers les QPV ;
  - le prêt Habitat Amélioration Restructuration Extension (PHARE) : il s'agit d'une offre de prêt à taux fixe ou variable dédiée au financement de projets immobiliers destinés à des populations spécifiques : personnes âgées, personnes handicapées, jeunes, mineurs et gens du voyage. Il est ouvert aux EPCI, personnes de droit privé à but non lucratif, organismes HLM et établissements publics. Sa maturité est portée jusqu'à 40 ans pour la construction, 50 ans pour la partie foncière. Il est distribué à TLA + 0,60 % ;
  - le prêt Logement de Fonction (PLF) : il s'agit d'une offre de prêt dédiée au financement de logements de fonction en faveur des policiers, gendarmes, pompiers, personnels hospitaliers. La durée du prêt peut aller jusqu'à 50 ans pour la partie foncière. Le taux du prêt est celui du livret A + 1,00 % et il peut financer jusqu'à 100 % du besoin d'emprunt ;
  - le prêt Tonus : il s'agit d'un véhicule d'investissement en soutien aux projets de construction en zones tendues (Abis à B1). Ce véhicule est doté d'une capacité d'investissement d'1 Md€ dédié à des montages en démembrement de propriété. 100 % du coût de l'usufruit peut être financé par des prêts sur fonds d'épargne pendant la durée de l'usufruit (de 15 à 20 ans) pour un minimum de 15 logements. Les prêts accordés sont aux mêmes taux que les PLS et PLI.

- **pour l'aménagement du financement bancaire :**
  - le prêt Duoz est fléché vers le préfinancement des opérations dans l'attente de l'obtention de la garantie pour leur prêt principal. Il a été ouvert aux organismes de foncier solidaire (dans le cadre du prêt dit « GAIA Bail Réel Solidaire ») afin d'apporter de la souplesse à ces opérations ;
  - le prêt « Transfert de patrimoine » (PTP) permet le financement du transfert de patrimoine et le rachat de baux dans l'habitat social. La durée du prêt est modulée en fonction de l'opération et le taux est basé sur celui du livret A.

Voici l'évolution du volume de prêts signés sur les principaux postes du logement social et de la politique de la ville :

**Tableau 37 : Prêts accordés par le Fonds d'épargne par segment (en Md€ de prêts accordés)**

| Label Prêt | 2022 | 2023 | 2024 | 2024 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Prêts | Prêts | Prêts | Variation N/N-1 | Variation N/N-2 |
| **Total logement social et politique de la ville (LSPV)** | **11,47** | **12,56** | **20,76** | **65%** | **81%** |
| **Logement locatif social** | **9,93** | **11,34** | **19,08** | **68,3%** | **92,1%** |
| *Production* | *8,06* | *8,73* | *15,90* | *82,2%* | *97,3%* |
| *Réhabilitation* | *1,74* | *2,46* | *2,73* | *10,9%* | *57,1%* |
| *Haut de bilan* | *0,03* | *0,00* | *N.A.* | | |
| *Autres* | *0,10* | *0,15* | *0,45* | *204,2%* | *332,4%* |
| **Habitat spécifique** | **1,02** | **0,85** | **1,26** | **48,6%** | **23,2%** |
| *Habitat pour les jeunes* | *0,25* | *0,21* | *0,33* | *57,5%* | *28,1%* |
| *Logement d'insertion et hébergement* | *0,21* | *0,20* | *0,33* | *58,9%* | *54,5%* |
| *Logement gendarmes et sapeurs-pompiers* | *0,06* | *0,07* | *0,07* | *-0,4%* | *15,7%* |
| *Médico-social* | *0,48* | *0,31* | *0,44* | *44,1%* | *-8,9%* |
| *OFS* | *0,02* | *0,03* | *0,06* | *99,2%* | *267,3%* |
| *Habitat alternatif* | *0,00* | *0,04* | *0,05* | *30,4%* | *1886,4%* |
| **Projet urbain** | **0,13** | **0,12** | **0,27** | **130,9%** | **112,2%** |
| *Aménagement* | *0,02* | *0,01* | *0,13* | *1220,7%* | *502,7%* |
| *Habitat privé dégradé* | *0,01* | *N.A.* | *0,03* | | *305,4%* |
| *Portage foncier* | *0,09* | *0,07* | *0,11* | *64,2%* | *27,3%* |
| *Portage immobilier* | *0,01* | *0,04* | *0,00* | *-98,0%* | *-93,6%* |
| **Refinancement** | **0,38** | **0,25** | **0,15** | **-39,9%** | **-60,6%** |

*Source : Caisse des dépôts et consignations (2025), Rapport annuel sur le Fonds d'épargne 2024. Note : organisme de foncier solidaire (OFS).*

La CDC est également intervenue depuis 2018 en financement des besoins de quasi-fonds propres, par le canal de prêts de haut de bilan (PHB), par l'émission de titres participatifs ou par des remises actuarielles (« *bouclier financier* » de 2023), ainsi qu'en réaménagement de dette :

- des prêts de haut de bilan bonifié (PHB 2.0) : ils sont réservés aux organismes cotisant à la CGLLS. Le PHB 2.0 propose, pendant 20 ans, un taux d'intérêt à 0 % avec un différé total d'amortissement du capital, puis pendant 10 à 20 ans (20 ans pour la construction) un taux du Livret A + 0,60 %, avec amortissement constant ;
- le PHB 2.0 constructions vertes est destiné aux opérations qui visent des surperformances par rapport aux indicateurs carbone obligatoires de la RE 2020 qui ont été retenues dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt en 2023. Les caractéristiques financières sont identiques à celles du PHB 2.0. Il s'agit d'un prêt de haut de bilan deuxième génération, dont le financement est assimilable à des quasi-fonds propres, avec une enveloppe globale de 200 M€. Il propose des maturités jusqu'à 40 ans, avec un taux fixe à 0 % et un différé d'amortissement sur les 20 premières années du prêt.

**L'ensemble des mesures de soutien de la Banque des territoires et de la CDC aux bailleurs est détaillé à la partie 3.5.**

### 3.3.5. L'éco-prêt porté par la Banque des territoires constitue le premier canal de financement de la transition énergétique, en montant, et a permis la rénovation de 8 % du parc depuis sa création

**À l'échelle nationale, le principal dispositif incitatif destiné à financer les travaux de rénovation énergétique du parc social, en montant total, est l'éco-prêt logement social.** L'éco-prêt logement social (éco-PLS) est un dispositif créé en 2009, issu du Grenelle de l'environnement, visant la rénovation thermique du parc de logements sociaux les plus consommateurs en énergie. Il consiste en un prêt bonifié distribué par la Banque des territoires, qui permet aux bailleurs de financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique sur les logements dont la performance énergétique correspond aux classes D, E, F ou G du diagnostic de performance énergétique. Sa tarification varie entre TLA -0.75% et TLA -0.25% en fonction de la maturité.

Sont éligibles à l'éco-prêt les opérations de rénovation énergétique des logements du parc social ayant un niveau de consommation initiale en énergie primaire supérieur ou égal à 180 kWh/$m^2$.an et/ou des émissions de gaz à effet de serre supérieures ou égales à 30 kg $CO^2$eq. /$m^2$.an (classes énergétiques D, E, F ou G), et situées sur le territoire métropolitain. Les opérations d'acquisition-amélioration, financées en PLUS, PLAI ou PLS, peuvent bénéficier de l'éco-prêt logement social pour la partie rénovation énergétique, si celle-ci intervient concomitamment à l'acquisition des logements.

**L'éco-prêt cible ainsi les rénovations permettant un gain énergétique minimal de 40 % et de 80 kWh/$m^2$/an minimum entre les consommations conventionnelles d'énergie primaire du bâtiment avant et après réhabilitation** pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire, le refroidissement, l'éclairage et les auxiliaires. Une étiquette A, B, C, ou D au sens du diagnostic de performance énergétique doit être atteinte après travaux. Enfin, le recours à l'éco-prêt induit l'interdiction d'installation d'une nouvelle chaudière au gaz pour les logements individuels.

Le montant de l'éco-PLS varie de 6 500 € à 33 000 € par logement, en fonction du gain énergétique. Plusieurs bonus permettent de majorer le droit à prêt :

- performance carbone : le prêt peut être majoré d'un montant de 3 000 € par logement si le bâtiment rénové permet un gain d'émission de gaz à effet de serre d'au moins 70 % et qu'il n'a pas de système de chauffage au gaz après travaux ;
- obtention d'un label lié à la qualité du bâtiment : le prêt peut être majoré d'un montant de 2 000 € par logement dès lors que le bâtiment rénové fait l'objet d'un label haute performance énergétique (HPE) rénovation, bâtiment basse consommation (BBC) rénovation ou bâtiment bas carbone (BBCA) rénovation délivré par un organisme de certification ;
- pour les logements bénéficiant de l'agrément du dispositif « **seconde vie** », le montant par logement est porté à son plafond, soit 33 000 € hors bonus. Cette disposition est ouverte aux logements locatifs sociaux dont la consommation énergétique correspond aux classes E, F ou G du diagnostic, et pour lesquels les travaux permettent d'atteindre une étiquette A ou B. Le prêt peut être majoré de 3 000 € en cas de présence d'amiante dans le bâtiment.

**De 2022 à 2024, environ 650 M€ d'Eco-prêt ont été distribués en moyenne chaque année, pour 43 700 logements rénovés en moyenne par an. Les rénovations financées par l'éco-prêt ont permis de diviser en moyenne par près d'un facteur trois la consommation énergétique moyenne des logements.** De 2009 à 2012, 118 000 logements sociaux ont bénéficié de la première et seconde générations de l'Eco-prêt.[142] De 2013 à 2022, environ 300 000 logements sociaux ont été rénovés énergétiquement[143]. Depuis sa création jusqu'en 2024, on peut donc estimer que l'Eco-prêt a permis la rénovation d'environ 505 000 logements sociaux, **soit 9,3 % des 5,4 millions de logements composant le parc social national, outre-mer inclus.**

**Tableau 38 : Rénovations énergétiques financées grâce à l'Eco-prêt**

| Année | Logements réhabilités | Montant d'éco-prêt (en M€) | Coût de revient total des opérations (en M€) | Gain énergétique total en kWh/an | Consommation énergétique moyenne avant travaux (kWh EP/m²/an) | Consommation énergétique moyenne après travaux (kWh EP/m²/an) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2022 | 40 521 | 573 | 2 095 | 551 212 239 | 334 | 110 |
| 2023 | 50 153 | 760 | 2 997 | 670 990 943 | 322 | 114 |
| 2024 | 40 593 | 638 | 2 643 | 544 827 261 | 336 | 117 |
| Janvier à août 2025 | 29 682 | 479 | 1 910 | 347 274 524 | 309 | 118 |

*Source : Banque des Territoires (2025).*

**L'Éco-prêt proposé par la Banque des Territoires a produit des retombées territoriales différenciées**, qui ont principalement bénéficié aux territoires situés dans la partie Nord de l'Hexagone, et plus particulièrement aux communes-bourgs et agglomérations de taille intermédiaire. Les économies d'énergie théoriques liées à la réhabilitation thermique des logements sociaux financée par l'Éco-prêt sont estimées, entre 2013 et 2022, à 7 % de la consommation énergétique totale du logement social[144].

Au total, les économies d'énergie auraient permis de diminuer la facture énergétique théorique des ménages d'environ 287 M€ par an[145]. Ces réductions ont affecté les territoires de manière inégale ; elles dépendent logiquement du nombre de logements réhabilités, des économies d'énergie qui en découlent, et des écarts de prix par combustible. Rapportées au nombre de logements réhabilités, la baisse théorique de la facture énergétique se monte à près de 60 € mensuels par logement.

[142] Ministère du logement (2014), *Financement du logement social, Eco-prêt.*

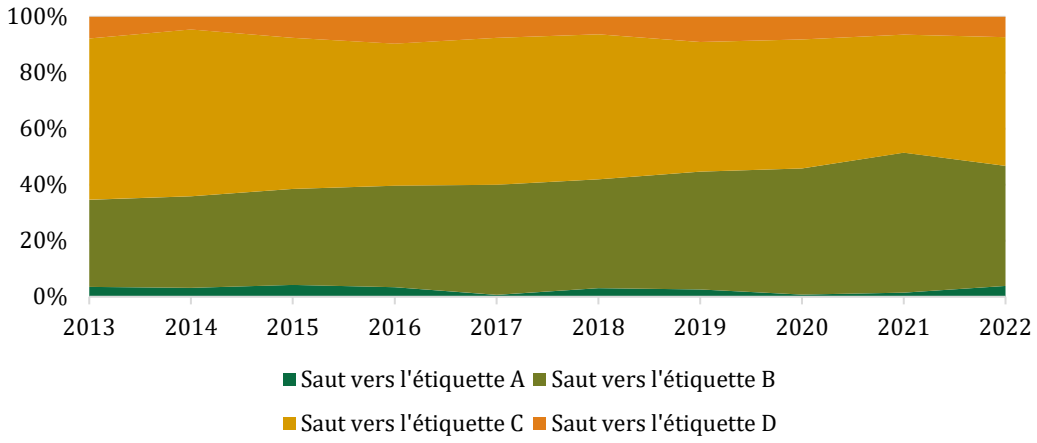
[143] Banques des Territoires (2023), Eclairages n°30, *L'Eco-prêt au logement social.*

[144] Banques des Territoires (2023), Eclairages n°30, *L'Eco-prêt au logement social..*

[145] *(ibid).*

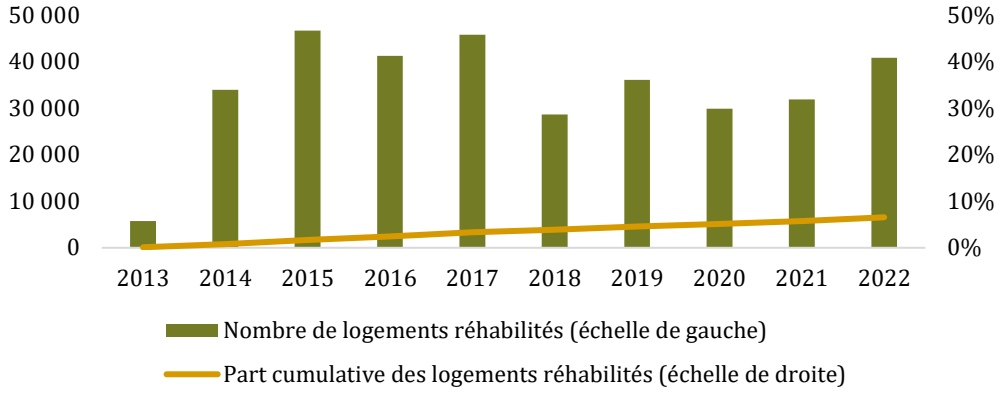
## Annexe II

**Graphique 68 : Sauts d'étiquettes des réhabilitations financées par l'éco-prêt**



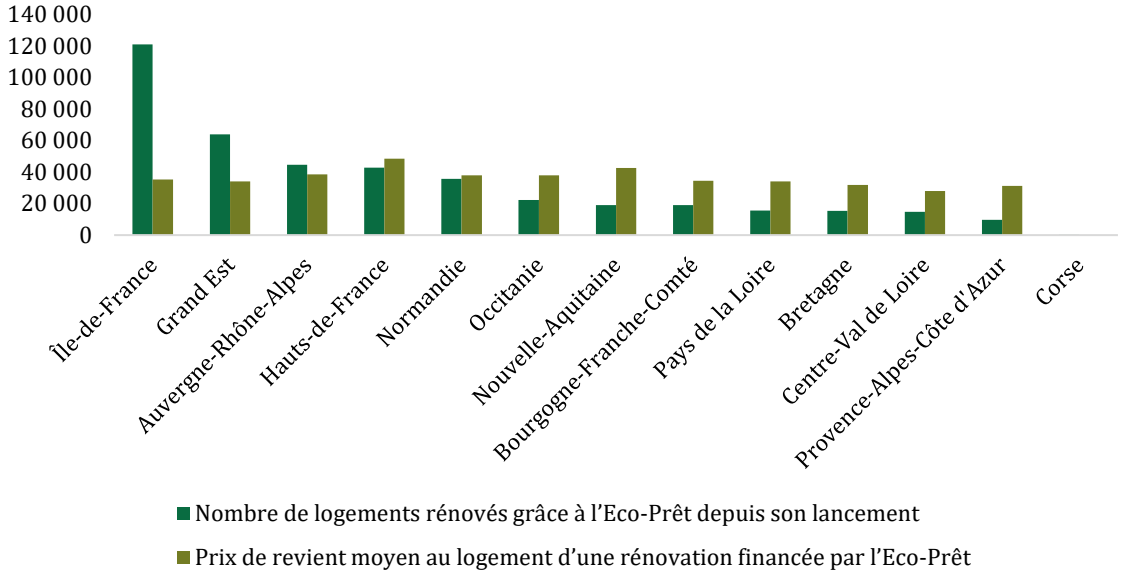

*Source : Banque des Territoires (2024), Perspectives.*

**Graphique 69 : Rénovations énergétiques financées par l'éco-prêt**




*Source : Banque des Territoires (2024), Perspectives.*

**Graphique 70 : Logements rénovés grâce à l'éco-prêt par région (2013-2022)**




Source : Banques des Territoires (2023), Eclairages n°30, *L'Eco-prêt au logement social.*

D'après la Banque des territoires, l'éco-prêt est très sollicité par les OLS et permet de faire levier sur les opérations de réhabilitations énergétiques grâce à sa tarification bonifiée. Le gain énergétique minimal de 40% a permis de cibler en priorité les passoires énergétiques. Au fur et à mesure de la rénovation de ce stock de passoires, les bailleurs soulignent cependant des difficultés techniques d'éligibilité à l'éco-prêt, notamment pour traiter les étiquettes D.

Par ailleurs, la Banque des territoires a déployé gratuitement auprès des OLS **Prioréno Logement Social**, un outil de data science développé en partenariat avec l'USH, Enedis et GRDF. Celui-ci permet aux bailleurs de visualiser la consommation énergétique de leurs bâtiments et les rénovations à prioriser. L'objectif pour le groupe est, à terme, est de proposer un prêt « *à impact réel* », sur la base du suivi de consommation réel assuré par Prioréno.

**La mission encourage les réflexions visant à élargir l'éco-prêt, pour prendre en compte des cas spécifiques comme le raccordement à des réseaux de chaleur urbain, permettre une plus grande éligibilité d'étiquettes DPE, et soutenir les stratégies réhabilitation des OLS (stratégie renouvellement par composant, réhabilitations en deux fois…).**

Elle appelle toutefois à la vigilance sur la croissance de l'encours de prêts distribués à perte, tirant la marge moyenne des prêts règlementés vers le bas. Les efforts entrepris par la direction générale du Trésor visent à cet effet à restaurer une trajectoire plus soutenable, par une révision à la hausse de certains tarifs : par exemple, la nouvelle enveloppe de prêts au secteur public local de 30 Md€ sur 5 ans a vu la tarification des prêts à la transition être rehaussée de 10 pb pour que l'enveloppe totale ne soit pas à perte.

### 3.3.6. Les collectivités territoriales interviennent en garantie des emprunts sur Fonds d'épargne, mais des cas de refus se développent

Dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, les entités publiques locales ont la possibilité d'intervenir en garantissant les emprunts d'un tiers. Ces garanties font partie de la catégorie des engagements hors bilan (EHB)**. La garantie d'emprunt consentie par les collectivités territoriales constitue une des sécurités du financement public du logement social**. En application des articles L. 2252-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes, L. 3231-4 pour les départements et L. 4253-1 pour les régions, les collectivités peuvent garantir les prêts contractés par les organismes HLM, les sociétés d'économie mixte et les bailleurs agréés. Le principe de garantie à 100 % des prêts sur Fonds d'épargne est inscrit dans la mission confiée par l'État au Fonds d'épargne[146].

La garantie publique permet de réduire le risque supporté par les prêteurs et contribue directement à l'obtention de conditions financières plus favorables. Les trois règles prudentielles qui s'appliquent classiquement aux emprunts garantis par les collectivités à des personnes privées, à savoir un plafonnement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement, la division des risques et le partage des risques, ne s'appliquent pas au logement social. La garantie apportée aux organismes de logement social et intermédiaire n'entre pas dans le calcul des ratios Galland. En l'absence de garantie délivrée par la/les collectivité(s), l'organisme de logement social peut bénéficier dans certains cas (prêts PLUS et PLAI) de la garantie par défaut de la CGLLS et accéder à une grande partie des prêts de la Banque des Territoires. Cette garantie est néanmoins tarifée.

[146] L'article L221-7 du code monétaire et financier fixe les grands principes d'utilisation de la ressource livret A. Il revient à la Caisse des Dépôts d'en préserver la sécurité en accordant des prêts garantis par les collectivités locales. Une ou plusieurs collectivités locales apportent leurs garanties pour couvrir 100 % de l'emprunt pour tout opérateur et toute opération bénéficiant d'un financement sur Fonds d'épargne.

En 2024, 12 800 collectivités locales apportaient leur garantie à des prêts aux bailleurs sociaux, sur près de 96 % de l'encours de prêts contractés par ces derniers auprès de la Banque des Territoires[147]. Tous les prêts proposés par la Banque des Territoires bénéficient des mêmes conditions de sécurisation.

**La mission a constaté que la mobilisation de la garantie des collectivités territoriales est toujours prépondérante mais parfois à géométrie variable, sans respect strict de la répartition des compétences et du principe de subsidiarité**. Sur les demandes de garantie présentées à la CGLLS en 2024, les collectivités les plus représentées sont les départements (27,5 % des opérations contre 16,8 % en 2023), puis les EPCI (17,6 % contre 12,2 % en 2023) et enfin les communes (13,2 % contre 17,1 % en 2023)[148], à rebours de la répartition des compétences en matière de politique du logement. Les sociétés anonymes sont celles qui sollicitent en majorité la garantie subsidiaire de la CGLLS. Les motifs de refus de garantie sont disparates, avec une majorité de refus sans motif ou sans réponses des collectivités. Plusieurs pistes d'optimisation peuvent être envisagées :

- mener des actions incitatives auprès des collectivités identifiées avec le volume de garanties le plus important ;
- introduire une règle de co-garanties, en interdisant les garanties à 100% de la CGLLS.

Dans son rapport sur CGLLS, la Cour des Comptes avait recommandé dès *2019 « d'élaborer et tenir à jour une carte des collectivités locales ayant refusé d'octroyer leur garantie et une typologie de leur refus afin de veiller à la bonne application du principe de subsidiarité, notamment pour les prêts locatifs aidés d'intégration »*[149]. **La mission constate que ce suivi n'a pas été entrepris à ce jour.**

**<u>Proposition n° 5</u> : Tenir à jour un recensement exhaustif des cas de refus de garantie d'emprunt des collectivités territoriales [DHUP ; CGLLS].**

## 3.4. De manière secondaire, d'autres canaux bancaires hors Fonds d'épargne financent le logement social

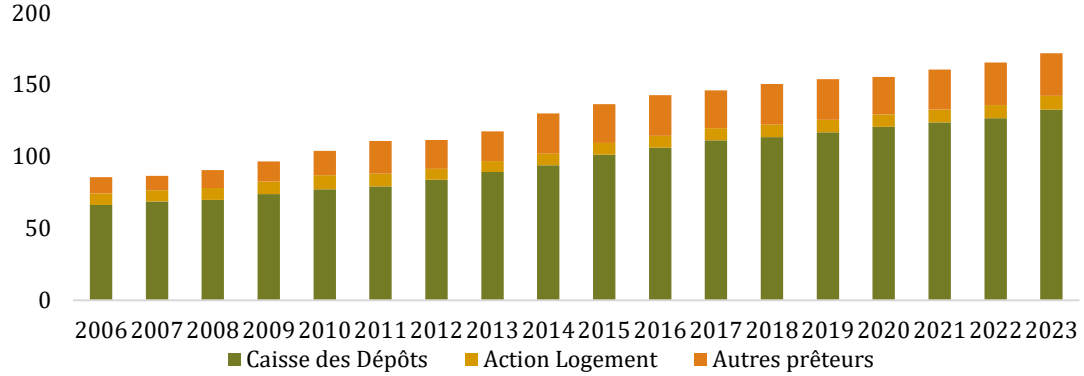
Près des trois quarts de l'encours de dette contractée par les bailleurs sociaux est détenu par la Banque des Territoires en 2024. Si les périodes de taux bas ont renforcé conjoncturellement l'attractivité des offres des autres prêteurs jusqu'en 2022, l'augmentation des taux d'intérêt a freiné voire renversé ces dynamiques. Les modalités de prêt des banques commerciales, d'Action Logement et de la Banque européenne d'investissement expliquent toutefois l'appétence des bailleurs pour ces financements alternatifs, complémentaire aux prêts règlementés.

147 Banque des Territoires (2024), *La garantie emprunteur.*

148 Direction générale du Trésor.

149 Cour des Comptes (2019), *La caisse de garantie du logement locatif social, exercices 2012-2017.*

**Graphique 71 : Encours de dette des OLS (en Md€)**




*Source : USH (2024), Les HLM en chiffres.*

### 3.4.1. Les banques commerciales interviennent en complément des prêts règlementés, selon des modalités plus flexibles plébiscitées par les bailleurs

**Les établissements de crédit commerciaux jouent un rôle complémentaire aux prêts de la Banque des territoires dans le financement du logement social.** Ces banques peuvent octroyer des crédits aux organismes HLM, aux sociétés d'économie mixte d'habitat et aux bailleurs sociaux agréés, pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de logements sociaux. À fin 2024, selon l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'encours de crédit des banques commerciales aux opérateurs du logement social s'élevait à environ **28,7 Md€**, représentant 5,6 % de l'encours total des crédits immobiliers professionnels[150]. Cette exposition est stable relativement à 2023 (27,5 Md€).

**L'attractivité de l'offre de financement des banques commerciales est fonction de plusieurs paramètres**. Le premier réside dans l'écart du taux du livret A avec les taux de marché, ainsi que des modalités de prêt. Lors des périodes de taux bas antérieurement à la crise du Covid-19, les bailleurs ont pu trouver un fort intérêt à souscrire à des prêts à taux fixe, même s'ils étaient limités en quotité, à l'échelle de la structure de financement de l'opération (les prêts sur Fonds d'épargne doivent représenter au moins 50 % du financement d'une opération de logement social). Les bailleurs pouvaient obtenir des taux fixes sur des maturités longues (30 à 35 ans) inférieurs au TLA plancher. Ainsi, quel que soit le niveau de TLA dans le futur, les OLS étaient gagnants par rapport à un prêt PLUS ou PAM.

Outre des taux conjoncturellement plus avantageux, d'autres motifs structurels poussent les bailleurs à diversifier l'origine de leurs emprunts :

- **la rigidité du système de garantie des emprunts règlementés :** les prêts CDC doivent tout d'abord être garantis à 100% par les collectivités ou la CGLLS, des cautions bancaires solidaires ou des hypothèques : même si les garanties des collectivités sont gratuites pour les bailleurs, les OLS ont déploré la charge administrative que cela représente et de la difficulté croissante pour les obtenir. Par ailleurs, sur certaines opérations, l'éclatement du périmètre géographique d'intervention rend caduque la sollicitation d'une garantie auprès d'une collectivité donnée. C'est par exemple le cas pour les opérations de réhabilitation par composant dont les immeubles sont situés sur des territoires différents ;

[150] ACPR (2025), *Le financement de l'immobilier commercial par les banques françaises en 2024.*

- **la volatilité du taux du Livret A :** les prêts CDC sont basés sur le TLA, très volatil et difficilement couvrable (y compris par *swap* de taux) dès lors que la formule de calcul théorique n'est pas toujours appliquée. Malgré le mécanisme de double révisabilité, les OLS ont une forte appétence pour le taux fixe. D'après l'enquête annuelle réalisée par l'ACPR sur l'exposition des banques françaises à l'immobilier commercial, 18,3 % de l'encours aux bailleurs sociaux correspondait en 2024 à des prêts à taux variables. Cette proportion semble traduire la volonté des bailleurs de se protéger de la volatilité des taux du Livret A en recherchant des taux fixes (cf. tableau 39). Les prêts commerciaux aux bailleurs sociaux sont par ailleurs jugés peu risqués, ce qui permet de leur accorder des taux fixes avantageux : seuls 6,5 % de l'encours est côté niveau 2 au regard de la norme IFRS 9[151].

**Tableau 39 : Prêts aux bailleurs sociaux par les banques commerciales (2024)**

| Caractéristiques des crédits | Part du total |
|---|---|
| Part des crédits garantis par un bien immobilier | 7,0 % |
| Part des crédits *in fine* | 6,5 % |
| Part des crédits à taux variables | 18,3 % |
| Part des crédits dont la maturité est inférieure à deux ans | 19,1 % |
| **Sinistralité et pondération bâloise** | **Part du total** |
| Taux d'exposition en IFRS niveau 2 | 6,5 % |
| Taux d'exposition en IFRS niveau 3 | 0,1 % |
| Taux de provisionnement des expositions en IFRS niveau 3 | 25,8 % |
| Pondération IRB moyenne | 14,0 % |

*Source : ACPR (2025),* Le financement de l'immobilier commercial par les banques françaises en 2024.

- **l'affectation des emprunts :** les prêts CDC sont (à l'exception des prêts de haut de bilan) affectés par projet et non à l'opérateur, ce qui entraine la gestion d'un grand nombre de lignes de prêts par opérateur et rend ces lignes de financement moins flexibles ;
- **la flexibilité des structures de financement :** les banques commerciales offrent des modalités de prêt plus flexibles : choix de l'indexation (Euribor, taux fixe, mixte, variable), des durées d'amortissement modulables, ainsi que des possibilités de remboursement anticipé ;
- **la diversification des opérations :** les prêts sur Fonds d'épargne sont réservés aux opérations disposant d'un agrément PLAI, PLUS, PLS ou PLI. Pour des opérations intermédiaires, mixtes, commerciales, ou de restructuration du patrimoine, les banques commerciales constituent une alternative plébiscitée par les bailleurs**.**

Si les taux bancaires sont aujourd'hui supérieurs à ceux des prêts indexés sur le Livret A, les banques conservent un rôle complémentaire pour les opérations intermédiaires, les montages complexes et les besoins de refinancement. Le financement bancaire ne se substitue donc pas au Fonds d'épargne, mais il est source de souplesse dans un contexte financier incertain.

[151] La norme IFRS 9 (*International financial reporting standards*) applique une décomposition des expositions en trois niveaux selon leur niveau de risque : Niveau 1 pour les actifs sains (risque de crédit stable) ; Niveau 2 pour les actifs ayant subi une augmentation significative de leur risque de crédit depuis l'origine (risque de crédit dégradé) ; Niveau 3 pour les expositions ayant subi un événement de défaut (risque de crédit avéré).

### 3.4.2. Action Logement Services fait figure de financeur alternatif dans le cadre de prêts bonifiés conjoncturels et d'opérations d'intérêt à l'échelle locale

Des prêts PLAI, PLUS et PLS sont aussi distribués par Action Logement Services (ALS). Ces prêts sont accordés pour une durée maximale de 40 ans avec un différé d'amortissement de 4 ans. Ces prêts sont accordés à TLA-225 pb s'agissant des PLAI et PLUS, et TLA-175pb s'agissant du PLS. À noter que ces prêts ont un taux d'intervention limité, à 60 % du montant total TTC pour les PLAI et 30 % pour les PLUS et PLS. Ces prêts ne peuvent donc pas couvrir l'ensemble d'une opération. Les prêts d'Action Logement Services lui donnent droit à des contreparties, sous forme de droits de réservation locatifs établis en fonction du montant de financement versé par ALS. Les aides distribuées par Action Logement s'inscrivent dans le cadre de la nouvelle Convention Quinquennale 2023-2027, signée le 16 juin 2023 par l'État et Action Logement.

### 3.4.3. Les prêts de la BEI sont fléchés vers la décarbonation du parc et le logement locatif intermédiaire

**La Banque européenne d'investissement (BEI), institution financière de l'Union européenne, peut financer des opérations de logement social en vertu de son mandat de soutien au développement économique, social et territorial**. Ce mandat découle des articles 308 et 309 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ainsi que du Protocole n° 5 relatif aux statuts de la BEI, qui l'habilitent à octroyer des prêts à long terme aux acteurs publics ou parapublics pour des projets présentant un intérêt européen avéré, notamment en matière de cohésion sociale, de lutte contre l'exclusion ou de transition énergétique. Dans ce cadre, la BEI intervient directement auprès des bailleurs sociaux, ou par l'intermédiaire de la Banque des Territoires, pour soutenir la construction, la réhabilitation énergétique et la rénovation du parc de logements sociaux et intermédiaires.

En France, le logement social constitue l'un des premiers secteurs d'intervention de la BEI en matière de cohésion territoriale. En 2023, la BEI a engagé près de 2,6 Md€ de financements en faveur du logement social en France, incluant des prêts directs aux bailleurs et des lignes de refinancement dédiées à la Banque des Territoires[152]. Depuis 2014, l'investissement cumulé de la BEI dans le logement social français représente plus de 14 Md€[153]. Les priorités portent sur la réduction des consommations énergétiques, l'adaptation au vieillissement et la production en zones tendues, en cohérence avec les objectifs du Pacte vert pour l'Europe et du Plan national de rénovation énergétique des bâtiments.

Les prêts de la BEI sont généralement consentis à long terme, entre 20 et 40 ans, avec des taux indexés sur les conditions du marché obligataire européen (Euribor ou taux fixe BEI). La BEI bénéficie de son statut d'émetteur supranational à très haute signature (notation AAA), d'où sa compétitivité par rapport à l'offre des banques commerciales. La BEI peut également intervenir en complément des prêts sur fonds d'épargne (Livret A) afin de couvrir des besoins non financés. **Son prêt « Booster » met à disposition des financements complémentaires à hauteur de 15 000 € maximum par logement**, pour les PLAI, PLUS et PLS, par intermédiation de la Banque des territoires. Le prêt est à taux fixe pour une durée de 30, 35 ou 40 ans.

[152] BEI (2023), *Rapport d'activité France 2023.*

[153] BEI (2025), *Bilan décennal France, 2014-2024.*

## 3.5. De nombreuses mesures de soutien aux évènements des années 2018-2025 ont été déployées en faveur des bailleurs sociaux, principalement portées par le Fonds d'épargne, et sans être systématiquement associées à des contreparties de production, de rénovation ou d'efficience

**À partir de 2018, une série de chocs exogènes ou d'évolutions dans la politique du logement social ont affecté le modèle économique des bailleurs**. L'État, la Caisse des Dépôts et Action Logement ont mis en œuvre plusieurs cycles de soutien au logement social. Ceux-ci ont successivement visé à compenser les pertes de recettes, à renforcer les fonds propres des bailleurs, à accélérer l'investissement vers les opérations participant aux objectifs de politique publique, et à éduire le coût du financement en période de remontée des taux. L'effort d'ensemble a évolué d'une logique de stabilisation financière (2018-2020), vers une relance de la production et de la réhabilitation (2020-2023), puis depuis 2024 vers un soutien ciblé au logement très social dans les zones les plus tendues.

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a tout d'abord institué la RLS. L'effort initialement envisagé était de 800 M€ en 2018 et 2019, puis de 1,3 Md€ à partir de 2020 et 1,1 Md€ en 2025. La loi de finances pour 2018 a porté, jusqu'en 2020, le taux de TVA de 5,5 % à 10 % applicable à l'acquisition de terrains à bâtir, à la construction et à la rénovation d'immeubles dans le secteur du logement social, soit un effort estimé à 700 M€ en 2018. Les bailleurs sociaux ont également été mis à contribution dans le cadre d'une hausse des cotisations versées à la CGLLS permettant de financer d'une part, un concours de 375 M€ au FNAP à compter de 2018[154], et d'autre part, l'augmentation de 150 M€ du versement à l'ANRU, passant de 34 à 184 M€, à compter de 2019. Enfin, les loyers des logements sociaux ont été gelés en 2018.

**Afin d'accompagner le secteur, plusieurs mesures de soutien à l'exploitation et à l'investissement ont été décidées dans le cadre du protocole Etat-Mouvement HLM d'avril 2018.** L'année suivante, dans le cadre de la « clause de revoyure » de la RLS, un plan de compensation et d'engagements entre les bailleurs, Action Logement, la CDC et l'État a formalisé en 2019 une série de mesures de soutien : il s'agit du « Pacte d'investissement ». Ces mesures sont décrites à l'annexe III. Au total, **la Caisse des Dépôts estime que les mesures de ses plans Logement 1 (2018) et 2 (2019) ont totalisé près de 20 Md€ de soutien, auxquels ajouter l'allongement de 14 Md€.** Elle estime que ces plans ont *in fine* eu un impact bénéfique pour le Fonds d'épargne, diversifiant son offre, allongeant les maturités des prêts, et renforcant sa dynamique partenariale auprès des bailleurs.

**À la suite de ces deux pactes et pour soutenir la relance en 2021-2022 dans le contexte post-crise sanitaire, le secteur a bénéficié de nouvelles mesures. Leur objectif premier était de garantir la continuité du développement du parc social, *via* des soutiens fléchés vers la production et la rénovation.** *In fine*, ces mesures visaient à créer les conditions d'une relance d'investissement. On recense ainsi :

- le soutien à la rénovation énergétique du parc social, *via* une enveloppe budgétaire de 500 M€ de subventions de la part de l'État dans le cadre du plan France Relance ;
- de la part de la Banque des territoires,
  - un renforcement de l'éco-prêt ainsi que des enveloppes de prêts bonifiés ;
  - une remise commerciale exceptionnelle d'intérêts à hauteur de 150 M€ au total sur la période 2020-2022, afin de soutenir le compte d'exploitation des bailleurs ;
  - l'augmentation de l'enveloppe de titres participatifs proposée par la CDC ;
- de la part d'Action Logement, le redéploiement de certains emplois du plan d'investissement volontaire vers le soutien à la production de logements abordables.

[154] Et abaissé dès 2020.

**Enfin, le pic d'inflation survenu à partir de 2022 et 2023 a donné lui aussi suite à un ensemble de mesures de soutien.** Celles-ci ont ciblé la maîtrise du coût de l'emprunt, dont le remboursement constitue la première charge pour les bailleurs, et qui avait été fortement accru par la remontée des taux. Elles ont également cherché à garantir les équilibres de financement des opérations les plus structurellement déséquilibrées (opérations les plus sociales, ou situées en zone tendue, ou de rénovation) qui étaient menacées par l'inflation des coûts de revient. L'essentiel relève du « Pacte de confiance » lancé en 2023 à l'issue du congrès HLM d'octobre 2022 :

- **l'effort public s'est tout d'abord porté sur les fonds propres des bailleurs, *via* un maintien du plafonnement de la RLS à 1,3 Md€ (1,1 Md€ en 2025).** En 2023, une enveloppe de subventions à la rénovation de 1,2 Md€ prévue pour 3 ans, finalement ramenée à 400 M€ d'autorisations d'engagements en 2024 (40 M€ de CP) puis gelée à 200 M€ (et 10 M€ de CP), a également été ouverte **;**
- **s'agissant de la CDC et de la Banque des Territoires :**
  - tout d'abord, hors Pacte, le gel du taux du Livret A à 3 % pendant 18 mois a entraîné une économie de charges d'intérêts estimée par la Direction du Trésor à 1,5 Md€ sur 2023 et 2023, par rapport au taux théorique. Ce plafonnement a bénéficié à l'ensemble des bailleurs sociaux, y compris pour le financement du PLI ;
  - en février 2023, les opérations nouvelles financées en 2023 ont bénéficié d'un remboursement par la Banque des Territoires de 100 pb des intérêts relatifs à la première échéance de prêt – ou « *bouclier financier* » - , pour les trois principales catégories de prêts aux bailleurs sociaux[155]. Le coût de cette mesure a été estimé à environ 78 M€ pour le Fonds d'épargne ;
  - a été introduite en octobre 2023 une enveloppe pluriannuelle dédiée à la construction de logements très sociaux de 6 Md€ de prêts PLAI avec baisse de marge sur le PLAI, soit TLA -40 bp contre TLA -20 bp précédemment. Le coût pour l'État, du fait du moindre dividende perçu sur le résultat du Fonds d'épargne, s'élève à 350 M€ pour les années 2024 à 2026[156];
  - 2 Md€ de prêts PLUS à taux d'intérêt bonifié (soit un prêt à TLA +20 bp au lieu de TLA +60 bp) en faveur de la construction verte : le prêt « PLUS Constructions Vertes » a été mis en place en février 2024, pour financer les opérations de production atteignant les seuils 2025 de la RE 2020 avant l'entrée en vigueur de la réglementation. Le coût pour l'État, selon le même mécanisme, s'élève à 300 M€[157] ;
  - le prêt bonifié par l'ADEME pour financer le changement de vecteur énergétique ou le raccordement à des réseaux de chaleur, sur les mêmes caractéristiques que l'éco-prêt, pour une enveloppe de 10 M€ sur entre 2023 et 2024. Ce dispositif est sans incidence sur le Fonds d'épargne ;
  - postérieurement au Pacte de confiance, un dispositif exceptionnel a également été mis en place avec l'ouverture d'une enveloppe de refinancement bancaire de 20 Md€ sur 2024-2025. Celle-ci, adossée sur le Fonds d'épargne, vise les rénovations énergétiques. Près de 2,2 Md€ ont d'ores et déjà été mobilisés[158].

[155] Banque des Territoires (2025).

[156] Direction générale du Trésor (2025).

[157] *Ibid.*

[158] Banque des Territoires (2025).

**Au total, la Banque des Territoires estime que contrairement aux mesures de ses plans Logement 1 et 2, les dispositifs récents de soutien ont pu générer des coûts pour le Fonds d'épargne afin de soutenir la production de logements les plus sociaux**. L'ensemble des mesures du Pacte de confiance de 2023 a représenté pour le groupe un total de 8 Md€ de prêts bonifiés, correspondant d'après la Direction générale du Trésor à un manque à gagner de 650 M€ pour l'État, par le biais d'un moindre prélèvement sur le résultat du Fonds.

**S'agissant d'Action Logement,** la convention 2023-2027 actée avec l'État pour le NPNRU a prévu 350 M€ de prêts, et 24 M€ de subventions à l'ANRU[159].

**La mission constate tout d'abord que la succession de ces chocs, et partant, des plans de soutien en réponse à ces chocs, a mobilisé une grande diversité de canaux d'intervention** (subventions, jeu sur les paramètres des prêts réglementés, diversification de l'offre de prêts, prêts bonifiés, etc.), à destination de l'ensemble des segments d'investissement. La diversification des soutiens au logement social doit s'apprécier au regard de la diversification des opérations portées par le secteur et des objectifs de politique publique qui leur sont associés (construction, rénovations, croissance externe, modèles de propriété innovants, démolitions, etc.).

**Cependant, l'effort agrégé des acteurs a produit un ensemble très peu lisible, certaines vagues de mesures étant directement associées à des objectifs de production ou de rénovation, d'autres ayant vocation à soutenir de manière plus globale la santé financière des bailleurs.** Les plans Logement 1 et 2 du groupe CDC, certes à moindre coût pour la puissance publique, avaient par exemple pour objectif de second ordre, dans une logique interne, de maintenir la compétitivité du Fonds d'épargne dans un contexte de concurrence des offres commerciales.

**Seule une part des mesures des différents plans exposés *supra* comporte en définitive des objectifs explicites de production ou de rénovation**. Et parmi ces mesures orientées vers le développement du parc, une part résiduelle mentionne des objectifs quantitatifs de développement du parc. L'évaluation de l'atteinte des objectifs de développement du parc ne peut dès lors être que partielle et limitée aux mesures qui ont explicitement ciblé ces objectifs d'emplois.

La consommation des différentes enveloppes peut toutefois donner un éclairage sur leur effectivité pour le secteur. À date de 2023, la DHUP a souligné que le haut niveau de consommation de l'ensemble des dispositifs déployés a témoigné d'une forte demande du secteur. La plupart des enveloppes ouvertes avait ainsi été intégralement consommées.

**Dans les réflexions sur l'éventuelle reconduction de ces dispositifs, la mission préconise une évaluation de chaque dispositif au regard des objectifs de construction, de rénovation ou de circulation du capital qui leur ont été affectés.** Elle formule les préconisations suivantes :

- affecter dès que possible des objectifs cibles de production, de rénovation, ou plus largement d'efficience à toute mesure future de soutien au secteur ; le cas échéant, distinguer les mesures destinées à soutenir la santé des bailleurs et celles destinées à sauvegarder ou stimuler l'investissement dans un segment donné ;
- recentrer les soutiens publics par l'intermédiaire du canal bancaire, qui constitue la principale voie de financement du logement social et la première charge des bailleurs, tout en faisant figure de ressource la moins contrainte ;

[159] Action Logement (2024), *Bilan 2023 de l'intervention d'Action Logement en faveur de la rénovation urbaine*.

- traiter avec une particulière prudence le levier des prêts de haut de bilan et des titres participatifs, qui pourraient représenter un risque de « *mur de financement* » une fois échue la première période de taux zéro de vingt ans ;
- Prendre garde au risque résultant d'une multiplication de prêts règlementés concessifs sur la marge du Fonds d'épargne, déjà proche du coût de la ressource.

## 4. Les mesures de rationalisation des soutiens à l'offre doivent permettre davantage de ciblage et être assorties de mesures d'accompagnement à l'égard des bailleurs afin de maintenir l'investissement vers le développement du parc

La mission identifie les priorités suivantes, afin de lever les freins au développement quantitatif et qualitatif du parc social identifiés précédemment, tout en limitant les soutiens publics au secteur dans une optique d'économies budgétaires :

- **sur le plan des financements alloués au modèle :**
  - mettre en cohérence les canaux de financement selon des principes de ciblage et de conditionnalité à des objectifs de politique publique ;
  - créer les conditions d'un moindre recours à la dépense publique, notamment par une réduction du coût global d'investissement (maîtrise des coûts de revient) ;
  - limiter le recours aux fonds propres des bailleurs et faciliter de nouveaux équilibres d'opérations, par l'émergence de modèles innovants de propriété, la diversification des activités hors-SIEG, ou en accélérant la reconstitution de la trésorerie via les ventes (cf. annexe III) ;
- **sur le plan normatif et de l'aménagement du territoire :**
  - clarifier l'articulation des différents niveaux territoriaux de portage de la politique du logement afin d'améliorer leur cohérence locale et leur pertinence au niveau du bassin de vie ;
  - déverrouiller la mobilisation du foncier.

Dans un contexte budgétaire contraint, les objectifs affichés ou implicites de la politique du logement impliqueront de fixer des priorités entre :

- le maintien de loyers modérés et la capacité des bailleurs à investir, les opérations nécessitant à terme d'être amorties afin de trouver leur équilibre ;
- la maximisation du nombre de constructions neuves ou bien l'atteinte des objectifs de rénovation portés par la loi climat-résilience et la SNBC ;
- la concentration des moyens publics sur les zones tendues où la demande est la plus forte, ou bien la maximisation de la production via une distribution plus homogène sur le territoire des subventions ;
- la répartition des compétences entre l'État et celles des collectivités ;
- la répartition des différents canaux de financement (bancaire, fiscal, budgétaire).

Enfin, la mission rappelle qu'il existe par essence dans le secteur du logement des délais incompressibles entre la mise en place de mesures d'impulsion et leur traduction dans le nombre de mises en chantier et de rénovations, et qu'ainsi toute évolution de politique publique nécessitera plusieurs années avant qu'il soit possible d'en apprécier les effets.

### 4.1. Les dépenses fiscales, partiellement ciblées, pourraient être recentrées

Les dépenses fiscales en faveur du logement social constituent le principal soutien public à l'offre, à hauteur de 3,69 Md€ en 2024. Ces avantages sont intégrés au modèle des bailleurs, au lancement de l'opération s'agissant de la TVA, et au fil de l'exploitation s'agissant de la TFPB. Il s'agit dès lors d'un « équivalent subvention » significatif qui, à l'inverse des subventions d'investissement, n'est que faiblement ciblé. Il dépend toutefois de l'attribution d'un agrément, dont le ciblage est mis en œuvre via le FNAP et les services instructeurs des aides à la pierre.

**La mission a documenté plusieurs pistes consistant par exemple à recentrer ces dépenses sur les produits les plus sociaux ou vers les zones où la tension est la plus forte.**

### 4.1.1. La mission a documenté deux pistes relatives à la TVA, consistant en un recentrage en fonction des objectifs de politique publique

#### *4.1.1.1. Territorialiser le taux réduit de TVA en fonction des objectifs de politique publique*

La territorialisation des taux réduits de TVA dans le domaine du logement social existe déjà dans une certaine mesure pour les opérations mentionnées à l'article 278 sexies du CGI ou à l'article 278 sexies A du même code. Il s'agit du taux réduit de 5,5 % qui s'applique aux opérations situées en zone ANRU ou à moins de 300 mètres de ces zones, qui a été étendu aux QPV (livraisons de logements sociaux, accession sociale à la propriété).

Sur le plan juridique, l'application du taux réduit de la TVA à la livraison et à la construction de logements est réservée par le droit européen[160], aux seules opérations effectuées dans le cadre de la politique sociale telle qu'elle est définie par les États membres. En tenant compte à la fois des modalités de financement des opérations, des conditions de ressources, des niveaux de loyers et, dans certaines circonstances, du lieu géographique d'implantation des logements concernés ou du cadre de la politique publique dans lequel ils sont construits, il est ainsi possible de territorialiser la TVA, dès lors que les logements ayant vocation à bénéficier de cette bonification fiscale objectivent l'atteinte de la condition de « *politique sociale* ». Sur le plan technique, la territorialisation y compris sous la forme de zonages, emporte en revanche des inconvénients liés à une complexité accrue dans le suivi et le fonctionnement de l'impôt (délimitation des zones concernées en particulier).

Plusieurs options sont possibles pour une territorialisation de la TVA, touchant au paramètre du taux, ou bien du zonage, avec différentes combinaisons. La mission a documenté trois scénarios portant sur les constructions neuves, en se basant sur des hypothèses simplifiantes détaillées *infra*, **qui ne sauraient aboutir qu'à des ordres de grandeur** :

- les agréments correspondent à ceux délivrés en 2024, hors ANRU, en répartition par produit et par zone. Ils sont tirés du bilan LLS 2024 des logements sociaux agréés, fourni par le SIAP. On applique à ces volumes d'agréments les taux de chute moyens tirés de l'enquête réalisée par la DHUP, par produit et pour la zone C[161] :
  - 4 324 agréments PLAI, pondérés par un taux de chute de 8 % soit 3 978 logements théoriques ;
  - 6 619 agréments PLUS, pondérés par un taux de chute de 4 %, soit 6 354 logements théoriques ;
  - 3 825 agréments PLS, pondérés par un taux de chute de 14 %, soit 3 290 logements théoriques.

Soit un total de 13 802 logements sociaux théoriques.

On applique les hypothèses simplifiantes suivantes :

- **application du taux réduit de TVA :** la mission fait l'hypothèse simplifiante que le taux de 5,5 % s'applique uniquement aux PLAI (et pas aux PLUS en zone ANRU et QPV, ce qui se justifie par le faible nombre de programmes ANRU ou de QPV en zone C) et que le taux de 10 % s'applique à tous les PLUS et PLS ;

[160] Directive TVA n°2006/112/CE.

[161] DHUP (2024), *Enquête livraisons.* Note : les taux de chute correspondent à ceux observés entre 2012 et 2022.

- **coût HT moyen d'un logement situé en zone C en 2025** : il est considéré comme uniforme selon le produit, à hauteur de 170 000 €[162]. Le coût moyen d'un logement en zone C est, d'après la Banque des Territoires et en 2025, inférieur d'environ 10 500 € à celui d'un logement moyen toutes zones comprises, et inférieur d'environ 50 000 € à celui d'un logement moyen situé en zone Abis.

Pour un logement à 170 000 € HT, la dépense fiscale à la charge de l'État et des collectivités correspond aux montants ci-dessous, par logement :

- taux de référence de 20 % : TVA = 34 000 € ;
- PLAI à 5,5 % : TVA = 9 350 €, soit 24 650 € de dépense fiscale à la charge des administrations publiques (État et collectivités territoriales) ;
- PLUS et PLS à 10 % : TVA = 17 000 €, soit le même montant de dépense fiscale à la charge des administrations publiques (État et collectivités territoriales).

En s'appuyant sur les hypothèses ci-dessus, la mission a simulé les trois scénarios suivants :

- **la suppression du taux réduit de 10 % sur les PLUS et PLS en zone C.** Cette option réduirait le soutien fiscal aux opérations les moins sociales situées dans des zones de moindre tension, tout en continuant d'y encourager la production de logements très sociaux. Elle prend également en compte le fait que les loyers praticables en zone détendue sont plus faibles, et par conséquent, que l'équilibre des PLAI peut y être difficile à atteindre. Dans le même temps, les revenus globalement plus faibles des ménages en zone détendue peuvent nourrir une demande vers les PLAI. Elle correspondrait à une économie annuelle située entre 150 M€ et 200 M€, à hauteur d'environ 164 M€ (cf. tableau 40) ;
- **le rehaussement du taux réduit de 5,5 % sur les PLAI en zone C.** Cette option uniformiserait la TVA qui s'appliquerait aux opérations des zones détenues. Elle correspondrait à une économie située entre 0 M€ et 50 M€, à hauteur d'environ 30 M€ **;**
- **la combinaison des deux précédents scénarios.** Cette option renchérirait le coût de l'ensemble des opérations situées en zone détendue, mais maintiendrait une forme de bonification fiscale pour les logements les plus sociaux. Elle induirait une économie située entre 150 M€ et 200 M€, à hauteur d'environ 194 M€**.**

**Tableau 40 : Simulation d'un réhaussement de la TVA réduite en zone C (ordres de grandeur théoriques et simplifiés)**

| Option | Mesure en zone C | Gain théorique de TVA toutes APU |
|---|---|---|
| 1 | 10 % → 20 % pour les PLUS et PLS | 164 M€ |
| 2 | 5,5 % → 10 % pour les PLAI | 30 M€ |
| 3 | Option 1 et 2 combinées | 194 M€ |

*Source : Mission.*

**La mission n'a pas retenu cette piste à l'issue de ses investigations.**

#### *4.1.1.2. Relever les taux réduits de TVA applicables au LLI, et éventuellement, au LLS, pourrait permettre une économie totale de plus de 650 M€*

[162] La Banque des Territoires (2025) estime en 2025 à 170 305 € le coût moyen d'un logement construit en zone C.

Compte tenu de son fort dynamisme et de sa moindre portée sociale, il pourrait être envisagé en première intention de relever au taux de droit commun de 20 % le taux de 10 % dont bénéficie le logement locatif intermédiaire. Ceci participerait à un recentrage de la dépense fiscale vers le cœur de cible de la production qu'est le logement social.

Cette mesure peut s'envisager de manière solidaire ou indépendante de la mesure suivante.

En seconde intention, la suppression du taux réduit de 5,5 % applicable aux PLAI, à certains PLUS, et à certains de leurs travaux correspondants, reviendrait à harmoniser par le haut les taux réduits actuels vers un taux à 10 % pour toutes les opérations de logement social. Pour conserver une différenciation de taux entre le logement social et le logement intermédiaire, cette mesure-ci devrait être nécessairement associée à la suppression susmentionnée du taux de 10 % pour le LLI.

Les deux mesures auraient pour conséquence un renchérissement du coût global de revient des opérations pour les bailleurs, entraînant un risque de moindre production. La hausse éventuelle du taux pour les opérations de logement social devrait nécessairement être solidaire de mesures d'accompagnement compensant cette hausse (cf. partie 4.1.2).

#### *4.1.1.2.1. Suppression du taux de 10 % applicable au LLI*

La dépense fiscale n° 730222 relative au taux de 10 % en faveur du LLI s'élève en 2024 à 335 M€, et est estimée à 415 M€ en 2025. Différents arguments se positionnent en faveur de sa suppression :

- le LLI se positionne par essence vers le haut du spectre du logement abordable. Cette caractéristique ne justifie pas, en soi, d'abandonner les soutiens publics en sa faveur, ne serait-ce qu'eu égard aux autres dispositifs existants en soutien à l'investissement locatif en général ou à l'accession des ménages modestes. Toutefois, dans un contexte budgétaire contraint et dans un objectif de maximisation de l'utilité sociale des concours publics, **le LLI ne dirige pas ces derniers vers les ménages les plus en besoin, et ses processus d'attribution ne permettent pas non plus de garantir que les logements soient attribués aux ménages les plus modestes parmi ceux qui peuvent y prétendre** ;
- le LLI ne peut par définition que trouver sa place dans les zones les plus tendues, là où l'amplitude des loyers du bassin de vie créée une marche suffisante entre le parc social et le parc privé, et où la demande est suffisamment soutenue pour garantir la commercialisation minimale nécessaire au lancement des opérations. **Or, son développement exerce mécaniquement une concurrence vis-à-vis du logement social s'agissant du foncier** (en dehors des cas d'opérations mixtes). Cette compétition peut se manifester par une surenchère des prix du foncier en l'absence d'outils locaux de régulation, voire par une éviction des opérations sociales, la ressource primaire foncière constituant un stock limité et peu régénérable ;
- **le LLI est le segment du logement locatif qui a connu la dynamique la plus forte, y compris depuis 2020**. Si sa montée en charge et les plans de rachat de 2023 et 2024 expliquent naturellement un taux de croissance inégalé, les proportions de déclarations (37 000 logements environ en 2024) comparées au volume total d'agréments délivrés pour le seul logement social la même année (85 300, hors ANRU) amènent à s'interroger sur un éventuel effet d'aubaine, et un risque à moyen terme de développement du LLI au détriment du logement social. Ce risque est d'autant plus fort qu'il jouit d'une meilleure image auprès des collectivités, et qu'il n'induit pas pour ces dernières de perte de TFPB, l'exonération ayant été convertie en crédit d'impôt sur les sociétés ;

- depuis sa création en 2014, 51 % de la production de LLI a été portée par In'li et CDC Habitat[163], deux bailleurs à la capacité d'investissement accrue par leur schéma actionnarial ;
- enfin, l'espérance de vente à l'issue des dix premières années du bien, qui fonde le modèle du LLI, apporte des flux de trésorerie à plus court terme dont ne bénéficie pas le secteur social, et qui nuance le besoin d'un avantage fiscal équivalent.

L'éventuelle suppression du taux de 10 % dévolu au LLI devrait toutefois tenir compte de ses atouts suivants, dans le paysage global du marché du logement :

- d'une part, il rend disponible dans les zones tendues une offre qui contribue à une meilleure linéarité des loyers et des gammes de logements disponibles entre les parcs social et privé. Il peut de fait contribuer à des trajectoires résidentielles plus fluides ;
- d'autre part, il peut permettre d'équilibrer les opérations mixtes et ainsi faciliter le lancement d'opérations sociales dont l'équilibre n'aurait pas été atteint, particulièrement en zone tendue ;
- enfin, le LLI participe au fonctionnement global des prêts sur Fonds d'épargne à la base du modèle du LLS, dans la mesure où la tarification de ses emprunts à TLA + 140 pb tire vers le haut la marge moyenne de l'encours aux bailleurs, et permet la rentabilité minimale des prêts règlementés.

**La suppression du taux réduit de 10 % dont bénéficie le LLI serait associée à une économie de 335 M€.**

La suppression de la TVA réduite en faveur du LLI nécessiterait l'adoption d'un texte législatif.

#### *4.1.1.2.2. Harmonisation de la TVA réduite en un taux universel à 10 %*

La question de l'harmonisation des taux réduits de TVA applicables au logement social peut légitimement se poser, tant du point de vue de la cohérence globale de la taxe, que de sa complexité pour les bailleurs, pour lesquels elle est source de lourdeurs déclaratives. Une harmonisation - vers le bas ou vers le haut selon les choix politiques opérés - est considérée par la Direction de la législation fiscale comme ne pouvant « *qu'être satisfaisante sur le plan technique en termes de rationalisation et de simplification* ». Dans son référé de 2017 relatif aux dépenses fiscales en faveur du logement social (*voir supra*), la Cour des Comptes a souligné l'excessive complexité des régimes de TVA pour les bailleurs (multiplication des cas d'application, mécanisme de livraisons à soi-même, cohabitation d'un régime de droit commun et d'un régime propre au logement social s'agissant des travaux de rénovation, etc.).

La suppression du taux réduit de 5,5 % applicable aux PLAI, PLUS situés en zone ANRU ou en QPV, ainsi qu'à certains de leurs travaux, ne devrait toutefois s'envisager qu'accompagnée des garanties suivantes, afin d'éviter une chute de la production qui serait préjudiciable en termes de rendement (moins de TVA) et en termes sociaux (moins de nouveaux logements à bas loyers, alors que la demande est forte) :

- d'une part, le maintien de subventions d'investissement en soutien à ces produits, et en particulier au PLAI ;
- d'autre part, une compensation à due proportion par un autre levier, par exemple par une tarification à la baisse des prêts règlementés dévolus à ces produits.

La mission a procédé au chiffrage de cette harmonisation à 10 %. Elle a retenu les hypothèses suivantes :

[163] DHUP (2025), *Bilan de la production de LLI 2024.*

- soit environ 7,17 Md€ de base taxable[164] pour la dépense fiscale correspondant au taux réduit de TVA de 5,5 % ;
- **l'application d'un taux théorique de 10 % conduit à une dépense fiscale toutes APU d'environ 717 M€, laquelle induit une économie d'environ 323 M€ toutes APU relativement à la situation actuelle** ;
- sur ces 323 M€ d'économies théoriques, le gain pour l'État s'élèverait à environ 154 M€, et celui pour les collectivités à environ 169 M€.

**Tableau 41 : Chiffrage théorique d'une suppression du taux réduit de TVA de 5,5 %**

| Acteur | Coût à 5,5 % | Coût à 10 % | Gain de dépense fiscale |
|---|---|---|---|
| État | 495 M€ | ≈ 341 M€ | ≈ 154 M€ |
| Collectivités | 545 M€ | ≈ 376 M€ | ≈ 169 M€ |
| Toutes APU | 1 040 M€ | ≈ 717 M€ | ≈ 323 M€ |

*Source : Mission ; Voies et moyens 2025.*

La suppression du taux réduit de TVA à 5,5 % nécessiterait l'adoption d'un texte législatif. Elle devrait être nécessairement solidaire de la suppression du taux réduit à 10 % en faveur du LLI, afin de maintenir une différenciation de taux entre les deux catégories d'opérations.

### 4.1.2. Le relèvement des taux réduits de TVA devrait être solidaire de mesures d'accompagnement mobilisant le canal du Fonds d'épargne

Comme évoqué *supra*, les dépenses fiscales dont bénéficient les PLAI, PLUS, PLS et PLI visent à équilibrer financièrement les opérations à leur lancement. Dans cette équation, le coût de l'emprunt, ainsi que les loyers attendus, entrent en ligne de compte. Le modèle économique des opérations de production de logements sociaux combine ainsi :

- des ressources rares dans le contexte budgétaire actuel (subventions, dépenses fiscales) ;
- des ressources moins contraintes (comme les prêts sur fonds d'épargne).

**La piste d'économie développée ci-dessous vise à substituer l'une à l'autre, pour *in fine* parvenir à une compensation totale ou partielle.**

Les mesures de relèvement des taux réduits de TVA de 10 % à 20 % s'agissant du LLI, et de 5,5 % à 10 % s'agissant des PLAI, PLUS en zone ANRU ou en QPV, ainsi que certains des leurs travaux, pourraient apporter un gain budgétaire de respectivement 335 M€ et 323 M€, sur la base des données 2024 de la dépense fiscale. Ce rendement global de 658 M€ serait partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, un rehaussement des taux de TVA renchérirait le coût des opérations de production de logements sociaux ou intermédiaires, et serait donc susceptible d'en freiner la production et donc d'amoindrir la recette de TVA associée. La mission a donc recherché quelles mesures pouvaient compenser une telle hausse.

[164] Reconstitution à partir du montant toutes APU de la dépense fiscale en 2024, qui s'élève à 1 040 M€.

La Caisse des dépôts et consignations sert à chaque établissement de crédit une rémunération en contrepartie de la centralisation d'une partie des dépôts sur les livrets d'épargne populaire (LEP), livrets A et livrets de développement durable et solidaire (LDDS). Ce commissionnement prend la forme d'une majoration du taux d'intérêt servi sur ces dépôts centralisés, fixée depuis 2016 à 0,3 % pour le livret A et le LDDS et 0,4 % pour le LEP. Cette commission est proportionnelle aux encours collectés (et parfois complétée d'une part forfaitaire par compte). Moins la commission bancaire est élevée, plus les ressources centralisées à la Caisse des dépôts peuvent être mobilisées à coût réduit pour le financement du logement social. Aussi, le taux est ajusté selon un équilibre entre :

- les coûts réels de distribution bancaire ;
- la rémunération de l'épargne réglementée ;
- la tarification avantageuse des prêts au logement abordable.

**Le montant total du commissionnement s'est élevé à 1,18 Md€ en 2024, en forte hausse par rapport à 2016 (+415 M€) du fait de la hausse des encours (qui atteignent environ 357 Md€ pour les trois livrets)[165].**

Les livrets susmentionnés sont des produits d'appel pour les banques vis-à-vis de leur clientèle, bien qu'ils entraînent pour elles des coûts de distribution et des coûts en fonds propres. Les banques ne semblent pas avoir subi une hausse de leurs coûts de gestion proportionnelle à la hausse des encours. Celle-ci a même pu leur être profitable, puisqu'environ 40 % des encours du Livret A et LDDS et 50 % des encours du LEP sont conservés par les banques à leur bilan et ne sont pas centralisés à la Caisse des dépôts et consignations. Ces dépôts non centralisés font néanmoins l'objet d'obligations d'emploi fixées par le code monétaire et financier (financement des PME, de la transition écologique et de l'économie sociale et solidaire)[166].

La mission a chiffré plusieurs options de baisse du taux de commissionnement des banques permettant de répercuter le gain lié à ce moindre commissionnement vers un bénéfice équivalent aux bailleurs (cf. tableau 42), en partant des hypothèses suivantes :

- il ne s'agit pas d'appliquer cette baisse à l'encours total d'épargne règlementée, mais uniquement à celle résultant de la collecte du Livret A et du LDDS. Ce recentrage a pour but de ne pas dégrader l'intérêt des banques à distribuer le LEP ;
- le montant de commissionnement total des banques s'est élevé en 2024 à 1 031 M€ pour le Livret A et LDDS, et 153 M€ pour le LEP ;
- le chiffrage retient les montants de commissionnement de l'année 2024 comme valeurs de référence.

Ces paramètres aboutissent aux pistes suivantes :

- un bénéfice cible maximal de 674 M€ impliquerait une baisse de 20 points de base du taux de commissionnement servi aux banques. Leur commission restante s'élèverait à 510 M€. Cette option permettrait de couvrir la suppression du taux à 10 % pour le LLI et du relèvement à 10% du taux à 5,5 % sur les PLAI et les PLUS en renouvellement urbain, soit environ 658 M€ ;
- un bénéfice cible intermédiaire de 317 M€ impliquerait une baisse de 10 points de base du taux de commissionnement, pour une commission restante de 867 M€. Cette option permettrait de couvrir quasi-intégralement l'application d'un rehaussement de la TVA sur le LLI seul, ou de couvrir le seul rehaussement de TVA sur le LLS dans l'éventualité d'une mise en œuvre conjointe. La hausse de TVA sur le LLI ne serait dans ce cas pas compensée ;

[165] CDC (2025), *Rapport annuel sur le Fonds d'épargne 2024).*

[166] article L.221-2 du CMF.

- un bénéfice de 139 M€, correspondant à un ajustement du taux de commissionnement de 5 pb indépendant des pistes de rehaussement de la TVA, pourrait être proposé eu égard à la hausse marquée du commissionnement des banques depuis 2016 (+415 M€), à défaut des mesures de TVA évoquées *supra*. La commission restante s'élèverait à 1 045 M€. Le produit de cette option pourrait être affecté au désendettement de l'État, par le biais d'un prélèvement plus élevé sur le fonds d'épargne.

**Tableau 42 : Chiffrage théorique d'une baisse du taux de commissionnement des banques**

| Taux de commissionnement (en M€) | Baisse de taux (en pb) | Commissionnement LA/LDDS restant (en M€) | Commissionnement total restant (en M€) | Baisse nette du commissionnement (en M€) |
|---|---|---|---|---|
| 0,250 % | -5 | 893 | 1 045 | 139 |
| **0,200 %** | **-10** | **714** | **867** | **317** |
| 0,150 % | -15 | 536 | 688 | 496 |
| **0,100 %** | **-20** | **357** | **510** | **674** |
| 0,105 % | -20,5 | 375 | 527 | 657 |

*Source : Mission ; Caisse des Dépôts et Consignations, Historique du commissionnement des banques sur l'encours du Fonds d'épargne.*

Ces gains pourraient être employés par la Banque des territoires afin de diminuer les taux des prêts alloués au logement social à due proportion. Cette baisse des taux devrait être ciblée sur les produits affectés par la hausse de la TVA : PLAI, PLUS en renouvellement urbain, et éventuellement, prêts au logement intermédiaire. Elle pourrait prendre la forme :

- d'une baisse des taux des nouveaux prêts accordés ;
- de remises d'intérêts sur les prêts existants, comme celles qui ont eu lieu depuis 2018 dans le cadre du plan Logement 1 et 2 de la CDC, et postérieurement.

Au niveau du secteur du logement social, la hausse de la fiscalité serait ainsi compensée en tout ou partie par une baisse des coûts d'emprunt. Réduire le coût des prêts par le biais du commissionnement servi aux banques présente par ailleurs pour avantage de mieux cibler l'effet de cette baisse du coût, contrairement à d'autres alternatives comme une modification de la formule du Livret A par exemple, qui s'appliquerait indifféremment à l'ensemble de l'encours de prêts, avec un risque d'effet d'aubaine involontaire pour les bailleurs n'investissant plus.

**La mission tient toutefois à souligner des réserves s'agissant de cette mesure :**

- en dépit du gain attendu en matière d'économies pour l'État, la mesure affecterait le mode de fonctionnement du Fonds d'épargne, qui est un outil de financement sur le temps long ;
- le taux de commissionnement est en théorie censé refléter les coûts de détention et de distribution des livrets. Ce taux a déjà été abaissé par le passé. Les établissements de crédit seraient inégalement affectés, les distributeurs historiques des produits règlementés comme la Banque Postale figurant parmi les plus exposés. Les établissements de crédit peuvent considérer que le niveau actuel du taux de commissionnement ne permet déjà pas de couvrir l'ensemble des coûts engendrés (avec, donc, le risque que ce manque à gagner soit répercuté sur d'autres postes de recettes, par exemple les frais bancaires). La mission n'a pas été en mesure d'objectiver ce point et recommande de l'investiguer ;

- enfin, si les gains issus de la baisse du taux de commissionnement ne devaient être répercutés que sur la tarification des produits concernés par la hausse de TVA, cela aurait pour conséquence de déformer la grille tarifaire des prêts, avec des formules de taux appliquées différentes entre les opérations financées avant ou après la mesure. S'agissant du PLI, la tarification abaissée pourrait la rapprocher de celle du PLS, rendant moins lisible la progressivité des taux en fonction du caractère plus ou moins social des logements financés.

La révision du taux de commissionnement des banques nécessiterait un décret en Conseil d'État, s'agissant du taux du Livret A et LDDS, et un arrêté du ministre de l'économie s'agissant du LEP.

À défaut, il pourrait être envisagé de réviser la formule de fixation du taux du livret A, afin de réduire le taux servi aux épargnants. Cette forme de « *répression financière* », déjà appliquée dans les années 1960-1970 (cf. graphique 63), permettrait d'alléger la charge d'intérêt des bailleurs de l'ordre de 163 M€, pour chaque réduction de 10 points de base du taux du Livret A[167]. Elle serait automatiquement répercutée sur tous les contrats de prêts sur fonds d'épargne en cours, qui sont dans leur très grande majorité indexés sur le taux du livret A.

En considérant que les prêts sont en échéances annuelles, que la date d'échéance du portefeuille de prêts est distribuée de manière régulière sur l'année, et sur la base d'un encours de 163 Md€[168], l'estimation de l'impact d'une baisse de 10 pb du TLA au 1er février 2026 sur les annuités des bailleurs est le suivant :

- en 2026 : étant donné que les intérêts de la dette octroyée par la CDC sont calculés de manière préfixée (une révision taux du livret A n'impacte pas le taux d'intérêt sur la période d'échéance en cours mais impact le taux d'intérêt sur la période d'échéance qui suit la date de révision du TLA), l'impact est uniquement comptable (il n'y a pas d'impact en trésorerie). Seul le résultat comptable s'améliore (via les intérêts courus non échus).
- en 2027, l'impact sur la trésorerie serait le suivant :
  - **la charge d'intérêt diminuerait de 150 M€** ;
  - du fait de la double révisabilité, une surcharge d'amortissement d'environ 102 M€ s'observerait.
  - sur 2027, les annuités versées par les bailleurs sociaux diminueraient donc de 48 M€.

**La mission considère que cette option est moins satisfaisante à plusieurs égards :**

- elle affecterait le taux servi à l'épargnant, soit des millions de ménages. En fonction de l'ampleur de la baisse de taux, ceux-ci pourraient arbitrer en défaveur de leurs placements sur l'épargne réglementée, au profit d'autres placements. Cela serait susceptible de réduire la disponibilité de cette ressource ;
- elle conduirait à faire évoluer la formule de calcul du Livret A. Cette baisse forcée du TLA aurait pour conséquence de sous-indexer son taux par rapport à l'inflation et aux taux d'intérêts interbancaires, ce qui conduirait à une érosion de la valeur de cette épargne, en euros constants ;
- elle affecterait l'encours de tous les prêts en cours, sans ciblage possible ;
- elle entraînerait la translation vers le bas de l'ensemble de la grille tarifaire des prêts règlementés. Cela induirait un potentiel effet d'aubaine pour les acteurs et/ou opérations qui ne sont pas affectés par la mesure fiscale initiale.

[167] Direction générale du Trésor.

[168] Direction générale du Trésor.

La modification de la formule de fixation du TLA nécessiterait une modification de niveau réglementaire.

Enfin, outre le commissionnement servi aux banques commerciales, la mission considère que **les frais de gestion de la Caisse des Dépôts, qui constituent l'autre composante du coût de base de la ressource, pourraient faire l'objet d'un audit externe approfondi**.

La Caisse des Dépôts et Consignations a conduit en 2024 une mission d'audit interne sur le process et le modèle de coûts utilisé pour les frais de gestion du Fonds d'épargne, à l'initiative de la direction générale du Trésor. Le montant des frais de gestion vient s'imputer sur le résultat net du Fonds d'épargne et ainsi grever la capacité de prélèvement annuel de l'État. Sur un encours d'épargne réglementée (livret A, livret de développement durable, livret d'épargne populaire) de 370 Md€ centralisée au Fonds d'épargne fin 2023, la facturation au titre de 2023 s'établit à 190 M€, soit un ratio de 0,05 %, relativement stable sur les dernières années. Premier audit réalisé sur les frais de gestion du Fonds d'épargne, la mission d'inspection interne de la CDC a conclu à la conformité des montants facturés à l'État, mettant en avant une possible sous-facturation liée à l'exclusion de certaines charges de gestion. L'ensemble de la facturation et du modèle de coûts a été coté « *recevable* » par cette mission.

**<u>Proposition n° 6</u> : Réaliser un audit externe des frais de gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations répercutés dans la tarification de base du Fonds d'épargne [CDC ; DGT].**

## 4.2. L'exonération de droit commun de TFPB, qui apparaît comme la dépense publique la moins ciblée à l'égard du logement social, pourrait faire l'objet d'un réexamen dans le cadre d'une réflexion de plus long terme

L'exonération de TFPB permet aux bailleurs sociaux de réduire leurs charges d'exploitation et d'améliorer la soutenabilité économique de leurs opérations. Cette mesure réduit le coût global de long terme de l'investissement, et annuellement, dégage de la trésorerie. L'exonération de TFPB représente pour les collectivités territoriales une diminution directe de leurs recettes fiscales. Pour certaines communes et certains EPCI, notamment ceux comptant une proportion significative de logements sociaux, cette perte de ressources peut créer un effet désincitatif au développement du parc social.

L'exonération de TFPB constitue une dépense fiscale « aveugle » qui bénéfice à toutes les opérations agréées, quel que soit le degré de tension du territoire concerné ou le caractère plus ou moins social de l'opération financée. La mission rejoint les réserves exprimées à plusieurs reprises par la Cour des Comptes, dans son référé de 2017[169] puis dans son rapport de 2019[170] : « *le montant de l'exonération par logement social dépend du taux local de la TFPB : il peut donc varier d'une collectivité à l'autre sans aucun lien avec les besoins de financement de nouvelles opérations de logement social ».* Enfin, comme détaillé *supra*, la compensation intégrale par l'État pour les logements sociaux qui ont fait l'objet d'un agrément entre le 1er janvier 2021 et le 30 juin 2026 fait, au moins jusqu'à mi-juin peser directement le coût de l'exonération pour ces opérations sur le budget de l'État.

La mission considère que la suppression totale ou partielle de l'exonération de TFPB fait ainsi partie des pistes à examiner dans le cadre d'un effort de recentrage des dispositifs vers les opérations qui le nécessitent le plus, de rationalisation de la dépense fiscale, et de simplification. Elle préconise en revanche d'exclure de cette réflexion, à date, l'abattement de 30 % en QPV, qui répond à une logique contractuelle et d'accompagnement distincte du reste de la dépense fiscale et dont le bilan est jugé positif par l'ANCOLS.

[169] Cour des Comptes (2017), *Les dépenses fiscales en faveur du logement social,* référé n° S2017-1737.

[170] Cour des Comptes (2019), *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement.*

**La mission souligne enfin que les effets d'une réforme de ce type nécessiteraient une temporalité de 25 à 30 ans pour atteindre en moindre dépense, le quantum actuel de l'exonération**. En effet, la mission a interrogé la Direction de la législation fiscale sur la possibilité d'appliquer une éventuelle réforme au stock de bâti et non seulement aux nouvelles constructions. Il ressort de son analyse que, compte tenu du principe d'espérance légitime du redevable, aussi bien reconnu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel que par la Cour européenne des droits de l'homme, il n'est pas envisageable d'appliquer pour le stock de biens existants des modifications des dispositifs prévus aux articles 1384, 1384-0 A, 1384 A à D du CGI (dépenses fiscales n° 050102) ainsi qu'à l'article 1388 *bis* du CGI (dépense fiscale n°050106). En revanche compte tenu des modalités et de la rédaction de l'article 1391 E du CGI (dépense fiscale n° 050204, concernant le dégrèvement sur les travaux d'économie d'énergie), il semble possible de supprimer ce dispositif pour les dépenses engagées postérieurement à la publication de la loi de finances ou à une date ultérieure fixée par le législateur.

**Le principal risque associé à une réforme de l'exonération de TFPB en faveur du logement social serait l'attrition des fonds propres des bailleurs** : en effet, l'exonération de TFPB visait notamment, à l'origine, à consolider le haut de bilan des organismes de logement social. Dans un contexte de forte mobilisation des fonds propres des bailleurs vers l'investissement dans le neuf et la rénovation à horizon 2050, la suppression totale ou partielle de la TFPB comporterait un risque de baisse de la production. Elle devrait donc être accompagnée de mesures de compensation, sauf à réduire le nombre de nouvelles opérations, qui se traduirait alors par une baisse des recettes fiscales par ailleurs.

**La mission a explorateurs les pistes suivantes s'agissant d'une rationalisation de la TFPB :**

- la suppression partielle de l'exonération de TFPB en zone détendue ;
- la suppression totale de l'exonération de TFPB, qui induirait à terme une économie d'environ 1,3 Md€, et sa compensation totale ou partielle par un renforcement de l'enveloppe d'aides à la pierre distribuée par le FNAP ;
- la suppression des dégrèvements de TFPB : le caractère annuel de ces dépenses rend le pilotage de la dépense fiscal plus réactif : contrairement à l'exonération de longue durée, la suppression d'un ou des dégrèvements de TFPB produirait ses pleins effets dès l'année N+1 de sa mise en œuvre. Cependant, la mission ne recommande pas cette option en l'état, dans la mesure où comme pour l'abattement de 30 % en QPV, ces dégrèvements répondent à des logiques d'investissement différentes et plus ciblées. Elle invite à les examiner isolément sur la base de leur objet de destination (les travaux d'économie d'énergie et l'adaptation du bâti au handicap) et comparativement aux autres concours publics engagés dans ces champs-là.

S'agissant de la première option, la mission a cherché à reconstituer un **ordre de grandeur** des montants exonérés communaux de TFPB selon le zonage de la commune. Elle suit l'hypothèse simplificatrice que le montant exonéré communal se répartit dans des proportions similaires au montant des bases exonérées communales et de l'allocation compensatrice**. Il ressort dès lors que l'exonération de TFPB en zone C ne représente qu'entre 5 et 6 % du coût total de la dépense fiscale.** En appliquant cette clé de répartition moyenne au total connu de l'exonération pour 2024 de 1 238 330 630 €, il ressort que l'ordre de grandeur du coût de cette exonération s'élève en zone C entre 50 M€ et 75 M€ à horizon 30 ans. Ce chiffrage n'inclut pas la part d'exonération des EPCI. En effet, dans la mesure où les communes composant un EPCI peuvent relever de différentes zones, il n'est pas possible de simuler en l'état la part de chacune dans l'ensemble, et partant, la répartition de la fiscalité.

**Tableau 43 : Répartition de l'exonération de TFPB par commune**

| Valeurs | Abis | A | B1 | B2 | C | Non identifiés | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bases exonérées communales (en M€) | 635,28 | 1 086,38 | 977,59 | 255,03 | 208,87 | 5,21 | **3 168,34** |
| Bases exonérées communales (en %) | 20,1 % | 34,3 % | 30,9 % | 8,0 % | 6,6 % | 0,2 % | **100 %** |
| *Reconstitution théorique de l'exonération avant compensation* | *211,64** | *441,03** | *401,47** | *106,61** | *75,73** | *1,87** | ***1 238,33*** |

*Source : Mission ; DGFIP.*

Au vu de la faible part que représenterait la zone C dans le coût de l'exonération de longue durée de TFPB, et de la durée nécessaire à sa mise en extinction totale, les gains induits par ce recentrage seraient faibles. **Un recentrage aux seules zones A permettrait en revanche une économie, à 30 ans, d'environ la moitié du coût de l'exonération.**

**Pour des motifs de lisibilité de l'impôt et de simplification, la suppression totale de l'exonération de longue durée apparaît davantage appropriée.** Celle-ci pourrait alors être compensée partiellement ou en totalité par une enveloppe d'aides à la pierre, distribuée par le FNAP. La mission considère sur ce point qu'à euro de dépense donnée, la subvention d'investissement produirait un effet de levier supérieur pour le déclenchement des opérations à celui de l'exonération fiscale de temps long. Cet effet de levier serait par ailleurs mieux ciblé géographiquement et socialement. L'effet final serait celui d'une « conversion » de tout ou partie de la dépense fiscale en subventions d'investissement, distribuées d'après le cahier des charges national, et de fait mieux pilotables.

**Pour l'ensemble des motifs étayés *supra*, la mission n'a pas retenu ces pistes de recommandation.**

## 4.3. Le cadre public en faveur du LLI doit veiller à ne pas engendrer d'effet désincitatif pour les opérations sociales

Le logement locatif intermédiaire, créé depuis 2013, n'est éligible à aucune subvention d'investissement mais bénéficie d'un avantage fiscal de TVA réduite[171] pour un montant total de 335 M€ en 2024, et d'un crédit d'impôt sur les sociétés équivalent à l'exonération de TFPB[172], estimé en 2025 à 4 M€. Il constitue un nouveau produit sur le marché du logement, qui vise à atténuer la marche des loyers entre le parc social et le parc libre.

Le pacte d'investissement dans le LLI signé avec les acteurs du secteur en mars 2024, prévoyant un passage de 15 000 à plus de 30 000 logements annuels, porte en 2024 ses fruits au vu des 37 534 LLI produits. Ces volumes sont cohérents avec les besoins identifiés la mission IGF-IGEDD de 2023, qui prévoyait un développement situé entre 18 000 et 40 000 LLI par an pendant dix ans. Le pacte de 2024 prévoit un soutien financier à 75 000 LLI en trois ans.

**Le LLI peut bénéficier, par péréquation entre opérations ou au sein d'une opération, au développement du logement social** dans les zones tendues. La mission partage également les constats sur l'utilité sociale du LLI, qui permet de fluidifier les parcours résidentiels.

[171] Codifiée au 278 sexies II, C et au 279-0 bis A du CGI et correspondant à la dépense fiscale n° 730222.

[172] Codifié au 220 Z septies du CGI et correspondant à la dépense fiscale n° 320147.

**Elle émet cependant des réserves sur les volumes et la nature des concours publics devant soutenir son développement, dans un contexte contraint et par souci d'efficience marginale de la dépense relativement aux objectifs sociaux atteints par les PLAI, PLUS et PLS.**

La mission considère tout d'abord que la dynamique récente du LLI présente un risque à court et à moyen terme sur la capacité du logement social, en particulier le PLS à se développer sur des territoires similaires. Comme détaillé ci-dessus, un effet d'éviction du PLI sur le PLS, peut survenir du fait d'une conjonction de facteurs, et notamment des réformes dont le LLI a fait l'objet depuis sa création, qui ont toutes créé des conditions de développement plus favorables. D'après la DHUP, le LLI représente ainsi une part croissante des productions de logements abordables (LLS et LLI) en zones tendues : il est passé de moins de 10 % de la production de logements abordables en zones tendues en 2017 à près d'un quart en 2022.

Enfin, la production de LLI s'avère fortement concentrée par un petit nombre d'organismes (51 % de la production cumulée depuis 2014 a été réalisée par In'li et CDC Habitat). Cette concentration n'apparaît pas en soi pénalisante, mais elle réserve à un faible nombre d'acteurs la capacité à générer l'effet de levier et de péréquation qui fonde l'interaction LLI-LLS.

**Plus largement, la mission s'interroge sur l'édification, dispositif après dispositif, d'un cadre public de soutien qui risquerait de devenir équivalent, sinon plus favorable, que celui offert au logement social historique**. Dans la mesure où les objectifs-cibles de la loi SRU ne sont toujours pas atteints et au vu des freins multiformes au développement du parc social en zones tendues, la mission préconise de préserver autant que possible la différenciation des soutiens publics vis-à-vis des deux catégories de produits. Cette différenciation s'avère essentielle s'agissant du cadre ou des financements visant à mobiliser le foncier, la consommation de cette ressource étant exclusive, en dehors du cas des opérations mixtes.

### 4.4. Au total, plusieurs pistes documentées par la mission ciblent une territorialisation des soutiens de droit commun à l'offre, et plaident pour restaurer une capacité à agir de manière plus ciblée *via* les subventions du FNAP

**L'ensemble de la fiscalité en faveur du parc social, soit 52 % des soutiens publics à l'offre, bénéficie actuellement de manière indistincte à l'ensemble des opérations agréées sur le territoire**, à l'exception de la fiscalité spécifique aux zones ANRU et QPV. Si ces dispositifs sont avec certitude totalement incorporés au modèle des opérations, et de fait peu réformables sans risque pour la production, il n'en demeure pas moins qu'ils ne sont que très faiblement ciblés ou associés à des contreparties d'investissement ou d'efficience. La direction générale du Trésor a estimé que supprimer la dépense publique au logement social en zone détendue hors rénovation urbaine et bonifications de taux permettrait jusqu'à 1,6 Md€ d'économies toutes APU[173]. Les ordres de grandeur documentés par la mission ne permettent pas de reconstituer cette cible, mais ils donnent une échelle des gains potentiels.

[173] Direction générale du Trésor (2025).

Cependant, la concentration exclusive des soutiens publics vers les zones tendues n'apparaît pas non plus opportune, car elle risquerait d'entraîner des effets inflationnistes sur le coût des opérations, par anticipation des agents économiques et de la filière de construction, et d'empêcher la sortie d'opérations parfois nécessaires en zone détendue. L'option d'un ciblage vers les seules zones tendues reviendrait indirectement à dédier les aides à la pierre à la seule neutralisation de la rente foncière qui a lieu dans les pôles urbains, alors même que ces opérations peuvent avoir davantage de leviers pour s'équilibrer, notamment dans le cadre d'opérations mixtes. Il priverait les territoires moins tendus de capacité à faire aboutir des projets de forte valeur sociale, environnementale ou urbaine. Par ailleurs, la seule localisation en zone tendue d'un projet ne suffit pas à le caractériser comme efficient, bien qu'il réponde plus probablement à une demande.

**L'attrition progressive du FNAP prive la puissance publique d'un outil de pilotage plus fin de l'intervention à l'échelle locale sur les projets présentant une forte utilité sociale, environnementale ou urbaine, mais déséquilibrés**. Pour être optimal, le montant de subvention devrait être suffisamment élevé afin de générer un effet de levier sur une opération dans un contexte territorial donné, sans engendrer d'effet d'aubaine pour autant.

Le retour de la contribution CGLLS au FNAP, via un retour de la contribution CGLLS à son niveau de 375 M€ va dans le sens d'une restauration de la capacité à agir vers les projets de haute valeur mais déséquilibrés.

**La contribution CGLLS des bailleurs sociaux au FNAP pourrait être renforcée de 300 M€, afin de revenir à son niveau antérieur, pour être affectée au FNAP.**

**Une restauration des capacités à agir du FNAP pourrait s'accompagner d'une réflexion sur l'allocation la plus pertinente des subventions.**

Les choix de programmation opérés par le FNAP puis par les CRHH et services déconcentrés pour élaborer la programmation puis instruire les demandes d'agréments impliquent des arbitrages entre intensité, quantité, équité territoriale et objet de destination des subventions distribuées, avec pour indicateur le moyen de subvention (MMS).

La mission invite à investiguer une option qui consisterait à sélectionner, à l'échelle déconcentrée, les projets sur la base de critères plus larges, incluant l'efficience et l'utilité sociale. La localisation d'une opération en zone tendue constituerait un des critères de cotation de la pertinence du projet, au côté de sa dimension sociale, de son gain environnemental, de son utilité particulière parmi le tissu urbain (copropriétés dégradées, friches du patrimoine de l'État), ou à l'égard d'une opération économique d'envergure (grands projets industriels nécessitant une articulation emploi/logement par exemple). Il s'inscrirait dans la continuité de l'existant pour les opérations les plus sociales (bonification de « droit commun » pour les PLAI et PLUS), mais avec des possibilités supplémentaires ponctuelles d'intervention sur des projets de haute valeur, sur la base d'une sélection multicritères. La mission préconise d'introduire des critères d'efficience de coûts et de renforcer les critères de densification et d'adaptation des typologies aux besoins, afin de diffuser un effet signal auprès des promoteurs, bailleurs et élus. Cette trame de bonification et de sélection serait susceptible de porter des gains de désinflation des coûts, de densification des projets, tout en étant ouverte à l'ensemble des territoires.

Parallèlement, la mission invite à engager des réflexions sur deux grands défis qui attendent le parc social pour les décennies à venir sans être pleinement appréhendés à l'heure actuelle : l'adaptation au vieillissement et au réchauffement climatique.

**<u>Proposition n° 7</u> : Lancer une évaluation des besoins d'investissements associés à l'adaptation du parc au changement climatique, au vieillissement et à la perte d'autonomie, afin de quantifier les enjeux d'investissement associés et déterminer les instruments optimaux pour y répondre [BDT ; DGT ; DHUP].**

## 4.5. La rationalisation des prix de revient des opérations, dans ses deux composantes principales que sont le foncier et les coûts de construction, doit être une priorité en vue d'atteindre les objectifs quantitatifs de production et de rénovation

L'inflation des composantes du coût des logements sociaux a compromis la capacité du macro-organisme à atteindre les objectifs quantitatifs de production et de rénovation fixés par la puissance publique et contractualisés lors du dernier pacte de 2023 en soutien au secteur. Cette hausse a abouti à une moindre production, à concours publics équivalents voire en augmentation pour certains. La décrue, ou *a minima* la maîtrise de chacune de ces composantes, doit constituer une priorité pour restaurer l'efficience de la dépense publique à destination de l'offre, des marges d'action pour les bailleurs, et freiner l'inflation globale du coût des logements.

### 4.5.1. La maîtrise des coûts du foncier, au-delà du seul champ du logement social, constitue un des chantiers majeurs de la politique du logement

La maîtrise des prix du foncier est une politique de long terme. Il n'existe à ce jour aucun outil permettant de faire baisser les prix rapidement pour les acquéreurs et sans subvention publique pour compenser cette baisse pour les vendeurs.

Les collectivités territoriales ont un rôle primordial à jouer en ce sens. Ces dernières disposent d'ores et déjà de plusieurs leviers pour maîtriser les prix de construction de logements, et spécialement de logements sociaux, sur leur territoire. Ces outils peuvent entrer en synergie lorsque la collectivité dispose d'une stratégie et d'une volonté de mise en œuvre sur le long terme, comme le montre le cas de Rennes métropole. Ils doivent à tout le moins limiter les effets inflationnistes d'une concurrence entre bailleurs sociaux, ou entre bailleurs sociaux et promoteurs, pour un même foncier. Les collectivités territoriales peuvent notamment mobiliser :

- les **établissements publics fonciers** (EPF), dont l'action devrait être préservée, voire renforcée quand la situation des territoires le justifie ;
- les **servitudes de mixité sociale** intégrées dans les PLU(i), qui permettent d'imposer un pourcentage de logements répondant aux objectifs de mixité sociale pour tout programme de logements réalisés dans un secteur donné ;

- les **chartes des ventes en l'état futur d'achèvement** (VEFA) encadrant la vente en l'état futur d'achèvement au profit des bailleurs sociaux d'un territoire. Celles-ci constituent un outil contractuel facultatif dépourvu de base légale mais admis par la la jurisprudence tant qu'elles ne créent pas d'obligations illégales. Ces chartes peuvent ainsi définir les conditions dans lesquelles les promoteurs privés doivent réserver une part de leurs opérations à des acquéreurs sociaux (typologie, niveaux de loyers financés, prix de cession au bailleur, localisation des logements dans le programme, exigences de qualité ou de performance énergétique). Elles permettent ainsi à la collectivité de sécuriser l'offre en logement social dans la production privée, de réguler les conditions financières des VEFA mixtes ou sociales et d'initier une contractualisation avec les promoteurs. Leur assise juridique demeure celle d'un engagement volontaire, mais leur efficacité est tangible lorsqu'elles sont articulées avec les outils opposables du PLU(i), notamment les secteurs de mixité sociale, ou intégrées aux négociations amont des permis de construire. Ces chartes, qui mettent aujourd'hui l'accent sur la qualité des projets, devraient systématiquement intégrer des prix plafonds. En effet, quoiqu'elles n'aient pas de valeur juridique, ces chartes peuvent fixer des normes susceptibles de prévenir des opérations de construction trop onéreuses, et ainsi, selon le mécanisme du « compte à rebours »[174], d'atténuer les risques spéculatifs sur le foncier ;
- **les modalités de la mise en concurrence des bailleurs sociaux et des promoteurs pour l'acquisition des terrains possédés par la collectivité territoriale.** Plutôt que de faire enchérir les bailleurs sociaux et les promoteurs sur le prix du foncier, ce qui peut avoir un effet inflationniste sur le prix des opérations, la collectivité propriétaire peut les mettre en concurrence sur la qualité du projet, pour un prix du terrain fixé *ex ante*.

On peut citer en outre les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), le droit de préemption urbain (DPU), ou encore la création de zones d'aménagement différé (ZAD). Les collectivités peuvent enfin passer des conventions de veille foncière ou d'intervention foncière (acquisition, portage, travaux, revente) avec des EPF, ce qui leur permet de bénéficier de leur ingénierie (réactivité, négociation des prix) et des minorations foncières qu'ils peuvent proposer à la revente en fonction du caractère social des logements produits, en mobilisant le reversement des prélèvements SRU dont ils bénéficient.

Enfin, la mission recommande de poursuivre les investigations sur la **maîtrise des prix du foncier, et renvoie** aux recommandations des différents rapports documentant cette question[175] [176] [177] [178].

**<u>Proposition n° 8</u> : Développer les chartes VEFA entre les collectivités, les bailleurs et les promoteurs, dans le but de rationaliser les prix de revient des opérations et de garantir des exigences d'efficience [DHUP ; Collectivités locales].**

[174] Le « compte à rebours » fait du prix du foncier une résultante et non le point de départ d'un bilan d'opération immobilière : le promoteur part de ses recettes potentielles, via la vente de logements, pour établir un bilan prévisionnel d'opération immobilière. En fonction des gains espérés de cette vente, il adapte le prix qu'il est prêt à offrir pour un foncier donné. *<u>Source</u> :* Le bilan promoteur*, Cerema, juillet 2023.*

[175] D. Frigeat (2016), *La mobilisation du foncier privé en faveur du logement.*

[176] IGF-IGEDD (2012), *La mobilisation du foncier.*

[177] CPO (2023), *La fiscalité locale dans la perspective du ZAN.*

[178] IGF-IGEDD (2025), *Évaluation des conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement.*

### 4.5.2. L'inflation des coûts de production et de rénovation, qui compromet à court et moyen terme la capacité à atteindre les objectifs de la politique publique, pourrait être modérée

Certaines collectivités conditionnent l'octroi de subventions à une opération de construction de logements sociaux au respect de prix plafonds, voire conditionnent l'accès à certains fonciers publics à des plafonnements de prix – pour la vente aux bailleurs sociaux comme pour la vente aux particuliers -, créant de fait des dispositifs locaux d'accession aidée.

Théoriquement, le modèle économique de la production sociale est aujourd'hui déjà régulé par la limitation des loyers sociaux ainsi que le taux et la durée des prêts, qui conditionnent l'équilibre d'opération. Toutefois, force est de constater que ces paramètres ne sont pas en mesure de freiner l'inflation générale des coûts de revient pour les bailleurs : les loyers de sortie sont par essence limités et faiblement flexibles, et l'inflation avant tout traduite par une moindre production ou une plus grande consommation de fonds propres. Par ailleurs, la mission a constaté que les services instructeurs des agréments disposaient de peu de moyens de contre-expertiser ou de réévaluer les coûts des projets qui leur étaient soumis.

**La mission préconise ainsi de d'outiller les services instructeurs en leur fournissant des prix de revient de référence, déclinés selon le territoire et par grand type d'opération** (construction en MOD ou VEFA, rénovation avec ou sans changement de vecteur, rénovation lourde, démolition, reprise des copropriétés dégradées, etc.). Ces fourchettes de coûts permettraient d'expliciter et de détecter les éventuels surcoûts ou tendance à la sur-qualité de certains projets, et d'envoyer un signal à l'ensemble de la filière et des élus. Elles devraient être établies notamment au regard des données produites par le SIAP, qui permet un retour d'expérience et une comparaison entre territoires comparables. Ce référentiel de coûts pourrait ainsi utilement éclairer l'instruction des agréments en permettant aux services instructeurs d'exercer un contrôle plus rapproché du rapport qualité-coût du projet d'opération, et d'en tenir compte parmi les critères de délivrance de l'agrément.

**<u>Proposition n° 9</u> : Délivrer les agréments à la lumière de prix de revient de référence territorialisés [DHUP ; services déconcentrés].**

## 4.6. Face à l'arbitrage entre production et rénovation du parc auquel sont confrontés les bailleurs, la mission préconise de donner à court terme la priorité à la production, de renforcer le modèle économique de la rénovation et d'étudier les impacts d'un éventuel assouplissement des objectifs de rénovation

### 4.6.1. Le modèle économique de la rénovation devrait être renforcé

Comme détaillé *supra,* le modèle économique de la rénovation est structurellement déficitaire : les recettes de loyer supplémentaires sont insuffisantes pour couvrir les coûts des travaux.

La législation en vigueur prévoit actuellement qu'à la suite d'une réhabilitation, le loyer d'un locataire en place peut être augmenté dans la limite de 5 % en sus de la variation de l'IRL et dans la limite du plafond de la convention APL[179]. Ceci peut conduire à des hausses de loyers très limitées lorsque le loyer d'origine est bas. Afin de favoriser l'équilibre de ces opérations, et d'intégrer dans le prix du loyer la meilleure qualité du logement permise par la rénovation, la mission préconise que le bailleur puisse rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation, de manière lissée sur plusieurs années, la hausse annuelle ne pouvant excéder 5 % en sus de la variation de l'IRL, comme actuellement.

À la relocation, les bailleurs sociaux devraient être en mesure de rehausser les niveaux de loyers au-delà de la convention APL, dès lors que le logement satisfait à des critères de rénovation exigeants et qu'un équilibre satisfaisant entre les différents niveaux de loyers peut être trouvé au global sur l'opération concernée (maintien d'une part suffisante de loyers bas notamment).

Ces évolutions nécessiteraient des mesures législatives. Elles seraient susceptibles de rehausser le niveau de l'APL et leur impact nécessite donc d'être mesuré.

**<u>Proposition n° 10</u> : Instruire la possibilité pour les bailleurs sociaux de rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation, sous réserve du maintien dans l'opération d'une part suffisante de loyers très sociaux [DHUP].**

### 4.6.2. Les différents scénarios disponibles sur les capacités de production et de rénovation des bailleurs à moyen et long terme placent le macro-organisme face à un arbitrage des investissements

**L'étude *Perspectives 2025* de la Banque des Territoires met en lumière la nécessité d'arbitrer, dans un contexte financier contraint, entre la production neuve et la rénovation du parc existant**. L'objectif d'atteinte de la neutralité carbone d'ici 2050, comme le prévoit la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), implique une rénovation du parc actuel dans sa quasi intégralité. La loi Climat et résilience nécessite quant à elle l'éradication à l'horizon 2034 de tous les logements dont l'étiquette DPE est E, F et G. Ces opérations, très capitalistiques, mobilisent des capacités financières qui étaient historiquement dévolues à la construction neuve. Le pic d'inflation énergétique de 2022 et 2023 est une illustration des facteurs qui ont pu pousser les bailleurs à privilégier les rénovations sur la construction.

Dans le scénario central de la Banque des territoires et dans une hypothèse de circulation optimale des capitaux, le macro-organisme serait en mesure de respecter l'échéance de la loi Climat et résilience de 2034 et de produire 77 000 logements en moyenne par an en entre 2025 et 2050. Dans ce scénario, malgré des investissements massifs projetés en réhabilitations thermiques, l'objectif de la SNBC n'est que partiellement atteint : le pourcentage du parc conforme aux étiquettes DPE attendues serait seulement de 60 % en 2050 et de 80 % en 2060.

La situation actuelle de forte demande de logements sociaux, liée aux dysfonctionnements du marché privé et à la croissance du nombre de ménages, notamment à revenus modestes, qui reste soutenue, conduit à interroger la priorisation de l'effort d'investissement des bailleurs sociaux, qui porte à l'heure actuelle plutôt vers la rénovation que vers la production de nouveaux logements. Dès lors, la mission recommande d'instruire la possibilité d'assouplir les objectifs de rénovation énergétique du parc social.

[179] Sous réserve de l'accord des associations représentatives de locataires, cette hausse peut être supérieure au plafond.

À titre d'exemple, un scenario pourrait être envisagé de décaler dans le temps[180] les obligations de rénovation énergétique des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien, le cas échéant avec une adaptation géographique[181]. Les étiquettes E représentant 15 % du parc social en 2024[182], les fonds propres qui seraient libérés pour être alloués à la production seraient substantiels.

**<u>Proposition n° 11</u> : Instruire l'hypothèse et les modalités d'un assouplissement des obligations de rénovation des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien et arbitrer un scénario soutenable au regard de la situation financière des bailleurs sociaux et des objectifs de production [DHUP].**

### 4.6.3. Des soutiens spécifiques à certains modèles de rénovation, comme le dispositif « Seconde vie », pourraient être réexaminés

**Le dispositif « Seconde vie », expérimenté à partir de 2023, propose des avantages fiscaux équivalents à la construction neuve en incitation à la rénovation lourde de logements anciens**. Il comporte des conditions d'éligibilité resserrées : les logements doivent être anciennement des logements locatifs sociaux (conventionnés ou gérés dans le cadre HLM), avoir été achevés depuis au moins 40 ans à la date du dépôt de la demande d'agrément « Seconde Vie ». Le logement ou bâtiment doit, avant travaux, être classé énergie E, F ou G dans le DPE, et après travaux viser la classe A ou B. Des travaux lourds (réhabilitation profonde) sont exigés, et l'opération doit faire l'objet d'une décision d'agrément.

Sur le plan fiscal et financier, les avantages offerts sont les suivants : les bailleurs peuvent bénéficier d'un taux de TVA réduit à 5,5 % sur l'ensemble des travaux (CGI article 278 sexies A) et d'une exonération de TFPB pendant 15 ans, voire 25 ans si la demande d'agrément est déposée avant le 31 décembre 2026.

Le caractère récent du dispositif ne permet pas de disposer d'un bilan à date. Cependant, la mission a pu constater au cours de ses déplacements les attentes du secteur pour des soutiens fléchés vers ce type de rénovations complexes. La mission invite à procéder, dès que pertinent, au bilan de cette mesure. Elle invite à en réexaminer éventuellement les conditions d'éligibilité, afin éventuellement de proposer des modalités complémentaires moins coûteuses et plus larges d'accès, pour prendre en compte l'éradication à venir des logements les plus énergivores.

**<u>Proposition n° 12</u> : Procéder à un bilan complet du dispositif « Seconde Vie », notamment de son coût pour la dépense fiscale et de ses conditions d'éligibilité [DHUP].**

[180] Actuellement fixées à 2034, elles pourraient être repoussées à une date ultérieure.

[181] En privilégiant la rénovation dans les zones ayant des *extrema* climatiques (fortes chaleurs et/ou grand froid).

[182] Les étiquettes E représentent les deux tiers des logements sociaux dont les étiquettes énergétiques sont E, F, G.

## 5. La répartition des compétences doit s'inscrire dans une logique de territorialisation et devrait être clarifiée, afin de lever les freins locaux au développement du parc social

La mission a précédemment fait le constat qu'une partie des freins au développement de l'offre sociale était en définitive à la main des collectivités des territoires où elle s'implante. Elle a identifié des freins politiques, des freins liés à la rareté du foncier disponible, des freins liés à l'articulation des compétences entre l'échelon local et national, et enfin le potentiel de développement lié aux documents d'urbanisme.

**La mission recommande de clarifier la répartition des compétences en matière de politique du logement.** Celle-ci se structurerait autour d'une articulation entre une stratégie nationale d'aménagement du territoire, portée par l'État en lien avec les régions, et un portage de la politique locale du logement au niveau intercommunal. Cette échelle, qui correspond le plus souvent à l'échelle du bassin de vie, apparaît la plus appropriée pour définir la politique locale du logement. Elle repose sur la condition d'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire, de documents d'urbanisme sincères et plus prescriptifs, et d'un engagement des collectivités à mobiliser pleinement les leviers disponibles en faveur du développement quantitatif et qualitatif du parc social.

### 5.1. L'État, en lien avec les régions, doit assumer sa compétence d'aménagement du territoire en garantissant la cohérence et le caractère prescriptif et réaliste des plans locaux d'urbanisme et des programmes locaux de l'habitat

À des fins de cohésion des territoires, d'articulation avec l'ensemble des politiques d'aménagement pilotées par les régions, et parce que certains bassins de vie couvrent plusieurs EPCI, les politiques territoriales des EPCI en matière de logement devraient s'inscrire dans une stratégie nationale d'aménagement du territoire, portée par l'État en lien avec les régions[183]. Au niveau des services déconcentrés, cette stratégie nationale devrait être déclinée par un contrôle des documents de planification des collectivités territoriales par les préfets, qui peuvent d'ores et déjà faire usage de plusieurs pouvoirs[184]. Ces pouvoirs pourraient être renforcés en prévoyant des sanctions vis-à-vis des EPCI non dotés d'un PLH à jour[185], afin d'assurer leur actualisation en fonction de l'évolution des enjeux en matière de logement et, par voie de conséquence, l'actualisation des documents d'urbanisme.

**<u>Proposition n°</u> 13 : Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'aménagement du territoire, portée par l'État en lien avec les régions [DGALN].**

[183] Celles-ci étant compétentes pour établir les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

[184] Notamment apporter, via les porter à connaissance, les informations sur la législation applicable, les priorités et les enjeux nationaux et locaux, en amont de l'élaboration des PLH et des PLU(i) ; rendre un avis sur les projets de PLH et de PLU(i) ; assurer la mise en compatibilité les PLU avec les PLH.

[185] Une telle sanction était prévue à l'article L. 302-5-1 du code de la construction et de l'habitation jusqu'à la loi n° 95-74 du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, qui l'a abrogée.

**La mission recommande par ailleurs de mener une réflexion sur la manière de renforcer le caractère prescriptif des PLU et PLH.** La mission a en effet constaté au cours de ses investigations que les projets d'opérations étaient fréquemment sous-densifiés par rapport aux permissions du PLU (i), à l'initiative des maires et par le biais du permis de construire. Si cette sous-densification peut être motivée pour renforcer l'acceptabilité du logement social, elle constitue cependant une perte de logements, qui plus est dans la perspective de sobriété foncière du ZAN. Il est par ailleurs peu probable que les bailleurs, premiers perdants de cette sous-densification, s'engagent dans des recours à l'encontre des élus dont ils dépendent sur d'autres projets.

Le lien juridique d'opposabilité entre une autorisation de construire et un PLU relève d'ores et déjà d'un lien de conformité, le plus contraignant en droit. Rendre les PLU plus prescriptifs vis-à-vis des permis de construire, notamment en imposant l'épuisement des droits à construire par exemple, pose des questions sur sa portée. Les effets de bord, notamment l'influence d'une éventuelle obligation de constructibilité minimum sur le prix du foncier, devraient être interrogés.

Le principal risque est que les élus créent, par anticipation de recours, des PLU plus malthusiens, au détriment d'un dialogue entre élus et porteurs de projets. Le PLH, qui est le support de la politique de la collectivité, doit lui aussi emporter l'adhésion des acteurs locaux pour être pleinement opérationnel. Il doit en particulier permettre de structurer des rapports entre l'intercommunalité et les communes membres en matière de politique de l'habitat par une mise en cohérence de leurs actions respectives visant la réalisation d'objectifs communs, notamment au travers de l'articulation entre le PLH et les PLU(i).

## 5.2. La politique du logement, et en particulier du logement social, doit nécessairement s'inscrire dans une vision intercommunale

Les dynamiques à l'œuvre dans le peuplement et dans le marché du logement privé, sont très différenciées entre les territoires. La variation de la demande d'un bassin de vie à l'autre, parfois très aigüe s'agissant des grands pôles urbains régionaux, plaide pour une territorialisation de la politique du logement.

Le bassin de vie est l'échelle la plus pertinente pour mener à bien cette politique : il s'agit d'une échelle suffisamment locale pour être adaptée, suffisamment large pour limiter les risques de ségrégation spatiale, et déjà outillée par le droit de l'urbanisme.

Dès lors, **l'EPCI devrait être l'échelon portant prioritairement la politique du logement, et par voie de conséquence la politique d'urbanisme.** Plusieurs moyens permettraient de renforcer cet échelon pour exercer ces compétences :

- la généralisation des programmes locaux de l'habitat (PLH), et leur actualisation pour ceux qui datent d'il y a plus de six ans, dans les EPCI tenus de les élaborer[186] ;
- la généralisation dans ces EPCI des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). À l'heure actuelle, les PLUi approuvés ne couvrent que 35 % de la population ;
- en cohérence avec les PLUi, le développement de l'instruction, voire de l'attribution des permis de construire par les EPCI, plutôt que par les communes.

[186] À la date de la mission, les catégories d'EPCI suivantes sont tenues d'élaborer un PLH : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. 374 EPCI sont tenus de disposer d'un PLH.

**Afin d'inciter les EPCI à se saisir de ces compétences, ceux qui en seraient dotées pourraient se voir déléguer la part de PEEC distribuée aux bailleurs sociaux** par ALS (soit 750 M€ hors FNAP en 2024). Cette délégation serait cohérente avec la délégation des aides à la pierre, déjà confiée à 88 EPCI[187], et permettrait aux bailleurs sociaux de bénéficier d'un guichet unique de financement de leurs opérations dans les territoires concernés. Sous réserve d'instruction, elle pourrait intervenir à compter de la prochaine convention quinquennale 2028-2032.

**Proposition n° 14 : Renforcer le rôle des EPCI en tant qu'échelon portant la politique du logement, et par voie de conséquence la politique d'urbanisme et instruire la possibilité de déléguer la part de PEEC distribuée aux bailleurs sociaux aux EPCI dotés de compétences renforcées en matière de logement et d'urbanisme [DHUP].**

## 5.3. Dans les zones les plus tendues, la production de logements sociaux pourrait être stimulée par un rehaussement des seuils de la loi SRU, ainsi qu'une part minimale de logements sociaux dans les opérations de logement intermédiaire

La mission a mis en évidence les effets positifs de la loi SRU pour la production de logements sociaux, en particulier en zone tendue. Afin de poursuivre cette dynamique, et de continuer à pourvoir des loyers bas dans les zones les plus tendues (zones Abis et A), où les loyers privés sont inaccessibles à une part importante de la population, **l'atteinte des objectifs SRU pour les communes déficitaires doit rester une priorité, et les seuils de la loi SRU pourraient être réhaussés, par exemple à 30 % dans les zones tendues.**

Ce taux cible de logements sociaux ne devrait pas pouvoir être atteint sans une part minimale de logements très sociaux. Or, si la loi SRU fixe bien depuis 2014 des objectifs qualitatifs dans les objectifs de rattrapage triennaux (part minimale PLAI, et part maximale de PLS), dont la non-atteinte peut être un facteur de carence, cela ne porte des effets que le temps du rattrapage, et une commune qui atteint son quota avec une large part de PLS n'est ensuite plus soumise à aucune obligation.

Compte tenu des loyers relativement élevés du LLI, qui ne sont pas accessibles à la majorité de la population, celui-ci devrait continuer à ne pas être décompté dans le quota SRU.

Dans une optique de mixité sociale, les opérations de production de LLI doivent actuellement intégrer plus de 25 % de logements sociaux lorsqu'elles sont situées dans une commune comportant moins de 25 % de logements sociaux. Compte tenu du rehaussement du seuil SRU préconisé par la mission, et afin de limiter les effets de seuils autour du quota SRU, cette obligation de mixité des opérations de LLI devrait être étendue à toutes les communes comportant moins de 35 % de logements sociaux.

**Proposition n° 15 : Rehausser les seuils de la loi SRU en zones Abis et A. Y intégrer une part minimale de logements PLAI ou PLUS. Prescrire la construction d'au moins 25 % de logements sociaux pour les opérations de LLI dans des communes comportant moins de 35 % de logements sociaux [DHUP].**

[187] Dont 5 se sont dessaisis de leur délégation.

Annexe II

# Synthèse des propositions

**Proposition n° 1 : Approfondir les travaux visant à objectiver les sous-jacents des besoins en logements sociaux et leur territorialisation, afin d'alimenter les outils de planification nationaux et locaux [DHUP].**

**Proposition n° 2 : Fiabiliser le suivi des aides à la pierre déployées dans les territoires délégataires et hors délégation, en les intégrant au système d'information des aides à la pierre (SIAP) [DHUP ; Collectivités].**

**Proposition n° 3 : Réaliser une étude d'impact *ex-ante* de la révision des valeurs locatives sur les logements sociaux, estimant son incidence sur la TFPB et ses exonérations pour les bailleurs sociaux, les collectivités et l'État [DGFIP ; DHUP].**

**Proposition n° 4 : Ne pas renouveler l'abattement exceptionnel d'IR sur les plus-values de cession ouvert au LLI, PSLA et BRS, afin de ne pas créer les conditions d'une concurrence foncière entre ces opérations et le logement social.**

**Proposition n° 5 : Tenir à jour un recensement exhaustif des cas de refus de garantie d'emprunt des collectivités territoriales [DHUP ; CGLLS].**

**Proposition n° 6 : Réaliser un audit externe des frais de gestion de la Caisse des Dépôts et Consignations répercutés dans la tarification de base du Fonds d'épargne [CDC ; DGT].**

**Proposition n° 7 : Lancer une évaluation des besoins d'investissements associés à l'adaptation du parc au changement climatique, au vieillissement et à la perte d'autonomie, afin de quantifier les enjeux d'investissement associés et déterminer les instruments optimaux pour y répondre [BDT ; DGT ; DHUP].**

**Proposition n° 8 : Développer les chartes VEFA entre les collectivités, les bailleurs et les promoteurs, dans le but de rationaliser les prix de revient des opérations et de garantir des exigences d'efficience [DHUP ; Collectivités locales].**

**Proposition n° 9 : Délivrer les agréments à la lumière de prix de revient de référence territorialisés [DHUP ; services déconcentrés].**

**Proposition n° 10 : Instruire la possibilité pour les bailleurs sociaux de rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation, sous réserve du maintien dans l'opération d'une part suffisante de loyers très sociaux [DHUP].**

**Proposition n° 11 : Instruire l'hypothèse et les modalités d'un assouplissement des obligations de rénovation des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien et arbitrer un scénario soutenable au regard de la situation financière des bailleurs sociaux et des objectifs de production [DHUP].**

**Proposition n° 12 : Procéder à un bilan complet du dispositif « Seconde Vie », notamment de son coût pour la dépense fiscale et de ses conditions d'éligibilité [DHUP].**

**Proposition n° 13 : Définir et mettre en œuvre une stratégie nationale d'aménagement du territoire, portée par l'État en lien avec les régions [DGALN].**

**Proposition n° 14 : Renforcer le rôle des EPCI en tant qu'échelon portant la politique du logement, et par voie de conséquence la politique d'urbanisme et instruire la possibilité de déléguer la part de PEEC distribuée aux bailleurs sociaux aux EPCI dotés de compétences renforcées en matière de logement et d'urbanisme [DHUP].**

**Proposition n° 15 : Rehausser les seuils de la loi SRU en zones Abis et A. Y intégrer une part minimale de logements PLAI ou PLUS. Prescrire la construction d'au moins 25 % de logements sociaux pour les opérations de LLI dans des communes comportant moins de 35 % de logements sociaux [DHUP].**

# ANNEXE III

# Les organismes de logement social

**Annexe III**

# SYNTHÈSE

Le modèle économique du logement social repose sur un équilibre à l'opération (les loyers futurs doivent couvrir l'ensemble des charges liées au coût de l'opération de construction). Une fois l'opération amortie (à échéance 40 ou 50 ans), les loyers constituent des ressources à réinvestir pour entretenir le patrimoine et financer de nouvelles opérations. Grâce à ce modèle résilient, la situation financière du macro organisme du logement social demeure solide à environnement économique constant, en témoigne notamment la diminution de 59 % du nombre d'organismes en protocole auprès de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) entre 2018 et 2024. Structurellement, le nombre d'organismes en difficulté financière est limité comme l'analyse la mission sur la base de six indicateurs financiers. Néanmoins, la dégradation récente de la situation financière, matérialisée par la baisse marquée des ratios d'autofinancement en 2023, est liée à la hausse du taux du livret A (TLA) qui alourdit la charge de la dette des bailleurs. Toutes choses égales par ailleurs, cette situation conjoncturelle a vocation à s'améliorer sous l'effet des baisses successives de TLA déjà effectives.

Le secteur a fait l'objet d'une consolidation sous les effets de la loi ELAN, par le biais de fusions ou de regroupements verticaux ou horizontaux. Le recours aux sociétés de coordination (SAC) constitue la modalité la moins intégrée et parfois une forme de contournement pour certains organismes. La loi ELAN a un effet limité à ce stade sur les mutualisations et la circulation des capitaux. La mission préconise ainsi d'être plus prescriptif sur les compétences des SAC. S'agissant de la circulation des capitaux, la péréquation *via* la cotisation CGLLS apparaît comme un outil potentiellement adapté. Toutefois, il s'agit d'un dispositif complexe, peu lisible et qui poursuit plusieurs objectifs. La mission préconise de modifier les formules de calcul de la péréquation pour qu'elle soit plus ciblée en faveur de la production, donc plus incitative et à même de contribuer à la circulation des capitaux au sein du secteur.

Du fait des objectifs qu'il poursuit et du financement public dont il bénéficie, le secteur du logement social fait l'objet d'un contrôle et d'un pilotage renforcés. Les bailleurs sont soumis au contrôle régulier et systématique de l'agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS) dont les propositions de sanctions sont suivies par le ministre à hauteur de 92 % sur la période 2015-2024. La mission relève deux points d'amélioration : le contrôle effectif de la surcompensation SIEG *a posteriori* et la capacité à contrôler Action logement.

La convention d'utilité sociale (CUS) constitue l'outil de pilotage pour les services déconcentrés de l'État. La mission formule des recommandations pour simplifier son contenu et pour une meilleure territorialisation et opérationnalité.

Les assouplissements juridiques permis par la loi ELAN ont entrainé une dynamique dans les ventes, toutefois l'objectif partagé entre l'État et les représentants des bailleurs de vendre annuellement 1 % du parc n'est pas atteint (0,2 % en 2023). La mission constate que des blocages demeurent : politiques (refus de certains élus d'accepter la vente), administratifs (la vente entraine une gestion de type syndic de copropriété pour les bailleurs, crainte de créer des copropriétés fragiles et potentiellement dégradées), financiers (difficulté d'accès à la propriété pour les ménages et notamment les plus modestes). La mission formule plusieurs mesures visant à développer les ventes afin d'augmenter les fonds propres des bailleurs et d'augmenter les ressources pour l'État *via* une taxation de la plus-value.

Enfin, la mission considère que le modèle économique de la participation des emplois à l'effort de construction (PEEC) est remis en cause depuis 2019 avec des emplois supérieurs aux ressources pérennes et un recours massif à l'emprunt. La part de PEEC qui bénéficie au financement du logement social est de l'ordre de 30 % alors qu'Action Logement Services (ALS) développe ses champs d'intervention dont la cohérence avec le lien emploi/logement n'est pas toujours acquise. La mission formule plusieurs mesures pour optimiser les moyens de la PEEC en réorientant certains financements (prêts pour l'accession, prêts au logement social considérés comme redondants avec l'offre de la Banque des territoires).

**Annexe III**

# SOMMAIRE


**1. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL A FAIT L'OBJET D'UNE CONSOLIDATION À LA SUITE DE RÉFORMES RÉCENTES ..... 3**

1.1. Les opérateurs de logement social ont des statuts juridiques divers ..... 3

1.2. L'objectif de consolidation du secteur est partiellement atteint ..... 4

*1.2.1. La loi ELAN a encouragé une réorganisation du secteur dans l'objectif d'une plus grande mutualisation des moyens humains et financiers ..... 4*

*1.2.2. Une concentration du secteur est observée bien que la dynamique ait été déjà engagée avant la loi ..... 5*

*1.2.3. Les effets des regroupements issus de la loi ELAN sont encore difficilement identifiables ..... 8*

**2. BÉNÉFICIANT D'UN MODÈLE ÉCONOMIQUE RÉSILIENT, LES BAILLEURS SOCIAUX SONT DANS UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE BIEN QU'ELLE AIT ÉTÉ SOUMISE RÉCEMMENT À DES CHOCS CONJONCTURELS ..... 9**

2.1. Le modèle économique du logement social est conçu pour réinvestir les excédents de loyers, au terme des échéances du prêt ..... 9

2.2. Les objectifs en termes de construction et de rénovation impliquent des investissements massifs à réaliser par le secteur ..... 10

2.3. Pour faire face à ces enjeux d'investissement, le secteur dispose d'une situation financière solide ..... 14

*2.3.1. Les bailleurs sociaux sont dans une situation financière solide bien qu'elle ait été affectée par la hausse du taux du livret A ces dernières années ..... 14*

*2.3.2. La CGLLS assure un suivi des organismes et apporte une aide financière pour les plus en difficulté, soit 26 bailleurs en 2024 ..... 15*

*2.3.3. L'ANCOLS évalue que 93 % des bailleurs sont dans une situation financière favorable fin 2023 ..... 17*

*2.3.4. L'étude Perspectives de la Banque des territoires met en évidence une situation financière d'ensemble solide malgré une dégradation récente liée à la hausse du taux du livret A ..... 18*

*2.3.5. La mission a réalisé une étude à partir des comptes des bailleurs, qui montre une dégradation récente et conjoncturelle de leur situation financière ..... 21*

*2.3.6. En tenant compte des mesures de compensation mises en place, l'impact net de la RLS sur les comptes des bailleurs a été modeste ..... 35*

**3. LA MISSION IDENTIFIE DES MARGES DE MANŒUVRE PERMETTANT UNE MEILLEURE GESTION ET UN DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS ET DES RESSOURCES POUR UNE PLUS GRANDE EFFICIENCE DU SECTEUR ..... 39**

3.1. Bien qu'ils soient stables au niveau du macro-organisme, des marges d'efficience demeurent sur le niveau des coûts de gestion des organismes de logement social ..... 39

*3.1.1. Au global, les coûts de gestion des organismes HLM connaissent une stabilité ..... 39*

*3.1.2. Le suivi des coûts de gestion par l'ANCOLS fait apparaître des disparités entre bailleurs ..... 41*

*3.1.3. La mission préconise de renforcer la portée du contrôle du niveau des coûts de gestion par l'ANCOLS ..... 42*

3.2. Des marges d'intégration et de mutualisation existent ..... 43
*3.2.1. Des organismes de petite taille ne font pas partie d'un groupe ou d'une SAC ..... 43*
*3.2.2. Les sociétés de coordination représentent la modalité la moins intégrée de regroupement ..... 43*
3.3. La vente de logements sociaux, qui demeure limitée, pourrait être encouragée, afin d'augmenter les fonds propres des bailleurs et constituer une ressource pour l'État *via* la taxation des plus-values ..... 45
*3.3.1. La loi ELAN a fait évoluer le cadre juridique dans un objectif de développement des ventes de logement ..... 45*
*3.3.2. La vente représente 0,2 % du parc contre un objectif partagé entre l'État et les représentant du secteur à 1 % ..... 47*
*3.3.3. L'Opérateur National de Vente (ONV) n'atteint pas ses objectifs ..... 49*
*3.3.4. La mission a identifié plusieurs blocages à la vente et formule une série de propositions pour les lever ..... 50*
*3.3.5. La vente pourrait être encouragée afin de révéler les valeurs bilancielles des logements sociaux, au profit des fonds propres des bailleurs, ainsi que de l'État via la taxation de la plus-value ..... 51*
3.4. Les mécanismes de péréquation entre bailleurs sociaux *via* la cotisation CGLLS pourraient être revus afin d'améliorer la circulation des capitaux au sein du secteur ..... 55
*3.4.1. La péréquation entre bailleurs repose sur les cotisations CGLLS ..... 55*
*3.4.2. La mission préconise de revoir le dispositif de cotisation CGLLS afin de renforcer la circulation des capitaux ..... 61*
3.5. Les bailleurs pourraient davantage diversifier leurs activités hors SIEG ..... 63
3.6. En dehors des QPV, les transferts de compétences des collectivités territoriales et de l'État vers les bailleurs devraient être limités ..... 64

**4. LES OPÉRATEURS DE LOGEMENT SOCIAL BÉNÉFICIENT DE PLUSIEURS AVANTAGES FISCAUX AU TITRE DE LEUR STATUT ..... 65**

4.1. Les bailleurs bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés ..... 65
*4.1.1. L'exonération d'IS : cadre juridique et justification de la dépense fiscale . 65*
*4.1.2. La suppression de l'exonération d'IS a fait l'objet d'un examen ..... 69*
4.2. Les bailleurs bénéficient d'une exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL) ..... 73

**5. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE ET D'UN PILOTAGE PAR LES ADMINISTRATIONS AFIN D'ASSURER LA RÉGULATION ET L'EFFICIENCE DU SECTEUR ..... 75**

5.1. Les relations entre l'État et les bailleurs sociaux reposent essentiellement sur les conventions d'utilité sociale (CUS) ..... 75
*5.1.1. Les conventions d'utilité sociale régissent les relations entre l'État et chaque organisme de logement social ..... 75*
*5.1.2. La mission formule des préconisations afin de favoriser la simplification et la territorialisation de la prochaine génération de CUS ..... 76*
5.2. Les bailleurs sociaux sont soumis au contrôle de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) ..... 77
*5.2.1. L'ANCOLS assure un contrôle régulier et systématique des bailleurs, ses propositions de sanctions sont généralement suivies d'effet par le ministre du Logement ..... 77*
*5.2.2. Un contrôle de la surcompensation SIEG doit être institué ..... 79*

**6. LA PEEC A VOCATION À CONTRIBUER AU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL, BIEN QUE SON OBJET SE SOIT DIVERSIFIÉ ET QUE SON MODÈLE ÉCONOMIQUE SOIT REMIS EN CAUSE PAR UN RECOURS RÉCENT ET MASSIF À L'EMPRUNT PAR ALS ..... 81**

6.1. Les employeurs contribuent au financement du logement *via* la PEEC, collectée par ALS et dont les orientations d'emplois font l'objet d'un dialogue avec l'État ..... 81

6.2. L'exécution des dernières conventions quinquennales (2018-2022 et 2023-2027) est marquée par un recours à l'emprunt et un développement des emplois, dont l'intérêt public est variable ..... 82

*6.2.1. ALS a eu significativement recours à l'emprunt depuis 2019 ..... 85*

*6.2.2. Les emplois de la PEEC sont marqués par un fort dynamisme à compter de 2020 et un élargissement des politiques financées ..... 86*

6.3. La part de la PEEC destinée aux bailleurs sociaux représente de l'ordre de 30 % des emplois totaux, majoritairement par le biais de prêts, dont l'effet levier dans les opérations de production de logements sociaux semble limité ..... 87

*6.3.1. La part de PEEC dédiée aux bailleurs sociaux représente de l'ordre de 30 % des emplois totaux sur la période 2018-2022 et 27 % en 2024 ..... 87*

*6.3.2. La répartition des emplois de la PEEC entre les bailleurs sociaux doit être un point d'attention ..... 89*

6.4. La mission documente des mesures allant dans le sens d'une optimisation des moyens de la PEEC, d'un renforcement du pilotage et du contrôle par l'État et d'une décentralisation ..... 90

**7. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ..... 92**

# INTRODUCTION

La présente annexe rassemble les analyses relatives aux organismes de logement social.

Le périmètre de l'annexe est celui des familles de bailleurs suivantes :

- les offices publics de l'habitat (OPH) ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM ou ESH) ;
- les coopératives d'habitations à loyer modéré (COOP) ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM).

En revanche, en raison du faible nombre de logements gérés (21 700 logements sociaux et 15 000 logements foyers), les maîtrises d'ouvrage d'insertion (MOI) sont exclues du périmètre de l'annexe.

La présente annexe s'intéresse aux activités des bailleurs exercées au titre du service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social, ainsi qu'à leurs activités hors SIEG dans la mesure où elles ont un impact sur la santé financière des bailleurs, cf. encadré 1. L'annexe ne traite pas de l'hébergement d'urgence ou des formes particulières d'hébergement.

S'agissant de l'analyse des dépenses publiques, cette annexe ne concerne que les aides au niveau de l'opérateur. Les aides à l'opération (de production ou de rénovation) sont traitées dans l'annexe II relative à l'investissement dans le parc social.

Conformément au cadrage de la mission, les dépenses publiques au titre de la rénovation urbaine n'ont pas fait l'objet d'un examen. Toutefois, la mission a constaté que la reconstitution de l'offre au titre du renouvellement urbain mobilisait des fonds propres des bailleurs sociaux, qui ne sont donc pas disponibles pour d'autres investissements. Les enjeux en termes de rénovation pour les années à venir devraient continuer à impacter les décisions d'investissement des bailleurs concernés.

La présente annexe est organisée en sept parties :

- la présentation des organismes de logement social et les évolutions récentes du secteur (partie 1) ;
- le modèle économique du logement social et la santé financière des bailleurs sociaux (partie 2) ;
- les marges de manœuvre identifiées par la mission pour améliorer l'efficience du secteur (partie 3) ;
- les avantages fiscaux en vigueur au niveau de l'opérateur (partie 4) ;
- la gouvernance, le pilotage et le contrôle du secteur (partie 5) ;
- la participation des employeurs à l'effort de construction (partie 6) ;
- une synthèse des propositions développées dans l'annexe (partie 7).

## Annexe III

**Encadré 1 : Le service d'intérêt économique général (SIEG)**

Le logement social est un **service d'intérêt économique général (SIEG)**, régi par le cadre européen des aides d'État. Il peut ainsi être compensé pour les charges de service public qui lui incombent. Toutefois, une surcompensation du secteur contreviendrait au droit européen. Les États membres sont tenus de veiller à l'absence de surcompensation.

Les activités relevant du SIEG sont limitativement énumérées à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitat (CCH) :

- *« la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 831-1 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Font toutefois partie du service d'intérêt général, jusqu'au 1er janvier 2020, les opérations susmentionnées destinées à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III, lorsque les logements correspondants représentent moins de 10 % des logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 302-5 détenus par l'organisme ;*
- *la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum, majorés de 11 %, fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 831-1 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. Font toutefois partie du service d'intérêt général, dans la limite de 25 % des logements vendus par l'organisme, les opérations destinées à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources dépassent les plafonds maximum susmentionnés sans excéder les plafonds fixés au titre IX du livre III, majorés de 11 %, lorsque l'ensemble des opérations sont assorties de garanties pour l'accédant dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;*
- *la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du représentant de l'État dans le département, de logements situés dans des copropriétés connaissant des difficultés importantes de fonctionnement ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat visée à l'article L. 303-1 ou situés dans le périmètre d'opérations de requalification de copropriétés dégradées prévues à l'article L. 741-1 ainsi que, pour une période maximale de dix ans à compter de la première cession, la gestion des copropriétés issues de la cession des logements locatifs mentionnés au neuvième alinéa du présent article tant que l'organisme vendeur y demeure propriétaire de logements. À défaut d'opposition de la part du représentant de l'État notifiée dans le délai de deux mois à compter de la date de la réception de la demande, son avis est réputé favorable ;*
- *l'intervention comme opérateur, sans pouvoir être tiers-financeur, dans le cadre des procédures prévues à l'article 29-11 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et de l'article L. 615-10 du présent code ;*
- *les services accessoires aux opérations susmentionnées et les services que les organismes d'habitations à loyer modéré se rendent entre eux pour les besoins des opérations susmentionnées. »*

*Source : Mission.*

# 1. Le secteur du logement social a fait l'objet d'une consolidation à la suite de réformes récentes

## 1.1. Les opérateurs de logement social ont des statuts juridiques divers

**En 2024, 700 organismes de logement social (OLS) détiennent 5,4 M de logements**[1]**.** Les OLS se divisent entre (cf. tableau 1) :

- **les organismes HLM (588 OHLM pour 4,8 M de logements soit 84 % des OLS pour 89 % du parc social),** eux-mêmes subdivisés en plusieurs familles juridiques :
  - les offices publics de l'habitat (OPH). Les OPH sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (EPIC)[2] rattachés à des collectivités territoriales (départements ou communes non membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'habitat) ou des EPCI compétents en matière d'habitat[3] . Leur objet social est défini aux articles L. 421-1 et R. 421-1 et suivants du code de la construction et de l'habitat (CCH). Le président du conseil d'administration est élu parmi les représentants désignés par la collectivité ou l'EPCI de rattachement[4]. Depuis 2021, ils sont gérés en comptabilité commerciale (privée)[5]. Les OPH sont essentiellement rattachés à des départements (41 %) et des intercommunalités (52 %)[6]. En 2024, 183 OPH détenaient 2,1 M de logements (soit 26 % des OLS pour 39 % du parc social) ;
  - les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré (SA HLM[7]). Leur objet social est délimité par les articles L. 422-2 et suivants et R.422-1 et suivants du CCH. Les actionnaires peuvent être des personnes privées ou publiques (des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes financiers). Les statuts types des SA d'HLM encadrent leur organisation pour garantir le principe de lucrativité limitée sur les missions relevant du SIEG (encadrement de la distribution de dividendes notamment), cf. encadré 1. Chaque catégorie d'actionnaires (actionnaire de référence, représentant des établissements publics et collectivités territoriales, représentants des locataires, autres personnes morales) dispose de droits de vote sans qu'il y ait proportionnalité avec la quotité de capital détenu, ce qui permet aux collectivités territoriales et aux locataires de former ensemble une minorité de blocage[8]. En 2024, 171 SA d'HLM détenaient 2,5 M de logements (soit 24 % des OLS pour 46 % du parc social) ;
  - les coopératives d'HLM (COOP). Leur objet social est défini aux articles L. 422-3 et suivants du CCH. Sur les 173 COOP recensées en 2024, seules 50 détiennent des logements (200 000 logements soit 4 % du parc social). Les autres Coop ne détiennent pas de logement et ont comme activité l'accession à la propriété[9] ;

---

[1] Sur les 700 OLS, seuls 483 sont propriétaires de logements sociaux. *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

[2] *Article L.421-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).*

[3] *Article L.421-6 du CCH.*

[4] *Article L.421-11 du CCH.*

[5] *Article L.421-17 du CCH.*

[6] Pourcentages tirés de la base de données Harmonia au titre de 2021. *Source* : *DHUP, Les organismes de logement social, chiffres clés 2023*.

[7] Appelée aussi entreprise sociale pour l'habitat (ESH).

[8] « *Le total des droits de vote des établissements publics et collectivités territoriales mentionnés au 2° du I et des représentants des locataires mentionnés au 3° du I est égal au tiers des voix plus une.* », *Article L.422-2-1 du CCH.*

[9] *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

- les sociétés de coordination. Au nombre de 61 en 2024, les sociétés de coordination ne détiennent pas de logements. Ce sont des structures créées par la loi ELAN pour répondre aux objectifs de regroupement (cf. infra), qui peuvent prendre deux formes :
  - des sociétés anonymes classiques (SAC) ;
  - des sociétés de forme coopérative (SCC).
- **les sociétés de vente d'habitations à loyer modéré (SV).** L'objet social des SV est défini à l'article L.422-4 du CCH. Une seule société de vente a été créée depuis l'instauration de ce statut par la loi ELAN, il s'agit de l'opérateur national de vente (ONV) du groupe Action logement ;

- **les sociétés d'économie mixtes (SEM) agréées logement social**. L'objet social des SEM du logement social est défini à l'article L. 481-1 du CCH et suivants. Les SEM exercent d'autres activités que celles de bailleurs sociaux, comme l'aménagement ou la promotion immobilière. Les missions relevant du SIEG HLM doivent faire l'objet d'une comptabilité distincte. Au nombre de 112 en 2024, elles détiennent 600 000 logements, soit 16 % des OLS pour 11 % du parc.

**Tableau 1 : Nombre de bailleurs sociaux et de logements gérés par type de structure en 2024**

| | Nombre d'organismes | Part dans le total | Nombre de logements (en M) | Part dans le total |
|---|---|---|---|---|
| OPH | 183 | 26 % | 2,1 | 39 % |
| SA d'HLM | 171 | 24 % | 2,5 | 46 % |
| Coop HLM | 173 | 25 % | 0,2 | 4 % |
| *Sous-total* | *527* | *75 %* | *4,8* | *89 %* |
| SAC | 47 | 7 % | N.A. | N.A. |
| SCC | 14 | 2 % | N.A. | N.A. |
| *Sous-total OHLM* | *588* | *84 %* | *4,8* | *89 %* |
| SEM | 112 | 16 % | 0,6 | 11 % |
| **Total** | **700** | **100 %** | **5,4** | **100 %** |

*Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025. Légende : Non applicable (N.A.)*

## 1.2. L'objectif de consolidation du secteur est partiellement atteint

### 1.2.1. La loi ELAN a encouragé une réorganisation du secteur dans l'objectif d'une plus grande mutualisation des moyens humains et financiers

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a porté plusieurs mesures en direction du secteur du logement social. **La loi ELAN a encouragé une réorganisation du secteur en imposant que, à compter du 1er janvier 2021, les OLS doivent gérer au moins 12 000 logements locatifs sociaux, ou justifier de leur appartenance à un groupe d'OLS gérant en cumulé au moins 12 000 logements**[10]. Plusieurs exceptions sont toutefois prévues par loi[11], limitant son champ d'application.

[10] Articles L.423-2 et L.481-1-2 du CCH.

[11] Organismes ayant une activité principale d'accession sociale à la propriété, organismes qui sont les seuls à avoir leur siège social dans leur département, organismes ayant leurs sièges sociaux en Corse et dans les DOM, SEM qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 40 M€ en moyenne sur 3 ans ou dont le logement social n'est pas l'activité principale. En outre, tout organisme qui gère moins de 1 500 logements, qui n'a pas construit au moins 500 logements pendant une période de dix ans et qui ne contribue pas suffisamment aux missions et objectifs

Le regroupement peut prendre deux formes[12] :

- un groupe « vertical » d'organismes contrôlés directement ou indirectement par une même société ;
- un groupe « horizontal » sous la forme d'une société de coordination. Ce statut vise particulièrement les OPH qui, en tant qu'établissements publics sans capital social, ne peuvent pas être filiales d'un groupe vertical.

L'étude d'impact de la loi ELAN précise que « *l'enjeu financier principal de l'appartenance des OLS à un groupe est de permettre de* ***la mutualisation des moyens et des compétences rares***. (…) *Le Gouvernement a donc fait le choix d'amener les OLS à se regrouper afin de* ***bénéficier de certaines économies et effets d'échelle****, utiles à la réalisation de leurs missions ainsi qu'à la pleine mobilisation de leurs ressources financières ».*

**Les OLS ont pu bénéficier d'un accompagnement financier de la CGLLS à travers la Commission de péréquation et de réorganisation (CPR[13]).** Créée par la loi ELAN, la CPR attribue des concours financiers destinés à accompagner les réorganisations, les fusions et les regroupements des organismes de logement social, ainsi qu'à soutenir la mise en œuvre de leurs opérations de renouvellement urbain. Entre 2019 et 2022, la CPR a attribué plus de 113 M€ d'aides aux bailleurs sociaux, dont les deux tiers environ pour des études préalables et des regroupements dans le cadre de la loi ELAN[14]. Un nouveau règlement de la CPR est entré en vigueur en 2023 pour fixer le cadre d'intervention, alors que l'étape de regroupement des bailleurs est achevée.

### 1.2.2. Une concentration du secteur est observée bien que la dynamique ait été déjà engagée avant la loi

**Le nombre d'organismes de logement social (hors sociétés de coordination et sociétés de vente) a diminué de 730 en 2018 à 639 en 2024, soit une diminution de 12 % sur la période (cf. tableau 2).** En ne prenant en comptant que les organismes de logement social propriétaires de logements locatifs, la diminution du nombre d'organismes a été de 21 % entre 2018 et 2024[15]. Le mouvement de restructuration a été le plus marqué pour les OPH avec plus de 60 entités dissoutes sur la période[16]. Le nombre moyen de logements a ainsi évolué de 8 000 logements par bailleurs en 2018 à 11 000 en 2024[17], soit une augmentation du nombre moyen de logements par bailleur de 38 %.

d'intérêt général peut être dissous par l'autorité administrative, sauf s'il fait partie d'un groupe (articles L.423-1 et L.481-1-1 du CCH)

[12] Article L.423-1-1 du CCH.

[13] Article L.452-2-1 du CCH.

[14] *Source : https://cglls.fr/nos-activites/la-commission-de-perequation-et-de-reorganisation-cpr/*

[15] Environ 620 organismes en 2018 contre 490 en 2023. *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

[16] *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2024.*

[17] *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

**Tableau 2 : Évolution du nombre d'organismes de logement social entre 2018 et 2024**

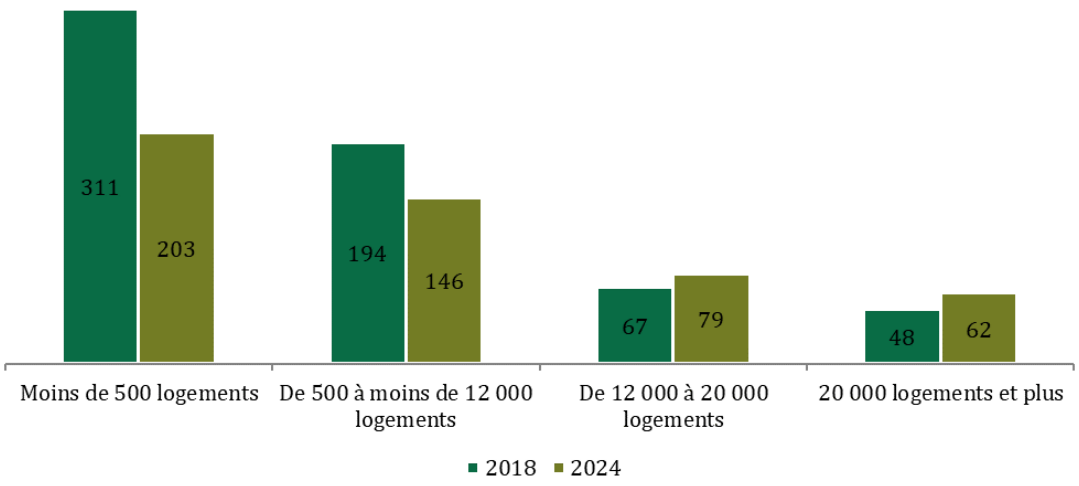
| | 2018 | 2024 | Évolution 2018/2024 |
|---|---|---|---|
| OPH | 251 | 183 | -27 % |
| SA d'HLM | 193 | 171 | -11 % |
| Coop HLM | 169 | 173 | +2 % |
| SEM | 117 | 112 | -4 % |
| **Total** | **730** | **639** | **-12 %** |

*Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

Les organismes gérant moins de 12 000 logements représentaient 81 % des organismes et 43 % du parc en 2018 contre 71 % des organismes et 30 % du parc en 2023. Les organismes gérant plus de 12 000 logements représentaient 19 % des organismes et 57 % du parc en 2018 contre 29 % des organismes et 70 % du parc en 2023 (cf. graphique 1 et graphique 2).

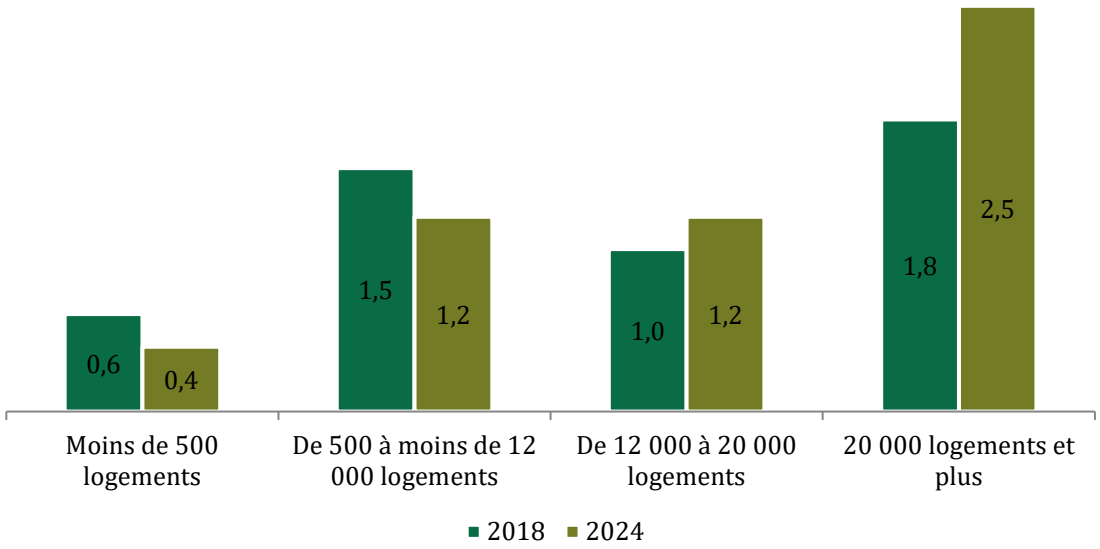
## Annexe III

**Graphique 1 : Répartition des bailleurs en fonction de leur taille (nombre de bailleurs)**




*Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

**Graphique 2 : Répartition du parc social en fonction de la taille des bailleurs (nombre de logements)**




*Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

**La dynamique de concentration du secteur était cependant déjà engagée avant la loi ELAN.** Alors que la diminution du nombre d'organismes a été de 13 % entre 2018 (année de la loi ELAN) et 2021 (année de mise en œuvre de l'obligation de regroupement), l'ordre de grandeur était similaire sur la période 2015-2018 (cf. tableau 3).

S'agissant des SA HLM, la concentration des acteurs a été engagée avant la loi ELAN avec la réforme d'Action logement et la fusion des filiales du groupe CDC Habitat[18]. En 2022, le groupe Action logement immobilier (ALI) regroupait 62 OLS pour 985 000 logements et le groupe CDC Habitat 29 OLS pour 580 000 logements[19]. La diminution du nombre de SEM avant l'instauration de la loi ELAN s'explique par l'arrêt de l'activité de logement social de certaines SEM[20]. En revanche, le mouvement de concentration des OPH s'accélère sur la période de mise en conformité avec la loi ELAN.

**Tableau 3 : Évolution du nombre d'organismes**

| | Évolution 2015-2018 | Évolution 2018-2021 |
|---|---|---|
| OPH | -6 % | -14 % |
| SA HLM | -12 % | -19 % |
| COOP | 3 % | 5 % |
| SEM | -25 % | -6 % |
| **Total** | **-12 %** | **-13 %** |

*Source : Assemblée Nationale, Rapport d'information sur l'évaluation de la loi ELAN, 2022, d'après des données de la CGLLS et de la DHUP.*

### 1.2.3. Les effets des regroupements issus de la loi ELAN sont encore difficilement identifiables

La mission constate la baisse depuis 2018 de 59 % du nombre d'OLS en protocole CGLLS (cf. 2.3.2). Au-delà de ce constat d'amélioration de la santé financière des bailleurs sociaux les plus en difficulté, les effets des regroupements sont encore difficilement identifiables, en particulier s'agissant d'une circulation accrue du capital entre OLS. Davantage de recul et de données sont nécessaires pour tirer un bilan complet sur les SAC et sur les autres modalités de regroupement.

En Ile-de-France, la chambre régionale des comptes (CRC) considère dans un rapport de mars 2025 qu'« *il n'est pas possible de conclure à un impact significatif de la loi ELAN en matière de restructuration des OPH. Il est prématuré d'objectiver les résultats des fusions.* ». Elle relève que « *le regroupement des offices publics de l'habitat, voulu par le législateur en 2017, devait apporter aux bailleurs sociaux des marges de manœuvre pour concilier besoins accrus en rénovation et production d'offre nouvelle.* ***Achevés en 2021, les effets attendus de ces regroupements (meilleure allocation des investissements, mutualisation des risques et économies d'échelle), ne se font pas encore sentir.*** *En revanche,* ***des stratégies locales de contournement de l'esprit de la loi*** *ont été observées, avec un maintien de facto de structures dans un périmètre communal, ce qui nuit à leur développement comme à une gestion intercommunale des attributions de logements* »[21].

[18] *Source* : *DHUP, Les organismes de logement social, chiffres clés 2022*.

[19] *Idem.*

[20] *Idem.*

[21] *Source : CRC Ile-de-France, L'adéquation de l'offre aux besoins de logements sociaux en Ile-de-France, mars 2025.*

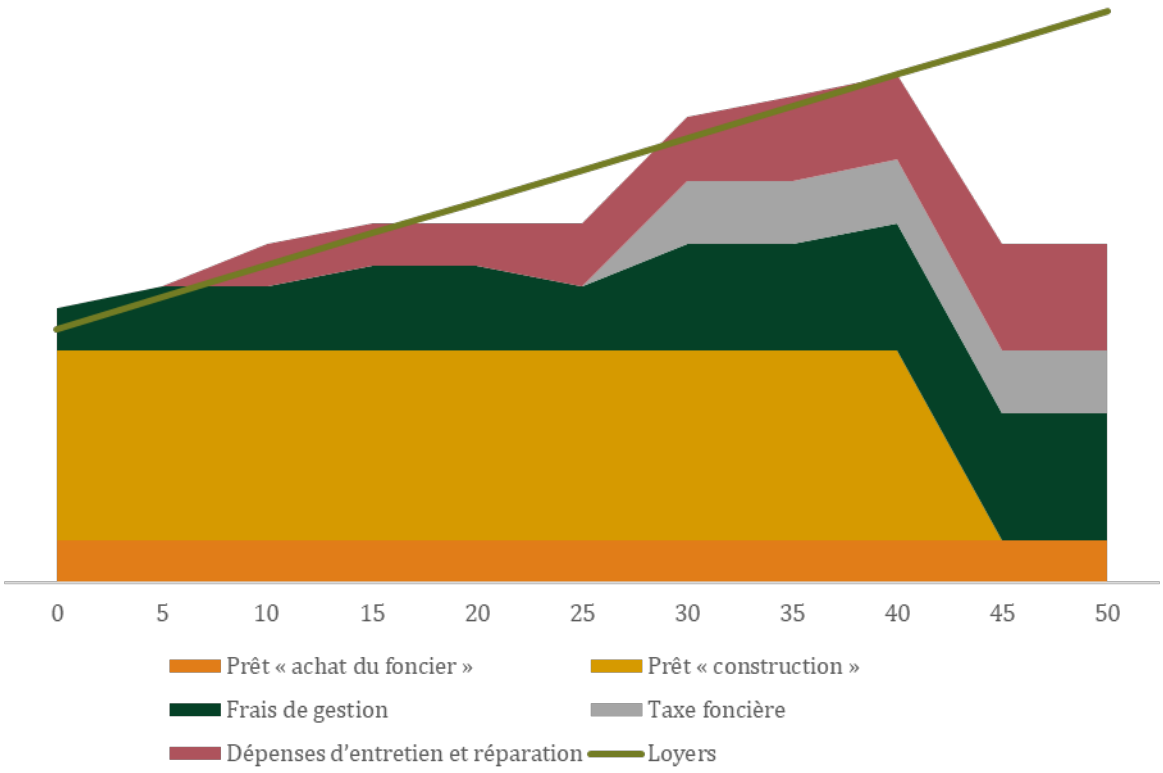
## 2. Bénéficiant d'un modèle économique résilient, les bailleurs sociaux sont dans une situation financière solide bien qu'elle ait été soumise récemment à des chocs conjoncturels

### 2.1. Le modèle économique du logement social est conçu pour réinvestir les excédents de loyers, au terme des échéances du prêt

**Le modèle de financement du logement social repose sur l'équilibre financier de l'opération.** Le principe d'équilibre d'une opération de construction de logement social suppose que les loyers générés par la location des logements construits couvrent l'ensemble des charges de l'opération (construction, gestion, frais financiers) pendant la durée de remboursement des prêts. Une fois l'opération financée et donc les emprunts remboursés (à échéance 40 ou 50 ans), les loyers constituent des ressources à mobiliser pour de nouvelles opérations et / ou une rénovation du bâti (cf. graphique 3).

Alors que la moyenne d'âge du parc social est de 42 ans[22], les loyers générés par les opérations dont la dette associée est amortie constituent des ressources pour les bailleurs à réinvestir dans de nouvelles opérations de construction ou dans des opérations de réhabilitation (cf. graphique 4).

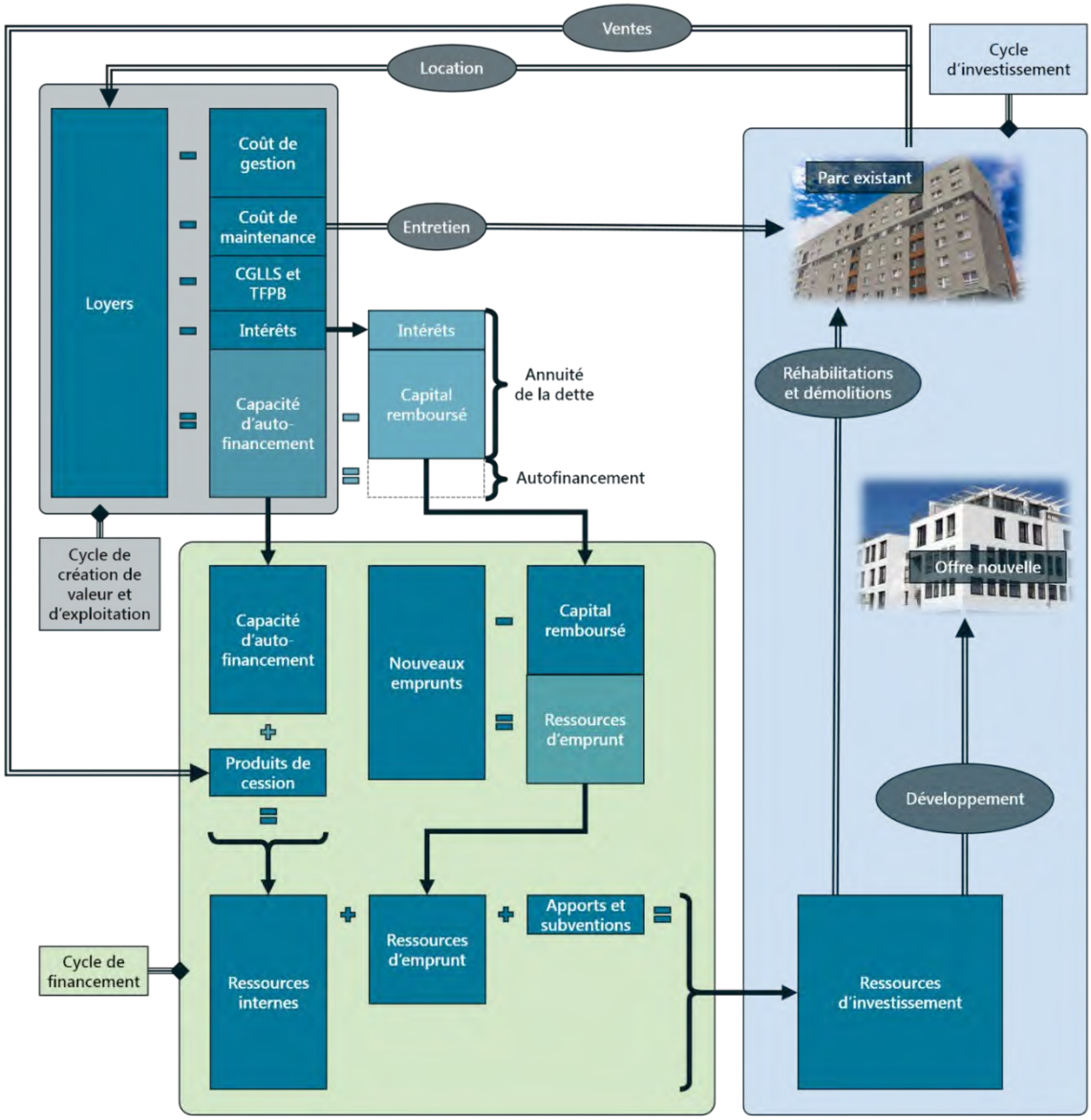
**Graphique 3 : Évolution des loyers et des charges d'une opération de construction**




*Source : Mission d'après Perspectives, 2024, Banque des Territoires.*

[22] *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

**Graphique 4 : Schéma financier de l'organisme de logement social, soldes intermédiaires de gestion et agrégats principaux**




*Source : ANCOLS.*

## 2.2. Les objectifs en termes de construction et de rénovation impliquent des investissements massifs à réaliser par le secteur

**L'étude Perspectives 2025 de la Banque des territoires évalue l'impact financier à long terme (2063) des investissements à mener par les bailleurs pour répondre aux enjeux de construction et de rénovation.**

La Banque des territoires propose un scénario central articulé autour d'une production minimale annuelle de 75 000 logements et d'opérations de rénovation permettant d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) à hauteur de 60 % en 2050 et 80 % en 2060.

Pour cette édition, la Banque des territoires propose également des scénarios alternatifs (cf. tableau 4) :

- le scénario alternatif n°1 met l'accent sur la rénovation au détriment de la production ;
- le scénario alternatif n°2 met l'accent sur la production au détriment de la rénovation. La Banque des territoires retient l'objectif de 100 000 logements par an selon une trajectoire de stabilité par rapport au Pacte d'engagement réciproque signé en 2025 entre la ministre du logement et les fédérations de bailleurs ;
- le scénario alternatif n°3 retient les mêmes hypothèses patrimoniales que le scénario central et retient l'hypothèse d'un alignement de l'indice des coûts de la construction (ICC) sur l'inflation[23]. Cette hypothèse est particulièrement structurante dans la mesure où ces dernières années l'ICC a progressé plus rapidement que l'inflation (+4 % / an en moyenne sur la période 2017-2024 contre +2,3 % pour l'inflation et +2,8 % / an en moyenne sur la période 2004-2024 contre +1,6 % pour l'inflation).

Les hypothèses macroéconomiques retenues pour l'ensemble des scénarios sont les suivantes : TLA à 2 %, indice de référence des loyers (IRL) à 1,9 %, RLS à 1,3 Md€ et aucun apport en fonds propres. Sur ce dernier point, la mission peut questionner l'hypothèse retenue dans la mesure où les ratios de fonds propres ont augmenté sur la période récente (+2,8 points de pourcentage pour le ratio fonds propres rapportés aux dettes financières et +1,2 point de pourcentage pour le ratio fonds propres rapportés aux immobilisations, entre 2018 et 2023[24]).

Il convient également de noter que l'étude Perspectives se fait à iso-politiques publiques, des paramètres différents conduisent à des capacités différentes.

Enfin, elle raisonne à l'échelle du macro-organisme, ce qui implique une hypothèse d'efficience maximale des capitaux du secteur. Cette hypothèse n'est pas remplie actuellement. La circulation accrue des capitaux au sein du secteur permettrait de s'en rapprocher (cf. 3.4.2).

---

[23] Dans le scénario central, la Banque des territoires retient une évolution de l'ICC à 2,3 % contre 1,9 % pour l'inflation.

[24] *Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

## Annexe III

**Tableau 4 : Synthèse des scénarios**

| | Scénario central | Scénario alternatif 1 - accentuation des efforts de réhabilitations | Scénario alternatif 2 - construction de 100 000 logements / an | Scénario alternatif 3 - alignement évolution ICC sur évolution inflation |
|---|---|---|---|---|
| Parc final de logements en 2063 (en M de logements) | 7,9 | 7,1 | 8,7 | 7,9 |
| Réhabilitations totales effectuées sur 2064-2063 (en M de logements) | 5,3 | 5,6 | 4,5 | 6,1 |
| *dont réhabilitations classiques* | *2* | *1,2* | *1,4* | *2* |
| *dont réhabilitations thermiques* | *3,3* | *4,4* | *3,1* | *4,1* |
| Atteinte objectifs SNBC en 2050 | 60 % | 75 % | 50 % | 66 % |
| Atteinte objectifs SNBC en 2060 | 80 % | 100 % | 75 % | 94 % |

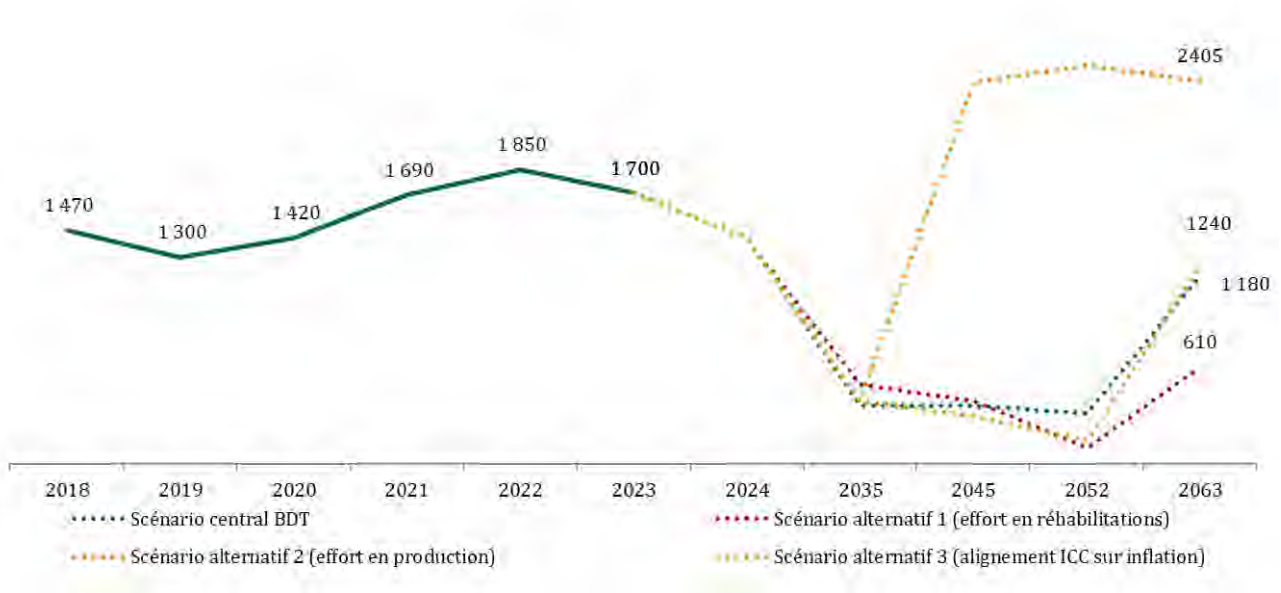
*Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

Ainsi, les choix d'investissement et notamment les arbitrages entre production et rénovation affecteront la santé financière des bailleurs à long terme. **La Banque des territoires retient l'indicateur du potentiel financier comme indicateur de l'évolution de la santé financière des bailleurs**. Dans le scénario central, le potentiel financier par logement s'établirait à 1 180 € en 2063.

Les scénarios alternatifs dégagent des marges financières variables en fonction des choix d'investissement, cf. graphique 5 :

- *s'agissant du scénario alternatif 1, qui met l'accent sur la rénovation* : le potentiel financier à fin de période est évalué à 610 €. Une opération de rénovation ne génère pas automatiquement des ressources supplémentaires à la différence des opérations de construction (loyers futurs) ;
- *s'agissant du scénario alternatif 2, qui met l'accent sur la production* : ce scénario présente le potentiel financier le plus élevé, à 2 405 € en fin de période, du fait des recettes futures pour les bailleurs *via* les nouveaux loyers ;
- *s'agissant du scénario alternatif 3 qui prend l'hypothèse d'un ICC aligné sur l'inflation :* le potentiel financier projeté à fin de période est supérieur à celui du scénario central pour s'établir à 1 240 €.

**Graphique 5 : Potentiel financier par logement (en €)**




*Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

**En rapprochant les projections de l'étude Perspectives, des besoins en termes de rénovation (pour répondre aux objectifs environnementaux[25]) et de construction (pour répondre aux besoins de loger le surcroît de ménages attendu dans les décennies à venir[26]), il apparaît que les bailleurs sociaux seraient en mesure de contribuer de manière partielle à l'atteinte de ces deux objectifs :**

- dans le scénario central, ils seraient en mesure d'assurer une production de 86 750 logements / an, soit un accroissement net de leur parc de 60 000 logements / an[27] sur la période 2025-2030, ce qui permettrait de répondre à 37 % de l'accroissement moyen du nombre de ménages lié à la démographie sur cette période[28] (hors prise en compte des autres besoins (notamment mal-logement[29], adéquation loyers / revenus). Cette production serait donc inférieure aux objectifs qui leur sont fixés actuellement (116 000 logements par an y compris la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du NPNRU), et à la production moyenne 2017-2018 (88 000 logements), mais supérieure à la production moyenne 2021-2023 (52 000 logements). Sur la période qui suit, et jusqu'en 2063, ils seraient en mesure de produire 80 000 logements / an pour un accroissement net de leur parc de 58 000 logements / an[30] ;
- ils seraient en mesure de rénover 60 % de leur parc conformément aux objectifs de la SNBC à horizon 2050, et 80 % à horizon 2060. Pour atteindre les objectifs de la SNBC pour 100 % de leur parc à horizon 2060 (scénario alternatif 1), ils seraient obligés d'arbitrer en défaveur de la production de nouveaux logements à compter de 2034, ce qui se traduirait par une croissance moins rapide du parc, qui serait alors ramenée à un niveau de l'ordre de 24 000 logements / an[31].Ce niveau correspondrait à 41 % du surcroît de ménages lié à la démographie attendu sur la période 2034-2063.

## 2.3. Pour faire face à ces enjeux d'investissement, le secteur dispose d'une situation financière solide

### 2.3.1. Les bailleurs sociaux sont dans une situation financière solide bien qu'elle ait été affectée par la hausse du taux du livret A ces dernières années

**Sur la durée étudiée par la mission, les bailleurs sociaux ont été confrontés à plusieurs « chocs » impactant leur activité et leur modèle économique** : RLS en 2018 engendrant une baisse de leurs ressources, Covid-19 en 2020 impactant leur activité et notamment leur investissement, hausse des coûts de la construction ou rénovation et hausse du TLA en 2022 et 2023 alourdissant leurs charges financières.

---

[25] Loi climat-résilience, stratégie nationale bas carbone.

[26] Cf. annexe II

[27] Production de logements neufs, diminuée des ventes et des démolitions : 86 750 logements mis en service en moyenne, 14 000 vendus et 10 500 détruits.

[28] De l'ordre de + 200 000 logements /an sur la décennie 2020-2030. *Source :* Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, *SDES, juin 2025*.

[29] Il convient de noter que les besoins en logements ne sont pas exclusivement liés à la démographie : en particulier, la résorption du mal-logement nécessiterait, à date, la production de 1,3 à 1,5 million nouveaux logements. La cible à fixer pour cette résorption, et la part devant être prise par les bailleurs sociaux, n'a pas été évaluée par la mission. *Source :* Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050, *SDES, juin 2025*.

[30] Sous l'hypothèse de 80 000 logements mis en service, 14 000 vendus et 8 000 détruits.

[31] Sous l'hypothèse de 46 000 logements mis en service, 14 000 vendus et 8 000 détruits.

**Il ressort des analyses détaillées ci-dessous que seule la hausse du TLA a eu un impact marqué sur la situation financière des bailleurs,** ce que corroborent plusieurs éléments :

- l'étude de la Banque des territoires montre une dégradation des ratios d'autofinancement à compter de 2023. L'autofinancement locatif se situe à 1,5 % en 2023 contre un niveau qui fluctue entre 6 % à 10 % les années précédentes (cf. 2.3.4) ;
- les travaux de l'ANCOLS présentent une augmentation du nombre d'opérateurs en alerte en 2023 (7 % des organismes en dessous des deux seuils d'alerte contre 2 % des organismes l'année précédente) en raison de l'indicateur relatif à la marge de manœuvre d'endettement (cf. 2.3.3) ;
- le nombre d'OLS considéré comme en difficulté financière selon les analysées menées par le pôle Sciences des données de l'IGF connait une croissance marquée en 2023 (16 % des organismes étudiés contre 3,5 % à 8 % les années précédentes), (cf. 2.3.5).

**Toutefois, cette situation dégradée est de nature conjoncturelle dans la mesure où elle est liée au niveau du TLA**. Le TLA ayant été abaissé à plusieurs reprises en 2025, les bailleurs vont retrouver des marges financières à court terme (marges évaluées par la direction générale du Trésor à 800 M€ sur deux ans pour la baisse de 0,6 points en janvier 2025 et à 930 M€ sur deux ans pour la baisse de 0,7 points en juillet 2025).

Ainsi, les éléments présentés ci-dessous concluent à une santé financière solide du macro-organisme, comme en témoigne la baisse des bailleurs en protocole CGLLS. 26 bailleurs sont en protocole d'aide en 2024 contre 63 en 2018 soit une baisse de 59 % (cf. 2.3.2) .

### 2.3.2. La CGLLS assure un suivi des organismes et apporte une aide financière pour les plus en difficulté, soit 26 bailleurs en 2024

**Les procédures CGLLS à destination des bailleurs en difficulté constituent des premiers éléments d'appréciation de la santé financière des bailleurs**. Ces procédures sont menées avec les fédérations sur la base de conventions pluriannuelles liant la CGLLS et chacune des fédérations de bailleurs[32]. Les procédures sont graduées, et s'échelonnent d'un suivi des opérateurs à une aide financière apportée par la CGLLS :

- **le dispositif de prévention des risques** :
  - la CGLLS examine les trois indicateurs suivants avec des seuils d'alerte associés :
    - autofinancement net inférieur à 3 % des loyers ;
    - fonds de roulement à terminaison inférieur à 750 €/ logement ;
    - potentiel financier à terminaison négatif.

[32] Conventions 2025-2027 entre la CGLLS et respectivement l'USH, la fédération des OPH, la fédération des ESH, la fédération des COOP HLM et la fédération des EPL.

- les OLS qui répondent aux trois critères de fragilité sont qualifiés de fragiles par la CGLLS. Ils sont accompagnés par leur fédération, qui réalise un prévisionnel Visial[33] ou équivalent à dix ans et peuvent être orientés vers un plan d'aide. Les OLS qui répondent à un ou deux critères font l'objet d'un suivi par leur fédération (cf. tableau 5). **En 2024, 65 organismes font l'objet d'un suivi dont 15 sont qualifiés de fragiles par la CGLLS.** Le nombre d'organismes faisant l'objet d'un suivi a progressé de 33 % entre 2020 et 2024. Toutefois, selon la CGLLS, « *étant donné l'élargissement des critères retenus depuis 2023*[34]*, cette évolution reflète à ce stade davantage la vigilance accrue de la CGLLS qu'une dégradation de la situation des bailleurs sur l'année de référence (comptes 2022)* »[35] ;

- **l'aide financière aux bailleurs en difficulté** dans le cadre d'un protocole d'aide pluriannuel (cf. tableau 6). **En 2024, 26 organismes font l'objet d'une procédure d'aide**, soit une baisse de 35 % par rapport à 2020 et de 59 % depuis 2018.

[33] Visial est un outil de simulation économique et financière à 50 ans, conçu spécifiquement pour les besoins d'une démarche stratégique d'un organisme Hlm. Basé sur les flux financiers à 360° réels et projetés, Visial simule les prévisions de « cash-flow annuels » et de ressources long terme disponibles. *Source : Site Internet de la fédération des ESH.*

[34] « *Dans un contexte économique incertain, la CGLLS prend en compte depuis la campagne de prévention 2023 des indicateurs supplémentaires : activité de construction neuve, impact du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), taux d'endettement, enjeux en matière de traitement des étiquettes énergétiques F et G… ». Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

[35] *Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

**Tableau 5 : Nombre d'organismes suivis en réunions de prévention**

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Évolution 2020/2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Organismes qualifiés de fragiles | 11 | 11 | 8 | 13 | 15 | +36 % |
| Autres organismes faisant l'objet d'un suivi | 38 | 40 | 40 | 48 | 50 | +32 % |
| **Nombre total d'organismes suivis** | **49** | **51** | **48** | **61** | **65** | **+33 %** |

*Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

**Tableau 6 : Nombre de bailleurs en procédure d'aide au 31 décembre N**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Évolution 2018/2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de bailleurs | 63 | 53 | 40 | 37 | 25 | 24 | 26 | -59 % |

*Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

**Encadré 2 : La CGLLS**

La Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS) est un établissement public à caractère administratif et une société de financement au sens du code monétaire et financier. Ses missions sont définies aux articles L. 452-1 et suivants du CCH et ses règles de fonctionnement aux articles R. 452-1 et suivants du même code.

Ses principales missions sont de :

- garantir les prêts accordés par la Banque des territoires aux organismes de logement social ;
- prévenir, en lien avec les fédérations, les difficultés financières et aider au rétablissement de l'équilibre de ces mêmes organismes grâce à des concours financiers ;
- accompagner les réorganisations, fusions et regroupements des organismes de logement social, ainsi que les actions de renouvellement urbain ;
- gérer le Fonds social à l'innovation de projets pour des actions de recherche, développement et professionnalisation des organismes ;
- participer au financement de l'ANRU, du FNAP, de l'USH, des fédérations de bailleurs sociaux, du FNAVDL, du GIP-SNE, des associations de locataires, des ADIL.

Les ressources de l'établissement sont assurées par :

- deux cotisations prévues aux articles L.452-4 et L.452-4-1 du CCH acquittées directement par les bailleurs sociaux ;
- les commissions perçues sur les garanties octroyées ;
- les intérêts des prêts consentis aux organismes.

*Source : Mission.*

### 2.3.3. L'ANCOLS évalue que 93 % des bailleurs sont dans une situation financière favorable fin 2023

**Dans son dernier *Panorama du logement social*, l'ANCOLS qualifie de « bonne » la situation financière du secteur dans son ensemble tout comme celle des bailleurs analysés individuellement**. L'ANCOLS indique que 93 % des bailleurs sont dans une situation favorable à fin 2023[36].

[36] *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

Pour cela, l'ANCOLS s'appuie sur deux indicateurs et leurs seuils d'alerte associés :

- le fonds de roulement à terminaison, avec un seuil d'alerte fixé à 750 €/logement et équivalent logement ;
- la marge de manœuvre d'endettement définie comme « *l'écart entre la durée théorique d'amortissement du parc (définie comme le rapport entre la valeur nette comptable du parc et les dotations aux amortissements), et la durée théorique de remboursement de la dette actuelle (définie comme le rapport entre la dette totale et la CAFC, cette dernière correspondant à la CAF une fois déduites les activités exceptionnelles)* » dont le seuil de vigilance est fixé à zéro.

Sur la base des comptes 2023, l'ANCOLS identifie 11 % des bailleurs sous le seuil d'alerte pour l'indicateur sur le fonds de roulement à terminaison et 54 % des bailleurs sous le seuil d'alerte relatif à la marge de manœuvre d'endettement. Ainsi **7 % des organismes (soit 34 organismes) sont simultanément en-dessous des deux seuils d'alerte** alors que 42 % des organismes sont simultanément au-dessus des deux seuils.

À fin 2022, le nombre d'organismes[37] simultanément en-dessous des deux seuils d'alerte représentait 2 % des organismes (soit 8 organismes) alors que 75 % des organismes étaient simultanément au-dessus des deux seuils d'alerte.

**Cette augmentation du nombre d'organismes en difficulté est un effet financier, conséquence de la hausse du TLA qui devrait se résorber.** En effet, la dégradation de la situation financière, notamment en raison de l'indicateur de marges de manœuvre d'endettement, est qualifiée d'« *attendue* » par l'ANCOLS. « *La détérioration des marges de manœuvre d'endettement observée entre 2022 et 2023 n'est pas due à une hausse de la durée théorique d'amortissement (la VNC/amortissement est à peu près stable au cours du temps, passant de 24,4 années en 2019 à 24,1 en 2023), mais bien à l'augmentation des taux d'intérêts, obligeant les bailleurs à payer des amortissements plus élevés, réduisant leur CAFC (pour rappel, cette dernière correspond à l'EBE – donc aux marges générées par l'activité locative – auquel sont soustraits les intérêts d'emprunt), et par la même, leur capacité à rembourser le capital de leurs emprunts.* »[38]

### 2.3.4. L'étude Perspectives de la Banque des territoires met en évidence une situation financière d'ensemble solide malgré une dégradation récente liée à la hausse du taux du livret A

Dans son analyse rétrospective des comptes des bailleurs, la Banque des territoires retient deux indicateurs de santé financière :

- **les ratios d'autofinancement déclinés en :**
  - **un ratio d'autofinancement locatif** défini comme « *le résultat récurrent généré par l'activité principale des bailleurs, l'activité locative. Un autofinancement locatif faible est donc un signal défavorable car cela signifie que le cœur de l'activité du bailleur ne dégage pas de marges. Il comprend l'excédent brut d'exploitation et le remboursement des annuités de dette. Ces annuités sont élevées car les bailleurs sociaux financent leurs investissements en construction et réhabilitation en majorité par de la dette (à long terme)* »[39] ;

[37] Périmètre des seuls OPH et SA d'HLM. Source : *Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2024.*

[38] Source : *Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

[39] Source : *Perspectives 2025, Banque des territoires.*

- **un ratio d'autofinancement net ou autofinancement global** défini comme « *le résultat généré par l'ensemble des activités des bailleurs sociaux* ». Ce ratio comprend l'autofinancement locatif et le résultat exceptionnel lui-même défini comme « *essentiellement les plus-values issues des ventes de logements aux particuliers ainsi que les marges sur les produits financiers, l'activité d'accession sociale et autres activités annexes* »[40] ;

- **le potentiel financier**. « *Le potentiel financier correspond aux ressources mobilisables par les bailleurs pour leurs investissements futurs, une fois qu'ils ont fait face au financement de leur patrimoine locatif. Il évolue principalement en fonction du niveau de l'autofinancement global (impact positif) et des fonds propres investis dans les opérations (impact négatif)* »[41]. Le potentiel financier est exprimé en euros/logement.

**L'année 2023 est marquée par une dégradation conjoncturelle des ratios d'autofinancement des OLS** (cf. graphique 6). Le ratio d'autofinancement locatif atteint 1,5 % des revenus locatifs. Ce niveau bas est lié à l'alourdissement des annuités financières, celles-ci ayant progressé de 17 % sous l'effet du relèvement du TLA en 2022 et 2023 (cf. graphique 7). Le ratio d'autofinancement global atteint 12,4 % en raison d'une baisse du volume des ventes de logements (10 420 logements vendus en 2023, en baisse de 16,5 % par rapport à 2022), du fait de la situation sur le marché de l'immobilier elle-même impactée par la hausse des taux d'intérêts[42].

Le gel du TLA à 3 % entre le 1er février 2023 et le 31 janvier 2025 suivi de deux abaissements en 2025 (à 2,4 % le 1er février 2025 et 1,7 % le 1er août 2025) vont réduire la charge de la dette des bailleurs dans les années à venir sans que la Banque des territoires n'en précise l'ampleur. La direction générale du Trésor évalue que, dans la mesure où l'encours de dette indexée au TLA des OHLM s'élève à près de 150 Md€, la baisse de 0,6 point en janvier 2025 entrainerait un gain pour les bailleurs estimé à 800 M€ sur deux ans et la baisse de 0,7 point en juillet 2025 entrainerait un gain estimé à 930 M€ sur deux ans. Les gains sont étalés sur deux ans en raison du mécanisme de « double révisabilité » (cf. encadré 3).

**Encadré 3 : Le mécanisme de « double révisabilité »**

| |
|---|
| La « double révisabilité » renvoie à la révision simultanée de deux caractéristiques du prêt : le taux d'intérêt et le taux de progressivité de l'échéance. En cas de hausse du taux du livret A, le taux de progressivité augmente et l'amortissement du prêt est ainsi ralenti. Cela permet de lisser l'impact de la variation à la hausse du taux d'intérêt. Le même mécanisme fonctionne dans l'autre sens, en cas de baisse du TLA. À chaque modification de l'index de référence, un nouveau tableau d'amortissement est calculé tenant compte des taux révisés. |

*Source : Mission.*

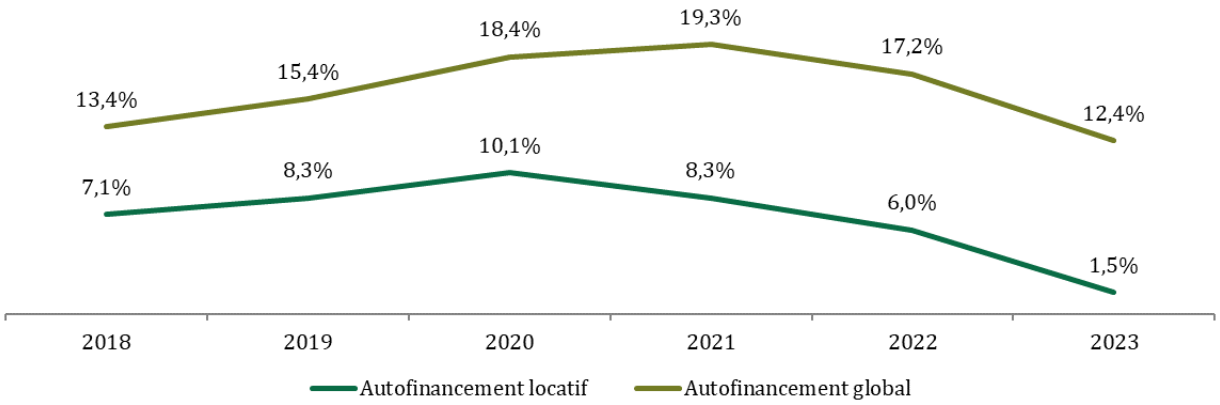
[40] *Idem.*

[41] *Idem.*

[42] « *Le contexte immobilier dégradé et les difficultés d'accès aux crédits pour les particuliers, qui rendent plus difficiles les possibilités de vente de logements sociaux à des personnes physiques, ont en outre grevé le ratio d'autofinancement global* ». *Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

## Annexe III

**Graphique 6 : Évolution des ratios d'autofinancement (en % des loyers)**




*Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

**Graphique 7 : Décomposition des annuités financières (en Md€)**

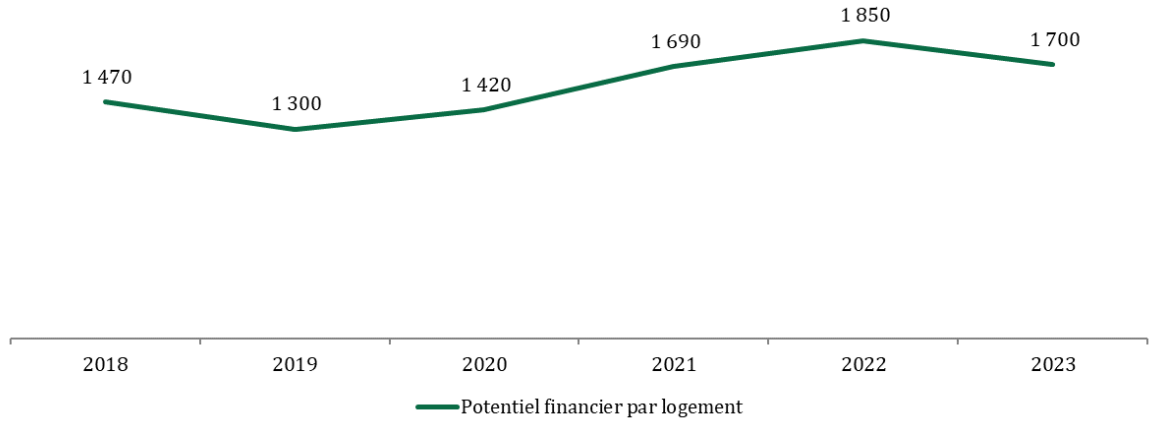



*Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

Un autre indicateur mentionné par la Banque des territoires dans son étude est celui du niveau de trésorerie des bailleurs. Il s'élève à 19,6 Md€ en 2023 en diminution de 15,6 % par rapport à 2022, soit un niveau de trésorerie à 2 810 € par logement, un niveau comparable à 2019.

**Enfin, le potentiel financier par logement s'établit à 1 700 € en 2023, en baisse par rapport à 2022 tout en se situant à un niveau supérieur aux années 2018-2021** (cf. graphique 8).

**Graphique 8 : Potentiel financier par logement (en €)**




*Source : Perspectives 2025, Banque des territoires.*

### 2.3.5. La mission a réalisé une étude à partir des comptes des bailleurs, qui montre une dégradation récente et conjoncturelle de leur situation financière

#### *2.3.5.1. La mission a déterminé six indicateurs financiers et seuils d'alerte associés*

Afin de réaliser ses propres analyses sur la santé financière des bailleurs, la mission a exploité les données comptables des bailleurs sociaux extraites d'Harmonia et a croisé ces éléments avec des données sur le parc immobilier des bailleurs extraites du RPLS et celles fournies par la Banque des territoires (cf. encadré 4).

**Encadré 4 : Méthodologie du pôle Sciences des données**

**Les analyses s'appuient sur une extraction retraitée des données de la plateforme Harmonia transmise par l'Ancols**. Les organismes de logements sociaux (OLS) ont une obligation légale de fournir leurs comptes annuels à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), au ministre chargé du logement et au préfet du département de leur siège. Pour ce faire, ils les transmettent *via* la plateforme Harmonia. Les données fournies par l'Ancols détaillent la comptabilité et la santé financière des OLS pour chaque année entre 2017 et 2024. Cependant, il est important de noter que les données pour 2024 sont incomplètes. À date de la mission, pour l'année 2024, la mission ne dispose des données que pour environ 85 % des OLS car le calendrier de déclaration n'est pas encore clôturé pour les comptes de l'année 2024. Chaque observation concerne un OLS une année donnée

**La Banque des Territoires (BDT) a fourni à la mission une base de données rendant compte de l'état du parc immobilier des OLS pour chaque année entre 2017 et 2023**. Celle-ci permet d'analyser les caractéristiques des OLS associées à une bonne ou une mauvaise santé financière.

**Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS), produit par le Service des données et études statistiques (SDES) comporte également des données rendant compte de l'état du parc immobilier des OLS pour chaque année entre 2018 et 2023**. Celle-ci permet d'ajouter des caractéristiques sur le parc immobilier des OLS, comme la part du parc en quartier prioritaire de la ville (QPV), la part du parc en logement de type prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), HLM ordinaire (HLMO) et habitation bon marché (HBM).

L'échantillon est restreint aux OPH et aux ESH. Par ailleurs, l'échantillon est également restreint aux OLS ayant au moins 100 logements en gestion.

*Source : IGF, pôle Science des données.*

La mission a retenu les six mesures suivantes, chacune associée à un seuil d'alerte :

- le taux de marge d'EBE, $\frac{excédent\ brut\ d'exploitation\ (EBE)}{chiffre\ d'affaires\ (CA)}$ avec un seuil d'alerte strictement inférieur à 40 % ;
- le taux de marge brute d'autofinancement, $\frac{capactié\ d'autofinancement\ (CAF)}{chiffre\ d'affaires\ (CA)}$ avec un seuil d'alerte strictement inférieur à 35 % ;
- les fonds de roulement à terminaison par logement et équivalent logement, avec un seuil d'alerte strictement inférieur à 750 euros ;
- la marge de manœuvre d'endettement, $\frac{valeur\ nette\ comptable\ (VNC)}{Amoritssment\ du\ parc\ locatif} - \frac{Endettement}{capacité\ d'autofinancement\ courante\ (CAFC)}$, en années, avec un seuil d'alerte strictement inférieur à 0 ;
- la trésorerie par logement et équivalent logement, avec un seuil d'alerte strictement inférieur à 1 000 euros ;
- la capacité de désendettement avec un seuil d'alerte strictement supérieur à 25 ans.

Ces seuils d'alerte sont utilisés par l'ANCOLS, la CGLLS et de précédentes missions de l'IGF[43].

Pour ces six mesures, est également défini pour chaque année un seuil de performance supérieure au 80ème percentile. Cela revient mécaniquement à considérer que les 20 % des observations qui sont au-dessus de ce seuil ont un niveau de performance supérieur cette année-là, selon cette mesure donnée.

**Sur la base de ces indicateurs, une typologie de la situation financière des OLS est établie :**

- **les OLS en difficulté financière**, définies comme les OLS qui sont en-dessous de 4 ou plus des 6 seuils d'alerte ;
- **les OLS en très bonne santé financière**, définies comme les OLS qui sont au-dessus de 4 ou plus des 6 seuils de performance supérieure ;
- **les OLS en situation neutre**, définies comme les OLS qui ne sont ni en difficulté, ni en très bonne santé financière.

[43] L'impact de la réduction de loyer de solidarité sur les organismes de logement social, Mission IGF-IGEDD, Octobre 2027.

### *2.3.5.2. 16 % des organismes étudiés par la mission sont considérés en difficulté financière en 2023, en augmentation conjoncturelle du fait de la hausse du taux du livret A*

**53 OLS sont considérés comme en difficulté financière en 2023, soit 16 % des OLS examinés par la mission** (cf. tableau 7). Ce nombre est en augmentation sur la période étudiée par la mission. Les principaux indicateurs justifiant cette situation sont la marge de manœuvre d'endettement (197 OLS sont en-dessous du seuil d'alerte en 2023 contre 95 en 2022), la capacité de désendettement (114 OLS sont en-dessous du seuil d'alerte en 2023 contre 72 en 2022) et le taux de marge brute d'autofinancement (103 OLS sont en-dessous du seuil d'alerte en 2023 contre 33 OLS en 2022) . Ces éléments confirment les éléments présentés *supra* sur l'effet de la hausse du TLA sur la santé financière des bailleurs. L'autre point haut observé, bien que dans des proportions moins importantes, est l'année 2019 avec 31 OLS considérés en difficulté soit 8 % des OLS examinés par la mission. Le principal indicateur justifiant cette situation est celui du niveau de trésorerie par logement (84 OLS sont en-dessous du seuil d'alerte en 2019 contre 66 en 2018) sous l'effet de la RLS et du gel des loyers. Cette situation est toutefois demeurée conjoncturelle avec une baisse dès 2020 du nombre d'OLS en difficulté.

**Tableau 7 : Évolution du nombre total d'organismes de logements sociaux (OLS) et de leurs difficultés financières entre 2017 et 2024**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | *2024** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nombre total d'OLS** | **451** | **420** | **400** | **375** | **353** | **342** | **333** | ***300*** |
| Dont EBE/CA < 40 % | 101 | 111 | 112 | 98 | 112 | 119 | 99 | *90* |
| Dont CAF/CA < 35 % | 50 | 45 | 50 | 38 | 42 | 33 | 103 | *143* |
| Dont fonds de roulement à terminaison par logement < 750 euros | 54 | 64 | 50 | 42 | 32 | 18 | 28 | *29* |
| Dont marge de manœuvre d'endettement < 0 | 39 | 52 | 54 | 47 | 45 | 95 | 197 | *188* |
| Dont trésorerie par logement < 1000 euros | 57 | 66 | 84 | 63 | 55 | 51 | 56 | *52* |
| Dont capacité de désendettement < 25 ans | 49 | 67 | 70 | 52 | 54 | 72 | 114 | *167* |
| **Nombre d'OLS considérés comme étant en difficulté financière** | **16 (3,5 %)** | **28 (6,7 %)** | **31 (7,8 %)** | **22 (5,9 %)** | **20 (5,7 %)** | **23 (6,7 %)** | **53 (15,9 %)** | ***63 (21,0 %)*** |

*Source : Harmonia. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : *Les données pour l'année 2024 sont incomplètes à la date de la mission (10 % d'OLS n'avaient pas encore fourni leurs données dans Harmonia au moment de la mission). Les résultats pour 2024 sont donc provisoires. Un OLS est considéré comme étant en difficulté financière s'il est en dessous de 4 ou plus des 6 seuils d'alerte, définis par la mission, pour une année donnée.*

24 OLS sont considérés comme étant en très bonne santé financière en 2023, soit 7 % des OLS examinés par la mission (cf. tableau 8). Cela représente des niveaux comparables aux années 2018, 2019 et 2022 après une baisse en 2020 (4 %) et 2021 (5 %).

**Tableau 8 : Évolution des seuils de très bonne santé financière selon les mesures considérées**

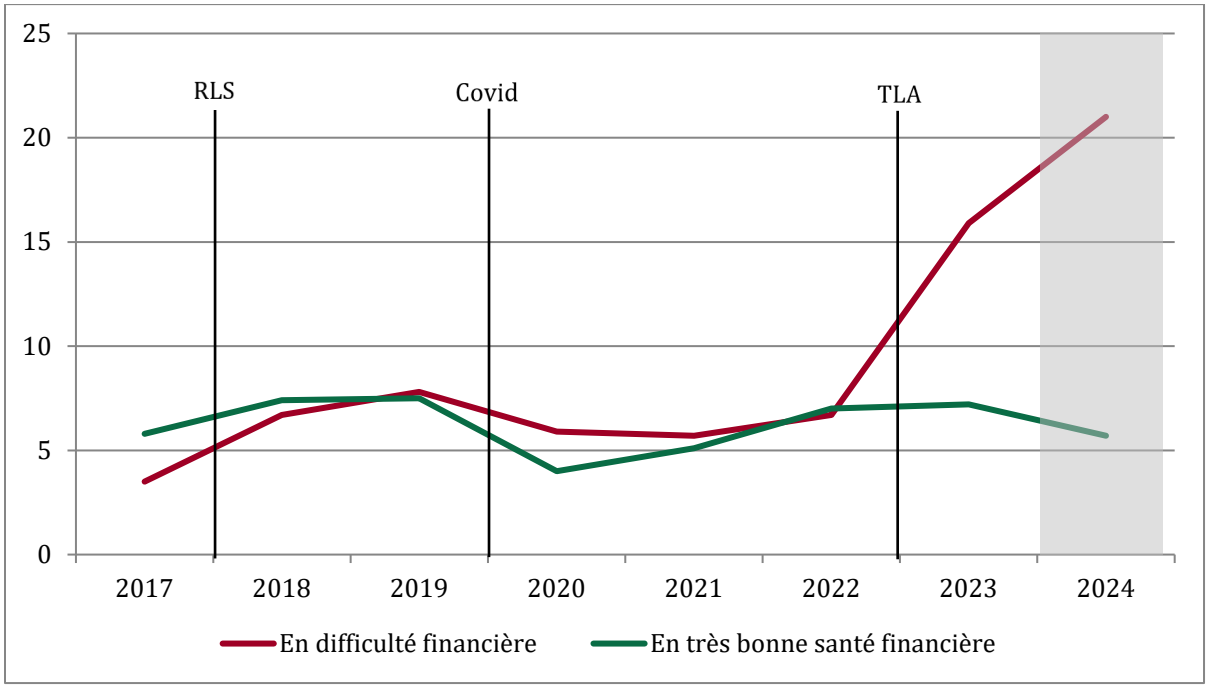
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | *2024** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Seuil pour EBE/CA (%) | 54,3 | 53,3 | 53,0 | 53,1 | 51,5 | 51,3 | 52,1 | *52,1* |
| Seuil pour CAF/CA (%) | 45,4 | 45,4 | 45,0 | 47,7 | 47,3 | 45,5 | 39,1 | *36,5* |
| Seuil pour les fonds de roulement à terminaison par logt (euros) | 3 982 | 4 182 | 4 268 | 4 714 | 5 123 | 5 267 | 5 082 | *4 988* |
| Seuil pour la marge de manœuvre d'endettement (années) | 10,6 | 9,8 | 9,8 | 10,2 | 9,7 | 7,5 | 4,1 | *4,3* |
| Seuil pour la trésorerie par logement (euros) | 3 848 | 3 927 | 3 747 | 4 351 | 4 473 | 4 793 | 4 568 | *4 693* |
| Seuil pour la capacité de désendettement (années) | 12,8 | 13,4 | 13,6 | 12,8 | 13,4 | 14,3 | 17,4 | *17,9* |
| **Nombre d'OLS considérés comme étant très bonne santé financière** | **26 (5,8 %)** | **31 (7,4 %)** | **30 (7,5 %)** | **15 (4,0 %)** | **18 (5,1 %)** | **24 (7,0 %)** | **24 (7,2 %)** | ***17 (5,7 %)*** |

*Source : Harmonia. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : *Les données pour l'année 2024 sont incomplètes à la date de la mission (10 % d'OLS n'avaient pas encore fourni leurs données dans Harmonia au moment de la mission). Les résultats pour 2024 sont donc provisoires. Un OLS est considéré comme étant en très bonne santé financière s'il est au-dessus de 4 ou plus des 6 seuils de performance supérieure pour une année donnée.*

**Au cours de la période analysée par la mission, les OLS ont été confrontés à trois chocs (la RLS, la Covid-19 et la hausse du TLA) qui n'ont pas eu le même impact sur leur santé financière** (cf. graphique 9) :

- la RLS a eu un effet limité et conjoncturel sur la situation financière des bailleurs dans la mesure où la part de bailleurs en difficulté financière a progressé de 3,5 % en 2017 à 7,8 % en 2019 soit une augmentation de 4,3 points de pourcentage. La mission a relevé un ralentissement de l'investissement des bailleurs concomitant à l'instauration de la RLS (-2,9 % entre 2017 et 2018, cf. annexe II) ;
- la crise de la Covid-19 n'a pas eu d'effet négatif sur les indicateurs financiers puisque, sur la période, le nombre d'OLS en difficulté financière a diminué de 7,8 % en 2019 à 6,7 % en 2020 soit une diminution de 1,1 point de pourcentage ;
- l'augmentation du TLA est l'événement le plus impactant sur la situation financière des bailleurs dans la mesure où la part d'OLS en difficulté financière a progressé de 6,7 % en 2022 à 15,9 % en 2023 soit une augmentation de 9,2 points de pourcentage.

**Graphique 9 : Évolution de la part d'OLS considérés comme étant en difficulté financière et ceux considérés comme étant en très bonne financière (2017-2024) (en %)**




*Source : Harmonia. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Les données pour l'année 2024 sont incomplètes (10 % des OLS n'avaient pas encore fourni leurs données dans Harmonia au moment de la mission). Les résultats pour 2024 sont donc provisoires. Un OLS est considéré comme étant en très bonne santé financière s'il est au-dessus de 4 ou plus des 6 seuils de bonne santé financière une année donnée. Un OLS est considéré comme étant en difficulté financière s'il est en dessous de 4 ou plus des 6 critères d'alerte, définis par la mission, pour une année donnée.*

L'évolution de santé financière des OLS au cours de la période étudiée traduit la persistance des dynamiques à l'œuvre (cf. graphique 10). Un OLS en très bonne santé financière a tendance à le rester sur toute la période, ou à osciller entre très bonne santé financière et situation neutre. Similairement, un OLS en difficulté financière le reste sur toute la période ou oscille entre situation neutre et difficulté financière. Les différences de santé financière s'expliquent donc davantage par des différences entre OLS que des évolutions dans le temps de la situation de chaque OLS.

**La situation financière est contrastée en fonction de la famille de bailleurs. En effet, parmi les OLS en difficulté financière, 35 sont des OPH et 18 des ESH** (cf. tableau 9). Cette situation est d'autant plus marquée sur les années précédentes. Ainsi en 2018, 26 OPH sont définis comme en difficulté financière contre 2 ESH et en 2019, 25 OPH contre 2 ESH.

Les OLS considérés comme en difficulté financière chaque année sur la période étudiée par la mission sont des OPH en zone détendue (trois OPH). La mission a également identifié cinq organismes en difficulté financière six années sur les sept étudiées par la mission (quatre OPH et un ESH).

Les OLS considérés comme en bonne santé financière chaque année sur la période étudiée par la mission sont trois ESH. La mission a également identifié deux organismes en bonne santé financière toutes les années sauf une (deux ESH).

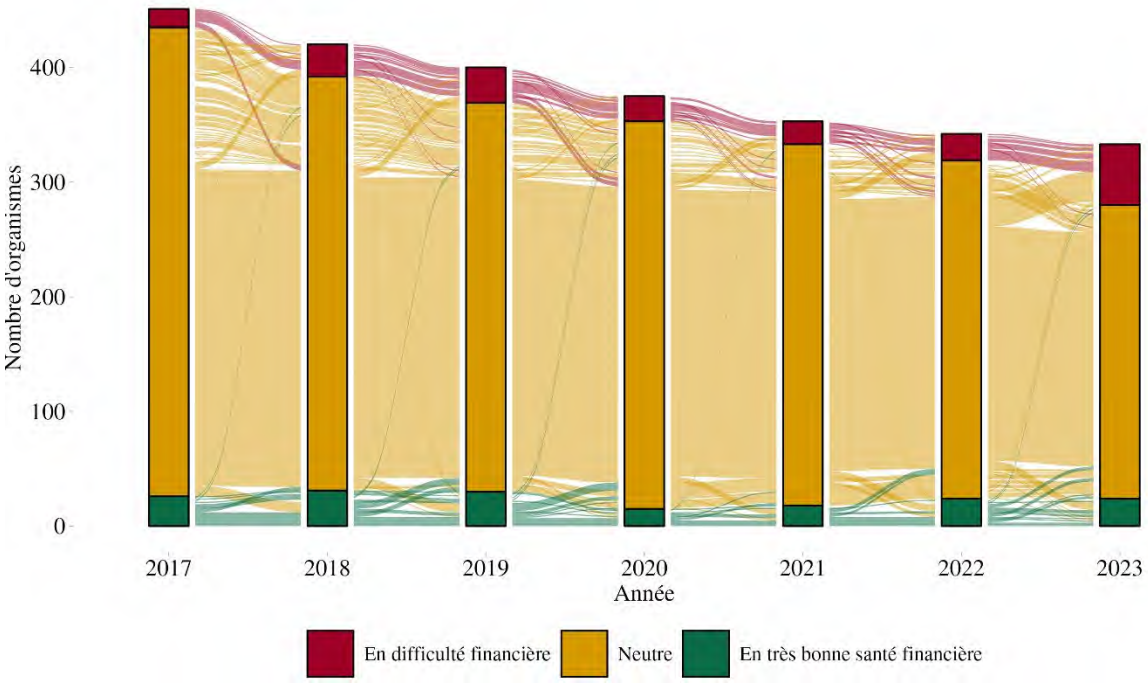
## Annexe III

**Tableau 9 : Différences de santé financière entre les OPH et les ESH**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | *2024** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nombre total d'OPH** | **243** | **238** | **228** | **209** | **191** | **180** | **176** | ***161*** |
| Nombre d'OPH considérés comme étant en difficulté financière | 12 (4,9 %) | 26 (10,9 %) | 25 (11,0 %) | 17 (8,1 %) | 16 (8,4 %) | 15 (8,3 %) | 35 (19,9 %) | *35 (21,7 %)* |
| Nombre d'OPH considérés comme étant très bonne santé financière | 6 (2,5 %) | 9 (3,8 %) | 9 (3,9 %) | 5 (2,4 %) | 5 (2,6 %) | 6 (3,3 %) | 10 (5,7 %) | *6 (3,7 %)* |
| **Nombre total d'ESH** | **208** | **182** | **172** | **166** | **162** | **162** | **157** | ***129*** |
| Nombre d'ESH considérés comme étant en difficulté financière | 4 (1,9 %) | 2 (1,1 %) | 6 (3,5 %) | 5 (3,0 %) | 4 (2,5 %) | 8 (4,9 %) | 18 (11,5 %) | *28 (20,1 %)* |
| Nombre d'OLS considérés comme étant très bonne santé financière | 20 (9,6 %) | 22 (12,1 %) | 21 (12,2 %) | 10 (6,0 %) | 13 (8,0 %) | 18 (11,1 %) | 14 (8,9 %) | *11 (7,9 %)* |

*Source : Harmonia. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : *Les données pour l'année 2024 sont incomplètes (10 % des OLS n'avaient pas encore fourni leurs données dans Harmonia au moment de la mission). Les résultats pour 2024 sont donc provisoires. Un OLS est considéré comme étant en très bonne santé financière s'il est au-dessus de 4 ou plus des 6 seuils de bonne santé financière une année donnée. Un OLS est considéré comme étant en difficulté financière s'il est en dessous de 4 ou plus des 6 critères d'alerte, définis par la mission, pour une année donnée.*

**Graphique 10 : Évolution de la santé financière des organismes de logement sociaux entre 2017 et 2023**




*Source : Harmonia. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Un OLS est considéré comme étant en très bonne santé financière s'il est au-dessus de 4 ou plus des 6 seuils de bonne santé financière pour une année donnée. Un OLS est considéré comme étant en difficulté financière s'il est en dessous de 4 ou plus des 6 critères d'alerte, définis par la mission, pour une année donnée.*

### *2.3.5.3.* Le nombre de logements, la vacance et le coût de gestion moyen par logement sont les variables qui semblent jouer un rôle explicatif important dans la probabilité pour un bailleur d'être en difficulté financière

Une fois les bailleurs considérés en fonction de leur situation financière, la mission a cherché à identifier les caractéristiques communes à une bonne ou mauvaise santé financière (cf. encadré 5). **Ces éléments permettent de déterminer les caractéristiques communes aux bailleurs considérés dans une bonne santé financière et ceux considérés dans une mauvaise santé financière selon la méthodologie développée par la mission. Ils ne permettent toutefois pas de conclure à un lien de causalité.**

**Encadré 5 : Méthodologie des régressions linéaires multivariées**

**Des régressions linéaires multivariées sont estimées afin de mieux comprendre la corrélation entre les différentes caractéristiques des OLS et leur probabilité d'être en difficulté financière ou en très bonne santé financière.** La dimension « panel » des données, c'est-à-dire le fait d'observer les mêmes OLS plusieurs fois dans le temps, est utilisée. Deux types de modèles de probabilité linéaire sont estimées pour mesurer des effets différents :

- des modèles avec uniquement des effets fixes années, qui permettent d'utiliser l'entièreté de l'échantillon disponible, en neutralisant les effets communs à tous les OLS une même année. Cela permet de contrôler pour les tendances générales en termes de santé financière et informe sur les différences de caractéristiques qui expliquent les différences de santé financière entre les OLS ;
- des modèles intra-OLS, c'est-à-dire des modèles avec à la fois des effets fixes années et des effets fixes OLS, ce qui permet de contrôler pour les caractéristiques invariantes dans le temps propres à chaque OLS, et donc d'étudier les variations internes à chaque unité. Cela revient à estimer, pour un même OLS, quelles sont les caractéristiques qui sont associées à un changement de catégorie de santé financière au cours de la période étudiée. La limite de cette méthodologie est qu'elle impose de se restreindre aux observations des OLS qui changent de catégories au cours de la période 2017 à 2023. Or, comme présenté dans le graphique 10, il y a peu de changement de statut au cours de la période. Cette réduction d'échantillon fait perdre en puissance statistique et limite l'extrapolation des résultats aux OLS qui ne changent pas de statut au cours de la période étudiée. Les résultats sont présentés, mais ils doivent être lus avec précaution.

*Source : IGF pôle Science des données.*

**Les variables qui semblent jouer un rôle explicatif important dans la probabilité d'être en difficulté financière sont** (cf. tableau 10) :

- **le nombre de logements** (toutes choses égales par ailleurs, le fait d'avoir 1 % de logement en plus est associé avec une baisse de 0,0446 de la probabilité d'être en difficulté financière) ;
- **la part du parc vacant depuis plus de 3 mois** (une augmentation de 1 % de la part du parc vacant depuis plus de 3 mois est associée à une augmentation de 0,0295 de la probabilité d'être en difficulté financière) ;
- **les coûts de gestion moyens par logement** (à caractéristiques fixées, un OLS qui a des coûts de gestion moyens par logement 1 % plus élevés qu'un autre OLS a une probabilité d'être en difficulté financière de 0, 2519 plus élevé).

À l'inverse, les variables qui jouent un rôle explicatif important dans la probabilité d'être en très bonne santé financière sont :

- **le loyer moyen annuel par logement** (toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 1 % du montant des loyers moyens annuels par logement est associée à une augmentation de 0,2696 de la probabilité d'être en bonne santé financière) ;
- **les coûts de gestion moyens par logement** (à caractéristiques fixées, un OLS qui a des coûts de gestion moyens par logement 1 % plus élevés qu'un autre OLS a une probabilité d'être en très bonne santé financière de de 0,2103 plus faible) ;

- **la part du parc en réhabilitation** (une augmentation de 1 % de la part du parc en réhabilitation est associée à une baisse de 0,0014 de la probabilité d'être en très bonne santé financière).

**Tableau 10 : Effets marginaux moyens des variables sur la probabilité d'être en difficulté ou en très bonne santé financière (modèles de probabilité linéaire)**

| Variables | En difficulté financière | En difficulté financière (modèle intra-OLS) | En très bonne santé financière | En très bonne santé financière (modèle intra-OLS) |
|---|---|---|---|---|
| ESH | -0,0391(*) | | 0,0181 | |
| Nombre de logements (log) | -0,0446 (***) | -0,0649 | -0,0288 (**) | -0,5058 |
| Part du parc en QPV | 0,0363 | -0,6589 | -0,0059 | -0,9120 |
| Age moyen du patrimoine | 0,0000 | 0,0110 | -0,0000 | 0,0189 |
| Loyer moyen annuel des logements (log) | 0,1242 | -1,087 | 0,2696 (***) | 2,592 (***) |
| Part du parc vacant depuis plus de 3 mois | 0,0295 (***) | 0,0228 | -0,0015 | -0,0802 (**) |
| Part du parc en construction | 0,0059 | 0,0099 | -0,0101 | 0,0251 |
| Part du parc en réhabilitation | -0,0017 (**) | -0,0013 | -0,0014 (***) | -0,0061 |
| Coûts de gestion moyen par logement (log) | 0,2519 (***) | 0,1640 | -0,2103 (***) | -0,9144 (***) |
| Cotisation CGLLS moyenne par logement (log) | -0,0521 (*) | -0,0351 | 0,0327 (*) | -0,1917 |
| RLS (après péréquation) moyen par logement (log) | -0,0887 | -0,0,0258 | -0,0307 | -0,0125 |
| Taux d'investissement | -0,0003 | -0,0000 | -0,0006 | -0,0007 |
| Part du parc en PLAI | -0,2108 (*) | 0,6216 | 0,1462 | 1,708 (**) |
| Part du parc en HLMO | -0,0609 | 0,0917 | -0,0029 | 0,4462 |
| Part du parc en HBM | -0,2224 | 0,3392 | 0,1938 | -5,536 |
| *Effets fixes* | | | | |
| Année | Oui | Oui | Oui | Oui |
| OLS | Non | Oui | Non | Oui |
| | | | | |
| **Observations** | 1 997 | 532 | 1 997 | 319 |

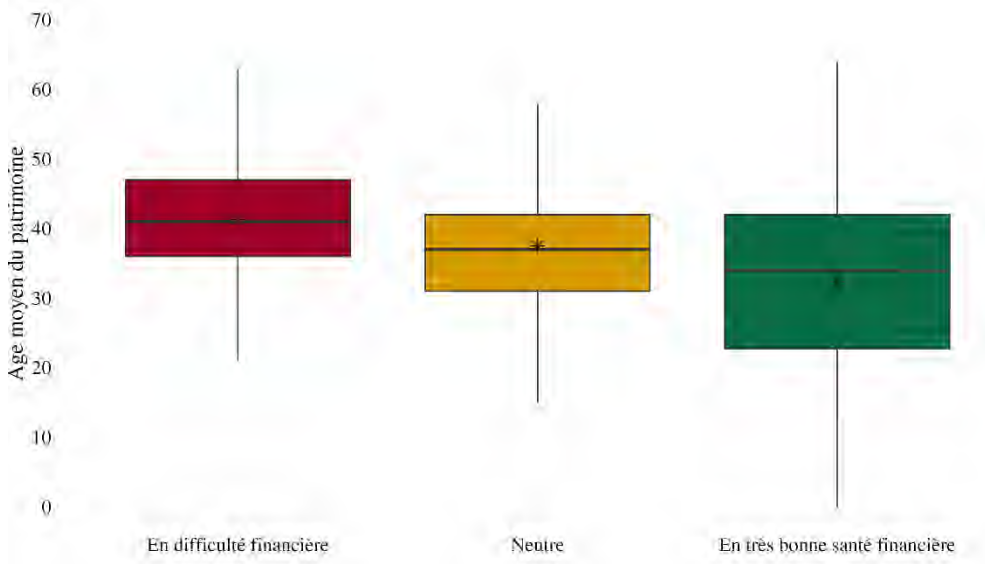
*Source : Harmonia et Banque des Territoires (2018-2023). Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Les variables d'intérêt « être en difficulté financière » et « être en très bonne santé financière » prennent des valeurs entre 0 et 1. A caractéristiques fixées, un OLS qui a des coûts de gestion moyens par logement 1 % plus élevés qu'un autre OLS a une probabilité d'être en difficulté financière de 0,002519 plus élevée. Un OLS qui aurait vu ses coûts de gestion moyens par logement augmenter de 1 % une année aurait une probabilité d'être en très bonne santé financière de 0,009144 plus faible cette même année. D'autres méthodologies ont été testées (notamment la régression logistique) et valident les résultats, mais par souci de simplicité, ne sont présentés ici que les modèles de probabilité linéaire.*

Les OLS en très bonne santé financière ont dans l'ensemble :

- un patrimoine immobilier plus jeune (cf. graphique 11) ;
- une part de son parc immobilier en PLAI un peu plus élevé (cf. graphique 12) ;
- une part de son parc immobilier en HLMO un peu plus faible (cf. graphique 13) ;
- des coûts de gestion moyens par logement plus faibles (cf. graphique 14) ;
- des cotisations CGLLS moyennes par logements plus élevées (cf. graphique 15) ;
- un taux d'investissement plus faible (cf. graphique 17) ;
- des loyers moyens annuels par logement plus élevés (cf. graphique 18) ;
- une part de son parc immobilier vacant depuis plus de 3 mois plus faible (cf. graphique 22) ;

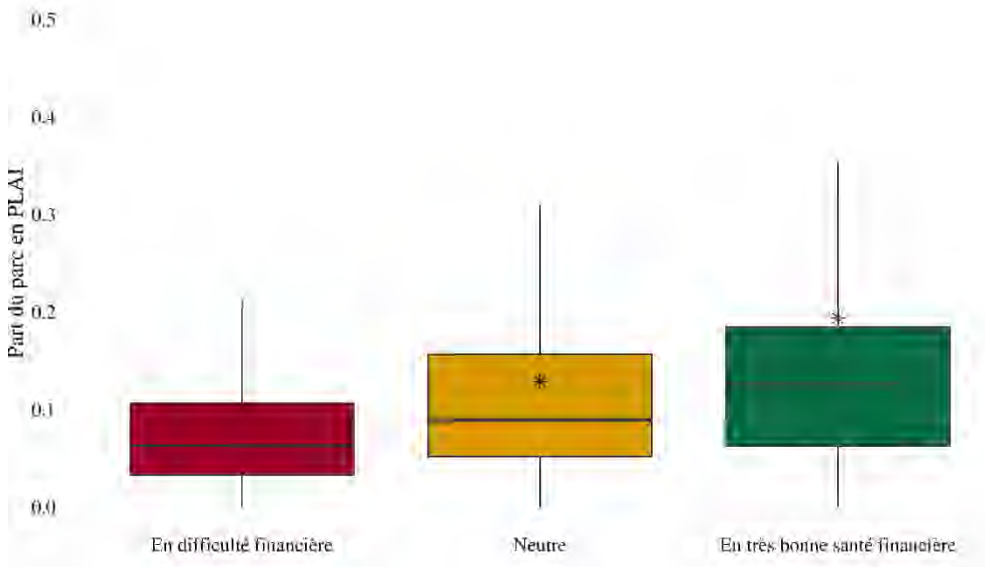
- une part de son parc immobilier en QPV plus faible (cf. graphique 23).

**Graphique 11 : Différences d'âge moyen du patrimoine selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

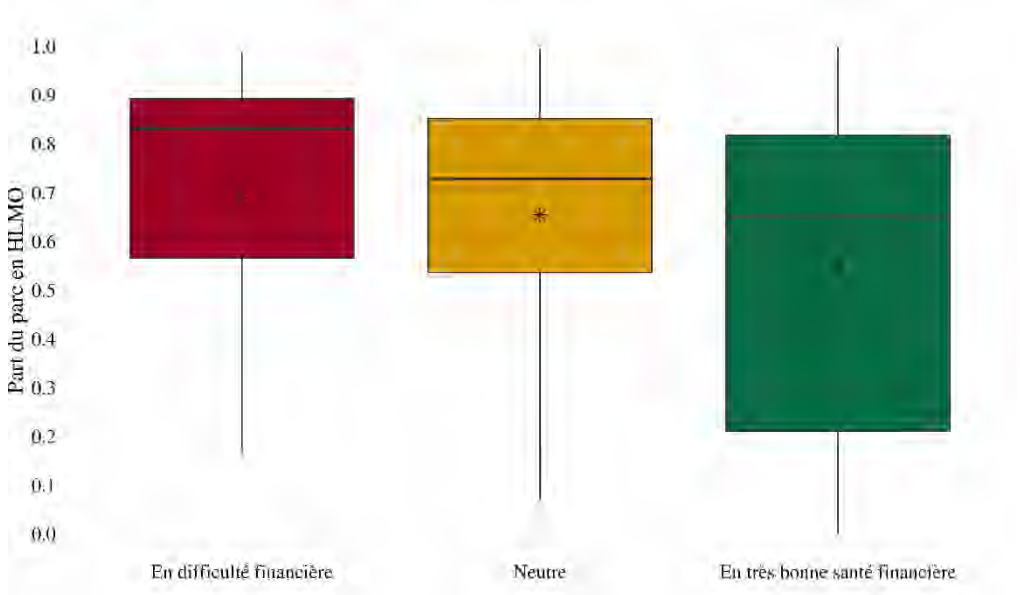
**Graphique 12 : Différences de la part du parc immobilier en PLAI selon la santé financière des OLS (2018 - 2023)**




*Source : Harmonia et RPLS. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

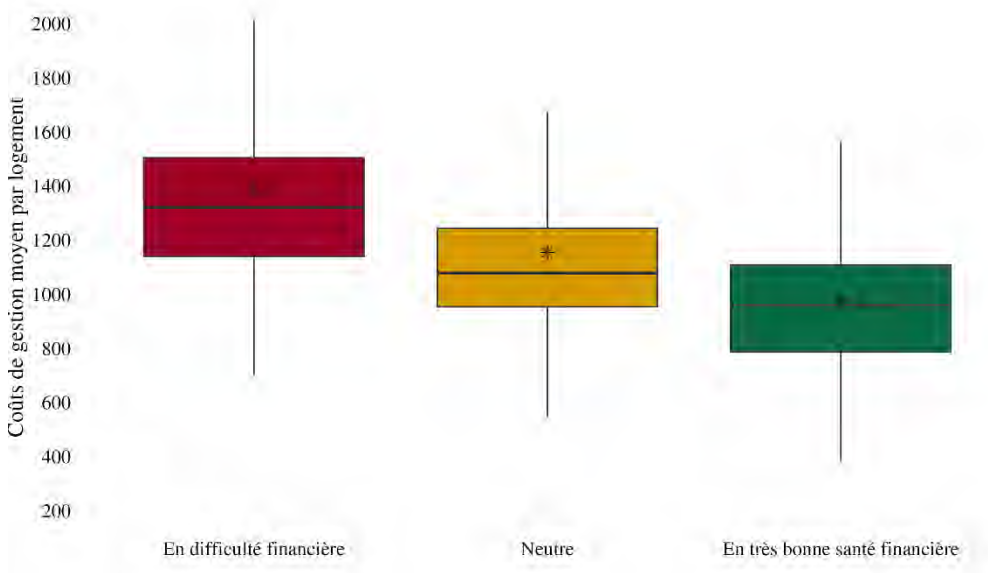
## Annexe III

**Graphique 13 : Différences de la part du parc immobilier en HLMO selon la santé financière des OLS (2018 - 2023)**




*Source : Harmonia et RPLS. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

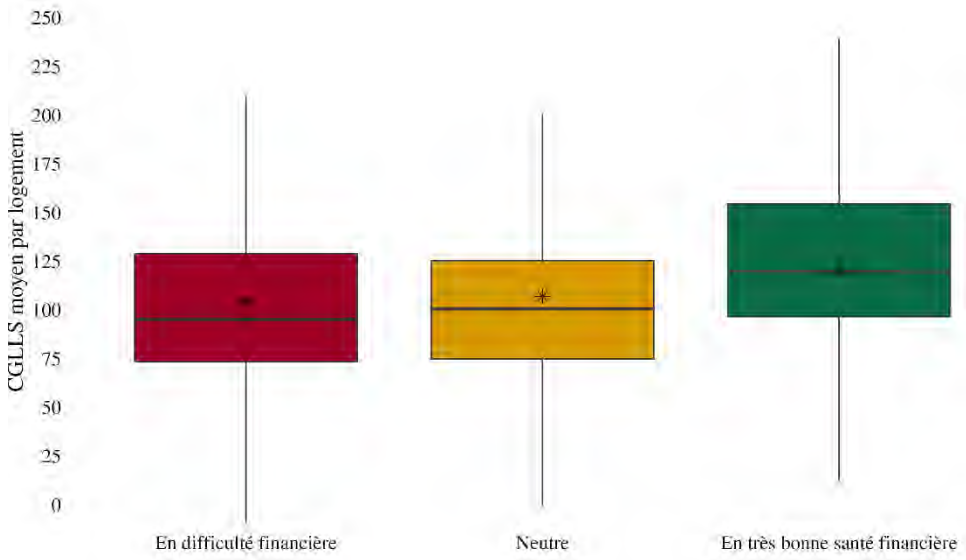
**Graphique 14 : Différences des coûts de gestion moyens par logement selon la santé financière des OLS (2017-2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

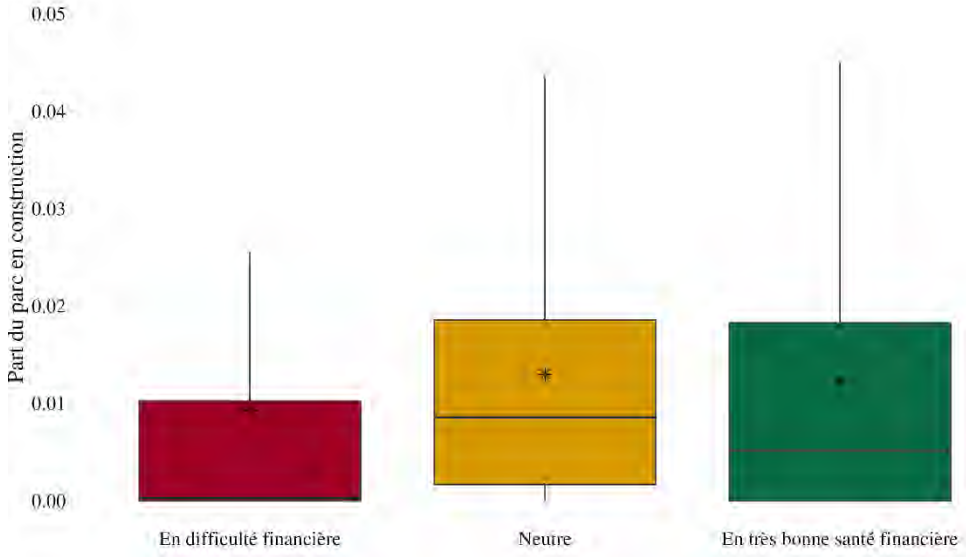
## Annexe III

**Graphique 15 : Différences de cotisations CGLLS moyennes par logement selon la santé financière des OLS (2017-2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

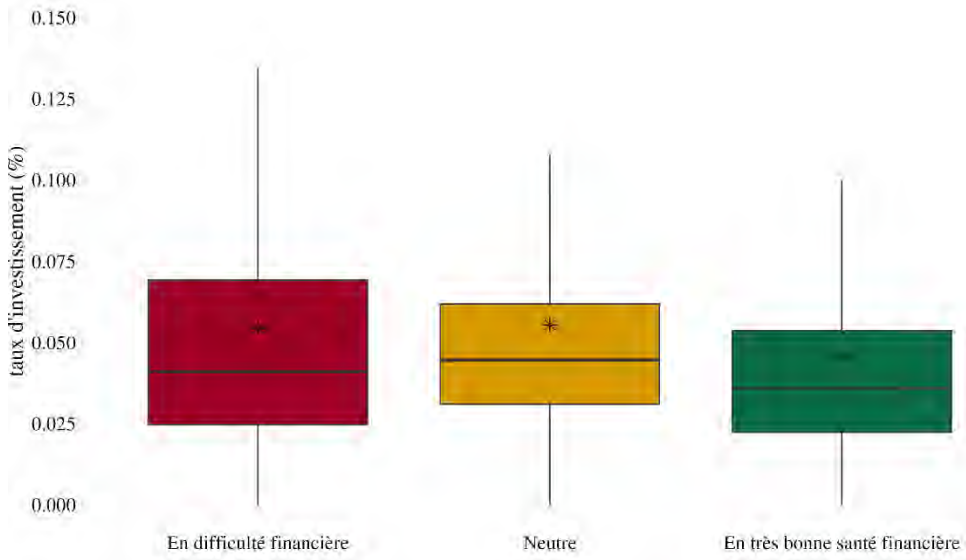
**Graphique 16 : Différences de la part du parc immobilier en construction selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

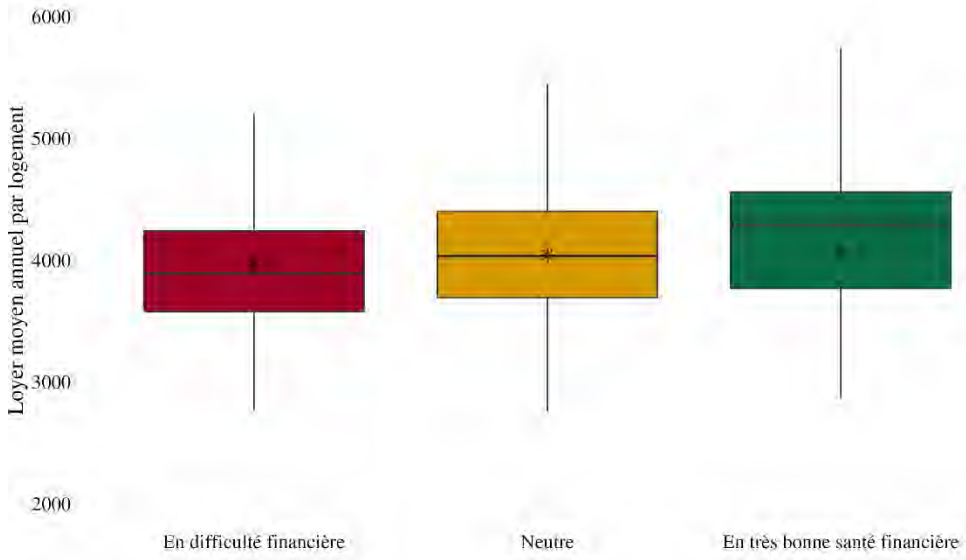
## Annexe III

**Graphique 17 : Différences du taux d'investissement selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

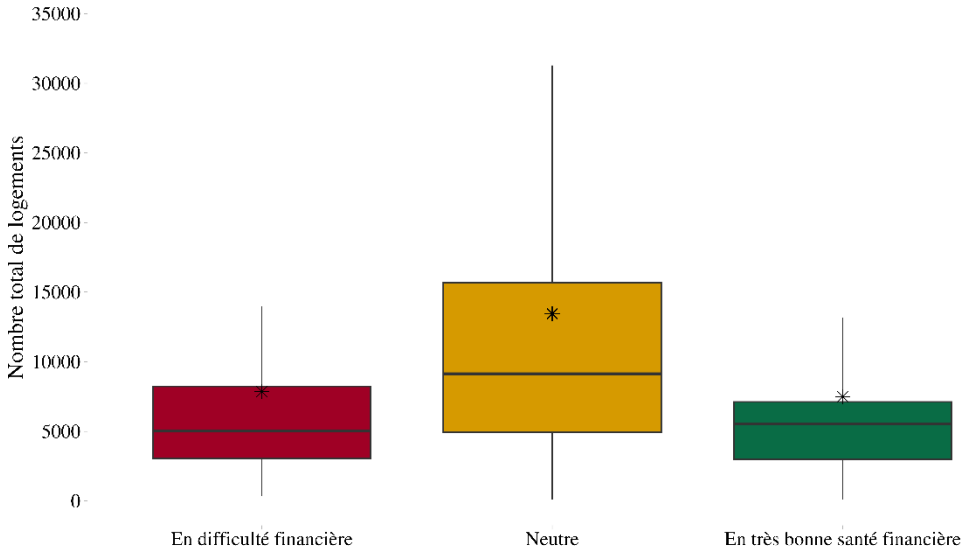
**Graphique 18 : Différences du loyer moyen annuel par logement selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

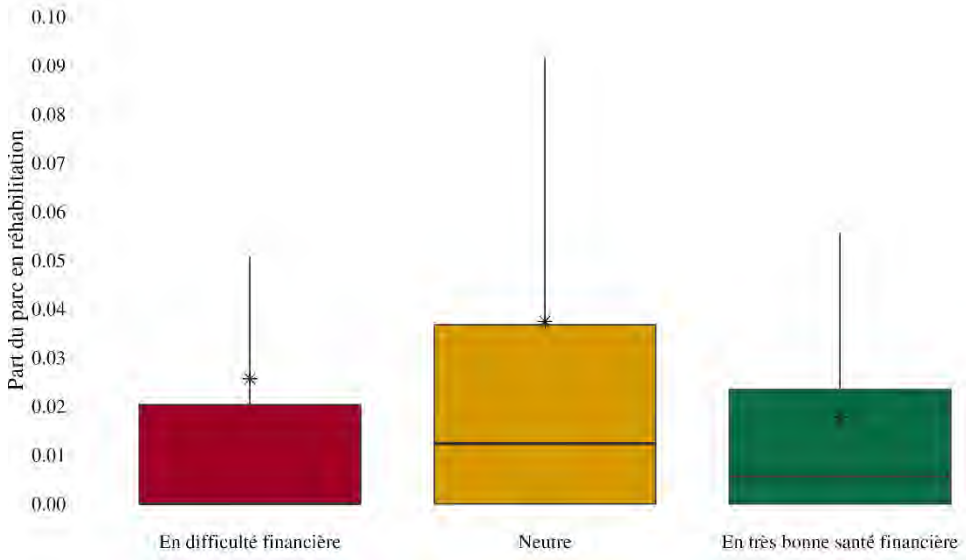
## Annexe III

**Graphique 19 : Différences du nombre total de logement en gestion selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**




*Source : Ancols et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

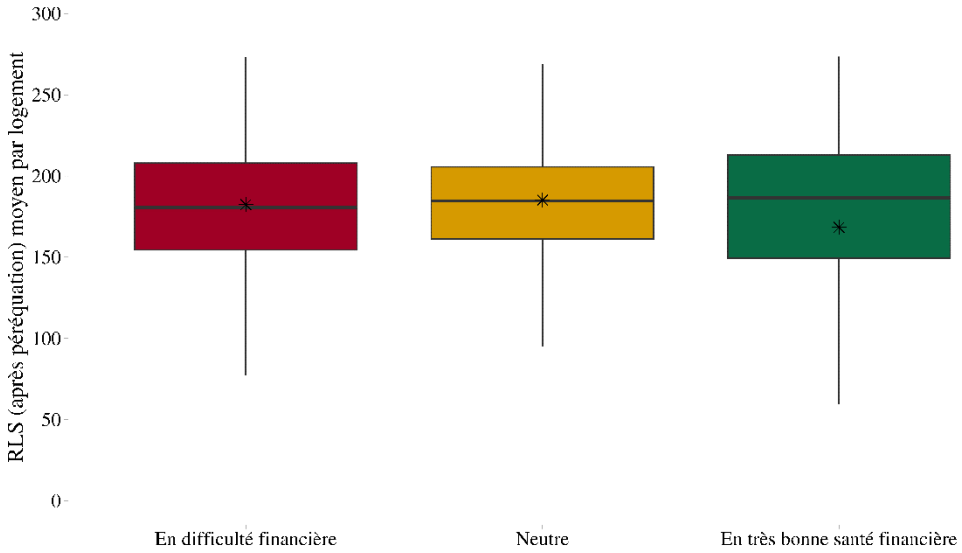
**Graphique 20 : Différences de la part du parc immobilier en réhabilitation selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**




*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

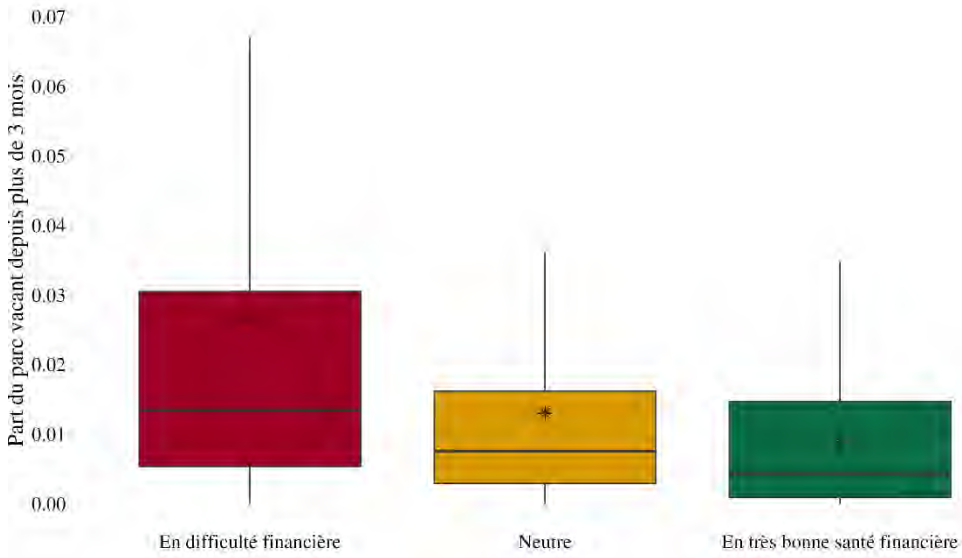
## Annexe III

**Graphique 21 : Différences de réduction de loyer de solidarité (RLS) (après modulation) moyenne par logement selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**



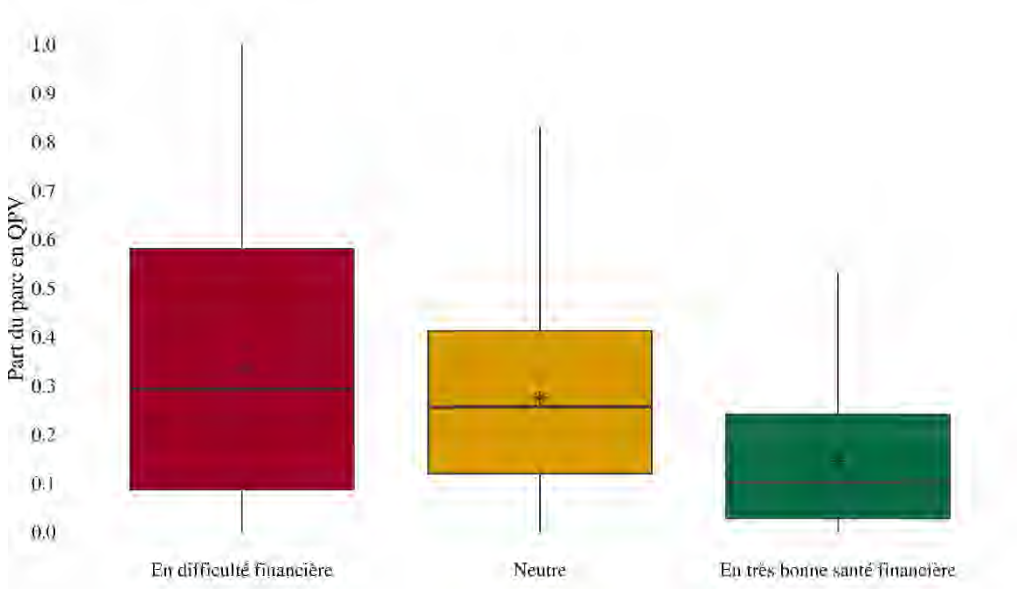

*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

**Graphique 22 : Différences de la part du parc immobilier vacant depuis plus de 3 mois selon la santé financière des OLS (2017 - 2024)**



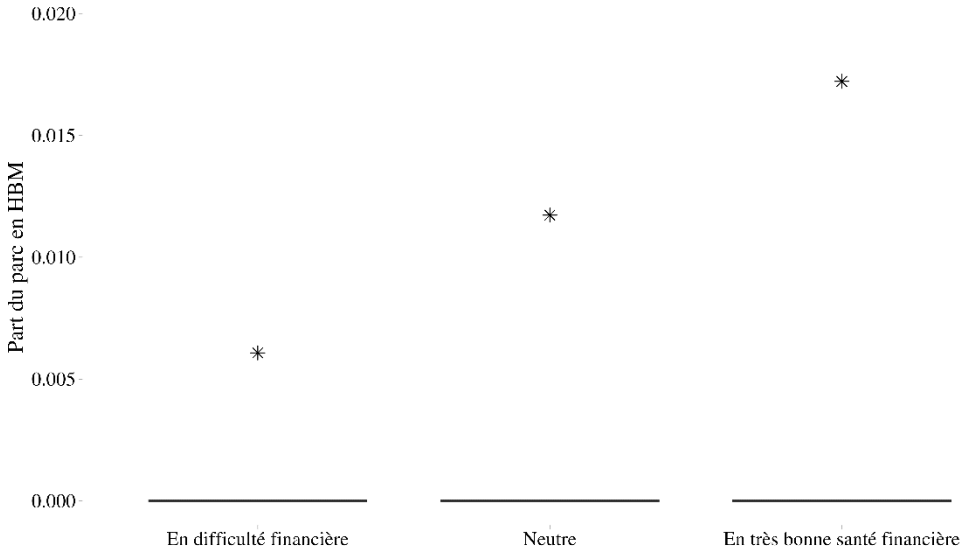

*Source : Harmonia et Banque des territoires. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

**Graphique 23 : Différences de la part du parc immobilier en QPV selon la santé financière des OLS (2018 - 2023)**




*Source : Harmonia et RPLS. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : Une observation est un OLS une année donnée. La barre noire horizontale représente la médiane, l'étoile la moyenne, et la boîte représente les valeurs comprises entre le quartile p25 et p75. Les barres verticales représentent l'étendue des valeurs prises par la variable dans le sous-groupe considéré.*

**Graphique 24 : Différences de la part du parc immobilier en HBM selon la santé financière des OLS (2018 - 2023)**




*Source : Harmonia et RPLS. Calculs : IGF pôle Science des données. Note de lecture : L'étoile représente la moyenne.*

### 2.3.6. En tenant compte des mesures de compensation mises en place, l'impact net de la RLS sur les comptes des bailleurs a été modeste

Des mesures, listées dans le cadre d'un protocole d'avril 2018[44], ont été mises en place par l'État pour accompagner financièrement le secteur dans la mise en place de la RLS :

- stabilisation du taux du livret A à 0,75 % jusqu'au 31 janvier 2020 ;

- réforme de la formule du taux du livret A[45] ;
- allongement de la maturité des prêts sur fonds d'épargne consentis aux bailleurs, sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt ;
- prolongement jusqu'au 31 décembre 2020 de la possibilité d'allonger la maturité des prêts sur la partie foncière des opérations jusqu'à 60 ans en zone tendue ;
- remise actuarielle de 330 M€ mise en place par la Caisse des dépôts et consignations ;
- possibilité de mobiliser une avance de trésorerie au taux d'Euribor trois mois en 2018, pour le préfinancement d'emprunts de long terme, à hauteur d'un montant global d'1 Md€ ;
- ouverture sur une durée de trois ans d'une enveloppe de prêts de haut de bilan bonifiés par Action logement, à hauteur de 2 Md€, destinée à accompagner l'investissement des bailleurs sociaux ;
- ouverture, sur la période 2018-2020, d'une enveloppe de 2 Md€ de prêts à taux fixe pour de l'investissement ;
- mobilisation de 3 Md€ d'éco-prêts au logement social par la Caisse des dépôts et consignations pour la rénovation thermique du parc social, dans le cadre du Grand plan d'investissement ;
- facilitation des ventes de logement par le biais de la loi ELAN.

Le rapport au Parlement évaluant l'impact du dispositif de la RLS et l'impact de l'augmentation de la TVA[46], en date de mars 2020, présente le coût, pour le secteur HLM, des différentes mesures d'économies décidées par le Gouvernement, et les met en regard des mesures compensatoires. Le tableau ci-dessous en présente une synthèse. Les conclusions de ce bilan sont malaisées à établir, compte tenu de l'ampleur des fourchettes fournies. Il en ressort toutefois que l'impact de la RLS et de l'augmentation de la TVA sur la trésorerie des bailleurs a été plus fort que l'impact sur leur résultat. En effet, ce dernier a été préservé par l'impact bénéfique particulièrement fort du gel du taux du livret A et de la réforme de son mode de calcul. Sur la période 2018-2020 :

- l'impact négatif net des mesures d'économies sur le résultat des bailleurs a été au plus de 800 M€, soit 1 % des loyers ;
- toutefois, compte tenu des mesures d'accompagnement mises en place, il est possible que les organismes HLM aient été surcompensés par rapport aux mesures d'économies, avec un impact positif net sur le résultat d'au plus 1,4 Md€.

---

[44] Protocole d'accompagnement État – Mouvement HLM, 2018-2021.

[45] Le taux du livret A, qui était précédemment au moins égal à l'inflation augmentée de 0,25 point de pourcentage, sauf si l'écart entre les taux courts et l'inflation était supérieur à 0,25 point de pourcentage, était désormais fixé comme la moyenne semestrielle du taux d'inflation et des taux interbancaires à court terme (EONIA). Cette formule de calcul est favorable aux organismes HLM en période de taux courts très inférieurs à l'inflation. La formule a à nouveau évolué avec l'arrêté du 14 juin 2018 modifiant le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 86-13 du 14 mai 1986 relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit. Celui-ci fixe la formule comme le taux le plus élevé entre :

- la moyenne semestrielle des taux à court terme en euros (€STR) et l'inflation en France mesurée par la moyenne semestrielle de la variation sur les douze derniers mois connus de l'indice Insee mensuel des prix à la consommation, hors tabac, de l'ensemble des ménages ;
- 0,5 %.

Avant chaque échéance, le Gouverneur de la Banque de France transmet un courrier au Ministre chargé de l'économie indiquant le résultat de la formule de calcul du taux du Livret A ainsi que son avis sur la fixation du taux. Le Gouverneur a en effet la possibilité de proposer au Ministre de déroger à la formule de calcul si des circonstances exceptionnelles le justifient. Cette proposition n'est pas contraignante.

[46] La TVA sur la production de logements sociaux a été réhaussée de 5,5 % à 10 % par la loi de finances pour 2018.

Plusieurs autres mesures d'accompagnement ont été mises en place dans les années qui ont suivi :

- le pacte d'investissement pour le logement social d'avril 2019 a apporté de nouveaux soutiens financiers de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations et d'Action logement en faveur du logement social. En particulier s'agissant de la RLS, le niveau-cible a été abaissé de 1,50 à 1,30 Md€, niveau maintenu jusqu'en 2024 inclus. En outre, la cotisation des bailleurs sociaux au FNAP a été abaissée de 375 M€ à 75 M€, la différence de 300 M€ étant prise en charge par Action logement de 2020 à 2022 dans le cadre du plan d'investissement volontaire. Quoiqu'Action logement ait interrompu ses versements au FNAP, la diminution de la cotisation des bailleurs sociaux de 300 M€ est toujours en vigueur à la date de la mission ;
- à compter de 2021, le plan de relance a apporté au secteur des subventions de l'État pour la réhabilitation lourde et la rénovation énergétique du parc, ainsi qu'une augmentation de l'enveloppe et titres participatifs proposés par la Caisse des dépôts et consignations.

La DHUP estimait en 2022 que l'impact net (mesures d'économies minorées des mesures d'accompagnement en faveur du secteur du logement social) des mesures prises sur la période 2018-2022 s'élèverait à -700 M€ de résultat net cumulé sur la période, soit un niveau de compensation de 87 %. La DHUP a indiqué à la mission que ce chiffre n'a pas été actualisé depuis lors.

**Tableau 11 : Compensations de la RLS et des autres mesures d'économies portées par les organismes HLM prévues dans le protocole d'avril 2018 (en M€)**

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Trésorerie | Résultat | Trésorerie | Résultat | Trésorerie | Résultat |
| RLS | -795 | -795 | -890 | -890 | -1 300[47] | -1 300 |
| Hausse de TVA | [-700 ; -30] | -20 | [-850 ; -60] | -40 | [-620 ; -90] | [-60 ; -50] |
| Gel des loyers HLM en 2018 | -160 | -160 | -160 | -160 | -160 | -160 |
| Hausse des cotisations CGLLS pour financer le NPNRU | [0 ; +60] | 0 | [-150 ; -70] | [-150 ; 0] | [-150 ; -30] | [-150 ; 0] |
| **Coût total des mesures d'économies** | **[-1 700 ; -900]** | **-1 000** | **[-2 100 ; -1 200]** | **[-1 300 ; -1 100]** | **[-2 300 ; -1 600]** | **[-1 700 ; -1 500]** |
| Gel et réforme du mode de calcul du taux du livret A | 0 | +590 | +70 | [+1 180 ; +1 200] | +70 | [+1 080 ; +1 360] |
| Allongement de la dette | +170 | 0 | +250 | -5 | +250 | -10 |
| Prêts de haut de bilan | 0 | 0 | [+10 ; +170] | [+3 ; +6] | [+40 ; +390] | [+10 ; +20] |
| Facilitation de la vente HLM | [0 ; +210] | [0 ; +210] | [+180 ; +640] | [+180 ; +640] | [+300 ; +920] | [+300 ; +920] |
| Réaménagement de dette | +20 | 0 | +50 | 0 | +90 | 0 |
| Autres mesures de compensation | +1 | +12 | +10 | +14 | +18 | +17 |

[47] Le rapport cite un chiffre de 1,5 Md€. Toutefois, ce montant a été révisé à 1,3 Md€ dans le cadre du Pacte d'investissement pour le logement social (cf. *supra*).

## Annexe III

| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Trésorerie | Résultat | Trésorerie | Résultat | Trésorerie | Résultat |
| **Total des mesures de compensation** | **[+200 ; +400]** | **[+600 ; +800]** | **[+600 ; +1 200]** | **[+1 400 ; +1 900]** | **[+800 ; +1 700]** | **[+1 400 ; +2 300]** |
| **Bilan** | **[-1 500 ; -500]** | **[-400 ; -200]** | **[-1 500 ; 0]** | **[-100 ; +800]** | **[-1 500 ; +100]** | **[-300 ; +800]** |

*Source : Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'impact du dispositif de la RLS et l'impact de l'augmentation de la TVA, en date de mars 2020 ; mission.*

# 3. La mission identifie des marges de manœuvre permettant une meilleure gestion et un développement des activités et des ressources pour une plus grande efficience du secteur

## 3.1. Bien qu'ils soient stables au niveau du macro-organisme, des marges d'efficience demeurent sur le niveau des coûts de gestion des organismes de logement social

### 3.1.1. Au global, les coûts de gestion des organismes HLM connaissent une stabilité

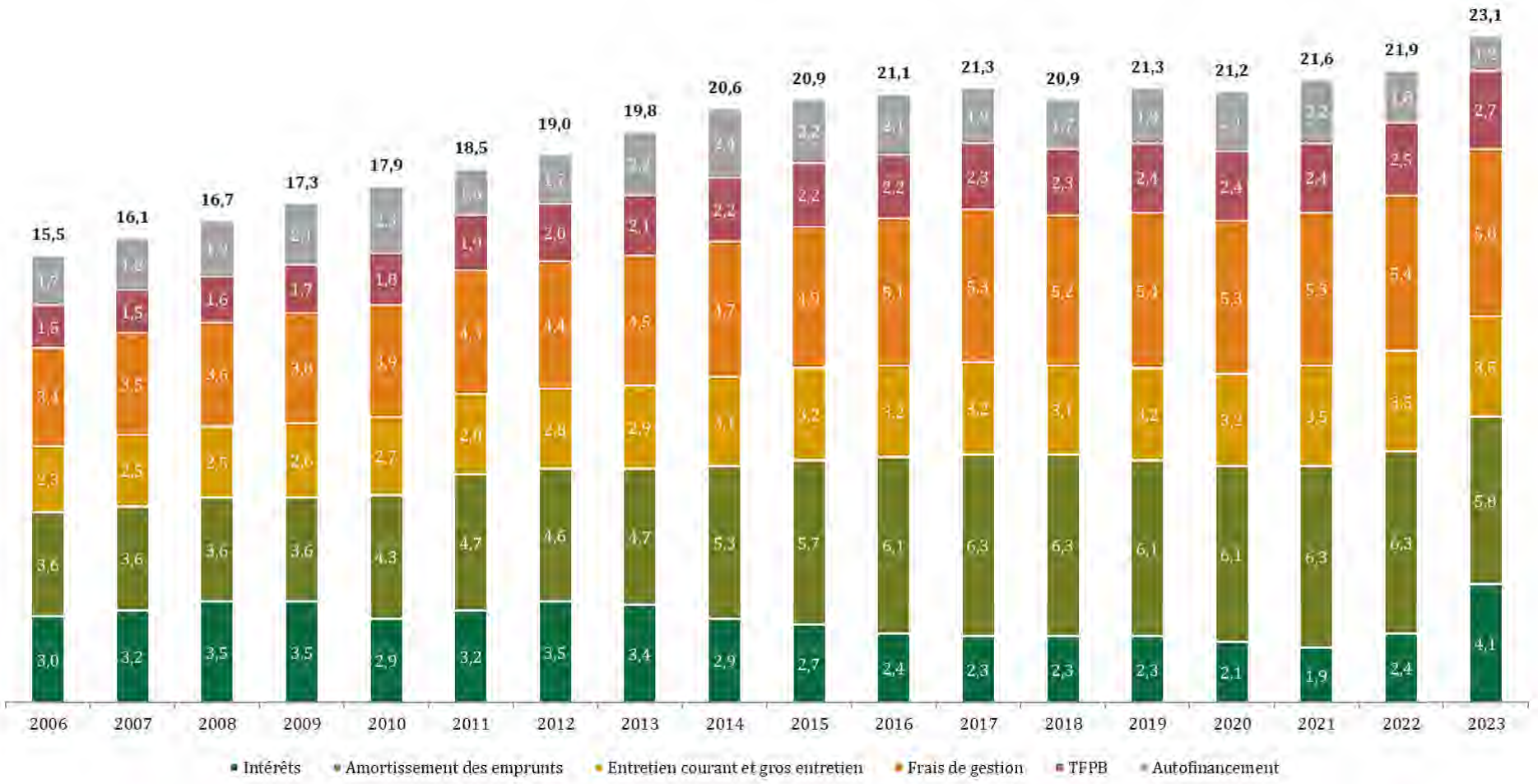
**Les coûts de gestion renvoient aux frais de personnel et frais de fonctionnement divers des bailleurs.**

**Sur le périmètre des OPH et des SA HLM, les frais de gestion représentent 5,8 Md€ en 2023** (cf. graphique 25). Les frais de gestion représentent 25 % des dépenses de fonctionnement, une part stable depuis 2017 après avoir variée entre 22 % et 24 % entre 2006 et 2016.

**Les données publiées par l'ANCOLS, sur le périmètre de l'ensemble des OLS, confirment la relative stabilité des frais de gestion** autant en montant, corrigé de l'inflation (7,7 Md€ en 2023) qu'en part dans les dépenses totales de fonctionnement (43 % des dépenses), cf. tableau 12.

## Annexe III

**Graphique 25 : Grands postes du compte d'exploitation des organismes HLM (en Md€)**




*Source :* Les HLM en chiffres*, USH, édition 2025, d'après les données financières consolidées des fédérations des OPH et des ESH. Légende : TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties).*

**Tableau 12 : Coûts liés à l'activité des OLS entre 2019 et 2023 (en Md€, en euros constants de 2023)**

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évolution 2019/2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Coûts de gestion** | **7,5** | **7,6** | **7,9** | **7,8** | **7,7** | **3 %** |
| ***Part dans total des coûts de fonctionnement*** | ***44 %*** | ***44 %*** | ***44 %*** | ***43 %*** | ***43 %*** | ***N.A.*** |
| Coûts de maintenance | 3,9 | 4 | 4,3 | 4,5 | 4,4 | 13 % |
| ***Part dans total des coûts de fonctionnement*** | *23 %* | *23 %* | *24 %* | *25 %* | *25 %* | *N.A.* |
| Taxes foncières sur les propriétés bâties | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,2 | 10 % |
| ***Part dans total des coûts de fonctionnement*** | *17 %* | *17 %* | *17 %* | *16 %* | *18 %* | *N.A.* |
| Autres coûts | 2,0 | 1,9 | 2,2 | 2,3 | 1,8 | -10 % |
| ***Part dans total des coûts de fonctionnement*** | *12 %* | *11 %* | *12 %* | *13 %* | *10 %* | *N.A.* |
| **Total** | **17,0** | **17,1** | **18,1** | **18,3** | **17,8** | **5 %** |

*Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

### 3.1.2. Le suivi des coûts de gestion par l'ANCOLS fait apparaître des disparités entre bailleurs

**Le niveau des coûts de gestion des organismes fait l'objet d'un contrôle par l'ANCOLS**. L'agence calcule un coût de gestion normalisé rapporté au logement permettant de comparer l'organisme à des organismes aux caractéristiques similaires. Ce coût de gestion normalisé permet, en particulier, de prendre en compte le niveau de tension de la zone d'implantation géographique du bailleur. De même, dans les charges de personnel, l'ANCOLS ne prend en compte que les personnels administratifs et non les personnels de proximité ou chargés de l'accompagnement social des locataires.

L'ANCOLS a pu ainsi relever, pour certains organismes, des coûts de gestion élevés par rapport aux valeurs de référence, conduisant à formuler des recommandations de recherche d'efficience globale. Cependant, des coûts de gestion élevés ne constituant pas une irrégularité réglementaire, l'ANCOLS ne peut sur ce motif proposer une sanction au ministre du logement à l'encontre de l'organisme contrôlé.

**En outre, plusieurs publications transversales sur le sujet font état de marges de manœuvre pour les acteurs du secteur**.

Ainsi, **le rapport public annuel de contrôle de 2017** présentait la nouvelle méthodologie relative au contrôle des coûts de gestion[48]. Il faisait état d'un coût de gestion normalisé au logement moyen égal en 2016 à 1 026 € pour les OPH (pour une médiane de 988 €) et 1 151 € pour les SA d'HLM (pour une médiane de 1 096 €). Le rapport relevait que « *la marge potentielle en gain global de coûts de gestion s'élève sur la base des chiffres 2016 à 1 068 millions d'euros, soit 456 millions d'euros pour les OPH et 612 millions d'euros pour les SA d'HLM. Le potentiel global est donc d'environ un milliard d'euros, mais la concrétisation d'un tel potentiel implique nécessairement des actions dans la durée et des évolutions structurelles internes aux organismes, sachant que la marge sur les coûts salariaux représente 651 millions d'euros soit 61 % de la marge globale* »

**Le rapport thématique de contrôle de 2020** intitulé « *Efficience et coûts de gestion des organismes de logement social* » notait une « *tendance légèrement baissière du coût de gestion locatif pour l'ensemble du secteur. La médiane du coût au logement passe de 908 € en 2017 à 883 € en 2019. Sur la même période, la moyenne passe de 976 € à 946 €* ». Le rapport concluait qu'« *il subsiste à fin 2019 un nombre significatif d'organismes pour lesquels il existe des marges d'optimisation de leurs coûts de gestion* ».

[48] Technique de l'analyse d'enveloppement des données

### 3.1.3. La mission préconise de renforcer la portée du contrôle du niveau des coûts de gestion par l'ANCOLS

La mission constate un lien entre niveau des coûts de gestion et santé financière des bailleurs, (cf. 2.3.5). Sans établir de corrélation, les organismes présentant des coûts de gestion plus faibles ont une plus forte probabilité d'être en meilleure santé financière.

Ainsi, la mission considère que les coûts de gestion des organismes doivent faire l'objet d'un suivi particulier. Si la période récente de fusion d'organismes, dans le cadre de la mise en conformité des bailleurs avec les prescriptions de la loi ELAN, a pu engendrer une hausse des coûts de gestion (hausse inhérente à toute fusion en raison de frais de structures[49]), les effets des fusions sur les coûts de gestion devraient désormais s'observer et à tout le moins faire l'objet d'une attention particulière des administrations chargées du pilotage et du contrôle du secteur.

La mission formule donc une préconisation dans le sens d'un contrôle renforcé des coûts de gestion par l'ANCOLS.

Des mesures de type « *name and shame* » pourraient également être envisagées.

**<u>Proposition n° 1</u> : Renforcer la portée des contrôles de l'ANCOLS sur les coûts de gestion en réalisant un suivi régulier pour les bailleurs présentant des coûts de gestion au-delà de la norme de référence [*ANCOLS / DHUP*]**

[49] Acquisitions de nouveaux systèmes d'information, etc.

## 3.2. Des marges d'intégration et de mutualisation existent

### 3.2.1. Des organismes de petite taille ne font pas partie d'un groupe ou d'une SAC

**D'après l'observatoire du tissu HLM, placé auprès de la CGLLS, en 2024, 16 OPH et 8 ESH n'appartiennent à aucun groupe ni à aucune SAC et se situent en-dessous du seuil des 12 000 logements**[50]. L'observatoire précise que, si certains organismes relèvent des exceptions prévues par la loi ELAN (cf. 1.2.1), ce n'est pas le cas de tous, sans que la proportion soit connue.

La mission constate qu'aucune base de données complète n'existe permettant d'identifier les groupes d'OLS et leurs membres[51]. Afin de réaliser le bilan de la loi ELAN et notamment son impact sur la santé financière des bailleurs, la mission a ainsi rencontré des difficultés pour reconstituer les mouvements intervenus faute d'information consolidée. Elle formule une préconisation dans ce sens.

**Proposition n° 2 : Réaliser un bilan complet des mouvements de fusion et regroupement intervenus dans le cadre de la loi ELAN et disposer d'une base de données commune aux différentes administrations *[DHUP / CGLLS / ANCOLS]***

La mission préconise également de revenir sur les exceptions de la loi ELAN afin que l'ensemble des organismes de moins de 12 000 logements soient au moins membres d'une SAC.

**Proposition n° 3 : Supprimer les exceptions prévues par la loi ELAN pour que l'ensemble des organismes de moins de 12 000 logements soient, au moins, membres d'une SAC *[DHUP]***

### 3.2.2. Les sociétés de coordination représentent la modalité la moins intégrée de regroupement

**Certains organismes remplissent les obligations fixées par la loi ELAN en étant membre d'une société de coordination.** En effet, les sociétés de coordination[52] constituent une modalité de regroupement (groupe « horizontal ») permises par la loi ELAN. Fin 2024, 63 SAC ont été agréées, représentant 256 organismes gérant environ 2 millions de logements et équivalents-logement[53].

Les sociétés de coordination ont pour objet, pour les organismes de logements qui en sont membres, la mise en œuvre de trois types de compétences :

- les compétences dites « obligatoires » :
  - élaborer le cadre stratégique patrimonial et le cadre stratégique d'utilité sociale ;
  - définir la politique technique ;
  - définir et mettre en œuvre une politique d'achat des biens et services ;
  - développer une unité identitaire et des moyens communs de communication ;
  - organiser la mise à disposition des ressources disponibles visant à accroître la capacité d'investissement ;
  - appeler les cotisations nécessaires à l'accomplissement de ses missions ;

[50] *Source : Observatoire de l'évolution du tissu des organismes de logement social, rapport annuel 2024.*

[51] *Source* : *DHUP, Les organismes de logement social, chiffres clés 2023*.

[52] Article L.423-1-2 du CCH.

[53] *Source : Observatoire de l'évolution du tissu des organismes de logement social, rapport annuel 2024.*

- prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe ;
- assurer le contrôle de gestion, établir et publier des comptes combinés ;

- les compétences « facultatives » :
  - mettre en commun des moyens humains et matériels ;
  - assister, comme prestataire de services, dans toutes les interventions sur des immeubles qui appartiennent ou que gèrent les membres ;
  - assurer tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction neuve, rénovation ou réhabilitation d'ensembles immobiliers ;
  - réaliser toutes les interventions foncières, les actions ou les opérations d'aménagement ;
- les compétences « spéciales » :
  - syndic HLM ;
  - agrément d'organisme de foncier solidaire (OFS).

**Or, ces sociétés de coordination constituent la modalité de regroupement la moins intégrée et ce, d'autant plus, que les premiers éléments sur les modalités d'exercice de leurs compétences soulignent leurs faiblesses**.

En premier lieu, un tiers des SAC sont composées de deux membres (21 SAC en 2014[54]).

En second lieu, elles endossent leurs compétences de manière minimaliste. L'observatoire du tissu HLM mettait en avant un défaut d'investissement dans la stratégie patrimoniale et la politique technique, en raison par exemple d'outils patrimoniaux hétérogènes et de défaut de stabilité du modèle économique des SAC[55].

Enfin, peu de SAC assument des compétences facultatives, avec seulement 5 SAC qui déclarent recourir à la mutualisation de la compétence de maîtrise d'ouvrage en 2024[56].L'observatoire note une volonté des organismes de « *conserver leur autonomie stratégique* ». Il indique également n'identifier aucun cas de mutualisation des ressources humaines dans le cadre de la compétence « maitrise d'ouvrage » alors même que ce type d'organisation existe dans le secteur du logement social.

Toutefois, le rapport de l'observatoire du tissu des organismes de logement social note un engagement fort des organismes HLM à rationaliser leurs actions et constate des regroupements créateurs de synergies, visant à mutualiser des compétences et à partager des expériences, tout en redonnant aux organismes des marges de manœuvre. De même la mission a constaté lors de ses déplacements et entretiens des démarches intéressantes grâce aux SAC. Elle considère ainsi que **les SAC étant désormais établies, celles-ci devraient désormais concentrer leur action sur la réalisation de gains d'efficience tangibles pour le compte de leurs membres.** Ceci implique :

- l'approfondissement de leurs compétences existantes, notamment *via* le développement de marchés mutualisés pour le compte de leurs membres ;
- l'accroissement du périmètre de leurs compétences obligatoires, en particulier en matière de déclinaison des politiques de ventes ;
- le contrôle des gains d'efficience réalisés par le biais des SAC, qui devrait être une thématique prioritaire de l'ANCOLS pour les années à venir.

---

[54] *Source : Panorama du logement social, ANCOLS, édition 2025.*

[55] *Source : Direction générale du Trésor.*

[56] *Source : Observatoire de l'évolution du tissu des organismes de logement social, rapport annuel 2024.*

**<u>Proposition n° 4</u> : Renforcer les SAC afin de réaliser des gains d'efficience tangibles pour le compte de leurs membres, *via* :**

- **l'approfondissement de leurs compétences existantes ;**
- **l'accroissement du périmètre de leurs compétences obligatoires, en particulier en matière de vente *[DHUP]* ;**
- **le contrôle des gains d'efficience réalisés par le biais des SAC *[ANCOLS]*.**

## 3.3. La vente de logements sociaux, qui demeure limitée, pourrait être encouragée, afin d'augmenter les fonds propres des bailleurs et constituer une ressource pour l'État *via* la taxation des plus-values

S'agissant de la vente de logement, il convient de distinguer **la vente aux personnes physiques, limitée à un logement** et qui implique une sortie du logement vendu du parc social **de la vente dite en bloc, entre bailleurs**, qui induit une stabilité en macro du parc de logement.

### 3.3.1. La loi ELAN a fait évoluer le cadre juridique dans un objectif de développement des ventes de logement

**Le cadre juridique de la vente a été assoupli par la loi ELAN afin d'encourager la vente, notamment aux personnes physiques**. L'étude d'impact de la loi ELAN rappelle les trois objectifs de la politique de vente :

- accession à la propriété ;
- mixité sociale ;
- optimisation des capacités financières des bailleurs.

L'étude d'impact insiste sur ce dernier objectif dans un contexte de renchérissement des coûts des opérations et d'un besoin plus important en fonds propres des bailleurs pour équilibrer les opérations. « *Le dispositif de vente de logements sociaux devient par conséquent un outil de gestion stratégique des opérateurs du logement social pour des raisons financières* ». **L'étude d'impact rappelle l'objectif de vente à 1 % du parc partagé entre l'État et l'USH en 2007, soit, à date de la loi ELAN un objectif de vente de 40 000 logements** qui permettrait la construction de 120 000 logements selon le ratio retenu dans l'étude d'impact de trois logements construits pour un logement vendu.

Le dispositif prévu par la loi ELAN est le suivant :

- la convention d'utilité sociale (CUS) prévoit un plan de vente qui liste les logements que le bailleur souhaite aliéner, après avis de la commune d'implantation, pendant la durée de la convention. La signature de la convention par le préfet vaut autorisation pour la durée de la convention. Pendant la durée de la convention, le bailleur peut soumettre de nouvelles demandes d'autorisation au préfet, qui consultera la commune. Une commune peut refuser la vente si elle est carencée au titre de la loi SRU ou si la vente des logements en question la placerait en situation de carence. En cas de vente à un OHLM, une SEM ou à un OFS, une simple déclaration suffit[57]. ;
- la vente entre organismes ne nécessite plus d'autorisation préfectorale, sauf lorsqu'elle entraîne une diminution excessive du parc du bailleur (plus de 30 %) qui doit alors présenter ses perspectives ;

[57] <u>Source</u> *: Article L.443-11 du CCH.*

- la vente se fait au prix fixé par le bailleur, et non plus au prix estimé par le service des domaines soumis à un avis de la commune ;
- une nouvelle forme d'organisme d'habitations à loyer modéré (HLM) est créée : la société de vente d'habitations à loyer modéré. Cette société peut être créée par des organismes HLM ou Action Logement. Elle a pour seul objet l'achat de logements à des bailleurs désireux de vendre rapidement et la vente de ces logements. L'objet de cette société de ventes étant limité, les logements concernés restent gérés par des bailleurs sociaux tant qu'ils n'ont pas été vendus ;
- la possibilité pour les communes de préempter les logements sociaux mis en vente est supprimée.

Ainsi, les logements mis en vente doivent avoir été **construits ou acquis depuis plus de dix ans**, répondre à **des normes d'habitabilité minimales** fixées par décret en Conseil d'État et répondre à **des normes de performance énergétique minimale** fixées par décret[58][59]. Ces conditions d'ancienneté, d'habitabilité et de performance énergétique ne s'appliquent pas quand le logement est vendu à un OHLM, une SEM ou à un OFS en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire (BRS)[60].

**La décision de vente relève de l'organisme propriétaire**. Toutefois, « *elle ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée. Lorsque la commune dans laquelle se situent les logements fait l'objet d'un arrêté de carence sans avoir conclu de contrat de mixité sociale, l'organisme ne peut procéder à la vente de logements sociaux, sauf au bénéfice d'autres organismes d'habitations à loyer modéré.* »[61]

S'agissant des acquéreurs, **un logement occupé ne peut être vendu qu'à son locataire (ou à ses proches), s'il occupe le logement depuis au moins deux ans**. Les logements occupés auxquels sont appliqués les plafonds de ressources PLS peuvent aussi être vendus, s'ils ont été construits ou acquis par un organisme d'habitations à loyer modéré depuis plus de quinze ans, à des personnes morales de droit privé[62]. Pour les logements vacants, l'ordre décroissant de priorité suivant est fixé :

- toute personne physique remplissant les conditions auxquelles doivent satisfaire les bénéficiaires des opérations d'accession à la propriété, parmi lesquels l'ensemble des locataires de logements appartenant aux bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans le département, ainsi que les gardiens d'immeuble qu'ils emploient ;
- une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;
- toute autre personne physique.

**Le prix de vente est fixé par l'organisme propriétaire** « *en prenant pour base le prix d'un logement comparable, libre d'occupation lorsque le logement est vacant, ou occupé lorsque le logement est occupé.* »[63]

---

[58] Source : *Article L.443-7 du CCH.*

[59] « *Seuls les logements dont la consommation d'énergie est inférieure ou égale à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an estimée selon les conditions du diagnostic de performance énergétique défini aux articles L. 126-26 à L. 126-35 du code de la construction et de l'habitation peuvent être aliénés dans les conditions prévues à l'article L. 443-7 ». Source : Article R.443-11-1 du CCH.*

[60] Source : *Article L.443-11 du CCH.*

[61] Source : *Article L.443-7 du CCH.*

[62] *Idem.*

[63] *Idem.*

En outre, les instances de gouvernance des organismes de logement social délibèrent annuellement sur les orientations de la politique de vente, les objectifs et les résultats. Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) examine chaque année un rapport du préfet (ou du président de la métropole) sur le réinvestissement des fonds provenant de la vente et dans quelle mesure il permet le maintien quantitatif et qualitatif de l'offre locative.

À compter du 1er janvier 2026, le cadre comptable des OLS est modifié[64]. S'agissant des ventes, les opérations de cessions seront comptabilisées en résultat courant et non plus en résultat exceptionnel.

### 3.3.2. La vente représente 0,2 % du parc contre un objectif partagé entre l'État et les représentant du secteur à 1 %

L'USH[65] distingue trois périodes en matière de vente de logements HLM :

- de 1990 à 2009, le volume annuel s'est maintenu autour de 4 000 ventes ;
- de 2010 à 2017, ce chiffre a progressé pour atteindre un palier de 7 000 à 8 000 ventes annuelles ;
- depuis 2017, sous l'effet de la loi ÉLAN, le volume des ventes a connu une dynamique plus importante. **Le pic de vente a été atteint en 2021 avec 11 869 ventes avant une décrue pour atteindre 9 705 ventes en 2024 soit un niveau inférieur à 2018** (cf. graphique 26).

**Ces niveaux de vente atteints depuis la mise en œuvre de la loi ELAN représentent annuellement 0,3 % du patrimoine de plus de dix ans des bailleurs[66], et 0,2 % du parc total ce qui ne permet pas d'atteindre l'objectif affiché par la loi de 1 % du parc,** cf. *supra*.

L'écart entre le nombre de ventes et celui des délibérations et commercialisations demeure important et a tendance à s'accentuer ces dernières années. Le nombre de ventes représente de l'ordre de 5 % des délibérations et de 10 % des commercialisations.

La baisse des ventes en 2023 puis 2024 est causée par la baisse des logements acquis par les locataires du parc social. En effet, à compter de 2023, **les non locataires du parc social deviennent les premiers acquéreurs avec respectivement 53 % et 58 % des logements vendus en 2023 et 2024** (cf. graphique 27).

Les ESH sont les principaux vendeurs avec 70 % des logements vendus en 2024 soit 0,4 % de leur patrimoine de plus de dix ans[67]. S'agissant des OPH, le nombre de logements vendus en 2024 représente 0,1 % de leur patrimoine de plus de dix ans.

Enfin, il convient de noter que le logement individuel représente une part significative des ventes par rapport à son poids dans le parc de logement total. Ainsi, en 2024, 47 % des ventes relèvent de logements individuels alors que ceux-ci représentent 16 % du parc. À l'inverse, les logements en QPV représentent 9 % des ventes pour un poids total dans le parc de 30 %[68].

---

[64] *Source : Arrêté du 5 août 2025 modifiant l'arrêté du 7 octobre 2015 homologuant l'instruction comptable applicable aux organismes d'HLM à comptabilité privée et l'arrêté du 7 octobre 2015 fixant la nature, le format et le contenu des documents des sociétés d'économie mixte agréées objets de la transmission prévue à l'article R. 481-14 du code de la construction et de l'habitation*

[65] *Source : USH, Les HLM en chiffres, 2025.*

[66] *Source : Observatoire des ventes HLM aux personnes physiques.*

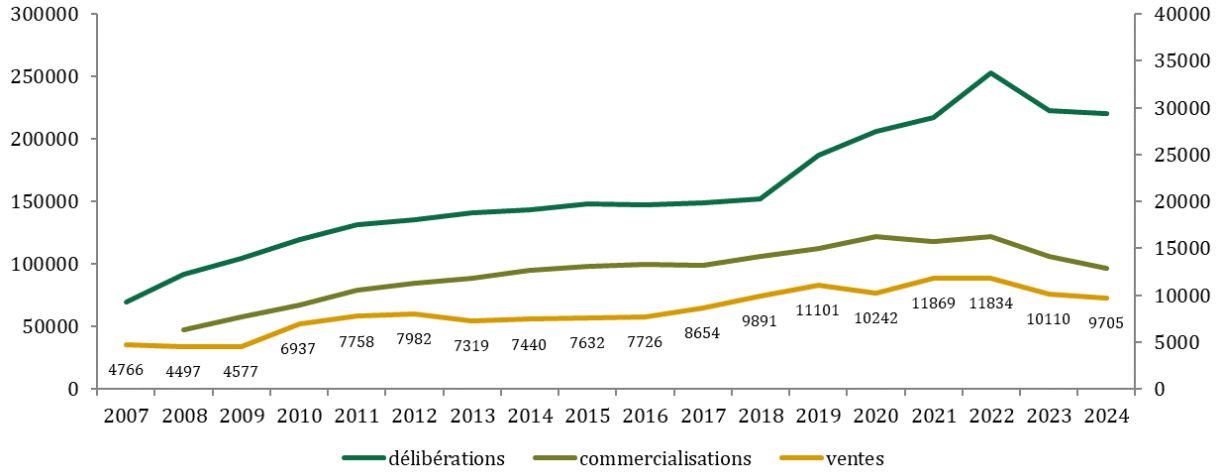
[67] *Idem.*

[68] *Idem.*

## Annexe III

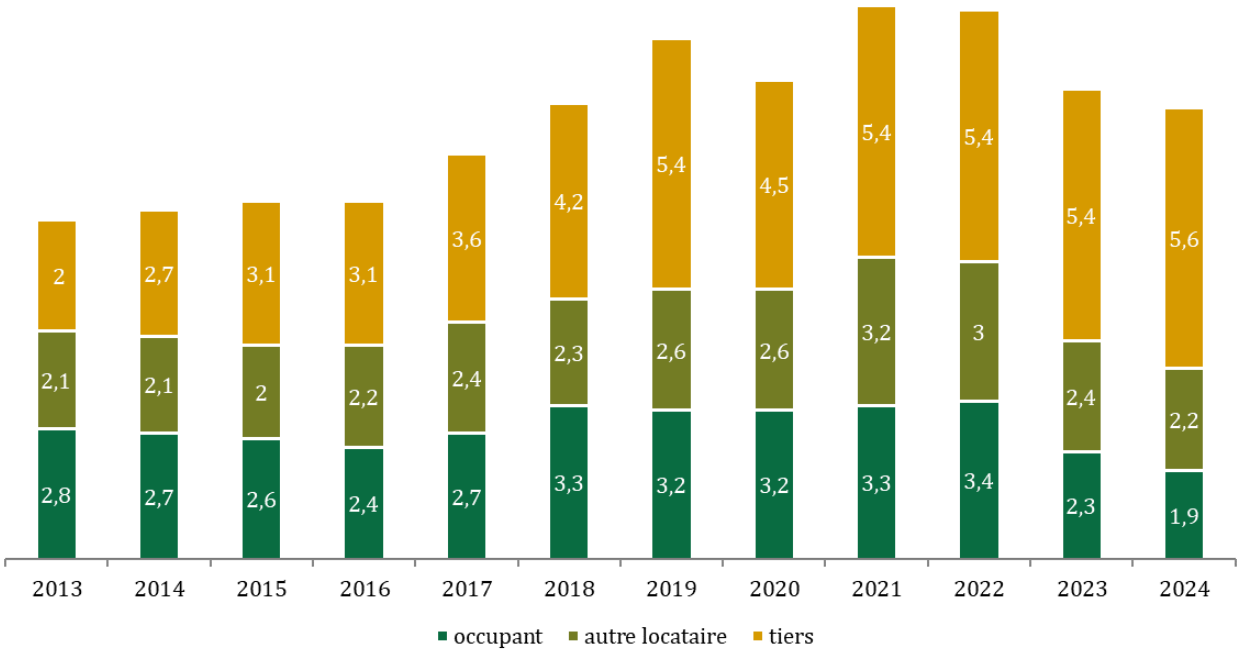
Dans son étude Perspectives 2025, la Banque des territoires présente des résultats similaires à ceux décrits ci-dessus. Elle ajoute que *« la part des logements de plus de 20 ans y est surreprésentée, atteignant 86 % des logements cédés, contre 72 % pour l'ensemble du parc social. Cela suggère que les bailleurs sociaux privilégient la vente de logements dont la dette associée est plus amortie que celle de l'ensemble du parc, afin de bénéficier de liquidités et d'étoffer leurs fonds propres. »*

**Graphique 26 : Évolution des délibérations et commercialisations (échelle de gauche) et des ventes (échelle de droite)**




*Source : Observatoire de la vente HLM, Bilan 2024.*

**Graphique 27 : Nombre de logements vendus selon le statut de l'acquéreur (en milliers)**




*Source : Observatoire de la vente HLM, Bilan 2024.*

### 3.3.3. L'Opérateur National de Vente (ONV) n'atteint pas ses objectifs

L'ONV est une « *société de vente* » conformément au statut créé par la loi ELAN. C'est à ce jour le seul opérateur à détenir ce statut. L'ONV est une filiale d'Action Logement. Il visait un objectif[69] de 40 000 acquisitions sur sept ans, réévalué à dix ans (soit 4 000 / an) et une fin d'activité prévue en 2050.

La Cour des Comptes présente les éléments de constat suivants concernant l'ONV :

- l'ONV a acquis 9 141 logements et en a vendu 1 152 (soit 2,3 % des ventes totales de logement HLM en 2023) ;
- l'ONV achète principalement aux filiales d'Action Logement Immobilier (ALI) ;
- les acquéreurs sont majoritairement des tiers extérieurs au parc social.

Du fait de la faiblesse des ventes, l'activité principale de l'ONV est la gestion locative de son parc, ce que la Cour considère comme une « *dérive par rapport à son cœur de métier* ». « *En 2023, l'ONV reconnaît que le résultat d'exploitation de la vente est structurellement négatif, et qu'il représentera une perte de 304 M€ sur la période (jusqu'en 2050).* »

La Cour relève toutefois des perspectives positives sur 2024 (croissance de la vente aux particuliers et élargissement des acquisitions en dehors d'ALI) et recommande donc une période probatoire de trois ans au terme de laquelle un réexamen stratégique de la structure devra être effectué préalablement à la signature de la convention quinquennale 2028-2032.

Enfin, les effets de la vente sur la capacité des bailleurs à produire de nouveaux logements ne sont pas quantifiés. L'ONV évalue à 875 M€ la capacité d'autofinancement générée par les ventes, ce qui permettrait la construction de 32 400 logements, sans toutefois pouvoir justifier de mises en production effectives. La Cour considère qu'un versement direct de PEEC aux bailleurs sociaux aurait pu produire des effets plus marqués.

### 3.3.4. La mission a identifié plusieurs blocages à la vente et formule une série de propositions pour les lever

Dans le contexte actuel, la mission identifie les freins suivants au développement de la vente :

- **des freins d'ordre juridique :** comme décrit *supra* le périmètre des logements ouverts à la vente est limité : du fait des conditions d'ancienneté et de performance énergétique, une étude de l'ANCOLS estime entre 34 % et 44 % la part du parc non cessible règlementairement [70];
- **des freins d'ordre financier** : la capacité des acheteurs est limitée dans un contexte de taux immobiliers élevés, ce qu'illustre notamment la diminution de la part des locataires du parc dans l'acquisition de logements ;
- **des freins d'ordre administratif** : la vente aux personnes physiques entraine des copropriétés entre propriétaires individuels et bailleurs. Cela implique pour les bailleurs de développer une activité de type gestion syndicale. Conformément à l'article L.443-15 du CCH, à la suite de ventes, les fonctions de syndic de la copropriété sont assurées, par défaut, par le bailleur tant qu'il demeure propriétaire d'au moins un logement. En outre, une des principales difficultés remontées à la mission lors de ses déplacements et entretiens est le risque de créer des copropriétés fragiles et potentiellement dégradées. Ce risque amène les bailleurs à privilégier la vente de logements individuels de leur parc ;
- **des freins d'ordre politique** : le refus de certains élus, soit de nature politique, soit liés à la crainte de ne plus respecter les quotas fixés par la loi SRU.

[69] Source : *Rapport d'observations définitives concernant l'opérateur national de vente, exercices 2019 à 2024, Cour des comptes, 2025.*

[70] Source *: ANCOLS, Étude de la vente à l'unité de logements des organismes de logement social.*

**La vente est toutefois un levier important de financement pour les bailleurs sociaux.** Ainsi, la mission formule une série de préconisations pour favoriser les ventes :

- **développer les parcours résidentiels pour les locataires qui en ont la faculté notamment par une sécurisation de l'accession des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue** ;
- **lever certaines procédures administratives :** dans les communes non déficitaires au regard de la loi SRU, l'avis de la collectivité territoriale et l'aval des services de l'État pourraient être supprimés et remplacés par une simple information[71]. En contrepartie pour les collectivités territoriales, les obligations vis-à-vis de la loi SRU pourraient être assouplies. Les logements vendus pourraient ainsi continuer d'être comptabilisés dans le décompte SRU pendant dix ans, pour tous les acquéreurs en accession sociale[72] ;
- **sécuriser le pouvoir des bailleurs sociaux dans les copropriétés**, afin de ne pas laisser celles-ci se dégrader. Les règles pourraient évoluer, notamment pour permettre aux bailleurs sociaux de conserver la majorité des droits de vote aux assemblée générales, quand bien même ils possèderaient une part inférieure à moins de la moitié des logements[73] ;
- **accompagner les bailleurs dans la gestion des copropriétés en élargissant les compétences obligatoires des SAC aux fonctions de syndic de copropriété et de commercialisation**[74] et en orientant les aides de la CPR de la CGLLS vers cette compétence.

### 3.3.5. La vente pourrait être encouragée afin de révéler les valeurs bilancielles des logements sociaux, au profit des fonds propres des bailleurs, ainsi que de l'État *via* la taxation de la plus-value

**Les objectifs d'un dispositif en faveur de la vente sont doubles :**

- la vente permet de révéler la valeur bilancielle de leurs biens immobiliers, à un niveau nettement supérieur à leur valeur comptable ;
- la vente peut être une source de recette pour l'État en prélevant une partie du produit de la vente, si un impôt sur les sociétés est institué et si le résultat net du bailleur social est positif. Par rapport à la situation actuelle cela constitue une moindre incitation aux bailleurs pour vendre d'où l'instauration d'un « *right to buy* » où le locataire a le droit d'acheter son logement.

#### *3.3.5.1. Exemples étrangers*

**Un tel dispositif a été mis en œuvre au Royaume-Uni**. Il a entrainé la vente de plus de 2 M de logements, avec un pic d'environ 167 100 ventes en 1982/1983 et des niveaux plus faibles depuis, autour de 3 600 ventes par an entre 2008/2009 et 2011/2012. La mise en place de politiques gouvernementales pour relancer le programme a ensuite porté les ventes à environ 15 000 par an entre 2012/2013 et 2022/2023[75].

---

[71] Ces évolutions impliquent de modifier les articles L. 443-7 et L. 445-1 du code de la construction et de l'habitation.

[72] Tandis qu'actuellement seuls les logements vendus à leurs locataires continuent d'être décomptés du quota SRU en application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

[73] Cette disposition viendrait s'ajouter aux dispositions déjà protectrices des bailleurs sociaux en copropriété, prévues à l'article L. 443-15 du code de la construction et de l'habitation.

[74] Cette mesure nécessite de modifier l'article L.423-1-2 du CCH qui énumère les compétences des SAC.

[75] Source : *Étude comparative internationale sur le logement social, Direction générale du Trésor.*

Le dispositif prévoit une décote jusqu'à 70 % de remise sur l'achat des logements sociaux par leurs locataires. Les recettes issues du « *Right to Buy* », que les autorités locales peuvent désormais conserver à 100 % (contre 50 % auparavant) sont utilisées entièrement pour financer de nouvelles acquisitions ou la construction de logements sociaux.

#### *3.3.5.2. Périmètre de la proposition de la mission*

La mission propose que le dispositif s'applique à certaines zones, définies par les PLH et les CUS.

Un minimum d'ancienneté dans le parc pourrait être fixé. La mission préconise de fixer la durée d'ancienneté à 40 ans soit la durée d'amortissement du logement. Pour rappel, dans la situation actuelle, les biens deviennent cessibles au bout de dix ans.

#### *3.3.5.3. Conditions de vente et usage*

Les plafonds et planchers des prix de cession ainsi que les ressources du preneur seraient fixés afin de réserver ce droit à l'accession sociale.

Le prix de vente pourrait faire l'objet d'une décote en fonction de l'ancienneté du locataire dans le parc. L'objectif d'une telle mesure est d'inciter les locataires les plus anciens à acheter dans la mesure où ceux-ci sont moins mobiles et cela permettrait d'éviter un effet d'aubaine pour les locataires récemment arrivés dans le parc. 10 ans après leur entrée dans leur logement, 37 % des ménages occupent encore leur logement et 20 % après 20 ans. Ces taux varient en fonction de la zone de tension (49 % après 10 ans et 30 % après 20 ans pour la zone A*bis*, 45 % et 25 % pour la zone A, 33 % et 17 % pour la zone B1, 29 % et 14 % pour la zone B2 et 26 % et 12 % pour la zone C[76]).

Les clauses anti-spéculatives prévues pour toute vente de logement social doivent être appliquées.

#### *3.3.5.4. Récupération du produit par l'État et rendement de la mesure*

**La récupération d'une partie du produit de la vente par l'État peut prendre plusieurs formes.**

##### *3.3.5.4.1. L'instauration d'une taxe spécifique sur les plus-values de cession*

Un précédent existe en la matière avec **la taxe sur les plus-values de cessions** instaurée par la loi de finances pour 2018[77] bien que **jamais mise en œuvre**.

Le contenu du dispositif était décrit à l'article L.443-14-1 du CCH instauré par la LFI 2018 :

- **une taxe sur les plus-values** réalisées à l'occasion des cessions de logements situés en France métropolitaine par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte ;
- **le produit de la taxe est reversé à la CGLLS** ;

[76] *Source : ANCOLS, Panorama du logement social, 2025.*

[77] Article 130 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017

- la plus-value résultant de la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition du logement par le cédant est actualisé pour tenir compte de l'effet de l'érosion de la valeur de la monnaie pendant la durée de détention du bien ;
- le montant de la taxe est calculé en appliquant à l'assiette **un taux, qui ne peut excéder 10 %,** fixé par arrêté après avis de l'USH et des fédérations de bailleurs.

Cette mesure a été intégrée en LFI 2018 par amendement du gouvernement avec les éléments suivants : « *Le présent amendement prévoit **un nouveau mode de financement des aides à la pierre** par le prélèvement d'une partie du produit des cessions de logement réalisées par les organismes HLM et les SEM. Cette ressource, qui contribuera à la hausse de 270 à 375 M€ du niveau de la contribution des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) prévue à l'article 19 du présent projet de loi de finances, sera affectée au financement d'opérations de logement social.* » Le décret n° 2018-268 du 12 avril 2018 relatif à la taxe sur les plus-values réalisées prévue à l'article L. 443-14-1 du CCH précise les règles de calcul de la taxe sur les plus-values en particulier en définissant les modalités de calcul de l'effet de l'érosion de la valeur de la monnaie sur le bien vendu (le texte prévoit que le prix d'acquisition du logement est actualisé en fonction du dernier indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Insee) et les frais pouvant réduire le prix de cession ou majorer le prix d'acquisition. La mesure a fait l'objet d'une modification par la LFI 2019 pour décaler sa mise en œuvre[78]. Enfin, la mesure a été abrogée par LFI 2020[79]par amendement du gouvernement qui justifie la mesure de la façon suivante : « *À la suite de la clause de revoyure et à la conclusion du pacte constructif du 25 avril 2019 avec les bailleurs sociaux, **il apparait aujourd'hui plus important d'encourager les bailleurs sociaux qui ont une stratégie patrimoniale dynamique**. La suppression de cette taxe, par ailleurs complexe à déclarer, n'aura pas d'incidence sur le budget de l'État ni sur la contribution des bailleurs sociaux en général à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : elle devait en effet bénéficier à la CGLLS en substitution d'une fraction des cotisations versées à cet organisme par les bailleurs sociaux.* ». ***In fine*, l'article L. 443-14-1 n'est jamais entré en vigueur.**

#### *3.3.5.4.2. La taxation via l'impôt sur les sociétés*

**L'État pourrait récupérer une part de la plus-value de cession par la suppression de l'exonération d'IS dont les bailleurs bénéficient** (cf. 4.1). Dans un scénario où l'impôt sur les sociétés serait institué, les plus-values des ventes seraient, au même titre que les autres sources de profits, imposables à l'impôt sur les sociétés. Un accroissement de l'ordre de 15 000 ventes serait susceptible d'augmenter de 314 M€ les recettes d'IS correspondantes, sous l'hypothèse d'une plus-value moyenne de 83 700 € / logement, qui est le niveau constaté en 2023[80].

### *3.3.5.5. Juridiquement, la mesure telle qu'envisagée par la mission est compatible avec le droit de propriété et les normes supra-législatives*

La mission a sollicité la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère sur la conformité de sa proposition au cadre juridique, en particulier à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) qui protège le droit de propriété, ainsi qu'à tout autre norme supra-législative.

---

[78] Article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018

[79] Article 22 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019

[80] *Source : Tableau de bord des ventes, ANCOLS.*

Il ressort de l'analyse de la DAJ que :

- **la proposition envisagée semble respecter, sous réserve d'en établir concrètement le caractère proportionnel, la protection constitutionnelle du droit de propriété :**
  - la DAJ considère que la mesure proposée, sous forme de BRS, comporte des similitudes avec une procédure de réquisition de locaux vacants, pour une durée limitée, afin de proposer des logements à des personnes justifiant de faibles ressources, dont le juge constitutionnel considère qu'elle ne méconnait pas le droit de propriété[81]. Pour la DAJ, la mesure envisagée par la mission opère un transfert de propriété forcé pour une durée limitée et porte ainsi atteinte, non pas au droit de propriété intrinsèque, mais à ses conditions d'exercice qu'il convient de justifier par un motif d'intérêt général ainsi que du caractère proportionné de la mesure au regard but poursuivi ;
  - la mesure peut être ainsi envisagée comme relevant du bon usage des deniers publics qui constitue une exigence de valeur constitutionnelle découlant de l'article 14 de la DDHC ;
  - l'objectif poursuivi de baisse de la dépense publique peut donc justifier la proportionnalité de la mesure. La DAJ considère qu'il conviendra de s'assurer que les économies en matière de dépenses publiques en faveur du logement social ne peuvent pas être réalisées par d'autres actions moins attentatoires aux conditions d'exercice du droit de propriété ou que leur montant est substantiel par rapport à d'autres dispositifs envisageables. Au demeurant, la limitation aux logements amortis constituerait un élément au soutien de la démonstration de la proportionnalité de la mesure.
- **la différence de traitement entre les locataires sociaux résultant de la proposition envisagée est susceptible d'être justifiée par un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet de la loi :**
  - la proposition envisagée introduit une différence de traitement, qu'il convient de justifier, entre les locataires de logements sociaux dont le coût du logement est amorti, qui seraient en droit d'exiger la conclusion d'un BRS, et les autres locataires de mêmes logements non amortis ;
  - le fait d'appliquer à la mesure un critère d'amortissement ou non du logement, à supposer que son application repose sur un objectif de bon usage des deniers publics qu'il conviendra de démontrer (notamment en ce que la vente des seuls logements amortis serait de nature à générer des économies pour les bailleurs sociaux qui pourront être déduites du montant global des aides publiques en faveur du logement social), semble susceptible de constituer un motif d'intérêt général justifiant la différence de traitement ;
- **la proposition envisagée porte atteinte aux libertés d'entreprendre et contractuelle des bailleurs nécessitant un encadrement permettant une conciliation avec l'objectif d'économies poursuivi :**
  - la proposition envisagée porterait atteinte à la liberté contractuelle et la liberté d'entreprendre des bailleurs sociaux concernés qui seraient dans l'obligation de conclure un BRS à la demande d'un locataire dont le coût de construction du logement est amorti ;
  - la mesure pourrait être considérée, au-delà de l'objectif d'économies poursuivi, comme portant une atteinte excessive aux libertés des bailleurs sociaux ;

[81] Cons., const. n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 31 et suivants.

- la DAJ précise que cette obligation devra nécessairement s'accompagner de garanties pour les bailleurs notamment afin de leur éviter d'avoir à contracter avec des locataires dont la situation, notamment leur solvabilité, pourrait les mettre en difficulté et par conséquent affecter l'exercice de la mission de service public qu'ils assurent. Elle préconise d'introduire une mesure du type le droit de conclure un BRS n'est ouvert qu'à l'égard des locataires n'ayant pas rencontré de difficulté de paiement depuis au moins cinq ans. Une telle mesure permettrait de garantir en partie la liberté dans le choix du cocontractant. Le maintien de l'interdiction pour le preneur à bail de pouvoir louer le bien prévu par l'article L. 255-2 du code de la construction et de l'habitation dans sa version actuelle serait également de nature à sécuriser le bailleur en lui garantissant que l'usage du bien est uniquement réservé au logement de son cocontractant.

- **l'atteinte à l'interdiction de céder leurs biens en dessous de leur valeur réelle applicable à l'égard des seuls bailleurs publics est susceptible d'être justifiée par l'existence de contreparties dont le caractère suffisant reste toutefois à établir :**
  - alors que la proposition envisagée par la mission suppose d'imposer aux bailleurs sociaux éligibles, la conclusion de BRS « *à des prix décotés par rapport aux prix de marché* » en raison de l'amortissement de la construction de ces biens, cela serait de nature à porter atteinte à l'interdiction, pour les bailleurs publics, de céder leur bien à un prix plafonné par décret en Conseil d'État d'un montant inférieur à sa valeur, en l'occurrence au prix du marché, sauf à ce que des contreparties suffisantes le justifient ;
  - si de telles contreparties semblent exister, notamment le fait de favoriser l'accès à la propriété, la réalisation de plus-values comptable pour les bailleurs justifiant une diminution des aides publiques ou encore les économies réalisées par les bailleurs du fait que les frais d'entretien du bien seront assurés par le preneur à bail, elles devront être suffisantes pour convaincre le juge du caractère approprié de la compensation.

## 3.4. Les mécanismes de péréquation entre bailleurs sociaux *via* la cotisation CGLLS pourraient être revus afin d'améliorer la circulation des capitaux au sein du secteur

### 3.4.1. La péréquation entre bailleurs repose sur les cotisations CGLLS

**Le principal mécanisme de péréquation entre bailleurs est celui de la cotisation CGLLS.** L'objectif premier de la cotisation est d'assurer des ressources à la CGLLS, la formule de calcul est d'ailleurs conçue pour ajuster les recettes aux besoins annuels. **À cet objectif premier, s'ajoute une sédimentation d'objectifs et donc de dispositifs**. Ainsi, la cotisation CGLLS recouvre une cotisation principale (cf. 3.4.1.1.1) et une cotisation additionnelle (cf. 3.4.1.1.2). La formule de calcul des cotisations est construite pour être incitative *via* des réductions de cotisation pour la cotisation principale et des parts variables pour la cotisation additionnelle. Depuis 2018, la cotisation principale est en outre le support du mécanisme de lissage de la RLS *via* une modulation.

**La multiplicité des objectifs assignés à la cotisation renforce la complexité du dispositif et interroge sur la lisibilité pour les bailleurs et son effet réellement incitatif sur leur politique sociale et patrimoniale**.

En considérant la somme des deux cotisations (avant modulation RLS pour la cotisation principale), **les principaux financeurs sont les ESH avec 50 % de la contribution aux cotisations alors que les OPH représentent 36 %** (cf. tableau 13). Rapportée au chiffre d'affaires locatif, la cotisation des ESH et des OPH représente une part équivalente (entre 2 et 3 % entre 2021 et 2024). Les ESH sont les principaux contributeurs alors que ce sont ceux qui sont les plus dynamiques en matière d'offre (56 % des agréments en 2024 pour les ESH contre 23 % pour les OPH, cf. annexe II).

**Tableau 13 : Contribution aux cotisations pour les OPH et les ESH en 2024 (en M€)**

| Famille de bailleurs | Cotisation principale (après réductions mais avant modulation RLS) | Cotisation additionnelle | Total | Part dans total |
|---|---|---|---|---|
| OPH | 212,1 | 20,1 | 232,2 | 36 % |
| ESH | 299,6 | 19,3 | 318,9 | 50 % |
| Autres familles | 82,6 | 5,7 | 88,3 | 14 % |
| **Total** | **594,3** | **45,1** | **639,4** | **100 %** |

*Source : CGLLS.*

### *3.4.1.1. Le mécanisme de double cotisation*

La CGLLS recouvre trois cotisations auprès des bailleurs sociaux. La cotisation dite principale (292,9 M€ après modulation en 2024) et la cotisation dite additionnelle (45,1 M€ en 2024) alimentent le budget de la caisse. Ce système de double cotisation visait initialement à distinguer les activités financées par la CGLLS : la cotisation principale pour l'activité principale d'aides et de garanties de la CGLLS et la cotisation additionnelle pour la rénovation urbaine et la réorganisation du secteur[82]. Ce fléchage a été abandonné depuis.

La troisième cotisation est destinée à alimenter le budget de l'ANCOLS (11,3 M€ en 2024).

La formule des cotisations repose en partie sur une logique péréquatrice et incitative à travers les réductions sur la cotisation principale et la part variable de la cotisation additionnelle.

#### *3.4.1.1.1. La cotisation principale*

**La cotisation principale**[83] **repose sur l'activité locative des OLS**. Elle a pour assiette les loyers et redevances appelés au cours du dernier exercice clos précédant l'année d'imposition à laquelle est appliquée un taux fixé par les ministères de tutelle, compris entre 2 % et 5 %. Le supplément de loyer de solidarité (SLS) versé l'année précédente est taxé à un taux fixé par arrêté à 85 % (stable depuis sa mise en place en 2016, le taux maximal autorisé est de 100 %).

Les réductions de cotisation sont proportionnelles au nombre de bénéficiaires des aides au logement, au nombre de logements situés en QPV, au nombre de logements ayant fait l'objet d'une première mise en service au cours de l'année écoulée (cf. encadré 6).

[82] *Source : Cour des comptes, Caisse de garantie du logement locatif social, 2019.*

[83] Article L.452-4 du CCH.

**Encadré 6 : Les réductions de cotisation principale**

La cotisation principale fait l'objet de trois réductions proportionnelles :

- **au nombre de bénéficiaires des aides au logement :** « *La cotisation est réduite d'un montant proportionnel au nombre de bénéficiaires des aides prévues à l'article L. 821-1. Le nombre d'allocataires s'apprécie au 31 décembre de l'année précédant celle de la contribution* » ;
- au nombre de logements et de logements-foyers situés **dans les QPV : «** *La cotisation est également réduite d'un montant proportionnel au nombre de logements et de logements-foyers situés dans les quartiers mentionnés au I de l'article 1466 A du code général des impôts. Ce nombre s'apprécie au 31 décembre du dernier exercice clos.* **» ;**
- au nombre de logements à usage locatif et de logements-foyers ayant fait l'objet au cours de l'année écoulée d'une **première mise en service** par l'organisme : « *La cotisation est également réduite d'un montant proportionnel au nombre des logements à usage locatif et des logements-foyers ayant fait l'objet au cours de l'année écoulée d'une première mise en service par l'organisme et d'une convention en application du 3° ou du 5° de l'article L. 831-1 ou, dans les départements d'outre-mer, construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'État. Dans le cas des logements-foyers, le nombre retenu est celui des unités ouvrant droit à redevance.* »

*Source : Article L.452-4 du CCH.*

La cotisation principale est, depuis 2018, le support de la modulation RLS. Elle a fait l'objet de divers ajustements depuis 2018 (cf. encadré 7).

**Encadré 7 : La modulation RLS**

**À compter de 2018 :** il est appliqué un dispositif de modulation de la cotisation des OLS (hors MOI et non situés en Outre-mer) pour lisser l'impact des réductions de loyers (RLS). La RLS ne s'appliquant qu'aux logements, les logements-foyers sont exclus de ce dispositif. Pour l'année 2018, le dispositif est dérogatoire, fondé sur une nouvelle donnée déclarative : le nombre d'allocataires APL logements au 31/12/2017. Le montant de la modulation est calculé à partir d'une « **majoration »**, représentant le taux d'effort global des organismes du fait de la RLS, d'où l'on retranche **une réduction**, représentant le taux d'effort de l'organisme par allocataire APL : **Modulation = Majoration – Réduction** (le montant de la modulation peut être négatif.). Le montant de cette modulation ainsi définie vient s'ajouter au montant de la cotisation principale après application des différentes réductions. De ce fait, le montant de la cotisation après modulation peut être négatif, auquel cas la CGLLS effectue un versement à l'OLS. La mise en place de ce dispositif de modulation a nécessité un découpage en deux phases : phase déclarative des éléments d'assiette puis phase de paiement.

**À compter de 2020 :** dans le cadre de la clause de revoyure signée le 25 avril 2019, Action Logement se substitue à une partie des cotisations versées à la CGLLS par les bailleurs sociaux afin de financer le Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Cette substitution est prévue de 2020 à 2022 pour un montant de 300 M€ par an. Ce dispositif permet de réduire les cotisations CGLLS demandées aux organismes tout en préservant les modalités de financement des aides à la pierre. En conséquence, le dispositif de modulation de la cotisation CGLLS a été modifié pour les années 2020 à 2022. Le taux de majoration a été fixé de manière que la somme totale des majorations prévues dans le cadre de la modulation soit inférieure de 300 M€ à la somme totale des réductions prévues au titre de cette même modulation. La modulation n'est donc plus à somme nulle comme en 2018 et 2019, mais négative de 300 M€.

**Depuis 2023 :** le dispositif de modulation à moins 300 M€ reste inchangé à ce jour.

*Source : CGLLS.*

**Les ESH sont les principaux contributeurs**, ils représentent 68 % de la cotisation après modulation RLS, contre 50 % avant modulation alors que les OPH représentent 10 % de la cotisation après modulation RLS, contre 36 % avant modulation (cf. tableau 14). Sur la période étudiée par la mission, les ESH demeurent les principaux contributeurs (cf. tableau 15).

Les ESH bénéficient majoritairement de la réduction liée aux mises en service (60 % du total de la réduction) et les OPH de celle liée aux QPV (47 % du total de la réduction), cf. graphique 28.

## Annexe III

**Tableau 14 : Répartition des produits et des réductions de cotisation principale en 2024 (en M€)**

| | Nombre de cotisants | Cotisation brute | Part par famille | Réduction AL-APL | Réduction QPV | Réduction premières mises en service | Cotisation après réductions | Répartition de la cotisation avant modulation RLS par famille | Modulation majoration | Modulation minoration | Modulation | Cotisation après modulation RLS | Répartition de la cotisation après modulation RLS par famille |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| OPH | 176 | 283,3 | 36 % | 37,2 | 21,2 | 12,8 | 212,1 | 36 % | 393,0 | 575,4 | -182,4 | 29,7 | 10 % |
| ESH | 173 | 392,3 | 50 % | 40,4 | 17,5 | 35,1 | 299,6 | 50 % | 491,7 | 593,2 | -101,5 | 198,1 | 68 % |
| COOP | 47 | 28,3 | 4 % | 3,1 | 1,6 | 2,0 | 21,7 | 4 % | 39,2 | 50,3 | -11,1 | 10,6 | 4 % |
| **Total HLM** | **396** | **703,9** | **89 %** | **80,7** | **40,3** | **49,8** | **533,4** | **90 %** | **924** | **1 218,9** | **-294,9** | **238,5** | **82 %** |
| SEM | 110 | 81,7 | 10 % | 9,5 | 4,9 | 7,4 | 59,9 | 10 % | 76,2 | 82,7 | -6,5 | 53,4 | 18 % |
| MOI | 156 | 2,4 | 0 % | 0,8 | 0,1 | 0,9 | 1 | 0 % | N.A. | N.A. | N.A. | 1,0 | 0 % |
| **Total général** | **662** | **788,0** | **100 %** | **91,0** | **45,4** | **58,0** | **594,3** | **100 %** | **1 000,2** | **1 301,6** | **-301,4** | **292,9** | **100 %** |

*Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

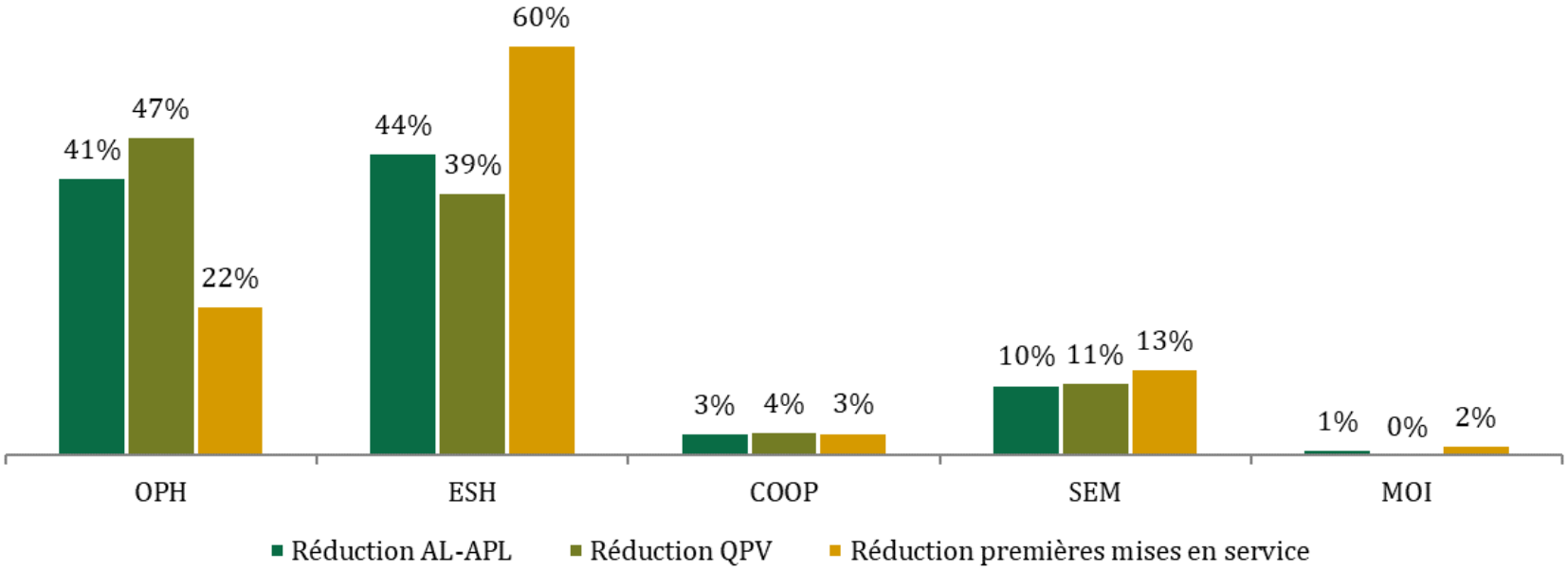
**Tableau 15 : Évolution de la cotisation principale après réductions et avant modulation RLS entre 2017 et 2024 (en M€)**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Montant de la cotisation** | **241,4** | **386,6** | **555,0** | **631,6** | **620,1** | **615,1** | **572,7** | **594,3** |
| dont OPH | 97,4 | 154,8 | 225,1 | 252,0 | 236,9 | 227,1 | 206,2 | 212,1 |
| *part des OPH dans le total* | *40 %* | *40 %* | *41 %* | *40 %* | *38 %* | *37 %* | *36 %* | *36 %* |
| dont ESH | 122,2 | 193,2 | 277,8 | 313,5 | 310,6 | 309,7 | 288,3 | 299,6 |
| *part des ESH dans le total* | *51 %* | *50 %* | *50 %* | *50 %* | *50 %* | *50 %* | *50 %* | *50 %* |

*Source : CGLLS.*

## Annexe III

**Graphique 28 : Répartition des réductions de la cotisation principale**




*Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

#### *3.4.1.1.2. La cotisation additionnelle*

**La cotisation additionnelle**[84] repose sur une part forfaitaire calculée sur le nombre de logements détenus par l'organisme et sur une part variable proportionnelle à l'autofinancement net des organismes en année N-2.

**Les OPH et les ESH sont quasiment à parité avec respectivement** 45 % et 43 % de la cotisation additionnelle totale. Les OPH acquittent 49 % de la part variable proportionnelle à l'autofinancement alors que les ESH sont les premiers contributeurs de la part forfaitaire reposant sur le nombre de logement (cf. tableau 16).

Cette répartition équilibrée entre ESH et OPH s'observe dans la durée (cf. tableau 17). En revanche, en valeur absolue, le montant de la cotisation additionnelle a fortement diminué de 122,4 M€ en 2017 à 45,1 M€ en 2024, diminution portée par la part variable (103,9 M€ en 2017 contre 25,0 M€ en 2024). Cela s'explique par la baisse du taux de cotisation applicable. En effet, le taux de cotisation applicable à l'autofinancement net sur lequel est calculé la part variable était fixé à 11 % en 2017[85] contre 5,5 % en 2018[86] . Il a diminué sur la période pour atteindre 2,915 % en 2024[87].

**Tableau 16 : Répartition de la cotisation additionnelle en 2024**

| | Nombre de cotisants | Part forfaitaire (M€) | % par famille | Part variable (M€) | % par famille | Cotisation (M€) | % par famille |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| OPH | 181 | 7,9 | 40 % | 12,2 | 49 % | 20,1 | 45 % |
| ESH | 175 | 9,3 | 47 % | 10,0 | 40 % | 19,3 | 43 % |
| COOP | 48 | 0,7 | 4 % | 1,1 | 4 % | 1,8 | 4 % |
| **Total HLM** | **404** | **17,9** | **90 %** | **23,3** | **93 %** | **41,2** | **92 %** |
| SEM | 116 | 2,0 | 10 % | 1,5 | 6 % | 3,5 | 8 % |
| MOI | 147 | 0,1 | 1 % | 0,2 | 1 % | 0,4 | 1 % |
| **Total général** | **667** | **20** | **100 %** | **25,0** | **100 %** | **45,1** | **100 %** |

*Source : CGLLS, Rapport d'activité, 2024.*

[84] Article L.452-4-1 du CCH.

[85] *Source : Arrêté du 14 novembre 2017 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation additionnelle due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).*

[86] *Source : Arrêté du 9 novembre 2018 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation additionnelle due à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).*

[87] *Source : Arrêté du 8 novembre 2024 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation additionnelle due à la Caisse de garantie du logement locatif social.*

**Tableau 17 : Évolution de la cotisation additionnelle entre 2017 et 2024 (en M€)**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Montant de la cotisation | 122,4 | 77,2 | 76,5 | 64,5 | 55,7 | 57,0 | 54,2 | 45,1 |
| dont OPH | 50,8 | 33,7 | 34,2 | 31,9 | 26,3 | 25,7 | 23,0 | 20,1 |
| *part des OPH dans le total* | *42 %* | *44 %* | *45 %* | *50 %* | *47 %* | *45 %* | *43 %* | *45 %* |
| dont ESH | 61,2 | 36,5 | 33,5 | 25,9 | 23,3 | 24,7 | 23,3 | 19,3 |
| *part des ESH dans le total* | *50 %* | *47 %* | *44 %* | *40 %* | *42 %* | *43 %* | *43 %* | *43 %* |

*Source : CGLLS.*

#### *3.4.1.2. La péréquation via le FNAP*

Une fraction des cotisations CGLLS (principale et additionnelle) est consacrée à alimenter le Fonds national d'aides à la pierre (FNAP) conformément à l'article L.435-1 du CCH. Ce montant est fixé à 375 M€. Or par dérogation au CCH introduite en loi de finances, la fraction de cotisations affectées au FNAP s'est élevée à 75 M€ depuis 2020[88].

### 3.4.2. La mission préconise de revoir le dispositif de cotisation CGLLS afin de renforcer la circulation des capitaux

Afin d'encourager à une meilleure circulation des capitaux au sein du secteur et allouer des ressources aux bailleurs et aux territoires qui ont les besoins les plus importants en termes de construction, la mission préconise d'augmenter le montant total remonté *via* les cotisations des bailleurs à la CGLLS et de modifier les mécanismes de péréquation.

Comme indiqué *supra*, les déterminants des cotisations CGLLS ne semblent pas être suffisamment incitatifs pour les bailleurs ou *a minima* être de nature à favoriser une politique d'investissement active. De plus, la circulation des capitaux au sein du secteur demeure limitée notamment pour les bailleurs qui ne sont pas membres d'un groupe vertical.

**La mission préconise ainsi de revoir les critères de cotisations CGLLS et que le résultat de cette nouvelle contribution bénéficie aux bailleurs qui ont des besoins d'investissement avérés.**

En préalable, il convient de rappeler la nature fiscale de la cotisation CGLLS conformément à l'article L.452-5 du CCH[89] et que **toute modification des modalités de calcul nécessite une mesure législative**. En effet, les assiettes, les paramètres de calcul et la fourchette de taux relèvent du niveau législatif.

#### *3.4.2.1. Les paramètres de cotisation pourraient être revus*

**En premier lieu, une remise à plat de la formule actuelle permettrait de revenir sur le découplage entre deux cotisations (principale et additionnelle) au profit d'une seule cotisation.** La Cour des Comptes considère que le découplage actuel présente de « *sérieux inconvénients de gestion budgétaire* » et un « *défaut de prévisibilité pour les bailleurs assujettis* »[90].

[88] Cf. article 223 de la LFI 2020, article 118 de la LFI 2023, article 160 de la LFI 2024, article 126 de la LFI 2025.

[89] *« La cotisation est déclarée et payée par les redevables spontanément à la Caisse de garantie du logement locatif social (…) Elle est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. »*

[90] *Source : Cour des comptes, Caisse de garantie du logement locatif social, 2019.*

**En second lieu, la mission recommande de faire évoluer la formule de calcul. La mission a documenté plusieurs évolutions possibles des modalités de calcul de la péréquation selon les objectifs poursuivis.**

**Un premier objectif visé par la péréquation serait de faire circuler le capital des bailleurs sociaux vers les bailleurs qui investissent et ont donc besoin de fonds propres.** Plusieurs paramètres peuvent être pris en compte pour modifier l'assiette et la formule de calcul actuelle dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins d'investissement des bailleurs :

- **l'indicateur du potentiel financier** :
  - un tel mécanisme a déjà été mis en œuvre : il a été instauré par la loi de finances rectificative pour 2009 (article 22) : « *les organismes d'habitations à loyer modéré qui disposent d'un patrimoine locatif sont soumis à un prélèvement sur leurs ressources financières si, au cours des deux derniers exercices comptables,* ***leurs investissements annuels moyens sont restés inférieurs à 50 % de leur potentiel financier annuel moyen*** ». *« Le prélèvement sur le potentiel financier est fixé à 25 % moins le rapport, exprimé en pourcentage, entre les investissements annuels moyens et le potentiel financier annuel moyen sur les deux derniers exercices comptables, ce rapport étant multiplié par 0, 5. ».*
  - la loi de finances pour 2011 (article 210) a modifié le dispositif en élargissant l'assiette du prélèvement sur le potentiel financier (produit du nombre de logements) et en fixant un taux de contribution par tranche de potentiel financier par logement (supprimant le lien avec le niveau d'investissement), cf. article L. 423-14 du CCH (abrogé) ;
- **le taux d'investissement** :
  - calculé par l'ANCOLS, le taux d'investissement est défini comme le rapport entre le montant des investissements sur une année et le montant des immobilisations brutes d'exploitation en début d'exercice. Le taux d'investissement est ainsi indépendant de la taille de l'organisme et permet des comparaisons entre établissements. Il permet également de prendre en compte la valeur du parc ;
  - en retenant l'ensemble des OPH et des ESH qui disposent d'au moins 100 logements en gestion, la médiane de cet indicateur en 2023 s'élève à 4,3 % ;
  - la cotisation pourrait s'appuyer sur cet indicateur en retenant un écart à la médiane sur plusieurs années, trois ans par exemple.
- **les paramètres liés aux besoins d'investissement (rénovation et production) :**
  - part du parc en étiquettes F et G ;
  - part du parc concernée par le NPNRU ;
  - nombre de logements construits en zone tendue (Abis, A, B1) ;

**Un deuxième objectif d'évolution de la cotisation** viserait à tenir compte des coûts de gestion supérieurs pour les parcs les plus sociaux, et inciter les bailleurs à mieux appliquer la loi égalité citoyenneté (LEC). Pour cela, la formule de cotisation pourrait être revue de façon à introduire des paramètres liés à la part de PLAI[91] et à l'atteinte des objectifs de la LEC sur les ménages prioritaires et du premier quartile.

Enfin, afin d'atténuer les chocs liés aux mesures d'économies, les paramètres de cotisation pourraient être modifiés pour introduire un paramètre lié à l'autofinancement et / ou au potentiel financier des bailleurs, afin de redistribuer les excédents vers les bailleurs davantage en difficulté.

[91] Les paramètres retenus pourraient être par exemple la part de logements dans le parc dont le loyer est inférieur au PLAI et la part des PLAI dans la production de l'année précédente.

**La mission recommande de retenir le deuxième objectif. Le premier objectif pouvant être rempli par la circulation *via* le FNAP, cf. *infra*.**

La mission ne formule pas de proposition de révision basée sur le lien avec les objectifs des CUS. En effet, elle considère que l'assiette et les modalités de calcul doivent reposer sur des indicateurs tangibles d'investissement.

#### *3.4.2.2. Les produits de la cotisation devraient circuler via le FNAP*

Afin que le produit de la cotisation bénéficie aux bailleurs qui ont des besoins d'investissement, et compte tenu de l'impasse de financement du FNAP, le surcroît de son produit devrait être affecté de manière privilégiée au FNAP.

Pour rappel, lors de la mise en place du dispositif de prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs, un fonds avait été créé auprès de la CGLLS pour gérer cette nouvelle ressource. Le fonds était chargée d'attribuer des concours financiers aux bailleurs pour la réalisation d'opération de construction et rénovation, cf. article L.452-1-1 du CCH (abrogé). La création d'un tel fonds semblerait proche des missions du FNAP.

L'introduction de la modulation RLS a conduit à la mise en place de « cotisation négative ». Un tel mécanisme pourrait être reproduit afin d'alimenter les bailleurs qui ont des besoins d'investissement.

### 3.5. Les bailleurs pourraient davantage diversifier leurs activités hors SIEG

**Les activités que les bailleurs sociaux peuvent exercer sont limitativement énumérées dans le CCH**, articles L.421-1 et suivants pour les OPH et articles L.422-2 et suivants pour les ESH. Parmi ces activités, certaines relèvent du SIEG, telles que définies à l'article L.411-2 du CCH, les autres sont dites « hors SIEG ».

**Le développement d'activité hors SIEG, comme le logement intermédiaire ou la location de locaux commerciaux ou de parkings non rattachés à un logement social, constitue une ressource pour les bailleurs**. En 2023, l'activité hors SIEG a généré un résultat net de 0,58 Md€ (contre 0,60 Md€ en 2022), soit 40 % du résultat net des bailleurs hors SEM (contre environ 20 % en 2022 et 10 % en 2018)[92]. Cette augmentation de la part des activités hors SIEG dans le résultat net s'explique par la baisse de l'activité SIEG (de 2,4 Md€ en 2022 à 0,87 Md€ en 2023[93]), en raison de la hausse du TLA décrite *supra*.

**La mission préconise donc que les bailleurs développent ces activités dans les années à venir, le cas échéant par un assouplissement du cadre légal définissant les activités qu'ils peuvent exercer.**

**Toutefois, cela suppose une séparation comptable stricte et un contrôle afin de préserver le financement du logement social**.

Conformément à l'article L.411-2 du CCH, les organismes doivent tenir une comptabilité interne leur permettant de distinguer le résultat des activités SIEG du résultat des autres activités. De même, les résultats de l'activité SIEG ne peuvent être utilisés qu'au financement de cette activité garantissant que les financements notamment publics du SIEG ne viennent pas financer des activités hors SIEG.

---

[92] Source : *DHUP, Les organismes de logement social, chiffres clés 2023*.

[93] *Idem.*

À ce titre, depuis 2018, les organismes renseignent un état règlementaire ventilant leur résultat net. Or, l'obligation réglementaire ne concerne que la ventilation du résultat entre les deux types d'activités. Ainsi, dans ses contrôles l'ANCOLS ne peut contrôler au-delà de la répartition du résultat entre SIEG et hors SIEG alors même qu'elle constate que peu d'organismes suivent correctement la performance de chaque activité.

**La mission recommande de renforcer les règles en matière de séparation comptable des activités voire d'instruire une réflexion sur la constitution de filiales permettant de garantir l'étanchéité des fonds et à tout le moins leur traçabilité.**

Enfin, il convient également de renforcer les remontées d'informations comptables de la part des SEM auprès de l'ANCOLS.

**<u>Proposition n° 5</u> : Favoriser le développement d'activités hors SIEG par les bailleurs sociaux, en veillant à ce que ces activités soient financées exclusivement par des capitaux ne relevant pas du SIEG *[DHUP, ANCOLS]*.**

## 3.6. En dehors des QPV, les transferts de compétences des collectivités territoriales et de l'État vers les bailleurs devraient être limités

Dans les QPV, les bailleurs doivent mener des actions en faveur des habitants, en contrepartie de l'abattement de TFPB dont ils bénéficient. Cela peut les amener à exercer des compétences (notamment l'action sociale ou l'entretien des espaces publics) qui relèvent des compétences des collectivités territoriales.

La mission a observé que les collectivités territoriales pouvaient étendre ce transfert à des logements hors QPV, notamment vis-à-vis de leurs OPH. L'État peut également demander aux bailleurs de développer des actions en matière de sécurité et de tranquillité publique.

Les coûts de fonctionnement des bailleurs sociaux peuvent être affectés à la hausse par ces transferts de compétences. En outre, ceux-ci font peser le coût de ces compétences, *in fine*, sur les locataires du parc social (*via* les loyers) plutôt que sur les contribuables (*via* les impôts locaux), alors même que les revenus des locataires du parc social sont plus modestes. Ces arguments militent pour strictement limiter ces transferts de compétences en-dehors des QPV.

**<u>Proposition n° 6</u> : En dehors des QPV, veiller à l'absence de reports de charge des collectivités territoriales et de l'État vers les bailleurs *[Préfets, ANCOLS]*.**

# 4. Les opérateurs de logement social bénéficient de plusieurs avantages fiscaux au titre de leur statut

## 4.1. Les bailleurs bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés

### 4.1.1. L'exonération d'IS : cadre juridique et justification de la dépense fiscale

Conformément au 4° du 1 de l'article L. 207 du code général des impôts (CGI), les organismes HLM, les SEM et les SAC sont exonérés d'impôt sur les sociétés (IS) pour :

- leurs activités relevant du SIEG ;
- les produits issus des locaux annexes et accessoires de leurs ensembles d'habitations dans la mesure où ces locaux sont nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles ;
- les produits financiers issus du placement de leur trésorerie.

La part de bénéfices provenant de leurs autres activités demeurent soumises à l'IS.

Le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexé au projet de loi de finances pour 2025, rappelle les objectifs poursuivis par cette mesure (dépense fiscale n°300102) et les évolutions récentes :

- **l'objectif visé est de faciliter le réinvestissement des profits dans l'activité pour favoriser le développement et l'amélioration du logement social**. L'exonération d'impôt sur les sociétés sur le périmètre du SIEG accompli par les organismes HLM est la contrepartie du principe de non lucrativité ou de lucrativité limitée qui leur est appliqué et qui conduit notamment à un encadrement de la distribution des résultats aux actionnaires, essentiellement réinvestis et non distribués ;
- l'article 96 de la loi de finances pour 2004 a initié **l'harmonisation des dispositions applicables aux organismes HLM et aux SEM en matière d'impôt sur les sociétés**. L'exonération porte depuis le 1er janvier 2006 sur les activités qui relèvent d'un service d'intérêt général défini par la loi, et ne dépend plus de la forme juridique de l'organisme (SA d'HLM, OPH ou SEM de logement social). Les organismes HLM restent assujettis à l'IS pour leurs activités hors SIEG ;
- **cette dépense fiscale représente un coût de 400 M€ en 2024 pour 659 organismes bénéficiaires**[94], soit le niveau le plus bas depuis 2006. Elle a atteint son niveau le plus élevé en 2018 à 1 250 M€ (cf.

| ◆ | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 201 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| dépense fiscale | 316 | 378 | 366 | 329 | 329 | 366 | 451 | 793 | 854 | 976 | 915 | 1 220 | 1 220 | 1 220 | 1 159 | 1 220 | 1 220 | 1 180 | 1 25 |

- tableau 18). Les principaux bénéficiaires de la mesure sont les SA HLM (194 M€) puis les OPH (146 M€) (cf. tableau 19) ;
- l'évolution du niveau de la dépense fiscale est justifiée de la manière suivante :

[94] Source : *Projet annuel de performance du programme 135, annexé au projet de loi de finances pour 2026.*

- ***sur la période 2007-2016*** **: la dépense fiscale a progressé de manière importante du fait d'une amélioration de la situation financière des organismes,** due notamment à la réduction significative sur la période des charges financières, elle-même induite par la réduction du taux du livret A, sur lequel est indexée la majorité de la dette des organismes HLM ;
- ***depuis 2019*** **: la baisse de la dépense fiscale s'explique par la réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés,** passé de 33,33 % en 2018 à 31 % en 2019, 28 % en 2020, 26,5 % en 2021 et 25 % à compter de 2022. Parallèlement, si le résultat net consolidé des organismes HLM a significativement reculé en 2018 (de l'ordre de 20 %), suite notamment à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité, il a augmenté en 2019 et 2020 (de l'ordre de 8 %), a stagné en 2021 puis baissé en 2022, retrouvant le niveau de 2018.

- **la méthodologie de chiffrage de la dépense fiscale est la reconstitution de la base taxable à partir de données déclaratives fiscales** (« liasses fiscales ») pour une liste d'organismes transmis par la DHUP à la DLF. La fiabilité du chiffrage est qualifiée de « bonne » par la DLF.
- **sur l'efficience de la dépense,** il est rappelé que l'objectif visé est que **le résultat exonéré d'impôt sur les sociétés permette d'alimenter les capacités d'autofinancement des organismes et contribue ainsi à financer l'investissement** en logements sociaux neufs et dans l'ancien, notamment la réhabilitation et la rénovation énergétique. La DLF évalue l'efficience selon trois indicateurs :
  - **le niveau d'investissement annuel sur les constructions neuves** : il se situait aux alentours de 17 Md€ depuis 2013, a fortement diminué en 2021, à 13,5 Md€ puis est remonté en 2022 à 14,9 Md€, du fait de la baisse du nombre de logements financés en 2021 puis de la hausse des coûts de construction en 2022 ;
  - **le niveau d'investissement pour la réhabilitation** : les séries de données disponibles ne permettent pas de remonter avant 2016. Elles attestent d'une hausse continue de l'investissement des organismes HLM de 3,2 Md€ en 2016 à 5,1 Md€ en 2022 ;
  - **les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles** : les fonds propres mobilisés par les organismes HLM dans les opérations nouvelles sont à leur plus haut niveau depuis 2016 : 16,1 % du prix d'une opération dans le neuf en 2022, 14 % en 2021, 14,7 % en 2020 et 2019, 14,1 % en 2018, 12,2 % en 2017, 12,1 % en 2016.

**Toutefois, la mission considère qu'il est difficile de conclure à l'efficience d'une telle mesure.** D'abord, les organismes HLM bénéficient de plusieurs dispositifs, notamment fiscaux (cf. annexe II sur les taux réduits de TVA ou l'exonération de TFPB), de sorte qu'il est difficile d'isoler l'effet propre de chaque dispositif sur le secteur. D'autre part, la Cour des Comptes soulignait dans son référé relatif aux dépenses fiscales en faveur du logement social en date du 1er juin 2017[95], **que l'exonération d'IS sur les HLM était « *peu efficace au regard de l'objectif, affirmé par les pouvoirs publics, d'une différenciation des aides aux bailleurs sociaux en fonction de la localisation des besoins et du caractère social des catégories de logements* ».** Elle considère que l'exonération d'IS « *procure un avantage d'autant plus important que l'organisme de logement social a des résultats élevés : de ce fait, elle est* ***de nature à favoriser comparativement les organismes construisant peu ou ayant un parc occupé par des ménages plus aisés que la moyenne****, et donc moins exposé au risque d'impayés* ». En comparant le rythme de croissance du patrimoine[96] de plus de 400 organismes et le niveau de leur résultat net par logement[97], la Cour des Comptes conclut que la dépense fiscale est *« **sans relation avec l'effort effectivement accompli en faveur du logement social ».***

[95] Référence S2017-1737.

[96] Mesuré par le taux de variation du nombre de logements gérés entre 2010 et 2014.

[97] Mesuré par une moyenne sur 2013 et 2014.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 (prévision) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dépense fiscale | 316 | 378 | 366 | 329 | 329 | 366 | 451 | 793 | 854 | 976 | 915 | 1 220 | 1 220 | 1 220 | 1 159 | 1 220 | 1 220 | 1 180 | 1 250 | 1 145 | 960 | 1 075 | 950 | 800 | 400 | 340 |

**Tableau 18 : Exonération de l'IS en faveur des HLM en (M€)**

*Source : Comptes du logement et projet annuel de performance 2026 du programme 135.*

**Tableau 19 : Répartition par type d'organismes bénéficiaires de l'exonération d'IS**

| Famille d'organismes | Coût de la dépense fiscale (en M€) | Nombre d'entreprises |
|---|---|---|
| SA HLM | 194 | 171 |
| OPH | 146 | 171 |
| SEM | 41 | 103 |
| COOP | 19 | 161 |
| Sociétés de coordination | Inférieur à 0,5 | 53 |
| **Total** | **400** | **659** |

*Source : DLF à partir des liasses fiscales 2023.*

### 4.1.2. La suppression de l'exonération d'IS a fait l'objet d'un examen

Dans une optique de recherche d'économies tout en préservant les bailleurs qui investissent ainsi que ceux dont le parc est le plus social, l'exonération d'impôt sur les sociétés pourrait être supprimée. Cette mesure nécessiterait une loi, afin de modifier l'article 207 du code général des impôts.

#### *4.1.2.1. Périmètre de la mesure*

La suppression de l'exonération d'IS a fait l'objet d'investigation de la part de la DLF (cf. tableau 20).

La mesure telle qu'envisagée applique la suppression de l'exonération d'IS **aux activités des OLS relevant du SIEG**. Si la mesure implique la suppression de l'exonération d'IS d'Action Logement (AL) pour ses activités relevant du SIEG, elle maintient l'exonération pour certaines activités :

- l'attribution de subventions à l'association foncière logement et à Action Logement Immobilier (*c* du 14° et *a* du 15°) dans la mesure où l'exonération résulte d'un engagement pris par l'État dans sa convention quinquennale avec le groupe AL ;
- les opérations relevant des différents programmes nationaux de rénovation urbaine (au *b* du 14°), dont le périmètre est plus large que le secteur du logement social et comprend notamment le soutien à l'amélioration du parc privé, la requalification de quartiers anciens dégradés ou encore le versement de compensations aux contrats d'assurance contre les impayés de loyers ;
- les opérations de financement du fonds national d'aide au logement (au *d* du 14°) qui ne finance pas uniquement le secteur du logement social mais les APL et les primes de déménagement.

**Tableau 20 : présentation du périmètre d'une mesure de suppression de l'exonération d'IS telle qu'investiguée par la DLF**

| Type d'organismes | Revenus exonérés | Suppression envisagée |
|---|---|---|
| **Organismes art. 207-1.4° du CGI :**<br>▪ organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ;<br>▪ sociétés d'économie mixte (SEM) visées à l'article L. 481-1 CCH ;<br>▪ sociétés anonymes de coordination entre les organismes d'HLM mentionnées à l'article L. 423-1-1 CCH. | ▪ opérations réalisées au titre du service d'intérêt général (SIEG) défini aux neuvième à treizième alinéas de l'article L. 411-2 du même code ;<br>▪ produits issus de la cession de certificats d'économies d'énergie mentionnés à l'article L. 221-7 du code de l'énergie ;<br>▪ produits engendrés par les locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitations mentionnés à l'article L. 411-1 CCH, à la condition que ces locaux soient nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensembles ;<br>▪ produits financiers issus du placement de la trésorerie de ces organismes. | **Oui** |

## Annexe III

| Type d'organismes | Revenus exonérés | Suppression envisagée |
|---|---|---|
| **Organismes art. 207-1.4° quater du CGI :** unions d'économie sociale (UES) dont les dirigeants de droit ou de fait ne sont pas rémunérés | ▪ activités mentionnées à l'article L. 365-1 CCH pour lesquelles les UES font l'objet des agréments prévus aux articles L. 365-2 à L. 365-4 du même code lorsqu'elles relèvent du service d'intérêt général défini aux neuvième et onzième alinéas de l'article L. 411-2 du même code ainsi que les services accessoires à ces activités ;<br>▪ produits engendrés par les locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitations mentionnés à l'article L. 411-1 CCH, à la condition que ces locaux soient nécessaires à la vie économique et sociale de ces ensemble ;<br>▪ produits financiers issus du placement de la trésorerie de ces organismes. | **Oui** |
| **Organismes art. 207-1.7° du CGI :**<br>▪ sociétés coopératives de construction ;<br>▪ sociétés d'économie mixte dont les statuts sont conformes aux clauses types annexées au décret n° 69-295 du 24 mars 1969 ;<br>▪ groupements dits de « Castors » dont les membres effectuent des apports de travail. | ▪ exonération des profits provenant du lotissement ou de la vente de terrains leur appartenant | **Non**<br><br>*« Ces sociétés ou groupements ne font pas forcément partie du champ du logement social (cf. groupement Castors) et sont, par principe, passibles de l'IS dans les conditions de droit commun sur tout bénéfice ou revenu réalisé. L'exonération est, par ailleurs, subordonnée à la condition de procéder sans but lucratif, et donc de ne réaliser aucun bénéfice, au lotissement ou à la vente de terrains leur appartenant. Ces conditions d'exonération sont exclusives à ce type d'organismes, ce qui peut justifier le maintien de l'alinéa ».* |
| **Organismes art. 207-1.8° du CGI :** sociétés coopératives de construction désignées à l'article 1378 sexies du CGI | ▪ totalité des revenus | **Oui** |

## Annexe III

| Type d'organismes | Revenus exonérés | Suppression envisagée |
|---|---|---|
| **Organismes art. 207-1.14° du CGI : Action Logement Services** | ▪ opérations, y compris les opérations de crédit mentionnées aux deuxième et quatrième alinéas du a du 2° du I de l'article L. 313-19-1 CCH, réalisées au titre du service d'intérêt général défini aux neuvième à treizième alinéas de l'article L. 411-2 du même code. | **Oui**, car périmètre SIEG |
| | ▪ opérations relevant des catégories d'emploi mentionnées aux d à g de l'article L. 313-3 du CCH.<br>▪ opérations mentionnées aux c et d du 2° du I de l'article L. 313-19-1 du code de la construction et de l'habitation à savoir :<br>- l'attribution de subventions à la société « Action logement immobilier » pour l'acquisition ou la souscription de participation dans des sociétés, « actrices » du logement social<br>- l'attribution de subventions ou prêts à l'association foncière logement ;<br>▪ opérations de financement du fonds mentionné à l'article L. 811-1 CCH (Fonds national d'aide au logement). | Non, périmètre distinct des activités SIEG |
| **Organismes art. 207-1.15° du CGI : Action Logement Immobilier** | ▪ subventions mentionnées au c du 2° du I de l'article L. 313-19-1 CCH (subventions attribuées par la société « Action Logement Services ») destinées à l'acquisition ou la souscription par celle-ci de participations dans des sociétés mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 313-20-1 de ce même code, à la condition que ces participations soient affectées à des activités réalisées au titre du service d'intérêt général défini aux neuvième à treizième alinéas de l'article L. 411-2 CCH. | Non |
| **Organismes art. 207-1.15° du CGI : Action Logement Immobilier** | ▪ quote-part de bénéfices provenant des activités réalisées au titre du service d'intérêt général défini aux neuvième à treizième alinéas de l'art. L. 411-2 CCH par des sociétés imposées dans les conditions de l'article 8 du CGI. | Oui, champ SIEG |

*Source : DLF.*

#### *4.1.2.2. Un rendement de la mesure de l'ordre de 400 M€*

Sur la base des données 2024, **le rendement de cette mesure serait de 400 M€.** Toutefois, celui-ci reste incertain, avec des potentialités de rendement à la hausse comme à la baisse :

- à la hausse : sur la période 2003-2023, le coût de cette exonération s'est élevé en moyenne à 935 M€. Même en 2022, avec un taux d'IS à 25 %, le coût de cette exonération était de 950 M€. Avec la baisse du taux du livret A en 2025, le résultat net des bailleurs sociaux devrait toutes choses égales par ailleurs augmenter dans les années à venir ;
- à la baisse : la fin de l'exonération d'IS pourrait faire évoluer les comportements des bailleurs sociaux. Ceux-ci pourraient accroître leurs investissements afin d'augmenter leur amortissement et le déduire de leur résultat net.

La suppression de cette dépense fiscale diminuerait l'autofinancement des bailleurs sociaux dégageant un résultat net positif. **Son effet sur l'investissement serait incertain :**

- les bailleurs concernés voyant leur autofinancement diminuer, ils pourraient réduire leur investissement ;
- à des fins d'optimisation fiscale, ils pourraient choisir d'accroître leur investissement, afin d'augmenter l'amortissement et les charges financières.

**Enfin, cette mesure aurait un impact concentré :** 20 % des bailleurs sociaux[98] (103 bailleurs) ont dégagé 81 % du résultat net comptable des bailleurs sociaux en 2023.

[98] Hors SEM.

## 4.2. Les bailleurs bénéficient d'une exonération de contribution sur les revenus locatifs (CRL)

Conformément au 6° du III de l'article 234 du CGI, les organismes HLM sont exonérés de la contribution annuelle sur les revenus locatifs (CRL).

La CRL est un prélèvement sur les loyers des locaux d'habitation ou professionnels achevés depuis plus de quinze ans et appartenant à des personnes morales ou à des organismes sans but lucratif, à hauteur de 2,5 % du montant du loyer.

**La mission ne dispose pas d'un chiffrage précis du coût de cette exonération**. En 2015, une estimation avait été réalisée par la DLF à environ 250 M €. D'après les estimations de la direction générale du Trésor[99], l'exonération de CRL représente une dépense fiscale moyenne de 225 € par logement par an à partir de quinze années d'exploitation du logement.

La mission a investigué, avec l'appui de la DLF, une suppression de cette exonération. L'exonération de CRL dont bénéficient aujourd'hui les bailleurs sociaux pourrait être supprimée en modifiant le 6° du III de l'article 234 nonies du CGI.

Toutefois, d'autres cas d'exonération sont prévus :

- les revenus tirés de la location donnant lieu au paiement de la TVA (2° du III) ;
- les revenus dont le montant annuel n'excède pas un certain seuil (1 830 €, 1° du III) ;
- les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte de construction (8° du III) et aux unions d'économie sociale (10° du III) ;
- les « *logements qui ont fait l'objet de travaux de réhabilitation définis par décret, lorsque ces travaux ont été financés à hauteur d'au moins 15 % de leur montant par une subvention versée par l'Agence nationale de l'habitat, pour les quinze années suivant celle de l'achèvement des travaux* » (11° du III).

En l'absence de modification autre que la suppression des organismes HLM au 6° du III de l'article 234 nonies, le patrimoine soumis à la CRL serait le même que celui des bailleurs privés. Or, en raison de leurs différences (recettes locatives plafonnées pour les bailleurs sociaux, rentabilité de leur patrimoine plus faible lorsque leurs emprunts ne sont pas remboursés, etc.), la DLF considère qu'il pourrait être opportun d'imposer à la CRL seulement les immeubles des bailleurs sociaux dont le coût est intégralement amorti.

**Enfin, la mission a expertisé dans quelle mesure la suppression de l'exonération de CRL couplée à une augmentation de son taux pourrait offrir un rendement budgétaire équivalent à celui la RLS et supprimer cette mesure dont la mission souligne la complexité de mise en œuvre.**

**Il ressort des analyses conduites par la DLF qu'un tel mécanisme n'apparaît pas juridiquement solide du fait de la distinction qu'il imposerait entre bailleurs privés et bailleurs sociaux**.

En effet, pour augmenter le rendement de la CRL à hauteur de celui de la RLS, il conviendrait d'augmenter le taux de la CRL pour les seuls bailleurs sociaux.

[99] *Source : Chiffrage des dépenses publiques générationnelles consacrées à la production de logements locatifs sociaux en 2019, Direction générale du Trésor, 2023.*

Au regard du principe d'égalité, le Conseil constitutionnel considère de manière constante que ce principe ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Il juge également que, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Les exonérations actuellement réservées aux acteurs du logement social sont des différences de traitement justifiées par les missions de service public exercées.

Toutefois, la modification du périmètre des exonérations réservées aux organisme de logement social ne doit pas conduire à instaurer une différence de traitement injustifiée entre ces organismes, même dans un objectif de rendement budgétaire. Le régime fiscal actuel, plus favorable aux bailleurs sociaux, vient compenser les charges liées à la poursuite de la mission d'intérêt général et aux obligations de service public qui leur sont assignées.

Dans ces conditions, un objectif de rendement budgétaire ne constitue pas un motif d'intérêt général suffisant pour justifier une telle différence de traitement, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2016-571 QPC du 30 septembre 2016 (considérant 9).

**Au vu de ces analyses, la mission n'a pas retenu d'économies sur ce champ.**

# 5. Le secteur du logement social fait l'objet d'un contrôle et d'un pilotage par les administrations afin d'assurer la régulation et l'efficience du secteur

## 5.1. Les relations entre l'État et les bailleurs sociaux reposent essentiellement sur les conventions d'utilité sociale (CUS)

### 5.1.1. Les conventions d'utilité sociale régissent les relations entre l'État et chaque organisme de logement social

**Les organismes HLM ont l'obligation de conclure une convention d'utilité sociale (CUS) avec l'État d'une durée de six ans**[100]. Cette convention porte sur la gestion patrimoniale, l'occupation sociale du parc, la politique des loyers et la qualité du service rendu aux locataires, la politique menée par l'organisme en faveur de l'hébergement, la politique d'accession de l'organisme et la concertation locative. Les conventions actuelles sont dites de deuxième génération, après une première génération couvrant la période 2011-2018.

**Les CUS constituent, en principe, l'outil privilégié par lequel l'État peut réguler l'activité des bailleurs sociaux et assurer que ses priorités sont prises en compte, en particulier en termes de production de logements**.

Ainsi, l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement du bailleur met en avant la contribution du bailleur à la production de l'offre de logement social sur les territoires sur lesquels il intervient. Cette politique du bailleur doit être cohérente avec les attentes des territoires, en particulier lorsqu'ils sont exprimés dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) ; s'articuler avec les objectifs de production de logements locatifs sociaux assignés aux communes déficitaires soumises à l'article 55 de la loi dite SRU et être compatible avec les équilibres économiques de l'établissement[101]. À cet égard, l'élaboration de la CUS repose sur le plan stratégique de patrimoine (PSP) établi par l'organisme HLM[102]. Enfin, depuis la loi ELAN (cf. 3.3.1), l'énoncé de la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme comprend notamment un plan de mise en vente des logements à usage locatif détenus par l'organisme et les orientations retenues pour le réinvestissement des fonds provenant de la vente.

En l'absence de CUS conclue avec un bailleur, l'État peut le sanctionner en lui retirant certaines compétences et le ministre chargé du logement peut le sanctionner en majorant les cotisations que le bailleur doit à la CGLLS. Si le bailleur a gravement manqué aux engagements qu'il a pris dans la CUS, le préfet peut proposer au ministre chargé du logement d'appliquer une pénalité au bailleur, dans la limite de 200 € par logement. La pénalité est recouvrée au profit du Fonds national des aides à la pierre. Toutefois, ces sanctions ne semblent pas être mises en œuvre (cf. amendement n°174 du Gouvernement à la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement qui modifient le régime de sanction indiquant que la sanction sur le retrait de compétences n'a jamais été mise en œuvre).

---

[100] *Article L. 445-1 du CCH.*

[101] *Source : Conventions d'utilité sociale de 2e génération. Guide de rédaction et d'élaboration, DHUP, 2019.*

[102] *« Le plan comprend une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme ». Source : Article L.411-9 du CCH.*

**Les CUS ont notamment pour but de :**

- inciter les bailleurs à déterminer une politique sociale et patrimoniale, la poser et la formuler clairement ;
- partager les informations avec les services de l'État et créer les conditions d'un dialogue ;
- depuis la loi ELAN, faciliter le processus de vente, cf. 3.3.1 ;
- être l'outil garant du SIEG dans la mesure où les CUS expriment les obligations de service public auxquelles les bailleurs sont soumis et qui justifient les contreparties financières dont ils bénéficient.

**Toutefois la mission a relevé plusieurs limites aux CUS :**

- **les seuls signataires sont l'État, le bailleur, ainsi que les collectivités territoriales pour les seuls OPH** : les collectivités territoriales sont signataires des CUS des organismes qui leur sont rattachées (soit les OPH) et à titre facultatif des CUS des organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire. Les collectivités territoriales ne sont ainsi pas systématiquement signataires et les autres décideurs/financeurs ne sont pas parties prenantes des CUS (CDC, Action Logement) ;
- **l'absence de dimension financière prospective qui permettrait de mesurer l'absence de surcompensation et la capacité d'investissement alors que des outils existent :** Outil Visial (outil développé par l'USH pour accompagner les bailleurs dans l'élaboration de leur plan d'affaire à dix ans). Cet outil Visial est obligatoire dans le cadre d'un protocole d'aide et l'ANCOLS en dispose dans le cadre de ses contrôles mais les services de l'État n'y ont pas accès. Les services de l'État ne disposent d'éléments prospectifs qu'au moment de l'instruction d'une opération ce qui limite leur capacité à évaluer la santé financière d'un bailleur ;
- **l'absence de valeur contraignante (les objectifs des indicateurs sont des « engagements »**). À ce titre, les engagements apparaissent généraux et les services de l'État ne semblent pas en mesure de contre-expertiser les propositions des bailleurs (d'autant plus en l'absence de dimension financière prospective). La déclinaison des objectifs de construction (localisation, typologie) apparaît inégale en fonction des bailleurs[103].

### 5.1.2. La mission formule des préconisations afin de favoriser la simplification et la territorialisation de la prochaine génération de CUS

**La mission préconise plusieurs orientations afin de favoriser la simplification et la territorialisation de la prochaine génération des CUS ainsi que leur opérationnalité.**

En premier lieu, la mission souligne la nécessité de simplifier le contenu des CUS avec un nombre limité d'indicateurs communs sur les thématiques d'intérêt national (comme les objectifs de production, les objectifs de rénovation, les objectifs d'accueil des publics prioritaires). **Pour les autres thématiques, la mission préconise de laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour définir les indicateurs pertinents en fonction des territoires.**

En deuxième lieu, s'agissant de la dimension financière, la mission souligne la nécessité de disposer des **plans à moyen terme des bailleurs sociaux**, décrivant leur trajectoire d'investissement prévisionnelle, pour les services de l'État et les délégataires.

[103] *Source : déplacements et exemples de CUS reçus par la mission.*

En troisième lieu, les services déconcentrés et les bailleurs sociaux devraient disposer de l'outillage nécessaire pour que le contenu des CUS et notamment que les indicateurs puissent faire l'objet d'un suivi et d'une consolidation au niveau central *via* un système d'information dédié ou l'évolution d'un système d'information existant (*Harmonia ou SIAP*).

**<u>Proposition n° 7</u> : Préparer la prochaine génération des CUS, en lien avec les EPCI concernés, afin de favoriser leur territorialisation et leur opérationnalité *[DHUP]* :**

- **laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour définir les indicateurs pertinents en fonction des territoires, au-delà d'une série réduite d'indicateurs nationaux ;**
- **expliciter la transmission des plans à moyen terme des bailleurs sociaux aux services déconcentrés de l'État ;**
- **outiller les services déconcentrés et les bailleurs par un système d'information.**

## 5.2. Les bailleurs sociaux sont soumis au contrôle de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS)

### 5.2.1. L'ANCOLS assure un contrôle régulier et systématique des bailleurs, ses propositions de sanctions sont généralement suivies d'effet par le ministre du Logement

L'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) est un établissement public administratif placé sous la double tutelle des ministres chargés du logement et de l'économie. L'ANCOLS a été créée le 1er janvier 2015 par la fusion de deux organismes : la mission interministérielle d'inspection du logement social (MIILOS) et l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

L'ANCOLS a deux missions principales[104] :

- le contrôle et l'évaluation des organismes intervenant dans le secteur du logement social et des bénéficiaires de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ;
- l'évaluation transversale du secteur du logement social par la réalisation d'études et la production de statistiques.

**S'agissant de sa mission de contrôle**, le champ du contrôle de l'ANCOLS porte sur l'ensemble des organismes de logement social et de toute entité ou personne construisant ou gérant des logements sociaux, des associations intervenant dans le secteur du logement, ainsi que des organismes agréés aux fins de collecter ou qui bénéficient de la PEEC[105].

Le contrôle d'un organisme porte sur la gouvernance, l'analyse financière rétrospective et prospective, la gestion locative, la politique sociale et les stratégies de gestion patrimoniale.

**L'organisation des contrôles relève d'une programmation triennale. L'objectif fixé par l'ANCOLS est un contrôle de l'ensemble des organismes du secteur tous les six ans, en deux programmations triennales.** Ainsi, sur la dernière programmation triennale 2021-2023, ce sont 47 % des organismes représentant 53 % du parc social qui ont fait l'objet d'un contrôle. Sur la période 2015-2019, l'ANCOLS a contrôlé 64 % des organismes, représentant 85 % du parc[106].

---

[104] *Article L.342-2 du CCH.*

[105] *Article L.342-2 II du CCH.*

[106] <u>Source</u> *: Rapports d'activité de l'ANCOLS.*

**Tableau 21 : Nombre de contrôlés réalisés par l'ANCOLS**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre d'organismes ayant reçu une notification d'ouverture de contrôle | 124 | 106 | 112 | 94 | 77 | 66 | 95 | 95 | 92 | 98 |
| Nombre d'organismes pour lesquels un rapport définitif de contrôle a été notifié | 103 | 112 | 121 | 103 | 101 | 74 | 71 | 92 | 106 | 128 |

*Source : Rapports d'activité de l'ANCOLS.*

**Un comité du contrôle et des suites (CCS) est chargé de définir les suites des contrôles effectués par l'ANCOLS.** Puis, sur la base d'un projet élaboré par le CCS, le conseil d'administration de l'ANCOLS peut proposer au ministre chargé du logement de prononcer des sanctions. À fin 2024, sur 109 propositions de sanctions depuis 2015, 100 ont été suivies d'effet par une décision ministérielle soit 92 % (cf. tableau 22). En outre, le montant prononcé par le ministre est toujours égal à celui de la proposition du conseil d'administration de l'ANCOLS, à deux exceptions près en 2015, où il était légèrement inférieur[107].

**Tableau 22 : Effectivité des sanctions proposées**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre d'organismes ayant fait l'objet d'un premier examen de leur dossier de contrôle en comité du contrôle et des suites | N.D. | 146 | 115 | 73 | 105 | 87 | 61 | 61 | 107 | 75 |
| Nombre de propositions de sanctions par l'ANCOLS | 2 | 18 | 4 | 10 | 23 | 28 | 7 | 3 | 12 | 2 |
| Nombre de propositions de sanctions de l'ANCOLS faites au ministre du logement suivies d'effet par des décisions ministérielles (en cumulé depuis 2015 et jusqu'au 31 décembre de l'année n) | 2 | 20 | 24 | 29 | 40 | 56 | 76 | 76 | 96 | 100 |
| Part des sanctions proposées effectivement prononcées (en %) | 100 | 100 | 100 | 85 | 70 | 66 | 83 | 80 | 90 | 92 |

*Source : Rapports d'activité de l'ANCOLS ; mission.*

**Toutefois, le caractère dissuasif des sanctions peut être questionné dans la mesure où le montant maximum de sanction apparaît faible :**

- s'agissant d'obstruction aux contrôles ou demandes de l'ANCOLS, l'amende peut être d'un montant maximum de 15 k€[108] ;
- s'agissant des sanctions pour manquement ou gravité, les sanctions pécuniaires peuvent atteindre un montant maximum de 2 M€[109].

[107] *Source : ANCOLS.*

[108] *Article L.342-11 du CCH.*

[109] *Article L.342-14 du CCH.*

### 5.2.2. Un contrôle de la surcompensation SIEG doit être institué

**Les aides au logement social sont régies par le cadre européen des aides d'État.** Le logement social est en effet un service d'intérêt économique général (SIEG) qui peut être compensé pour les charges de service public qui lui incombent[110] (cf. encadré 1). Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable. Ainsi, une surcompensation du secteur contreviendrait au droit européen. Les États membres sont tenus de veiller à l'absence de surcompensation.

Si un cadre existe pour un contrôle *ex ante* à l'opération[111], le ministère chargé du logement a engagé des travaux méthodologiques depuis plusieurs années pour un contrôle *ex post*. **L'ANCOLS a en charge[112] le contrôle de l'absence de surcompensation dans les organismes de logement social.**

Le conseil d'administration de l'ANCOLS a délibéré en date du 23 janvier 2019 sur la méthode de vérification de l'absence de surcompensation dans les organismes de logement social[113].

La méthode de vérification telle que présentée dans la délibération comporte deux étapes :

- le diagnostic préliminaire sur la base des états financiers et comptables ;
- le diagnostic complémentaire sur la base d'un examen approfondi.

La situation de surcompensation est établie sur la base de plusieurs indicateurs :

- un indicateur de marge d'exploitation (EBE/CA net des charges récupérables) ;
- un indicateur de rendement de l'actif (résultat net comptable / immobilisations brutes nettes de l'endettement).

Tout organisme appartenant de façon cumulative au quatrième quartile pour les deux indicateurs fera l'objet d'un examen approfondi lors des 18 premiers mois d'application de la méthode. Les seuils d'identification des organismes en situation de surcompensation pourront être ajustés en fonction des résultats.

**Toutefois, l'ANCOLS ne met toujours pas en œuvre ce contrôle de l'absence de surcompensation.** La Cour des comptes avait souligné le risque juridique et financier pour l'État par référé en date du 3 décembre 2018, intitulé *Les lacunes du contrôle de conformité au droit européen des aides publiques au logement social*. La Cour alertait alors sur l'absence de méthodologie approuvée par le conseil d'administration. Or si une méthodologie a bien été validée par le conseil d'administration de l'ANCOLS, elle n'est toujours pas mise en œuvre.

En 2022, 71 OLS seraient en surcompensation pour un montant de 60 M€[114]. Avec la hausse du TLA, le nombre d'organismes concernés devrait être moins important en 2023-2024.

---

[110] Conformément à la décision n°2012/21/UE de la Commission européenne en date du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 6 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG).

[111] Cf. note technique actualisée relative aux hypothèses macro-économiques à retenir dans les simulations d'équilibre des opérations locatives sociales en date du 23 juillet 2025.

[112] En application du I. 1° c) de l'article L. 342-2 du CCH.

[113] Délibération n°2019-09.

[114] Source : *Direction générale du Trésor.*

**La mission recommande que ce contrôle soit mis en place, à des fins de conformité au droit européen, ainsi que pour favoriser la circulation des capitaux au sein du secteur** en empêchant la constitution d'excédents chez certains bailleurs du fait d'une surcompensation. Afin de faciliter cette circulation des capitaux, les surcompensations identifiées par l'ANCOLS pourraient être reversées au FNAP**.**

**<u>Proposition n° 8</u> : Mettre en œuvre le contrôle ex-post de l'absence de surcompensation et reverser les sommes éventuellement perçues au FNAP *[ANCOLS]*.**

# 6. La PEEC a vocation à contribuer au financement du logement social, bien que son objet se soit diversifié et que son modèle économique soit remis en cause par un recours récent et massif à l'emprunt par ALS

## 6.1. Les employeurs contribuent au financement du logement *via* la PEEC, collectée par ALS et dont les orientations d'emplois font l'objet d'un dialogue avec l'État

**La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) vise à assurer le lien entre l'emploi et le logement des salariés.** Créée à l'initiative du patronat et des syndicats du Nord, elle a connu plusieurs évolutions :

- généralisation de la PEEC par la loi du 21 décembre 1953 instaurant le « 1 % logement » et rendant la PEEC obligatoire ;
- réduction progressive du taux de prélèvement de 1 % à 0,45 % de la masse salariale (taux en vigueur depuis 1992) ;
- évolution du seuil d'assujettissement des entreprises (de 10 à 20 salariés en 2005 puis relèvement du seuil à 50 salariés en 2020[115]) ;
- réorganisation de la collecte de la PEEC avec la création d'Action Logement Services (ALS) comme unique collecteur depuis 2016[116]. Depuis cette date, Action Logement Groupe est une association[117] composée de deux entités principales : ALS[118], branche financière du groupe chargée de la collecte et de l'emploi de la PEEC et Action Logement Immobilier (ALI)[119], filiale immobilière du groupe[120].

La PEEC prend la forme d'un prélèvement obligatoire, prévu à l'article 235 bis du code général des impôts. Les employeurs peuvent payer la PEEC soit en investissant directement en faveur du logement de leurs salariés, soit en versant 0,45 % de leur masse salariale de l'année précédente à Action Logement Services (ALS), sous forme de prêts sans intérêts ou subventions. **La possibilité pour les entreprises de payer la PEEC sous forme de prêts, ou sous forme d'investissements en nature, distingue la PEEC d'autres types de prélèvements obligatoires.**

Les relations entre l'État et le groupe Action Logement quant à l'emploi de la PEEC sont régies par **une convention quinquennale**. L'article L.313-3 du CCH prévoit que cette convention, établie pour cinq ans et publiée au Journal officiel, fixe la nature et les règles d'utilisation des emplois ainsi que les enveloppes minimales et maximales consacrées à chaque emploi ou catégorie d'emplois.

---

[115] Article L.313-1 du CCH modifié par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

[116] Ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

[117] Article L.313-18 du CCH.

[118] Article L.313-19 et suivants du CCH.

[119] Article L.313-20 et suivants du CCH.

[120] Les bailleurs sociaux du groupe ALI sont des ESH.

Enfin, l'ANCOLS est chargée d'évaluer la contribution de la PEEC aux différentes catégories d'emplois prévues par la loi et déclinées dans les conventions quinquennales[121] ainsi que de publier annuellement les données statistiques et financières relatives à la PEEC[122] sous forme d'un « *rapport annuel et statistique et financier* ».

## 6.2. L'exécution des dernières conventions quinquennales (2018-2022 et 2023-2027) est marquée par un recours à l'emprunt et un développement des emplois, dont l'intérêt public est variable

**L'exécution de la convention quinquennale 2018-2022 modifiée est marquée par un fort dynamisme des dépenses à compter de 2020 avec pour conséquence un excédent des emplois sur les ressources hors emprunt** (cf. tableau 23). Cela témoigne selon l'ANCOLS de la « *dynamique volontariste insufflée par les engagements pris par Action Logement à travers les avenants à la convention quinquennale* »[123]. Le déséquilibre des emplois par rapport aux ressources en cumulé sur la période de la convention, n'a, selon l'ANCOLS, pas remis en cause la soutenabilité du modèle économique de la PEEC, car « *ALS disposait de ressources suffisantes générées par une sous-consommation des ressources nées antérieurement* ».

**Tableau 23 : Ressources et emplois de la PEEC (en M€)**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Cumulé 2018/2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Total des ressources (hors emprunt)** | **2 921** | **2 937** | **2 986** | **2 623** | **2 715** | **14 181** |
| Emplois convention quinquennale | 2 452 | 2 121 | 2 247 | 2 790 | 3 160 | 12 770 |
| *dont concours personnes morales* | *1 199* | *1 008* | *1 205* | *1 262* | *1 787* | *6 460* |
| *dont concours personnes physiques* | *618* | *479* | *438* | *1 069* | *980* | *3 585* |
| *dont concours politiques publiques nationales* | *635* | *634* | *604* | *459* | *393* | *2 725* |
| Emplois PIV | N.A. | N.A. | 1 741 | 2 870 | 1 237 | 5 848 |
| *dont concours personnes morales* | *N.A.* | *N.A.* | *909* | *1 315* | *752* | *2 977* |
| *dont concours personnes physiques* | *N.A.* | *N.A.* | *532* | *1 255* | *185* | *1 971* |
| *dont concours politiques publiques nationales* | *N.A.* | *N.A.* | *300* | *300* | *300* | *900* |
| Emplois aides COVID | N.A. | N.A. | 25 | 19 | -1 | 43 |
| Emplois FNAL | N.A. | N.A. | 500 | 1 000 | 0 | 1 500 |
| **Total des emplois** | **2 452** | **2 121** | **4 513** | **6 678** | **4 397** | **20 161** |
| **Solde ressources/emplois** | **469** | **816** | **-1 527** | **-4 055** | **-1 682** | **-5 980** |

*Source : ANCOLS, RASF 2022.*

**Toutefois, la pérennité du modèle économique de la PEEC doit être interrogée au regard des évolutions prévues dans la convention 2023-2027 et des résultats des deux premières années d'exécution.** La convention prévoit des dépenses qui demeurent dynamiques (14,4 Md€ par rapport au 12,8 Md€ de réalisé sur le périmètre initial de la convention précédente) et supérieures aux ressources hors emprunt (cf. tableau 24).

**Tableau 24 : Emplois et ressources prévisionnels de la convention quinquennale 2023-2027**

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Cumulé 2023-2027 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Emplois politiques nationales** | **1 233** | **1 259** | **889** | **999** | **915** | **5 295** |
| dont ANRU | 674 | 850 | 680 | 790 | 806 | 3 800 |
| dont FNAP | 300 | 150 | 0 | 0 | 0 | 450 |
| dont ACV | 250 | 250 | 200 | 200 | 100 | 1 000 |

[121] En application du 2° a) de l'article L.342-2 du CCH.

[122] En application du 4° de l'article L.342-2 du CCH.

[123] *Source : ANCOLS, RASF 2022.*

| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Cumulé 2023-2027 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| dont ANIL-ADIL | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 45 |
| **Emplois personnes morales** | **1 097** | **1 071** | **1 091** | **1 106** | **1 110** | **5 475** |
| dont fonds propres et subventions aux OLS | 255 | 260 | 260 | 260 | 265 | 1 300 |
| dont fonds propres aux organismes de logement intermédiaire | 70 | 80 | 80 | 85 | 85 | 400 |
| dont AFL | 120 | 120 | 140 | 150 | 170 | 700 |
| dont prêts LLS | 440 | 400 | 400 | 400 | 390 | 2 030 |
| dont prêts LLI | 50 | 40 | 40 | 40 | 30 | 200 |
| dont prêts DROM | 152 | 157 | 157 | 157 | 157 | 780 |
| dont innovation - ingénierie territoriale | 10 | 14 | 14 | 14 | 13 | 65 |
| **Emplois personnes physiques** | **836** | **703** | **704** | **713** | **714** | **3 670** |
| dont accession et travaux | 500 | 375 | 375 | 375 | 375 | 2 000 |
| dont mobilité | 180 | 165 | 165 | 170 | 170 | 850 |
| dont VISALE | 111 | 100 | 100 | 104 | 105 | 520 |
| dont aide aux salariés en difficulté | 45 | 63 | 64 | 64 | 64 | 300 |
| **Total emplois** | **3 166** | **3 033** | **2 684** | **2 818** | **2 739** | **14 440** |
| **Ressources nettes** (hors emprunt) | **3 166** | **2 967** | **2 517** | **2 558** | **2 572** | **13 780** |
| dont collecte brute | 1 875 | 1 966 | 2 052 | 2 119 | 2 184 | 10 196 |
| dont retours de prêts | 1 321 | 1 360 | 1 338 | 1 350 | 1 343 | 6 712 |
| dont autres | -30 | -359 | -873 | -911 | -955 | -3 128 |

*Source : Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement en date du 16 juin 2023.*

**En outre, les deux premières années d'exécution sont marquées par une réalisation des recettes en deçà du prévisionnel** (cf. tableau 25). En cumulé sur la période de la convention, les prévisions de recettes actualisées conduisent à une baisse des ressources globales de 1,3 Md€ répartis entre 464 M€ sur la collecte et 805 M€ sur les retours de prêts. Les prévisions actualisées font état d'un déficit cumulé de 584 M€ sur 2025-2027 du fait de la baisse des ressources et du maintien du niveau des emplois (*source DHUP*).

Les éléments d'explication sur les écarts entre la prévision de la convention et le réalisé fournis à la mission sont de trois ordres :

- **les effets de la loi PACTE n'ont pas été bien anticipés dans les prévisions de recettes d'ALS en 2023**, conduisant à réviser le modèle de prévision au cours de l'année 2024. Les modifications apportées par la loi PACTE, à savoir le relèvement du seuil d'éligibilité des entreprises assujetties à la PEEC incluant une période transitoire de cinq années pour les entreprises n'ayant pas été éligibles en 2019, a conduit à modifier durablement l'assiette de prélèvement de la PEEC, avec une contraction plus importante qu'anticipée (période de transition de cinq ans insuffisamment prise en compte, effet comportemental lié à l'effet de seuil, etc.) En pratique, cette réforme a pour conséquence directe d'exclure du champ d'éligibilité de la PEEC, pour plusieurs années, un certain nombre d'entreprises dont le nombre de salariés fluctue autour des 50 salariés. La révision du modèle de prévision réalisée par ALS en 2024 est qualifiée de satisfaisante par les administrations dans la mesure où il a été indiqué à la mission que les recettes au titre de 2024 observées en janvier 2025 ont été correctement anticipées ;
- **la conjoncture a eu un impact négatif sur les recettes de la PEEC en 2024, un impact qui devrait se poursuivre en 2025** :
  - le contexte macro-économique dégradé, par le biais notamment de l'accroissement du nombre de défaillances d'entreprises constaté en 2024, qui participe à la baisse de la collecte. Cette dynamique pourrait par ailleurs s'accentuer pour les exercices 2025 et 2026 ;

- la baisse significative des retours de prêts (cf. encadré 8), qui s'explique notamment par le maintien élevé des taux bancaires. Les remboursements anticipés des personnes morales et personnes physiques ont ainsi fortement chuté sous l'effet taux TLA qui réduit le montant des échéances à double révisabilité (cf. encadré 3).

- **le caractère optimiste de la prévision de ressources de la PEEC** retenue pour fonder l'équilibre de la convention quinquennale. Les prévisions fixées dans la convention quinquennale correspondent aux prévisions d'Action Logement sans que les administrations aient pu les contre-expertiser dans le contexte de négociation de la convention.

**Tableau 25 : Réalisé 2023-2024 et écart par rapport au prévisionnel de la convention quinquennale 2023-2027**

| | Réalisé 2023 | Écart au prévisionnel | Réalisé 2024 | Écart au prévisionnel |
|---|---|---|---|---|
| **Emplois politiques nationales** | **1 167** | **-66** | **1 377** | **118** |
| dont ANRU | 674 | 0 | 1 000 | 150 |
| dont FNAP | 300 | 0 | 150 | 0 |
| dont ACV | 184 | -66 | 218 | -32 |
| dont ANIL-ADIL | 9 | 0 | 9 | 0 |
| **Emplois personnes morales** | **1 325** | **228** | **1 302** | **231** |
| dont fonds propres et subventions aux OLS | 366 | 111 | 347 | 87 |
| dont fonds propres aux organismes de logement intermédiaire | 70 | 0 | 160 | 80 |
| dont AFL | 200 | 80 | 140 | 20 |
| dont prêts LLS | 455 | 15 | 407 | 7 |
| dont prêts LLI | 60 | 10 | 63 | 23 |
| dont prêts DROM | 165 | 13 | 171 | 14 |
| dont innovation - ingénierie territoriale | 9 | -1 | 14 | 0 |
| **Emplois personnes physiques** | **1 008** | **172** | **648** | **-55** |
| dont accession et travaux | 682 | 182 | 453 | 78 |
| dont mobilité | 236 | 56 | 94 | -71 |
| dont VISALE | 50 | -61 | 63 | -37 |
| dont aide aux salariés en difficulté | 40 | -5 | 38 | -25 |
| **Total emplois** | **3 500** | **334** | **3 327** | **294** |
| **Collecte brute** | **1 819** | **-56** | **1 910** | **-56** |
| **Retours de prêts** | **1 167** | **-154** | **1 162** | **-198** |

*Source : Mission d'après les données transmises par Action Logement.*

**Encadré 8 : Les retours de prêts**

Les retours de prêts résultent d'emplois antérieurs au titre de la PEEC et concernent les retours de prêts aux personnes morales et aux personnes physiques. Les retours de prêts aux personnes morales comprennent tous les remboursements de prêts accordés quelles que soient la nature et la durée du prêt, qui peut atteindre 30 ans avec des différés de remboursement jusqu'à 20 ans s'ils sont destinés aux bailleurs sociaux. Quant aux retours de prêts relatifs aux personnes physiques, ils concernent majoritairement les remboursements de prêts accordés pour l'accession à la propriété.

*Source : ANCOLS.*

### 6.2.1. ALS a eu significativement recours à l'emprunt depuis 2019

**S'agissant des ressources, la période récente est marquée par un recours à l'emprunt à compter de 2019**. Cette dynamique engagée sur la période de la convention 2018-2022 (avec 5 Md€) se poursuit dans le cadre de la nouvelle convention 2023-2027 (3,3 Md€ de prévu dans la convention, 2,7 Md€ déjà réalisé), cf. graphique 29.

En détail, les ressources de la PEEC sur la durée de la convention 2018-2022, se répartissent de la manière suivante :

- **collecte pour 8Md€.** L'ANCOLS observe une baisse de la collecte brute depuis 2018 sous les effets de la loi PACTE notamment qui réhausse le seuil d'assujettissement à 50 salariés. Le nombre d'entreprises assujetties a diminué de 62 % entre 2019 et 2020[124];
- **retours de prêts pour 6,2 Md€** ;
- **emprunt pour 5 Md€.** L'emprunt devient la ressource la plus importante en 2021 et 2022. ALS, seule entité du groupe à pouvoir contracter des emprunts, ne peut s'endetter que pour le financement des emplois de la PEEC[125].

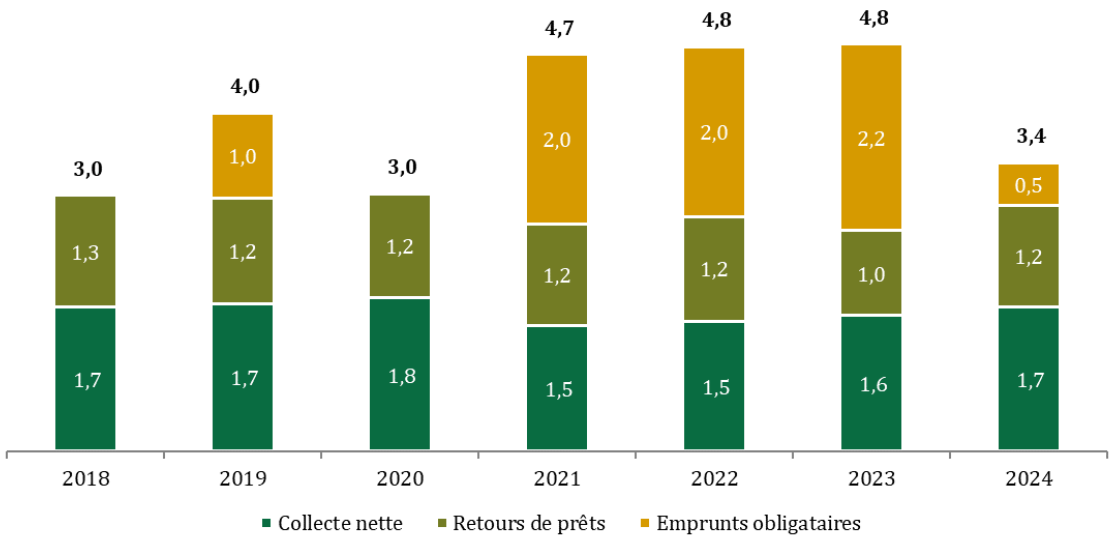
**Sur les deux premières années d'exécution de la convention 2023-2027, les recettes réalisées ont été inférieures au prévisionnel** :

- **collecte pour 3,3 Md€** : soit un montant inférieur de 56 M€ par rapport au prévisionnel en 2023 et en 2024 ;
- **retours de prêts pour 2,2 Md€** : soit un montant inférieur de 154 M€ en 2023 et de 198 M€ en 2024 par rapport au prévisionnel ;
- **emprunt pour 2,7 Md€** sur les 3,3 Md€ autorisés par la convention.

[124] 45 607 entreprises assujetties en 2020 contre 120 601 en 2019. *Source : ANCOLS, RASF 2022.*

[125] Article L.313-3 du CCH.

**Graphique 29 : Ressources de la PEEC (en Md€)**




*Source : ANCOLS, RASF 2022 pour 2018-2022 et rapports d'activités d'Action Logement pour 2023-2024.*

Au total, Action Logement a émis pour 7,7 Md€ d'emprunt sur la période étudiée par la mission, dont le remboursement n'apparait pas dans la convention quinquennale actuelle. Un différé d'amortissement a décalé le début du remboursement de ces emprunts à la convention quinquennale qui commencera en 2028. **Le remboursement à venir de ces emprunts préempte l'utilisation de la PEEC qui sera collectée dans le futur.**

### 6.2.2. Les emplois de la PEEC sont marqués par un fort dynamisme à compter de 2020 et un élargissement des politiques financées

**S'agissant des emplois, l'année 2020 marque un tournant, avec un fort dynamisme des dépenses et des emplois supérieurs aux ressources hors emprunt**.

Cette évolution a un impact en trésorerie puisque l'ANCOLS relève une baisse de la trésorerie consolidée du groupe (de 8,9 Md€ en 2019 à 6,3 Md€ en 2022) et une baisse de la part de la trésorerie d'ALS dans la trésorerie consolidée (de 63 % à 44 % sur la même période).

En détail, les emplois de la PEEC sur la durée de la convention 2018-2022 se répartissent de la manière suivante :

- **personnes morales** : 9,4 Md€ ;
- **personnes physiques** : 5,6 Md€. L'ANCOLS souligne la progression des emplois aux personnes physiques en particulier du fait du dispositif de prêts à l'accession (198,6 M€ en 2020 à 707,4 M€ en 2022) ;
- **politiques publiques nationales** (nouveau programme de renouvellement urbain, programme action cœur de ville, fonds national d'aide au logement) : 5,1 Md€.

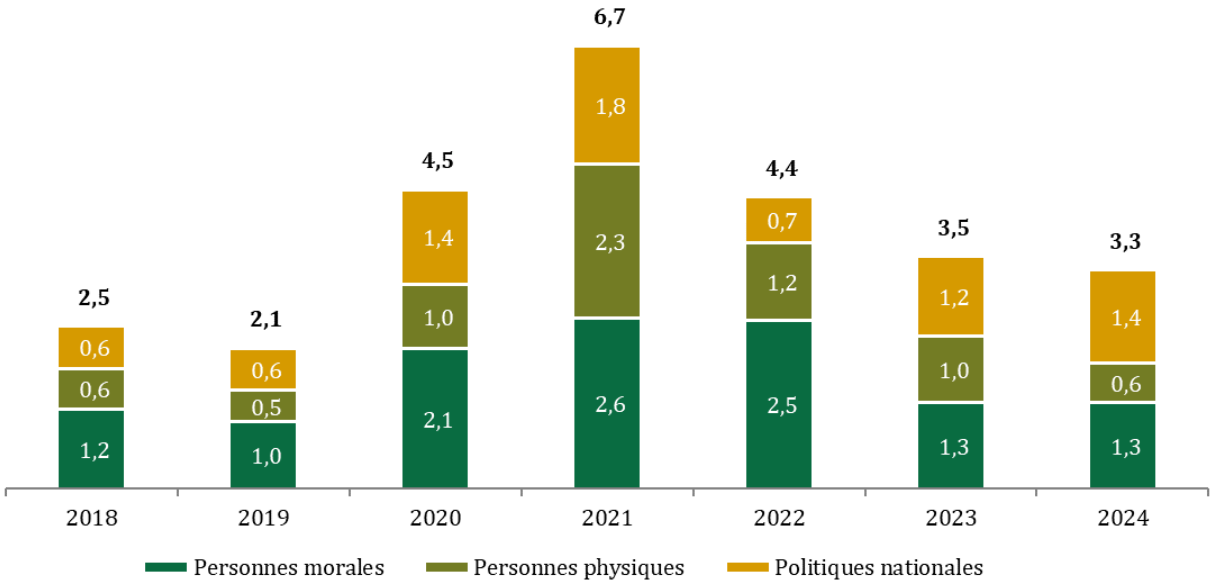
S'agissant de la convention 2023-2027, elle prévoit :

- une stabilité de la contribution aux politiques nationales par rapport à l'exécution de la convention précédente, avec 5,3 Md€ dont 3,8 Md€ au titre de l'ANRU ;

- **une baisse du financement aux personnes morales par rapport à la convention précédente :** les emplois prévus dans la convention 2023-2027 s'élèvent à 5,5 Md€ contre une exécution à 6,5 Md€ sur la durée de la convention précédente et à 9,4 Md€ si prise en compte des dépenses au titre du plan d'investissement volontaire (PIV) ;
- une stabilité du financement aux personnes physiques par rapport au seul périmètre de la convention quinquennale précédente, en baisse si prise en compte du PIV.

**Sur les deux premières années d'exécution de la convention 2023-2027, les emplois s'élèvent à 3,5 Md€ en 2023 et 3,3 Md€ en 2024, en baisse par rapport aux années les plus dynamiques de la convention précédente, mais ils demeurent à un niveau supérieur à avant 2020** (cf. graphique 30)**. De plus, la réalisation de ces emplois est supérieure au prévisionnel de 334 M€ en 2023 et de 294 M€ en 2024**. En 2023, les dépenses en faveur des personnes physiques pour l'accession et les travaux sont celles qui se sont le plus écarté des prévisions de la convention (+182 M€ par rapport au prévisionnel) alors que pour l'année 2024, la mission relève que les dépenses en fonds propres en faveur des organismes de logement intermédiaire ont doublé par rapport au prévisionnel.

**Graphique 30 : Emplois de la PEEC (en Md€)**




*Source : ANCOLS, RASF 2022 pour 2018-2022 et données d'Action Logement pour 2023-2024.*

## 6.3. La part de la PEEC destinée aux bailleurs sociaux représente de l'ordre de 30 % des emplois totaux, majoritairement par le biais de prêts, dont l'effet levier dans les opérations de production de logements sociaux semble limité

### 6.3.1. La part de PEEC dédiée aux bailleurs sociaux représente de l'ordre de 30 % des emplois totaux sur la période 2018-2022 et 27 % en 2024

**Sur le périmètre initial de la convention quinquennale, l'ANCOLS relève 3,5 Md€ de concours aux personnes morales destinés à la production de LLS. Ce montant cumulé représente 58 % des concours aux personnes morales et 28 % des emplois totaux de la convention.**

**Sur la part PIV, le soutien au logement locatif social (LLS) et à la production** correspond à l'axe VI « *Produire davantage de logements moins chers* » et représente un montant cumulé 2020/2022 de 1,5 Md€ soit 51 % des concours aux personnes morales sur le PIV et **26 % des emplois totaux du PIV**.

**À cette contribution directe aux bailleurs sociaux, il faut ajouter le financement au FNAP à hauteur de 1,15 Md€ sur la période** (250 M€ dans le cadre de la convention quinquennale et 900 M€ dans le cadre du PIV).

**L'ensemble de ces dépenses représente un financement total aux bailleurs de 6,15 Md€ sur la période 2018-2022 soit 31 % des emplois totaux.**

À titre de comparaison, sur le périmètre de la convention quinquennale, l'accession en faveur des personnes physiques représente 2,3 Md€ en cumulé sur la période soit 18 % des emplois totaux. Sur le périmètre du PIV, le montant en faveur des personnes physiques pour l'adaptation du parc privé (travaux de rénovation et adaptation logement à vieillesse et dépendance) représente le même montant que celui à destination du LLS (1,5 Md€). **Le PIV matérialise une multiplication des champs d'intervention d'Action logement sans impact direct sur le lien emploi / logement.**

**S'agissant de la convention 2023-2027, elle prévoit que le financement aux bailleurs sociaux s'élève à 3,8 Md€ soit 26 % des emplois totaux :**

- les prêts LLS représente 2 Md€, soit 14 % des emplois prévisionnels ;
- les fonds propres et subventions aux OLS représente 1,3 Md€, soit 9 % des emplois prévisionnels ;
- le financement au FNAP représente 450 M€, soit 3 % des emplois prévisionnels.

En 2024, le montant total alloué aux bailleurs sociaux s'élève à 904 M€, dont 407 M€ de prêts, 347 M€ de subventions, fonds propres et titres participatifs et 150 M€ de contribution au FNAP, soit 27 % des emplois totaux.

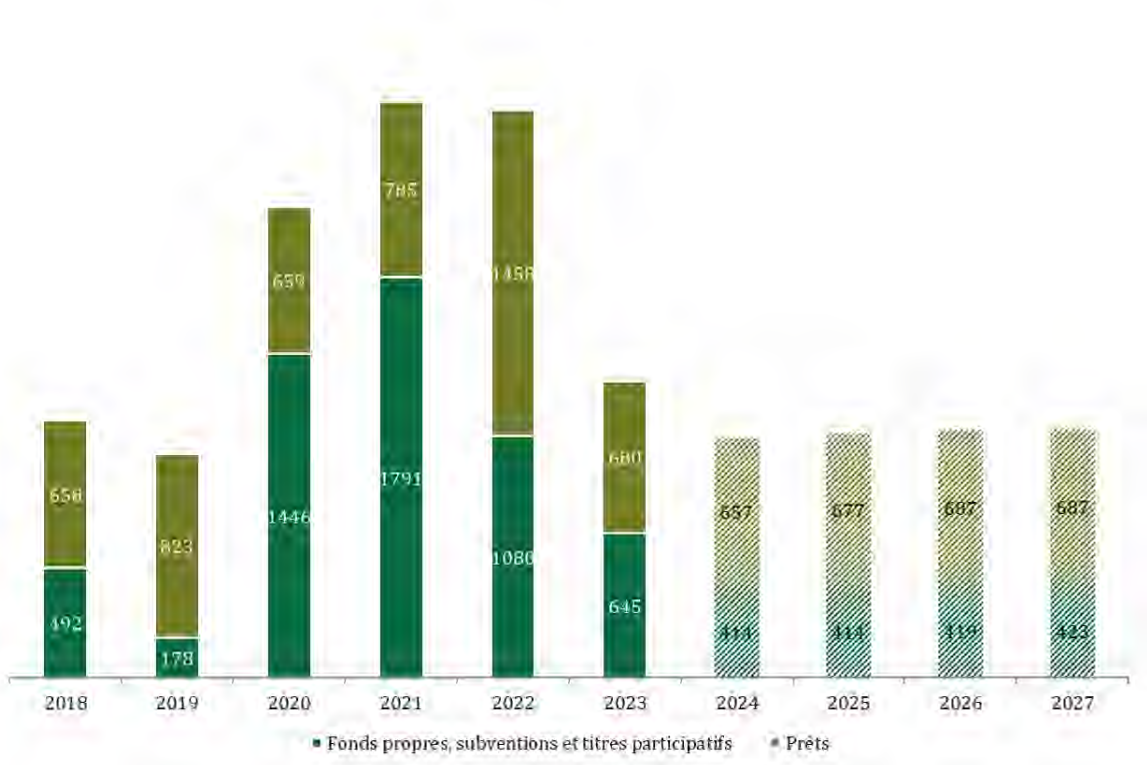
**Au-delà du montant dédié au logement social, les modalités de financement interrogent**. **En effet, la mission constate que la modalité principale d'intervention auprès des personnes morales est le prêt au détriment de l'intervention par le biais de subventions**. À l'exception de 2020 et 2021, années marquées par l'exécution du PIV (2 Md€ de dotations en fonds propres pour l'exécution du PIV, soit 68 % de l'intervention auprès des personnes morales), les prêts représentent entre 51 % (en 2023) et 82 % (en 2019) des concours aux personnes morales. Le montant prévisionnel de financement aux personnes morales par le biais de prêt représente 62 % du financement total aux personnes morales prévue pour les annuités 2025-2027 de la convention en vigueur (cf. graphique 31). **Or, la mission considère que les subventions sont à valoriser dans la mesure où elles ont un caractère complémentaire aux autres aides du secteur** (prêts de la Banque des territoires notamment qui est une ressource non limitée pour les bailleurs).

**Enfin, s'agissant de l'impact des aides d'ALS sur la production de logement social,** pour l'année 2023, l'ANCOLS évalue que le prêt apporté par Action Logement Services représente en moyenne environ 4 % du financement de l'opération[126].

Sur la base des données issues du système d'information SIAP, la mission constate que la part des prêts d'AL dans le financement des opérations agréées se situe entre 7 % et 9 % du financement total d'une opération depuis 2018.

[126] *Source : ANCOLS, Projet de RASF 2023.*

**Graphique 31 : Financement aux personnes morales (en M€, exécuté pour 2018-2023 et prévisionnel pour 2024-2027)**




*Source : ANCOLS, RASF 2022 et rapport provisoire 2023 ; Convention quinquennale 2023-2027.*

### 6.3.2. La répartition des emplois de la PEEC entre les bailleurs sociaux doit être un point d'attention

**En cumulé sur la période 2018-2022, les personnes morales ont bénéficié de 9,4 Md€ de financement (cf. tableau 26), dont :**

- **6,0 Md€ pour les entités du groupe Action Logement, soit 64 % des emplois aux personnes morales.** La principale modalité d'intervention est la dotation en fonds propres pour 3,7 Md€ soit 61 % du financement aux entités du groupe ;
- **3,3 Md€ pour les entités extérieures au groupe, soit 35 % des emplois aux personnes morales.** La principale modalité d'intervention est les prêts pour 2,4 Md€ soit 73 % du financement aux entités hors groupe. Les interventions auprès des entités hors groupes bénéficient pour 1,3 Md€ à des ESH et pour 1 Md€ à des OPH.

**Tableau 26 : Répartition par bénéficiaire et modalités d'intervention des financements en faveur des personnes morales (en Md€)**

| | Cumulé 2018-2022 |
|---|---|
| Prêts | 1,9 |
| Dotations en fonds propres | 3,7 |
| Subventions | 0,4 |
| **Groupe Action logement** | **6,0** |
| Prêts | 2,5 |
| Dotations en fonds propres | 0,0 |
| Titres participatifs | 0,1 |
| Subventions | 0,8 |
| **Hors groupe Action logement** | **3,3** |

| | Cumulé 2018-2022 |
|---|---|
| Non ventilé | 0,1 |
| **Total personnes morales** | **9,4** |

*Source : ANCOLS, RASF, 2022.*

**Le financement en faveur des entités du groupe Action Logement est particulièrement marqué sur le seul PIV.** Sur 3 Md€ de financement aux personnes morales, 82 % bénéficie au groupe AL et 18 % hors groupe[127].

Cette tendance se poursuit dans le cadre de la convention en vigueur, puisqu'en 2023, plus de 70 % des aides aux personnes morales engagées ont bénéficié à des filiales du groupe Action Logement[128].

Ce constat conduit l'ANCOLS à formuler la recommandation suivante : « *financer en priorité les entités présentant des besoins avérés de financement pour la production de logements et en particulier celles présentant une structure financière fragile et ce, indépendamment de leur appartenance au groupe AL* »[129].

## 6.4. La mission documente des mesures allant dans le sens d'une optimisation des moyens de la PEEC, d'un renforcement du pilotage et du contrôle par l'État et d'une décentralisation

S'agissant de la PEEC, la mission documente des mesures de trois ordres :

- **optimiser les moyens de la PEEC en réorientant les emplois jugés non pertinents vers les impasses budgétaires de l'État (FNAP, ANRU), vers le FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS :**
  - **sur le financement aux personnes physiques** : si le dispositif Visale fait l'objet d'évaluation positive confirmant son utilité sociale, les autres aides (mobilité, accession, travaux) font l'objet de critique pour leur absence de ciblage clair ou de critères de performance et du fait de doublons avec d'autres aides de l'État comme le PTZ ou les dispositifs portés par l'ANAH. En particulier, le **prêt à l'accession et aux travaux**, à destination des particuliers, a *« un impact faible »* sur les plans de financement et l'accession à la propriété et a une utilité sociale *« perfectible »*[130]. Ce dispositif n'est pas ciblé sur les catégories les plus sociales. Sur la période 2019-2023, 52 % des ménages bénéficiaires avaient des revenus supérieurs à la médiane, et 26 % avaient des revenus les classant parmi les 30 % les plus aisés. La ligne accession/travaux doit représenter 375 M€ en 2026 d'après la convention quinquennale ;
  - **sur le financement aux personnes morales** :
    - dans un contexte d'épargne abondante, les prêts d'ALS apparaissent redondants avec l'offre de la Banque des territoires et l'effet levier des prêts d'ALS semble faible. La ligne prêts au logement social représente 400 M€ en 2026 ;
    - de même le financement, par le biais de prêt, au logement intermédiaire est redondant avec l'offre de la Banque des territoires. La ligne représente 40 M€ prévu en 2026 ;

[127] *Source : ANCOLS, RASF, 2022.*

[128] *Source : ANCOLS, Projet de RASF 2023.*

[129] *Source : ANCOLS, RASF, 2022.*

[130] *Source : Projet de rapport annuel statistique et financier pour l'exercice 2023 concernant la PEEC, ANCOLS.*

L'ensemble de ces lignes représente une enveloppe globale de 815 M€. Une réorientation de la totalité de l'enveloppe de prêts aux bailleurs (soit 435 M€) et de 50 % de l'enveloppe accession/travaux (188 M€) représente un rendement de 628 M€.

Cette mesure implique de renégocier la convention quinquennale 2023-2027 avec Action logement et de supprimer la possibilité pour les entreprises de s'acquitter de la PEEC sous forme de prêts.

- **renforcer le contrôle de l'État sur les emplois de la PEEC :**
  - l'ANCOLS assure la production annuelle de données statistiques et financières relatives à la PEEC. Toutefois, le rapport correspondant ne comprend aucune information relative à la projection financière d'ALS. Cette programmation apparaît pourtant essentielle pour vérifier le respect de la trajectoire fixée par la convention quinquennale, et au-delà l'impact du remboursement des emprunts obligataires souscrits par ALS depuis 2019. La mission recommande qu'ALS transmette ces informations à l'ANCOLS, dans la perspective de son rapport 2025 sur la PEEC ;

**<u>Proposition n° 9</u> : Transmettre la projection financière d'ALS à l'ANCOLS, dans la perspective du rapport annuel statistique et financier de la PEEC, afin de s'assurer du respect de la trajectoire fixée par la convention quinquennale *[ALS]***

- **engager la réflexion sur une organisation qui va vers plus de décentralisation.** Une part de la PEEC pourrait être déléguée au niveau des EPCI en leur affectant une part de la PEEC collectée sur un territoire si elles remplissent les conditions pour être autorités organisatrices de l'habitat (AOH, cf. encadré 9). Cette mesure aurait vocation à fournir un guichet unique de financement aux bailleurs. Elle pourrait prendre la forme suivante :
  - la collecte demeurerait au niveau d'ALS qui reverserait une part de la PEEC collectée sur son territoire (entre 45 % et 75 % du montant collecté) à l'AOH ;
  - pour le financement exclusif d'OLS par la voie de subvention ;
  - le CCH devrait être modifié pour préciser les compétences des AOH et prévoir une convention entre l'AOH et ALS.

**Encadré 9 : Les autorités organisatrices de l'habitat**

Le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH) a été introduit par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS). Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut être reconnu comme AOH par arrêté du préfet et après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement. Quatre conditions doivent être remplies par l'EPCI :

- disposer d'un programme local de l'habitat ;
- disposer d'un plan local d'urbanisme intercommunal ;
- avoir conclu une convention intercommunale d'attribution ;
- être délégataire des aides à la pierre.

Les compétences des AOH sont les suivantes :

- elles sont consultées par les services de l'État sur les modifications en matière de zonages (investissement locatif) ;
- elles sont signataires des conventions d'utilité sociale des organismes possédant au moins 5 % des logements du parc social situé dans son ressort territorial ;
- elles peuvent orienter la reconstitution des logements démolis dans une opération de renouvellement urbain vers les communes déficitaires en LLS.

*<u>Source</u> : Mission d'après l'article L.301-5-1-3 du CCH.*

## 7. Synthèse des propositions

**Proposition n° 1 : Renforcer la portée des contrôles de l'ANCOLS sur les coûts de gestion en réalisant un suivi régulier pour les bailleurs présentant des coûts de gestion au-delà de la norme de référence [*ANCOLS / DHUP*]**

**Proposition n° 2 : Réaliser un bilan complet des mouvements de fusion et regroupement intervenus dans le cadre de la loi ELAN et disposer d'une base de données commune aux différentes administrations *[DHUP / CGLLS / ANCOLS]***

**Proposition n° 3 : Supprimer les exceptions prévues par la loi ELAN pour que l'ensemble des organismes de moins de 12 000 logements soient, au moins, membres d'une SAC *[DHUP]***

**Proposition n° 4 : Renforcer les SAC afin de réaliser des gains d'efficience tangibles pour le compte de leurs membres, *via* :**

- **l'approfondissement de leurs compétences existantes ;**
- **l'accroissement du périmètre de leurs compétences obligatoires, en particulier en matière de vente *[DHUP]* ;**
- **le contrôle des gains d'efficience réalisés par le biais des SAC *[ANCOLS]*.**

**Proposition n° 5 : Favoriser le développement d'activités hors SIEG par les bailleurs sociaux, en veillant à ce que ces activités soient financées exclusivement par des capitaux ne relevant pas du SIEG *[DHUP, ANCOLS]*.**

**Proposition n° 6 : En dehors des QPV, veiller à l'absence de reports de charge des collectivités territoriales et de l'État vers les bailleurs *[Préfets, ANCOLS]*.**

**Proposition n° 7 : Préparer la prochaine génération des CUS, en lien avec les EPCI concernés, afin de favoriser leur territorialisation et leur opérationnalité *[DHUP]* :**

- **laisser une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour définir les indicateurs pertinents en fonction des territoires, au-delà d'une série réduite d'indicateurs nationaux ;**
- **expliciter la transmission des plans à moyen terme des bailleurs sociaux aux services déconcentrés de l'État ;**
- **outiller les services déconcentrés et les bailleurs par un système d'information.**

**Proposition n° 8 : Mettre en œuvre le contrôle ex-post de l'absence de surcompensation et reverser les sommes éventuellement perçues au FNAP *[ANCOLS]*.**

**Proposition n° 9 : Transmettre la projection financière d'ALS à l'ANCOLS, dans la perspective du rapport annuel statistique et financier de la PEEC, afin de s'assurer du respect de la trajectoire fixée par la convention quinquennale *[ALS]***

# ANNEXE IV

# Étude comparative internationale

# TABLE DES MATIÈRES


**ANNEXE IV.A AUTRICHE**

**ANNEXE IV.B BELGIQUE**

**ANNEXE IV.C ESPAGNE**

**ANNEXE IV.D IRLANDE**

**ANNEXE IV.E PAYS-BAS**

**ANNEXE IV.F ROYAUME-UNI**

**ANNEXE IV.G SUÈDE**

# ANNEXE IV.A

# Autriche

SER de Vienne Vienne, le 12 septembre 2025

# Questionnaire de l'étude

# Étude comparative internationale sur le logement social

# AUTRICHE

*Les questions marquées de *** sont prioritaires.*

## Éléments locaux de contexte du pays questionné (principaux enjeux relatifs au marché du logement) :

L'Autriche se distingue en Europe par un parc locatif très important puisqu'en 2024, 44 % des ménages étaient locataires. Cette situation singulière résulte de la part du logement public, piloté notamment par des sociétés coopératives (*Wohnbaugenossenschaften*) et financé par des subventions des Länder et des municipalités. À Vienne, environ 60 % des habitants vivent dans des logements municipaux ou gérés par des sociétés coopératives d'intérêt public, ce qui contribue évidemment à la modération et à la stabilité des loyers.

Les loyers moyens toutes charges comprises s'élevaient à 9,80 EUR/m² par mois au deuxième trimestre 2024. Cette valeur moyenne masque en fait une double différenciation : entre types de baux d'une part (les nouveaux contrats de moins de deux ans s'élèvent à 11,80 EUR/m², tandis que les baux illimités plafonnent à 8,80 EUR/m²), et selon la zone géographique d'autre part. A Vienne par exemple, les loyers atteignent 22,50 EUR/m² dans le centre historique, alors qu'en périphérie ils descendent à 11,80 EUR/m². Le marché privé y est sous pression, comme dans toutes les grandes capitales européennes, mais le parc de logements publics stabilise les prix à l'échelle de la ville.

Le parc locatif est vaste (près de 1,8 million de logements loués), mais il fonctionne à deux vitesses : un secteur public/non lucratif qui amortit les tensions, et un secteur privé où la mobilité locative renchérit les prix. Les nouveaux baux, plus chers (près de la moitié des nouveaux baux sont des contrats de courte durée) alimentent une spirale haussière dans certaines zones. La demande reste soutenue, portée par la croissance démographique et l'attractivité de Vienne.

L'État combine une régulation de long terme et des mesures conjoncturelles. A l'occasion de son séminaire de rentrée, le 3 septembre 2025, le Gouvernement a par exemple décidé de plafonner les hausses de loyers à 1 % en 2026, et à 2 % en 2027 pour la majorité des baux. En parallèle, la loi sur le logement (*Mietrechtsgesetz*, MRG, adoptée en 1981 et plusieurs fois révisée depuis) encadre le calcul des loyers dans le secteur public. Les municipalités et coopératives continuent de construire régulièrement, offrant une alternative stable au marché privé.

*NB : Les réponses à ce questionnaire reflètent uniquement la situation à Vienne, dont la politique publique en matière de logement social est souvent citée comme exemple et inspire d'autres capitales.*

## Q1/- **Quel est le modèle de logement social adopté ?** (nature du modèle, critères d'éligibilité, part de la population éligible, éventuels objectifs de mixité, etc.)

Le modèle moderne viennois de logement social / abordable est le résultat d'une évolution centenaire qui a débuté dans les années 1920, sous le régime social-démocrate de la « Vienne rouge », et s'est poursuivie jusqu'en février 1934.

Au départ, il s'agissait d'une réponse à la situation considérée comme inhumaine du logement de la classe ouvrière et à la discrimination dont elle était victime à l'époque, ainsi qu'à la situation sociale et économique générale d'une société en déclin ou en reconstruction après la Première Guerre mondiale.

La vision sociale-démocrate de la société plaçait l'humanisme et le droit de chacun à un logement abordable au centre de l'élaboration des politiques.

Le modèle actuel de logement à Vienne reflète une **approche multidimensionnelle**, allant d'un modèle social inclusif de mixité sociale au développement économique, en passant par un modèle commercial sui generis pour ce qui concerne les associations de logement à but non lucratif et le développement urbain global, ainsi que, plus récemment, l'atténuation de la crise climatique. Tous ces éléments contribuent à une dynamique sociale positive et à une ville très agréable à vivre.

Allant bien au-delà de la lutte contre la pauvreté, cette politique multidimensionnelle fait **qu'environ 75 à 80 % des citoyens viennois sont éligibles au logement social/subventionné**, faisant de la politique du logement de Vienne un modèle sociétal et économique. Elle garantit, grâce au logement, une mixité sociale dans tous les quartiers rénovés ou nouvellement construits, ce qui constitue, selon la mairie de Vienne, le fondement de la stabilité sociale et de la paix, du développement économique et d'une dynamique sociétale positive. Elle met l'accent sur la qualité de vie et l'attractivité de l'environnement économique global. Grâce à sa dynamique d'innovation, elle fournit également des outils majeurs pour lutter contre la crise climatique au niveau local et, grâce à sa position de pionnière, au niveau européen.

### Q2/- **Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ?** La répartition des compétences est-elle source de débats ?

L'Autriche est un État fédéral composé de 9 provinces (les « Länder ») dotées de compétences législatives propres. Si l'échelon fédéral a la charge de définir le cadre juridique harmonisé en matière de politique du logement, la déclinaison de cette politique incombe aux Länder, de manière générale compétents pour le volet social. Par conséquent, les lois-cadres fédérales s'appliquent à tous les « Länder », comme la protection historiquement stricte des locataires par la loi sur les baux (« **Mietrechtsgesetz** – MRG »), la loi sur les logements à but non lucratif (« **Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz** – WGG ») ou la contribution salariale de 1 % partagée entre employeur et salarié et initialement réservée au logement (le Land de Vienne la considère toujours comme fléchée en faveur de la construction du logement).

D'autre part, les Länder ont leurs propres compétences législatives et fiscales, telles que le code de la construction, l'aménagement du territoire et la planification territoriale, et accordent des subventions pour la construction et la rénovation de logements, ainsi que des aides aux particuliers pour le paiement des loyers (« Wohnbeihilfe », allocation logement).

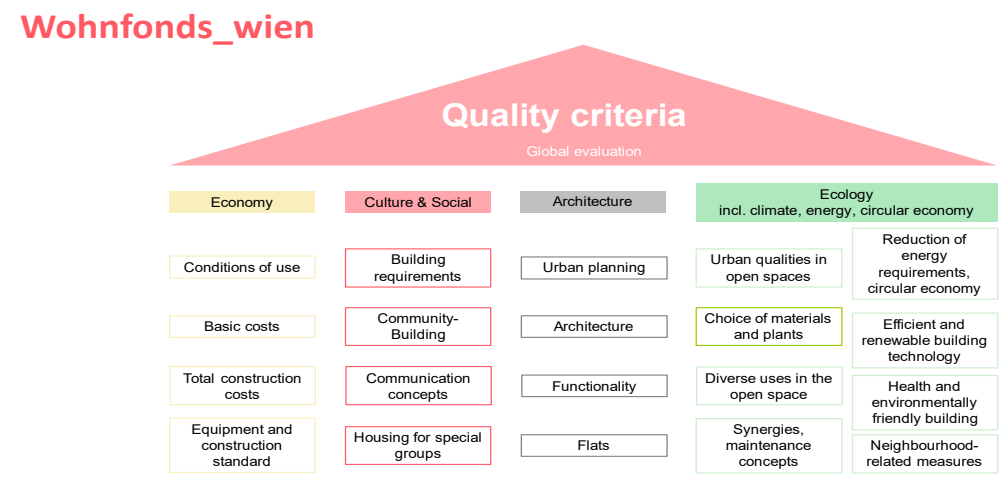
Au niveau fédéral, le gouvernement du Chancelier Stocker (conservateur) et du Vice-Chancelier Babler (social-démocrate), en place depuis mars 2025, a souhaité mettre l'accent sur les questions de logement en ajoutant le logement dans l'intitulé du nouveau **ministère fédéral du Logement, des Arts, de la Culture, des Médias et des Sports**, dirigé par le Vice-Chancelier Babler.

Vienne, pour sa part, a une longue tradition de politique institutionnalisée en matière de logement au sein du **groupe administratif dit « Geschäftsgruppe » « pour le logement, la construction de logements, la rénovation urbaine et les femmes »,** qui comprend huit départements et une série d'institutions dotées de mécanismes de surveillance institutionnelle et de contrôle démocratique.

L'une des principales institutions de ce type est le ***Wohnfonds_wien*** (Fonds pour le logement de Vienne), créé en 1984. Le **Wohnfonds_wien** est l'organe central chargé de la mise en œuvre du logement social à Vienne en ce qui concerne la construction et la rénovation.

Ses principales missions consistent à acquérir des terrains pour la construction de logements sociaux, à promouvoir les rénovations, à développer les quartiers urbains et à garantir les aides au logement.

Grâce à ses activités telles que les **concours de promoteurs immobiliers** et le **comité de qualité pour les grands et petits projets**, il garantit la gestion de la qualité et le développement de la qualité dans le domaine du logement social/abordable/subventionné. Dans ce cadre, le Wohnfonds_wien a appliqué le **modèle des quatre piliers** de la gestion de la qualité afin de garantir un niveau élevé de qualité dans les logements neufs.




*Source : MA 50, base sur wohnfonds_wien*

Une autre institution clé est ***Wiener Wohnen* (le service de gestion du logement viennois)**. *Wiener Wohnen* gère environ 220 000 appartements municipaux à Vienne. Outre les appartements, elle gère également 5 129 locaux commerciaux et plus de 47 000 emplacements de garage et de stationnement. Cela fait de *Wiener Wohnen* la plus grande société municipale de gestion immobilière en Europe.

Le ***Wohnservice Wien*** est la société municipale à but non lucratif qui offre des services de logement, des conseils en matière de logement et une assistance aux locataires.

Les **bureaux de rénovation urbaine** jouent un rôle clé dans la rénovation urbaine douce depuis 1974 et facilitent les interactions sociales dans les nouveaux quartiers (gestion de quartier).

Plus récemment, une institution de conseil à la rénovation au secteur privé nommée « ***Hauskunft*** » a été créée au sein du *Wohnfonds_wien*.

À ce titre, cette structure institutionnelle est bien intégrée dans le cadre institutionnel global de l'État fédéral ainsi que dans la ville-Land de Vienne.

Q3/- **Quelles sont les caractéristiques de la demande ?** (volume et grandes dynamiques de la demande, caractéristiques sociales, taux d'effort moyen social/privé, disparités territoriales, part de demandes non satisfaites, délais moyens des listes d'attente, éventuels dispositifs de priorisation, etc.)

Actuellement, environ 900 000 personnes vivent dans des logements publics ou subventionnés. 76 % des Viennois sont locataires, 13 % sont propriétaires d'appartements et 6 % sont propriétaires de maisons.

Ce n'est qu'avec la crise financière de 2008/2009 que l'investissement dans le logement privé est devenu plus intéressant pour un public plus large comme alternative à l'épargne bancaire. De plus, les investisseurs internationaux se sont de plus en plus intéressés au développement du logement privé.

Afin de contrer cette tendance problématique pour le développement social, Vienne a adopté une série de lois telles que le **contrat de développement urbain** (une possibilité de contrat de droit civil) en 2014/15 et **la catégorie d'utilisation des sols « logements subventionnés »** en 2018/19.

En outre, Vienne adapte constamment ses programmes de financement pour la construction de nouveaux logements et la rénovation de logements, augmentant ainsi le budget et la qualité (voir ci-dessous).

En conséquence, le secteur privé est beaucoup plus soumis à la pression du marché et fluctue davantage, tandis que le secteur de la construction de logements sociaux est plus stable et toujours attractif pour les investisseurs immobiliers locaux (même si contraint à des règles spéciales). Il est en outre le plus innovant et offre la meilleure qualité grâce à la **gestion de la qualité** et au **modèle des quatre piliers** dans les **concours de promoteurs immobiliers** organisés par le Wohnfonds wien.

Si la demande reste élevée, le vaste secteur du logement social a également une incidence sur les loyers dans le secteur privé. Cependant, le gouvernement fédéral prévoit de déposer un amendement à la loi relative aux baux des logements d'habitation pour porter la durée minimale d'un bail de 3 à 5 ans, ce qui pourrait conduire à un rétrécissement de l'offre sur le marché locatif privé.

### Mécanismes de priorisation possibles :

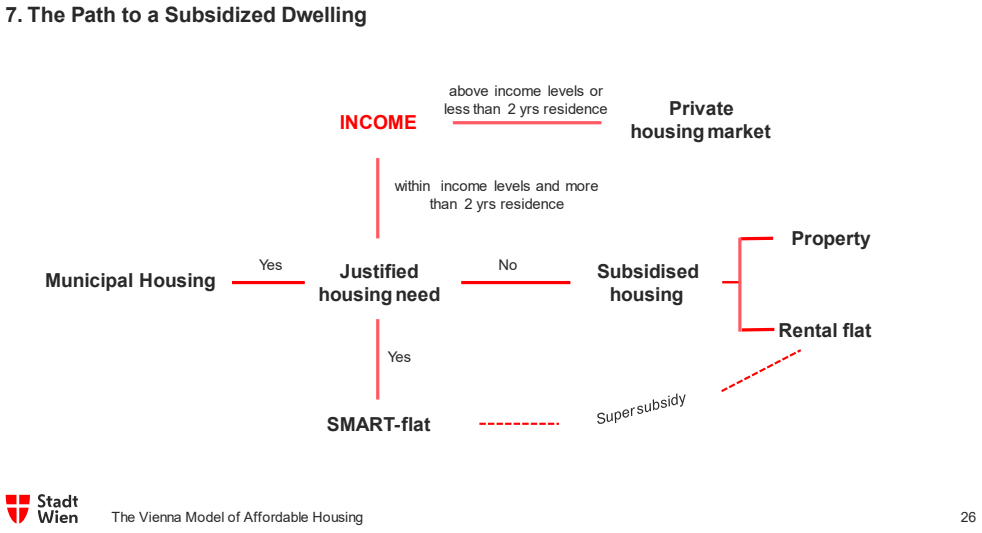
En ce qui concerne le segment des logements subventionnés, Vienne a mis au point un **« ticket logement »** unique (*Wiener Wohnticket*) assorti de directives standardisées. Celles-ci prévoient notamment un âge minimum de 17 ans, deux ans de résidence principale à l'adresse viennoise actuelle, la nationalité autrichienne ou un statut équivalent, et un revenu inférieur aux plafonds fixés par la loi sur la promotion du logement et la rénovation des bâtiments résidentiels à Vienne « WWFSG » (sauf pour les initiatives en matière de logement de 2010 et 2015).

Il existe également un ticket logement spécifique pour les logements municipaux, délivré sur justification du besoin. Les raisons invoquées pour justifier le besoin de logement comprennent notamment : être un jeune Viennois, vivre seul, être en situation de logement sur-occupé, avoir des besoins liés à l'âge ou à la maladie.

Les limites de revenu net annuel pour 2025 sont les suivantes

- 1 personne : 59 320 EUR
- 2 personnes : 88 400 EUR
- 3 personnes : 100 030 EUR
- 4 personnes : 111 660 EUR
- Pour chaque personne supplémentaire : plus 6 510 EUR.

Les logements subventionnés sont soumis à divers critères qui permettent de cibler différents groupes de revenus pour différents types de logements. Ils tiennent compte des différents besoins et offrent différentes possibilités.




*Source : MA 50, La voie vers le logement subventionné*

Q4/- **Quelles sont les caractéristiques du parc ?** (volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social, ancienneté et état du parc, modalités de fixation des loyers et de la durée du bail, éventuels surloyers, écart de loyer parc social/parc privé, disparités territoriales, place du logement intermédiaire le cas échéant.)

Le parc immobilier de Vienne se caractérise par une forte proportion de logements locatifs (76 %), notamment ceux appartenant à la ville et bailleurs sociaux à but non lucratif (37 %), qui constituent une part importante des logements sociaux de la ville. Selon certaines sources, 45 % du parc immobilier total est socialement garanti à long terme, tandis que 60 % des Viennois vivent dans un logement subventionné (y compris, par exemple, des logements privés rénovés avec l'aide de subventions).

Si le pourcentage d'appartements occupés par leurs propriétaires est similaire à la moyenne nationale, les maisons individuelles sont moins courantes en raison de la structure urbaine de Vienne.

Après l'adhésion de l'Autriche à l'UE en 1995 et l'élargissement de l'UE en 2004, la position mondiale de Vienne a définitivement changé, tout comme la dynamique de son développement urbain. Avec la crise financière mondiale de 2008/2009, le logement est devenu un secteur de plus en plus attractif pour les investissements locaux et internationaux (« l'investissement dans l'or béton »).

Vienne a vu sa population augmenter d'environ un demi-million de personnes au cours des 30 dernières années. Plus précisément, la ville a gagné près de 500 000 habitants depuis les années 1990.

Cette augmentation équivaut à peu près à la population combinée des villes de Graz et de Linz. La ville de Vienne a ainsi vu sa population passer d'environ 1,5 million dans les années 1990 à plus de 2 millions au début de l'année 2025.

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| Propriété | Location – parc privé | Location – parc social |
|---|---|---|
| 20 % | 37 % | 38% |

*Source : estimation MA 50, basée sur le nombre d'inscriptions au registre de Statistik Austria, statistiques compactes GBV.*

*NB : 5 % représentent d'autres formes de logements locatifs tels que la sous-location, les résidences étudiantes, les maisons de retraite et autres établissements similaires*




*Source : estimation MA 50, basée sur le nombre d'inscriptions au registre de Statistik Austria, statistiques compactes GBV.*

**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| Taux de rotation du parc social (2014) | Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants(2024) | Nombre de logements (2023) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 409.000 | | |

*Source : estimation MA 50, basée sur le nombre d'inscriptions au registre de Statistics Austria, statistiques compactes GBV.*

Q5/- **Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ?** (volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition, objectifs nationaux ou locaux de construction, éventuels outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs, rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux, etc.)

À Vienne, les tendances en matière de construction, de rénovation et de démolition de logements combinent de nouveaux projets de construction et des efforts visant à améliorer le parc immobilier existant.

La démolition fait l'objet d'une attention particulière dans les médias et les communications politiques, notamment parce que le parc immobilier historique contribue à l'identité des quartiers. En conséquence, des mesures réglementaires supplémentaires visent à rendre la dégradation et la démolition à des fins lucratives de moins en moins attrayantes pour les investisseurs, ce qui donne des résultats de plus en plus positifs. Toutefois, ce segment est loin d'être prépondérant.

La construction neuve montre des signes de ralentissement, en particulier dans le secteur privé, tandis que le secteur subventionné continue de produire des résultats et des constructions de grande qualité.

La rénovation, en particulier les améliorations énergétiques, revêt une importance croissante et s'accompagne d'une série de politiques et de programmes tels que

- **L'ordonnance sur la rénovation et la décarbonisation** (https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=2000070

3). L'accent est mis sur la décarbonisation, l'action climatique, les systèmes énergétiques alternatifs, les procédures et les primes pour les locataires.
- **le programme « *Raus aus Gas* »** (Sortir du gaz) (https://www.wien.gv.at/umwelt/raus-aus-gas),
- le ***Do-Tank*-Construction Circulaire** (https://viecycle.wien.gv.at/) et
- le programme de rénovation urbaine ***WieNeu+*** (https://wieneuplus.wien.gv.at/).

Deux réglementations sont essentielles à l'intersection entre l'investissement immobilier privé et l'offre de logements abordables. La ville de Vienne, en tant que Land, est compétente en matière d'aménagement du territoire et assure des mécanismes de contrôle institutionnels et politiques. Par conséquent, deux réglementations sont essentielles :

- Le « **contrat de développement urbain** » (2014/15) est un contrat de droit civil qui fournit un outil permettant de partager les coûts sociaux des nouvelles constructions privées et permet aux promoteurs privés de construire des logements sociaux/abordables supplémentaires.
- La **catégorie d'utilisation des sols « Logements subventionnés »** (2018/19) garantit que les développements privés continuent de garantir l'offre de logements abordables afin de contenir les développements privés à but lucratif qui, d'un autre côté, sont socialement préjudiciables et ne contribuent pas aux objectifs de développement tels que définis par la stratégie « *Smart Climate City* » de la ville de Vienne (https://smartcity.wien.gv.at/en/strategy/ ). Elle s'applique aux projets de plus de 5 000 m² de surface utile, 2/3 de surface habitable, 188 EUR/m² maximum, loyer net limité.

En outre, la modification du code de la construction 2023 double les subventions pour les appartements SMART (cf. infra) et municipaux.

Q6/- ***Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ? (volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social, grandes dynamiques, décomposition (aides budgétaires, fiscales, avantages de taux, et aides à la pierre, à la personne, à l'accession, décote de foncier public, etc.))

Le système viennois d'aide au logement garantit à de nombreuses tranches de revenus l'accès à des logements abordables. Sans cette aide, combinée aux plafonds de coûts associés à la construction et aux loyers, les coûts pour les locataires seraient supérieurs d'un tiers.

Les différents programmes d'aide soutiennent la construction de nouveaux bâtiments ainsi que la rénovation de logements anciens et fournissent également une aide financière directe aux personnes à faibles revenus.

**Un financement sûr**

Le financement de la construction de logements sociaux est garanti grâce à une contribution à la construction de logements (*Wohnbauförderungsbeitrag*) qui est une contribution sociale et patronale et qui correspond à 1 % du revenu brut combiné (taxe payée par les employés et les employeurs, chaque groupe paie 0,5 %). Au titre de cette contribution versée directement aux Länder depuis janvier 2018 (elle était auparavant perçue par l'Etat fédéral et redistribuée aux Länder via la péréquation financière), Vienne reçoit chaque année environ 350 à 380 M EUR destinés au logement. Au total, au cours des dix dernières années, Vienne a dépensé environ 510 M EUR par an pour la construction de nouveaux logements. La différence de 130 à 160 M EUR par an provient du remboursement des subventions à long terme accordées pour la construction de nouvelles maisons ou la rénovation du parc immobilier existant.

Ce financement par une cotisation légale obligatoire crée une base fiable pour la planification de programmes complexes de logements sociaux, ce qui serait impossible dans le cadre d'une politique du logement strictement dépendante du marché. Ces dernières années, cependant, l'augmentation

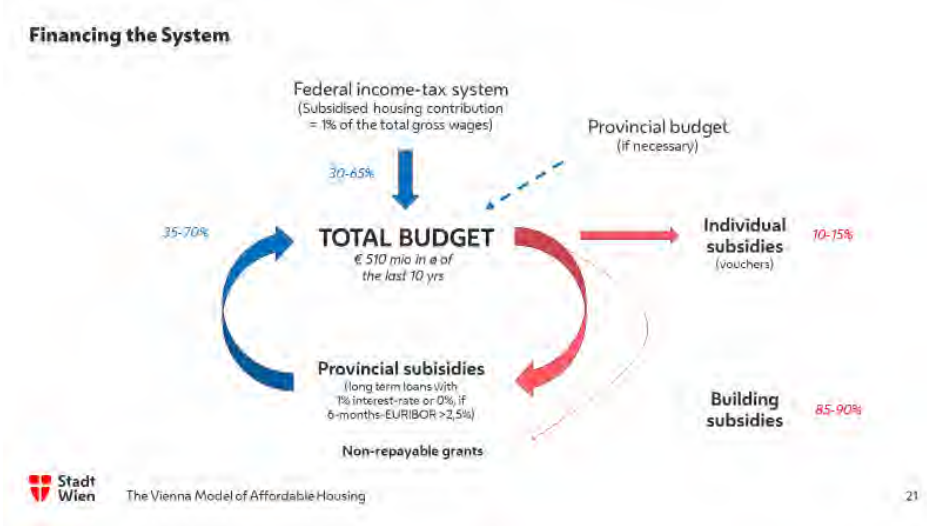
de la demande de logements a contraint le conseil municipal de Vienne à allouer des ressources budgétaires supplémentaires au logement.

**Financement direct et indirect**

La Constitution fédérale autrichienne accorde à Vienne le droit de définir ses propres critères en matière d'aide au logement. Les promoteurs immobiliers reçoivent des subventions qui leur permettent de maintenir les coûts fixes et les loyers à un niveau bas. Un prêt à 1 % d'intérêt est accordé pour une durée maximale de 40 ans et couvre environ 35 % des coûts de construction. Le reste est financé par des prêts bancaires, les fonds propres du promoteur immobilier et, dans certains cas, par une contribution en capital des locataires.

Pendant la durée du remboursement, les loyers sont soumis à des plafonds calculés à partir des coûts de construction. Contrairement aux prestations versées aux particuliers, ces subventions permettent à l'administration municipale d'influencer directement la production de logements.

**Figure 1 : Schéma du financement en Autriche**




*Source : MA 50*

Q6-a/- **Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement** (public cible, forme de l'allocation, conditions d'attribution, montant total et moyen, etc.).

Il existe des offres adaptées aux ménages à faibles revenus (par exemple, les appartements « Smart » avec un apport personnel de seulement 60 EUR par m² de surface utile), qui représentent 50 % de la production totale de logements neufs, ou les logements sociaux dits « *Gemeindebau Neu* » (nouvelle construction communale), pour lesquels aucun apport personnel aux coûts de la construction n'est requis. En outre, des subventions peuvent également être demandées pour les faibles revenus ou les situations d'urgence temporaires, qui contribuent principalement à garantir le paiement des loyers sur le marché immobilier privé.

Le budget des aides au logement à Vienne est donc alimenté dans une large mesure par le remboursement des prêts subventionnés à long terme. Le système fiscal autrichien prévoit une contribution à l'aide au logement, qui est versée par tous les salariés et employeurs et répartie entre les États fédérés en fonction de la clé de répartition de la population, bien qu'elle ne soit plus fléchée à cette fin depuis plusieurs années. Enfin, les fonds du budget viennois sont utilisés pour couvrir les aides au loyer elles-mêmes (c'est-à-dire la « Wohnbeihilfe »).

**Éléments de financement**

- **Prêt bancaire** (taux d'intérêt approprié, durée de remboursement > 15 ans)

- **Fonds propres du constructeur** (taux d'intérêt approprié, max. 3,5 %)
- **Prêt subventionné (Land de Vienne)** (1 % ou 0 % si Euribor 6 mois > 2,5 %, durée : max. 40 ans)
- **Subventions non remboursables** (le Land de Vienne) (subventions uniques pour les petits chantiers, les bâtiments à haute efficacité énergétique et les appartements SMART)
- **Contribution du locataire**
  - pour les coûts de construction (max. 12,5 % du coût total de la construction)
  - pour les coûts fonciers (environ 300 EUR/m² UFS, coûts plafonnés pour les projets de logements subventionnés) (voir ci-dessus)
  - amortissement annuel (moins 1 %, remboursement après déménagement)

Q6-b/- **Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social** (soutiens à la production et à la rénovation, évolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées).

Le budget prévisionnel de la ville de Vienne prévoyait pour 2024 des subventions globales à la construction d'un montant de 380 M EUR, dont 232 M EUR sont consacrés à la construction de nouveaux logements et 148 M EUR à la rénovation et réhabilitation.

En ce qui concerne les subventions pour la construction de logements neufs et la rénovation, les fournisseurs de logements sociaux ainsi que les personnes morales privées et les particuliers peuvent bénéficier de subventions dans le cadre légal. Cela est d'autant plus vrai que l'un des objectifs des subventions à la rénovation est, par exemple, d'augmenter le taux global de rénovation afin de soutenir la réalisation des objectifs climatiques.

**Financement des logements subventionnés à Vienne**

Le cœur du système de subventions au logement pour les promoteurs à but non lucratif repose sur des prêts publics à long terme, assortis d'un taux d'intérêt de 1 % sur une durée de 35 à 40 ans. En outre, les promoteurs utilisent leurs propres fonds et des prêts bancaires lorsque cela est possible.

À un stade antérieur, dans les nouveaux projets immobiliers des associations de logement à but non lucratif (LPHA) (voir ci-dessous), les locataires devaient contribuer à l'achat du bien immobilier à hauteur de 12,5 % maximum des coûts de construction. En fonction des revenus, ces fonds propres peuvent atteindre 500 EUR par m² de surface utile, doivent être versés au début de la période de location et sont remboursés avec une déduction de 1 % par an si le bail est résilié.

Plus récemment, la ville de Vienne a cessé de vendre des terrains aux promoteurs immobiliers, ce qui signifie que les locataires ne contribuent plus à l'achat du bien immobilier, mais uniquement aux coûts de construction. Le terrain est loué via un bail emphytéotique de 83 ans par *Wohnfonds_wien*, ce qui empêche toute possibilité de vente/achat des logements sociaux et réduit également les coûts pour les locataires.

Q7/- **Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ?** Y a-t-il un encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux ? Quelles sont les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes ?

**Associations de logement à but non lucratif (LPHA) (bailleurs sociaux)**

Les bailleurs sociaux à but non lucratif [(« *Gemeinnützige Wohnbauträger* ») regroupés dans l'Associations des sociétés de logement à but non lucratif – « *Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband*, GBV»)] sont des entreprises commerciales modernes (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée, coopératives) opérant sur un marché

immobilier libre, dont la mission sociale et sociopolitique consiste principalement à fournir des logements à de larges segments de la population (construction, rénovation et gestion).

Les associations de bailleurs sociaux à but non lucratif (GBV) développent [en Autriche au total] en moyenne 3,7 Md EUR de nouvelles constructions par an, soit entre 16 000 et 19 000 appartements, ce qui représente environ 40 % de toutes les constructions résidentielles à plusieurs étages en Autriche.

Elles commandent des rénovations pour une valeur d'environ 1,1 Md EUR par an, ce qui correspond à la rénovation de jusqu'à 15 000 appartements.

Certaines entreprises réalisent des volumes d'investissement pouvant atteindre 160 M EUR et affichent des bilans totaux pouvant atteindre 2 Md EUR.

Cette activité se traduit par la gestion d'environ 40 % du parc locatif et d'environ 60 % du parc de copropriétés dans toute l'Autriche.

(source : https://www.gbv.at/revision/Aufgaben/)

**Wiener Wohnen**

La société *Wiener Wohnen*, détenue par la municipalité de Vienne, gère, rénove et administre les logements sociaux appartenant à la ville. Elle compte environ 220 000 appartements municipaux (dont environ 1 000 sont des appartements de concierge et 7 500 sont gérés par des agences externes), 5 129 locaux commerciaux et plus de 47 000 places de garage et de stationnement.

## 1.2.1 Bilanz

Die Bilanzsumme 2024 betrug 9.488,4 Mio. Euro (gerundet), 2023: 9.370,0 Mio. Euro (gerundet).

### Auszug aus der Bilanz

**AKTIVA**

| 2024 | 2023 |
|---|---|
| 9.128.182.894 | 9.052.604.783 |
| davon (Auszug) | |
| Bebaute Grundstücke – Grundwerte | |
| 5.826.474.750 | 5.819.018.953 |
| Gebäude | |
| 2.686.668.085 | 2.712.338.242 |
| 339.781.592 | 298.504.674 |
| davon (Auszug) | |
| Kassenbestand, Bankguthaben | |
| 161.364.856 | 142.052.955 |
| 20.388.179 | 18.896.296 |
| **9.488.352.665** | **9.370.005.753** |

**PASSIVA**

| 2024 | 2023 |
|---|---|
| 5.757.119.411 | 5.831.218.321 |
| davon (Auszug) | |
| Kapitalrücklagen | |
| 6.703.981.341 | 6.693.487.077 |
| 131.387.916 | 134.963.686 |
| 421.174.744 | 434.748.260 |
| 3.055.570.386 | 2.841.585.324 |
| 123.100.208 | 127.490.163 |
| **9.488.352.665** | **9.370.005.753** |

*Source: Wiener Wohnen Geschäftsbericht 2024, p. 20, https://www.wienerwohnen.at/ueber-uns/geschaeftsbericht.html*

**Chiffre d'affaires**

*Wiener Wohnen* a généré un chiffre d'affaires de 1,25 Md EUR en 2024 (2023 : 1,17 Md EUR) et a clôturé l'exercice avec un résultat avant impôts de -83,9 M EUR (2023 : -88,5 M EUR). Le chiffre d'affaires se compose principalement des loyers de base et des frais d'exploitation. Les frais d'exploitation sont des coûts courants liés à l'exploitation d'un immeuble, tels que les frais d'eau ou les frais d'élimination des déchets.

**Liquidités**

*Wiener Wohnen* est financée à long terme principalement par les revenus locatifs, les subventions conformément à la loi WWFSG 1989 (loi sur la promotion du logement et la rénovation des immeubles résidentiels à Vienne) et par des emprunts auprès de prêteurs externes ou d'organismes de financement. La situation en matière de liquidités est satisfaisante.

**Capitaux propres**

Fin 2024, *Wiener Wohnen* disposait de capitaux propres de 5,899 Mds EUR. Le ratio de fonds propres sera de 62,17 %.

Source : *Wiener Wohnen Geschäftsbericht 2024, p. 21, 22, 23, https://www.wienerwohnen.at/ueber-uns/geschaeftsbericht.html)*

Q8/- ***Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ?** Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?

Tous les programmes de subventions au logement social ont une base juridique et sont donc soumis à la surveillance et au contrôle politiques des organes démocratiquement élus compétents au niveau régional et fédéral.

Les principales lois sont les suivantes

- **Loi sur la promotion du logement et la rénovation des bâtiments résidentiels à Vienne** (WWFSG 1989, https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000049),
- le **code de la construction** (https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000006)

ainsi que les programmes de subvention :

- **ordonnance sur la rénovation et la décarbonisation** (SanDekaVO 2024, https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000703) et
- **l'ordonnance sur les nouvelles constructions** (règlement du gouvernement provincial de Vienne sur la promotion de la construction d'appartements, de locaux commerciaux, de maisons d'habitation, de maisons occupées par leurs propriétaires, de logements dans des jardins familiaux et d'infrastructures municipales) dans le cadre de la loi sur la promotion du logement et la rénovation des bâtiments résidentiels à Vienne – WWFSG 1989 (nouveau règlement sur la construction 2007, https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=2000008)
- Les autres bases juridiques sont répertoriées sous : https://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbaufoerderung/gesetze.html

La Cour des comptes de Vienne supervise toutes les institutions liées à la ville de Vienne, telles que *Wiener Wohnen* et tous les bénéficiaires de subventions.

**Associations de logement à but non lucratif (LPHA)**
**Les associations de logement à but non lucratif (LPHA)** sont régies par la loi dite WGG. « WGG » signifie « *Housing Non-Profit Act* », une loi autrichienne qui réglemente la construction et la gestion de logements à but non lucratif, en particulier par les associations de construction. Elle définit les conditions-cadres pour la fixation des loyers, les coûts d'exploitation, les contributions à l'entretien et d'autres aspects de la construction de logements à but non lucratif. (https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011509).

Les LPHA sont regroupées au sein d'une fédération appelée *ÖSTERREICHISCHER VERBAND GEMEINNÜTZIGER BAUVEREINIGUNGEN - REVISIONSVERBAND (GBV)* (https://www.gbv.at/). La loi WGG prévoit également la création d'une association dite *Revisionsverband* (association d'audit). L'association d'audit vérifie les comptes annuels (audit) et les activités commerciales de toutes les

sociétés immobilières à but non lucratif en Autriche afin d'en contrôler l'efficacité économique et la légalité (audit de performance).
L'association d'audit, avec ses auditeurs indépendants qui ne sont liés par aucune instruction, constitue le cœur du réseau de contrôle étroit des associations immobilières à but non lucratif. Grâce à son expertise spécialisée, elle contrôle les activités commerciales de chaque entreprise du secteur, garantissant ainsi que la mission sociale et sociopolitique est remplie dans un cadre économique approprié.
L'audit est réalisé par des auditeurs agréés nommés par l'association d'audit – appelés auditeurs dans la WGG – qui sont donc les organismes professionnels responsables de l'audit. Une disposition distincte sur la rotation des auditeurs garantit leur indépendance et leur impartialité.
L'audit couvre l'ensemble de la gestion financière des associations de construction à but non lucratif et doit également s'étendre en particulier au respect de l'article 1, paragraphe 2, et des articles 3 à 27 de la WGG. Cela signifie que l'audit couvre essentiellement les dispositions de droit civil et les exigences réglementaires et organisationnelles de la WGG.
Le champ d'application de l'audit (en particulier celui spécifique à la WGG) est réglementé en détail dans le règlement « PRVO », qui a été promulgué sur la base de l'article 5, paragraphe 2, de la WGG. Selon cette réglementation, l'audit doit déterminer la situation économique, la régularité de la conduite des affaires et la conformité avec le domaine d'activité et le cercle d'affaires locaux, la base juridique de l'association de construction, l'organisation et l'efficacité économique des opérations commerciales, la comptabilité, les états financiers annuels et les rapports de gestion (ainsi que les états financiers consolidés et les rapports de gestion consolidés, le cas échéant), les activités de logement et la situation économique.
L'application des mesures correctives identifiées et signalées lors de l'audit régulier de l'association d'audit relève de la compétence des autorités de surveillance (gouvernements des Länder), qui sont responsables de l'ensemble de la gestion des associations de construction à but non lucratif ( https://www.gbv.at/revision/Aufgaben/).

Q9/- ***Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social (préciser celles qui ont eu une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) ? Quelles sont celles qui ont visé en particulier la réponse aux crises Covid et inflationniste ?

**Loi viennoise sur la promotion et la rénovation du logement** (*Wiener Wohnungsförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz*, WWFSG 1989)

- **Ordonnance sur la construction de logements neufs** (*Neubauverordnung, NeubauVO2023*)
- **Ordonnance sur la rénovation et la décarbonisation** (*Sanierungs- und Dekarbonisierungsverordnung (SanDekVO2024*) : accent mis sur la décarbonisation, l'action climatique, les systèmes énergétiques alternatifs, les procédures, les primes pour les locataires

**Code de la construction de Vienne** (Vienna Building Code, BO)

- **Contrat de développement urbain** (2014/15) (contrat de droit civil)
- **Catégorie d'utilisation des sols « Logements subventionnés »** (2018/19) (>5000 m2 de surface utile, 2/3 d'espace habitable, max. 188 EUR/m2, loyer net limité)
- **Modification du code de la construction 2023** (augmentation des subventions jusqu'au double pour les appartements SMART et municipaux)

Compte tenu de la crise énergétique survenue début 2022 après l'invasion russe en Ukraine, qui a entraîné une augmentation drastique du coût de l'énergie, et compte tenu de la situation économique d'une grande partie de la population au lendemain de la crise sanitaire de Covid-19, Vienne a augmenté son volume de subventions aux particuliers (subventions soumises à conditions)

et a réorganisé les modalités des allocations logements afin d'en faire profiter un plus grand nombre de personnes dans le besoin (« *Wohnbeihilfe neu* »).

Les politiques stratégiques telles que « Sortir du gaz » (suppression progressive du gaz) et l'économie circulaire basée sur la stratégie « *Smart Climate City* » ont également un impact important sur le secteur du logement, son cadre réglementaire et ses programmes de subventions.

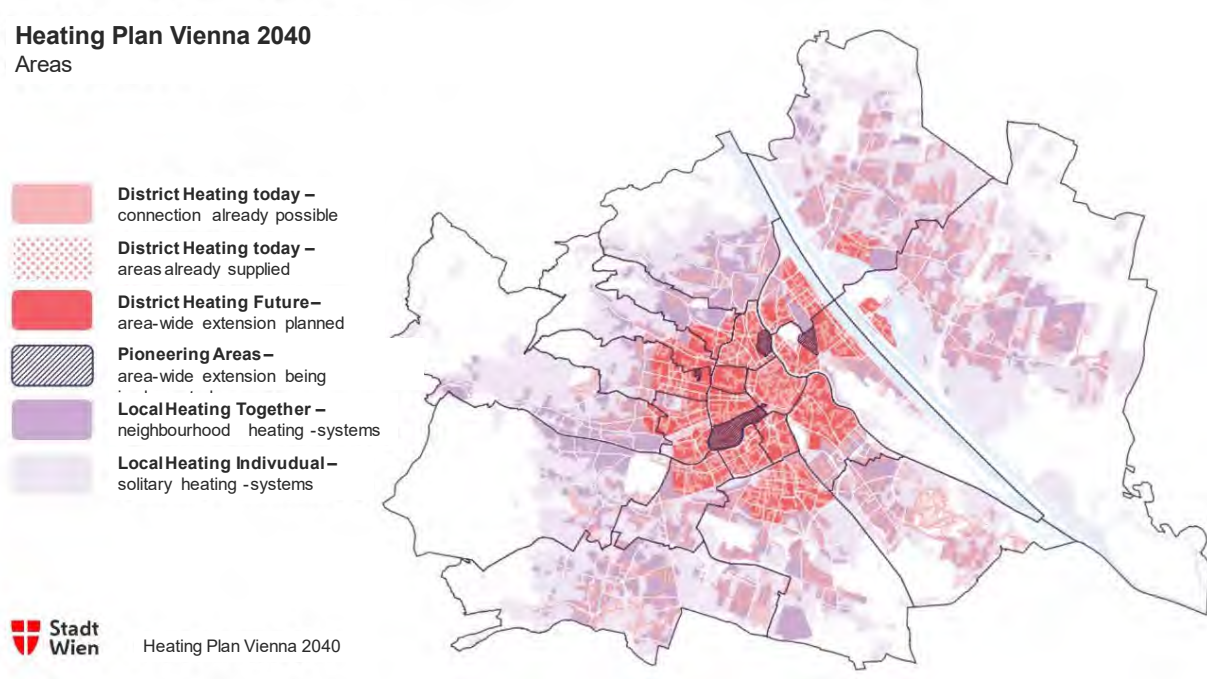
**Programme « Raus aus Gas » / « Phasing Out Gas » / « Sortir du gaz »**

L'Autriche de manière générale et Vienne en particulier étaient et sont largement dépendantes des livraisons de gaz en provenance de Russie, à travers des contrats signés avec l'unique groupe pétrolier et gazier autrichien OMV.

Environ 600 000 foyers devraient passer des énergies fossiles aux énergies renouvelables. L'objectif fixé est de sortir de la dépendance aux sources d'énergie fossile d'ici 2040.

L'énergéticien viennois, Wien Energie, se lance dans le développement massif du chauffage urbain dans quatre zones pionnières qui devraient fournir une expérience importante pour la conversion du gaz vers des systèmes de chauffage alternatifs dans toute la ville.

https://www.wien.gv.at/umwelt/raus-aus-gas




*Source : Ville de Vienne*

**Do-Tank pour la construction circulaire :**

Le « *DoTank Circular City Wien 2020 - 2030* » (DTCC30) est un programme interadministratif sur 10 ans de la ville de Vienne, l'un des projets phares de la stratégie économique et d'innovation Vienne 2030 pour la transition d'un système linéaire vers une ville construite de manière circulaire. Le programme développe la base de connaissance stratégique, élabore la réglementation et les nouveaux modèles commerciaux pertinents et met en œuvre des projets pilotes. https://viecycle.wien.gv.at/

La ville de Vienne met également en œuvre de manière continue des programmes d'innovation et pilote des projets d'innovation spécifiques afin d'acquérir des connaissances et de l'expérience et d'accroître la qualification et la motivation de son personnel et des parties prenantes afin qu'ils

contribuent par leur travail à la réalisation des objectifs généraux de la stratégie cadre de la ville climatique intelligente (« *Smart Klima City Strategie Wien* »).

- **Smarter Together** (EU Project (H2020) with Lyon and Munich : Smart City in a pre-exisiting area 2016-2021)

  www.smartertogether.at

- **IBA_Vienne**, New Social Housing 2016-2022

  www.iba -wien.at

- **RenoBooster**(2019-2022) (boosting renovation in the private sector)

  https://www.hauskunft -wien.at/

- **WieNeu+** (2021: Innerfavoriten , 2023: Grätzl 20+2, 2026: Hernals)

  https://wieneuplus.wien.gv.at/ https://www.wien.gv.at/spezial/wieneuplus -innerfavoriten /

## City of Vienna Innovation Projects (selection)

*Source : Sélection de projets et programmes d'innovation MA 50*

Une attention particulière est également accordée à toutes les formes de participation et d'inclusion des citoyens.

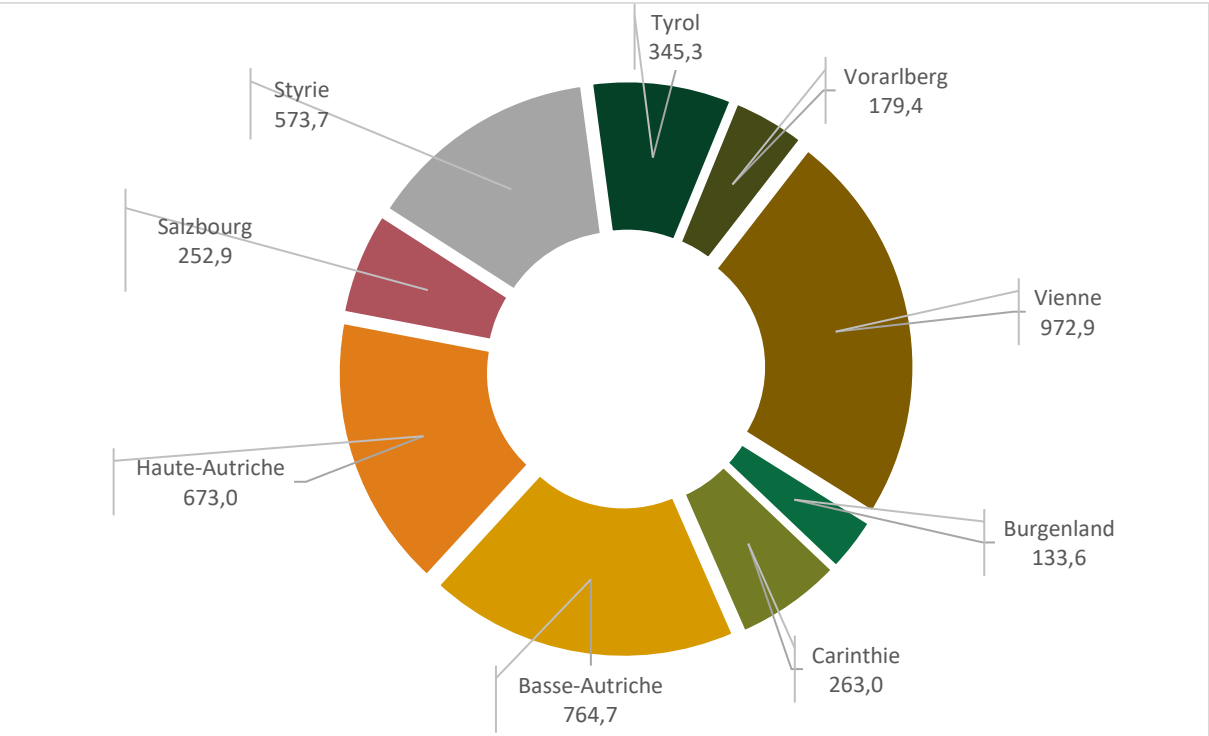
À cet égard, le nouveau Bureau pour la participation (« *Büro für Mitwirkung* ») au sein du Département de la planification de l'énergie (MA 20) joue un rôle stratégique qui dépasse les questions énergétiques pour englober toutes les formes de participation dans les espaces urbains tels que les espaces publics, les rues et les parcs.

Le bureau met en œuvre divers programmes. L'un d'entre eux est l'équipe climat (https://klimateam.wien.gv.at/), qui sensibilise les citoyens au climat dans le cadre d'un dialogue direct avec eux et soutient également les efforts en matière de transition énergétique dans le domaine du logement. Un autre projet clé est « Vienne, capitale de la démocratie », qui cible la question plus large de la participation de tous les citoyens, toutes catégories confondues (https://demokratiehauptstadt.wien.gv.at/).

Enfin, le « Forum participation » (« *Forum Partizipation* ») est une entité au niveau municipal stratégique qui assure une gouvernance apprenante et motivée pour tous les aspects de la participation et de la communication avec les citoyens.

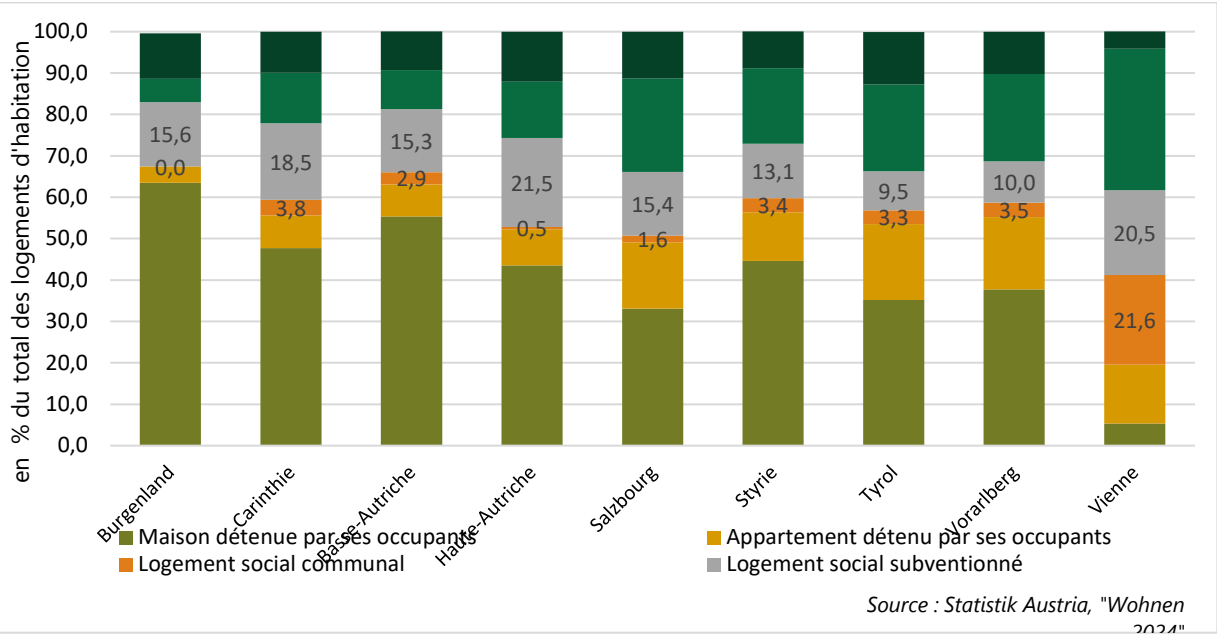
Commentaires éventuels du pays questionné :

**Graphique 1 : Répartition du logement en Autriche en 2024 (résidence principale)**




*Source : Statistik Austria, "Wohnen 2024"*

**Graphique 2 : Ventilation des logements d'habitation par province et par forme d'occupation en 2024**




*Source : Statistik Austria, "Wohnen 2024"*

Voici quelques **pages web** utiles :

https://socialhousing.wien/ , https://www.vienna-model.at/de/,

https://www.iba-wien.at/en/

https://smartcity.wien.gv.at/ , https://www.wien.gv.at/spezial/klimafahrplan/ ,
https://viecycle.wien.gv.at/, https://www.wien.gv.at/umwelt/waermeplan-2040/
https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/energie/wissen/waerme-und-kaelte-2040.html,
https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/energie/pdf/phasing-out-gas.pdf

https://www.gbv.at/ , https://www.wienerwohnen.at/ ,
https://www.wohnfonds.wien.at/ , www.hauskunft-wien.at , https://wohnservice-wien.at/ ,
https://urbaninnovation.at/ ,

https://wieneuplus.wien.gv.at/ , https://www.wien.gv.at/spezial/wieneuplus-innerfavoriten/
https://www.iba-wien.at/en/, https://www.smartertogether.at/ , https://cityloops.eu/,

https://mitwirkung.wien.gv.at/, https://demokratiehauptstadt.wien.gv.at/,
https://klimateam.wien.gv.at/, https://wienwirdwow.at/

# ANNEXE IV.B

# Belgique

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE
*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Annexe IV.B**

**Direction générale du Trésor**

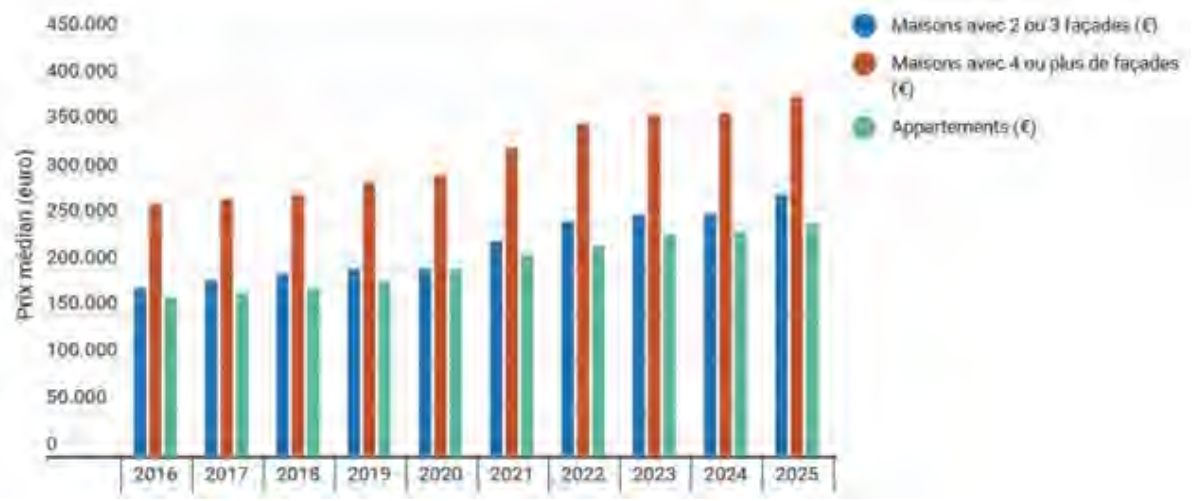
**Ambassade de France en Belgique**
**Service économique de Bruxelles**

Bruxelles, le 1er octobre 2025

# Belgique – Etude comparative internationale sur le logement social

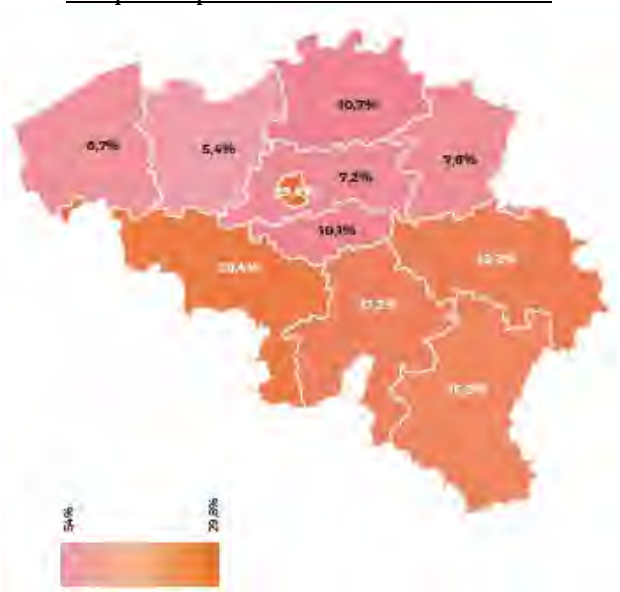
La Belgique est un État fédéral composé de communautés et de régions. Le pouvoir de décision est réparti entre trois niveaux de pouvoir comprenant sept entités : 1) le gouvernement fédéral ; 2) trois régions, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne ; 3) trois communautés, fondées sur la langue et la culture, la Communauté flamande, la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française) et la Communauté germanophone. **Le logement social est organisé de manière régionalisée en Belgique**, **avec des cadres spécifiques pour la Flandre, la Wallonie et Bruxelles-Capitale**. Cette régionalisation date de 1980 dans le cadre de grandes réformes institutionnelles de l'Etat belge. Selon Statbel, la majorité des logements en Belgique sont situés en région flamande (58%), puis en région wallonne (31%) et à Bruxelles-Capitale (11%).

Selon une étude de l'OCDE et le Better Life Index, les conditions de logement en Belgique sont bonnes. Les logements sont généralement de qualité, spacieux et leur coût reste dans la moyenne des pays de l'OCDE. Toutefois, sur longue période, les prix de l'immobilier ont fortement augmenté (v. graphique 1) ce qui a rendu l'accès au marché difficile pour les primo-accédants et les ménages modestes, en particulier dans la Région Bruxelles-Capitale et la Région wallonne, où se concentre le risque de pauvreté monétaire (v. graphique 2). L'accessibilité au logement se détériore également pour les personnes défavorisées car la demande de logements sociaux n'est pas satisfaite et le marché locatif privé est devenu coûteux. L'accès au logement abordable est particulièrement tendu dans les grandes villes et en région flamande et bruxelloise (v. graphique 3). Selon Statbel, le logement, eau électricité et gaz représentent la plus grande partie des dépenses des ménages belges (30,7% en 2022). En parallèle, il existe le défi de la rénovation énergétique commun aux trois régions dû à l'ancienneté du parc.



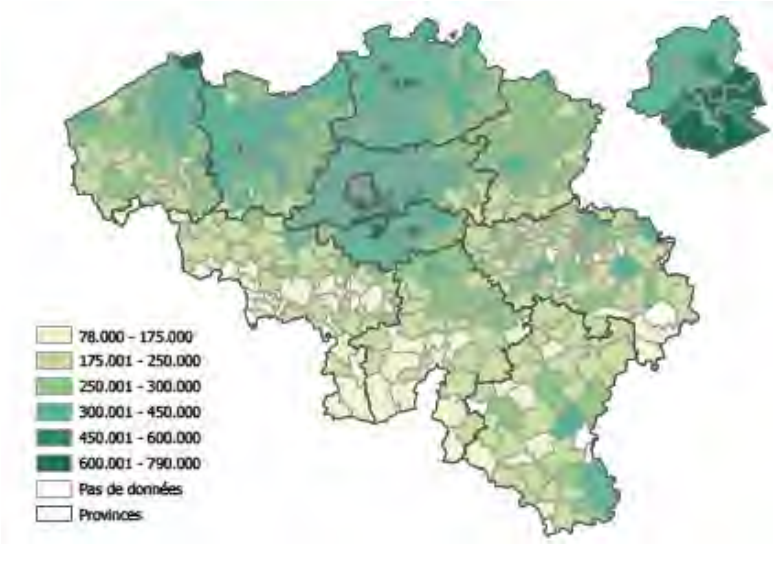

Graphique 1 ; Source : Statbel

Risque de pauvreté monétaire en 2022




Graphique 2 ; Source : Statbel

Prix médian des maisons en 2022




Graphique 3 ; Source : Statbel

D'un point de vue macroéconomique, la Banque nationale de Belgique indique que la hausse des coûts d'emprunt et de construction a freiné les investissements immobiliers ces dernières années, entrainant un ralentissement du marché immobilier belge. A la fin 2025, le volume des investissements résidentiels devrait être inférieur de 16% à son niveau d'avant la pandémie.

Pour réaliser ce questionnaire, les personnes suivantes ont été interrogées :

- [FLANDRE] Dominique Van Hollebeeke, chargé de mission logement au sein des services administratifs du gouvernement flamand – dominique.vanhollebeeke@vlaanderen.be

- [WALLONIE] Laurent Dion, directeur de la cellule au sein de la SWL qui s'occupe du contrôle interne et des liens avec les PNRR - l.dion@swl.be

- [BRUXELLES-CAPITALE] Laurence Leroy, conseillère à la cellule logement au cabinet de la Secrétaire d'Etat chargée du Logement et de l'Egalité des chances - lleroy@gov.brussels

Q1/- **Quel est le modèle de logement social adopté ?** (nature du modèle, critères d'éligibilité, part de la population éligible, éventuels objectifs de mixité, etc.)

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Nature du modèle | Le modèle du logement social est centralisé par l'agence de l'habitat Wonen in Vlaanderen. En Flandre, le modèle est hybride, il allie aide à la pierre et aide à la personne.<br><br>Le gouvernement mène depuis des décennies une politique en faveur de l'accession à la propriété. Ainsi 71% des ménages flamands vivent aujourd'hui dans un logement dont ils sont propriétaires. | La modèle du logement social est centralisé par la société wallonne du logement (SWL) et un réseau de sociétés de logement de service public (SLSP). En Wallonie[1], en ce qui concerne le logement social, l'effort financier se concentre principalement sur l'aide à la pierre. D'une part, il s'agit de soutenir la location publique. D'autre part, la politique wallonne vise aussi à favoriser l'accès à la propriété pour les ménages modestes. | Le modèle du logement social repose sur la société du logement de la région de Bruxelles-Capitale (SLRB) et un réseau de sociétés immobilières de service public (SISP). La SLRB a trois missions : le développement du parc immobilier, la rénovation et l'accompagnement social des locataires. A Bruxelles-Capitale, le modèle est hybride, il allie aide à la pierre et aide à la personne. |
| Critères d'éligibilité | En Flandre, les critères d'éligibilité au logement social sont de ne pas posséder un bien immobilier, ni d'avoir des revenus dépassant un certain plafond[2], d'être majeur et d'avoir une résidence légale en Belgique. Particularité flamande, le locataire a des obligations supplémentaires telles que l'apprentissage de la langue | En Wallonie, les critères d'éligibilité au logement public (logements sociaux gérés par les SLSP, intégrés dans le Code wallon de l'habitation durable – CWHD) sont assez stricts. Ils portent à la fois sur les revenus[3], la propriété, la composition familiale et certaines conditions administratives (v. graphique 4). Des points de priorité peuvent être accordés. | Les critères d'éligibilité concernent le niveau de revenus du ménage[4], l'absence de patrimoine immobilier, de l'ancienneté sur la liste d'attente, de points de priorité liés à la situation du candidat. 50% des logements est réservé aux ménages en état de précarité[5]. |

[1] Ces choix différenciés entre régions illustrent comment la régionalisation a produit des modèles distincts, en contraste avec le système français, davantage centré sur la solvabilisation de la demande que sur l'accroissement direct du stock public.

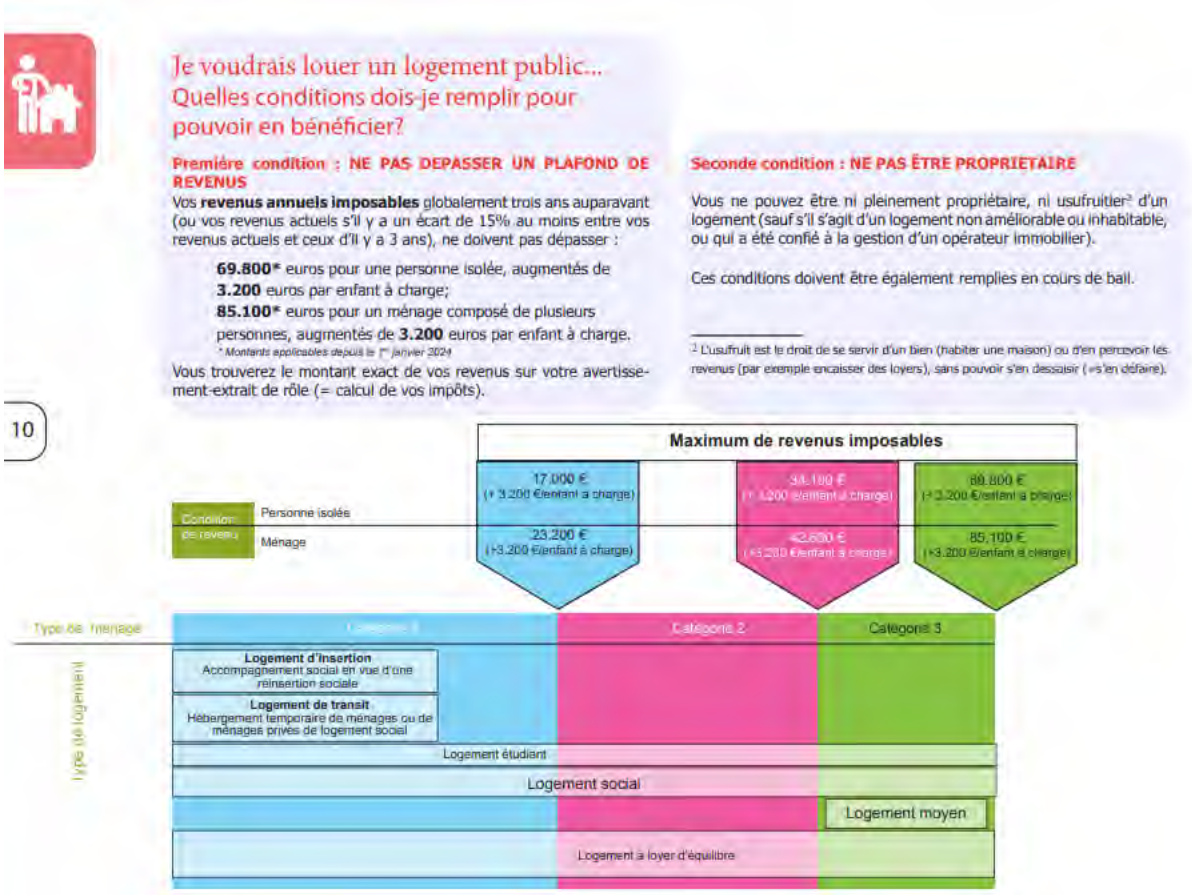
[2] En 2025 le revenu maximal est le suivant : 30 636 € pour une personne célibataire, 33 202 € pour une personne seule en situation de handicap, 45 952 € dans tous ls autres cas et majoration de 2 569 € pour toute personne à charge.

[3] Pour 2025 (revenus de référence 2022) : personne isolée max 69 800 €, ménage 85 100 € et majoration de 3 200 € par enfant ou personne à charge.

[4] Pour 2025 : personne isolée max 69 800 €, ménage 85 100 € et majoration de 3 200 € par enfant ou personne à charge.

[5] Pour 2025 : 17 000 € pour une personne isolée et 23 200 € par ménage.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | néerlandaise et la recherche d'un emploi, s'il ne travaille pas encore mais est apte au travail. | | |
| Population éligible | 15,7% des ménages sont éligibles à un logement social. | | Le gouvernement estime que la moitié des ménages serait éligibles. |




Graphique 4 : critères éligibilité logement social Wallonie ; [Source : Société wallonne du logement]

## Q2/- **Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ?** La répartition des compétences est-elle source de débats ?

La politique du logement et du logement social est une compétence régionalisée depuis 1980 en Belgique. Chacune des trois régions mènent une politique autonome et il n'y a pas d'instance de coordination au niveau national.

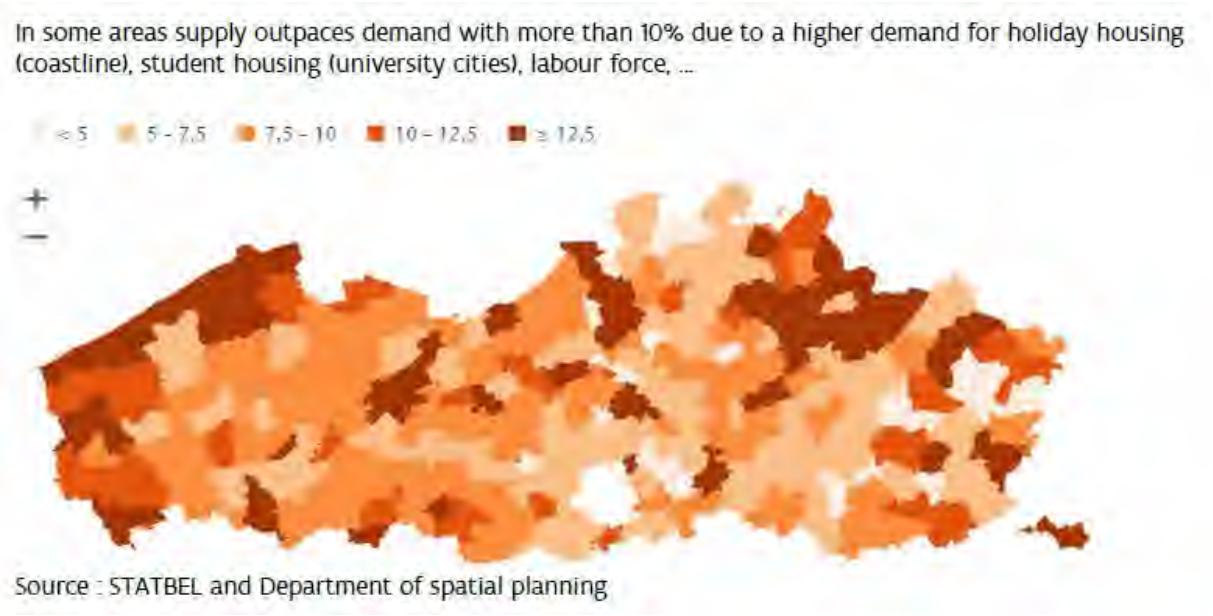
| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Gouvernance du logement social | L'Agence pour le logement (« Wonen in Vlaanderen ») est l'agence gouvernementale régionale chargée du logement en Flandre. Elle apporte aux 41 sociétés de logement un soutien administratif, technique et financier pour la construction et la rénovation de logements sociaux, les infrastructures et le fonctionnement général des sociétés de logement. L'Agence pour le logement publie un rapport annuel. | La SWL est le principal opérateur institutionnel de la politique du logement social et il assure la tutelle pour le gouvernement wallon de 62 SLSP. La société wallonne du logement publie un rapport annuel. | La SLRB est l'opérateur public en charge du logement social et elle conseille, accompagne et contrôle les 16 SISP. La SLRB est directement sous la tutelle du ministre du logement bruxellois. La SLRB publie un rapport annuel. |

Q3/- **Quelles sont les caractéristiques de la demande ?** (volume et grandes dynamiques de la demande, caractéristiques sociales, taux d'effort moyen social/privé, disparités territoriales, part de demandes non satisfaites, délais moyens des listes d'attente, éventuels dispositifs de priorisation, etc.)

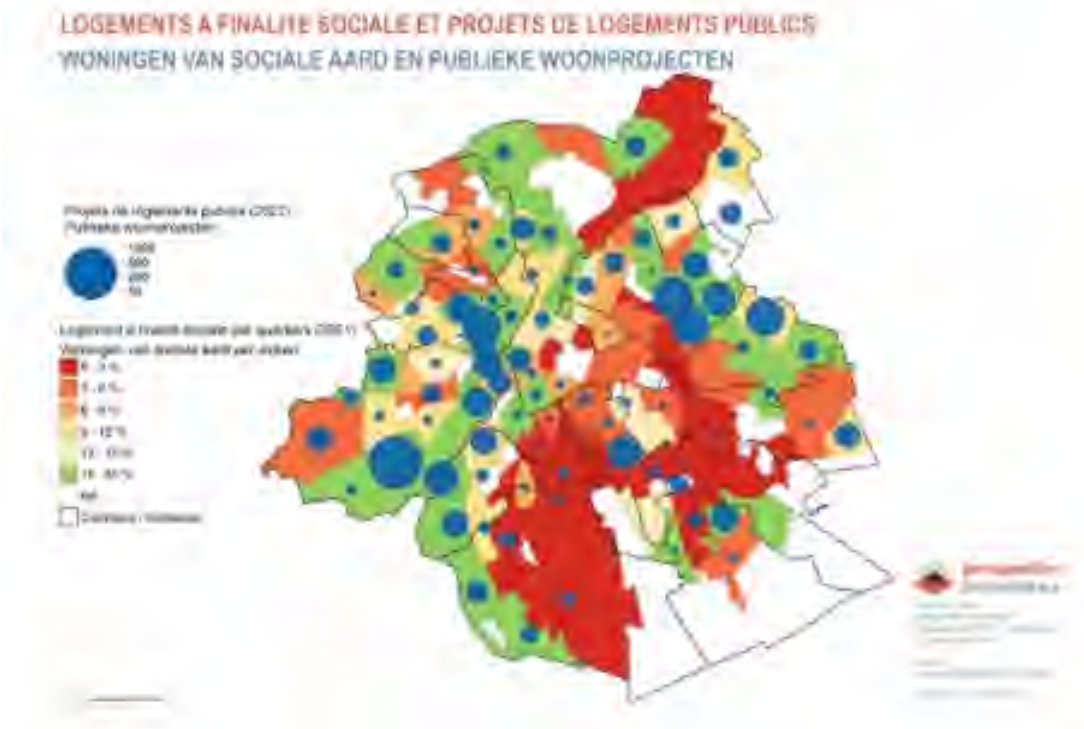
En Belgique la demande de logement social reste élevée et concentrée dans les zones urbaines (v. graphique 5 et 6). Les listes d'attente régionales montrent une pression forte, en particulier pour les petits logements (1 et 2 chambres). Dans une moindre mesure, la demande en logements de plus de 4 chambres devient également très prégnante. Comme en France, la hausse de la demande (+43 % en moyenne) s'explique principalement par une diminution de la taille moyenne des ménages, une paupérisation des locataires, une concentration de la démographie vers certains bassins d'emploi tendus et des difficultés d'accès au marché locatif privé.

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Volume de la demande | En 2024, la liste d'attente pour un logement social est de 199 085 ménages (moins de 10% des ménages), ce qui représente une hausse de 43 % par rapport à 2014, bien plus importante que la croissance de la population (+0 %). | La demande a augmenté ces dernières années pour s'établir à 49 945 (environ 3% des ménages) demandeurs d'un logement public, ce qui représente une hausse de 44 % par rapport à 2014, bien plus importante que la croissance de la population (+0 %). | La demande est de 60 419 ménages inscrits sur liste d'attente (environ 10% des ménages), ce qui représente une hausse de 43 % par rapport à 2014, bien plus importante que la croissance de la population (+8,5 %). |
| Profil des demandeurs | Un candidat sur trois réside dans la province d'Anvers | Parmi les candidats-locataires, 47% des ménages ont le statut d'un isolé et 65,5 % ont des revenus précaires.<br>Parmi les locataires, les femmes seules représentent le groupe le plus important et 80 % sont inactifs dont 36 % sont retraités. Le revenu moyen des ménages locataires est de 23 497€. | Parmi les candidats-locataires, 25 % sont salariés, 17% sont au revenu d'intégration et 17 % sont au chômage. |
| Disparités territoriales | v. graphique | | v. graphique |
| Délais d'attente | | | Le temps d'attente moyen pour un logement social à Bruxelles est de plusieurs années, voire plus de 10 ans, et il ne cesse d'augmenter, pouvant aller de 11 ans pour un studio à plus de 20 ans pour les grands appartements. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Dispositifs de priorisation | Oui, v. critères éligibilités (supra)<br>A partir de 2025, les travailleurs sont prioritaires pour obtenir un logement social. | Oui, v. critères éligibilités (supra) | Oui, v. critères éligibilités (supra) |




Graphique 5 : ratio géographique offre/demande en Flandre ; source : Wonen in Vlaaderen




Graphique 6 : logements à finalité sociale et projets de logement publics à Bruxelles-Capitale ; Source : IBSA

Q4/**- Quelles sont les caractéristiques du parc ?** (volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social, ancienneté et état du parc, modalités de fixation des loyers et de la durée du bail, éventuels surloyers, écart de loyer parc social/parc privé, disparités territoriales, place du logement intermédiaire le cas échéant.)

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Volume du parc | Le parc de de logement social est de 166 000 unités en 2023 (6 % de l'ensemble du parc). | Le parc est de 103 293 logements sociaux[6] (près de 6 % de l'ensemble du parc). La plus importante société gère 10 000 logements et les plus petites 300. Il existe aussi des logements d'utilité publique gérés par des agences d'utilité publique sociale. | La SLRB dispose de 41 000 logements (6,8 % de l'ensemble du parc) |
| Dynamiques de l'offre | | Le parc de logements sociaux est ancien, après une phase de construction dans les années 1970/1980, il y a eu un moratoire dans les années 1990 et en 2000 un taux faible de constructions. 300 logements sont construits chaque année. L'âge du parc moyen est de 50 ans, l'enjeu est donc sa rénovation[7]. | Le parc est ancien. |
| Fixation du loyer | Le prix de location est calculé sur la base du revenu, de la valeur et de l'efficacité énergétique du logement, ainsi que de la taille de la famille. En 2025, le locataire paie 22 % de son revenu imposable, avec une réduction correspondant à la valeur marchande du logement, plafonnée à 175 €. Environ 9 % des | Le loyer moyen est de 352€. | Les loyers sont fixés sur base des revenus du ménage, avec un plafond de 24% des revenus, selon les dispositions de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996. Des points de priorité sont ensuite accordés et des réductions sont prévues pour enfants à charge, si le ménage comprend une personne porteuse de handicap etc. Le loyer moyen du logement social bruxellois est de 381€. |

[6] Au niveau des régimes locatifs, le parc se répartit comme suit : 98.990 logements sociaux, 1.901 logements moyens, 1.993 logements à loyer d'équilibre, 84 logements de transit, 11 logements d'insertion, 49 logements étudiants, 245 conciergeries, 20 bâtiments appartenant aux SLSP, loués sous un autre régime locatif.

[7] La répartition des labels énergétiques est la suivante : Labels E, F et G (59 %), labels C et D (30 %), label B (10 %), label A (1%)

| | | | |
|---|---|---|---|
| | locataires paient la valeur marchande, car le calcul prévaut sur celle-ci. Il existe également un loyer minimum compris entre 155 et 310 € pour les ménages à faibles revenus (environ 30 % des ménages se trouvent dans cette situation). Le loyer d'un logement social s'élevait en moyenne à 409 € en 2024 (+7 % par rapport à 2023). Cette augmentation est due en partie à l'harmonisation des loyers des logements sociaux et en partie à l'inflation, qui se répercute avec un certain retard sur l'indexation du loyer d'un logement social. | | |

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| | Propriété ( %) | Location – parc privé ( %) | Location – parc social ( %) |
|---|---|---|---|
| Flandre | 71 % | 23 % | 6 % |
| Wallonie | 64 % | 36 % | 6,2 % |
| Bruxelles-Capitale | 38 % | 62 % | 6,8 % |

*Source : gouvernement de Bruxelles-Capitale, société wallonne du logement, Wonen in Vlaanderen.*

**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| | Taux de rotation du parc social ( 2014) | Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants (2024) | Nombre de logements (2024) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Flandre | | 8 973 | 146 905 | 166 961 | 40 525 | 5 841 |
| Wallonie | | 6,7 % | 213 431 | 103 293 | | |

| | Taux de rotation du parc social (2014) | Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants (2024) | Nombre de logements (2024) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bruxelles-Capitale | | 1 379 (2023) | 35 775 (2023) | 40 824 (2023) | 1 633 (2004-2019) | 1 977 logements construits, et 3 000 en cours de développement (2019-2024) |

*Source : Société wallonne du logement, Wonen in Vlaanderen, Gouvernement de Bruxelles-Capitale, Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA)*

Q5/- **Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ?** (volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition, objectifs nationaux ou locaux de construction, éventuels outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs, rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux, etc.)

Au 1er janvier 2024, la Belgique comptait 4 649 265 bâtiments. Depuis 1995, le nombre de bâtiments a augmenté de 16 % en Belgique. Sur la même période, le nombre de logements a progressé de 31 % pour atteindre 5 783 434 unités. En Région flamande, on recense 33% de logements et 17 % de bâtiments en plus. La Région wallonne compte, quant à elle, 30 % de logements et 17 % de bâtiments en plus. En Région de Bruxelles-Capitale, l'augmentation du nombre de bâtiments est moins prononcée (+1 %) que dans les deux autres régions, mais le nombre de logements a par contre augmenté de 22 %. L'âge des bâtiments varie fortement d'une région à l'autre. En Flandre, 34% des bâtiments ont été construits après 1981, contre 23 % en Wallonie et seulement 7 % en Région de Bruxelles-Capitale.

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Volume | Depuis 2000, 40 525 nouveaux logements sociaux ont été construits, soit une moyenne de 1 618 logements par an.<br><br>Le gouvernement flamand s'est engagé à augmenter d'au moins 25 % au cours des 15 prochaines années le parc de logements sociaux pour atteindre environ 230 000 en 2042. Cet objectif se traduit par des objectifs chiffrés spécifiques pour chaque commune ou ville, tenant compte, entre autres, de la croissance démographique locale et des efforts déjà consentis en matière de logement social. Ces objectifs contraignants sont nécessaires car il y a eu une baisse du nombre de logements sociaux attribués et achevés au cours des cinq dernières années. | Le logement social se renouvelle surtout par la rénovation massive du parc existant (salubrité, performance énergétique), la construction neuve restant limitée à quelques centaines d'unités par an, et la démolition marginale. C'est un modèle orienté vers la réhabilitation plutôt que la croissance nette du parc, ce qui explique la persistance de longues listes d'attente. | Sous la précédente législature (2019-2024) la SRLB a acheté ou construit 4 000 logements (1 977 logements réceptionnés selon le gouvernement) contre 1 633 sur les quinze ans auparavant. Sur les cinq dernières années, le gouvernement a donc donné un grand coup d'accélération dans la production et la rénovation de logements sociaux à Bruxelles. La démolition est rare : l'administration bruxelloise de l'urbanisme n'autorise que très rarement la démolition d'un bâtiment, et privilégie plutôt la rénovation totale. |
| Objectifs de rénovation | | 30% des logements sociaux sont classés F ou G en termes de performance énergétique. La région reçoit des aides de | Le parc de logements sociaux est âgé est l'enjeu est sa rénovation (+ de 25 000 logements ont ainsi un mauvais certificat énergétique). La Région |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | l'Union européenne (plan de relance notamment et fonds social pour le climat, elle va pouvoir rénover 4 000 ou 5000 logements). | bruxelloise se veut exemplaire et a donné comme objectif que les logements publics (dont fait partie le logement social) atteignent une performance énergétique de max 150kwh/an pour 2040 (contre 2050 pour le secteur privé). Le budget pour la rénovation en tenant compte de l'inflation est estimé à 5 Md€). Pour la rénovation du parc, la région dispose de fonds européens (FEDER et plan de relance).<br>Sur ces 5 dernières années :<br>- 1.082 logements ont eu une rénovation complète<br>- 5.146 une rénovation partielle/enveloppe<br>- 18.964 une rénovation de composants techniques (càd nouvelle ventilation, chauffage, etc) |
| Contractualisation | | | Pour répondre à la demande et accélérer la construction et la rénovation, la région a développé des contrats hors marchés publics, des contrats « clé sur porte » qui sont des partenariats public-privé (achètent le permis et le terrain) |

Q6/- ***Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ? (volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social, grandes dynamiques, décomposition (aides budgétaires, fiscales, avantages de taux, et aides à la pierre, à la personne, à l'accession, décote de foncier public, etc.))

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Volumes financiers | Un budget d'investissement subventionné de 6 Md€ a été mis à la disposition des sociétés de logement pendant cette législature (2025-2031) pour la construction et la rénovation de logements sociaux. | Le financement combine subventions régionales, prêts aidés, aides fiscales et fonds européens. En Belgique, les Régions assurent l'essentiel du financement. | Le financement du logement social est 100% public |
| Décompo-sition | Ce budget d'investissement implique que les sociétés de logement reçoivent des prêts couvrant 100 % du coût de construction ou de rénovation des logements sociaux. Elles remboursent le prêt en 33 ans. Le gouvernement subventionne les intérêts du prêt, de sorte que celui-ci a un taux d'intérêt effectif de -1 %. Cela signifie que la société immobilière ne rembourse effectivement qu'environ 86 % du prêt, sur une période de 33 ans. Outre le budget d'investissement de 6 milliards d'euros pour les logements sociaux locatifs, le gouvernement flamand accorde en moyenne environ 65 millions d'euros par an de subventions directes aux sociétés immobilières.<br><br>v. tableau infra | v. tableau infra | Il se décompose entre des aides à la construction, à la rénovation et à l'accompagnement (projets d'inclusion, participation des locataires à la gestion de leur bâtiment, à la création des abords de l'immeuble, etc). Les aides se décomposent entre 50% de subvention et 50% de crédit de la région à taux 0. Ces aides sont toutefois limitées par l'important endettement de la région bruxelloise. |

**Tableau 3 : Soutiens publics au logement (2024)**

| | Montant des soutiens publics au logement | Part du PIB consacrée au logement ( %) | Soutiens au parc privé | Soutiens au parc social | Part des soutiens au parc social relativement au total ( %) |
|---|---|---|---|---|---|
| Flandre | | | | | |
| Wallonie | | | | | |
| Bruxelles-Capitale | 2,1 Md€ (Engagement)<br>1,7 Md€ (liquidation) | | | 1,1 Md€ (engagement)<br>0 ,7 Md€ (liquidation) | |

*Source : Gouvernement de Bruxelles-Capitale*

Q6-a/- **Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement** (public cible, forme de l'allocation, conditions d'attribution, montant total et moyen, etc.).

**Tableau 4 : Soutiens publics en faveur de l'offre de logement social (2024)**

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| Flandre | Dispositifs pour favoriser l'accès au logement privé dans l'attente d'un logement social | | | | |
| | Prime au loyer | La prime au loyer est accessible aux locataires à faibles revenus sur le marché locatif privé qui sont inscrits sur une liste d'attente pour un logement social depuis au moins quatre ans. | 61,2 M€ (2024) | 23 211 | |
| | Aide au loyer | L'aide au loyer est une contribution au loyer d'un logement sur le marché locatif privé. Elle est accessible aux locataires à faibles revenus qui déménagent d'un logement inadéquat vers un logement adéquat. Elle est également accessible aux personnes sans domicile fixe qui déménagent vers un logement adéquat. | 68,6 M€ (2024) | 21 832 | |
| Wallonie | Allocations et aides financières récurrentes | | | | |
| | Allocation de déménagement-installation (ADI) | Aide pour couvrir une partie des frais liés à un déménagement | | | |
| | Allocation d'attente logement | Permet à certains ménages en attente d'un logement social de bénéficier d'une intervention financière de la Région pour réduire le coût du loyer dans le privé. | | | |
| | Allocation loyer-passerelle | Destinée aux ménages qui quittent un logement social inadapté pour un logement adapté (taille, accessibilité). | | | |
| | Aides liées à la propriété | | | | |

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| | Crédits hypothécaires sociaux | Octroyés par la Société wallonne du Crédit social (SWCS) et le Fonds du Logement via leurs guichets, ils permettent à des ménages modestes d'acheter, construire ou rénover un logement à des conditions avantageuses. | | | |
| | Aides spécifiques pour familles nombreuses (via le Fonds du Logement) | Crédits adaptés pour l'acquisition ou la construction, avec conditions favorables. | | | |
| | Primes à la rénovation et à l'énergie | | | | |
| | Primes à la rénovation | Pour des travaux améliorant la salubrité, la sécurité ou l'habitabilité du logement. | | | |
| | Primes à l'amélioration | Pour adapter un logement aux besoins d'une personne handicapée, améliorer le confort ou la qualité. | | | |
| | Primes énergie et performance énergétique (PEB) | Aides à l'isolation, au chauffage performant, au remplacement de menuiseries, etc. | | | |
| | Prêts à taux réduit ou à 0 % (Ecopack, Renopack, prêt énergie) | Pour financer la rénovation énergétique, souvent combinés aux primes. | | | |
| Bruxelles-Capitale | | | | | |

Q6-b/- **Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social** (soutiens à la production et à la rénovation, évolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées).

En Flandre, la société flamande du logement social (la VMSW) est la banque financière de sociétés de logement. Une société de logement social peut bénéficier d'une subvention pour certaines activités (infrastructures, rénovations liées au climat, projets innovants) ou contracter un prêt (subventionné) pour le développement ou la rénovation de logements sociaux ou d'autres projets connexes.

| | **Nom du dispositif de soutien** | **Nature** | **Coût** | **Nombre de bénéficiaires** | **Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social** |
|---|---|---|---|---|---|
| Flandre | Prêts | | | | |
| | NFS3 – Prêt à annuités | La VMSW accorde un prêt FS3 à une société de logement locale pour la réalisation (ou la rénovation) de logements sociaux. Il s'agit d'un prêt au taux du marché d'une durée de 33 ans à un taux d'intérêt de référence du marché. Les remboursements annuels effectués par la société immobilière correspondent aux remboursements d'un prêt théorique d'un montant et d'une durée identiques, mais grâce au gouvernement, avec un taux d'intérêt négatif de -1 % et des annuités augmentant de 2 % par an. | | | |

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| | NFS3 – Prêts à remboursement in fine | Si la société de logement acquiert un terrain mais que le projet lui-même ne sera développé qu'à un stade ultérieur, la société de logement peut recourir (totalement ou partiellement) à un prêt à remboursement in fine pour le coût d'acquisition. Chaque année, le gouvernement intervient avec une subvention égale au montant des intérêts.<br>Les prêts NFS3 à remboursement in fine sont convertis (et réglés) en un prêt NFS3 à annuités dès que le projet est développé. C'est pourquoi ce prêt est également appelé prêt de préfinancement sans intérêt. | | | |
| | Subventions | | | | |
| | Infrastructures (SSI) | La VMSW peut octroyer une subvention en capital pour la construction ou la modification d'infrastructures nécessaires liées à des projets de logements sociaux. Ces infrastructures comprennent :<br>· la préparation des terrains pour la construction<br>· les travaux routiers et d'égouts<br>· l'éclairage public et les canalisations d'eau<br>· la création d'équipements collectifs<br>· les travaux d'adaptation du cadre de vie | | | |

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| | Fond flamand pour le climat (VFK) | Pour la rénovation énergétique des logements sociaux, les sociétés de logement peuvent compter sur les subventions du Fonds flamand pour le climat. Ces subventions soutiennent et accélèrent le mouvement de rénovation du parc de logements sociaux à l'horizon 2050. | | | |
| | Correction sociale régionale | Les sociétés de logement social ne disposant pas d'une grande autonomie financière (les loyers sont fixés par le gouvernement, l'attribution des logements est soumise à des règles obligatoires, elles doivent se financer par le biais du VMSW, elles peuvent difficilement développer des activités commerciales, etc.), le gouvernement flamand couvre les déficits (objectivés) résultant de leur activité de location social | | | |

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| | Activité de sous-location | Afin de compenser les coûts d'exploitation supplémentaires liés aux activités de sous-location (recherche de propriétaires privés disposés à sous-louer à des locataires sociaux, etc.), des subventions spécifiques sont accordées :<br>· une subvention de base qui dépend d'un nombre fixe de logements loués sur le marché privé ;<br>· une subvention supplémentaire pour chaque logement supplémentaire au-delà de ce nombre fixe ;<br>· une subvention de croissance pour le nombre de nouvelles embauches au cours de l'exercice en cours. | | | |
| | Coopération public-privé | Dans le cadre de la procédure « Design and Build », l'agence pour le logement désigne un entrepreneur qui conçoit et construit des logements sur un terrain appartenant à une société de logement. L'agence conclut un accord-cadre avec les entrepreneurs, dans le cadre duquel la société de logement peut attribuer un marché. La société de logement est propriétaire du terrain et est responsable du financement et de la gestion des nouveaux logements.<br>Il existe également une procédure PPP appelée « Concevoir et isoler » qui se concentre spécifiquement sur la rénovation. | | | |

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| Wallonie | Subventions régionales d'investissement | Accordées principalement aux 62 SLSP, sous la tutelle de la SWL. Financement partiel de la construction, de l'acquisition ou de la rénovation lourde de logements publics. Subvention variant selon le type d'opération, complétée par l'autofinancement ou l'emprunt des SLSP | | | |
| | Programmes spécifiques d'investissement | Programme exceptionnel d'investissement (PEI) (2003 → reconduit plusieurs années) : modernisation du parc, salubrité, sécurité | 1 Md€ | | |
| | | PIVERT I (2012) et II (2014) : rénovation lourde et performance énergétique. | | | |
| | | Plan Rénovation (2020 - 2025) : rénovation énergétique de 20 000 logements sociaux | 20 M€ | | |
| | | Programme 243 (2023) : acquisitions de logements sur le marché privé pour élargir rapidement l'offre | 250 M€ | | |
| | | Plan HPE (2023) : construction de 800 logements neufs à haute performance énergétique | 160 M€ | | |
| | Financements complémentaires et prêts | Prêts garantis par la Région (via la SWL), permettant aux SLSP d'emprunter pour compléter les subventions. | | | |
| | | Emprunts directs de la SWL pour refinancer certaines opérations | | | |

| | Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Possibilité de recourir à des fonds européennes (FEDER, RRF) pour cofinancer des projets | | | |
| Bruxelles-Capitale | | | | | |

Q7/- **Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ?** Y a-t-il un encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux ? Quelles sont les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes ?

Chaque Région a développé son propre modèle, son propre modèle économique pour ses bailleurs sociaux, encadré par des législations spécifiques : en Wallonie, il s'agit du Code wallon de l'habitation durable (CWHD) ; en Flandre, du Vlaamse Wooncode (Code flamand du logement) ; et à Bruxelles, de l'Ordonnance sur le logement (2003) et de ses arrêtés d'exécution.

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Situation financière du marché | La vente de logements sociaux locatifs en Flandre a largement cessé depuis 2022. Auparavant, les locataires sociaux pouvaient acheter leur logement locatif s'il avait atteint un certain âge.<br><br>Les sociétés de logement ne sont pas autorisées à exercer d'autres activités économiques que la location de logements sociaux. Dans certains cas, des activités commerciales sont exercées, mais elles sont toujours liées à l'activité principale. | Le secteur repose sur un modèle mixte (subventions, prêts, aides fiscales, cofinancements européens). Le statut SIEG encadre les aides publiques pour éviter la surcompensation ; néanmoins, la contrainte financière pèse sur les capacités de rénovation des bailleurs.<br>Le secteur du logement social en Wallonie, malgré des investissements publics importants fait face à une série de contraintes structurelles et conjoncturelles qui fragilisent sa soutenabilité financière.<br>- Un parc ancien et couteux à rénover | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | (besoins annuels évalués à 250 M€<br>- Des loyers sociaux plafonnés (≈ 20 % des revenus) et peu rentables (réforme du loyer chaud)<br>- Une dette lourde et héritée : Les SLSP et la SWL supportent une dette importante, en partie héritée de l'époque fédérale (avant la régionalisation de 1980). Ainsi, la SWL continue à porter le remboursement d'une dette historique issue du Fonds d'Assainissement et de Développement du Logement Social (FADELS), avec des échéances qui courent encore sur plusieurs décennies. Le remboursement pèse sur leurs budgets annuels, même si la Région intervient pour garantir une partie des charges.<br>- des coûts en forte augmentation (entre 2020 et 2025, les prix du secteur de la construction ont fait un bon moyen de +43%)<br>- des moyens publics limités (le logement représente environ 2% du budget wallon) | |

Q8/- ***Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ?** Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?

Il n'y a pas d'équivalent à l'ANCOLS en Belgique. Toutefois, les sociétés de logement régionales contrôlent et réalisent des audits sur les sociétés qu'elles ont sous leur tutelle.

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Contrôle | L'agence pour le logement supervise les sociétés immobilières, non seulement en matière financière, mais aussi en matière d'attribution des logements sociaux, d'approvisionnement, etc.<br><br>Tous les deux ans, l'agence pour le logement rend compte des activités liées au logement social au regard de la législation sur les SIEG. Jusqu'à présent, les activités en matière de logement social semblent conformes.<br><br>En 2013, cependant, la Cour de justice européenne a jugé qu'un programme obligeant les promoteurs privés à réaliser des logements sociaux en échange de certaines compensations allait trop loin et l'a déclaré incompatible avec le droit européen dans son arrêt du 8 mai 2013 (dans les affaires C-197/11 et C-203/11). | La SWL exerce un contrôle de tutelle sur le 62 SLSP. EN outre, l'inspection du service public wallon Logement réalise le contrôle interne de légalité, régularité et conformité des opération menées par la SWL et les SLSP. La cour des comptes vérifie la régularité et l'efficacité de l'utilisation des fonds publics (ex. audits sur les SLSP, sur les Agences Immobilières Sociales, sur la gestion des crédits ou des primes). | La SRLB réalise des audits sur les 16 sociétés immobilières de service public. |

Q9/- ***Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social** (préciser celles qui ont eu une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) ? Quelles sont celles qui ont visé en particulier la réponse aux crises Covid et inflationniste ?

| | Flandre | Wallonie | Bruxelles-Capitale |
|---|---|---|---|
| Réformes | La principale réforme intervenue concerne la fusion d'acteurs du logement social à l'échelon de 1 par commune. Depuis le 1er juillet 2023, 86 sociétés de logement social (SHM) et 48 agences de location sociale (SVK) ont fusionné pour former 41 sociétés de logement, avec un seul acteur par commune. Les sociétés de logement restent des acteurs autonomes, mais les autorités locales ont davantage leur mot à dire dans la gouvernance des sociétés de logement. Outre la création des sociétés de logement elles-mêmes, un registre central d'inscription des locataires sociaux potentiels sous l'égide de l'agence pour le logement et un nouveau système d'attribution sont entrés en vigueur. Le premier devrait faciliter la souscription à un logement social et permettre une meilleure vue d'ensemble des besoins en matière de logement social. Le second donne aux sociétés de logement et aux autorités locales plus de contrôle et de responsabilité dans la mise en œuvre d'une politique locale du logement adaptée afin d'utiliser le plein potentiel du parc local de logements sociaux de la manière la plus efficace possible. | Les principales réformes intervenues au cours des dix dernières années peuvent être regroupées en plusieurs volets. Certaines ont eu pour objectif de renforcer la soutenabilité financière du secteur et de réaliser des économies budgétaires (plusieurs ajustements des règles de location et modifications du calcul du loyer mais toujours basé sur le revenu), d'autres ont consisté à moderniser le parc de logements sociaux au moyen de programmes spécifiques (développement de l'action sociale dans les SLSP, renforcement de la gouvernance participative), tandis que des mesures plus conjoncturelles ont été mises en place pour répondre aux crises récentes, en particulier la pandémie de Covid-19 (moratoire sur expulsions, aides temporaires, souplesse) et la flambée inflationniste (accélération du Plan Rénovation, mise en place d'un programme (243) d'acquisition de logements sur le marché privé).<br>Des réformes ont été annoncées mais pas encore mises en œuvre | Il n'y a pas eu de réformes majeures à Bruxelles-Capitale ces dix dernières années mais il existe des pistes de réflexions pour des réformes à venir. L'enjeu est de rendre plus dynamique l'attribution de logements sociaux. D'abord avec une plateforme qui permettrait de recenser les offres de logements sociaux. Ensuite, en permettant à certains locataires de devenir propriétaires. Enfin en déconsolidant la dette du logement social de la dette de la région ce qui impliquerait une part de privatisation qui ferait augmenter les loyers. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | (loyer chaud un futur système qui tiendra compte de la performance énergétique dans le calcul du loyer, agence de l'habitation qui fusionne SWL, SWCS, Fonds du Logement et SPW Logement dans un but de simplification) | |

# ANNEXE IV.C

# Espagne

## 1/- **Quel est le modèle de logement social adopté ?** (nature du modèle, critères d'éligibilité, part de la population éligible, éventuels objectifs de mixité, etc.)

**La terminologie de ce que l'on peut appeler « logement social » en Espagne correspond à plusieurs cas , clarifiés notamment par loi de 2023:**

- Au sens strict, au « logement protégé » (dont le logement social en tant que tel est une composante)
- Selon une définitif élargie,
    - les logements privés à loyers sociaux incitatifs (i.e. loués à prix réduits grâce à des incitations ou subventions publiques)[1]
    - les logements gérés par des entités sociales du tiers secteur i.e. gérés par des entités la Cruz Roja (Croix Rouge), Provivienda ou Hogar Sí, qui logent des publics vulnérables même sans aide publique directe
    - les logements abordables

*Dans la suite du document, le terme « logement social » sera utilisé de manière générale, sauf mention contraire ou emploi d'un autre terme plus spécifique.*

**Encadré 1 : la terminologie en matière de « logement social » en Espagne**

La Loi 12/2023 du 24 mai 2023 sur le droit au logement place le « logement social » au centre de l'action publique. Elle fixe, dans le périmètre des compétences de l'État et dans le respect des régions, des conditions de base pour garantir l'égalité d'accès à un logement digne, adéquat et financièrement abordable. Elle vise notamment à créer, développer et protéger des parcs publics de logements, à soutenir l'offre gérée par le tiers secteur, à accroître la location à loyers abordables, à assurer l'accessibilité universelle et la qualité d'habitation, et à protéger les ménages vulnérables par des mécanismes de prévention, de relogement et de transparence.

Les trois premiers articles posent le socle juridique, les objectifs opérationnels et les définitions qui structurent la politique espagnole de logement dit social – qui va de l'offre publique et non lucrative à l'offre privée encadrée – avec un critère clair pour définir ce qui est abordable (effort ≤ 30% des revenus) et une priorité aux ménages vulnérables.

**L'article 1** de la loi garantit, au niveau étatique, les conditions minimales d'égalité pour exercer le droit constitutionnel à un logement digne, adéquat et abordable, en cohérence avec les engagements internationaux et sans empiéter sur les compétences régionales. Elle définit la fonction sociale de la propriété : le logement doit être affecté à l'habitation, entretenu, conservé et réhabilité si nécessaire. Elle renforce la protection des ménages par une information complète, claire et accessible dans les opérations de vente et de location.

**L'article 2** énumère les finalités des politiques publiques de logement. Celles-ci incluent la garantie de l'accès à un logement en conditions abordables, l'entretien et la réhabilitation du parc, l'assurance de normes minimales de qualité, d'accessibilité et de santé, ainsi que la

[1] Ces logements correspondent à des logements appartenant à des propriétaires privés (particuliers ou investisseurs) mais qui sont intégrés dans un dispositif public de soutien au logement social :

1. Incitations fiscales : le propriétaire bénéficie d'avantages (exonérations ou réductions fiscales) s'il accepte de louer son logement en dessous du prix du marché à des ménages ciblés (jeunes, familles modestes, personnes en difficulté).
2. Subventions directes : l'État ou les communautés autonomes complètent le revenu du propriétaire (par exemple en versant une partie du loyer) afin que le locataire ne paie qu'un loyer abordable.
3. Programmes de mise à disposition : certaines régions espagnoles encouragent les propriétaires à inscrire leur bien dans des registres publics, avec un loyer plafonné, en échange de garanties (assurance contre les impayés, financement de rénovations, prise en charge de travaux d'efficacité énergétique, etc.).

protection des ménages vulnérables. Pour ce qui concerne plus directement le logement social, plusieurs objectifs sont affirmés:

- développer et maintenir des parcs publics de logement afin d'offrir une offre stable et suffisante pour les ménages exclus du marché libre ;
- soutenir les parcs sociaux gérés par le tiers secteur, en complément du parc public, pour élargir les solutions destinées aux ménages vulnérables ;
- favoriser l'offre locative à loyers abordables, en particulier pour les jeunes et les foyers en difficulté, grâce à des outils de régulation du sol et de planification ;
- assurer une utilisation responsable et transparente des ressources publiques dans la gestion du logement social, en intégrant les occupants dans une logique de coresponsabilité.

**L'article 3** propose quelques définitions, notamment :

- Conditions abordables selon l'effort financier : l'addition « loyer (ou mensualité) + charges et fournitures de base » ne doit généralement pas dépasser 30% des revenus du ménage.
- Logement protégé[2] : logement soumis à un régime spécial[3] pour des ménages ayant des difficultés d'accès. Deux formes :
  - *Logement social* : propriété publique, destiné à la location ou à un usage temporaire avec plafonds de loyers/prix, pour des ménages ayant des difficultés à accéder au marché. Sont inclus les logements édifiés sur sol public via droit de superficie, concession ou équivalent. Peut être implanté sur terrains d'équipements publics. Gestion possible par administrations, organismes publics, associations à but non lucratif ou partenariats public-privé (en préservant le caractère social).
  - *Logement protégé à prix limité* : public ou privé, distinct du logement social, soumis à des plafonds réglementaires de loyer/prix pendant une durée déterminée, pour des ménages ayant des difficultés d'accès au marché; qualification par l'administration compétente.
- Logement social d'urgence : solution temporaire et universelle pour des situations de perte ou impossibilité d'accès à un logement adéquat, indépendamment du statut administratif, en attendant une solution permanente.
- Logement abordable incité : propriété privée (y compris économie sociale) bénéficiant d'avantages publics (urbanistiques, fiscaux, etc.) en échange d'une affectation à la résidence principale en location ou autre tenure temporaire pour des ménages n'ayant pas les moyens d'accéder au marché libre; les avantages sont liés à des limites d'usage, de durée et de prix maximum fixées par l'administration.
- Parc de logements du tiers secteur : ensemble d'immeubles appartenant à ou gérés par des organisations sans but lucratif pour loger des personnes vulnérables ou offrir du logement abordable.

En Espagne, la politique du logement s'est construite, sur le long terme, autour de la propriété subventionnée. Créée au début des années 1950 sous le franquisme, la VPO (vivienda de

[2] Bankinter dans un article « VPO, VPP, VPPB… ¿Qué tipos de viviendas protegidas existen?" développe par ailleurs les différents types de logements protégés existants.

[3] Le *régime spécial* désigne en Espagne l'ensemble des dispositions juridiques et administratives qui encadrent les *viviendas protegidas*. Ces logements, qu'ils soient publics ou privés, sont soumis à des limitations réglementaires de prix ou de loyers, à une affectation obligatoire en résidence principale et à des critères sociaux d'accès (plafonds de revenus, situations de vulnérabilité). Ce cadre dérogatoire vise à garantir leur caractère abordable et leur destination sociale, en les distinguant du marché libre.

proteccion oficial, que l'on pourrait traduire par « logement protégé officiel »[4]) fut en effet pensée avant tout comme un outil de promotion de la propriété privée et non comme un instrument de constitution d'un parc locatif durable[5], ce qui explique, en grande partie, la faiblesse du parc social actuel.
Dès l'après-guerre, face à la crise du logement et à une urbanisation rapide, le régime franquiste privilégie la production massive de logements « protégés », construits avec des fonds publics et dont le prix de vente ou de location maximal était fixé par l'administration. Cette politique s'accompagne de la création de grands ensembles périphériques. Le choix d'un tel modèle reposant sur une durée de protection limitée a empêché la constitution d'un stock locatif public durable[6] : une fois la période de protection écoulée (pouvant aller de 15 à 50 ans), beaucoup de logements rebasculent en effet dans le marché libre. En outre, dès le début de la dictature, les loyers avaient été gelés, contribuant au déclin économique de propriétaires, à la destruction de l'offre locative et à la dégradation des immeubles urbains.

A l'issue de la transition démocratique, les gouvernements – quelle que soit leur orientation - ont continué d'encourager la culture de la propriété en Espagne, en demandant aux promoteurs privés de vendre une partie des logements construits à un prix inférieur au marché, en échange de subventions publiques. Par ailleurs, en raison d'une perte de statut de « logement protégé » (une fois la période dite de protection écoulée), un bon nombre de logements a été vendu à leurs locataires, alimentant ainsi l'offre privée au lieu de consolider un parc public permanent.

Avec l'approbation de la Constitution en 1978, la compétence relative au logement a été largement décentralisée tout au long des années 80 et des années 90. Les communautés autonomes ont maintenu une orientation en faveur de l'accession à la propriété (aides fiscales, subventions à la construction vendue, fiscalité favorable pour la résidence principale…etc.), tandis que le parc locatif public restait résiduel. Ainsi, alors que la propriété représentait près de 20% en Espagne dans les années 1950, elle a doublé pour atteindre 43% dans les années 1960 et atteignait 70% dans les années 1970. Ce pourcentage s'élevait à 80% au début des années 2000.

La bulle immobilière des années 1998-2007, nourrie par un accès plus facile au crédit et des incitations à l'achat, a renforcé encore la propriété. La crise de 2008 a mis à nu cette fragilité (expulsions, endettement) et révélé l'insuffisance d'un parc locatif social. Depuis les années 2010 le discours public se tourne davantage vers le logement social locatif et la réhabilitation, mais la réalité du modèle espagnol – pays de propriétaires, offre sociale locative très faible, localisation périphérique des logements protégés et faible mixité – continue de structurer le paysage du logement en Espagne.

---

[4] La protection ne concerne pas les charges courantes (eau, électricité, etc.), ni une garantie contre les expulsions. Elle consiste en un encadrement du prix de vente ou du loyer fixé par l'administration, et en des critères sociaux d'accès (plafonds de revenus, résidence effective, etc.). L'État franquiste subventionnait directement la construction (réduction de taxes, crédits avantageux, cessions de terrains, primes aux promoteurs), ce qui permettait de vendre les logements à un prix plafonné. Mais cette protection était temporaire : après une période déterminée (souvent 20, 30 ou 50 ans selon les régimes), le logement pouvait être déqualifié (*descalificación*) et revenir sur le marché libre. Pendant la période, le logement ne peut pas être revendu librement. En pratique, beaucoup de VPO des années 1950–1980 sont aujourd'hui sorties du régime de protection, ce qui explique l'absence d'un parc social durable

[5] L'idéologie du régime transparaît dans la formule généralement attribuée à l'architecte et ministre du Logement de Franco, José Luis de Arrese : *« Nous ne voulons pas une Espagne de prolétaires, mais de propriétaires* », parfois reprise sous la variante : « *Un propriétaire de plus, c'est un communiste de moins* ». Céline Vaz, *De la crise du logement à la question urbaine. Le régime franquiste et les conditions de vie urbaines*. Vingtième siècle : revue d'histoire, n°127, 2015, pp. 179-195. Sur cette question, voir également les articles de presse : Los cimientos franquistas de la (nula) política de vivienda, Cómo Franco convirtió a España en un país de propietarios - El Orden Mundial - EOM, 'Un propietario más, un comunista menos': la vivienda franquista o cómo hundir el alquiler de nuevo.

[6] Ce déficit de logements sociaux s'explique en effet « *par l'orientation historique des politiques de logement vers la propriété, en particulier à travers la VPO, et par la faible dotation budgétaire consacrée au locatif social* ». Rapport de la Banque d'Espagne n°2432, « El mercado del alquiler de vivienda residencial en España", 2024

## Q2/- **Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ?** La répartition des compétences est-elle source de débats ?

En Espagne, la gouvernance du logement s'articule autour d'un partage des compétences entre l'État, les Communautés autonomes et les municipalités. Ce cadre institutionnel, caractéristique du modèle territorial espagnol, explique en grande partie la fragmentation de l'action publique en matière de logement social et les disparités constatées d'un territoire à l'autre.

Au niveau national, l'État gère le cadre fiscal et fixe le cadre juridique et stratégique, en s'appuyant notamment sur l'article 47 de la Constitution, qui consacre le droit à un logement digne, et sur la loi 12/2023 pour le droit au logement, qui définit les catégories de logement et certaines modalités d'intervention publique. Le ministère de la Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) joue un rôle central : il élabore les plans pluriannuels de logement que l'Etat adopte tous les 4 à 5 ans pour définir les lignes stratégiques et le financement des politiques de logement[7] – tels que le futur Plan national pour le Logement (PEV) 2026-2030[8] – et assure la coordination avec les Communautés autonomes (CA) en leur transférant des crédits[9]. Ces enveloppes financent principalement des aides individuelles (paiement du loyer), des programmes de construction ou d'acquisition de logements sociaux, ainsi que des instruments fonciers à travers la SEPES, l'agence publique du sol, ou la Sareb, la société issue de la crise bancaire, désormais mobilisée pour constituer un parc public locatif[10]. Le rôle de l'État est donc à la fois normatif, financier et stratégique, mais son action reste dépendante de la mise en œuvre territoriale. Les Communautés autonomes détiennent la compétence principale en matière de logement et d'urbanisme, inscrite à l'article 148 de la Constitution. À ce titre, elles réglementent par exemple les régimes de logement protégé, fixent les plafonds de prix ou de loyers et gèrent les registres de demandeurs. Elles disposent aussi d'agences publiques (Agencia de Vivienda Social à Madrid, Agència de l'Habitatge en Catalogne, Alokabide au Pays basque) qui construisent, acquièrent et attribuent des logements sociaux. Ce sont également elles qui exécutent les programmes nationaux. Leur marge de manœuvre est cependant conditionnée par leurs choix budgétaires et politiques, ce qui explique que certaines régions disposent d'un parc social plus développé que la moyenne nationale.

A noter également l'existence de Fonds social de logements (FSV), instrument lancé en 2013 par accord entre le gouvernement espagnol, la Fédération espagnole des municipalités et provinces (FEMP), la Banque d'Espagne et surtout les principales entités financières. Ce fonds, géré par le secteur bancaire, dispose d'environ 9 866 logements destinés à des ménages ayant perdu leur

---

[7] Le nom officiel est Plan Estatal de Vivienda (PEV, soit Plan d'Etat pour le logement). Parfois, certains textes parlent de Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda (appellation mise en avant pour le plan 2022-2025), mais il s'agit du même instrument.

[8] Le plan – dont le budget prévu est de 7 Md€, réparti selon les dernières informations à 60% par l'Etat et 40% par les CC.AA - n'est pas encore définitivement approuvé, mais il est en cours de négociation et de concertation avec les communautés autonomes. Le gouvernement a convoqué une Conférence sectorielle pour le 2 octobre 2025 afin d'avancer sur les modalités de ce plan. En ce qui concerne le logement social, environ 40% de ce budget (soit 2,8 Md€) devrait être consacré à l'extension du parc public de logements et au renforcement du rôle des fournisseurs sociaux de logements.

[9] Le PEV est un cadre national négocié avec les communautés autonomes (CA), mais sa mise en œuvre est largement décentralisée. L'Etat (MIVAU) définit les objectifs stratégiques, établit les lignes budgétaires et transfère des crédits aux CA dans le cadre de conventions bilatérales. Les Communautés autonomes adaptent ensuite le plan à leur réalité régionale (zones tendues, critères de vulnérabilité, modalités d'attribution), gèrent concrètement les registres de demandeurs, les aides directes (subventions au loyer, à l'achat, à la réhabilitation) et les appels à projets, et cofinancent une partie des mesures (souvent 30-40 % des montants). L'État conserve un rôle de suivi et d'évaluation, notamment par l'IGAE (contrôle financier) et le Tribunal de Cuentas (audits).

[10] La Sareb *(Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria)* est une *« bad bank »* créée en 2012 pour gérer et vendre les actifs immobiliers toxiques transférés par les banques qui ont eu besoin d'aides publiques après la crise financière. En 2022, le mandat de la Sareb a été élargi à la cession de logements à des entités publiques pour le développement de politiques de logement social en collaboration avec la SEPES (Entité publique d'aménagement du territoire) rattachée au ministère du Logement et de l'Agenda urbain, qui agit en tant principal opérateur foncier public en Espagne, devenant ainsi une entreprise publique de gestion foncière et de logement social.

résidence principale, loués à prix réduit (150 à 400 €/mois).En raison de cette décentralisation de la compétence en matière de logement, les critères d'accès aux logements sociaux, plafonds de ressources et modalités d'attribution varient selon les territoires. On retrouve néanmoins plusieurs points communs ces dernières années :

- Les plafonds de revenus sont généralement compris entre 2 et 3,5 fois l'IPREM (l'indicateur public de référence des revenus, égal à 658€/mois en 2025)
- Les candidats doivent ne pas être propriétaires ni usufruitiers d'un autre logement.
- Une condition d'ancrage territorial (résidence ou emploi dans la région/commune) est exigée.
- Les contrats de bail durent en général 3 à 5 ans, renouvelables si les conditions énoncées *supra* sont maintenues.
- Les attributions reposent sur des barèmes de points ou tirages au sort, avec une priorité donnée à certains groupes : familles monoparentales, jeunes, personnes handicapées, victimes de violences de genre, etc.

Enfin, les municipalités interviennent en première ligne, car elles sont responsables de l'aménagement urbain et détiennent souvent une partie du parc social. Elles disposent de sociétés municipales de logement, telles que l'EMVS à Madrid ou l'IMHAB à Barcelone, qui construisent et gèrent directement des logements sociaux. Les villes jouent également un rôle clé dans la mise à disposition de foncier, soit en mobilisant leurs propres réserves, soit en concluant des accords avec les Communautés autonomes pour développer des projets mixtes de logement social.

<u>À Madrid par exemple,</u> la gestion est partagée entre :

- L'Entreprise municipale du logement et du sol (EMVS) pour la ville,
- et l'Agence du logement social (AVS) pour l'ensemble de la Communauté autonome.

Pour s'inscrire au Registre permanent des demandeurs de logement (RPSV) de la ville, il faut :

- être majeur (ou mineur émancipé),
- résider ou travailler à Madrid,
- ne pas avoir déjà bénéficié d'un logement protégé dans les dix dernières années,
- ne pas posséder un autre logement,
- avoir des revenus inférieurs ou égaux à 3,5 fois l'IPREM (environ 42 000€ bruts annuels pour une famille de quatre personnes en 2025).

La documentation exigée comprend une pièce d'identité (DNI/NIE), un certificat de résidence, la déclaration de revenus, le livret de famille et, le cas échéant, des certificats de handicap ou de famille nombreuse.

Les baux proposés par l'EMVS sont en principe de cinq ans, renouvelables, et la règle est que le loyer ne dépasse jamais 30% des revenus du ménage.

En 2025, le parc municipal de Madrid comprend 9 082 logements sociaux et 6 200 en construction.

Q3/- **Quelles sont les caractéristiques de la demande ?** (volume et grandes dynamiques de la demande, caractéristiques sociales, taux d'effort moyen social/privé, disparités territoriales, part de demandes non satisfaites, délais moyens des listes d'attente, éventuels dispositifs de priorisation, etc.)

Il est admis que la demande de logement social en Espagne excède l'offre disponible, reflet de la faible taille du parc public (318 000 logements sociaux en 2025, soit 1,7% des ménages espagnols). Toutefois, sa quantification exacte demeure complexe : contrairement à d'autres pays européens, il n'existe pas de registre national unifié. Chaque communauté autonome et, parfois, chaque municipalité gère ses propres listes de demandeurs et ses propres critères d'attribution, ce qui entraîne une forte hétérogénéité statistique et rend difficile la consolidation des données[11].

Selon l'Encuesta sobre vivienda social (2023, INE) analysée dans le Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU), environ 447 000 personnes étaient inscrites dans les registres de demandeurs en 2023, soit près de 1% de la population espagnole. Les écarts territoriaux sont marqués : la proportion de demandeurs dépasse 6% de la population au Pays basque (6,99%) et à Ceuta (7,97%), alors qu'elle reste inférieure à 1% dans d'autres communautés. La Catalogne (91 508 inscrits, soit 1,16% de la population catalane) et l'Andalousie (67 358 inscrits, 0,79% de la population andalouse) concentrent à elles seules près du tiers des demandeurs. Madrid et les Asturies apparaissent comme des cas particuliers : leurs registres officiels ne couvrent que des publics en situation d'urgence sociale, ce qui explique des taux très bas (0,07% et 0,01% de leur population respective).

La population inscrite dans les registres présente des caractéristiques sociales homogènes : l'âge moyen est de 43,7 ans, avec une surreprésentation des jeunes adultes (18-35 ans) et des ménages en âge actif (36-65 ans). Les revenus annuels bruts moyens des unités de coexistence se situent autour de 12 300€, soit bien en dessous du revenu moyen national (28 050€), et la taille moyenne des ménages est réduite (2 ou 3 personnes). Les bénéficiaires typiques sont donc des ménages modestes, souvent en situation de précarité : familles monoparentales, jeunes précaires, personnes âgées à faibles ressources, mais aussi ménages frappés par des expulsions ou des violences intrafamiliales. Certaines communautés, comme les Asturies, disposent même de registres spécifiques pour les situations d'urgence sociale.

Les critères de priorisation incluent généralement la vulnérabilité économique, le handicap, la violence de genre, ou encore le risque d'expulsion. Mais leur application varie fortement selon les territoires.

Au-delà des registres, les listes d'attente témoignent d'un déséquilibre. À Barcelone, plus de 11 000 familles ont candidaté lors d'un tirage de l'Institut Municipal de l'Habitatge i Rehabilitació (IMHAB) en mai 2025, pour seulement 238 logements attribués, soit un taux de satisfaction inférieur à 3%.

[11] Depuis le Plan d'Etat pour le Logement (PEV) 2005-2008, la création de registres régionaux est encouragée, mais leur contenu et leur portée varient fortement. Ainsi, certaines communautés (Andalousie, Catalogne, Communauté valencienne) disposent de systèmes complets, parfois intégrés aux registres municipaux, tandis que d'autres (Murcie, Melilla, Extremadura) ne disposent pas de registre structuré. Dans d'autres régions (Aragon, Communauté de Madrid, Pays basque), la coexistence de registres autonomiques et municipaux peut entraîner des doublons, voire une concurrence entre dispositifs.

Graphique : caractérisation de la demande de logement social en fonction du nombre de personnes en demande inscrites (2023)

| | Número de personas demandantes inscritas en el registro | | | | Población (2023) | Porcentaje de la población inscrita en el registro autonómico |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Personas demandantes inscritas (total) | 18-35 años | 36-65 años | Más de 65 años | Total | % |
| Andalucía | 67.358 | n.d. | n.d. | n.d. | 8.568.513 | 0,79% |
| Aragón | 3.517 | n.d. | n.d. | n.d. | 1.339.727 | 0,26% |
| Asturias (Principado de) ** | 122 | 18 | 84 | 20 | 1.005.283 | 0,01% |
| Balears (Illes) * | 7.276 | 2.995 | 6.150 | 782 | 1.197.261 | 0,61% |
| Canarias | 10.668 | 2.556 | 7.140 | 972 | 2.202.048 | 0,48% |
| Cantabria | 3.893 | 1.670 | 2.062 | 161 | 588.419 | 0,66% |
| Castilla y León | 17.857 | 8.169 | 8.708 | 980 | 2.380.149 | 0,75% |
| Castilla-La Mancha | 18.489 | n.d. | n.d. | n.d. | 2.078.534 | 0,89% |
| Cataluña | 91.508 | 26.724 | 54.560 | 10.224 | 7.909.125 | 1,16% |
| Comunitat Valenciana * | 27.412 | 8.022 | 16.109 | 2.257 | 5.210.600 | 0,53% |
| Extremadura | - | - | - | - | 1.052.523 | - |
| Galicia | 17.932 | 5.146 | 11.518 | 1.268 | 2.696.177 | 0,67% |
| Madrid (Comunidad de) ** | 4.678 | 575 | 3.636 | 467 | 6.859.914 | 0,07% |
| Murcia (Región de) | - | - | - | - | 1.552.457 | - |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 19.900 | 7.246 | 11.763 | 891 | 671.746 | 2,96% |
| País Vasco | 155.203 | 86.519 | 63.048 | 5.636 | 2.219.019 | 6,99% |
| Rioja (La) | 1.355 | 339 | 891 | 125 | 322.490 | 0,42% |
| Ceuta | 6.620 | 1.520 | 4.438 | 662 | 83.039 | 7,97% |
| Melilla | - | - | - | - | 85.491 | - |
| **Total España** | **447.046** | **149.961** | **185.585** | **23.763** | **48.022.515** | **0,93%** |

* El número de personas inscritas no coincide con el desglose por edad de demandantes inscritos en base a la información facilitada por la comunidad autónoma

** La información ofrecida es relativa al registro específicamente destinado a personas en situación de emergencia social

Fuente: Encuesta sobre vivienda social 2023 (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana)

Source : Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU)

Graphique : caractérisation de la demande de logement social en fonction des caractéristiques socioéconomiques des personnes en demande inscrites (2023)

| | Edad media de la persona demandante | | | | Ingresos brutos medios anuales de la unidad de convivencia de la persona demandante (euros) | | | | Media del número de miembros de la unidad de convivencia de la persona demandante | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Personas demandantes inscritas (total) | 18-35 años | 36-65 años | Más de 65 años | Personas demandantes inscritas (total) | 18-35 años | 36-65 años | Más de 65 años | Personas demandantes inscritas (total) | 18-35 años | 36-65 años | Más de 65 años |
| Andalucía | 41,7 | n.d. | n.d. | n.d. | 7.248 | n.d. | n.d. | n.d. | 1,9 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Aragón | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 12.520 | n.d. | n.d. | n.d. | 4,0 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Asturias (Principado de) | 48,0 | 28,4 | 46,1 | 69,5 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 2,6 | 3,2 | 3,8 | 1,0 |
| Balears (Illes) | 43,3 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 2,2 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Canarias | 46,6 | 29,9 | 48,9 | 73,3 | * | * | * | * | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 1,5 |
| Cantabria | 40,1 | 29,1 | 47,0 | 72,0 | 6.876 | 6.884 | 7.066 | 4.376 | - | - | - | - |
| Castilla y León | 40,2 | 29,7 | 46,3 | 73,1 | 15.725 | 15.478 | 17.724 | 15.684 | 1,6 | 1,4 | 1,9 | 1,3 |
| Castilla-La Mancha | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | * | * | * | * | 2,3 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Cataluña | 45,4 | 29,0 | 48,0 | 73,0 | 14.045 | 14.110 | 14.328 | 12.359 | 2,2 | 1,8 | 2,5 | 1,5 |
| Comunitat Valenciana | 44,4 | n.d. | n.d. | n.d. | 23.968 | n.d. | n.d. | n.d. | 2,4 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Extremadura | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Galicia | 44,2 | 30,2 | 47,3 | 72,2 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 1,9 | 1,6 | 2,1 | 1,5 |
| Madrid (Comunidad de) | 49,0 | 30,0 | 49,0 | 74,0 | 8.582 | n.d. | n.d. | n.d. | 2,9 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Murcia (Región de) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Navarra (Comunidad Foral de) | 41,2 | n.d. | n.d. | n.d. | 17.528 | n.d. | n.d. | n.d. | 2,1 | n.d. | n.d. | n.d. |
| País Vasco | 41,5 | 29,0 | 47,2 | 71,9 | 15.786 | 17.068 | 14.935 | 14.847 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,2 |
| Rioja (La) | 47,0 | 30,0 | 50,0 | 72,0 | 7.430 | 7.468 | 7.262 | 8.525 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,0 |
| Ceuta | 46,2 | 31,3 | 46,9 | 76,7 | 23.387 | 21.722 | 26.051 | 10.287 | 2,7 | 2,1 | 3,0 | 2,1 |
| Melilla | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Promedio España** | **43,7** | **29,6** | **48,0** | **72,7** | **12.306,4** | **12.201,4** | **12.263,2** | **11.158,3** | **2,3** | **1,9** | **2,2** | **1,5** |

* Se desconocen las cuantías de ingresos, pero se establece un máximo de ingreso medio de la unidad de convivencia para poder inscribirse en el registro de demandantes (1,5 veces el IPREM)

Fuente: Encuesta sobre vivienda social 2023 (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana).

Source : Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU)

Q4/- **Quelles sont les caractéristiques du parc ?** (volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social, ancienneté et état du parc, modalités de fixation des loyers et de la durée du bail, éventuels surloyers, écart de loyer parc social/parc privé, disparités territoriales, place du logement intermédiaire le cas échéant.)

Selon le *Bulletin spécial sur le logement social* publié en janvier 2025 par le ministère du Logement et de l'Agenda urbaine (MIVAU), l'Espagne dispose d'un parc de logements sociaux d'environ 318 000 logements. Parmi ceux-ci, 197 000 relèvent des communautés autonomes et de leurs organismes dépendants, tandis que 121 000 appartiennent aux municipalités et à leurs organismes associés[12]. Rapporté aux 18,8 millions de ménages recensés par l'INE, **ce parc représente seulement 1,7% des ménages espagnols.**

En parallèle, une définition élargie du logement social locatif — incluant les logements privés à loyers sociaux incitatifs et ceux gérés par des entités sociales du tiers secteur — permet d'estimer le parc total à 596 693 logements sociaux. Sur ce total, 278 693 proviennent donc du secteur privé, via deux canaux:

- des logements privés loués à prix réduits grâce à des incitations ou subventions publiques,
- des logements gérés par des entités sociales comme la Cruz Roja (Croix Rouge), Provivienda ou Hogar Sí, qui logent des publics vulnérables même sans aide publique directe.

**En retenant cette définition large, le logement social atteindrait 3,4% du parc de résidences principales** en Espagne, mais cette hausse est surtout due à l'intégration de logements privés dans les statistiques officielles.

En définitive, même en tenant compte des élargissements méthodologiques, l'Espagne reste loin de la moyenne européenne : **le pays ne compte que 1,3 logement social pour 100 habitants, contre 3,2 en moyenne dans l'UE selon le Bulletin spécial**. Pour atteindre la moyenne européenne, le ministère estime qu'il faudrait créer environ 850 000 logements sociaux supplémentaires dans les prochaines années.

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| Propriété ( %) | Location – parc privé ( %) | Location – parc social ( %) | Autres |
|---|---|---|---|
| 75,2 | 14,3 | 1,7 | 8,8 |

*Source : Enquête de l'INE sur les caractéristiques de la population et des logements (ECEPOV), 2023 ; Observatoire du logement et du sol, Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU)*[13]

[12] Ces chiffres proviennent des réponses des 17 communautés autonomes et d'une extrapolation à partir de 168 municipalités représentant 24,5 millions d'habitants. Pour plus de détail, voir le chapitre 2 du Bulletin spécial du logement social 2024.

[13] La propriété (75,2%) regroupe, selon la nomenclature de l'INE, les logements acquis par héritage ou donation, les achats totalement payés et ceux avec paiements en cours.

La location – parc social (1,7%) correspond aux 318 000 logements publics recensés par le MIVAU, rapportés au total des ménages (18,81 M selon l'INE).

La location privée (14,3%) est calculée en déduisant ces logements sociaux du total de logements loués (2,99 M).

La catégorie « autres » (8,8%) regroupe les logements « cédés gratuitement ou à bas prix » (517 000) et les situations classées par l'INE comme « autres formes » (1,14 M).

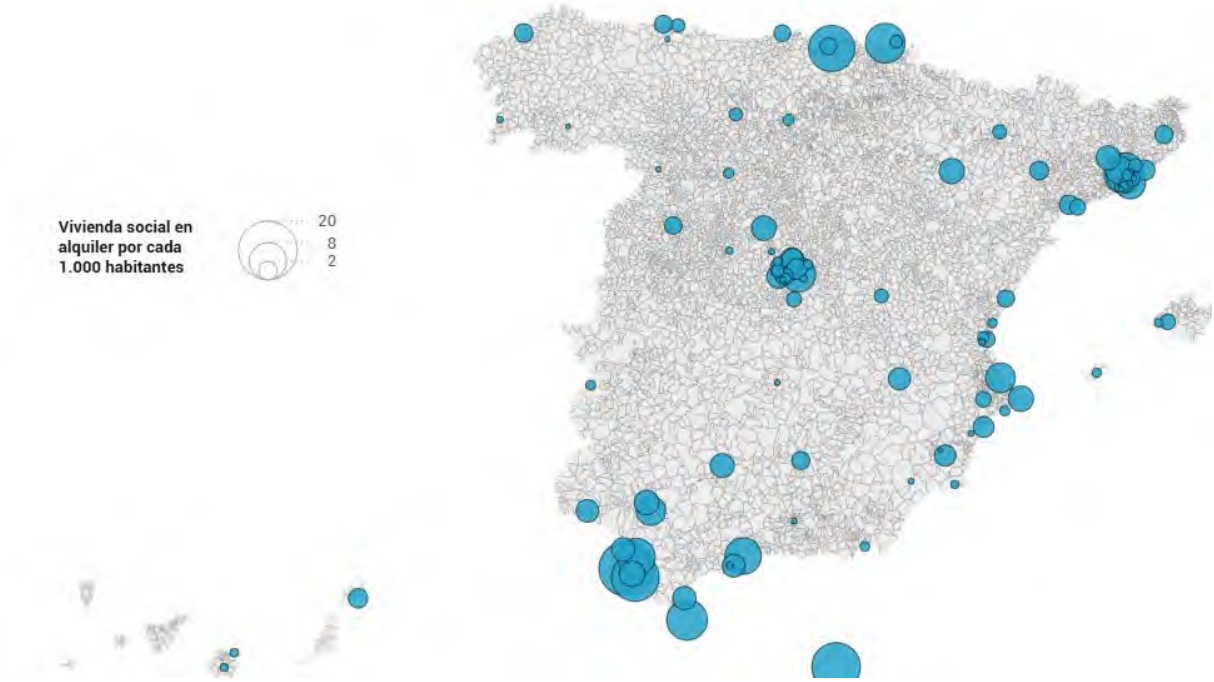
**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| Taux de rotation du parc social (2014) | Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants (2024) | Nombre de logements (2024) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 318 000 | | VPO :<br>2021 : 10 637<br>2022 : 9 610<br>2023 : 8 847<br>2024 : 14 371 |

*Source : Portail statistique de la région de Murcia. sec36.pdf*

La distribution régionale met en évidence d'importants écarts : l'Andalousie dispose du parc de logements sociaux le plus important avec environ 49 000 logements en location, suivie du Pays basque (31 500) et de la Communauté de Madrid (29 300). Dans la plupart des régions, la location est le régime dominant, mais des exceptions subsistent : en Galice et en Castille-et-León, plus de 60% des logements sociaux sont destinés à la vente, tandis que dans les Canaries, la formule de la location avec option d'achat occupe une place significative.

Graphique : Logements sociaux locatifs de propriété municipale pour 1 000 habitants, dans les capitales de province et les villes de plus de 50 000 habitants

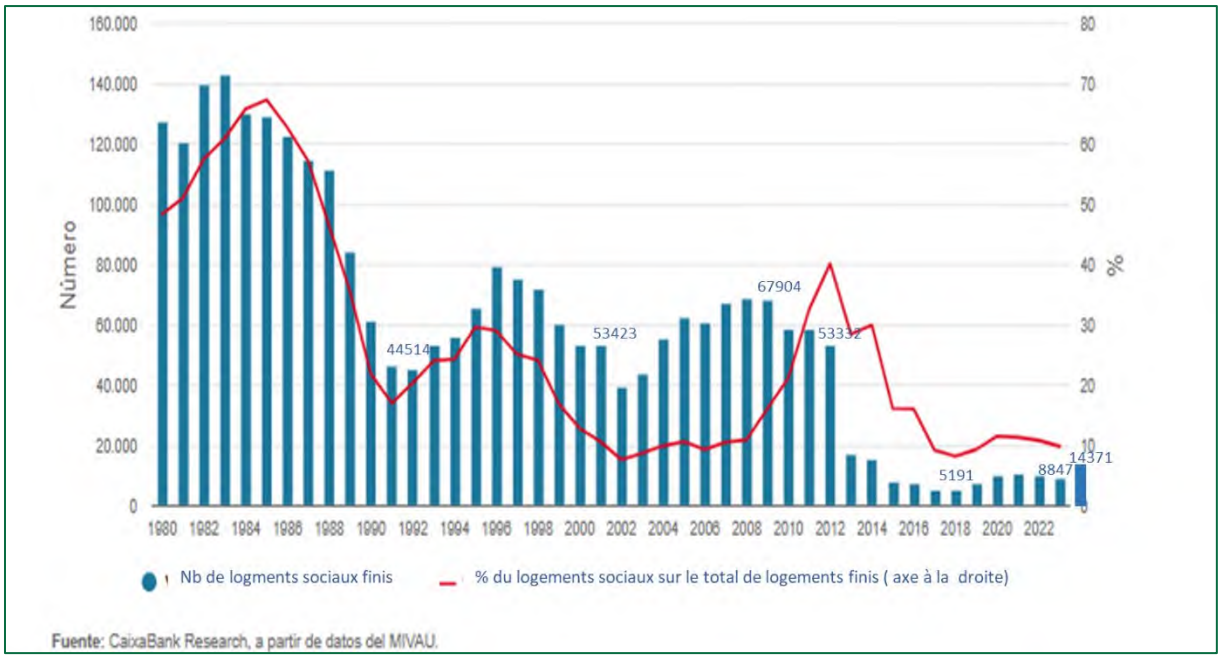



*Source : Association Provivienda, à partir des données du Bulletin Spécial sur le Logement Social du MIVAU.*

Q5/- **Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ?** (volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition, objectifs nationaux ou locaux de construction, éventuels outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs, rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux, etc.)

Les données concernant la rénovation ou démolition du parc public de logement au niveau national ne sont pas publiées. De manière locale, la CA de Madrid a annoncé, en juillet 2025, un investissement de 40,6 M€ destiné à la rénovation de 2 000 logements protégés sociaux (actuellement non habitables)[14].

Concernant la construction de logements protégés, l'Espagne a connu en 2024 sa plus forte croissance depuis dix ans. Selon les dernières données officielles publiées par le MIVAU, 14 371 logements de ce type ont été achevés en 2024, soit une augmentation de 62% par rapport à 2023, où 8 847 logements avaient été enregistrés. Il s'agit du nombre le plus élevé de la décennie, après les 15 045 logements protégés construits en 2014 qui appellent toutefois les précisions suivantes.




*Evolution du nombre total de VPO en Espagne et son % par rapport au total de logements construits (1990-2024)*

Sur les 14 371 logements construits, 74% d'entre eux correspond à des promotions en régime de propriété (41% du total, 5 884 logements) ou à des régimes mixtes combinant propriété et location avec option d'achat (33% du total, 4 771 logements), laissant une part résiduelle à la location sans option d'achat (3 683 logements) dont la construction est par ailleurs insuffisamment stimulée par les administrations de l'Etat ou des CA.

Le volume de construction en 2024, bien que croissant par rapport aux années précédentes, reste insuffisant au regard des besoins du pays. Selon des estimations de certains *think tanks*[15], ces besoins sont évalués comme suit :

- 614 000 logements protégés à prix limité dont le prix est inférieur de 20% à celui du marché, destinés aux familles ayant besoin d'un « degré d'intervention moyen » ;

[14] La communauté de Madrid investit 40,6M€ pour le renouvèlement de 2 000 logements sociaux de familles vulnérables.

[15] L'Espagne aurait actuellement besoin de 814 000 logements sociaux et abordables, et d'un million supplémentaire à l'horizon dix ans.

- 102 000 logements sociaux pour les personnes les plus vulnérables, pour lesquels le prix du logement serait adapté aux revenus de chaque foyer ;
- 28 000 autres logements sociaux d'urgence pour mettre fin au problème du sans-abrisme.

Le passage d'un modèle tourné vers la propriété à celui visant à constituer un parc social public pérenne s'appuie sur une stratégie dédiée « pour des logements locatifs abordables » (ou *Plan de Vivienda en Alquiler Asequible* - PVAA), publiée fin 2023, dont les objectifs sont les suivants :

- Un déploiement de plus de 184 000 logements locatifs accessibles ;
- Une garantie de mise à disposition du parc public pendant 50 ans.

Il s'articule autour de sept initiatives portées par le MIVAU, la Sareb et le Fonds Social de Logements.




Le MIVAU contribuera au déploiement de 127 323 logements accessibles (70% du total annoncé) en :

(i) facilitant la mise à disposition de réserves foncières appartenant au ministère de la Défense ;

(ii) s'appuyant sur les fonds mobilisés dans le cadre du plan de récupération, de transformation et de résilience, financés par les fonds européens (1 Md€ mobilisé dans la construction de près de 24 000 logements), l'entité foncière publique SEPES (qui a connu une transformation récente cf. encadré 1) ou le Fonds social de logements, lesquels mobiliseront près de 60 000 logements sous-utilisés afin de les transformer en logements sociaux, les collectivités locales ou encore le plan d'Etat pour le logement (PEV) dont la révision

quinquennale pour la période 2026-2030 est en cours[16]. Dans ce cadre, les prêts ICO (4 Md€) et les fonds européens sont pensés comme un levier de massification et permettent de financer l'acquisition de foncier, la construction neuve, l'achat/réhabilitation d'immeubles pour les dédier à la location sociale sur longue durée ; les calendriers prévoient un déblocage complet des fonds avant le 31 août 2026 et des horizons de travaux de 4 à 8 ans (avec prorogations possibles selon les cas).

Ce changement de paradigme suppose une collaboration public-privé beaucoup plus systématique (mobilisation du capital et du savoir-faire des promoteurs sous encadrement public (plafonds de loyers, durée d'affectation, critères ESG), l'État soutenant via des prêts/garanties).
Selon les chiffres du gouvernement en de juillet 2024, 80 745 logements ont été mobilisés (fonds transmis aux communautés) dans le cadre de cette stratégie pour des logements abordables, dont 59 879 ont été contractualisés i.e. 4 logements sur 10 sont en phase de développement.




Le secteur de la construction, par la voix d'APCEspaña[17] (association de promoteurs et constructeurs espagnols), accueille plutôt favorablement ces instruments mais réclame une concrétisation rapide et surtout une « agilité urbanistique » (sécurisation du foncier, raccourcissement des procédures) pour que les opérations sortent en temps voulu.

**Encadré 1 : transformation de la SEPES, Entidad Pública Empresarial de Suelo**

L'Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES), traditionnellement chargée de la gestion et de l'urbanisation des sols publics, connaît depuis 2024 une transformation. Le conseil d'administration, en présence de la ministre MIVAU Isabel Rodríguez, a approuvé sa transformation en entreprise publique de référence pour la gestion du logement, avec la mission de couvrir l'ensemble du cycle résidentiel : de la mobilisation et urbanisation du foncier à la construction, la gestion et la remise des clés des logements[18]. Cette évolution s'inscrit dans la volonté du gouvernement de faire du logement un véritable « cinquième pilier » de l'État-providence, conformément aux annonces du président Pedro Sánchez le 13 janvier 2025, dont l'une portait précisément sur la création d'une entreprise publique de logement.

[16] Pour information, l'actuel PEV (2022-2025) poursuit des objectifs de court terme se traduisant par des aides directes à la location, au profit des personnes vulnérables ou de l'accès au logement pour les ménages jeunes, notamment dans les villes de moins de 10 000 habitants. A moyen terme, une impulsion du parc public de logement est souhaitée, tout comme un meilleur accès au logement aux personnes âgées ou avec handicap, une promotion des logements temporaires et une augmentation de la location à des fins sociales..

La réforme structurelle adoptée par SEPES lui permet désormais d'agir comme un opérateur global. L'entreprise a été reclassée dans le groupe 1 des entités publiques, au même rang que d'autres acteurs stratégiques comme Renfe ou Aena, et a créé deux nouvelles directions : l'une spécifiquement dédiée à la gestion du parc de logements sociaux, l'autre au pilotage de la transformation et de la définition du nouveau plan stratégique. L'objectif est d'assurer la montée en puissance d'un outil capable de répondre à l'ampleur de la crise immobilière en Espagne, où l'offre de logements sociaux en location demeure réduite.

Dans ce cadre, la SEPES doit jouer un rôle central dans la mise en œuvre du Plan de Vivienda en Alquiler Asequible (PVAA). L'entité intégrera progressivement environ 40 000 logements déjà construits et 2 400 terrains supplémentaires transférés par la Sareb. La stratégie de transfert vise à accroître rapidement l'offre locative, en privilégiant les unités déjà habitables. L'ensemble du parc sera destiné à la location à prix abordable, avec un plafond fixé à 30% des revenus des ménages, conformément aux orientations du ministère.

Parallèlement, la SEPES développe un système intégré de gestion (SIG) afin de garantir une plus grande transparence et efficacité dans l'attribution et l'administration des logements[19]. Ce portail, comparable aux plateformes privées comme Idealista, mais opéré par l'État, permettra aux citoyens de consulter les logements disponibles, de déposer des demandes, de gérer leurs contrats et de signaler d'éventuelles incidences. L'outil, financé à hauteur de 2,27 M€, devrait entrer en service entre la fin de l'année et le début de l'année suivante, et symbolise l'ambition de professionnaliser et digitaliser la gestion publique du logement..

**Encadré 2 : Zoom sur les initiatives locales**

Dans ce cadre, certaines communautés testent déjà de nouveaux montages. En Cantabrie, par exemple, le gouvernement régional a lancé un projet de 212 logements sociaux répartis sur six communes, financés en partie par le Plan de Recuperación européen (≈ 30% du budget total)[20]. La formule repose sur une cession du sol public en droit de superficie (75 ans) à une société privée chargée de construire, financer et gérer les logements. L'opération intègre des critères sociaux (plafond de loyers, priorité aux jeunes et familles vulnérables) ainsi que des standards élevés de durabilité et d'efficacité énergétique (bâtiments NZEB, matériaux durables, conception bioclimatique).

La municipalité de Madrid est devenue en 2025 la première ville d'Espagne en nombre de logements publics en location sociale, avec 9 082 unités gérées par l'EMVS, soit une hausse de 44% par rapport à 2020. Cet effort repose sur un investissement plus conséquent (811 M€ entre 2020 et 2023) et sur le lancement de nouveaux programmes, dont le Plan Suma Vivienda, qui prévoit 2 200 logements en partenariat public-privé dans les nouveaux quartiers de Los Berrocales et Los Ahijones, à l'est de la ville. La collaboration prévoit que les terrains demeurent publics, mais des opérateurs privés obtiennent un droit de superficie pour 65 ans, période durant laquelle ils financent, construisent et gèrent les logements sous un régime de loyers encadrés. Les règles fixées garantissent que le loyer ne dépasse pas 30% des revenus du ménage, et le dispositif a été élargi à des ménages gagnant jusqu'à 5,5 fois l'IPREM, afin d'intégrer une classe moyenne exclue du marché libre. Parallèlement, la Comunidad de Madrid développe le Plan Vive, programme régional qui doit atteindre 6 500 logements dans douze communes grâce à des techniques de construction industrialisée et des loyers 20 à 40% en dessous du marché. La première phase, lancée en 2023, concerne 1 763 logements situés notamment à Alcalá de Henares, Alcorcón, Getafe, San Sebastián de los Reyes et Tres Cantos, construits en partie grâce à des techniques de construction industrialisée permettant de réduire de 30 % les délais et les coûts énergétiques[21].

Barcelone suit une trajectoire parallèle, avec son Pla Viure, qui ambitionne de disposer de 15 000 logements publics d'ici 2027 et de mobiliser le foncier pour 10 000 supplémentaires au-delà. Entre 2023 et 2024, près de 1 000 logements ont été livrés, et la cadence visée est de 1 000 unités par an. Barcelone explore aussi des voies originales de coopération : d'une part la collaboration public-privé classique (via Habitatge Metrópolis Barcelona), d'autre part la collaboration public-communautaire (Convenio ESAL), mobilisant coopératives et fondations pour développer à la fois du logement locatif abordable et de la cession de droit d'usage. Outre les opérations menées directement par la mairie, un premier concours public a été lancé en 2025 pour la construction de 350 logements abordables sur trois terrains municipaux, dans le cadre d'une cession de droit de superficie. Les opérateurs privés sélectionnés devront financer, construire et gérer ces logements sous encadrement public, en respectant des critères stricts de durabilité, d'efficacité énergétique et d'inclusion sociale.

## Q6/- ***Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ? (volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social, grandes dynamiques, décomposition (aides budgétaires, fiscales, avantages de taux, et aides à la pierre, à la personne, à l'accession, décote de foncier public, etc.))

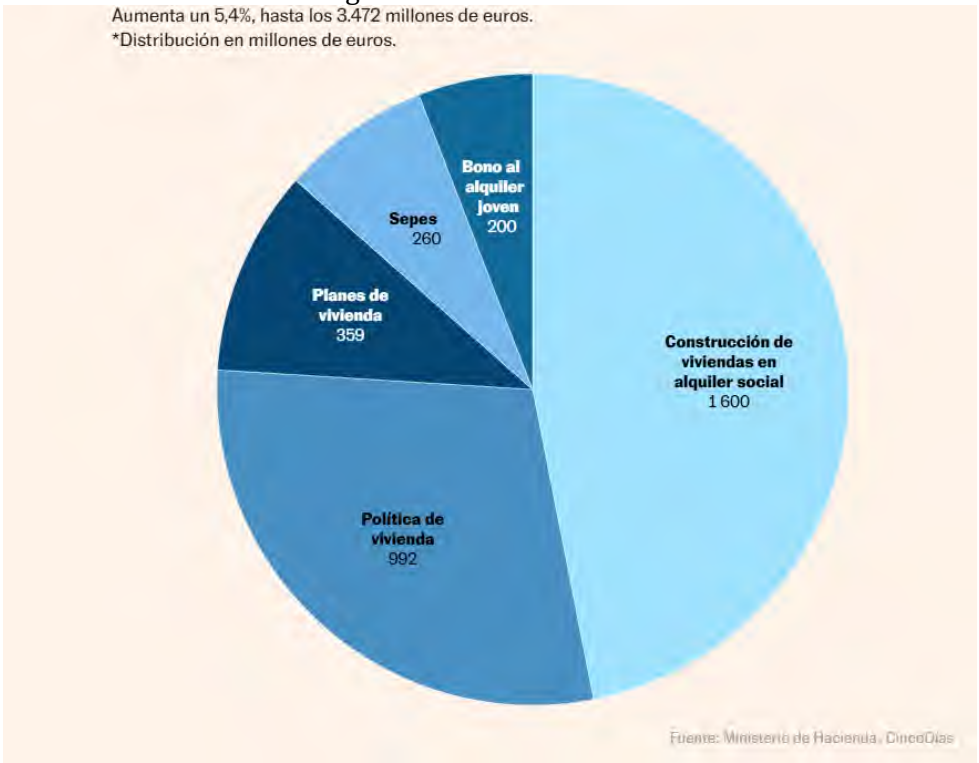
1/ En 2023, le projet de loi de finances (PGE) a consacré 3,472 Md€ à la politique de logement et d'édification, soit une hausse de 5,4% par rapport à l'année précédente. Cette enveloppe se décompose en 992 M€ de crédits budgétaires nationaux et 2,480 Md€ de fonds européens issus du Mécanisme de Relance et de Résilience (NextGenerationEU)[22].

La répartition des crédits met en évidence la priorité donnée à la production de logements sociaux et à la réhabilitation. Ainsi, 1,6 Md€ est spécifiquement affecté à la construction de logements sociaux dans des bâtiments à haute efficacité énergétique. En parallèle, 359 M€ sont destinés aux plans étatiques pluriannuels de logement (PEV) à travers les communautés autonomes. La SEPES bénéficie également de 260 M€ pour mobiliser le foncier public et soutenir des programmes de développement de logements sociaux. Ces interventions constituent l'essentiel des aides à la pierre.

Au-delà du logement social, l'Etat maintien également des aides à la personne en faveur du logement en général, parmi lesquelles le *Bono Alquiler Joven*, doté de 200 M€ en 2023. Cette allocation de 250 euros mensuels pendant deux ans vise les jeunes de 18 à 35 ans disposant de revenus inférieurs à trois fois l'IPREM (cf. Q6-a). Les communautés autonomes gèrent également d'autres aides directes au loyer, inscrites dans le PEV , qui complètent cette enveloppe nationale.

[22] Voir notamment : PGE 2023: 3.472 millones para alquiler social, emancipación de jóvenes y eficiencia energética — idealista/news et El presupuesto para vivienda y edificación aumenta un 5,4% en 2023 | Presupuestos Generales del Estado | Cinco Días

Graphique : Distribution de la partie consacrée au logement et à l'édification dans le budget général de l'Etat 2023 :




Source : El presupuesto para vivienda y edificación aumenta un 5,4% en 2023 | Presupuestos Generales del Estado | Cinco Días

Au total, l'effort public consolidé en faveur du logement s'élève à 7,6 Md€ en 2023 selon la nomenclature COFOG, qui regroupe l'ensemble des dépenses des différentes administrations (État, communautés autonomes, municipalités). Toutefois, cette catégorie inclut aussi des postes connexes comme l'urbanisme, l'eau ou l'éclairage public[23].

2/ Le bulletin spécial sur le logement social publié en janvier 2025 par le MIVAU propose un éclairage complémentaire à travers l'analyse des budgets du logement (pas simplement social) des communautés autonomes et des entités locales. Ces données constituent en effet un bon indicateur pour approcher l'effort public total en faveur du logement.

L'évolution de ces budgets met en évidence une dynamique marquée par un cycle de forte expansion entre 2002 et 2009, suivi d'une contraction brutale entre 2010 et 2013, dans le contexte de la crise financière. Depuis 2014, une tendance à la reprise se dessine, renforcée par l'apport plus récent des fonds européens et par la réactivation des politiques publiques de logement. Cette trajectoire culmine en 2023, année qui enregistre le niveau d'investissement le plus élevé.

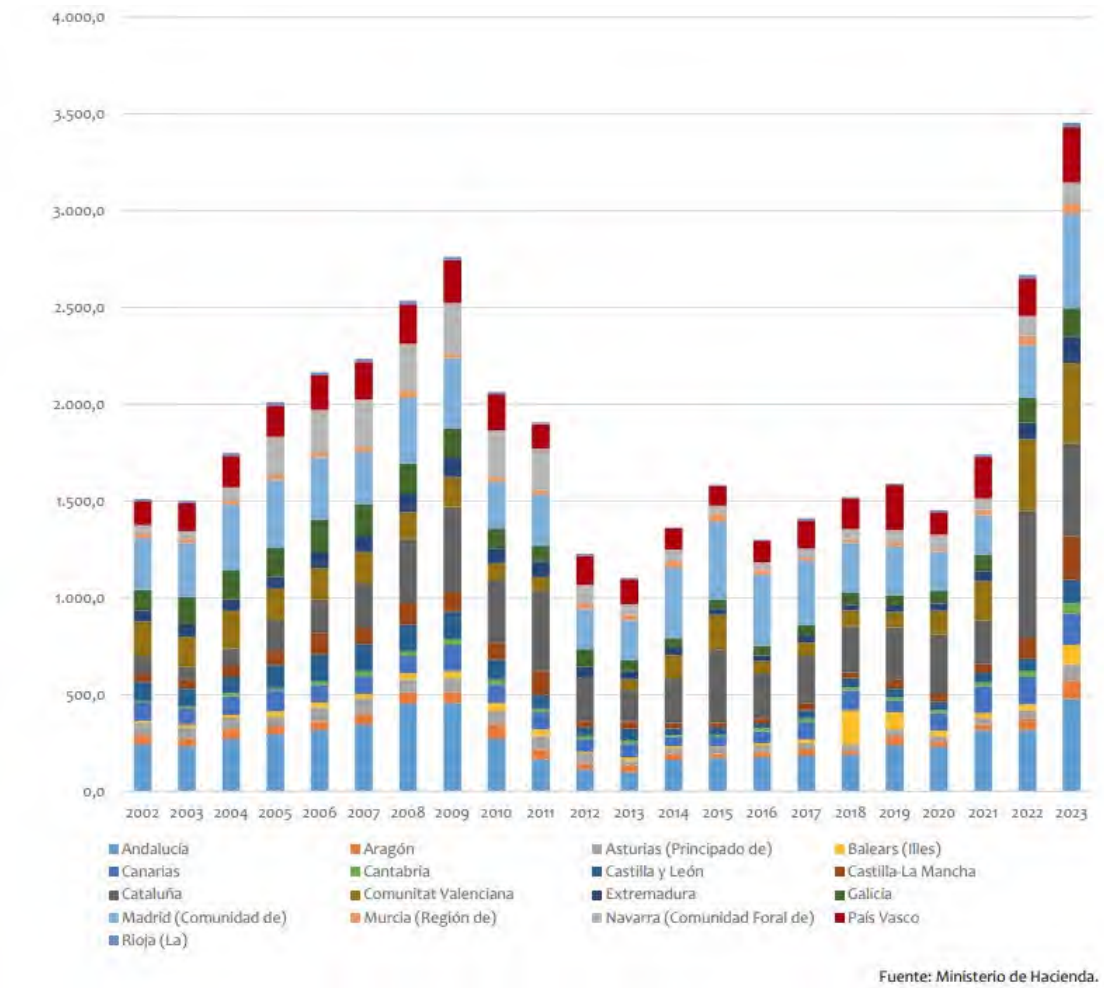
Les différences régionales restent cependant marquées. En valeur absolue, l'Andalousie, la Catalogne, Madrid et le Pays basque concentrent la part la plus importante des investissements, avec plus de 200 M€ consacrés au logement par chacune de ces communautés[24]. Les municipalités jouent également un rôle croissant, notamment dans la promotion de logements sociaux, ce qui renforce le caractère multiscalaire de la politique du logement en Espagne.

Graphique : investissement dans le logement entre 2002 et 2023, selon les budgets des communautés autonomes (en M€)

[23] El gasto público en vivienda fue la partida que más creció en 2023, pero solo representa un 1,1% del total | Economía | EL PAÍS

[24] En termes relatifs, le Pays basque se distingue, en raison d'un effort par habitant particulièrement élevé, traduisant une volonté politique forte en faveur de la protection et de l'élargissement du parc social (dans la mesure où les dépenses des communautés en matière de logement portent particulièrement sur le logement dit social).

## Annexe IV.C



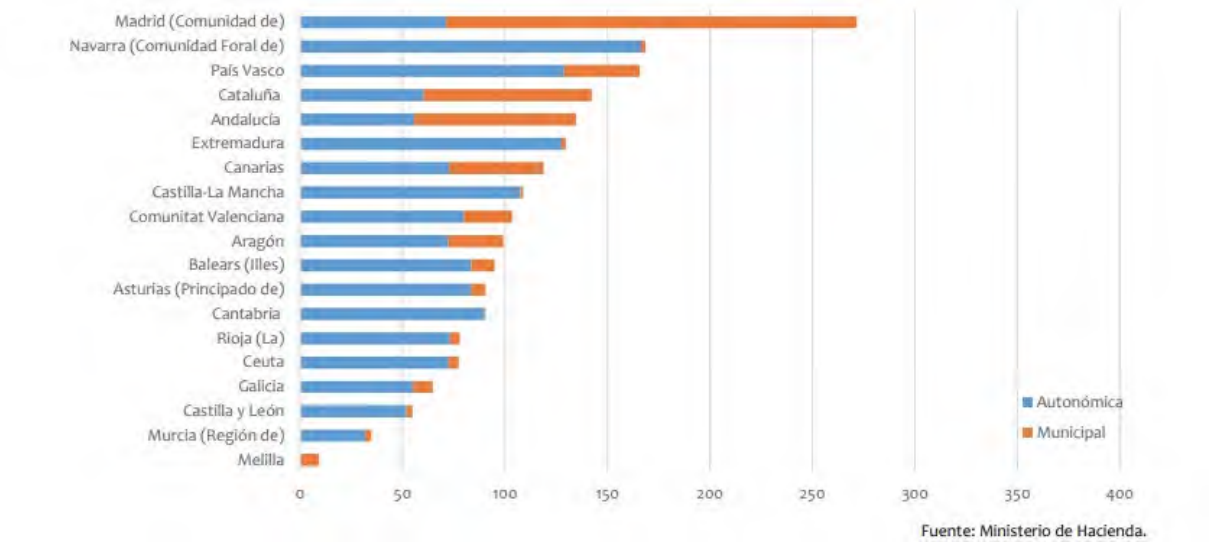

Source : Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU)

Graphique : investissement dans le logement en 2022 et 2023, selon les budgets des CC.AA et des villes de plus de 20 000 habitants (en M€)

| | CC. AA | | Villes (> 20k hab) | | Total cumulé | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2022** | **2023** | **2022** | **2023** | **2022** | **2023** |
| **Andalousie** | 319,4 | 477,6 | 68,67 | 79,08 | 388,07 | 556,68 |
| **Aragon** | 55,5 | 96,7 | 19,77 | 27,04 | 75,27 | 123,74 |
| **Asturies** | 43,6 | 83,9 | 7,56 | 6,88 | 51,16 | 90,78 |
| **Baléares** | 32,0 | 99,8 | 17,97 | 11,63 | 49,97 | 111,43 |
| **Canaries** | 140,0 | 160,4 | 38,57 | 45,75 | 178,57 | 206,15 |
| **Cantabrie** | 32,3 | 52,9 | 1,91 | 0,37 | 34,21 | 53,27 |
| **Castille et Léon** | 63,9 | 123,2 | 3,38 | 2,99 | 67,28 | 126,19 |
| **Castille-la Manche** | 106,6 | 223,5 | 3,61 | 1,38 | 110,21 | 224,88 |
| **Catalogne** | 654,8 | 477,4 | 131,48 | 81,91 | 786,28 | 559,31 |
| **Communauté de Valence** | 371,8 | 416,3 | 27,71 | 23,52 | 399,51 | 439,82 |
| **Estrémadure** | 84,8 | 134,3 | 0,67 | 2,01 | 85,47 | 136,31 |
| **Galice** | 129,2 | 148,7 | 9,41 | 9,54 | 138,61 | 158,24 |
| **Communauté de Madrid** | 271,5 | 489 | 245,78 | 200,37 | 517,28 | 689,37 |
| **Région de Murcie** | 48,3 | 49,4 | 3,27 | 2,89 | 51,57 | 52,29 |
| **Communauté de Navarre** | 101,5 | 111,8 | 11,29 | 2,24 | 112,79 | 114,04 |
| **Pays basque** | 193,4 | 285,9 | 21,65 | 36,90 | 215,05 | 322,8 |
| **La Rioja** | 19,4 | 23,6 | 1,40 | 4,81 | 20,8 | 28,41 |
| **Total Espagne** | **2 668,0** | **3 454,4** | **614,1** | **539,3** | **3 282,1** | **3 993,7** |

Source : Composition du SER à partir du Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU)

Graphique : investissement dans le logement en 2023, selon les budgets des CC.AA et des villes de plus de 20 000 habitants (en M€)




Source : Bulletin spécial sur le logement social, publié en janvier 2025 par le ministère du logement et de l'agenda urbain (MIVAU)

3/ Toujours selon le bulletin spécial sur le logement social, l'Espagne occupe une place marginale en Europe[25] en matière de protection sociale liée au logement, c'est-à-dire l'ensemble des transferts publics destinés directement aux ménages pour alléger le coût du logement (allocations au loyer, aides fiscales, subventions d'intérêts, etc.). Sur la période 2007-2021, la dépense moyenne en Espagne n'a été que de 34€ par habitant et par an, contre 160,5€ dans l'UE (318,8€ au Danemark, 274€ en France ou 209€ en Allemagne).

En proportion du PIB, l'effort espagnol a atteint un maximum de 0,23% en 2011, avant de décliner progressivement pour tomber à 0,13% en 2021 (moyenne de 0,14% sur la période 2007-2021). Ce niveau place l'Espagne très en dessous de la moyenne de la zone euro, où l'Allemagne, par exemple, oscille entre 0,50% et 0,68% du PIB sur la période (moyenne : 0,58%). L'Espagne se situe ainsi dans le groupe des pays qui consacrent la plus faible part de leur richesse nationale à la protection sociale en logement, aux côtés de l'Italie et de plusieurs pays de l'Est (Slovaquie, Croatie, Roumanie, Bulgarie notamment), loin de la moyenne de l'UE (0,54%).

En matière de promotion du logement et de l'édification (dépenses d'investissement, aides à la pierre), l'Espagne se situe également en retrait. Entre 2007 et 2022, elle a consacré en moyenne 46,9€ par habitant et par an, contre par exemple 121€ en France et 72,5€ dans l'UE. Rapporté au PIB, cet effort représente 0,21%, un niveau similaire à la moyenne de la zone euro (0,24%) et de l'Union européenne (0,26%), mais inférieur aux pays les plus engagés (Tchéquie, France, Italie, au-delà de 0,30% du PIB).

L'analyse comparée souligne donc une double faiblesse espagnole : d'une part, un soutien social direct aux ménages très inférieur à la moyenne européenne ; d'autre part, un investissement structurel en logement en retrait par rapport aux pays les plus dynamiques.

[25] Le bulletin utilise les données d'Eurostat.

**Tableau 3 : Soutiens publics au logement (2024)**

| Montant des soutiens publics au logement | Part du PIB consacrée au logement ( %) | Soutiens au parc privé | Soutiens au parc social | Part des soutiens au parc social relativement au total ( %) |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

*Source :*

**Tableau 4 : Soutiens publics en faveur de l'offre de logement social (2024)**

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

*Source :*

*NB : les données permettant de compléter les tableaux 3 et 4 ne sont pas disponibles en raison du problème de centralisation des données lié à l'éclatement des compétences territoriales*

Q6-a/- **Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement** (public cible, forme de l'allocation, conditions d'attribution, montant total et moyen, etc.).

Les aides personnelles au logement en Espagne s'inscrivent dans le Plan Etatique pour le Logement (PEV)[26] Leur objectif est de faciliter l'accès et le maintien dans le logement en location pour les ménages aux ressources limitées et pour les jeunes. Les dispositifs sont gérés par les communautés autonomes, qui fixent les modalités pratiques (plafonds, montants, délais).

1. Programme général d'aide au loyer

- Public cible : ménages à faibles ressources, locataires de leur résidence habituelle.
- Conditions d'éligibilité : revenus inférieurs à 3 × IPREM, plafond porté à 4 × IPREM pour les familles nombreuses générales et personnes handicapées, et 5 × IPREM pour les familles nombreuses spéciales et certains cas de handicap.
- Plafonds de loyers : en général 600 €/mois, avec extension possible à 900 €/mois dans les zones chères fixées par les communautés autonomes.
- Montant de l'aide :
    - Jusqu'à 40% du loyer mensuel pour les ménages de moins de 65 ans.
    - Jusqu'à 50% du loyer mensuel pour les ménages de plus de 65 ans.
    - Aide limitée à 30% du loyer pour la tranche du loyer comprise entre 601 € et 900 €.

2. Programme d'aide aux jeunes

- Public cible : jeunes de moins de 35 ans, locataires ou accédants à la propriété en zone rurale (< 5 000 habitants).
- Conditions d'éligibilité : mêmes plafonds de revenus que pour le programme général (3-5 × IPREM).

[26] Le plan d'Etat pour le logement (PEV) 2026-2030 est actuellement en cours d'élaboration. Pour le plan 2022-2025, voir ici.

- Plafonds de loyers : 600 €/mois pour un logement (900 € en zone tendue), ou 300 €/mois pour une chambre (450 € en zone tendue).
- Montant de l'aide :
    - Jusqu'à 50% du loyer mensuel, dans la limite des plafonds ci-dessus.
    - Aide à l'acquisition possible en zone rurale : jusqu'à 10 800 €, soit 20 % du prix d'achat, à condition que celui-ci soit inférieur à 100 000 €.

Q6-b/- **Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social** (soutiens à la production et à la rénovation, évolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées).

Voir Q5, le plan d'Etat pour le logement (PEV 2026-2030).

Q7/- **Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ?** Y a-t-il un encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux ? Quelles sont les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes ?

Il n'existe pas encore de cadre pleinement intégré pour les bailleurs sociaux à l'échelle nationale.

L'Espagne ne connaît pas de dynamique importante de regroupement de bailleurs sociaux : le secteur est dominé par des entités locales (entreprises municipales de logement, comme l'EMVS à Madrid ou l'IMHAB à Barcelone) et par les communautés autonomes (Agencia de la Vivienda Social à Madrid, Gesvican en Cantabrie, etc.). Chaque acteur agit dans son périmètre géographique, sans consolidation nationale.

Les pratiques de vente du patrimoine public ont été plus fréquentes dans les années 2000–2010, certaines municipalités cédant des logements sociaux à des fonds privés, ce qui a contribué à affaiblir encore le parc public. Depuis, la tendance est inversée : la législation récente impose des conditions plus strictes de conservation et interdit la sortie rapide des logements protégés.

Q8/- ***Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ?** Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?

En Espagne, il n'existe pas d'autorité unique et spécialisée, de type ANCOLS, pour le contrôle du logement social.

La gouvernance et l'audit sont répartis entre plusieurs niveaux :

- au niveau de l'État, le ministère de la Vivienda y Agenda Urbana (MIVAU) fixe et cofinance les plans étatiques de logement et applique la Loi générale sur les subventions, qui encadre et contrôle l'ensemble des subventions publiques (contrôles ex-ante/ex-post, restitution en cas d'irrégularités) sous la surveillance de l'IGAE (Intervención General) ; le Tribunal de Cuentas réalise des audits de performance et de conformité sur les programmes nationaux.
- Au niveau des communautés autonomes, les organismes d'audit régionaux (Cámaras de Cuentas/Sindicaturas de Comptes) contrôlent les agences publiques de l'habitat et l'exécution des politiques régionales. Par exemple, la Sindicatura de Comptes de Catalogne a audité l'Agència de l'Habitatge de Catalunya sur la gestion de son parc (2021-2022) ; de même, les chambres régionales d'Andalousie ou de Madrid publient régulièrement des rapports de la politique de logement et de ses opérateurs. Parallèlement aux audits financiers, les CC.AA disposent d'inspections de l'habitat qui vérifient l'affectation, les prix et la revente des VPO et sanctionnent les infractions.

Q9/- ***Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social** (préciser celles qui ont eu une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) ? Quelles sont celles qui ont visé en particulier la réponse aux crises Covid et inflationniste ?

Depuis 2018, la politique nationale a basculé vers un modèle « locatif et réhabilitateur ». Dans ce contexte, deux réformes structurantes ont eu un impact direct sur le logement social.

1/ Le décret-loi 7/2019 du 1er mars 2019 relatif aux mesures urgentes en matière de logement et de location[27], entré en vigueur le 6 mars 2019, marque une étape dans la politique du logement en Espagne. Adopté après l'échec d'un texte similaire en décembre 2018, il répond à un contexte de forte hausse des loyers, de rareté du logement social, et de multiplication des expulsions locatives. Son objectif principal est de renforcer la protection des locataires et de soutenir le développement de l'offre locative sociale, en mobilisant le foncier public, en allégeant la fiscalité locale pour les logements sociaux et en donnant de nouveaux outils aux pouvoirs publics (droit de préemption, indices de loyers, suspension des expulsions de ménages vulnérables). Voici les principales mesures relatives au logement social contenues dans cette loi :

**1) Utiliser le foncier public pour créer du locatif social**

L'État et ses organismes doivent mettre à disposition des terrains publics pour construire des logements loués à loyers sociaux. Cela peut passer par des partenariats avec des acteurs privés et par la cession d'un droit de superficie sur des terrains publics. Le plan national du logement est réorienté pour soutenir uniquement la location (et non l'accession).

**2) Alléger la fiscalité locale des logements sociaux**

Les organismes publics qui louent des logements à loyer réglementé ne peuvent pas refacturer la taxe foncière locale[28] au locataire.

Les communes peuvent accorder jusqu'à 95 % d'allègement de taxe foncière aux logements loués avec loyer plafonné par la loi, y compris les logements sociaux et les logements soumis à un régime de protection publique en location.

**3) Donner un droit de priorité à la puissance publique**

La loi permet que des textes sur le logement instaurent un droit de préemption et de rachat au profit de l'autorité publique sur l'immeuble entier, afin d'acheter et constituer ou préserver un parc locatif social.

**4) Protéger les ménages vulnérables lors des expulsions locatives**

Quand un juge est saisi d'une expulsion locative et que le foyer est vulnérable, les services sociaux sont saisis et la procédure est suspendue temporairement (jusqu'à un mois, ou jusqu'à trois mois

[27] BOE-A-2019-3108 Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. L'exposé des motifs précise notamment: "*Le troisième motif qui justifie l'urgence et la nécessité des mesures est la rareté du parc de logement social, qui en Espagne ne couvre moins de 2,5 % des ménages, un chiffre qui contraste avec les pourcentages nettement supérieurs à 15 % enregistrés dans certains des principaux pays voisins, comme la France, le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas, l'Autriche ou le Danemark. Cette situation s'explique par différentes causes, parmi lesquelles figure l'orientation, pendant des décennies et presque exclusivement, des politiques publiques vers des modèles de logement protégé en accession à la propriété. Dans ce contexte, il est urgent de renverser cette dynamique et de supprimer certaines barrières juridiques et financières qui freinent le développement de programmes de logement en location sociale par les différentes administrations publiques, afin de doter l'ensemble de la société d'un instrument garantissant l'application effective du droit constitutionnel au logement, particulièrement nécessaire pour les personnes et les ménages qui rencontrent le plus de difficultés à accéder au marché en raison de leurs faibles moyens économique* ».

[28] « Taxe foncière locale » désigne ici l'impôt municipal sur la propriété immobilière (en Espagne, il est appelé Impuesto sobre Bienes Inmuebles, souvent abrégé « IBI »).

si le propriétaire est une personne morale) pour trouver une solution d'hébergement. Cela vise directement les publics qui relèvent du logement social.

**5) Créer des indices publics de loyers pour piloter l'offre abordable**

Mise en place d'indices officiels de loyers (avec possible déclinaison régionale) pour mieux connaître les niveaux de loyers et orienter les politiques qui augmentent l'offre de logements à loyers abordables—dont le parc social.

2/ La Loi 12/2023 du 24 mai 2023 sur le droit au logement place le logement social au centre de l'action publique. Elle fixe, dans le périmètre des compétences de l'État et dans le respect des régions, des conditions de base pour garantir l'égalité d'accès à un logement digne, adéquat et financièrement abordable. Elle vise notamment à créer, développer et protéger des parcs publics de logements, à soutenir l'offre gérée par le tiers secteur, à assurer l'accessibilité universelle et la qualité d'habitation, et à protéger les ménages vulnérables par des mécanismes de prévention, de relogement et de transparence.

Les trois premiers articles (voir Q1) posent le socle juridique, les objectifs opérationnels et les définitions qui structurent la politique espagnole de logement social, de l'offre publique et non lucrative à l'offre privée encadrée, avec un critère clair pour définir ce qui est abordable (effort ≤ 30 % des revenus) et une priorité aux ménages vulnérables.

**Titre I.** La loi pose que la propriété du logement est limitée par sa fonction sociale : le logement doit servir d'habitation, être entretenu, sûr et non sur-occupé. Les citoyens ont droit à l'information, à l'inscription aux registres de logements protégés et aux programmes publics, mais doivent aussi préserver le parc existant. Les pouvoirs publics mobilisent des aides, des incitations fiscales, la gestion directe des parcs et des partenariats avec associations et propriétaires pour mettre des logements en location sociale ou à prix plafonné, avec des exigences accrues de transparence en zones tendues.

**Titre II**. L'action publique priorise les ménages vulnérables (relogement, coordination avec les services sociaux) et l'accessibilité du parc (neuf et existant). L'urbanisme est mis à contribution : implantation de logements sociaux sur terrains publics, obligation qu'au moins 50 % des réserves de logement protégé soient dédiées à la location, et, en zones de marché tendu, affectation obligatoire du foncier public obtenu à la construction et à la gestion de logements sociaux. La loi crée le « logement abordable incité » (logements privés loués à loyers plafonnés en échange d'avantages urbanistiques ou fiscaux) et permet de déclarer des zones tendues sur critères objectifs (effort logement > 30 % des revenus ou hausse des prix > inflation + 3 points), avec plan d'action triennal et coopération renforcée entre administrations et partenaires privés via un fonds de logement abordable.

**Titre III**. Les parcs publics de logements sont définis comme l'outil central d'accès au logement pour les jeunes et les ménages en difficulté. Ils rassemblent des logements sur sol public (y compris via droit de superficie, usufruit ou cession d'usage), des logements acquis par préemption, et ceux issus d'opérations de régénération urbaine. Leur financement peut intégrer l'usage des dépôts de garantie locatifs (au-delà de la réserve de restitution), et leur gestion peut être directe, concédée (en conservant la propriété publique du sol) ou confiée à des organismes sans but lucratif ; toute cession est limitée à des entités publiques ou à but non lucratif avec maintien des plafonds. L'attribution se fait en priorité aux ménages vulnérables, à loyers plafonnés, avec dispositifs d'évaluation pour garantir l'efficacité et la coresponsabilité des occupants.

**Titre IV.** La loi renforce la protection des ménages et la transparence utiles au logement social : information préalable obligatoire (y compris le statut « protégé ») et, en zones tendues, indication de la dernière rente et de la référence de loyer. L'État doit publier chaque année l'inventaire du parc public, les budgets détaillés par poste (aides au loyer, construction/réhabilitation sociale, médiation), la vacance, la demande inscrite et le foncier public mobilisable ; une base nationale

des baux alimente l'indice de référence des loyers. Des garde-fous locatifs s'appliquent (prorogations extraordinaires en zones tendues, médiation et procédures adaptées pour la vulnérabilité). Les leviers économiques incluent des réductions d'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les bailleurs qui louent à des loyers sociaux via l'administration ou des entités sociales, et une surtaxe possible sur l'impôt sur les biens immobiliers (taxe foncière municipale) pour les logements durablement vacants. En amont, la réserve minimale de foncier pour logement protégé est relevée à 40 % dans les extensions urbaines et 20 % dans les opérations de renouvellement.

# ANNEXE IV.D

# Irlande

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale
du Trésor

Dublin, 01 octobre 2025

Ambassade de France en Irlande
Service économique de Dublin

# IRLANDE

## ECI - Logement social

**Q1/ Quel est le modèle de logement social adopté ?**

***Nature du modèle***

L'Irlande applique un modèle résiduel de logement social, mais tend progressivement vers un modèle généraliste. Actuellement dominé par une logique d'accession à la propriété, le système ne prend en charge que les ménages les plus vulnérables, qui sont logés par les autorités locales ou par des AHB (*Approved Housing Bodies*), des organismes de logement agréés à but non lucratif. La loi sur le logement de 1966 définit le logement social comme un hébergement fourni soit par les autorités locales, soit par ces AHB. Il s'agit de logements locatifs proposés à des loyers inférieurs au prix du marché, subventionnés par des entités publiques ou des associations. L'attribution repose généralement sur l'évaluation des besoins, et les loyers sont fixés en fonction de la capacité financière des ménages.

Cependant, le logement social ne se limite pas aux logements détenus par les autorités locales et par les AHB. Il recouvre un ensemble plus large de dispositifs, incluant notamment les aides versées au titre du *Housing Assistance Payment* (HAP), du *Rental Assistance Scheme* (RAS), ou encore les contrats de location à long terme conclus avec des propriétaires privés. Cette définition est formalisée dans la Section 19 du *Housing (Miscellaneaous Provisions) Act 2009*, modifié, qui englobe également la mise à disposition de terrains pour les communautés de Gens du voyage ou les logements acquis dans le cadre d'accords de type « *Part V* ».

***Critères d'éligibilité***

L'éligibilité au logement social en Irlande repose sur deux critères principaux : le niveau de revenu et le besoin réel de logement. Les plafonds de revenus varient selon la zone géographique et la composition du ménage. Il faut résider dans la zone ou avoir un lien avec celle-ci, et les revenus doivent être inférieurs au seuil fixé dans cette zone. Pour une personne seule, le plafond est fixé à 40 000 € dans les grandes zones urbaines (Dublin, Cork City, Galway City et les comtés proches de la capitale). Dans les autres zones, il est de 35 000 € ou 30 000 € pour une personne seule, selon l'autorité locale.

Basic maximum income limits per area

| Areas | Maximum net income limits for a single person |
|---|---|
| Cork City<br>Dublin City<br>Dún Laoghaire-Rathdown<br>Fingal<br>Galway City<br>Co Meath<br>South Dublin<br>Co Kildare<br>Co Wicklow | €40,000 |
| Co Carlow<br>Co Clare<br>Co Cork<br>Co Galway<br>Co Kerry<br>Co Kilkenny<br>Co Laois<br>Limerick City and County<br>Co Louth<br>Waterford City and County<br>Co Westmeath<br>Co Wexford | €35,000 |
| Co Cavan<br>Co Donegal<br>Co Leitrim<br>Co Longford<br>Co Mayo<br>Co Monaghan<br>Co Offaly<br>Co Roscommon<br>Co Sligo<br>Co Tipperary | €30,000 |

Ces seuils peuvent être augmentés de 5 % par adulte à charge (jusqu'à 10 %) et de 2,5 % par enfant à charge, sans limite. Les revenus sont calculés sur la base de la moyenne nette annuelle des 12 mois précédant la demande, après déduction des impôts, du prélèvement social universel (*Universal social charge*, USC), de la contribution de retraite additionnelle (*Additional Superannuation Contribution*), et du PRSI (cotisations sociales). Certains revenus sociaux sont exclus de ce calcul.

Au-delà des ressources financières, les autorités locales évaluent la situation du demandeur pour déterminer s'il existe un besoin réel de logement social. Cela peut inclure des conditions de vie précaires (sans-abri, logement surpeuplé ou insalubre), des besoins spécifiques liés à la santé ou au handicap, ou encore des difficultés financières majeures, comme un prêt immobilier insoutenable ou une dépendance prolongée à des aides temporaires, comme le *Rent Supplement*. En général, les autorités locales favorisent les familles, les personnes âgées ou les sans-abris.

***Eventuels objectifs de mixité***

Dans les années 1990, l'Irlande a progressivement orienté sa politique du logement vers une mixité sociale et de statut d'occupation dans les nouveaux projets résidentiels pour éviter les concentrations de pauvreté. L'article 5 de la loi *Planning and Development Act* (2000) – aussi appelé Part V - imposent aux promoteurs de réserver jusqu'à 20% des nouvelles constructions à du logement social ou abordable. Ce mélange entre logements sociaux, logements privés, et logements abordables s'appelle « *tenure mixing* ». Les autorités locales et les AHB appliquent ce principe dans leurs projets. La majorité des logements sociaux construits aujourd'hui sont intégrés dans des ensembles mixtes. Il y a une réelle volonté de rendre indiscernable, à l'œil nu, le statut d'occupation des logements pour réduire les risques de stigmatisation (« *tenure-blind design* »). Le plan Housing for All (2021-2030) réaffirme cet engagement de mixité en incitant les autorités locales à développer des plans d'urbanisme promouvant l'inclusion sociale. Par exemple, à Dublin, le plan d'urbanisme 2022-2028 prévoit une variété de statuts de logements dans chaque nouveau quartier. La création de la *Land Development Agency* (2018) permet à l'Etat de mobiliser ses propres terrains pour développer des projets à forte mixité de statuts et de population.

***Part de la population éligible***

En 2024, environ 60 000 ménages étaient éligibles au logement social et en attendaient un. La demande de logements sociaux de la part des ménages éligibles a diminué au cours de la dernière décennie. Les chiffres de l'Agence pour le logement montrent que le nombre de ménages a baissé de 31 659 (34,6 %) par rapport à septembre 2016. De plus, environ 13 des 31 autorités locales ont enregistré une baisse en 2024. Plus de 110 000 ménages sont considérés comme ayant un besoin en logement social, et 180 000 ménages sont déjà logés dans des logements sociaux. Cela signifie qu'environ 290 000 foyers sont concerné, soit environ 15% des 2 millions de ménages présents en Irlande.

À Dublin, les quatre autorités locales comptent 24 598 ménages sur leurs listes d'attente. Un nombre considérable de personnes inscrites sur les listes d'attente y figurent depuis un certain temps : environ 11 500 des quelque 60 000 personnes en attente étaient inscrites sur la liste depuis plus de sept ans.

**Q2/ Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ? La répartition des compétences est-elle source de débats ?**

Le pilotage de la politique du logement social est partagé entre l'échelon national et l'échelon local. Le gouvernement, via le ministère du Logement, des Collectivités locales et du Patrimoine (*Department of Housing, Local Government and Heritage, DHLGH*) fixe les normes, par exemple, les seuils de revenu pour l'accès au logement social, et finance la construction ainsi que les aides au logement. Les autorités locales (conseils de comté ou municipaux), désignées par la loi comme *housing authorities*[1], sont chargées d'évaluer les besoins (gestion des listes d'attente), d'attribuer les logements et de mettre en œuvre les programmes sur le terrain.

***Gouvernance locale***

La responsabilité opérationnelle de la fourniture de logements sociaux incombe directement aux autorités locales, désignées par la loi comme *housing authorities* pour leur territoire. Les autorités locales sont les principaux maîtres d'ouvrage et gestionnaires du logement social formant même le premier bailleur du pays avec 155 060 logements (décembre 2024). L'article V du *Planning and Development Act* oblige les promoteurs à céder aux autorités locales jusqu'à 20% des unités dans chaque nouveau lotissement privé, terrain ou immeuble, afin qu'elles soient affectées au logement social ou abordable.

Au côté des autorités locales, les organismes de logement agréés, ou *Approved Housing Bodies* (AHB), joue un rôle croissant. Ces association ou coopératives à but non lucratif détiennent aujourd'hui plus de 65 000 logements. Les AHB sont fédérés au niveau national par l'*Irish Council for Social Housing* (ICSH), organisme créé en 1982, qui regroupe 270 de ces associations (sur un total de plus de 400). En parallèle, les sept plus grandes AHB se sont réunies en 2016 au sein de l'Alliance pour le Logement (*Housing Alliance*), un groupe de lobbying et de coordination visant notamment à accélérer les procédures d'approbation des projets de logements sociaux. Ces sept organismes majeurs[2] gèrent à eux-seuls 45 000 logements. Les AHB opèrent en partenariat avec les autorités locales : les ménages doivent être inscrits sur la liste d'attente du comté ou de la ville concernée, puis peuvent se voir attribuer un logement géré par une AHB conventionné.

***Gouvernance nationale***

Le DHLGH définit le cadre national, notamment via le plan 2021-2023 *Housing for All*, fixe les objectifs nationaux de production de logement et finance en grande partie les programmes de logement social via des agences et missions ministérielles :

- La *Housing Finance Agency* (HFA), établissement public créé en 1982, est le principal prêteur du secteur du logement social. La HFA fournit aux autorités locales et aux AHB des prêts à taux fixe compétitifs sur 25 à 30 ans, pour financer la construction ou l'acquisition de logements sociaux. La HFA mobilise pour cela des ressources empruntées à l'Agence nationale de gestion du Trésor (NTMA) et à des institutions financières internationales (Banque européenne d'investissement, Banque de développement du Conseil de l'Europe), ce qui sécurise le financement et réduit le coût du capital pour les opérateurs, tout en assurant à l'Etat un contrôle centralisé sur le financement du logement social. En pratique, lorsqu'une AHB emprunte auprès de la HFA, le remboursement est adossé à un contrat de mise à disposition de logements avec l'autorité locale : un *Payment and Availability Agreement* (P&A) par lequel la collectivité s'engage à verser à l'AHB un loyer public pour chaque logement social mis à disposition de ses administrés.
- La *Housing Agency*, créée en 2012, est une cellule nationale d'expertise et de coordination opérationnelle du logement visant à assurer une cohérence nationale dans la mise en œuvre de la politique du logement. Son rôle est de conseiller et d'appuyer le ministère du Logement, les autorités locales et les *Approved Housing Bodies* en centralisant les données, la recherche et la gestion des programmes nationaux. La Housing Agency instruit et coordonne des dispositifs clés,

[1] Cela signifie que ce sont les autorités locales qui sont tenues de loger les ménages ne parvenant pas à se loger par eux-mêmes.

[2] Clúid, Circle VHA, Co-operative Housing Ireland, Oaklee, Respond, The Iveagh Trust et Tuath Housing

tels le *Capital Advance Leasing Facility* (CALF[3]), le *Cost Rental Equity Loan* (CREL), le *Affordable Housing Fund* (AHF) ou le programme *Mortgage to rent*. Concrètement, la Housing Agency analyse les demandes de financement des AHB et conseille le ministère sur le niveau de prêt CALF à accorder et sur les conditions des accords P&A associés. En plus de ces volets financiers, l'agence pilote également des acquisitions foncières stratégiques et fournit un appui technique aux projets.

- La *Land Development Agency* (LDA), créée en 2018, est une agence publique chargée de mobiliser les terrains publics disponibles[4] pour réaliser les projets de logement à prix abordable, en incluent une part de logement social. Pour des projets de faible envergure (<250 logements), la LDA peut réaliser directement l'opération de construction ; pour des projets plus grands, elle monte des coentreprises ou passe des accords de licence avec des développeurs privés, tout en imposant le respect des quotas de 10% de logements sociaux et 30% de logements abordables, le reste pouvant être vendu au prix de marché pour rentabiliser l'opération. Depuis le *Land Development Agency Act* de 2021[5], tout organisme public souhaitant céder un terrain doit d'abord notifier la LDA et lui offrir la priorité d'achat, afin d'évaluer si ce foncier pourrait servir à du logement.
- Le *Housing Activation Office* (HAO) a été présenté début 2025 comme une instance de coordination visant à lever les goulots d'étranglement et à construire plus vite. Le HAO n'a aucun pouvoir réglementaire propre, car contrairement aux recommandations de la Commission du Logement, le gouvernement a choisi de l'établir sans base légale, uniquement par voie administrative. Les experts estiment que cette absence de mandat formel pourrait limiter son efficacité, d'autant que la nomination de son directeur est à ce jour bloquée.

Le DHLGH conserve par ailleurs la tutelle réglementaire des AHB. Il accrédite les organismes de logement et, jusqu'à récemment, supervisait leur activité. Annoncée par une loi de 2019 et opérationnelle depuis 2021, une autorité indépendante de régulation des AHB (AHBRA) assure la surveillance du secteur. Si la bonne gouvernance financière des associations est perçue comme un moyen de maintenir la confiance des investisseurs publics et de rendre possible le recours croissant à des financements privés, la création de ce régulateur s'inscrit également dans un débat financier et comptable sur l'ambiguïté de statut des AHB. En 2018, 14 des plus grands AHB ont été reclassifiés par Eurostat et le CSO, l'institut de statistiques irlandais, comme relevant du périmètre des administrations publiques dans les comptes nationaux. La mise en place d'une autorité indépendante est vue comme un premier pas vers la reclassification dans le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages, et ainsi la fin de la comptabilisation de leurs emprunts privés comme la dette publique.

***Débats sur la gouvernance***

*i. Lien entre gouvernance locale et nationale*

Jusqu'en 2025, la construction de logements sociaux en Irlande nécessitait une procédure ministérielle d'approbation en quatre étapes, jugée lourde et source de délais importants par les collectivités et les AHB. Malgré un allègement partiel pour les projets de moins de 8 M EUR (environ 25 logements), la majorité des programmes restaient soumis à ce circuit long. Face aux critiques récurrentes, tant des autorités locales que de la Commission sur le Logement[6], le gouvernement a annoncé en juillet 2025 la généralisation d'une procédure en une seule étape pour tous les projets de logements sociaux inférieurs à 200 M EUR. Cette réforme, censée réduire drastiquement les délais d'approbation, répond à une demande ancienne des acteurs locaux, même si certains y voient une annonce tardive par rapport aux engagements initiaux.

[3] CALF est une structure par laquelle le gouvernement accorde aux AHB une avance de fonds pouvant atteindre 30 % du coût total en capital, les 70 % restants étant financés par un prêt de la HFA ou d'un prêteur commercial.

[4] Certains terrains privés sont également concernés depuis la mise en route du projet Tosaigh, annoncé en 2022 dans le cadre de la stratégie *Housing for All*, afin d'utiliser des terrains privés bénéficiant d'un permis de construire mais dont la mise en œuvre est bloquée en raison de contraintes le plus souvent financières.

[6] La *Housing Commission* est composée d'experts nommés par le gouvernement.

**Appendix 1 – Status of Schemes**

| Table 1 | Q3 2023 | | Q4 2023 | | Q1 2024 | | Q2 2024 | | Q3 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Approval Status** | **Schemes*** | **Homes** | **Schemes*** | **Homes** | **Schemes*** | **Homes** | **Schemes*** | **Homes** | **Schemes*** | **Homes** |
| Stage 1 - Capital Appraisal | 186 | 5,666 | 197 | 6,462 | 190 | 6,680 | 181 | 6,385 | 165 | 4,759 |
| Stage 2 - Pre-planning | 138 | 3,277 | 137 | 3,122 | 152 | 3,716 | 157 | 3,876 | 160 | 4,968 |
| Stage 3 - Pre-Tender design | 83 | 1,542 | 75 | 1,746 | 72 | 1,682 | 74 | 1,610 | 81 | 2,273 |
| Stage 4 - Tender Report or Final Turnkey/CALF approval | 258 | 3,337 | 239 | 4,118 | 259 | 3,770 | 340 | 4,743 | 309 | 3,750 |
| Site Start | 522 | 9,782 | 373 | 7,089 | 444 | 9,179 | 492 | 10,465 | 575 | 12,492 |
| Site Finish ** | 1,072 | 13,411 | 1,428 | 18,663 | 1,453 | 18,768 | 1,538 | 19,663 | 1,616 | 20,421 |
| Totals** | **2,259** | **37,015** | **2,449** | **41,200** | **2,570** | **43,795** | **2,782** | **46,742** | **2,906** | **48,663** |

* Some schemes are being delivered in phases and this is reflected in the number in the table. When we say 2,906 schemes, this includes schemes being delivered in phases.

** Site Finish, i.e. completed units, from 2016 to end 2020 have been removed from the CSR.

Note: Previous versions of the CSR are available on https://www.gov.ie/en/collection/cb885-social-housing-construction-projects-status-reports/ and https://data.gov.ie/.

Pour ce qui est de la répartition des compétences, l'*Association of Irish Local Government* (AILG) réclame une réforme, les collectivités locales irlandaises disposant d'une marge de manœuvre relativement faible. En outre, si la mobilisation du foncier public sous-occupé fait consensus, des élus locaux ont dénoncé le pouvoir de la LDA d'intervenir sur des sites sans consultation suffisante des collectivités, marquant à leurs yeux une centralisation aux dépens des prérogatives locales en urbanisme. Enfin, l'*Association of Irish Local Government* appelle de ses vœux l'accélération de la construction directe de logement publics afin de réduire la dépendance aux solutions privées temporaires.

*ii. Place du secteur privé*

Faute d'une construction publique suffisante, l'Etat irlandais a largement recours à la location privée subventionnée pour loger les ménages modestes. Le *Housing Assitance Payment* (HAP), instauré en 2014, permet à des ménages éligibles au logement social de louer dans le secteur privé, avec un loyer en grande partie pris en charge par l'Etat. En 2022, ce dispositif logeait 68 000 foyers (CSO). Concrètement, les bénéficiaires versent aux autorités locales un loyer calculé comme dans le parc social, et celles-ci paient directement aux bailleurs un loyer encadré par des plafonds. En 2023, sur quelque 22 000 nouveaux logements sociaux attribués, environ 12 000 provenaient du parc public ou associatif, et près de 10 000 correspondaient à des locations privées financées par des subventions. L'opposition critique cette stratégie comme une réponse de court terme, générant une dépense annuelle récurrente d'environ 1 Mds EUR, sans création de patrimoine public, et laissant les locataires exposés au risque d'expulsion.

**Q3/ Quelles sont les caractéristiques de la demande**

***Volume et grandes dynamiques de la demande***

En 2024, environ 60 000 ménages figuraient sur les listes d'attente pour un logement social, contre plus de 90 000 en 2016 (selon l'Agence pour le logement). Cette baisse apparente est en grande partie liée à l'exclusion des ménages bénéficiant de dispositifs comme le *Housing Assistance Payment* (HAP) ou le *Rental Accommodation Scheme* (RAS), qui sont comptabilisés séparément des listes d'attente. Dans l'ensemble, le nombre total de ménages en « besoin continu » (*ongoing need*), qui inclut à la fois les ménages officiellement sur liste et ceux bénéficiant de soutiens temporaires dans le parc privé locatif, s'élève à plus de 116 000 ménages, soit 240 000 personnes en 2023.

Selon les projections démographiques structurelles, la demande annuelle de logements liée aux évolutions démographiques (croissance, ménage formé, obsolescence) est estimée à 44 000 logements/an entre 2023 et 2030, puis 39 700/ans entre 2030 et 2040, selon les hypothèses retenues (migration, taille des ménages, etc.)

Figure 8.4: Assessment of social housing need (1991–2022) and Housing Assistance Payment and Rental Accommodation Scheme Claimant Households (n), available years




Source: Summary of Social Housing Assessments, various years.

Figure 8.4 reveals that social housing need has expanded greatly since 1991, and particularly since the late 2000s, following the marked decline in social housing output. Between 2008 and 2011, the number of households assessed as needing social housing increased by 75% (this increases to 105% if RAS claimant households are included). Although social housing need has declined again since 2011, this development is due in large part to the exclusion of RAS and HAP claimant households from these calculations.

***Caractéristiques sociales de la demande***

- En 2024, la demande est dominée par les adultes seuls, qui représentent 60.8% des ménages, en forte hausse depuis 2016. Les familles monoparentales reculent légèrement (21,2%, -7,2%). 88% des demandes ont été déposées par des petits foyers (adultes seuls, couples sans enfants, petits ménages avec enfants).
- Les 20-39 ans sont les plus représentés (27%), suivis des 40-49 ans (23%). La part des moins de 30 ans est en nette progression (+9,6% pour les moins de 25 ans, +7,4% pour les 25-29 ans), tout comme celle des plus de 60 ans (passé de 7,2% en 2016 à 12% en 2024).
- Les demandeurs sans emploi restent majoritaires (47.6%) mais leur part diminue. Les demandeurs en emploi atteignent désormais 34,8%.
- 36,6% des ménages vivent chez des proches, 33.9% dans le secteur locatif privé (contre 67,4% en 2016), et 14,6% sont sans logement stable (hébergement d'urgence ou à la rue). Le nombre de demandeurs qui sont sans-abris progresse (+10%), ceux vivant dans des situations de surpeuplement (+4.7%).
- La principale raison de la demande reste un logement inadapté (26.7%). Les demande pour cause de besoin d'aide au loyer, à une séparation, ou au handicap ont augmenté.
- Les demandeurs sont majoritairement irlandais (72.1%). 12.1% sont originaires de pays hors EEE, dont plus du quart sont réfugiés.

***Taux d'effort moyen social/privé***

Près de 30% des ménages irlandais déclarent que le coût du logement (loyer, hypothèse, services liés, etc.) constitue une charge financière lourde. Ce pourcentage grimpe à 40% pour les ménages comprenant des personnes ayant des problèmes de santé.

Le taux d'effort dans le secteur privé dépasse les seuils de soutenabilité. Selon Eurostat, la part des ménages dont les coûts de logement dépassent 60% du revenu disponible médian équivalent est autour de 11,1%. A l'inverse, les logements sociaux appliquent des loyers différenciés en fonction du revenu (malgré des listes d'attente souvent longues).

***Disparités territoriales***

La demande se concentre dans les zones urbaines, notamment à Dublin, Cork, Galway et Limerick. Dublin et sa région concentre une grande partie de la demande : les quatre autorités locales réunissent à elles seules 24 598 ménages inscrits sur leurs listes d'attente. Certaines zones connaissent une hausse de la demande,

notamment la ville de Galway, ainsi que les comtés de Donegal et Leitrim. A l'inverse, les baisses les plus importantes ont été enregistrées dans les comtés de Monaghan, Kilkenny et Meath. De manière générale, en 2024, 13 des 31 autorités locales ont constaté une diminution du nombre de demandeurs. Selon les estimations, il faudrait augmenter le parc social de plus de 50% au niveau national pour répondre aux besoins, voire de 105% à Fingal (comté de Dublin).

***Part de demandes non satisfaites et délais moyens des listes d'attente***

Les autorités locales disposent officiellement de 12 semaines pour instruire une demande complète mais ce délai peut s'allonger si des pièces justificatives sont manquantes. Une fois la demande acceptée, le ménage est inscrit sur une liste d'attente locale, sans garantie de délai pour l'attribution d'un logement. En 2024, près de 60 000 ménages ont été jugés admissibles à un soutien en logement social, soit une augmentation de 1.9% par rapport à 2023 (=besoin non-satisfait). A ce chiffre s'ajoute environ plus de 53 000 ménages bénéficiant d'un *Housing Assistance Payment* (HAP), qui est une solution de soutien locatif privé financé par l'Etat mais qui ne constitue pas un logement social permanent. En cumulant ces deux catégories, il est possible d'estimer que plus de 113 000 foyers sont éligibles à un logement social mais non logés dans un logement public permanent. Le coût estimé de la fourniture de logements neufs et appropriés pour toutes les personnes ayant un « besoin continue » en 2022 s'élevait à 35,27 Md€ (+5.96 Md€ depuis 2020).

Le temps médian entre l'inscription sur la liste d'attente et la sortie via un logement social ou un transfert via HAP est de 6 ans au niveau national. Environ 11 500 ménages figurent sur les listes depuis plus de sept ans (soit 21,5% des demandeurs en 2024). Mais il y a de fortes variations locales. Dans certaines autorités locales comme Fingal (comté du Dublin), South Dublin et la ville de Galway, ce délai médian est d'environ 11 ans, alors qu'il est de 3 ans dans le comté du Roscommon. Plus de 12 000 ménages attendent un logement social dans la ville de Dublin (21,2% des demandes), tandis que 41% des foyers sur liste d'attente sont basés dans l'une des quatre autorités locales du comté de Dublin.

**Table 1.1:** Number of households qualified for social housing support by Local Authority

| Local Authority | 2023 | | 2024 | | Change 2023/2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | No. of households | % | No. of households | % | No. of households | % |
| Dublin City Council | 12,779 | 21.7% | 12,682 | 21.2% | -97 | -0.8% |
| Fingal County Council | 5,812 | 9.9% | 5,980 | 10.0% | 168 | 2.9% |
| South Dublin County Council | 3,878 | 6.6% | 3,728 | 6.2% | -150 | -3.9% |
| Kildare County Council | 3,450 | 5.9% | 3,687 | 6.2% | 237 | 6.9% |
| Cork City Council | 2,893 | 4.9% | 2,810 | 4.7% | -83 | -2.9% |
| Limerick City and County Council | 2,232 | 3.8% | 2,423 | 4.0% | 191 | 8.6% |
| Kerry County Council | 2,339 | 4.0% | 2,332 | 3.9% | -7 | -0.3% |
| Cork County Council | 2,256 | 3.8% | 2,245 | 3.7% | -11 | -0.5% |
| Dún Laoghaire-Rathdown County Council | 2,019 | 3.4% | 2,208 | 3.7% | 189 | 9.4% |
| Galway City Council | 1,694 | 2.9% | 1,942 | 3.2% | 248 | 14.6% |
| Louth County Council | 1,713 | 2.9% | 1,788 | 3.0% | 75 | 4.4% |
| Wicklow County Council | 1,680 | 2.9% | 1,740 | 2.9% | 60 | 3.6% |
| Wexford County Council | 1,463 | 2.5% | 1,478 | 2.5% | 15 | 1.0% |
| Meath County Council | 1,568 | 2.7% | 1,450 | 2.4% | -118 | -7.5% |
| Waterford City and County Council | 1,529 | 2.6% | 1,419 | 2.4% | -110 | -7.2% |
| Clare County Council | 1,263 | 2.1% | 1,373 | 2.3% | 110 | 8.7% |
| Tipperary County Council | 1,326 | 2.3% | 1,358 | 2.3% | 32 | 2.4% |
| Galway County Council | 1,257 | 2.1% | 1,232 | 2.1% | -25 | -2.0% |
| Donegal County Council | 1,009 | 1.7% | 1,201 | 2.0% | 192 | 19.0% |
| Mayo County Council | 967 | 1.6% | 1,098 | 1.8% | 131 | 13.5% |
| Westmeath County Council | 1,039 | 1.8% | 1,048 | 1.7% | 9 | 0.9% |
| Carlow County Council | 613 | 1.0% | 687 | 1.1% | 74 | 12.1% |
| Laois County Council | 600 | 1.0% | 686 | 1.1% | 86 | 14.3% |
| Sligo County Council | 626 | 1.1% | 617 | 1.0% | -9 | -1.4% |
| Kilkenny County Council | 689 | 1.2% | 583 | 1.0% | -106 | -15.4% |
| Cavan County Council | 511 | 0.9% | 557 | 0.9% | 46 | 9.0% |
| Offaly County Council | 516 | 0.9% | 523 | 0.9% | 7 | 1.4% |
| Monaghan County Council | 395 | 0.7% | 330 | 0.6% | -65 | -16.5% |
| Roscommon County Council | 293 | 0.5% | 279 | 0.5% | -14 | -4.8% |
| Leitrim County Council | 198 | 0.3% | 243 | 0.4% | 45 | 22.7% |
| Longford County Council | 217 | 0.4% | 214 | 0.4% | -3 | -1.4% |
| **Total** | **58,824** | **100.0%** | **59,941** | **100.0%** | **1,117** | **1.9%** |

**Q4/ Quelles sont les caractéristiques du parc ?**

***Volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social***

Le dernier recensement (2022) a révélé que le nombre de logements permanents habitables s'élevait à un peu plus de 2 M, dont 150 000 logements loués auprès d'une autorité locale et 30 000 logements loués auprès d'un AHB.

A la fin du mois de décembre 2024, les autorités locales possédaient 155 000 logements sociaux (rapport de NOAC). L'analyse de l'AHBRA indique que les AHB possédaient, louaient ou géraient près de 68 000 logements (chiffres de septembre 2024). L'analyse de l'OCDE sur le nombre de logements sociaux locatifs en

proportion du parc total indique que l'Irlande, avec 12.7%, se situe au-dessus de la moyenne de l'UE (8%) et de l'OCDE mais encore loin des 20 % du parc dédiés au logement social et intermédiaire recommandé par la Commission du Logement. Au regard des constructions récentes, les estimations pour 2025 dépassent les 200 000 ménages. A cela s'ajoutent les 68 000 ménages bénéficiant en 2022 d'un soutien (HAP) pour un logement dans le parc privé.

La part des ménages vivant dans un logement social a graduellement baissé au gré des recensements ; 15,9% en 1971, 12,7% en 1981, 9,7% en 1991, jusqu'à un niveau historiquement bas en 2002 (7,1%). Cela était nourri par la baisse de la construction au courant des années 1980, et par les programmes d'accès à la propriété pour les locataires du parc social[7]. La construction de logement sociaux est repartie à la hausse dans les années 2000, atteignant un pic avec 12000 nouveaux logements en 2008, et faisant repasser la part de ménages dans le parc social au-dessus des 10%. La construction par les autorités locales et les AHB s'est effondrée pendant la Grande Récession. Après un creux historique en 2014 (709 unités livrées), les livraisons annuelles ont été multipliées par plus de 10 pour atteindre 10 263 logements sociaux neufs en 2022. En 2023, les autorités locales et les AHB ont fourni près de 12 000 logements sociaux (nouveau/délivrés), ce qui est le plus haut niveau de production sociale en près de 50 ans. Les AHB, qui ont assuré 44% des livraisons en 2022, contribuent largement à cette reprise. Aujourd'hui, les AHB détiennent ou opèrent 28% du stock total de logement sociaux.

***Ancienneté et état du parc***

En 2017, le Comité européen des droits sociaux[8] a conclu que l'Irlande violait l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, légale et économique) de la Charte sociale européenne, en raison des conditions de logement très dégradées dans une partie importante du parc social[9] (vétusté, humidité, etc.). L'Irlande n'était toujours pas en situation de conformité en 2023. Il est en effet à noter qu'une grande partie du parc social irlandais date des programmes de construction des décennies 1930-1980, avec un second essor au début des années 2000, suivi d'un quasi-arrêt après 2009. L'âge moyen du parc est donc relativement élevé, ce qui pose des enjeux d'entretien et de rénovation. Un point majeur des défaillances de l'Etat portait sur l'absence d'enquête nationale sur l'état du parc : les autorités locales sont seules responsables de faire des sondages sur l'état du parc, ce qu'elles font de manière inégale. A ce jour, il reste difficile d'avoir une vue d'ensemble de l'état du parc, mais une exploitation du millésime 2015 de l'enquête européenne SRCV (EU-SILC) suggère que les logements détenus par les autorités locales étaient nettement plus dégradés que le reste du parc[10].

Les autorités locales ne disposent pas d'autre financement que les loyers perçus – estimés à 52€/semaine en moyenne en 2018 – pour entretenir leur parc. Or, l'entretien coûte aux autorités locales 223 128 103€ par an (2024). Les rares enquêtes disponibles, souvent financées par des associations, suggèrent que l'entretien préventif est rare et lent. En 2024, il fallait en moyenne 35.56 semaines aux autorités locales pour remettre en état et réattribuer un logement social vacant[11], un délai très long symptôme d'entretien réactifs, souvent assez lourds.

Le gouvernement a comme objectif de rénover 36 500 logements aux normes de performance énergétique BER B2 d'ici 2030. A l'occasion de questions au gouvernement du 15 février 2024, le secrétaire d'Etat en charge des personnes âgées et du logement Kieran O'Donnell a affirmé que les engagements du gouvernement amèneraient 70% du parc détenu par les autorités locales à être A ou B d'ici 2030. Pour l'instant, entre 2021 et 2023, 5766 logements sociaux détenus par les autorités locales ont été rénovés au niveau B2, et au titre du plan précédent 74 000 logement avaient été rénovés entre 2013 et 2021. Le

---

[7] Il est estimé que les deux tiers des logements sociaux construits en Irlande par les autorités locales ont été vendus à leurs locataires. Source : Commission du Logement.

[8] Le Comité européen des droits sociaux est l'organe de suivi de la Charte sociale européenne, intégré au Conseil de l'Europe.

[9] FIDH v Ireland, Complaint 110/2014. L'article 16 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe stipule

[10] Selon les données de 2015 analysées par l'ESRI, 24 % des logements des autorités locales présentaient des fuites ou problèmes d'humidité, 21 % étaient mal insonorisés, 21 % n'avaient pas de double vitrage, et 16 % n'avaient pas de chauffage central.

[11] Selon le rapport Campbell Tickell 2022, il fallait sur le période 2018-19 sept fois plus de temps aux autorités locales irlandaises qu'anglaises pour réallouer un logement social (28 semaines contre 4 en Angleterre, et 11 auprès des AHB). Notons que la durée de vacances en Irlande a augmenté entre 2020 et 2021, suggérant que la situation ne s'est pas améliorée.

gouvernement estime par ailleurs que 40 000 logements sociaux notés A ou B ont été construits depuis 2008, du fait de normes de qualité énergétiques plus fortes.
Pour ce qui est des AHB, en 2024 un tier du stock de logement était construit avant 2010 avec un diagnostic de C ou inférieur à C. Du côté des logement dans lesquels vivent les bénéficiaires du *Housing Assistance Payment*, seuls 10,9% étaient notés A ou B en 2022.

***Durée du bail***

Les contrats de location des autorités locales sont conclus pour une durée indéterminée : tant que le locataire respecte ses obligations (paiement du loyer, entretien du logement, comportement conforme), il peut occuper son logement sans limite de temps. Les AHB accordent également des baux de longue durée, désormais soumis à la législation du bail résidentiel : leurs locataires obtiennent en principe une sécurité d'occupation renforcée après 6 mois (*Part 4 Tenancy* du *Residential Tenancies Act 2004*), conformément à la législation locative générale. En pratique, le logement social constitue donc un habitat de long terme, souvent à vie, sauf départ volontaire, accession à la propriété ou manquement grave. Un schéma de rachat (*Tenant Purchase Scheme*) permet d'ailleurs aux locataires de longue durée (au moins 10 ans d'occupation et un revenu annuel supérieur à 12 500€) d'acquérir leur logement avec une décote de 40 à 60% selon leurs ressources. Ce droit est cependant encadré : par exemple, les logements issus de la règle du *Part V* (10% des nouvelles constructions privées réservés au logement social) sont exclus de la vente. Entre 200 et 400 logements sont ainsi cédés chaque année.
Les ruptures de bail forcées sont possibles mais strictement encadrées : elles concernent les cas de manquements graves ou répétés (impayés persistants, comportements antisociaux), d'abandon du logement, ou encore de décès du locataire sans droit de succession au bail. Dans ces hypothèses, une procédure graduée est imposée (avertissements écrits pour décision du tribunal de district). En pratique, ces expulsions sont extrêmement rares : le Conseil municipal de Dublin, la première autorité locale en taille de parc, n'en a prononcé que deux en 2022.
A noter que la sécurité est plus fragile pour les bénéficiaires du *Housing Assistance Payment* (HAP), logé chez des propriétaires privés. Même s'ils obtiennent eux aussi une fixité du bail après 6 mois, ces locataires sont exposés aux motifs de résiliation légaux prévus pour les bailleurs privés (mise en vente du bien, reprise par le propriétaire ou sa famille, etc.). Ainsi, si le parc social public et associatif offre une stabilité quasi permanente, le recours aux subventions dans le parc privé crée un système dual.

***Modalités de fixation des loyers***

Le système irlandais applique un loyer proportionné aux revenus du ménage (*differential rent*). Concrètement chaque autorité locale fixe une grille de loyer indexée sur les ressources des occupants : le loyer demandé augmente en fonction du revenu familial, selon un brème réglementé, avec des réductions ou abattements liés à la présence de personnes à charge. Par exemple, dans le comté de Clare (ouest de l'Irlande), le loyer s'élève à 17% du revenu hebdomadaire au-delà d'un minimum exempté de 40€, auquel il faut soustraire des réductions éventuelles (7€/enfant à charge, 15€ pour les + de 60 ans, etc.). A l'exception de deux comtés, les autorités locales fixent un loyer minimal compris entre 20 et 30€ par semaine hors charges. [*Pour plus de détails, cf Q1*].
Le principe du *differential rent* signifie que toute hausse de revenus du ménage entraîne une révision à la hausse du loyer ; à l'inverse, les allocataires de minima sociaux bénéficient du loyer minimal. Il n'existe pas de surloyer indépendant du barème général : un ménage dont les revenus dépasseraient les plafonds d'accès peut voir son loyer augmenter jusqu'au maximum prévu par le barème, sans surtaxe au-delà.

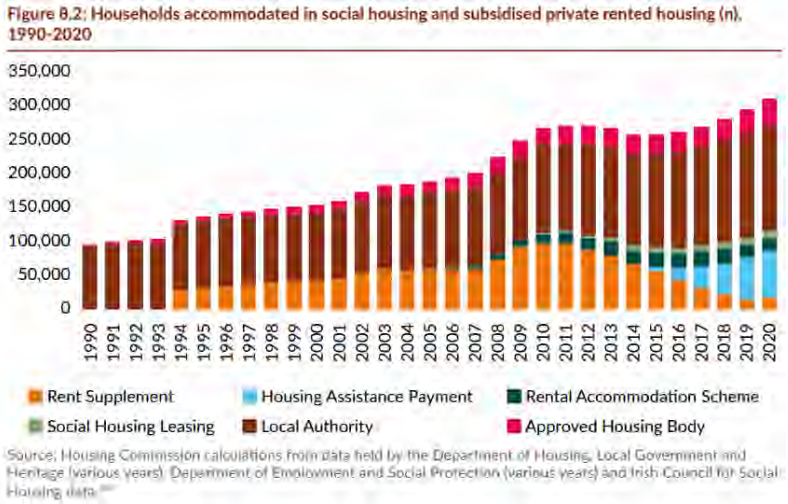
***Ecart de loyer parc social/parc privé.***

En moyenne, les loyers du parc social sont très bas (52€/semaine dans le parc des autorités locales en 2018, contre 273€/semaine dans le parc privé au recensement de 2022).
L'écart est plus faible pour les locataires bénéficiaires du *Housing Assistant Payment*, le dispositif de soutien dans le parc privé. Selon un rapport de juin 2025 de l'*Office of the Ombudsman* (l'équivalent du Défenseur des droits), 60% des ménages HAP doivent verser à leur bailleur un « *top-up* », c'est-à-dire la différence entre le plafond HAP et le loyer réel du marché. Avec la hausse continue des loyers, la part de biens correspondant aux plafonds HAP se réduit, ce qui accroît la fréquence et le montant de ces compléments.

***Disparités territoriales***

L'offre de logement social est inégalement répartie sur le territoire irlandais, avec les grandes agglomérations urbaines – Dublin en tête – qui concentrent la majorité du parc social public. La ville de Dublin à elle seule gère autour de 25 000 logements sociaux municipaux (soit plus de 15% des résidences principales de la ville), sans compter les ensembles gérés par les AHB.

Selon la Commission du logement, entre 2011 et 2020, les besoins ont bondi dans les centre urbain (Dublin et banlieue, Cork, Galway, Limerick) sans réaction suffisante de l'offre. A l'inverse, plusieurs comtés ruraux (Carlow, Kilkenny, Monaghan, Sligo) atteignaient des niveaux de livraison supérieurs à 9% des besoins annuels moyens. Ces disparités se traduisent dans le recours différencié aux dispositifs de soutien mobilisant le parc privé : dans les zones où l'offre publique est insuffisante, les autorités locales s'appuient massivement sur le *Housing Assistance Payment* (HAP). Ainsi, dans le comté de South Dublin, environ 55% des ménages bénéficiant d'un soutien social le sont via le HAP, contre 40% à Fingal (Dublin Nord) – signe que certaines collectivités couvrent la majeure partie des besoins en mobilisant le parc privé. Les listes d'attente reflètent cette pression maximale autour de la capitale : en 2024, 41% des ménages en attente se situaient dans la région de Dublin (ville et trois collectivités limitrophes), laquelle concentre également les situations de sans-abrisme.




***Place du logement intermédiaire le cas échéant***

Le logement intermédiaire a été introduit en Irlande à partie de 2021 avec l'*Affordable Housing Act* dans le cadre du plan *Housing for all* (2021-2030) via le développement du logement locatif à loyer abordable, dit *Cost Rental*. Ces logements intermédiaires, pour l'instant en quantité très modestes, ont des loyers au moins 25% inférieurs aux loyers du marché local. Le loyer est fixé à prix coutant, c'est-à-dire calculé pour couvrir les coûts d'investissement et de gestion, sans profit pour le développeur. L'objectif du *Cost Rental* est d'offrir une solution de logements aux ménages dont les revenus excèdent les seuils du logement social mais qui subissent le coût élevé du marché privé. Les revenus du foyer ne doivent ainsi pas dépasser 66000€ à Dublin, et 59 000€ dans le reste du pays.

Les premiers programmes *Cost Rental* ont été lancés en 2021-2022 via les AHB et la *Land Development Agency* (LDA) : fin 2024, on compte environ 2640 logements livrés ou en cours d'allocation. Le gouvernement ambitionne d'atteindre 18 000 logements *Cost Rental* délivrés d'ici 2030.

Avant l'introduction du *Cost Rental*, le logement intermédiaire, dit abordable en Irlande, reposait exclusivement sur les logements en accession aidée, par exemple via les ventes avec décote des logements construits par les autorités locales (*Affordable Purchase Scheme*) ou les aides à l'achat comme le *First Home Scheme*, un prêt participatif de l'Etat permettant à des ménages modestes primoaccédants d'acheter dans le privé en partageant le financement.

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| **Propriété ( %)** | **Location – parc privé ( %)** | **Location – parc social ( %)** |
|---|---|---|
| 65,9 %<br>*- 37,0 % de propriétaires sans prêt en cours*<br>*- 28,9 % de propriétaires avec un prêt en cours* | 18,0 % | 9,9 %, dont 8,3 % auprès des autorités locales, et 1,6 % auprès des AHB |

*Source* : Recensement 2022, Central Statistics Office (CSO) - F3018. Pour sommer à 100, il faut ajouter les refus de répondre (4,4 %) et les personnes logées à titre gratuit (1,8 %).

**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| Taux de rotation du parc social (2014) | Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants (Recensement 2022) | Nombre de logements (2022) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1,74 % (Autorités locales) | 1,68 % (Autorités locales) | 180 000 ménages, soit environ 500 000 occupants | 180 000 (Recensement 2022)<br>205 000 (estimation 2023) | 4158 (2000)<br>7871 (2024)<br><br>-> +89% | 5073 (2000)<br>7871 (2024)<br><br>-> +55% |

*Source :* Recensement 2022, Central Statistics Office (CSO) ; Données des Local Authorities sur les *Voids* (Other local authority housing scheme statistics), *Housing Agency*, DHLGH, *National Oversight and Audit Commission Local Authority Performance Indicator Report 2024*, *AHBRA Sectoral Report 2024*. Les taux de rotation sont estimés en divisant le nombre de logements des autorités locales rendus sur l'année par le stock : il est néanmoins à noter qu'il faut plus de 30 semaines en moyenne avant l'entrée d'un nouveau locataire.

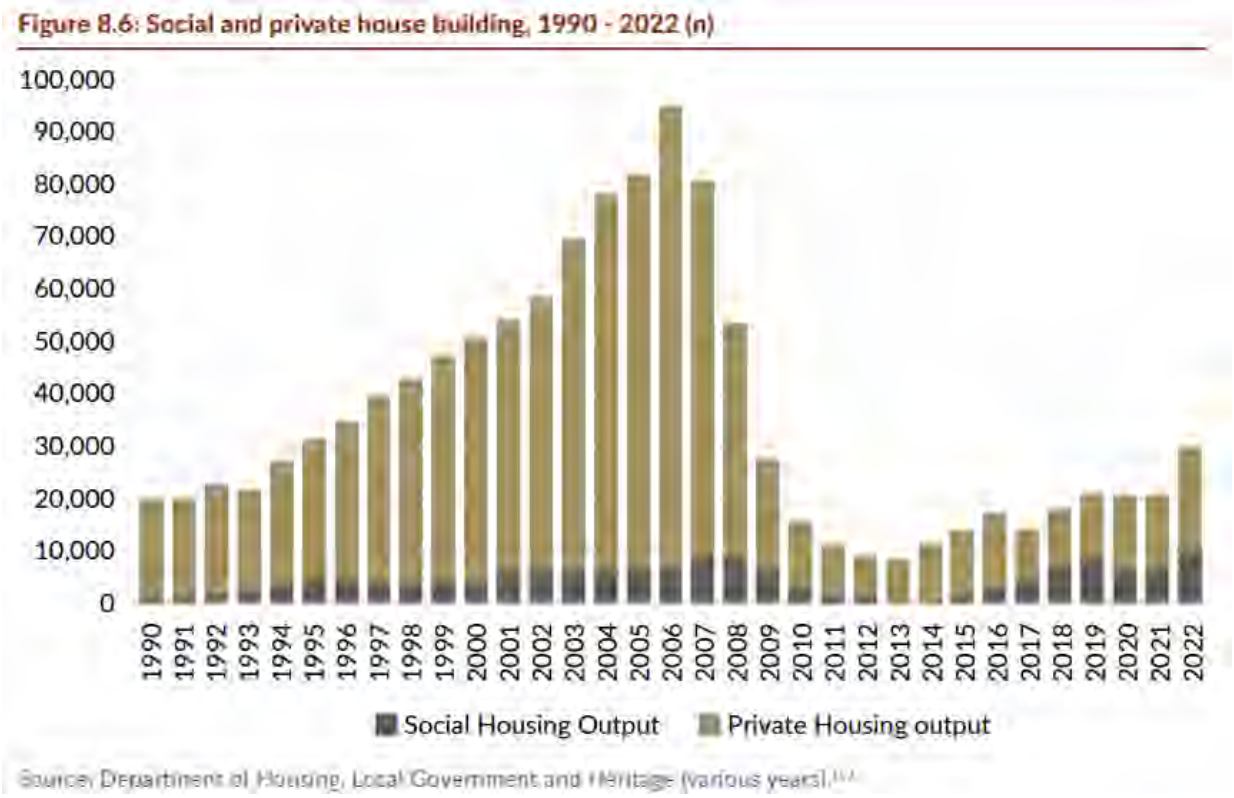
**Q5/ Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ?**

***Volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition***

La production de logements sociaux en Irlande varie fortement à cause de la nature procyclique du financement public dans ce secteur. Entre 1990 et 2020, les livraisons de logements sociaux ont connu de fortes fluctuations : de 1 503 unités en 1990, elles sont montées à 9 463 en 2007, avant de chuter brutalement à 677 en 2014, au lendemain de la crise financière. Depuis lors, la production a redémarré progressivement, atteignant 10 263 unités en 2022, un niveau historiquement élevé mais encore instable. Nombre d'autorités locales n'ont pas remplacé les agents de leurs services du logement partis lorsque les financements destinés au logement ont été réduits à la fin des années 2000. Depuis la reprise des investissements publics, ces autorités rencontrent des difficultés à recruter des professionnels qualifiés, ce qui ralenti désormais la mise en œuvre des politiques gouvernementales en matière de logement.

Conformément aux objectifs définis dans le plan *Housing for All* et dans le *Programme pour le gouvernement 2025*, le gouvernement vise à construire environ 12 000 logements sociaux neufs par an. Néanmoins, en 2024, selon les statistiques du ministère du Logement, de l'Administration locale et du Patrimoine, 20 292 logements sociaux ont été livré, soit 13% de moins que l'objectif initial de 23 330 logements. Seulement 7 871 logements ont été construit directement par l'Etat ou en *turnkey* (encore loin de l'objectif de 9 300 logements pour 2024), le reste étant composé de logements acquis sur le marché privé ou intégrés par le biais de baux à long terme.

De manière générale, la construction de logements en Irlande est lente et n'atteint pas les objectifs gouvernementaux. Selon les prévisions de la Banque centrale d'Irlande en mars 2025, les livraisons de logements neufs (tout statuts confondus) devraient atteindre 35 000 unités en 2025, puis 40 000 en 2026, un volume qui reste insuffisant pour combler l'écart entre l'offre et la demande. Ce ralentissement des livraisons devrait continuer à affecter la capacité du gouvernement à atteindre ses objectifs annuels en matière de logement social.




La rénovation du parc de logements sociaux irlandais constitue un enjeu croissant, tant en termes de performance énergétique que de qualité d'habitat et de résilience du bâti. Bien que l'attention politique ait longtemps été concentrée sur la production neuve pour répondre à l'urgence sociale, la question de l'amélioration du stock existant prend une place de plus en plus importante dans les priorités publiques, notamment dans le cadre des objectifs climatiques et du vieillissement du parc. La majorité des logements sociaux date des années 1950-1980 et nécessite des travaux d'isolation, de chauffage et de mise aux normes. Le programme national *Energy Efficiency Retrofitting Programme* lancé en 2013 et renforcé depuis 2021, vise notamment à améliorer les performances énergétiques des logements sociaux publics, avec l'objectif de porter le parc à un niveau minimal BER B2 d'ici 2030. Les autorités locales pilotent ce programme, financé par l'Etat et les collectivités. En 2023, environ 4500 logements sociaux ont été rénovés, un chiffre en hausse mais encore insuffisant face aux objectifs climatiques. Parallèlement, plus de 13 000 logements vacants ont été remis en état entre 2020 et 2025 pour réduire le nombre d'unités inoccupées (grâce à des subventions spécifiques appelées *Voids Programme*).

***Objectifs nationaux ou locaux de construction***

La politique de logement social est articulée autour du plan national *Housing for All*, lancé en 2021. Ce plan prévoit la construction de 300 000 logements à l'échelle nationale d'ici 2030, incluant 90 000 unités de logement social. L'objectif implicite est d'atteindre une moyenne de 10 000 nouveaux logements sociaux par an, un chiffre porté à 12 000 logements par an dans le *Programme for Government 2025*, qui marque une volonté de renforcer encore l'effort de production.

Ces objectifs sont déclinés territorialement à travers les Housing Delivery Action Plans, que chaque autorité locale a été chargée d'élaborer pour la période 2022-2026. Ces plans fixent des cibles locales précises et identifient les moyens de mise en œuvre, notamment en matière de mobilisation foncière, de ressources humaines, de partenariats, et de programmation financière. Dans cette stratégie, le gouvernement insiste sur la priorité donnée à la construction neuve, considérée comme plus durable que les acquisitions ou les dispositifs de location de longue durée, dont le recours est appelé à décroître. Le financement de cette politique s'appuie sur des investissements publics de grande ampleur, prévus notamment dans le National Development Plan (révisé en juillet 2025), et s'accompagne de mesures réglementaires, comme l'obligation imposée aux promoteurs privés d'inclure une part de logements sociaux dans leurs projets résidentiels, conformément à la clause *Part V* du *Planning and Development Act*.

Housing for All Social Housing Delivery v Targets

| Category | 2022 Target | 2022 Output | 2023 Target | 2023 Output | 2024 Target | 2024 Output | 2025 Target | Q1 2025 Output |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Build | 9 000 | 7 433 | 9 100 | 8 110 | 9 300 | 7 860 | 10 000 | 358 |
| Acquisition* | 200 | 947 | 1 500 | 1 829 | 1 500 | 1 501 | 200 | 170 |
| Leasing | 2 620 | 1 870 | 2 530 | 1 999 | 2 130 | 1 223 | 1 540 | 118 |
| **Subtotal** | **11 820** | **10 250** | **13 130** | **11 938** | **12 930** | **10 584** | **11 740** | **646** |
| RAS | 800 | 1 041 | 800 | 1 542 | 1 600 | 1 576 | 1 600 | 365 |
| HAP | 14 000 | 8 634 | 8 800 | 8 292 | 8 800 | 8 121 | 8 400 | 1 701 |
| **Subtotal** | **14 800** | **9 675** | **9 600** | **9 834** | **10 400** | **9 697** | **10 000** | **2 066** |
| **Total** | **26 620** | **19 925** | **22 730** | **21 772** | **23 330** | **20 281** | **21 740** | **2 712** |

* Initial acquisition target for 2023 of 200 was revised upwards to 1,500 in March 2023. In 2024, Government approved an increase in Social Housing Acquisitions from 200 to 1,500 similar to 2023.

***Rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux et outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre les objectifs***

Le secteur privé occupe une place structurante dans la mise en œuvre de la politique de logement social en Irlande, non seulement en tant que constructeur, mais également comme partenaire contractuel des pouvoirs publics. La production d'une part importante des logements sociaux repose sur des modèles de contractualisation spécifiques, qui visent à encadrer les relations entre promoteurs, bailleurs et autorités publiques.

*i. Le modèle dit « turnkey », principal mécanisme de partenariat*

Des promoteurs immobiliers construisent des logements sur des terrains leur appartenant, selon des spécifications définies par les autorités locales ou les AHB. Une fois les logements achevés, ils sont achetés par les pouvoirs publics ou les AHB. Cet engagement d'achat à l'avance (avant même le début de la construction) permet aux développer de sécuriser leur investissement, tout en garantissant aux pouvoirs publics une livraison rapide de logement aux normes. Ces logements deviennent propriété publique dès leur livraison sans que l'État ait à assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage. En 2022, ce type de montage représentait plus de la moitié des nouvelles livraisons de logements sociaux dans le pays.

La contractualisation dans le cadre de ces opérations *turnkey* repose sur des accords précis, détaillant les caractéristiques des logements (typologie, normes, performance énergétique), les délais de livraison, les conditions de transfert de propriété, et les prix d'acquisition. Ces contrats sont encadrés à l'échelle locale par les *Housing Delivery Action Plans*, documents stratégiques établis par chaque autorité locale sur cinq ans, qui définissent les objectifs de production et les modalités de mise en œuvre, notamment en termes de partenariats avec les acteurs privés.

*ii. Part V* du *Planning and Development Act*

La législation irlandaise impose aux promoteurs immobiliers de céder une proportion de leurs projets résidentiels - jusqu'à 20 % - aux pouvoirs publics ou aux AHB, à des fins de logement social ou abordable. Ce dispositif permet d'intégrer directement des logements sociaux dans des programmes privés et de favoriser une meilleure mixité sociale à l'échelle des quartiers. Les autorités locales peuvent choisir entre acquérir une part de foncier à un prix régulé, ou acheter des logements finis au sein d'un programme ou dans un autre projet équivalent. Ce dispositif vise à renforcer la mixité sociale et à faciliter l'intégration de logements sociaux dans des quartiers en développement.

*iii. Long-term leasing*

Outre la construction neuve, d'autres formes de contractualisation ont été mises en œuvre pour mobiliser le parc privé existant. Le dispositif de *long-term leasing*, par exemple, permet aux autorités locales ou à l'État de louer des logements appartenant à des bailleurs privés pour une durée de 25 ans, et de les attribuer à des ménages éligibles au logement social. Si ce modèle a permis de répondre rapidement à certaines tensions, il est aujourd'hui en net recul : le gouvernement, dans le cadre du plan *Housing for All*, a exprimé sa volonté de réduire fortement ce type de solution, jugée coûteuse et peu durable, au profit de la construction directe ou de l'acquisition en pleine propriété.

*iv. Partenariats public-privé (PPP)*

Les partenariats public-privé (PPP) constituent une autre modalité contractuelle, bien que moins répandue. Ils permettent à des consortiums privés de concevoir, construire, financer et entretenir des ensembles de logements sociaux pour le compte de l'État, sur des périodes contractuelles longues, moyennant des redevances annuelles. Ce modèle a été notamment utilisé dans les grandes agglomérations comme Dublin et Cork.

*v. Construction directe*

Lorsqu'elles disposent de terrains publics adaptés, les autorités locales peuvent piloter directement des opérations de construction de logements sociaux. Ces projets font généralement l'objet d'une consultation

publique avant le lancement du chantier. La maîtrise d'ouvrage est publique, mais la construction est confiée à des entreprises privées sélectionnées via appel d'offre.

***Approved Housing Bodies (AHB)***

Bien qu'autonomes, les *Approved Housing Bodies* (AHB) jouent un rôle croissant dans la production et la gestion du parc social, en travaillant étroitement avec les autorités locales, tout en contractualisant eux-mêmes avec des opérateurs privés pour la construction. Leur rôle s'est considérablement renforcé depuis leur reconnaissance officielle comme le « troisième pilier » de la politique nationale du logement au début des années 1980.

Alors qu'elles ne représentaient en 1982 qu'environ 2 000 logements sociaux répartis entre 74 organismes, les AHB géraient déjà plus de 32 000 logements en 2016. Huit ans plus tard, leur parc a plus que doublé. En 2023, plus d'un tiers des logements livrés en Irlande (11 939 sur 32 695) relevaient du logement social ou du logement à loyers modérés, témoignant de l'importance désormais centrale des AHB dans le secteur.

Les AHB bénéficient d'un soutien public, sous forme de subventions d'investissement ou de prêts à taux préférentiels, notamment via le dispositif *Capital Advance Leasing Facility*. Les AHB bénéficient aussi de financements pour rénover leur parc via le *Capital Works Programme*, mais leurs capacités varient selon leurs ressources. La rénovation reste freinée par le manque de main-d'œuvre qualifiées, les coûts élevés des matériaux et la complexité des procédures administratives.

Les AHB ne peuvent loger que des ménages inscrit sur la liste d'attente des autorités locales. Le partenariat avec les AHB permet donc d'étendre les capacités d'attribution sans modifier les critères d'éligibilité, qui restent contrôlés par les autorités locales.

**Q6/ Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ?**

***Volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social***

Le logement social est presque intégralement financé par la puissance publique. Le logement fourni par les autorités locales est financé à 100% par des subventions de l'Etat central et des contributions locales. Pour les AHB, le financement repose davantage sur des prêts, mais ceux-ci sont en quasi-totalité octroyés par des organismes publiques : le ministère du Logement (*Department of Housing, Local Government and Heritage*, DHLGH), la *Housing Finance Agency* (HFA) et la *Land Development Agency* (LDA). Ce modèle, atypique à l'échelle européenne, explique en partie le niveau élevé des dépenses publiques dans ce secteur.

En 2025, les financements publics alloués au logement atteignent environ 8 Md€, dont :

- 6.1 Md€ en dépenses en capital pour la production de logements sociaux, répartis comme suit :
  - 3.2 Md€ financé par le ministère du Logement (*Exchequer*)
  - 1.25 Md€ mobilisés par la LDA
  - 1.65 Md€ par la HFA
- 1.65 Md€ de dépenses courantes

Ces montants progressent rapidement. Le programme gouvernemental *Housing for All* (2021-2030), avait prévu un investissement annuel de 4Md€. Le budget 2025 prévoit désormais 6 Md€ d'investissement en capital dans le logement, dont 2,1 Md€ spécifiquement affecté à la production de logements sociaux. A titre de comparaison, entre 2001 et 2020, l'Etat irlandais avait engagé 16,57 Md€ en dépenses en capital pour le logement, contre 12.78 Md en dépenses de fonctionnement.

***Grandes dynamiques***

Les financements publics sont fortement procyclique selon la Commission du Logement (*Housing Commission*). Avant 2009, environ 69% du financement total du logement provenait du budget capital, mais cette part est tombée à 25% en 2014, à la suite de la crise financière. Depuis, le financement a progressivement retrouvé un équilibre entre dépenses en capital et en fonctionnement. Les années de crise ont conduit à privilégier les solutions moins coûteuses à court terme, comme les aides à la location dans le secteur privé (HAP, RAS, etc.).

Ce recours exclusif au financement public, principalement sous forme de subventions plutôt que de prêts, est jugé problématique par le Commission du Logement. La variabilité du capital public disponible, en raison de sa sensibilité aux cycles économiques, a entraîné des baisses de production de logements sociaux lors des périodes de ralentissement économique, ce qui a allongé les listes d'attente.

***Décomposition du financement***

Les aides budgétaires directes proviennent principalement de l'Etat central et des collectivités locales. En matière d'aides à la pierre, plusieurs mécanismes coexistent. Le *Capital Assistance Scheme* permet aux AHB de bénéficier de subventions à 100%, sans obligation de remboursement. Le *Capital Advance Leasing Facility* (CALF) prend la forme de prêts à long terme couvrant jusqu'à 30% du coût des projets portés par les AHB. Les autorités locales, qui financent aussi les aides budgétaires via la *Local Property Tax* (697 M€ entre 2013 et 2020, sont également impliquées dans la construction ou l'acquisition directe de logements sociaux.

Pour se financer, les AHB combinent capitaux publics, prêts à long terme et subventions. La majeure partie du capital provient de prêts, notamment via le CALF, complétés par des paiements contractuels de l'Etat (*Payement and Availability Agreements*) couvrant la dette et une partie des coûts d'exploitation (jusqu'à 30 ans). Depuis 2015, le nombre de logements financés via le CALF a dépassé celui financé par le CAS. Sur la période 2001-2020, 95 916 logements sociaux ont été livrés, dont 59 681 par les autorités locales, 14123 via le CAS, 10057 via le CALF, le reste via d'autre dispositifs comme Par V ou les acquisitions. Certains projets sont entièrement subventionnés comme ceux du CAS visant les publics vulnérables (personnes âgées, sans-abris, handicapées). Cependant les loyers indexés sur les revenus ainsi que les financements du CAS ne suffisent pas à rembourser les emprunts, limitant la capacité des AHB à entretenir leur parc ou à constituer des réserves. Le ministère verse des subventions pour la gestion et la maintenance, mais les autorités locales ne bénéficient pas de soutien équivalent.

La majorité des logements financés par le CAS ne disposent pas de sinking funds (fonds de réserve), et la part des budgets consacrés à la maintenance planifiée reste très faible - les revenus locatifs étant insuffisants pour couvrir les coûts complets de gestion et d'entretien. La majorité des budgets de maintenance est consacrée à des interventions d'urgence, au détriment de la maintenance planifiée, qui ne représente qu'environ 25 % des dépenses, alors que les recommandations internationales suggèrent un seuil de 65%. Certaines unités construites depuis les années 1980 ont aujourd'hui 30 à 40 ans et nécessitent des travaux de réhabilitation pour rester conformes. Depuis 2001, le déficit cumulé pour l'entretien du parc des autorités locales est estimé à 100 M€.

Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, financent des dispositifs d'aides à la personne tels que le *Housing Assistance Payment* (HAP), le *Rental Accomodation Scheme* (RAS) et le *Rent Supplement*, qui permettent à des ménages éligibles de se loger dans le secteur privé avec un soutien public. A ces dispositifs s'ajoutent des mécanismes spécifiques comme *l'Enhanced Leasing Scheme*, qui garantit un loyer pouvant atteindre jusqu'à 95% du loyer de marché dans le cadre de baux de 25 ans, ou encore le *Mortgage to Rent Scheme*, qui vise à préserver l'occupation du logement par des ménages en difficulté financière en transférant la propriété à un opérateur social agréé. Les conditions de financements sont rendues plus favorables par l'intervention de la *Housing Finance Agency*, qui propose des prêts à taux préférentiels aux acteurs publics et parapublics du logement.

**Tableau 3 : Soutiens publics au logement (2024)**

| **Montant des soutiens publics au logement** | **Part du PIB consacrée au logement ( %)** | **Soutiens au parc privé** | **Soutiens au parc social** | **Part des soutiens au parc social relativement au total ( %)** |
|---|---|---|---|---|
| 8.3 Md€ | 2.5% | Entre 500-600 M€ (HAP, RAS, autres) | Env 6-7 Md€ | Env 70-80% |

**Tableau 4 : Soutiens publics en faveur de l'offre de logement social (2024)**

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| Prêts HFA aux autorités locales | Prêts pour financer la construction ou acquisition de logement social, ou aide financière pour AHB, etc. | 2 Md€ | Autorités locales | 24.10% |
| *Capital Advance Leasing Facility* (CALF) | Mécanisme de prêts accordés par les autorités locales aux AHB pour construire des logements sociaux. | Allocation de 315M€ | AHB | 3.8% |
| Capital Assistance Scheme (CAS) | Financement en capital aux AHB et autorités locales pour fournir de nouveaux logements sociaux | Allocation de 140M€ | AHB & Autorités locales (573 units) | 1.69% |
| *PPP* | Partenariat public-privé pour construire / financer / gérer logement social (ou logement public) sur longue durée | Varie | AHB & Autorités locales | |
| *HAP* | Aide au logement locatif privé : l'État paie aux propriétaires une partie du loyer pour les ménages socialement défavorisés. | 525M€ | +53 000 ménages | 6.33% |
| *RAS* | Similaire au HAP, mais avec d'autres modalités (plus ancien) pour aider des ménages à louer dans le privé avec subvention de l'État. | 111M€ | +16 000 ménages | 0.13% |

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| *Part V* | Obligation pour les promoteurs privés de remettre 20% de nouvelles constructions à usage social ou abordable au profit des autorités locales / AHBs, ou de fournir un équivalent (terrain / financement). | Varie | Autorités locales / AHB | |

**Q6-a/- Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement**

***Public cible***

Les dispositifs d'aide personnelle au logement ciblent principalement les ménages éligibles au logement social, mais qui ne bénéficient pas d'un logement public pérenne. Cela inclut notamment les ménages dont les besoins en logement social ne sont pas satisfaits, bien qu'ils remplissent les critères d'éligibilité, les bénéficiaires de longue date du *Rent Supplement* (généralement depuis +18 mois), les ménages en situation de précarité dans le parc locatif privé. Selon les estimations du *Parliamentary Budget Office*, environ 260 000 personnes se trouvaient en 2020 dans cette situation d'éligibilité sans accès durable à un logement social.

***Forme de l'allocation***

- HAP (*Housing Assistance Payment*) : loyer versé directement au propriétaire par l'Etat, avec une contribution locative du ménage (calculée sur la base d'un loyer différentiel)
- RAS (*Rental Accomodation Scheme*) : contrat de location de 4 ans minimum entre propriétaire privé et autorité locale, avec paiement du loyer par cette dernière
- *Rent Supplement* : aide financière directe au locataire
- SHCEP (*Social Housing Current Expenditure Programme*) : financement de loyers via différents canaux (leasing, repairs, baux de longue durée), etc.)

***Conditions d'attribution***

L'accès aux dispositifs d'aide personnelle au logement est conditionné à l'éligibilité au logement social, elle-même déterminée sur la base de critères stricts, notamment des plafonds de ressources. Pour certains dispositifs (comme le HAP ou le RAS), les bénéficiaires doivent en outre avoir déjà perçu le *Rent Supplement* ou se trouver dans une situation de précarité avérée dans le parc locatif privé.

***Montant total et moyen***

En 2024, 3,5 Md€ - dont 137,4 M€ provenant de l'allocation de la taxe foncière locale – ont été consacrés à la mise en œuvre du logement social. Les dépenses liées à la construction de logements sociaux, s'élevant à 2 092 Md€, ont couvert le coût de réalisation de nouveaux logements par le biais des autorités locales, des AHB et des partenariats public-privé.

***Programmes déployés par la Land Development Agency :***

- L'achat abordable *(Affordable Purchase)*, en collaboration avec les autorités locales, permet à des primo-accédants d'acheter un logement neuf à un prix réduit, grâce à une aide financière appelée « Affordable Dwelling Contribution ». Cette aide correspond à la différence entre le prix du marché et le prix réellement payé par l'acquéreur. En échange, l'autorité locale détient une part proportionnelle du bien (par exemple, 20 % si l'aide couvre 20 % du prix du marché). Cette part peut être rachetée à tout moment par l'acquéreur, mais il n'est pas obligé de le faire avant la revente du bien.
- Le *Cost Rental*, introduit par l'*Affordable Housing Act 2021*, est un type de location à long terme. Les loyers sont inférieurs d'au-moins 25% aux prix du marché, car ils sont calculés uniquement sur les coûts de construction, de gestion et d'entretien du logement. Ce modèle permet de

garantir un remboursement des coûts tout en proposant une alternative abordable sur le marché locatif irlandais.

**Q6-b/- Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social**

***Soutiens à la production et à la rénovation***

Les soutiens à la production et à la rénovation de logements sociaux reposent principalement sur l'action des autorités locales et des organismes agréés de logement (AHB), qui sont les deux acteurs centraux de la maitrise d'ouvrage. Plusieurs dispositifs encadrent cette production : la construction ou l'acquisition directe par les autorités locales, le *Capital Assistance Scheme* qui offre des subventions intégrales aux AHB pour des publics à besoins spécifiques, et le *Capital Advance Leasing Facility* qui permet de financer une partie des coûts de production via des prêts à long terme sans remboursement immédiat. D'autres mécanismes visent à mobiliser le parc existant, comme le *Repair and Leasing Scheme*, qui finance la rénovation de logement vacants en vue de leur mise en location sociale, ou encore *l'Enhanced Leasing Scheme*, qui repose sur des partenariats avec des bailleurs privés institutionnels via des baux de 25 ans. En parallèle, l'article *Part V* du *Planning and Development Act* (2000) impose aux promoteurs privés de consacrer une part des nouvelles constructions à des logements sociaux ou abordables. Entre 2005 et 2020, ce sont 95 478 logements sociaux qui ont été livrés grâce à des financements en capital, dont 8.9 Md€ par les autorités locales et 1.9 Md€ par les AHB.

***Evolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées***

En 2020, le coût estimé pour la production d'un logement social standard de 3 chambres s'élevait à environ 250 000€. En intégrant l'inflation des loyers, le coût cumulé d'une location financée par l'Etat à travers des dispositifs de type HAP ou RAS atteindrait ce montant en environ 18 ans. Le PBO estime qu'un investissement d'au moins 14,3 Md€ serait nécessaire pour loger durablement éligibles au logement social mais non logés (2020). En parallèle, pour convertir l'ensemble des ménages bénéficiant du HAP (près de 60 000 foyers) en bénéficiaires de logements sociaux financés sur fonds propres nécessiterait plus de 15 Md€/ Ces estimations ne tiennent pas compte des coûts d'entretien futurs des logements (entretien, réparations, charges de personnels, etc.)

***Programmes gérés par la Land Development Agency qui sont des mécanismes de livraison/construction***

- Projet Tosaigh : Lancé en 2022, ce programme a pour objectif de « débloquer » des terrains privés ayant déjà obtenu un permis de construire, mais dont le développement est retardé par des contraintes financières ou logistiques. En 2024, plus de 1000 ménages bénéficiaient d'un logement via ce dispositif, avec un objectif de 8000 logements livrés d'ici 2028.
- Direct Delivery : Ce deuxième canal permet à la LDA de construire des logements directement sur des terrains publics ou appartenant à l'État, soit par des contrats avec des entrepreneurs, soit via des partenariats avec des promoteurs. Ce programme prévoit plus de 10 000 logements, dont 6 000 ont déjà obtenu un permis de construire.
- La LDA a aussi lancé un appel à manifestation d'intérêt pour identifier des terrains aptes à accueillir des logements, dans les cinq principales villes irlandaises. L'objectif est d'y construire au minimum 200 logements supplémentaires.

**Q7/ Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ?**

La situation financière du marché du logement social en Irlande se caractérise par une forte dépendance au financement public, qui soutient largement l'activité des bailleurs sociaux agréés (AHBs), alors même que les besoins de financement et de production n'ont jamais été aussi pressants. Le modèle de financement repose principalement sur deux mécanismes étatiques : le *Capital Advance Leasing Facility* (CALF) et les prêts accordés par la *Housing Finance Agency* (HFA). Ces instruments, bien que conçus pour soutenir une production accrue de logement, concentrent l'essentiels de ressources disponibles entre les mains de l'Etat. En 2024, l'HFA a ainsi accordé 2 Mds EUR de prêts, portant son encours global à plus de 8,1 Mds EUR. Parallèlement, le CALF a bénéficié d'un soutien de 635M EUR pour les années 2023-2024. Les investissements publics dans le logement sont fortement pro-cycliques. Ainsi, entre 2008 et 2014, le financement étatique a chuté de manière drastique, passant de 1,4 Mds à 167 M EUR, ce qui a entrainé un effondrement de la production de logements sociaux.

***Encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux***

Le fonctionnement des AIB est orienté par des dispositifs publics qui conditionnent l'accès aux financements à des critères stricts. L'octroi du financement CALF, par exemple, repose sur un accord préalable avec les autorités locales. De même, les modalités de financement via la HFA sont directement liées aux priorités définies par la stratégie nationale *Housing for All*. L'Etat encadre donc à la fois les flux financiers et les conditions dans lesquelles les AHB peuvent développer leurs projets. Depuis 2021, la création de l'*Approved Housing Bodies Regulatory Authority* (AHBRA) est venue renforcer cet encadrement. Cette autorité de régulation indépendante veille à la bonne gestion des organismes agréés, en imposant notamment des normes financières, de gouvernance et de gestion des risques. Elle requiert, par exemple, que les AHB disposant de financements complexes mettent en place une stratégie de gestion de trésorerie incluant un mécanisme de gestion de la liquidité. La concentration actuelle du financement auprès de la HFA pourrait poser question au regard des exigences de diversification prévues par le cadre réglementaire.

La concentration du financement public a conduit à un endettement croissant des AHBs, comme le montre le cas de Clúid Housing, dont le taux d'endettement est passé de 5% en 2012 à 76% en 2024. Un rapport commandé en 2022 par l'*Irish Council for Social Housing* a mis en évidence que ce modèle de financement fondé quasi exclusivement sur l'endettement (100% debt-funding) entraîne des niveaux problématiques de « *gearing* » - c'est-à-dire le ratio entre les dettes et la valeur des actifs – au sien de certaines grandes structures. Ce déséquilibre finacier est particulièrement marqué chez les AHB de grande taille, qui fournit la majorité des logement financés par le CALF ces dernières années et détiennent aujourd'hui l'essentiel du parc social géré par le secteur. Selon ce rapport, ces niveaux de *gearing* élevé peuvent limiter l'accès de ces acteurs à des financements commerciaux à des conditions acceptables. Cette évolution soulève des inquiétudes quant à la viabilité financière du secteur et à sa capacité à absorber de futurs chocs économiques ou budgétaires. Toutefois, il convient de noter que la *Housing Finance Agency* (HFA) ne considère pas, à ce stade, que ces ratios d'endettement constituent un frein à l'octroi de nouveaux prêts aux AHB.

Face à l'ampleur de la crise du logement, le gouvernement reconnaît la nécessité de diversifier les sources de financement. La stratégie Housing for All identifie clairement l'importance mobiliser des capitaux privés, nationaux et internationaux, pour compléter les ressources publiques. Le premier ministre (ou *Taoiseach*), Micheal Martin, rappelé que le besoin annuel en financement pour atteindre les objectifs de production dépasse les 20 Mds EUR, contre 6 Mds alloués dans le budget 2025. Malgré cette reconnaissance politique, les pratiques sur le terrain tendent à renforcer la centralisation du financement via la HFA. Les AHB, souvent découragés par les contraintes liées aux prêts bancaires commerciaux, continuent de privilégier les financements publics. Cette dépendance accrue n'est pas sans conséquences sur leur autonomie stratégique ni sur leur attractivité vis-à-vis d'investisseurs extérieurs.

***Les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes***

Les AHBs sont dans une dynamique de concentration fonctionnelle. Sur les 437 AHB enregistrés en 2025, seuls quelques acteurs atteignent une taille significative. Sept d'entre eux, regroupés au sein de la Housing Alliance, génère à eux seuls près de 50 000 logements. Cette alliance réunit Clúid Housing, Circle Voluntary Housing, Co-operative Housing Ireland, Oaklee, Respond, The Iveagh Trust et Tuath Housing. Ces organisations, en raison de leur taille et de leur expertise, sont appelées à jouer un rôle central dans la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux en matière de logement. Ce regroupement traduit une forme de rationalisation du secteur selon les observateurs, même si les documents disponibles ne mentionnent pas explicitement de fusions juridiques ou de transferts d'actifs.

***Pratiques de vente de logements sociaux : Cf Q4***

**Q8/ Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ? Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?**

***Contrôle et audit***

Les autorités locales font l'objet d'audits externes annuels par le *Local Government Audit Service* (LGAS), organisme rattaché au ministère du Logement, des Collectrivités locales et du Patrimoine (DHLGH) mais doté d'une indépendance professionnelle garantie par la loi. Cet audit porte sur la régularité et la bonne gestion financière (recouvrement des loyers, remboursement des prêts, suivi des dépenses et investissement), sans toutefois constituer une évaluation des politiques de logement ni de l'état du parc. Le LGAS comprend

néanmoins une unité *Value-for-Money* (VFM), qui rédige des rapports thématiques évaluant l'efficacité de la dépense publique dans les collectivités locales, par exemple un rapport sur les taux et durée de vacances dans le parc social en 2021.

En outre, depuis le *Local Government Reform Act* de 2014, l'organe indépendant National Oversight and Audit Commission (NOAC) assure un contrôle de performance et de gouvernance des autorités locales, en mettant l'accent sur la transparence, l'efficience et la comparaison entre collectivités, plutôt que sur la stricte régularité comptable. Les rapports de NOAC évaluent par exemple le taux de vacance du parc social d'une collectivité locale, les délais de relocation, les coûts d'entretien ou le rythme des rénovations énergétiques. Enfin, le *Comptroller and Auditor General* (C&AG), officier constitutionnel responsable de l'audit public en Irlande, dont le mandat est défini dans la Constitution, audite les comptes du DHLGH et contrôle l'utilisation des crédits votés par le Parlement pour le logement.

Pour les *Approved Housing Bodies* (AHB), un régulateur indépendant a été institué en 2021 par le *Housing (Regulation of AHBs) Act 2019*. L'*Approved Housing Bodies Regulatory Authority* (AHBRA) a pour mission de tenir un registre des AHB, de superviser le secteur afin de protéger les investissements publics et privés et de garantir une gestion durable du parc social. L'AHBRA définit un cadre réglementaire comportant des standards obligatoires pour les AHB, notamment financiers (stratégie de trésorerie, gestion de liquidité, soutenabilité de la dette, gestion des risques). La bonne gouvernance financière des AHB vise à renforcer la confiance des investisseurs publics et de faciliter l'accès aux financements privés. La création de ce régulateur s'inscrit dans un débat sur l'ambiguïté de statut des AHB. La mise en place d'une autorité indépendante pourrait favoriser leur reclassification, excluant leurs emprunts privés de la dette publique. Les comptes propres de l'AHBRA sont audités annuellement par le *Comptroller and Auditor General* et soumis au Parlement.

***Jurisprudence relative au régime de SIEG***

La définition des services de logements au titre du SIEG relève des Etats membres. Néanmoins, la Commission européenne est amenée à vérifier qu'il n'y a pas d'erreur manifeste dans l'interprétation des règles SIEG ou de surcompensation. S'il n'y a pas de jurisprudence nationale identifiée, deux décisions de la Commission européenne concernent l'Irlande :

i. *Décision N209/2001 relative à la garantie de l'Etat pour la Housing Finance Agency (HFA)* : la Commission a examiné la garantie souveraine permettant à la HFA de financer à moindre coût les autorités locales en charge du logement social. Elle a considéré que la garantie accordée à la HFA, instrument interne de l'Etat, ne constituait pas une aide. En revanche, le financement bonifié ainsi distribué aux autorités locales actives sur le marché locatif constitue une aide compatible (SIEG), l'avantage étant entièrement transféré aux ménages via des loyers plus faibles, sans surcompensation : l'aide à ces acteurs menant une activité économique couvrait strictement le coût du service public.
ii. *Décision N89/2004 relatives aux prêts préférentiels aux AHBs* : cette décision a étendu le mécanisme aux AHB. Le financement bonifié des AHB a été qualifié d'aide d'Etat, mais compatible sous le régime SIEG. Les AHB exercent une activité économique sur le marché du logement, mais sont investis d'une mission d'intérêt général clairement ciblée, et la compensation publique est proportionnée (pas d'avantage net durable ni distribution de profits).

Depuis l'introduction de l'*Affordable Housing Act*, les autorités irlandaises mettent en avant la compatibilité du *Cost Rental* (logement à prix coûtant gérés par les AIBs ou la *Land Development Agency* et destinés aux ménages intermédiaires) avec le régime SIEG. Les acteurs justifient de l'existence d'un SIEG en démontrant que la mise à disposition de logements locatifs répond à une défaillance de marché. Selon la législation nationale – *Housing (Miscellaneous Provisions) Act 2009*-, un logement est abordable si son coût n'excède pas 35% du revenu disponible du ménage. Les données montrent alors que les loyers du secteur privé sont inaccessibles aux ménages des huit premiers déciles de revenu à Dublin, or l'éligibilité au logement social reste limitée aux ménages des quatre premiers déciles. Le *Cost Rental* cible donc les ménages des déciles intermédiaires, dits piégés dans le marché locatif (« *rental trap* »), exclus à la fois du logement social et du marché privé. Les règles de fixation des loyers aux coût et l'absence de bus lucratif des AHBs assurent que la compensation publique reste strictement proportionnée. A ce jour, la Commission n'a pas exprimé d'objection.

Enfin s'agissant de l'accession de la propriété, l'Irlande a notifié en 2022 un schéma d'« *affordable housing* » distinct du régime SIEG. Ce schéma (*Cities Scheme*), approuvé par la Commission en 2023 (décision SA. 102927/2023), vise à financer dans les plus grandes villes du pays la production d'appartements vendus à prix subventionnés en comblant un *viability gap*. Le mécanisme repose sur des appels à projets compétitifs pour l'aide est égale à l'écart entre le coût de construction et le prix que peuvent payer les acheteurs admissibles. La Commission a approuvé ce mécanisme au titre de l'article 107§3 TFUE, en insistant sur l'importance des garde-fous mis en place contre la surcompensation : le montant de l'aide ne peut jamais excéder l'écart de viabilité prévu, est sujet à un plafond par logement et celle-ci est versée à l'issue d'une procédure transparente de sélection.

**Q9/ Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social ?**

Au cours des 10 dernières années, l'Irlande a mis en œuvre plusieurs réformes majeures dans le domaine du logement social, en réponse à une pénurie de logements abordables. Ces réformes s'inscrivent dans une évolution historique plus large : d'un modèle fondé sur la production directe de logements par les autorités locales, le système irlandais a glissé à partir des années 1980-1990 vers une logique de soutien à la demande, marquée par une dépendance croissante au secteur privé (via des aides à la location).

Après la crise financière de 2008, l'Etat s'était désengagé de la production de logements sociaux. Les dépenses publiques en matière de logement avaient alors chuté à des niveaux historiquement bas, avec un recours massif aux mécanismes de type *Rent Supplement, Rental Accommodation Scheme* et *Housing Assistance Payment*. Ces dispositifs permettent à l'État de subventionner les loyers dans le secteur privé plutôt que de financer directement la construction de logements. Ce mouvement d'externalisation de la politique du logement a profondément transformé la nature du logement social en Irlande.

Néanmoins, face à l'ampleur de la crise du logement et de la limite de ces dispositifs, un tournant politique majeur a été amorcé avec le lancement de *Rebuilding Ireland* (2016), puis *Housing for All* (2021), qui marquent le retour de l'investissement public dans la construction de logements sociaux. *Rebuilding Ireland* avait programmé la construction de 33 000 logements tandis que le plan *Housing for All* constitue la réforme la plus structurante de la période récente. Lancé en 2021, ce plan pluriannuel, doté de plusieurs milliards d'euros, vise à accroître significativement l'offre de logements sociaux et abordables, à réformer le système de planification, et à garantir un accès plus équitable au logement. Il s'est accompagné de la montée en puissance des AHB, venant compléter le rôle historiquement central des autorités locales (désormais plus limité).

Plusieurs mesures concrètes ont été introduites dans le cadre de *Housing for All* pour renforcer la capacité de production de logements sociaux :

- Augmentation de *Part V* : la contribution obligatoire des promoteurs privés dans les nouveaux projets résidentiels a été protée de 10% à 20%, dont au moins 10% de logements sociaux (et jusqu'à 10% de logements abordables).
- Renforcement des capacités humaines : 250 postes supplémentaires ont été approuvés au sein des autorités locales à travers le pays, afin d'accélérer les projets de logement social.
- Mise en place du Land Acquisition Fund, un fonds dédié à l'achat de terrains par les autorités locales et les AHB pour développer des projets de logements sociaux abordables.
- Standardisation des projets de logement social : adoption du *Design Manuel for Quality Housing et des Employers Requirements*, avec des plans types et dessins CAO mis à disposition pour faciliter la conception rapide et homogène des logements.
- Recours accru aux métodes modernes de construction (*Modern Methods of Construction*), notamment la préfabrication, pour accélérer les chantiers et réduire les coûts.

Table 1. Housing tenures in % (1960s–2016).

| Ireland | 1971 | 1981 | 1991 | 2002 | 2006 | 2011 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Owner occupied | 60.7 | 67.9 | 80.2 | 77.4 | 74.7 | 69.7 | 67.6 |
| Private renting | 10.9 | 8.1 | 7.0 | 11.1 | 11.0 | 18.8 | 19.6 |
| Social housing | 15.9 | 12.7 | 9.7 | 7.1 | 10.3 | 10.3 | 10 |
| Other | 12.5 | 11.2 | 3.0 | 4.6 | 1.5 | 1.5 | 1.8 |
| **Portugal** | **1970** | **1980** | **1991** | **2001** | **2006** | **2011** | **2016** |
| Owner occupied | – | 56.6 | 64.7 | 75.7 | 75.5 | 76.0 | 75.2 |
| Private renting | – | 38.9 | 30.6 | 20.9 | 9.3 | 12.2 | 12.9 |
| Social housing | – | – | – | – | – | 2.0 | 2.0 |
| Other | – | – | – | – | – | – | – |

*Source*: Authors' elaboration. Eurostat, OECD, INE and CSO.
*Year differ because census were carried out in different years in both countries.

Néanmoins, face à l'ampleur de la crise du logement et de la limite de ces dispositifs, un tournant politique majeur a été amorcé avec le lancement de *Rebuilding Ireland* (2016), puis Housing for All (2021), qui marquent le retour de l'investissement public dans la construction de logements sociaux. *Rebuilding Ireland* avait programmé la construction de 33 000 logements tandis que le plan *Housing for All* constitue la réforme la plus structurante de la période récente. Lancé en 2021, ce plan pluriannuel, doté de plusieurs milliards d'euros, vise à accroître significativement l'offre de logements sociaux et abordables, à réformer le système de planification, et à garantir un accès plus équitable au logement. Il s'est accompagné de la montée en puissance des AHB, venant compléter le rôle historiquement central des autorités locales (désormais plus limité).

***Réformes ayant une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé ?***

Si peu de mesures ont été présentées de manière explicite comme visant des économies budgétaires, certaines mesures adoptées depuis 2021 peuvent être interprétées comme s'inscrivant dans une logique de réduction des coûts, voire de rationalisation des dépenses. C'est notamment le cas de deux mesures/instruments :

- La *Residential Zoned Land Tax (*RZLT), créée par le *Finance Act 2021* : taxe annuelle de 3 % de la valeur marchande des terrains zonés pour l'habitation mais non développés. Elle vise à accéler la mise en chantier (ou à la vente) en limitant la rétention spéculative de terrain, tout en évitant à l'État de dépenser en construction neuve.
- La *Vacant Homes Tax*, renforcée dans le *Finance Bill 2024*, taxe les logements vacants à hauteur de sept fois la base de la taxe foncière locale (*Local Property Tax*). Cette mesure vise à remettre des logements existants sur le marché, solution souvent moins coûteuse que la construction neuve.

D'autres sources d'économies indirectes existent, comme la sous-exécution budgétaire : en 2022, près d'un milliard d'euros sur le budget prévu dans *Housing for All* n'a pas été dépensé, soit environ 25 % de l'enveloppe annuelle. Cette situation de réduction involontaire de dépense publique s'explique principalement par des retards administratifs, un système de planification complexe (notamment les procédures d'approbation en 4 étapes pour le financement des constructions publiques), ou encore par des capacités d'exécution limitées.
A noter également que les aides fiscales accordées aux propriétaires ou au secteur locatif représentent également des dépenses indirectes pour l'État. Leur ajustement pourrait donc constituer un levier potentiel d'économie. Les critiques portent davantage sur l'insuffisance des mesures actuelles que sur une orientation explicite vers la réduction des dépenses.

***Réformes ayant visé la réponse aux crises Covid et inflationniste ?***

Les réponses aux crises du Covid-19 et de l'inflation ont mobilisé des moyens exceptionnels et des instruments nouveaux pour limiter les impacts sur les ménages les plus vulnérables et préserver l'effort public en matière de logement.

- Covid : dès les premières vagues de la pandémie, le gouvernement a renforcé les financements pour l'hébergement d'urgence et les services de prévention du sans-abrisme, avec une enveloppe globale pour le logement portée à 2,6 Mds € dans le budget 2020. Par ailleurs, pour faire face à l'augmentation des coûts de construction liée à la pandémie et aux tensions internationales, des

dispositifs ont été mis en place pour permettre à l'État de prendre en charge jusqu'à 70 % des surcoûts dans les marchés publics de construction de logements.

- Crise inflationniste :
    - Crédits d'impôt pour les locataires ont été introduits ou augmentés
    - Renforcement des aides pour soutenir les dépenses énergétiques : le programme de rénovation énergétique des logements sociaux vise à réduire la précarité énergétique et les factures.

En parallèle, l'Etat cherche à remettre en service rapidement des logements sociaux vacants, une stratégie plus économique que la construction neuve. Certaines règles de construction ont été assouplies récemment, notamment les standards minimums pour l'ensemble des appartements (pas seulement les logements sociaux), afin de réduire les coûts et accélérer les mises en chantier.

# ANNEXE IV.E

# Pays-Bas

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

**Ambassade de France aux Pays-Bas**
**Service économique régional de La Haye**

**Annexe IV.E**

**Direction générale du Trésor**

La Haye, le 01 octobre 2025

**ECI sur le logement social**

**PAYS-BAS**

***Ce parangonnage vise à mettre en perspective le modèle français du logement social comparativement à ceux existant dans l'Union européenne, et à recenser les réformes ou grandes orientations dont ils ont fait l'objet depuis les années 2000. L'objectif est de pouvoir comparer à la fois le volume et la nature des soutiens publics consacrés par l'État au logement social dans chaque pays, l'évolution du parc et de la demande, ainsi que la santé économique générale de ce marché. La mission cherche ainsi à identifier les réformes qui ont été engagées dans les États étrangers pour optimiser, voire réduire les crédits budgétaires ou les dépenses fiscales mobilisés en faveur du logement social, et améliorer le fonctionnement de ce secteur. Les contributions collectées ont vocation à être consolidées au sein d'une annexe dédiée du rapport et éventuellement, à éclairer des pistes de recommandations.***

# Table des matières

**INTRODUCTION ..... 2**

*Les différents types de logement locatif aux Pays-Bas ..... 2*
*Parties prenantes liées à la politique du logement social ..... 3*

**Q1/- QUEL EST LE MODÈLE DE LOGEMENT SOCIAL ADOPTÉ ? ..... 4**

*Nature du modèle ..... 4*
*Critères d'éligibilité et autres spécificités ..... 4*

**Q2/- COMMENT S'ORGANISE LA GOUVERNANCE NATIONALE ET LOCALE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL ? ..... 7**

**Q3/- QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE ? ..... 8**

**Q4/- QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES DU PARC ? ..... 9**

**Q5/- QUELLES SONT LES DYNAMIQUES DE PRODUCTION, RÉNOVATION ET DÉMOLITION DU PARC ? ..... 11**

**Q6/- ***COMMENT SE DÉCOMPOSENT LES FINANCEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL ? ..... 13**

**Q6-A/- PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES DISPOSITIFS D'AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT ..... 14**

**Q6-B/- PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES SOUTIENS À LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL ..... 17**

**Q7/- QUEL EST LA SITUATION FINANCIÈRE D'ENSEMBLE DU MARCHÉ DU LOGEMENT SOCIAL ET DE SES ACTEURS ? ..... 18**

*Un modèle de performance durable garantit la continuité...* ***Erreur ! Signet non défini.***

**Q8/- ***LE LOGEMENT SOCIAL FAIT-IL L'OBJET DE CONTRÔLE INDÉPENDANT OU D'AUDIT (ÉQUIVALENT À L'ANCOLS EN FRANCE) ? ..... 18**

**Q9/- ***QUELLES SONT LES PRINCIPALES RÉFORMES MISES EN ŒUVRE AU COURS DES 10 DERNIÈRES ANNÉES DANS LE CHAMP DU LOGEMENT SOCIAL ..... 19**

***Les questions marquées de *** sont prioritaires.***

## 1. Introduction

***Éléments locaux de contexte du pays questionné (principaux enjeux relatifs au marché du logement)***

### 1.1.1. Les différents types de logement locatif aux Pays-Bas :

Aux Pays-Bas, on distingue trois catégories de logements locatifs : le logement social, le logement locatif de taille moyenne et le logement locatif du secteur privé. Un loyer maximal est fixé pour les deux premières catégories, à la différence des logements du secteur privé, pour lesquels aucun plafond n'est imposé. Nous présentons ci-après les principales caractéristiques de chacun de ces types de logements.

1. **Logement social (Sociale huurwoning) (*Cf. Question 1*)**

Le logement social est généralement accessible aux personnes disposant de revenus modestes. Il présente les caractéristiques suivantes :

- Il est loué par un bailleur social ;
- Le loyer de base ne doit pas excéder le seuil de libéralisation[1] ni le loyer moyen en vigueur (879,66 € par mois en 2024, et 900,07 € en 2025) ;
- Toute augmentation de loyer est strictement encadrée et plafonnée annuellement ;
- L'accès à ce type de logement est soumis à des conditions de ressources ;
- Il ouvre droit à une allocation au logement (*cf. question 6a*).

1. **Logement locatif de taille moyenne (Middenhuurwoning)**

Les logements locatifs de taille moyenne s'adressent principalement aux personnes percevant un revenu intermédiaire. Leurs principales caractéristiques sont les suivantes :

- Le loyer est soumis à un plafond, déterminé en fonction de la qualité du logement, évaluée selon un système de points[2] (logements compris entre 144 et 186 points et/ou dont le loyer de base se situe entre 900,07 € et 1 157,96 € par mois en 2025) ;
- Toute hausse de loyer est encadrée par un plafond annuel ;
- L'accès à ce type de logement est soumis à des conditions de revenus ;

[1] Le seuil de libéralisation est le montant qui, à la date d'entrée en vigueur du contrat de location, marque la limite entre un logement social et un logement à loyer moyen ou un logement du secteur libre.

[2] Le nombre total de points détermine le loyer maximum de votre logement locatif social ou de taille moyenne. Plus il y a de points, plus le loyer est élevé. Par exemple, des points sont attribués pour : pour la surface de la maison ; pour la performance énergétique ; pour la valeur WOZ, soit la valeur de la maison que la municipalité détermine chaque année.

- Il ouvre également droit à une allocation au logement.

## 2. Logement locatif du secteur privé/libre (Vrijesectorhuurwoning)

Les logements locatifs du secteur privé présentent les caractéristiques suivantes :

- Seuls les logements indépendants peuvent relever du secteur libre. Il s'agit de logements disposant d'un accès privatif, dans lesquels le ménage bénéficie de sa propre cuisine, de ses propres toilettes ainsi que d'une salle de bain. Cela concerne notamment les maisons individuelles et les appartements ;
- Le loyer de base initial doit être supérieur au seuil de libéralisation, fixé à 1 157,95 € par mois en 2025 ;
- Aucun plafond de loyer n'est imposé ;
- Le logement doit obtenir un score égal ou supérieur à 187 points selon le système d'évaluation en vigueur ;
- Toute augmentation de loyer est soumise à un plafond annuel ;
- Ce type de logement n'ouvre pas droit à une allocation au logement, en raison d'un loyer ou de revenus trop élevés.

### 1.1.2. Parties prenantes liées à la politique du logement social

Les différentes parties prenantes relatives à la politique du logement social sont :

- Le **gouvernement, notamment le Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire** (Ministre Mona Keijzer) - Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)

En collaboration avec les provinces, les municipalités, les entreprises et les acteurs du marché, le Ministère travaille à la création d'un nombre suffisant de logements abordables. La durabilité est un point de départ important à cet égard. Il assure également une bonne répartition de l'espace limité aux Pays-Bas.

- Les **bailleurs sociaux** (Woningcorporaties)

Aux Pays-Bas, les **bailleurs sociaux** ont pour mission essentielle de fournir des logements locatifs aux personnes à faibles revenus. Cette obligation constitue la principale disposition de la loi sur le logement de 2015 applicable aux bailleurs sociaux.
Conformément à cette législation, ils doivent attribuer 80 % de leurs logements abordables à des ménages dont les revenus sont inférieurs à un seuil déterminé. Une attention particulière est portée aux personnes qui, en raison de circonstances sociales, médicales ou psychologiques, ne sont pas en mesure de se loger par leurs propres moyens, ainsi qu'aux titulaires d'un permis de séjour.
Les bailleurs sociaux jouent également un rôle actif dans la recherche de solutions de logement adaptées aux besoins spécifiques de leur région. Par ailleurs, ils se positionnent à l'avant-garde de la transition vers un parc immobilier plus durable aux Pays-Bas.

- **L'association professionnelle des bailleurs sociaux** aux Pays-Bas (Aedes, branchevereniging van woningcorporaties)

Presque tous les bailleurs sociaux aux Pays-Bas sont membres de l'association **Aedes**. Celle-ci représente les intérêts de ses membres et les accompagne dans l'exercice de leurs missions, en œuvrant à créer les conditions les plus favorables à la réalisation de leur vocation sociale.
À cette fin, Aedes collabore notamment avec des organisations de locataires, les pouvoirs publics, des partis politiques ainsi que divers groupes d'intérêt aux Pays-Bas. L'association exerce également un rôle d'influence à Bruxelles, en défendant des conditions juridiques, fiscales et financières favorables au logement social au niveau européen.
Par ailleurs, en tant qu'organisation patronale, Aedes représente ses membres dans leur rôle d'employeurs. À ce titre, elle défend les intérêts de quelque **29 000 salariés** répartis au sein de **258 sociétés de logement social**.

- Les **municipalités - et l'Association des municipalités néerlandaises** (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)).

## 2. Q1/- Quel est le modèle de logement social adopté ?

### 2.1.1. Nature du modèle

Le logement social constitue un pilier essentiel du marché immobilier néerlandais, en garantissant l'accès à un logement abordable pour les personnes à faibles revenus. Ce segment du parc locatif est majoritairement géré par des bailleurs sociaux (*Woningcorporaties*), qui administrent collectivement environ **2,4 millions de logements**, soit près d'un tiers du parc immobilier national. Ces logements accueillent plus de **4 millions de résidents** à travers le pays.

Un logement social se caractérise par un loyer dont le montant maximal est fixé par les pouvoirs publics. Pour l'année 2025, ce plafond s'élève à **900,07 € par mois** (contre 879,66 € en 2024). Si la majorité de ces logements sont proposés par des bailleurs sociaux, certains bailleurs privés[3] peuvent également mettre à disposition des logements répondant aux critères du logement social.

### 2.1.2. Critères d'éligibilité et autres spécificités

Ces **logements sont destinés aux personnes à faibles ou moyens revenus.** Celles-ci peuvent ainsi louer un logement par l'intermédiaire des bailleurs sociaux sous certaines conditions :

(1) Être inscrit auprès d'un bailleur social (chaque municipalité peut indiquer quels sont les bailleurs sociaux actifs dans sa zone),
(2) Faire une demande de permis de logement si nécessaire (pour environ la moitié des municipalités).
(3) Respecter les exigences des bailleurs sociaux (en termes de revenu ou de taille du foyer).

En effet, les bailleurs sociaux sont tenus d'attribuer la majorité des logements vacants à des personnes disposant de revenus modestes. Pour déterminer l'éligibilité d'un individu ou d'un ménage, ils prennent en compte les **revenus cumulés**, incluant :

[3] Trouver un logement social (loyer mensuel de base jusqu'à 900,07 €) auprès d'un bailleur privé, par exemple une agence immobilière est possible. Néanmoins, les bailleurs privés ne sont pas tenus de respecter les plafonds de revenus. Ceux-ci s'appliquent uniquement aux bailleurs sociaux.

(i) les revenus issus d'une activité professionnelle et/ou d'un logement ;
(ii) les revenus tirés de dividendes et d'actions ;
(iii) les revenus provenant d'investissements et de l'épargne.
Le tableau ci-dessous présente les critères d'attribution retenus par les bailleurs sociaux, en particulier les **plafonds de revenus applicables en fonction de la composition du ménage** :

Tableau 1 - Répartition des logements locatifs sociaux

| Offre annuelle de logements sociaux proposés par les bailleurs sociaux | Pour les locataires disposant d'un revenu : Limites de revenus pour 2025 |
|---|---|
| ▪ Au moins 85 % | ▪ Maximum 49 669 € pour les ménages d'une personne<br>▪ Maximum 54 847 € pour les ménages de plusieurs personnes |
| ▪ Un maximum de 15 % (si des accords ont été conclus avec les acteurs locaux)<br>▪ Maximum 7,5 % sans accords | ▪ Supérieur à 49 669 € pour les ménages d'une personne<br>▪ Supérieur à 54 847 € pour les ménages de plusieurs personnes |

Source : Logement social - éligibilité | Rijksoverheid.nl

En outre, les sociétés de logement social sont tenues d'attribuer **85 % de leurs logements vacants** à des personnes dont les revenus se situent **en dessous des seuils réglementaires**. Toutefois, elles disposent d'une certaine marge de manœuvre : **jusqu'à 15 % des logements vacants peuvent être attribués librement chaque année**, y compris à des ménages dont les revenus excèdent les plafonds fixés.

#### *2.1.2.1. Règles pour les logements sociaux prioritaires*

Dans certains cas, un ménage peut bénéficier d'une déclaration d'urgence, lui permettant d'obtenir une priorité d'accès à un logement social. Ce sont les municipalités qui déterminent les règles de priorité applicables, à travers un règlement municipal sur le logement. En l'absence d'un tel règlement, ce sont alors les bailleurs sociaux qui fixent leurs propres critères de priorité.
Parmi les situations pouvant justifier une attribution prioritaire, on peut citer : la nécessité de déménager pour des raisons médicales ; la démolition du logement actuel ; le statut de demandeur d'asile titulaire d'un permis de séjour, entre autres.

#### *2.1.2.2. Objectifs de mixité*

- ***Logement des groupes vulnérables et un seuil de 30 % sur les nouvelles constuctions***

Afin d'éviter une concentration excessive de ménages en situation de précarité dans certains quartiers, il est impératif que l'ensemble des communes et des bailleurs sociaux apportent leur « juste contribution » à l'hébergement des groupes prioritaires, tels que les personnes sans domicile fixe ou sans abri, celles sortant d'établissements de soins ou de centres de détention, ainsi que les personnes en situation d'urgence sociale ou médicale. Le logement décent des travailleurs migrants constitue également un enjeu majeur dans l'amélioration de la qualité de vie. Une

répartition plus équilibrée de ces populations contribue significativement à réduire la concentration sociale.
Dans le cadre du programme « Une maison pour tous », des efforts sont déployés afin d'assurer une offre suffisante et adaptée aux besoins de tous les groupes prioritaires, tout en favorisant une répartition équilibrée entre communes, accompagnée des soins, du soutien et de l'accompagnement appropriés.
Les accords de performance nationaux, notamment ceux relatifs à la programmation du nouveau logement, stipulent qu'en principe, chaque région et chaque commune doivent intégrer au moins **30 % de logements sociaux** dans leur programme de construction neuve. Cet objectif de 30 % s'applique au niveau régional et communal, et non à celui des quartiers ou des projets individuels. Les communes disposent ainsi d'une certaine flexibilité quant à la manière dont elles traduisent cet objectif dans leur planification globale.
Des dérogations à cette règle peuvent être envisagées dans le cadre de la différenciation territoriale, à condition qu'elles fassent l'objet d'une concertation régionale et qu'elles respectent l'objectif global de 30 % de logements sociaux dans les nouvelles constructions au niveau régional. Les communes définissent dans leurs plans d'action - notamment dans le futur programme de logement social - les modalités selon lesquelles elles entendent atteindre cet objectif. Ce cadre est encadré par le projet de loi sur le renforcement de la gestion du logement social (Wvrv).

- ***Lutte contre les discriminations***

De plus, pour lutter contre les discriminations au logement, les bailleurs doivent :

- Utiliser et diffuser une procédure de sélection claire et transparente ;
- Utiliser de critères de sélection non discriminatoires ;
- Expliquer aux locataires potentiels rejetés pourquoi un autre locataire a été choisi.

Les informations que les propriétaires ne sont pas autorisés à demander comprennent : l'origine ethnique ou culturelle ; l'identité religieuse ; les préférences politique ; l'orientation sexuelle ; les informations relatives à la santé physique ou mentale.

### *2.1.2.3. Augmentation des loyers des logements sociaux à partir du 1er juillet 2025*

Dans son mémorandum de printemps, le gouvernement prévoyait un gel des loyers sociaux pendant deux années consécutives, en 2025 et 2026. Toutefois, le 3 juin 2025, la ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire a retiré le projet de loi relatif à cette mesure. Ce retrait fait suite à l'avis du Conseil d'État, qui déconseillait le dépôt du projet de loi, soulignant l'absence d'une indemnisation adéquate des bailleurs sociaux. En effet, sans compensation structurelle, le gel des loyers aurait eu des répercussions significatives sur la construction de nouveaux logements.
En conséquence, les loyers dans le secteur locatif social pourront augmenter à partir du 1er juillet 2025, dans la limite légale fixée à 5 %, avec une augmentation moyenne de 4,5 % appliquée par les bailleurs sociaux. Plus précisément, à compter de cette date, un propriétaire pourra procéder à une hausse du loyer selon les modalités suivantes :

- Une augmentation maximale de 5 % pour les loyers de base supérieurs ou égaux à 350 € par mois, ce qui correspond à l'évolution moyenne des salaires ;

- Une augmentation maximale de 25 € pour les loyers de base inférieurs à 350 € par mois. Cette hausse représente un pourcentage supérieur à 5 %, afin de permettre aux propriétaires de revaloriser plus rapidement les loyers très bas et ainsi facturer un montant mieux adapté à la qualité du logement.

Il convient de préciser que cette augmentation de loyer n'est pas liée aux revenus du locataire et s'applique uniquement aux logements indépendants.

## 3. Q2/- Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ?

***La répartition des compétences est-elle source de débats ?***

**L'État central**

Le gouvernement définit le cadre réglementaire principal, notamment à travers la **Loi sur le logement de 2015**, qui établit les règles suivantes :

- **Agrément des institutions en tant que bailleurs sociaux** :
  - Définition des conditions d'admission, des procédures de fusions et de scissions, ainsi que des règles de gouvernance et d'information financière.
- **Organisation de la supervision et encadrement des missions des bailleurs sociaux** :
  - Définition des responsabilités et fonctions de l'**Autorité pour les bailleurs sociaux** (*Autoriteit Woningcorporaties*, AW) ;
  - Mise en place d'un test d'aptitude pour les administrateurs et commissaires des bailleurs sociaux ;
  - Règles relatives aux fonctions accessoires et à la gestion des conflits d'intérêts.
- **Encadrement du processus de conclusion des accords de prestation de logement** :
  - Définition des modalités de coopération entre municipalités, associations de logement et organisations de locataires, ainsi que des tâches et procédures afférentes ;
  - Mise en place d'accords annuels portant sur la construction, la durabilité et l'accessibilité financière du logement.
- **Réglementation des aides d'État et des allocations** :
  - Obligation que 80 % des logements locatifs sociaux soient attribués à des ménages dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil ;
  - Règles encadrant les activités commerciales des bailleurs sociaux et la séparation stricte entre activités sociales et commerciales.
- **Participation des locataires** :
  - Droit de consentement des locataires concernant les fusions de bailleurs sociaux ;
  - Nomination contraignante des membres du conseil de surveillance des bailleurs sociaux par les organisations représentatives des locataires ;
  - Possibilité de consultation des locataires sur diverses questions relatives au logement.

**La Municipalité**

En matière de construction de logements, la municipalité est compétente pour définir la politique d'aménagement du territoire. Elle est notamment responsable de l'autorisation des nouveaux projets immobiliers, de la gestion de la politique foncière, ainsi que de la fixation des critères d'attribution des logements neufs à des groupes cibles spécifiques, notamment via le logement

social. Certaines municipalités disposent de leur propre fonds foncier, ce qui leur permet de faciliter la réalisation de projets de logement d'envergure.
Les municipalités concluent des Accords de prestation de logements municipaux en concertation avec les bailleurs sociaux et les organisations faîtières représentant les locataires. Ces accords, inscrits dans la loi, définissent les objectifs relatifs à la construction, à la durabilité et à l'accessibilité financière du parc social au sein de la municipalité.

**La Province**

Les provinces ne sont pas directement impliquées dans la gestion du logement social. Cependant, elles jouent un rôle important en facilitant la coordination entre les différentes municipalités, veillant à ce que les plans communaux soient en cohérence avec les schémas d'aménagement territoriaux provinciaux. Elles peuvent également octroyer des subventions pour soutenir des projets régionaux de logement social.

**L'Autorité pour les bailleurs sociaux (AW)**

L'Autorité pour les bailleurs sociaux (AW) est un organisme indépendant mandaté par le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire pour assurer la supervision des bailleurs sociaux. Elle contrôle la gestion financière et administrative des associations de logement et peut prononcer des sanctions à leur encontre, telles que des amendes ou la nomination d'un contrôleur. L'AW publie également des rapports sur la situation financière globale du secteur.
Par ailleurs, elle surveille le Fonds de garantie destiné aux bailleurs sociaux, garantissant ainsi la stabilité et la fiabilité financière du secteur.

Le Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire envisage de renforcer son rôle dans la politique du logement, après une période marquée par une approche libéralisée et une intervention limitée du gouvernement central. Ce renforcement du contrôle se concentre principalement sur la politique de construction des logements. À cet effet, le ministère a publié une vision stratégique pour l'aménagement du territoire. Par ailleurs, depuis 2022, il a centralisé davantage la politique du logement social en instaurant des **Accords de prestation des logements sociaux nationaux**. Ces accords nationaux viennent s'ajouter aux accords municipaux existants et permettent au gouvernement conclure des engagements avec les bailleurs sociaux. Ils fixent des objectifs communs en matière de construction, de durabilité et d'accessibilité financière du parc social.

## 4. Q3/- Quelles sont les caractéristiques de la demande ?

***(volume et grandes dynamiques de la demande, caractéristiques sociales, taux d'effort moyen social/privé, disparités territoriales, part de demandes non satisfaites, délais moyens des listes d'attente, éventuels dispositifs de priorisation, etc.)***

**Absence d'enregistrement centralisé des demandes de logement social**

Il n'existe pas de base de données centralisée regroupant les demandes de logement social aux Pays-Bas. En effet, l'inscription pour un logement social se réalise au niveau municipal, ce qui engendre une variation notable de l'offre et de la demande selon les différentes communes. Par conséquent, les délais d'attente pour accéder à un logement social diffèrent d'une municipalité à l'autre.
Aucune documentation centralisée ne recense les délais moyens des listes d'attente. Toutefois, en 2024, ces délais variaient entre 9,8 ans à Amsterdam, 5,8 ans à Utrecht et 6,1 ans à La Haye. En 2021, un quart des municipalités enregistraient des délais moyens supérieurs à 7 ans.

**Les dispositifs de priorisation**

Des dispositifs de priorisation existent afin de faciliter l'accès au logement social pour certaines catégories de demandeurs, sous la forme d'une **déclaration d'urgence** délivrée par la municipalité.

Certaines priorités sont définies au niveau national, notamment pour :

- Les réfugiés ayant récemment obtenu un titre de séjour et devant quitter les centres d'asile ;
- Les personnes occupant un logement social voué à la démolition ;
- Les personnes nécessitant un déménagement pour des raisons médicales.

D'autres dispositifs de priorisation dépendent de la politique propre à chaque municipalité et sont inscrits dans leur règlement municipal sur le logement. Parmi ces priorités locales figurent, par exemple, les victimes de violences domestiques ou les situations de mise à la rue avec enfants à la suite d'un divorce.

## 5. Q4/- Quelles sont les caractéristiques du parc ?

***(volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social, ancienneté et état du parc, modalités de fixation des loyers et de la durée du bail, éventuels surloyers, écart de loyer parc social/parc privé, disparités territoriales, place du logement intermédiaire le cas échéant.)***

**L'état du parc social**

La majorité des logements sociaux aux Pays-Bas datent des années 1950-1960. Cette ancienneté implique que les bailleurs sociaux sont actuellement engagés dans un important processus de démolition ou de rénovation de leur patrimoine immobilier. Ce défi s'ajoute à la nécessité d'augmenter le parc de logements sociaux, dans un contexte de demande croissante pour ce type de logements.

Dans le cadre des accords nationaux sur la prestation des logements 2025-2035, les bailleurs sociaux se sont fixés des objectifs ambitieux en matière de rénovation et d'amélioration de la performance énergétique des logements existants. L'un de ces objectifs est la suppression progressive des logements dont l'étiquette énergétique est classée E, F ou G. À l'horizon 2028, il est prévu qu'il ne subsiste plus que 50 000 logements avec une telle performance énergétique. Par ailleurs, les bailleurs sociaux se sont engagés à remplacer les systèmes de chauffage au gaz dans environ 450 000 logements, avec actuellement un rythme de remplacement situé entre 5 000 et 10 000 systèmes par an. En 2023, les bailleurs sociaux ont consacré en moyenne 2 638 € par logement social à l'entretien, ce qui représente environ 35 % de leur flux de trésorerie, un pourcentage en constante augmentation. L'**Autorité pour les bailleurs sociaux (AW)** déplore cependant l'absence d'un système standardisé permettant d'évaluer précisément l'état global du parc de logements sociaux.

**Disparités territoriales**

L'offre de logements sociaux varie significativement d'une municipalité à l'autre, avec une concentration généralement plus élevée dans les grandes villes. En moyenne, le parc de logements sociaux représente environ 26 % du parc locatif total. Toutefois, le gouvernement néerlandais constate des disparités importantes, avec des proportions allant de 20 % à 40 % selon les municipalités.

**Les modalités de fixation des loyers**

La fixation des loyers dans le secteur social aux Pays-Bas repose sur le système d'évaluation des logements (WWS – *Woningwaarderingsstelsel*), un mécanisme basé sur un barème de points attribués aux logements en fonction de leurs caractéristiques. Ces points tiennent compte, entre autres, de la surface habitable, de la performance énergétique, de la qualité des équipements et de l'emplacement. Le nombre total de points détermine le loyer maximal autorisé par la loi.

Pour les logements sociaux, le plafond est fixé à 143 points, ce qui correspond à un loyer maximum de 879,66 € par mois en 2024.

Ce système permet également de distinguer trois segments du marché locatif :

- Logement social : jusqu'à 143 points, loyer maximal de 879,66 € (2024) ;
- Logement locatif intermédiaire (*middenhuur*) : entre 144 et 186 points, pour un loyer maximal de 1 157,75 € (2024). Ce segment représente environ 400 000 logements. Les municipalités peuvent fixer des règles d'attribution spécifiques pour ces biens, notamment en réservant leur accès aux ménages disposant d'un revenu moyen. À titre indicatif, en 2024, les plafonds de revenus pour ce segment sont compris entre 47 699 € et 62 191 € pour une personne seule, et entre 52 671 € et 82 921 € pour un ménage composé de plusieurs personnes ;
- Location dans le secteur privé (libéralisé) : à partir de 187 points ou plus, avec un loyer de base supérieur à 1 157,95 € (2024). Dans ce segment, il n'existe pas de plafond légal de loyer.

Par ailleurs, conformément à la législation en vigueur, tous les contrats de location pour les logements sociaux doivent obligatoirement être conclus pour une durée indéterminée.

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| Propriété (%) | Location – parc privé (%) | Location – parc social (%) |
|---|---|---|
| 57,1 % | 15,9 % | 26,9% |

*Source : L'États des lieux des bailleurs sociaux 2025 de l'inspection pour l'environnement et les transports (ILT)*

**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| Taux de rotation du parc social (2023) | Nombre de logements (2024) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|
| +12 900<br>(21 900 logements rajoutés et 9 000 logements supprimés) | 2 091 700 | 2000 16 800<br>2001 17 200<br>2002 16 900<br>2003 15 700<br>2004 14 800<br>2005 14 400<br>2006 14 200<br>2007 14 300<br>2008 12 600<br>2009 11 600<br>2010 12 900<br>2011 13 800<br>2012 14 200<br>2013 14 000<br>2014 14 600<br>2015 15 300<br>2016 14 800<br>2017 14 500<br>2018 15 500<br>2019 16 200<br>2020 17 500<br>2021 18 800<br>2022 16 000<br>2023 17 800<br>2024* 21 900 | 2020 17 500<br>2021 18 800<br>2022 16 000<br>2023 17 800<br>2024* 21 900 |

*Source* : *CBR*

## 6. Q5/- Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ?

***(volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition, objectifs nationaux ou locaux de construction, éventuels outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs, rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux, etc.)***

Dans son rapport annuel pour 2025, le ministère du Logement indique qu'au cours du premier semestre 2025, les bailleurs sociaux ont ajouté plus de 9 100 logements sociaux neufs au parc existant. Ce chiffre marque une progression par rapport au premier semestre 2024, où 8 200 nouveaux logements sociaux avaient été construits. Depuis 2014, le nombre d'unités de logement

social nouvellement ajoutées fluctue entre 15 000 et 17 000 par an. Toutefois, cette croissance est en partie neutralisée par la perte annuelle de 9 000 à 15 000 logements sociaux, en raison de démolitions ou de ventes.

**Objectifs nationaux**

Conformément à la Loi sur le logement de 2015, les bailleurs sociaux ont l'obligation de conclure des accords de prestation contraignants, tant au niveau municipal qu'au niveau national. Les Accords nationaux actuels, intitulés *« Nationale Prestatieafspraken 2025–2035 »* (Accords de prestation des logements 2025–2035, ou NPA), fixent des objectifs ambitieux pour le secteur.
Les principaux engagements prévus dans le cadre des NPA sont les suivants :

- Construction de 30 000 nouveaux logements sociaux par an à partir de 2029, avec l'ambition d'atteindre ce rythme dès 2027 ;
- Simplification des procédures administratives et renforcement de la coopération entre les municipalités et les bailleurs sociaux ;
- Augmentation du nombre de logements attribués à des groupes prioritaires, notamment les jeunes, les personnes âgées, les sans-abri et les personnes en situation de handicap.

| Objectifs pour le parc social | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ajouté (constructio n) | 19.081 | 21.606 | 24.132 | 26.816 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 30.000 | 271.63 5 |
| Supprimé (démoli) | -6.413 | -7.195 | -8.019 | -9.048 | -10.494 | - 10.559 | -10.337 | -10.273 | -10.296 | -10.375 | -93.009 |
| Supprimé (vendu) | -3.427 | -3.941 | -4.454 | -4.999 | -5.545 | -5.545 | -5.545 | -5.545 | -5.545 | -5.545 | -50.092 |
| Croissance nette du parc | 9.241 | 10.471 | 11.659 | 12.768 | 13.961 | 13.896 | 14.118 | 14.182 | 14.159 | 14.080 | 128.53 5 |

*Source : Annexe 1 (p.37) des NPA*

Le gouvernement néerlandais s'est fixé pour objectif que 30 % des nouvelles constructions résidentielles relèvent du logement social. Au premier semestre de l'année 2025, cet objectif a presque été atteint au niveau national, avec 29 % des nouvelles constructions classées comme logements sociaux. Cependant, dans les faits, la grande majorité des municipalités restent en deçà de cette cible. Entre 2020 et 2023, cet objectif n'a pas été atteint dans 275 des 342 municipalités des Pays-Bas. Dans 34 municipalités, aucun logement social n'a été construit durant cette période. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement néerlandais travaille actuellement sur une législation qui permettrait de rendre contraignant l'objectif de 30 % dans les communes où la part de logements sociaux dans le parc locatif est inférieure à la moyenne nationale, actuellement estimée à 26 %.
Par ailleurs, comparé à cette cible de 30 %, le déficit en logements sociaux était estimé à environ 250 000 unités en 2024. Si la tendance actuelle se poursuit, ce déficit pourrait s'élever à plus de 400 000 logements d'ici 2035.

## 7. Q6/- ***Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ?

***(volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social, grandes dynamiques, décomposition (aides budgétaires, fiscales, avantages de taux, et aides à la pierre, à la personne, à l'accession, décote de foncier public, etc.))***

En 2024, les dépenses publiques consacrées au logement aux Pays-Bas s'élèvent à 23,0 Md€ soit 2,05 % du PIB. Celles-ci se concentrent principalement sur le soutien à l'accession à la propriété dans le secteur privé, représentant 16,6Md€. Parmi ces dépenses :

- 8,7 Md€ sont liés au régime fiscal de déductibilité des intérêts hypothécaires ;
- 6,0 Md€ sont associés au taux réduit des droits de mutation pour la résidence principale.

Ces montants correspondent aux estimations du ministère des Finances, sans prise en compte des effets comportementaux ni du manque à gagner budgétaire que représenterait une imposition au taux plein.
Les dépenses exclusivement destinées au logement social s'élèvent à 5,3Md€, dont :

- 5,3 Md€ au titre des allocations de loyer[4] (*huurtoeslag*) ;
- 22 M€ de dépenses diverses.

Selon un entretien avec les services du Sociaal-Economische Raad (SER) à La Haye, le scientifique en chef du ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire a indiqué que le principal soutien public au logement social ne réside pas dans des subventions directes, mais dans une garantie publique implicite : la provision pour risques associée au Fonds de garantie pour les bailleurs sociaux. Cette garantie permet aux bailleurs sociaux de se financer à des conditions particulièrement avantageuses, bénéficiant de la notation AAA des Pays-Bas. Bien que le coût budgétaire annuel de cette provision soit relativement modeste (11 M€ en 2024), son effet de levier est considérable. Elle permettrait aux bailleurs sociaux de réduire leurs charges d'intérêt de 700 M€ par an, grâce à un taux d'intérêt inférieur de 0,7 pp en moyenne. Le montant total des prêts garantis s'élève à 94,9 milliards d'euros, une garantie jamais activée à ce jour.

Un nombre très limité de municipalités propose des décotes sur le foncier public, avec un impact budgétaire jugé négligeable par les interlocuteurs du ministère.
Les recettes des bailleurs sociaux proviennent quasiment exclusivement des loyers[5]. (99 %).
En 2024, environ 1,0 Md€ de dépenses mixtes (subventions et financements destinés aux collectivités locales) peuvent bénéficier indirectement au secteur du logement social. Ces montants concernent des programmes de soutien à la construction de logements abordables, généralement conditionnés à ce que deux tiers des unités soient proposés à prix modéré. Toutefois, cette catégorie inclut :

- Des logements sociaux ;
- Des logements à loyer régulé (secteur intermédiaire) ;
- Des logements en accession à la propriété à un prix inférieur à 390 000 € (en 2024).

Ces programmes peuvent également bénéficier aux promoteurs immobiliers ou à d'autres types d'investisseurs, ce qui rend difficile une estimation précise de la part réellement dédiée au logement social. C'est pourquoi ces dépenses sont qualifiées de « mixtes » dans les documents budgétaires.
Un tableau de composition détaillée du soutien public au logement est disponible en annexe.

[4] Or, le droit à des allocations loyers repose sur des critères de revenus et du montant du loyer et non sur la nature juridique du bailleur. Le montant maximal du loyer pouvant bénéficier d'une allocation loyer est celui du loyer maximal des bailleurs sociaux pour les logements sociaux, soit 879,66 € en 2024 - cf. question 6. Par conséquent, dans le cadre de la réponse à cette question, l'allocation loyer est assimilée à une dépense en faveur du logement social.

[5] Association des bailleurs sociaux (2014), association des locataires (2023).

**Tableau 3 : Soutiens publics au logement (2024)**

| Montant des soutiens publics au logement | Part du PIB consacrée au logement (%) | Soutiens au parc privé | Soutiens au parc social | Part des soutiens au parc social relativement au total (%) |
|---|---|---|---|---|
| 22 971 M€ | 2,05 % | 16 570 M€ | 5 341 M€ | 23,3 % y.c. allocation loyer, sans financements "mixtes".<br>0,1 % hormis allocation loyer et les financements « mixtes ». |

*Source : Compilation SER sur base du bilan financier 2024 du ministère de l'intérieure (réalisations budgétaires), de l'exposé des motifs de la loi budgétaire pour le ministère de l'intérieure pour l'année 2024 (explications des programmes et actions budgétaires), de la note de millions pour l'année 2026 (réalisations dispositifs fiscaux) et de l'entretien avec le ministère pour le logement et l'aménagement du territoire.*

**Tableau 4 : Soutiens publics en faveur de l'offre de logement social (2024)**

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| *WSW risicovoorziening* | Provision pour risques dans le cadre du fonds de garantie pour les bailleurs sociaux leur permettant de se financer à des conditions plus favorables. | 11 M€ | 264 bailleurs sociaux | 0,21 % |
| *Huurtoeslag* | Allocation loyer | 5 319 M€ | 1,57 M ménages | 99,59 % |
| *Grote gezinnen* | Financement à destination des municipalités mais au profit des corporations de bailleurs sociaux afin de transformer rapidement des logements dans le but de pouvoir accueillir des réfugiés avec une famille nombreuse, avec au moins 6 personnes. La plupart des logements des bailleurs sociaux étant trop petits pour les accueillir. | 1M€ | Disponible pour les 342 municipalités aux Pays-Bas. | 0,01 % |
| *Caribisch Nederland* | Financements divers pour le DOM TOM néerlandais afin de soutenir les locataires/bailleurs sociaux. | 9 M€ | 3 municipalités extra-UE des Pays-Bas | 0,17 % |
| Contribution au budget du ministère de l'Infrastructure et la Gestion de l'eau | Contribution au budget du ministère de l'infrastructure et de la gestion de l'eau pour la supervision du respect de la loi sur le plafonnement de la rémunération pour les cadres du secteur (semi)-public, à l'occurrence les dirigeants des bailleurs sociaux. | 1 M€ | 1 ministère | 0,02 % |

*Source : Compilation SER sur base du bilan financier 2024 du ministère de l'intérieure (réalisations budgétaires), de l'exposé des motifs de la loi budgétaire pour le ministère de l'intérieure pour l'année 2024 (explications des programmes et actions budgétaires), de l'entretien avec le ministère pour le logement et l'aménagement du territoire et du rapport annuel du WSW.*

## 8. Q6-a/- Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement

***(public cible, forme de l'allocation, conditions d'attribution, montant total et moyen, etc.).***

**Aide sociale aux individus - Huurtoeslag**

L'allocation de loyer est une contribution de l'Etat destinée à aider à couvrir les frais de loyer des locataires qui paient un loyer élevé par rapport à leurs revenus et à leur patrimoine.

**Conditions d'attribution**

Un locataire peut bénéficier d'une allocation de logement (huurtoeslag) sous réserve de remplir certaines conditions. L'éligibilité dépend notamment du revenu, du montant du loyer, de la nature du logement et du niveau de patrimoine du demandeur. Pour une personne âgée de plus de 23 ans, les conditions en vigueur au 1er janvier 2025 sont les suivantes :

- Montant maximal du loyer : Le loyer de base ne doit pas excéder 900,07 € par mois.
- Plafond de patrimoine :
  - Pour une personne seule : 37 395 €
  - Pour un ménage avec partenaire : 74 790 €
    Tout patrimoine supérieur à ces seuils rend le ménage inéligible à l'allocation.
- Revenu du ménage :
  Il n'existe pas de seuil de revenu fixe. L'éligibilité et le montant de l'allocation varient en fonction :
  - Du niveau de revenu global du ménage ;
  - Du montant du loyer ;
  - Du nombre de personnes composant le foyer ;
  - De l'âge du ou des demandeurs.

En règle générale, plus le revenu est élevé, plus le montant de l'allocation diminue, jusqu'à extinction des droits.
Les revenus des cohabitants, tels qu'un partenaire, un corésident[6] ou un enfant à charge vivant au domicile, sont également pris en compte.

- Type de logement :
  Le logement loué doit être indépendant, c'est-à-dire disposer :
  - D'une porte d'entrée privée pouvant être verrouillée ;
  - D'une cuisine privative ;
  - De toilettes individuelles ;
  - Et, depuis le 1er mars 2024, d'une douche ou salle de bain privative.

**Format et Montant**

L'allocation de loyer (*huurtoeslag*) est versée mensuellement, généralement autour du 20e jour du mois, pour le mois suivant. Son montant varie d'un bénéficiaire à l'autre, en fonction de plusieurs paramètres : l'âge, la composition du foyer, les revenus et le patrimoine. Le revenu utilisé pour déterminer l'éligibilité et le montant de l'allocation est appelé « revenu de référence » (*toetsingsinkomen*), correspondant aux revenus perçus au cours de l'année d'allocation. Ce revenu est déterminé selon deux cas de figure :

[6] Toute personne inscrite auprès de la municipalité à la même adresse résidentielle est considérée comme un corésident. Par exemple, votre enfant, un parent, un colocataire ou quelqu'un d'autre. Votre partenaire d'allocation n'est pas considéré comme un corésident.

- Si l'individu dépose une déclaration fiscale, le revenu de référence correspond au revenu imposable figurant sur l'avis d'imposition définitif.
- Si l'individu ne déclare pas d'impôts, le revenu de référence est alors équivalent au salaire imposable mentionné sur le relevé annuel de rémunération. Ce montant est parfois désigné comme le montant pour les retenues fiscales (LH ou LB) ou encore salaire fiscal.

Le montant exact de l'allocation dépend notamment du loyer mensuel, du niveau de revenu du ménage, du nombre de personnes composant le foyer et de l'âge du demandeur principal. Par exemple, pour un loyer atteignant le plafond légal de 900,07 €, le montant de l'allocation peut varier entre 11 € et 500 € par mois, selon les revenus du ménage. Au-delà de 45 000 € de revenu annuel, un ménage n'est généralement plus éligible à cette aide. En 2023, le montant moyen perçu par les bénéficiaires s'élevait à 230 € par mois. À compter de 2026, on estime que 1,7 million de ménages néerlandais seront éligibles à l'allocation de loyer.

Selon les données du CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek, l'Institut national de statistique), le coût total des allocations de loyer pour l'État néerlandais s'est élevé à 4,8 milliards d'euros en 2024, soit 2,1 % des dépenses publiques totales en prestations sociales, qui atteignaient 229 milliards d'euros cette même année.

- **Modifications à partir de 2026**

À compter de 2026, deux évolutions interviendront dans les règles d'éligibilité à l'allocation de logement (*huurtoeslag*), permettant d'élargir significativement le nombre de bénéficiaires.

1. Ouverture du droit aux locataires à faibles revenus avec un loyer élevé

Un nouveau groupe de ménages pourra accéder à l'aide au logement : il s'agit de locataires disposant de revenus modestes, mais dont le loyer dépasse actuellement le plafond maximal autorisé pour bénéficier de l'allocation (soit 900,07 € en 2025). Jusqu'à présent, ces ménages étaient exclus du dispositif malgré leur situation financière précaire. Dès 2026, cette restriction sera levée. Ces ménages pourront percevoir l'allocation sur la base de la fraction de leur loyer inférieure ou égale à 900,07 €.

Cette réforme, rendue possible par la suppression du plafond de loyer comme condition d'éligibilité, devrait bénéficier à environ 170 000 ménages, pour un montant moyen estimé à 175 € par mois.

2. Assouplissement des conditions pour les jeunes de moins de 23 ans

Les conditions d'accès à l'allocation de logement pour les jeunes seront également modifiées. À partir de 2026, les jeunes de moins de 21 ans pourront prétendre à l'allocation si leur loyer dépasse 477,20 € (montant de référence pour 2025). Actuellement, l'éligibilité est limitée aux loyers inférieurs à ce seuil.

Par ailleurs, l'âge à partir duquel un jeune peut percevoir l'allocation de logement à taux plein sera abaissé : Actuellement fixé à 23 ans, il passera à 21 ans.

Ces modifications visent à mieux répondre aux difficultés d'accès au logement rencontrées par les jeunes adultes, tout en renforçant l'équité du dispositif.

## 9. Q6-b/- Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social

***(soutiens à la production et à la rénovation, évolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées).***

**Le Fonds de garantie pour le logement social :**
Comme mentionné dans la réponse à la question 6, le Fonds de garantie pour le logement social (WSW) constitue le principal mécanisme de soutien financier à la production et à la rénovation du logement social aux Pays-Bas. Ce dispositif a remplacé les subventions directes auparavant accordées par le gouvernement aux bailleurs sociaux. Créé en 1983, le WSW est une fondation indépendante de droit privé qui facilite un accès favorable au financement pour les bailleurs sociaux en offrant des garanties sur leurs emprunts. Concrètement, le Fonds garantit les prêts octroyés par les bailleurs de fonds aux bailleurs sociaux en assurant le paiement des intérêts et le remboursement des obligations contractées. Seuls les bailleurs sociaux officiellement reconnus et enregistrés en tant que participants au WSW peuvent bénéficier de ces garanties. Ces garanties sont elles-mêmes cautionnées par l'État néerlandais et les municipalités, qui interviennent en dernier ressort en cas de défaillance du Fonds. Grâce à ce dispositif, le WSW permet aux bailleurs sociaux d'accéder aux marchés financiers aux meilleures conditions, facilitant ainsi le financement de la construction, de la rénovation et de l'entretien du parc de logements sociaux.

**L'évaluation des bailleurs sociaux :**
Le WSW évalue régulièrement la santé financière des bailleurs sociaux ainsi que celle du secteur dans son ensemble. À cette fin, les bailleurs sociaux sont tenus de fournir un plan financier pluriannuel. Le Fonds impose des critères stricts concernant plusieurs aspects essentiels pour accéder à ses garanties : solvabilité, liquidité, rentabilité, gestion des risques et transparence de la gouvernance. Ces critères visent à garantir une discipline budgétaire solide dans le secteur du logement social.

**L'assainissement :**
Par ailleurs, la Loi sur le logement (2015) et le décret de mandat sur l'assainissement confient au WSW la responsabilité d'exécuter les procédures d'assainissement au nom du gouvernement.
Dans ce cadre, le Fonds a pour mandat d'approuver les plans d'assainissement présentés par les bailleurs sociaux en difficulté, d'octroyer les subventions d'assainissement, de déterminer le montant des redevances d'assainissement. Ce mandat assure la cohérence entre les garanties fournies par le Fonds et les mesures d'assainissement engagées.
Selon l'article 29 de la Loi sur le logement, un bailleur social doit soumettre un plan d'assainissement si :

- Il ne dispose plus des moyens financiers nécessaires pour poursuivre ses activités,
- Et que cette situation affecte ou risque d'affecter la poursuite des activités relevant du Service d'Intérêt Économique Général (SIEG).

L'article 57 de la même loi prévoit qu'un bailleur social peut recevoir des subventions d'assainissement, toujours dans le but de garantir la continuité des activités liées au SIEG.

## 10. Q7/- Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ?

***Y a-t-il un encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux ? Quelles sont les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes ?***

Ces dernières années, les bailleurs sociaux et le gouvernement ont beaucoup investi pour rendre et maintenir les loyers abordables, en particulier pour les ménages aux revenus les plus faibles. Grâce à des baisses de loyer, des augmentations modérées et une augmentation des allocations de logement, de nombreux ménages ont vu l'accessibilité financière de leur logement social s'améliorer.

Il n'y a pas eu d'augmentation des loyers en 2021 et, en 2021 et 2023, le loyer mensuel de différents groupes dont le loyer était trop élevé par rapport à leurs revenus a été réduit de manière ciblée.

Par ailleurs, sur la base des accords conclus précédemment, la hausse moyenne des loyers des bailleurs sociaux devait être de 6 % en 2025. Le gouvernement, les bailleurs sociaux et les communes ont décidé de revenir sur cet accord et de limiter la hausse moyenne des loyers à 4,5 % pour 2025.
À partir de 2026, l'augmentation annuelle maximale des loyers sera indexée sur la moyenne de l'inflation des trois années précédentes. Cette règle sera inscrite dans la loi, assurant ainsi une variation des loyers plus stable d'une année à l'autre. Cette mesure permettra aux locataires de mieux anticiper l'évolution de leur loyer, tout en offrant aux bailleurs sociaux une source de revenus plus régulière. Cette stabilité facilitera l'accessibilité financière pour les locataires et garantira aux bailleurs sociaux des ressources suffisantes pour investir dans la construction de nouveaux logements ainsi que dans la rénovation des logements existants.
Par ailleurs, plusieurs ajustements ont été effectués pour renforcer l'aide au logement et améliorer l'accessibilité financière des locataires. Depuis 2023, un supplément de 300 millions d'euros est alloué chaque année à cette aide, montant qui est passé à 750 millions d'euros supplémentaires à partir de 2024. De plus, un budget additionnel de 215 millions d'euros par an est prévu à partir du 1er janvier 2025, puis 435 millions d'euros supplémentaires par an à partir de 2026.
Ainsi, en 2026, comparé à 2022, les locataires bénéficieront d'environ 1,7 milliard d'euros supplémentaires par an au titre de l'aide au logement. Une grande partie de cette augmentation bénéficiera à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide au logement sous la forme d'une réduction de leur contribution personnelle.

## 11. Q8/- ***Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ?

***Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?***

**Contrôle indépendant**

Un contrôleur indépendant (Housing Corporations Authority -Aw) supervise les bailleurs sociaux. L'article 61 de la loi sur le logement dispose que l'Aw évalue le fonctionnement de toutes les sociétés de logement indépendamment de la politique gouvernementale et des positions du secteur. L'Aw a été mandaté par le Ministre du Logement et de l'Aménagement du Territoire (VRO) du Ministère de l'Intérieur et des Relations avec le Royaume.

Ainsi l'Aw veille à ce que les bailleurs sociaux se concentrent sur leur tâche principale : veiller à ce que les personnes à faible revenu puissent vivre correctement et à un prix abordable. Il supervise la conduite des sociétés d'habitation et leur gestion financière. Dans son encadrement, l'Aw s'intéresse à la qualité de la gestion et de l'encadrement interne au sein des sociétés de logement social. L'Aw peut également imposer des sanctions aux sociétés de logement social, telles qu'une amende ou la nomination d'un superviseur. Il rend également compte de la situation financière de l'ensemble du secteur.
En plus de la supervision, l'Aw émet également des approbations, des avis et des exemptions pour un certain nombre d'actions et d'activités en vertu de la loi sur le logement. Par exemple, l'approbation d'une fusion, l'avis sur l'aptitude d'un administrateur ou une exemption pour le travail dans les municipalités frontalières.

## 12. Q9/- ***Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social

***(préciser celles qui ont eu une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) ? Quelles sont celles qui ont visé en particulier la réponse aux crises Covid et inflationniste ?***

**Suppression de l'impôt sur les bailleurs (*verhuurdersheffing*)**
La suppression de l'impôt sur les bailleurs à partir du 1er janvier 2023 constitue la principale réforme à impact budgétaire de la dernière décennie dans le domaine du logement social. Cet impôt, introduit le 1er janvier 2013, avait pour objectifs d'augmenter les recettes budgétaires et de favoriser le marché locatif privé en incitant les bailleurs sociaux à vendre une partie de leur parc immobilier. Il concernait les bailleurs possédant plus de 50 logements, puis, de 2013 à 2017, ceux en ayant plus de 10, pour des logements loués avec des loyers inférieurs au seuil des loyers régulés. Le prélèvement s'élevait à 0,332 % en 2022, contre un pic à 0,591 % en 2018, appliqué à la valeur cadastrale des biens loués en dessous du seuil des loyers régulés, après une déduction équivalente à 50 fois la valeur cadastrale moyenne de ces biens. En 2022, cet impôt représentait 918 millions d'euros de recettes pour l'État, alors qu'il rapportait en moyenne 1,4 milliard d'euros sur les neuf années précédentes. Il a été supprimé à la suite des plaintes des bailleurs sociaux, qui estimaient qu'il les empêchait d'investir dans la rénovation énergétique de leur parc immobilier et la construction de nouveaux logements. En contrepartie, les bailleurs sociaux se sont engagés à réduire de 57 € en moyenne les loyers de 510 000 ménages dont les loyers étaient jugés élevés par rapport à leurs revenus, ainsi qu'à investir dans l'isolation de leur parc immobilier sans demander d'augmentation de loyer pour ces améliorations[7]..
**Encadrement des loyers**
Les hausses de loyers ont fait l'objet de plusieurs mesures encadrant la liberté des bailleurs sociaux à les augmenter. Ces mesures ont un effet budgétaire indirect : une moindre augmentation des loyers régulés entraîne une réduction des dépenses liées aux allocations logement.

[7] Association des locataires, 20 décembre 2022.

Par exemple, afin de soutenir le pouvoir d'achat, le gouvernement prévoyait, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2025, de geler les loyers des bailleurs sociaux en 2025 et 2026, ce qui aurait également limité les dépenses en allocations logement. Cette mesure devait conduire à une réduction structurelle des dépenses d'allocations logement à hauteur de 492 millions d'euros. Cependant, le 3 juin 2025, jour de la chute du gouvernement, la ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire a annoncé qu'elle ne proposerait plus cette loi, faute de soutien à l'Assemblée nationale, et suite à un avis très critique du Conseil d'État sur l'impact négatif de la mesure sur la capacité d'investissement des bailleurs sociaux.
En 2017, les augmentations de loyers par les bailleurs sociaux ont été régulées par « l'approche de la somme des loyers » (« huursombenadering »). Les loyers ne pouvaient augmenter que de 2,5 % plus le taux d'inflation pour les locataires individuels ayant des revenus inférieurs à 40 349 €, et de 4 % plus inflation pour ceux ayant des revenus supérieurs. La somme totale des loyers perçus par les bailleurs sociaux ne pouvait augmenter que de 1 % plus inflation. L'objectif de cette mesure était notamment de réduire l'écart entre les loyers payés par les nouveaux locataires et ceux des locataires de longue date, tout en ajustant les loyers à la qualité du bien loué.
Depuis l'introduction de cette approche, les loyers des bailleurs sociaux augmentent selon des pourcentages définis par le gouvernement, souvent accompagnés d'accords spécifiques avec le secteur des bailleurs sociaux pour qu'ils contribuent à certains objectifs des politiques publiques, tels que la construction de logements, la transition écologique et la volonté de maintenir les loyers abordables.
Ainsi, en 2018, le gouvernement, les coopératives de bailleurs sociaux et les représentants des locataires prévoyaient de limiter la hausse des loyers au taux d'inflation pour la période 2018-2021.
En 2021, pendant la crise sanitaire et dans le but de soutenir le pouvoir d'achat, le gouvernement a décidé, suite à une motion parlementaire, de geler les loyers des bailleurs sociaux pour la période du 1er juillet 2021 au 31 juin 2022, sachant que les hausses de loyers sont appliquées au 1er juillet. Pour compenser cette mesure, le taux d'imposition de l'impôt sur les bailleurs a été réduit.
Un nouvel accord entre le gouvernement et les représentants du secteur social a été conclu en 2022 pour la période 2023-2025, plafonnant les hausses de loyers à l'évolution des salaires négociés collectivement moins 0,5 %. L'évolution des salaires conventionnés avait été choisie afin d'éviter qu'une hausse des loyers basée sur l'inflation soit trop élevée en période de choc énergétique.
Le dernier accord en vigueur, signé en 2024, couvre la période 2025-2035 et fixe une hausse maximale des loyers des bailleurs sociaux à 4,5 % en 2025, en raison de la forte augmentation des salaires négociés collectivement en 2024 (6,7 %). Cet accord prévoit d'instaurer de la stabilité dans la méthodologie d'encadrement des hausses de loyers en inscrivant dans la loi une augmentation plafonnée au taux d'inflation moyen enregistré sur les trois années précédentes.

# ANNEXES

## SOURCES

### [Introduction]

Loi sur le loyer abordable | Accueil | Logement public Pays-Bas
Ententes de performance nationales | Publication | Accueil | Logement public Pays-Bas

Quelle est la différence entre un logement locatif social, un logement locatif de taille moyenne et un logement locatif en secteur libre ? | Rijksoverheid.nl
Quel est le loyer maximal que je paie pour mon logement ? | Rijksoverheid.nl
Limitation de la libéralisation des loyers jusqu'au 1er janvier 2026 | Publication | Rijksoverheid.nl

### [Question 1]

Tâches principales | Aedes
Louer et vivre | Accueil | Logement public Pays-Bas
Suis-je admissible à un logement locatif social d'une société de logement ? | Rijksoverheid.nl
Foire aux questions sur l'attribution (appropriée) des logements | Dossier attribution du logement | Accueil | Logement public Pays-Bas
Le ministre Keijzer retire le projet de loi sur le gel des loyers sociaux | Actualité | Rijksoverheid.nl
Quelle est l'augmentation maximale des loyers en 2025 ? | Rijksoverheid.nl
Quelles sont les règles contre la discrimination sur le marché du logement ? | Rijksoverheid.nl

### [Question 6a]

Allocation de loyer | Accueil | Logement public Pays-Bas
Huurtoeslag | Dienst Toeslagen
Modifications de l'allocation de loyer | Allocation de loyer | Accueil | Logement public Pays-Bas

### [Question 7]

Cabinet, Aedes et VNG : 30 000 nouveaux logements locatifs sociaux par an | Actualité | Accueil | Logement public Pays-Bas

### [Question 8]

Approbations, avis et dispenses | Inspection de l'environnement humain et des transports (ILT)
Surveillance des mandats | À propos de l'Autorité des sociétés de logement | Inspection de l'environnement humain et des transports (ILT)
À propos de l'Autorité des sociétés de logement | Inspection de l'environnement humain et des transports (ILT)
Présentation du Ministère du logement à l'Ambassade

### [Question 9]

Onderzoeksrapport bij de Staat van de corporatiesector 2025
Nationale Prestatieafspraken | Aedes

# Composition détaillée du soutien public au logement (2024)

| Dépenses | Type de dépenses | Annexe IV.E<br>Description | Impact budgétaire (M€), si 0 valeur en-dessous de 500 000 € | Impact budgétaire (% du PIB - 1122,5 Md€) | % de la dépense pour le logement social (y.c. allocations loyer, sans financements "mixtes") |
|---|---|---|---|---|---|
| **Programme 03.01 Marché du logement** | **Subventions** | | | | |
| | *Betaalbare Koopwoningen Starters* | Fonds à destination des primo-accédants âgées entre 18-35 ans avec des revenus jusqu'à 88 000 euros pour 2024. Soutien à l'achat à hauteur de 70 000 € max pour l'acquisition de logements neufs avec une valeur de marché en-dessous de 390 000€. Le fonds est à charactère renouvelable, par une partie des profits en cas de vente ultérieure du bien par le primo-accédant. | 70 | 0,01% | |
| | *Bevordering eigen woningbezit* | Dépenses sous un dispositif de subventions en vigueur entre 2001 et 2010 afin de stimuler l'accès à la propriété pour les revenus modestes. Les dernières dépenses sont prévues pour 2026. | 5 | 0,00% | |
| | *Stimulerings middelen wooncoöperaties* | Subvention pour stimuler les coopératives d'habitation (création d'un fonds à charactère renouvelable permettant de débloquer des financements (privés) pour les coopératives d'habitation et la création d'une organisation soutenant les coopératives) | 0 | 0,00% | |
| | *Ouderenhuisvesting* | Subvention pour stimuler la construction de lieux de rencontres/salles communes pour les personnes âgées, disponible, entre-autres, pour les bailleurs sociaux. | 9 | 0,00% | |
| | *Woningmarkt* | Subvention pour deux organisations promouvant et diffusant des connaissances sur les dernières tendances concernant, entre autres, la construction de logements à bas prix, les logements modulaires ou encore le partage de logements. | 6 | 0,00% | |
| | **Provisions et commandes** | | | | |
| | *WSW risicovoorziening* | Provision pour risques dans le cadre du fonds de garantie pour les bailleurs sociaux leur permettant de se financer à des conditions plus favorables. | 11 | 0,00% | 0,21% |
| | *NHG risicovoorziening* | Provision pour risques dans le cadre de la "Garantie Nationale Hypothécaire" (Nationale Hypotheek Garantie). Il s'agit d'une assurance permettant de souscrire à un crédit hypothécaire à un taux d'intérêt plus favorable contre un paiement exceptionnel à hauteur de 0,6 % du crédit. De plus, si l'acquéreur n'est plus en mesure de rembourser le crédit pour des raisons exceptionnelles (décès partenaire, chômage, divorce etc..), ses charges peuvent temporairement être réduites (la dette ainsi encourue reste à être remboursée ultérieurement a priori). Si les conditions exceptionnelles résultent en une vente non volontaire et à perte du bien, la dette restante peut, sous conditions, être effacée. Ces garanties ne sont que disponibles pour des logements avec un prix maximale de 435 000€ (2024, 450 000€ en 2025), majorée de 6% en cas de travaux permettant de réduire la consommation énergétique. L'État central et les municipalités se portent garant si la fondation qui met en œuvre l'assurance n'est pas en mesure de répondre à ses obligations financières. La provision à risques est financée via un prélèvement de 0,3 % par garantie souscrite. | 70 | 0,01% | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Woningmarkt* | Financement d'études et d'évaluations sur (la construction) de logements | 4 | 0,00% | |
| | **Allocations** | | | | |
| | *Huurtoeslag* | Allocation loyer, c.f. question 6 | 5319 | 0,47% | 99,59% |
| | **Financements pour opérateurs d'État** | | | | |
| | *Woningmarkt* | Financement pour l'office des statistiques et le Cadastre pour fournir des données sur le marché du logement dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques dans ce domaine. | 3 | 0,00% | |
| | **Financements pour les collectivités locales** | | | | |
| | *Grote gezinnen* | Financement à destination des municipalités mais au profit des corporations de bailleurs sociaux afin de transformer rapidement des logements dans le but de pouvoir accueillir des réfugiés avec une famille nombreuse. La plupart des logements des bailleurs sociaux étant trop petits pour les accueillir. | 1 | 0,00% | 0,01% |
| | *Caribisch Nederland* | Financements divers pour le DOM TOM néerlandais afin de soutenir les locataires/bailleurs sociaux. | 9 | 0,00% | 0,17% |
| | *Opvang Evacuees* | Financement pour aider les ressortissants néerlandais dans des zones à conflit à l'étranger à trouver un logement aux Pays-Bas | 0 | 0,00% | |
| | **Financements d'agences** | | | | |
| | *Dienst van de Huurcommissie* | Financement pour la commission de différends entre locataires et propriétaires | 24 | 0,00% | |
| | **Contributions à d'autres missions budgétaires** | | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Infrastructuur en Waterstaat* (XII) | Contribution au budget du ministère de l'infrastructure et de la gestion de l'eau pour la supervision du respect de la loi sur le plafonnement de la rémunération pour les cadres du secteur (semi)-public, à l'occurrence les dirigeants des bailleurs sociaux. | 1 | 0,00% | 0,02% |
| | **Total marché de logement** | | **5534** | **0,49%** | |
| **Programme 03.03 Construction de logements** | **Subventions** | | | | |
| | *Woningbouw* | Financement pour la construction de logements, non spécifié. | 3 | 0,00% | |
| | *Binnenstedelijke Transformatie faciliteit* | Financement pour la phase préliminaires de projets ciblant à débloquer la construction de logements dans des projets de transformation en accordant des prêts aux promoteurs immobiliers. | 70 | 0,01% | |
| | **Provisions et commandes** | | | | |
| | *Woningbouw impuls* | Financement dans le cadre du programme "*woningbouwimpuls*" cf. ci-dessous. | 0 | 0,00% | |
| | *Volkshuisvestingsfonds* | Financement des frais de gestion du fonds "*Volkshuivestingsfonds*" cf. ci-dessous | 1 | 0,00% | |
| | *Woningbouw* | Financement d'études sur les goulots d'étranglement affectant la construction de logements | 2 | 0,00% | |
| | *Tijdelijke uitvoeringsorganisatie* | Financement d'un organisme d'exécution temporaire qui aide les municipalités et les bailleurs sociaux avec la mise en œuvre de projets en lien avec les logements "flexibles"/déplaçables | 7 | 0,00% | |
| | *Grootschalige woningbouwgebieden* | Financement dans le cadre du programme soutenant les municipalités dans l'aménagement du territoire dans et autour de zones de construction de logements à grande échelle | 1 | 0,00% | |
| | **Dépôt ou décaissement de réserves budgétaires** | | | | |
| | *Herplaatsingsgarantie* | Fonds de garantie pour les investisseurs, dont bailleurs sociaux, qui font construire de nouveaux logements "flexibles". Il s'agit de constructions "temporaires" et déplaçables comme les logements modulaires, mise en location pour un loyer en-dessous le plafond pour les loyers sociaux régulés (879,66€ mensuelles en 2024). | 123 | 0,01% | |
| | **Financements pour opérateurs d'État** | | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | CBS | Financement pour l'office des statistiques néerlandais | 0 | 0,00% | |
| | **Financements pour les collectivités locales** | | | | |
| | *Flexpools* | Financement pour permettre aux collectivités locales d'embaucher du personnel supplémentaire ou de mettre en place des partenariats régionaux. Ce dispositif consiste en une contribution destinée à soutenir les capacités et l'expertise nécessaires à la réalisation de projets de construction et de restructuration de logements et à l'élaboration de visions régionales/locales intégrées en matière de logement et de soins. | 36 | 0,00% | |
| | *Woningbouwimpuls* | Financement pour les municipalités pour stimuler les projets de construction de logements, au moins 200 unités dont au moins la moitié à prix abordable. Il peut s'agir aussi bien de locations (logements sociaux, de logements à loyer régulé pour les classes moyennes) que de logements vendus à prix abordable < 405 000€. Les municipalités peuvent coopérer avec les bailleurs sociaux pour réaliser des logements sociaux mais ce financement ne leur est pas réservé. | 287 | 0,03% | |
| | *Volkshuisvestingsfonds* | Financement pour les municipalités pour rénover, démolir et/ou restructurer des logements dans les quartiers les plus défavorisés. | 319 | 0,03% | |
| | *Woondeals* | Financement pour des coopérations régionales des provinces et municipalités afin d'accélérer la construction de logements. Sur l'ensemble du programme 2/3 des logements doivent être à prix abordable ce qui couvre aussi bien des logements sociaux que des logements privés. | 9 | 0,00% | |
| | *Grootschalige woningbouw* | Financement pour des municipalités afin d'aménager le territoire dans et autour de zones de construction de logements à grande échelle | 51 | 0,00% | |
| | *Versnelli* | Financement pour stimuler la construction de logements flexibles/déplaçables | 7 | 0,00% | |
| | *Overlooplocaties* | Financement dans le cadre du fonds de garantie pour les constructions "temporaires" et déplaçables | 41 | 0,00% | |
| | *Start-bouwimpuls* | Derniers financements dans le cadre d'un programme expiré pour la construction de nouveaux logements | 0 | 0,00% | |
| | *Studentenwoningenstartbouwimpuls* | Soutien financier pour la construction de logements étudiants | 29 | 0,00% | |
| | **Financements d'agences** | | | | |
| | RVO | Financement pour la préparation, exécution et gestion de plusieurs subventions mentionnés ci-dessus | 0 | 0,00% | |
| | RVB | Financement pour l'agence immobilier de l'État | 24 | 0,00% | |
| | **Total construction de logements** | | **1012** | **0,09%** | |
| **Régimes fiscaux résidence principale, la résidence principale** | *Hypotheekrenteaftrek* | Régime fiscal permettant de déduire les paiements d'intérêt hypothécaires de l'impôt sur le revenu pour la résidence principale | 8 753 | 0,78% | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **étant fiscalisé sous le "box 1" de l'impôt sur les revenus du travail et de la résidence principale.** | *Aftrek financierings kosten eigen woning* | Régime fiscal permettant de déduire une partie des frais pour contracter une hypothèque immobilière (acquisition et/ou rénovation) pour une résidence principale | 517 | 0,05% | |
| | *Aftrek periodieke betalingen erfpacht, opstal en* | Régime fiscal permettant de déduire les paiements du bail emphytéotique | 34 | 0,00% | |
| | *Aftrek rente en kosten van geldleningen over* | Régime fiscal permettant de déduire les paiements d'intérêt et les frais de financement pour une résidence principale vendue à perte entre le 28 octobre 2012 et le 31 décembre 2017. La déduction peut être effectuée jusqu'à 15 ans après la vente à perte. | 6 | 0,00% | |
| | *Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld* | Régime fiscal permettant de compenser le "forfait résidence principale" (*Eigenwoningforfait*) si le montant des frais déductible (principalement des intérêts hypothécaires) est inférieure à ce forfait en raison d'un faible endettement sur la résidence principale. Sous le 'forfait résidence principale', représentant 2,8 Md€ de recettes fiscales, les propriétaires doivent rajouter 0,35 % de la valeur cadastrale du bien à leurs revenus du travail. Pour les résidences principales avec une valeur cadastrale à partir de 1,33 M€, le montant à ajouter à l'assiette imposable des revenus de travail est de 4655€ +2,35% de la valeur cadastrale au-dessus de 1,33 M€. Le régime de compensation permettait en 2024 de déduire 80 % de la différence entre le forfait et les frais déductibles. Or, ce régime est programmé d'expirer en 2048 via une réduction annuelle de 3,33 points de pourcentage du percentage déductible. | 388 | 0,03% | |
| | *OVB Verlaagd tarief woning niet-starters* | Régime fiscal, taux réduit droits de mutation à 2% contre 10,4 % pour la résidence principale. | 6 010 | 0,54% | |
| | *OVB Vrijstelling woning starters* | Régime fiscal, taux réduit droits de mutation pour les acquéreurs d'une résidence principale âgés de 18 à 35 ans, 0 % contre 2% (10,4 % pour les autres biens immobiliers). | 663 | 0,06% | |
| | *OVB Vrijstelling terugkoop VoV woningen* | Régime fiscal permettant d'éviter les droits de mutation en cas de rachat d'un bien immobilier par les bailleurs sociaux ou développeurs de projets immobiliers pour de biens vendus sous le prix de marché pour favoriser l'accès au logement mais sous conditions (vente sous conditions - *Verkoop onder Voorwaarden* -un part de l'éventuelle plus-value réalisée ultérieurement par une nouvelle vente du bien revient au bailleur sociaux ou développeur de projet). | 54 | 0,00% | |
| | **Total régimes fiscaux** | | **16 425** | **1,46%** | |
| **Totaux par type de financement** | **Total subventions** | | 163 | 0,01% | |
| | **Total régimes fiscaux** | | 16 425 | 1,46% | |
| | **Total financements pour les collectivités locales** | | 790 | 0,07% | |
| | **Total financeme** | | 52 | 0,00% | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **nt opérateurs et agences** | | | | |
| | **Total allocations** | | 5 319 | 0,47% | |
| | **Total autres** | | 221 | 0,02% | |
| **Totaux par type de logement** | **Total exclusivement privé** | | 16 570 | 1,48% | |
| | **Total exclusivement social** | | 22 | 0,00% | |
| | **Total exclusivement social y.c. allocations loyer** | | 5 341 | 0,48% | |
| | **Total des financements « mixtes »** | Disponibles pour le privé et le social. Majoritairement pour des projets avec 2/3 de constructions de logements à prix abordable, ce qui comprend des logements sociaux, des logements à loyer régulé et des logements à l'achat avec un prix de vente en-dessous de 390 000 € en 2024. | 1 017 | 0,09% | |
| **Total des aides** | | | **22 971** | **2,05%** | |

# ANNEXE IV.F

# Royaume-Uni

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale
du Trésor

**Annexe IV.F**

Londres, le 30 septembre 2025

Ambassade de France au Royaume-Uni
Service économique régional de Londres

# Royaume-Uni

# Étude comparative internationale sur le logement social

## Principaux enjeux relatifs au marché du logement au Royaume-Uni

**Le Royaume-Uni souffre d'une crise aigüe du logement.** Le pays compte aujourd'hui moins de logements par habitants que ses principaux voisins (434 logements pourr 1000 habitants contre 587 en Italie, 590 en France et avec une moyenne de 487 pour les pays de l'OCDE[i]) et son parc croît à un rythme plus faible du fait des rigidités du droit de l'urbanisme. Les loyers sont en constante augmentation (+56% depuis octobre 2019), le prix médian d'un logement en Angleterre atteignant 290 000 £ en 2024 (soit 7,7 fois le revenu médian annuel d'un salarié à temps plein)[ii]. Près d'un quart des ménages se logeant dans le parc locatif privé consacrent plus de 40 % de leurs revenus à leur loyer[iii], et le nombre de personnes en attente d'un logement social s'élève à 1,2 M. Dans le même temps, la hausse des prix de l'immobilier touche spécialement les moins de 40 ans, qui ne peuvent plus accéder à la propriété (« *Generation Rent* »), le taux de propriétaires en Angleterre ayant baissé de 71 % en 2003 à 65 % en 2024.

**Le parti travailliste s'est fixé pour objectif de construire 1,5 M de logements d'ici 2029, soit 300 000 par an.** Identique à celle du précédent gouvernement conservateur, cette ambition, qui représente un doublement du rythme de construction moyen observé depuis 2019 (210 000 par an environ), serait déjà insuffisante. Reprenant la méthodologie d'une étude universitaire, le *Financial Times* estime à 421 000 le besoin de nouveaux logements annuels pour la période 2023-2026 du fait de la croissance démographique liée à l'immigration, mais aussi de la hausse de la demande intérieure et d'un déficit structurel de logements [iv].

**Dans cette perspective, les travaillistes souhaitent prioriser les nouvelles constructions sur des terrains déjà artificialisés.** Cette approche dite « *brownfield first* », avait déjà été amorcée par le précédent gouvernement en février 2024 par la création d'une présomption de constructibilité des terrains situés en dehors de la « *green belt* »[v]. Les travaillistes souhaitent aller au-delà en valorisant la « *grey belt* », qui désigne les terrains de mauvaise qualité ou déjà artificialisés situés dans la « *green belt* », et en donnant instruction aux autorités locales de revoir les limites de la « *green belt* ».

**Le gouvernement souhaite accroitre et préserver le parc de logements sociaux, les besoins étant estimés à 90 000 nouveaux logements sociaux par an.** Le parti travailliste ne s'est toutefois pas engagé sur un objectif chiffré (au cours de la campagne électorale, les travaillistes avaient évoqué l'objectif de construire 40 % de logements sociaux dans les « villes nouvelles »[vi]). Dans son programme, le parti travailliste indiquait également vouloir limiter la décote offerte au locataire d'un logement social souhaitant acheter son logement (« *Right to Buy* »). Le système actuel permet d'offrir jusqu'à 70 % de remise sur l'achat des logements sociaux par leurs locataires, un niveau de remise accru par les conservateurs dans les dernières années. Depuis son introduction en 1980 et son renforcement en 2012, cette remise a eu des effets pervers en transférant des logements du parc social vers le parc privé et encourageant la spéculation immobilière. Le dispositif, emblématique des réformes de Margaret Thatcher, a entraîné la vente de plus de 2 millions de logements sociaux en Angleterre.

## Q1/- Quel est le modèle de logement social adopté ? (nature du modèle, critères d'éligibilité, part de la population éligible, éventuels objectifs de mixité, etc.)

**Le modèle de logement social au Royaume-Uni s'est transformé au cours des dernières décennies, passant d'un modèle généraliste à un modèle résiduel.** En mars 2023, on comptait 3,8 M de logements sociaux en Angleterre[vii].

**Le système comprend trois grandes catégories de logements** : (i) les *Social Rent*, aux loyers fixés à environ 50 % du prix du marché (79 % du parc) (ii) les *Affordable Rent* à un loyer maximal équivalent à

80 % du prix marché local (19 % du parc), et (iii) les *Intermediate Rent*, offrant des solutions temporaires ou progressives pour permette aux locataires de payer un loyer abordable tout en préparant l'accès à la propriété (2 % du parc). Historiquement dominant, le *Social Rent* est progressivement remplacé par l'*Affordable Rent* dans les programmes publics : en 2022/23, seules 15 % des nouvelles habitations de la politique d'aide au logement relevaient à proprement parler du social. L'*Affordable Housing Commission* critique cette évolution, estimant que l'absence de construction sociale suffisante est au cœur de la crise d'accessibilité[viii]. L'impossibilité d'accéder au logement social a poussé davantage de ménages modestes vers le secteur privé, où les loyers excèdent largement le seuil d'accessibilité (fixé à environ 33 % du revenu).

**Le modèle de logement social en Angleterre repose sur une combinaison d'acteurs publics et privés.** Les autorités locales détiennent 28 % des logements, tandis que les 72 % restants sont fournis par des associations privées agréées (*Private Registered Providers,* PRPs), qui doivent être enregistrées et régulées par le *Regulator of Social Housing*.

**L'accès au logement social est encadré par des critères définis par chaque autorité locale, selon le principe de « *reasonable preference* ».** L'inscription sur une liste d'attente est obligatoire, souvent gérée par un système de points ou de priorités en fonction du besoin en logement. Les demandeurs doivent en principe avoir au moins 18 ans (parfois 16 ans), résider ou justifier d'un lien avec la zone concernée (le gouvernement recommande un minimum de deux ans passés dans la zone, mais certaines autorités demandent plus), disposer de faibles revenus et ne pas avoir d'épargne importante. L'éligibilité dépend aussi du statut migratoire : sont acceptés les citoyens britanniques ou irlandais, les personnes disposant d'un statut de résident (*indefinite leave to remain*, *settled status*, réfugiés ou protégés humanitaires), ou encore certains ressortissants avec un droit de séjour. Les demandeurs d'asile et ceux soumis à une clause « *no recourse to public funds* » en sont exclus. Les groupes prioritaires sont les personnes sans abri ou menacées d'expulsion, victimes de violences, vivant dans des conditions insalubres ou surpeuplées, ayant des besoins médicaux ou liés au handicap, devant se rapprocher d'un lieu de soins, d'un emploi ou de proches aidants. Une attention particulière est également donnée aux anciens combattants ou membres des forces armées blessés ou endeuillés.

**En mars 2023, 17 % des ménages en Angleterre vivaient dans un logement social[ix].** Environ la moitié des nouveaux locataires ont moins de 35 ans, près de 90 % sont des ressortissants britanniques, et 38 % occupaient déjà un logement social auparavant. Le modèle vise donc moins une mixité sociale large qu'une réponse prioritaire aux besoins des plus vulnérables, dans un contexte de pénurie chronique et de forte pression sur le parc disponible.

Q2/- Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ? La répartition des compétences est-elle source de débats ?

**La gouvernance du logement social en Angleterre combine un cadre légal national et une mise en œuvre locale, avec un large pouvoir discrétionnaire laissé aux autorités locales.** La loi nationale (*Housing Act* 1996, modifiée par le *Localism Act* 2011) définit les principes et les catégories prioritaires pour l'attribution des logements sociaux, tandis que les autorités locales et les associations privées disposent d'une large discrétion pour gérer leurs listes d'attente et déterminer quels demandeurs sont éligibles.

**La part des autorités locales dans les nouvelles attributions a toutefois décliné, passant de 40 % en 2007/08 à 28 % en 2023/24**, en raison (i) de la vente de logements aux occupants (*Right to Buy*) et (ii) du transfert de stocks vers les associations privées. Cette émergence d'acteurs privés sur la question d'intérêt public qu'est le logement social pose des enjeux sur l'équité et la gouvernance du système, notamment en termes de contrôle public et d'accès des ménages les plus vulnérables.

Q3/- Quelles sont les caractéristiques de la demande ? (volume et grandes dynamiques de la demande, caractéristiques sociales, taux d'effort moyen social/privé, disparités territoriales, part de demandes non satisfaites, délais moyens des listes d'attente, éventuels dispositifs de priorisation, etc.)

**La demande de logement social reste très supérieure à l'offre disponible.** Selon la *National Housing Federation* (NHF), environ 4,2 M de ménages sont en situation de besoin non satisfait, dont 1,6 M pour

lesquels le logement social serait la solution la plus adaptée. Les études convergent pour estimer le nombre de logements sociaux à construire par an à 90 000[x]. Les listes d'attente demeurent un indicateur fort de la demande : 1,29 M de ménages étaient inscrits au 31 mars 2023.

**La crise du logement se traduit aussi par la montée du recours à l'hébergement temporaire**. En septembre 2023, on comptait 109 000 ménages en hébergement temporaire, un record historique, dont 57 % à Londres (soit 17 ménages en hébergement temporaire pour 1 000 contre 2,3 dans le reste de l'Angleterre).

**En 2023/24, 64 % des nouveaux entrants dans le logement social provenaient de l'extérieur du secteur, tandis que 36 % étaient déjà locataires sociaux** (31 % ayant déménagé au sein du parc et 5 % ayant renouvelé leur bail). Les ménages accédant au logement social depuis d'autres statuts résidentiels venaient le plus souvent du parc privé ou de situations précaires (hébergement temporaire, familles…). Les principaux motifs de départ du dernier logement étaient la suroccupation (13 %), la recherche d'une autonomie résidentielle (13 %), et l'expulsion sans qu'il y ait eu faute (10 % soit 21 000 ménages). Environ 7 % des ménages (soit 15 000) ont quitté leur précédent logement à cause de violences domestiques, une proportion en hausse tendancielle depuis dix ans, et qui touche majoritairement les femmes et les familles avec enfants. Les réfugiés représentent désormais 2 % des attributions (4 100 ménages), et les anciens jeunes placés environ 0,5 % (1 400 ménages).

**En 2023/24, 59 % des ménages entrants dans le secteur social ont obtenu un logement en moins d'un an, tandis que 8 % ont attendu cinq ans ou plus (avec de fortes variations selon le type de logement et la composition du ménage).** Les ménages accédant au *Supported Housing* (logements sociaux avec assistance) ont généralement attendu moins longtemps (75 % en moins d'un an) que pour les logements *General Needs* (54 %). Les personnes seules de 66 ans et plus sont les plus rapidement relogées (69 % en moins d'un an), alors que moins de la moitié des couples avec enfants (48 %) obtiennent un logement aussi rapidement. Les ménages bénéficiant d'une *reasonable preference* sont soumis à des délais similaires à ceux qui n'en bénéficient pas. La rotation des logements existants se fait en moyenne après 29 jours de vacance.

**La demande de logements sociaux est sujette à des disparités ethniques.** Les ménages issus des minorités ethniques (notamment Caribéens, Bangladais, et ménages mixtes) recourent proportionnellement plus au logement social que les ménages blancs britanniques. En 2024, les ménages noirs (7,8 % des attributions pour 3,9 % de la population) et d'origine mixte (2,6 % pour 2,2 %) étaient surreprésentés dans le logement social, alors que les ménages blancs britanniques recevaient 81,8 % des attributions, un niveau presque équivalent à leur poids démographique (80,7 %).

**Territorialement, la demande est particulièrement concentrée dans les zones urbaines à forte tension**, à Londres (Islington 39 %, Hackney 39 %, Southwark 38 %) et hors de Londres (Norwich 30 %, South Tyneside 30 %, Harlow 28 %). Les zones urbaines autour de la conurbation des West Midlands, de Tyneside, de Greater Manchester et de Liverpool ont également des proportions relativement élevées. Les disparités territoriales se reflètent également dans les loyers et la rotation : Londres reste la plus chère (£135/semaine) tandis que le Yorkshire & Humber est à £91/semaine, et le North East présente le taux de rotation le plus élevé (6,7 %).

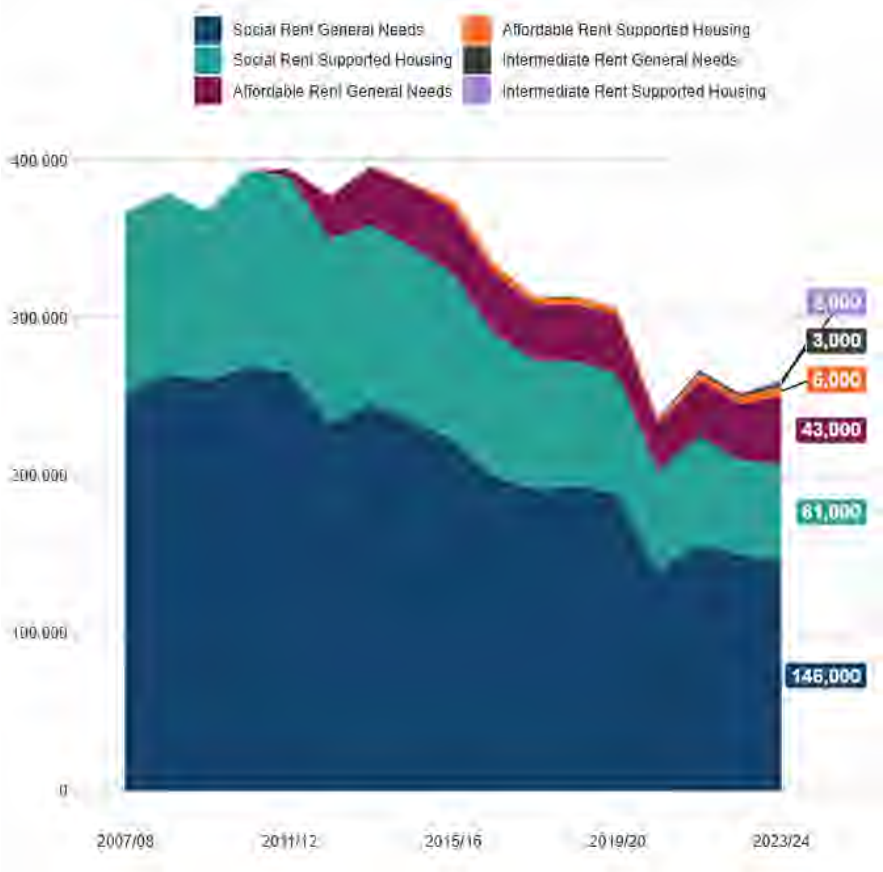
**La priorisation dans l'attribution se fait selon les besoins, avec une hiérarchie définie par chaque autorité locale. La loi prévoit toutefois que certaines catégories de ménages bénéficient d'une « priorité raisonnable »** (*reasonable preference*). Comme évoqué dans la question précédente, les principaux ménages concernés sont (i) les ménages sans logement ou menacés d'expulsion dans les 56 jours, (ii) les ménages en logements insalubres, inadaptés ou surpeuplés, (iv) les ménages ayant des besoins médicaux et (v) ceux en difficultés économiques ou sociales extrêmes. En 2023/24, plus de la moitié des nouveaux logements sociaux (53 %) ont été attribués à des ménages bénéficiant de cette priorité, en hausse constante depuis 2014/15 (34 %). La catégorie la plus fréquente était l'absence de logement ou le risque imminent d'expulsion (25 % des attributions avec priorité).

Q4/- Quelles sont les caractéristiques du parc ? (volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social, ancienneté et état du parc, modalités de fixation des loyers et de la durée du bail, éventuels

surloyers, écart de loyer parc social/parc privé, disparités territoriales, place du logement intermédiaire le cas échéant.)

**Le parc social britannique comptait 3,8 M de logements sociaux en mars 2023.** Cela représente une réduction de près de 30 % depuis 1979 (5,5 M), en raison (i) des ventes liées au dispositif *Right to Buy*, (ii) des démolitions (en moyenne 26 700 unités perdues par an) et (iii) des conversions de loyers sociaux en loyers « *Affordable Rent* ». En effet, si le parc total s'est légèrement accru depuis une dizaine d'années, la part de logements véritablement à loyer social a reculé. Avant 2011, la majorité des nouveaux logements de la politique de logement social construits relevaient réellement du social, mais en 2022/23, ils n'en représentaient plus que 15 %, au profit de formules comme « l'*Affordable Rent* ».

**En 2023/24, 261 000 logements sociaux ont été attribués, soit +4 % par rapport à l'année précédente.** Depuis 2021/22, le nombre d'attributions s'est stabilisé après une baisse continue depuis 2013/14, accentuée en 2020/21 par le Covid-19.

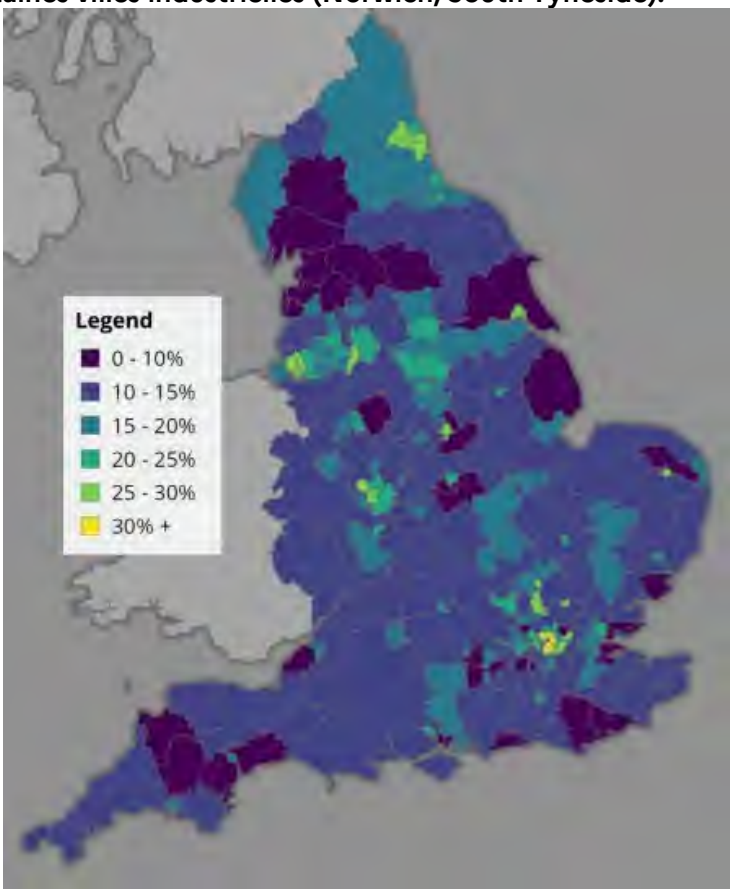



Evolution du nombre de personnes dans de nouveaux logements sociaux, par type de logement, entre 2007 et 2024. Source : *Social housing lettings in England, tenants: April 2023 to March 2024 - GOV.UK*

**D'un point de vue qualitatif, le parc social est globalement adapté, mais les besoins spécifiques et les contraintes de disponibilité, notamment à Londres, entraînent encore des écarts significatifs.** L'allocation des logements suit le *bedroom standard*, c'est-à-dire le nombre de chambres légalement recommandé selon la composition du ménage. Pour les nouvelles attributions, l'écart moyen entre le nombre de chambres attribuées et le besoin réel était de 0,2, indiquant que la plupart des ménages reçoivent un logement de taille appropriée. Toutefois, 2 % des ménages en *General Needs* ont reçu un logement trop petit, avec un pic à 6 % à Londres, tandis que le reste du pays reste entre 1 % et 3 %. Parmi les 3 300 ménages nécessitant un logement entièrement accessible, 65 % des bénéficiaires en *General Needs* et 78 % en *Supported Housing* ont obtenu un logement adapté. Pour ceux nécessitant un accès en fauteuil roulant, seuls 41 % en *General Needs* et 71 % en *Supported Housing* ont reçu un logement conforme aux normes adaptées.

**Pour ce qui est de l'état et de l'ancienneté du parc, le gouvernement s'est engagé dans le cadre du *Levelling Up and Regeneration Act* 2023, à réduire de moitié le nombre de logements sociaux non décents d'ici 2030.** Environ 1 M de logements étaient jugés non décents en 2022, soit une réduction de seulement 16 % depuis 2006 où l'on comptait 1,2 M de logements indécents[xi]. Cette ambition se traduit concrètement par l'amélioration de la sécurité des logements, avec l'installation obligatoire d'alarmes incendie et de détecteurs de monoxyde de carbone depuis octobre 2022, la garantie d'un entretien régulier pour prévenir l'humidité, le froid et la moisissure. Le gouvernement met également l'accent sur la participation des locataires à travers le *Social Housing Quality Resident Panel*, qui permet à 250 résidents de logements sociaux de partager directement leurs expériences et de contribuer aux réformes. Le texte renforce par ailleurs les mécanismes de contrôle et de sanction, notamment par la publication des manquements des bailleurs qui ne respectent pas les normes.

**Territorialement, la part de logements sociaux est la plus forte à Londres (jusqu'à 39 % à Islington et Hackney) et dans certaines villes industrielles (Norwich, South Tyneside).**




Source : Taux de ménages en logement social, Ministère du Logement et des Collectivités locales, mai 2023

**L'écart de loyer entre le parc social et le privé s'est accru depuis 2010, avec la réduction des dépenses publiques liées au *Housing Benefit* et à l'allocation logement de l'*Universal Credit*** (cf question sur le financement public pour les détails). Le secteur privé joue un rôle central dans l'hébergement des ménages modestes, car de nombreux foyers à faibles revenus dépendent de logements privés financés en partie par ces aides publiques. Le loyer médian pour un logement *Social Rent* est de 103 £ par semaine, contre 143 £ pour l'*Affordable Rent* et 148 £ pour l'*Intermediate Rent*. Les baux sont majoritairement à durée indéterminée (78 %), avec 10 % de licences[xii] pour le *Supported Housing* et 10 % de baux à durée déterminée d'au moins cinq ans pour le *General Needs*.

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| Propriété (%) | Location – parc privé (%) | Location – parc social (%) |
|---|---|---|
| 65 % | 19 % | 16 % |

*Source* : *Rapport 2023-2024 du ministère du Logement et des Collectivités locales sur le logement et la démographie*

**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants (2024) | Nombre de logements (2024) | Évolution de la construction (2000-2024) |
|---|---|---|---|
| 6 %[xiii] | 17 % de la population (soit environ 11 M) | 3,8 M (mars 2023) | -62,5 % (2000-2023) |

*Sources* : *Social housing lettings in England, tenants: April 2023 to March 2024 - GOV.UK* ; *Social rented housing in England: Past trends and prospects - House of Commons Library ; Loss of social housing - Shelter England*

Q5/- Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ? (volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition, objectifs nationaux ou locaux de construction, éventuels outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs, rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux, etc.)

**La construction de logements sociaux en Angleterre est en chute : alors que plus de 200 000 logements à loyer social étaient construits chaque année au milieu des années 1950, moins de 10 000 ont été livrés en 2023/24.** Ces chiffres incluent à la fois les nouvelles constructions et les acquisitions.




*Source* : *Shelter, à partir des données du ministère du Logement et des Collectivités locales et de l'ONS*

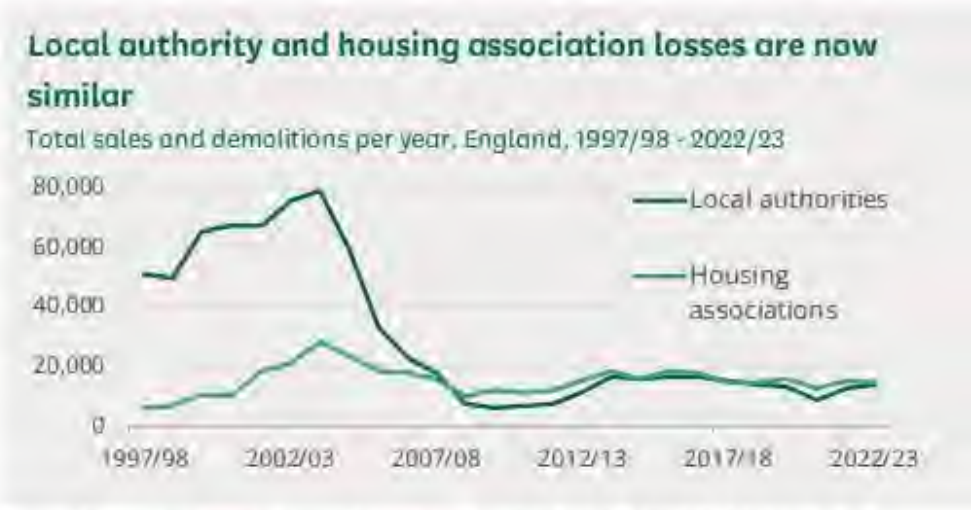
1. Démolition

**Plus de 26 000 logements sociaux disparaissent chaque année, principalement du fait des ventes *Right to Buy*, mais également des démolitions**[xiv]**.** 2,02 M de ventes ont été réalisées entre le lancement du programme *Right to Buy* et mars 2023, avec un pic historique d'environ 167 100 ventes en 1982/83 et des niveaux plus faibles depuis, autour de 3 600 ventes par an entre 2008/09 et 2011/12. La mise en place de politiques gouvernementales pour relancer le programme a ensuite porté les ventes à environ 15 000 par an entre 2012/13 et 2022/23[xv].




Source: DLUHC, Live tables on social housing sales, Live Tables 678 and 684, 8 February 2024

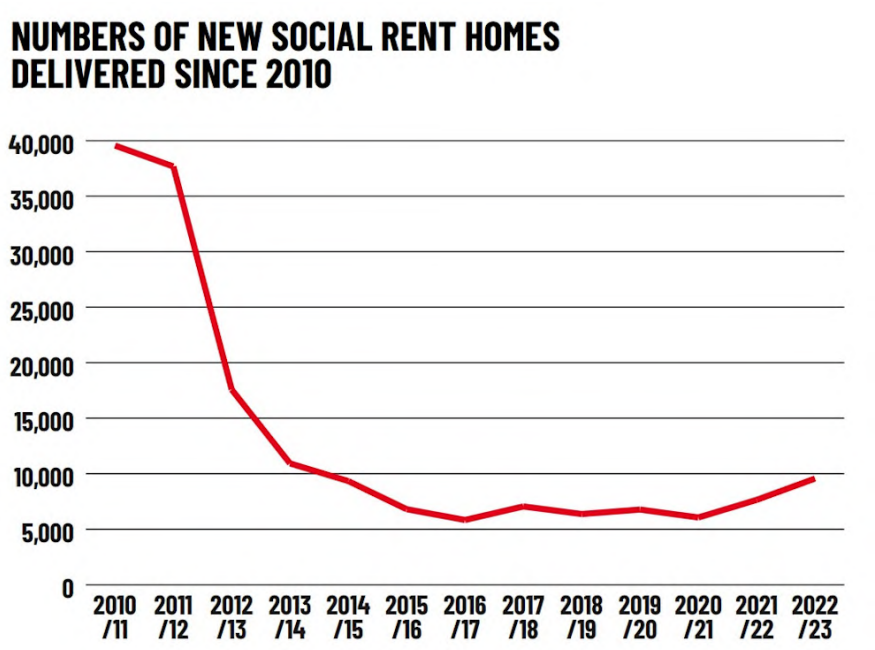
**Historiquement, les autorités locales ont enregistré bien plus de pertes de logements sociaux que les bailleurs enregistrés privés, même si l'écart s'est réduit au cours de la dernière décennie.** En 2022/23, les ventes *Right to Buy* représentaient environ 20 % des pertes pour les associations de logement, contre près de 84 % pour les autorités locales.




Source: DLUHC, Live tables on social housing sales, Live Tables 678 and 684, 8 February 2024

2. Production

Après une baisse nette des mises en chantier dans les années 2000 et une concentration accrue sur les *Affordable Rents* à partir de 2012, le nombre de nouveaux logements sociaux livrés est resté en deçà des besoins.




Source: Shelter, rapport *Brick by brick*

**Le nouveau gouvernement travailliste s'est engagé à relancer la construction au Royaume-Uni (*« get Britain building again »*) afin de résorber la crise du logement et soutenir la croissance économique.** Le nombre de logements sociaux à construire est estimé à 90 000 par an. Une étude de février 2024, de Shelter et la *National Housing Federation*, montre que la construction et la gestion de 90 000 logements sociaux générerait un bénéfice de 51,2 Md£ sur 30 ans[xvi]. Le gouvernement a relancé une ambition plus forte avec l'*Affordable Homes Programme* (AHP), puis, en juin 2025, avec l'annonce du *Social and Affordable Homes Programme* (SAHP). Ce dernier constitue un plan massif de 39 Md£ sur dix ans, atteignant 4 Md£ par an en 2029-30, avec un objectif de 300 000 logements, dont au moins 60 % (180 000) réservés au loyer social.

**La mairie de Londres envisage d'abaisser l'obligation actuelle de 35 % de logements abordables pour bénéficier d'une procédure de projet immobilier simplifiée**, afin de relancer la construction (seulement 3 950 nouveaux logements au premier semestre, contre un objectif gouvernemental de 88 000 par an à Londres). Les promoteurs jugent le seuil actuel trop élevé et demandent 10 à 15 %[xvii].

**La construction de nouveaux logements sociaux dépend principalement de gros promoteurs.** L'enquête annuelle de la *FMB* souligne que les PME de constructions ne livrent plus qu'environ 10 % des logements neufs en 2022, contre 40 % il y a 30 ans. La fédération s'inquiète du fait que les modèles économiques de ces géants ne permettent pas de construire des logements de haute qualité et axés sur la communauté..

**La complexité et les rigidités du code de l'urbanisme (*planning system*) sont vus comme les premiers freins à la construction.** Elles auraient empêché la construction de 4,3 M de logements depuis 1945[xviii]. En Angleterre, les autorités locales (*local planning authorities*) sont responsables de l'octroi des permis de construire, processus qui se décide généralement au cas par cas en tenant compte des obligations fixées par le *National Planning Policy Framework* (*NPFF*) et des plans d'aménagement locaux (*development plans* ou *local plans*)[xix]. Le secteur de la construction critique[xx] les ralentissements qu'entraîne ce système, citant le manque d'effectifs des services locaux d'urbanisme, l'obligation de négocier au cas par cas des conditions préalables au début d'un chantier et l'existence de plans locaux obsolètes comme des facteurs ralentissant le traitement des demandes de permis de construire.

**Le *Planning and Infrastructure Bill* propose de remplacer le système actuel par un *Infrastucture Levy* (*IL*) dont le taux et le montant seraient fixés par les autorités locales.** Actuellement, les *Section 106 Agreements* (S106) obligent les promoteurs à construire des logements sociaux sur le terrain lorsqu'ils obtiennent un permis de construire, garantissant ainsi la livraison effective de ces logements. La

réforme qui propose de remplacer les S106 par l'*Infrastructure Levy* (IL) risque toutefois de réduire le nombre de logements sociaux construits, car elle oblige seulement les promoteurs à un versement financier à la collectivité et non à construire sur leurs terrains. Avec l'IL, les sommes collectées peuvent être utilisées ailleurs, et rien n'assure que de nouveaux logements sociaux seront effectivement bâtis[xxi].

3. Rénovation

**Les travaillistes prévoient d'investir dans l'amélioration de la performance énergétique des logements dans le cadre du « *Warm Homes Plan* », mais les logements sociaux ne sont pas directement éligibles au programme.** Doté de 6,6 Md£ sur la prochaine législature, ce plan représente un doublement de l'enveloppe d'investissements publics définie par le gouvernement actuel malgré une révision à la baisse de son ambition en février 2024 (objectif d'isoler 5 M de logements contre 19 M prévus initialement). Les logements sociaux ne peuvent bénéficier de ce programme que pour les projets de densification ou pour soutenir des rénovations à l'échelle d'un quartier. Dans ce cadre réduit, les logements sociaux ne doivent pas représenter plus de 10 % des habitations rénovées et une justification précise doit être fournie. Les bailleurs sociaux doivent également couvrir au moins 50 % du coût total des travaux.

**Le programme spécifiquement dédié au logement social est le *Warm Homes: Social Housing Fund* (anciennement *Social Housing Decarbonisation Fund*).** Visant à améliorer la performance énergétique des logements sociaux en Angleterre, il cible ceux dont le certificat de performance énergétique (EPC) est inférieur à la catégorie C. Le programme en est à sa troisième vague de développement, allouant 1,29 Md£ à 144 projets d'ici septembre 2028 (avec l'obligation que toutes les subventions soient transférées aux bénéficiaires et dépensées avant le 31 mars 2028). Wave 3 s'inscrit dans la continuité des vagues précédentes du Social Housing Decarbonisation Fund (SHDF). Wave 1 avait alloué environ 179 M£ pour améliorer l'efficacité énergétique de 20 000 logements sociaux entre 2022 et 2023, Wave 2.1 avait distribué 778 M£ pour 90 000 logements en mars 2023, et Wave 2.2 avait attribué 75,5 M£ en avril 2024. A la fin juillet 2025, environ 90 800 équipements avaient été installés dans 44 500 foyers dans le cadre des vagues 1, 2.1 et 2.2[xxii].

**Les travaillistes comptent aussi réintroduire les normes minimales d'efficacité énergétique (*Minimum Energy Efficiency Standard*, MEES) pour les logements sociaux, supprimées en septembre 2023.** Ces normes devraient contraindre les propriétaires-bailleurs à rénover leurs biens mis en location à EPC C ou équivalent d'ici 2030. Une consultation sur le sujet était ouverte jusqu'au 12 septembre 2025. Cette initiative s'inscrit dans la révision du *Decent Homes Standard* et concernera tous les fournisseurs enregistrés, locaux ou privés, à l'exception des logements sous régimes *Low-Cost Home Ownership*. Pour soutenir cette rénovation, des mécanismes d'encadrement financier sont proposés : un plafond de dépense de 10 000 £ par logement entre aujourd'hui et 2030, avec possibilité de reporter l'obligation de conformité jusqu'à 10 ans supplémentaires si le standard n'est pas atteint malgré cet investissement.

Q6/- ***Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ? (volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social, grandes dynamiques, décomposition (aides budgétaires, fiscales, avantages de taux, et aides à la pierre, à la personne, à l'accession, décote de foncier public, etc.))

**Le financement du logement social repose principalement sur des subventions d'investissement accordées dans le cadre du programme pluriannuel *Affordable Homes Programme* (AHP).** Ce dispositif est géré par l'agence étatique *Homes England* pour l'ensemble du territoire, à l'exception de Londres où la compétence relève de la *Greater London Authority*. Depuis 2023, certaines enveloppes ont été déléguées à des autorités locales comme le *Grand Manchester* et les *West Midlands*.

**Les bailleurs sociaux complètent ces subventions par l'emprunt public, en plus du recours à des financements privés.** L'État facilite l'accès à l'emprunt bon marché pour la construction sociale à travers l'*Affordable Homes Guarantee Scheme*. Le programme, lancé en 2020, met à disposition des prêts garantis par l'État, initialement de 3 Md£ (afin de soutenir la construction de 17 000 logements) et élargi de 3 Md£ en 2024 (pour financer 20 000 logements supplémentaires). L'AHGS20 peut également financer des travaux de rénovation et de décarbonation des logements existants.

**Pour les autorités locales, le financement complémentaire peut également passer par**

**(i)** **des emprunts via le *Housing Revenue Account* (HRA), dont les plafonds ont été progressivement augmentés puis supprimés en 2018.** Le HRA est une obligation légale imposée par l'Etat aux collectivités locales possédant plus de 200 logements sociaux d'avoir un compte sanctuarisé afin que les recettes issues des loyers ne puissent pas être détournées pour financer d'autres politiques locales. Cette mesure a été menée dans l'objectif de permettre plusieurs milliers de logements supplémentaires par an ;

**(ii)** **les recettes issues du *Right to Buy*,** que les autorités locales peuvent désormais conserver à 100 % (contre 50 % auparavant) et utiliser entièrement pour financer de nouvelles acquisitions ou la construction de logements sociaux.

**Les montants consacrés au logement social ont connu de fortes variations au cours des deux dernières décennies.** La *Spending Review* de 2010 a réduit les crédits de 60 % (8,4 Md£ à 4,5 Md£), et réorienté les financements vers l'*Affordable Rent* au détriment du logement social classique. Un tournant a été pris avec le Budget de 2020, qui a engagé 11,5 Md£ sur cinq ans pour le nouvel *Affordable Homes Programme* (AHP) 2021-2026, censé générer environ 38 Md£ d'investissements publics et privés additionnels. L'objectif affiché est la construction de 180 000 logements, dont 33 550 pour le logement social, mais les rapports de la *National Audit Office* et du *Public Accounts Committee* ont souligné que ces cibles risquaient de ne pas être atteintes. La *Spending Review* 2025 a annoncé un investissement historique de 39 Md£ sur dix ans dans le logement social.

**Tableau 3 : Soutiens publics au logement (2024)**

| Montant des soutiens publics au logement | Part du PIB consacrée au logement (%) | Soutiens au parc privé | Soutiens au parc social | Part des soutiens au parc social relativement au total (%) |
|---|---|---|---|---|
| 20,9 Md£ (2023/24)[xxiii] | 0,7 %[xxiv] | 7 Md£[xxv] | 13,9 Md£ (2023/24)[xxvi] | 66,5 %[xxvii] |

**Tableau 4 : Soutiens publics en faveur de l'offre de logement social (2024)**

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| Affordable Homes Programme (2021-2026) | Subvention publique | 11,5 Md£ | Objectif construction de 180 000 logements (revu à la baisse à 110 000-130 000 en juillet 2024) | N.c., mais la grande majorité |
| Social and Affordable Homes Programme (2026-2036) | Subvention public | 39 Md£ | Objectif construction de 300 000 logements | N.c., mais deviendra également la grande majorité en remplaçant l'AHP |

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| Affordable Homes Guarantee Scheme | Prêt | 6 Md£ | 6 290 logements pour l'instant et objectif 20 000 d'ici 2026 | N.c. |

*Source* : *Affordable Homes Programme 2021 to 2026: information for partners - GOV.UK* ; *Affordable Homes Guarantee Scheme 2020 - GOV.UK*

Q6-a/- Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement (public cible, forme de l'allocation, conditions d'attribution, montant total et moyen, etc.).

Au Royaume-Uni, trois principaux dispositifs d'aides personnelles au logement existent pour soutenir les ménages à faible revenu ou en situation spécifique[xxviii] :

| Aide | Description | Public cible / éligibilité | Montant |
|---|---|---|---|
| *Universal Credit* | Prestation sociale mensuelle qui regroupe plusieurs aides financières pour les personnes à faible revenu ou sans emploi, et qui contient un volet aide au logement | Personnes employées ou au chômage, sous l'âge de la retraite, disposant de < 16 000 £ en liquidités, épargne et investissements | 51 Md£ (2023/24) pour le UC au total, le chiffre spécifique à l'aide au logement n'est pas communiqué[xxix] |
| *Housing Benefit* | Allocation spécifique au loyer, peu à peu remplacée par l'*Universal Credit* | Retraités ou personnes en logement social avec assistance (2,4 M de bénéficiaires en 2023[xxx]) | 14,3 Md£ (2023)[xxxi] |
| *Discretionary Housing Payments (DHP)* | Aide ponctuelle accordée par les autorités locales pour compléter le paiement du loyer ou couvrir des coûts de logement non pris en charge par d'autres dispositifs | Toute personne éligible au *Housing Benefit* ou *Universal Credit* qui se trouve encore en situation financière difficile | 100 M£/an pour 2024 et 2025[xxxii] |

Q6-b/- Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social (soutiens à la production et à la rénovation, évolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées).

**La production de logements sociaux au Royaume-Uni est principalement soutenue à travers l'*Affordable Homes Programme* (AHP) 2021-2026, doté de 11,5 Md£** à destination des autorités locales et associations de logement afin de couvrir une partie des coûts en capital de construction ou rénovation. Le détail de l'allocation des fonds est délégué à *Homes England* et, pour Londres, à la *Greater London Authority*.

Le coût de revient pour la construction d'un logement social a atteint 5 136 £ en 2024, soit une hausse d'environ 12 % par rapport à l'année précédente.[xxxiii]

Q7/- Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ? Y a-t-il un encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux ? Quelles sont les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes ?

**Le marché du logement social en Angleterre traverse une période de tension financière majeure.** Les grandes associations de logement déclarent que construire de nouveaux logements abordables devient financièrement impossible. Les principaux facteurs sont (i) la hausse des taux d'intérêt, (ii) la réduction des subventions publiques (les aides publiques couvrent seulement environ 20 % du coût des nouvelles constructions, et l'effet des coupes budgétaires entre 2010 et 2015 est de longue durée) et (iii) de l'augmentation des coûts de construction.

**L'utilisation des *Compulsory Purchase Orders*** (permettent d'acheter de force des terrains privés lorsque cela est nécessaire pour un projet d'intérêt public) **et la réduction de la *hope value*** (la valeur spéculative d'un terrain qui reflète l'espoir qu'il pourrait être développé pour des projets immobiliers lucratifs) **facilitent le regroupement de bailleurs et de terrains en permettant aux autorités locales d'acheter rapidement et à moindre coût des parcelles dispersées, même si elles sont détenues par des propriétaires privés.** Cela simplifie la consolidation de plusieurs terrains et la coordination entre différents bailleurs sur un même projet, ce qui est essentiel pour construire des logements sociaux à grande échelle et optimiser l'usage du foncier disponible.

Q8/- ***Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ? Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?

**Les organismes bénéficiaires de subventions dans le cadre de programmes tels que l'*Affordable Homes Programme* 2021-2026 sont soumis à un *Compliance Audit* annuel.** Ce dispositif vise à vérifier que les fonds publics ont été utilisés conformément aux conditions fixées dans le *Capital Funding Guide*. Les audits sont réalisés par des auditeurs indépendants désignés par le fournisseur, qui examinent un échantillon de projets ou de sites financés. Les auditeurs évaluent la conformité aux politiques de *Homes England*, enregistrent les preuves documentaires et soumettent leurs conclusions via un système informatique dédié. Les résultats sont notés selon un système reflétant le degré de non-conformité et peuvent entraîner des sanctions ou le remboursement total ou partiel des subventions.

**En parallèle, la mise en œuvre et la qualité des services fournis par les bailleurs sociaux sont contrôlées par le *Regulator of Social Housing*, un organisme indépendant.** Les standards contrôlés couvrent à la fois les aspects économiques (viabilité financière, coûts, performance) et les aspects consommateurs (qualité du logement, entretien, sécurité, lutte contre les comportements antisociaux, satisfaction des locataires). Les inspections, conduites tous les quatre ans, évaluent :

(i) la stratégie (évaluation des priorités à court et moyen terme du bailleur et de son approche stratégique pour offrir un bon rapport qualité-prix) ;
(ii) la structure (examen des structures de gouvernance, de la gestion financière et des risques associés) ;
(iii) les résultats de service (analyse de la qualité des logements, des réparations, de la conformité aux normes de santé et de sécurité, de la gestion des comportements nécessitant assistance) ;
(iv) la gestion des risques (évaluation de la capacité du bailleur à identifier et à gérer les risques) ;
(v) la transparence, l'influence et la responsabilité (examen de la manière dont le bailleur traite les locataires, collecte et utilise les informations sur la satisfaction des locataires, et gère les plaintes) ;
(vi) la résilience financière (analyse de la performance financière du bailleur, de ses niveaux d'endettement, de ses sources de liquidité et de ses coûts) ;

(vii) la gouvernance (évaluation du rôle du conseil d'administration dans la garantie de la réussite à long terme de l'organisation).

Le détail des critères d'évaluation est accessible ici. Ces inspections sont menées par des membres du personnel du RSH, bien que des experts externes puissent être engagés si nécessaire. Les résultats peuvent inclure des notations allant de C1 (conformité totale) à C4 (non-conformité majeure).

**Après le Brexit, le *Subsidy Control Act* 2022 établit un nouveau cadre pour les subventions publiques au Royaume-Uni, remplaçant le régime de l'UE.** Le logement social est concerné par ce cadre, étant qualifié de *Service of public economic interest* (SPEI). Ce cadre est supervisé par la *Subsidy Advice Unit* (SAU), créée au sein de la *Competition and Markets Authority* (CMA). Le rôle de la SAU est de conseiller les autorités publiques sur leurs décisions de subventions et de surveiller l'application de la loi, mais elle ne peut pas bloquer ni autoriser les aides. Contrairement à l'UE, où les aides publiques doivent souvent être préapprouvées par la Commission pour éviter toute surcompensation ou distorsion de concurrence, le Royaume-Uni post-Brexit permet aux autorités publiques de vérifier elles-mêmes la conformité des subventions. Seules certaines aides « particulièrement importantes » doivent être soumises à l'avis du SAU, mais cet avis reste non contraignant.[xxxiv]

Afin d'éviter un contrôle excessif pour des subventions de faible montant, les entreprises fournissant des services d'intérêt général peuvent recevoir des subventions sans que les règles de contrôle des aides ne s'appliquent si le total des aides reçues sur trois ans ne dépasse pas 725 000 £. Pour des aides ≤ 100 000 £, même les obligations de transparence sont limitées.[xxxv]

Q9/- ***Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social (préciser celles qui ont eu une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) ? Quelles sont celles qui ont visé en particulier la réponse aux crises Covid et inflationniste ?

1. Mesures avec finalité d'économie budgétaires

**Au cours des dix dernières années, le logement social au Royaume-Uni a été profondément impacté par une série de réformes législatives et réglementaires, souvent liées à des changements plus larges du système de protection sociale.** Les recherches du *UK Collaborative Centre for Housing Evidence* ont identifié les principales réformes ayant affecté les bailleurs de logements sociaux, en particulier cinq mesures clés avec des finalités d'économie budgétaire[xxxvi] :

(i) L'introduction de l'*Universal Credit* (UC), qui a fusionné six prestations sociales en une seule versée mensuellement au bénéficiaire. Introduit progressivement depuis 2013 et plus largement depuis 2017, il a eu pour effet d'augmenter le nombre d'arriérés de loyers ;

(ii) Le *Benefit Cap*, introduit en 2013, qui limite le montant total des aides sociales qu'un foyer peut recevoir, réduit en 2016 puis légèrement ré-augmenté en 2023. L'économie budgétaire était, en 2015, estimée à 300 M£/an sur la période 2017/18 et 480 M£/an pour 2020/21[xxxvii] ;

(iii) Le *Benefit Freeze*, à savoir le gel des allocations sociales entre 2016 et 2020 ;

(iv) Le *Size Criteria* (ou *Bedroom Tax*), introduit en 2013, réduit les aides au logement pour les locataires des logements sociaux avec des chambres inutilisées. Néanmoins, cette mesure a eu un impact limité sur les revenus des associations, compte tenu du nombre restreint de locataires concernés ;

(v) La réduction d'1 % des loyers sociaux, décidée en 2015 sur quatre ans (2016-2020), affectant la capacité des bailleurs à financer de nouveaux projets ou l'entretien du parc existant.

2. Mesures en réponse aux crises

**Après l'incendie tragique de la tour Grenfell en juin 2017, qui a causé la mort de 72 personnes, le gouvernement a publié le *Social Housing White Paper* en 2020, point de départ d'un rééquilibrage de**

**la relation entre résidents et bailleurs.** Il introduit une Charte pour les résidents du logement social, qui énonce les droits fondamentaux des locataires : sécurité dans le logement, traitement respectueux, accès à l'information sur la performance du bailleur, résolution rapide et équitable des plaintes, et possibilité de participer aux décisions concernant leur logement.

**La crise sanitaire a conduit à des adaptations réglementaires temporaires visant à assurer la résilience du parc social face à la crise**[xxxviii] :

(i) Extension des délais de permis de construire : Il était prévu que les logements financés par l'AHP commencent à être construits avant mars 2022, mais, en raison des perturbations dans le secteur de la construction, environ 53 000 nouveaux logements abordables ont été retardés. Le gouvernement a donc prolongé le programme jusqu'en mars 2023, permettant aux associations de logement et aux conseils locaux de commencer les travaux tout en conservant le financement public ;

(ii) Suspension des *In-Depth Assessments*, évaluations approfondies des bailleurs de logements sociaux par le régulateur, afin de réduire la pression administrative ;

(iii) Report de certaines obligations de reporting sur la valeur pour l'argent (*Value for Money*), pour éviter de surcharger les équipes ;

(iv) Mises en place de *Coronavirus Operational Response Surveys* pour suivre la continuité des services essentiels.

**Pour lutter contre la crise inflationniste, qui a réduit la capacité financière des bailleurs sociaux, le gouvernement réintroduit à partir d'avril 2026 une « *Social Rent Convergence* ».** Le mécanisme de *Social Rent convergence*, introduit en 2002 mais supprimé en 2015, vise à aligner progressivement les loyers des logements sociaux sur le *formula rent*, c'est-à-dire le niveau de loyer théorique calculé pour chaque logement lorsqu'il est attribué à un nouveau locataire. Actuellement, certains logements sociaux sont loués en dessous de ce niveau, ce qui crée des écarts importants dans la capacité des bailleurs à générer des revenus pour investir dans l'entretien et la construction de nouveaux logements. Les loyers des logements sociaux actuellement inférieurs au formula rent pourront ainsi être augmentés chaque année d'un montant supplémentaire, au-delà de CPI+1%, jusqu'à atteindre le *formula rent*.

3. Le plan *Five Steps to a Decade of Renewal*

**En juillet 2025, le gouvernement a publié son plan *Five Steps to a Decade of Renewal*[xxxix], qui pose les bases d'une décennie de transformation du logement social et abordable au Royaume-Uni.** L'objectif est double : (i) augmenter significativement l'offre de logements et (ii) améliorer durablement la qualité et la sécurité des habitations. Ce plan fait suite à l'annonce dans la *Spending Review* d'un investissement historique de 39 Md£ sur dix ans dans le logement social.

**Le premier axe du plan consiste à accroître fortement le financement public.** Le *Social and Affordable Homes Programme* (SAHP) 2026-2036 alloue 39 Md£ sur dix ans pour soutenir la construction à grande échelle de logements sociaux et abordables. L'objectif stratégique est de prioriser le *Social Rent*, avec au moins 60 % des nouvelles constructions pour cette catégorie, soit environ 180 000 logements sur dix ans.

**Le deuxième axe vise à renforcer la capacité financière du secteur.** Les associations et collectivités locales bénéficieront de la possibilité d'augmenter les loyers de *Social Rent* selon le mécanisme de convergence, d'accéder à plus de prêts à faible taux (2,5 Md£ sur la période de la *Spending Review*) et de recevoir des fonds pour la sécurité des bâtiments, notamment la suppression de revêtements dangereux. Ces mesures visent à redonner aux bailleurs sociaux la capacité d'investir à la fois dans la construction de nouveaux logements et dans l'entretien des logements existants.

**Le troisième axe concerne la mise en place d'un cadre réglementaire stable et efficace.** Les standards renforcés du *Regulator of Social Housing* imposent aux bailleurs un suivi précis de l'état des logements, un service de réparation réactif et un accès simplifié aux mécanismes de recours pour les locataires. Des initiatives comme *Awaab's Law*[xl], des normes de sécurité électrique, la modernisation du *Decent Homes Standard* et l'intégration de standards énergétiques minimaux (MEES) sont prévues pour garantir des logements sûrs, sains et économes en énergie.

**Le quatrième axe vise à relancer la construction par les conseils locaux.** Historiquement, ces derniers ont construit peu de logements au cours des dernières décennies. Le plan prévoit la révision des règles de *Right to Buy*, afin d'augmenter de manière significative la production de logements sociaux par les autorités locales.

**Enfin, le cinquième axe repose sur la collaboration avec l'ensemble du secteur pour construire à grande échelle.** Cela inclut le partenariat avec les associations, les investisseurs et les promoteurs, ainsi que l'utilisation des *Section 106 agreements* pour créer des logements abordables. Le gouvernement s'engage à travailler étroitement avec le secteur et avec les locataires pour fixer des ambitions communes et garantir que les besoins sociaux et locaux sont satisfaits, tout en encourageant l'innovation et la participation des habitants.

## NOTES DE FIN

[i] *Home Builders Federation, Examining UK housing stock in an international context*, 2023
[ii] *Housing affordability in England and Wales - Office for National Statistics*
[iii][iii] *OECD Affordable Housing Database*
[iv] *Financial Times* (2024), *How many homes does England really need to build?*
[v] La ceinture verte désigne dans le système de planification britannique une zone non-bâtie, aux abords d'une agglomération où l'urbanisation doit être limitée afin de maintenir un espace pour me développement de l'agriculture, des forêts et des loisirs de plein air. Le but principal de cette politique est d'empêcher l'étalement urbain. Elle couvre aujourd'hui 13 % du territoire de l'Angleterre.
[vi] Une *taskforce* sur le sujet a été créée en septembre 2024. Un premier rapport, qui doit détailler leur localisation et le calendrier, est attendu (il était annoncé pour l'été 2025 mais n'est à ce jour pas encore paru). Rapport intérimaire de la *New Towns Taskforce*, février 2025: *Building new towns for the future*
[vii] *House of Commons*, *Social rented housing in England: Past trends and prospects*, 2024
[viii] *Making housing affordable again*
[ix] *Renting social housing - GOV.UK Ethnicity facts and figures*
[x] Étude de l'Université *Heriot-Watt* (2018), pour la NHF et l'ONG *Crisis* ; *Housing, Communities and Local Government Select Committee* (2020) *; Affordable Housing Commission* (2020)
[xi] *Number of non-decent homes by tenure | The Health Foundation*, 2022
[xii] Les licences sont souvent utilisées dans le *Supported Housing*, où l'hébergement est lié à un programme de soins, de réinsertion ou de soutien social. La flexibilité est jugée nécessaire, puisque l'hébergement peut être plus temporaire ou conditionné à la participation au programme.
[xiii] Ce chiffre a été calculé à partir du nombre de nouveaux baux (252 000 en 2022/2023, CBP-8963.pdf p.37) par rapport au nombre total de logements sociaux (4,2 M)
[xiv] *House of Commons, Social rented housing in England: past trends and prospects* (2024), CBP-8963.pdf
[xv] *Right to buy: Past, present and future - House of Lords Library*
[xvi] *Research: The economic impact of building social housing - Shelter England*
[xvii] *London considers lowering affordable homes target to spur house building*
[xviii] Watling, S., Breach, A., (2023). *The housebuilding crisis. The UK's 4 million missing homes. Centre for cities.*
[xix] *Housing affordability in England and Wales - Office for National Statistics*
[xx] Dans son enquête annuelle publiée en novembre 2022, la *Federation of Master Builders* (*FMB*) note ainsi que le manque de terrains « *disponibles et viables* » et le système de planification représentent les premières difficultés pour 62 % et 60 % des constructeurs interrogés.
[xxi] *Mayor warns Government's Infrastructure Levy could massively reduce London's supply of new affordable homes | London City Hall ; 2024-07-11 - Brick By Brick Report - Single Spread.pdf*
[xxii] *Summary of the Social Housing Decarbonisation Fund statistics: September 2025* - GOV.UK
[xxiii] Ce chiffre prend en compte "Housing and community amenities" *Public spending statistics*: May 2025 - GOV.UK
[xxiv] Sachant que le PIB du Royaume-Uni est de 2850 Md£ *Gross Domestic Product at market prices: Current price: Seasonally adjusted £m - Office for National Statistics*
[xxv] Le SER n'a pas pu trouver ce chiffre et a donc effectué le calcul Soutiens au parc social - Montant des soutiens publics au logement
[xxvi] UK housing development spending 2025| Statista
[xxvii] Le SER n'a pas pu trouver ce chiffre et a donc calculé la part que représentent les soutiens au parc social au sein du des soutiens publics au logement
[xxviii] *Cost of living support: Living costs: bills, housing and health* - GOV.UK
[xxix] *Office for Budget Responsibility*, Welfare spending: universal credit - Office for Budget Responsibility
[xxx] *DWP benefits statistics: August 2023* - GOV.UK
[xxxi] *Estimates Day debate: The spending of the Department for Work and Pensions* - House of Commons Library
[xxxii] *S1/2023 Discretionary Housing Payment government contribution for English and Welsh local authorities for financial years ending March 2024 and March 2025* - GOV.UK
[xxxiii] *Housing associations reinvest record amounts into new and existing homes* - GOV.UK
[xxxiv] *The UK's Post-Brexit State Aid Regime: Overview of Draft Guidance on New UK Subsidy Advice Unit Published for Feedback | Thought Leadership | Baker Botts*
[xxxv] *Subsidy Control Act 2022*
[xxxvi] *UK Collaborative Centre for Housing Evidence*, 2018 welfare.pdf
[xxxvii] *House Of Commons, The Benefit Cap*, 2016
[xxxviii] *RSH statements on coronavirus (COVID-19) - GOV.UK*
[xxxix] *Delivering a decade of renewal for social and affordable housing* - GOV.UK

[xl] Awaab's Law est une législation britannique proposée pour renforcer la protection sanitaire des locataires dans le logement social, portant le nom d'Awaab Ishak, un enfant de deux ans décédé en 2020 des suites d'une exposition prolongée à la moisissure dans un logement social à Rochdale.

# ANNEXE IV.G

# Suède

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale
du Trésor

**Annexe IV.G**

Stockholm, le 22 septembre 2025

Ambassade de France en Suède
Service économique régional de Stockholm

# SUEDE

## ECI sur le logement social

### Q1/- Quel est le modèle de logement social adopté ? (nature du modèle, critères d'éligibilité, part de la population éligible, éventuels objectifs de mixité, etc.)

La Suède ne dispose pas d'un cadre comparable au modèle du logement social en France, avec d'un côté un secteur réglementé d'habitations à loyer modéré éligibles sur critères sociaux, et de l'autre un parc locatif dérégulé ou semi-régulé.

Le système suédois repose sur une offre de logements à prix régulé – accessible de manière universelle san critère de revenus ou sociaux (principe d'allocation en fonction du rang de positionnement sur les listes d'attente) – et d'aides au logement sur critères sociaux :

(i) un **système d'allocations-logement distribuées par l'Etat** (Agence SECU et Agence retraite) *et*

(ii) un **parc important de logements communaux** et, dans une moindre mesure, de fondations d'utilité publique (environ 800 000 logements, pour large majorité des appartements), lesquelles proposent par l'intermédiaire de sociétés de logement d'utilité publique (SLIG) des logements à loyer modéré et encadré, éligibles pour l'ensemble de la population selon une **logique « universelle », indépendamment de critères sociaux (il n'existe pas, en particulier, de plafond de revenus ou de patrimoine conditionnant l'accès à ces logements).**

### 1.1 L'offre de logements municipaux à loyer modéré

En Suède, le **droit à un logement décent** est protégé par la Constitution et impose au plan principiel aux municipalités la responsabilité de garantir à chacun l'accès au logement sans discrimination. Toutefois, en pratique, il implique que l'État doive s'efforcer de créer les conditions nécessaires à l'accès au logement, mais ne garantit pas à chaque individu la possibilité d'exiger un accès immédiat à un logement. Néanmoins, la loi sur l'action sociale impose que les municipalités soient tenues de fournir des logements équipés pour les personnes âgées, les handicapés, les demandeurs d'asile mineurs et les personnes sans-abris.
Par ailleurs, il n'existe **pas de mécanisme général de garantie des risques locatifs** (tels que la GLI ou VISALE en France). Les pratiques de cautions, de dépôts de garantie, de garanties bancaires, les paiements de loyers d'avance sont, dans l'ensemble, rares. Certains assureurs proposent néanmoins des assurances contre les loyers impayés, frais juridiques et dégradations locatives. Ainsi, il n'existe pas de dispositif public visant à sécuriser les bailleurs afin de les inciter à louer un logement à des populations dont les revenus sont limités ou instables.
Les loyers encadrés, système qui existe en Suède depuis le milieu des années 1930, sont fixés par des négociations menées chaque année entre les sociétés municipales de logement (SLIG) et les associations locales de locataires, selon des critères qui ne tiennent que très partiellement compte de la valeur de marché des biens.

La méthode utilisée s'appelle « le **principe de la valeur d'usage** » (*bruksvärdeprincipen*) et signifie que le loyer d'un logement est fixé en fonction du confort, de son emplacement, de son agencement, de son équipement et d'autres facteurs qui influent sur l'attractivité du logement. La base juridique de la valeur d'usage est réglementée par le chapitre 12 du Code foncier (*hyreslagen i Jordabalken*).

Les loyers du secteur privé doivent globalement s'aligner sur les loyers encadrés pour respecter la « Règle d'utilité générale » de 1968, mais en pratique, **il existe depuis quelques années une pondération entre les prix des loyers encadrés et les prix sur le marché locatif privé en fonction de la zone géographique** (l'écart étant plus ou moins important selon les zones et la tension immobilière, notamment entre les centre-ville des grandes métropoles et le reste du pays). Le mécanisme d'ajustement des loyers (publics comme privés) prévoit toutefois toujours une corrélation entre la hausse des loyers et la progression de l'indice général des prix. Ce sont les SLIG qui fixent la base de référence pour l'ensemble du parc locatif, public comme privé (l'Etat n'intervient donc pas dans le processus de réévaluation périodique des loyers).

**Les contrats de bail locatif sont généralement conclus pour une durée indéterminée et induisent une certaine rigidité et une illiquidité du parc encadré**. Sous réserve d'être à jour du versement du loyer et de respecter les conditions locatives contractuelles usuelles (nuisances, dégradation des lieux, règles de sous-location etc.), seul le locataire peut unilatéralement décider de mettre fin au contrat locatif.

Le bailleur se contente généralement de contrôler la situation professionnelle d'un locataire potentiel afin de s'assurer qu'il dispose de revenus réguliers. Dans certains cas, le bailleur consulte également la solvabilité du candidat à la location à travers les registres des sociétés de notoriété de crédits. De manière générale, les exigences des sociétés immobilières privées sont plus rigoureuses que celles des SLIG (bien qu'en théorie, les SLIG ne soient pas supposées faciliter davantage que des bailleurs privés l'accès au logement public[1]). En cas de non-paiement du loyer, il est relativement facile pour un propriétaire d'expulser son locataire (il n'existe, par exemple, **pas de trêve hivernale** (cette approche étant valable tant pour le parc public que privé).

**1.2 le système d'allocations-logement**

L'allocation-logement, en place depuis les années 1930, est financée intégralement par l'impôt perçu par l'Etat. Son montant est calculé sur la base de la taille du foyer, la surface du logement, les revenus du foyer et les frais de logement (loyer ou charges liées au logement en cas de copropriété, un propriétaire peut ainsi percevoir cette aide également si ses revenus sont très faibles). Il faut être résident et domicilié en Suède (inscrit au registre de la population en Suède) pour être éligible à cette allocation.

Environ 3% des ménages suédois (soit 150 000 ménages) y sont éligibles, selon l'Agence SECU (*Försäkringskassan*) et près de 15% des retraités (19% des femmes et environ 10% des hommes), selon l'Agence des retraites (*Pensionsmyndigheten*). Le coût de ces aides publiques représente environ 1,6 Md€, soit près de 0,3% du PIB. Près de 80% de ces aides concernent les retraités et 20% les familles et jeunes. *Pour plus de détails sur le niveau des aides en fonction du foyer et de la situation familiales des retraités, cf. réponses Q6.*

Une décision relative à l'octroi d'une aide au logement est valable pendant 12 mois maximum et renouvelable chaque année. Si un bénéficiaire ne remplit plus les conditions pour bénéficier de cette aide et n'a pas signalé son changement de situation aux pouvoirs publics, il est tenu de rembourser les montants perçus. Cela arrive à un grand nombre de personnes (près 40% des bénéficiaires).

[1] Une étude publiée en mai 2025 dans la revue « *International Journal of Housing policy* » relève à ce titre que « la compétitivité accrue incite les sociétés immobilières municipales à exclure davantage les ménages à faibles revenus en restreignant les conditions d'accès, c'est-à-dire en imposant des restrictions qui déterminent qui est éligible pour signer un contrat de location pour un appartement ». Le même auteur souligne, dans une autre étude de 2024, qu'il existe en Suède une contradiction dans le principe de « double sélectivité », où, d'une part, le logement public s'est tourné vers les ménages aisés en imposant des conditions strictes aux nouveaux locataires et en proposant des logements neufs coûteux ; et, d'autre part, une marginalisation croissante, ce qui signifie que le secteur du logement public est de plus en plus la seule option pour les ménages à faibles revenus qui n'ont pas accès à d'autres types de logement ».

**Q2/- Comment s'organise la gouvernance nationale et locale de la politique du logement social ? La répartition des compétences est-elle source de débats ?**

Comme indiqué ci-avant, la gouvernance nationale passe par l'Etat pour les allocations-logement et par les communes pour l'offre de logements à loyers encadrés et modérés (SLIG).

Si la répartition des compétences entre Etats et communes n'est pas une source de débat, la nécessité d'assouplir l'encadrement rigide des loyers est un sujet régulier de débat politique (l'accès aux logements à prix régulés étant difficile pour les nouveaux entrants dans un contexte où l'octroi se fait sur le principe de listes d'attentes et sur le principe d'une occupation sans limite de durée par les bénéficiaires de ces logements).

Les partis de gauche préconisent régulièrement de réviser le modèle existant afin de mettre à disposition des ménages les plus modestes un parc de logement sociaux, sur le modèle existant en France, tandis que les partis de droite prônent une libéralisation totale du marché locatif, sans qu'aucune réforme de fond n'ait été menée à ce jour. **La question de l'accès au logement dans les grandes agglomérations est particulièrement sensible, notamment pour les jeunes actifs du fait de l'illiquidité du parc régulé, mais aucune réforme ne se dessine dans un horizon proche en raison de la sensibilité politique du sujet.**

**Q3/- Quelles sont les caractéristiques de la demande ? (volume et grandes dynamiques de la demande, caractéristiques sociales, taux d'effort moyen social/privé, disparités territoriales, part de demandes non satisfaites, délais moyens des listes d'attente, éventuels dispositifs de priorisation, etc.)**

Une forte caractéristique de la demande est que **la Suède a le plus grand nombre de ménages composés d'une seule personne dans toute l'UE,** selon l'Office suédois des statistiques (SCB). Selon les données **près d'une personne sur cinq vit seule** (19,4 % en 2023 contre 17,8 % en 2013). La proportion de ménages composés d'une seule personne est encore plus élevée dans les zones densément peuplées telles que Stockholm et Göteborg, ce qui réduit d'autant l'accès aux logements. Le niveau relativement modéré des loyers permet aussi à de nombreux ménages composés d'une seule personne de vivre dans des appartements relativement grands par rapport à leurs besoins réels.

Il existe environ 300 SLIG dans le pays (pour 290 communes) détenant plus de 800 000 logements (soit 40% du parc locatif). Le marché locatifs suédois est marqué par une **inadéquation structurelle entre l'offre et la demande, dans le secteur public comme privé,** visant en premier lieu les principales agglomérations du pays (Stockholm, Göteborg, Malmö et les deux grandes villes universitaires Uppsala et Lund). A contrario, il y a une surabondance de logements locatifs dans certaines régions peu peuplées, notamment dans le nord du pays. La construction d'appartements à loyer modérés/régulés n'est pas très rentable pour le maître d'œuvre. Ces derniers préfèrent ainsi construire des copropriétés qu'ils peuvent ensuite vendre librement au prix du marché.

**Conséquence de cette situation de déséquilibre,** dans les grandes agglomérations et villes universitaires, l'accès aux logements municipaux à loyers encadrés repose sur un système de queue avec **des listes d'attente de 10 ans en moyenne pour la capitale (plus de 15 ans pour les quartiers attractifs du centre-ville),** mais avec un ordre de priorité qui ne tient que partiellement compte des conditions sociales des demandeurs (taille de foyer notamment, et pour les familles avec enfant).

A noter enfin, que **le marché régulé n'est ainsi pas disponible pour les expatriés qui doivent rechercher des contrats de sous-location (« deuxième main »).** Il s'agit là d'un marché non-régulé avec des baux à durée déterminée et des garanties faibles pour le locataire (**durée des baux généralement limitée à 1 an renouvelable pour les appartements** et 4 ans pour les maisons). **L'offre de logements sur ce marché est limitée, les niveaux des loyers sont élevés (en comparaison avec le marché locatif régulé), les préavis sont courts et le *turnover* des expatriés très élevé.**

**Q4/- Quelles sont les caractéristiques du parc ? (volume et grandes dynamiques de l'offre de logement social, ancienneté et état du parc, modalités de fixation des loyers et de la durée du bail,**

**éventuels surloyers, écart de loyer parc social/parc privé, disparités territoriales, place du logement intermédiaire le cas échéant.)**

Au 31 décembre 2024, le parc total de logements en Suède s'élevait à près de 5,3 millions de logements[2] pour une population de 10,5 millions d'habitants, selon l'Office suédois des statistiques (SCB). **Le parc était pour 41% composé de maisons individuelles, 57% d'appartements (58% de location et 42% de copropriété) et 2% d'autres biens**. Les appartements locatifs dominent dans 261 des 290 communes du pays, alors que les copropriétés sont souvent plus nombreuses dans les grandes agglomérations telles que Stockholm et dans les agglomérations périphériques aisées de la capitale. Les maisons individuelles sont, dans 90% des cas, détenus par des personnes physiques, dans 5% des cas par de copropriétés, dans 3% des cas par des SLIG et dans 2% des cas par des sociétés anonymes. En termes de répartition, 42% des appartements sont détenus dans le cadre de copropriétés, 26% par des SLIG, 24% par des sociétés anonymes et le solde par des personnes physiques ou morales (autre statut que SA). Le type d'appartement le plus fréquent dans les immeubles collectifs est le 2 pièces-cuisine, suivi du 3 pièces-cuisine. Ces deux types d'appartements représentent 68 % du parc immobilier dans les immeubles collectifs. La superficie moyenne d'un appartement dans un immeuble collectif est de 67 $m^2$, tandis que celle d'une maison individuelle est de 122 $m^2$.

La planification urbaine et de construction relève de décisions politiques locales (les élus locaux nomment le conseil d'administration des SLIG, *Cf. réponses Q8 pour plus de détails*), sans intervention de l'Etat, qui ne peut pas imposer aux conseils municipaux de construire des logements à loyers encadrés (outre le fait qu'il n'existe pas à proprement parler de « logements sociaux » en Suède, il n'existe pas non plus de dispositions légales comparables à la loi SRU française).

*Pour la question relative aux modalités de fixation des loyers, se référer à la Q1.*

Les tableaux ci-après ne sont pas directement applicables au système suédois. Les données agrégées figurant dans les tableaux 1 et 2 ci-avant portent sur le parc communal (SLIG), lequel ne s'assimile pas au modèle de fonctionnement du parc social en France.

**Tableau 1 : Caractéristiques du parc résidentiel (2024)**

| Propriété ( %) | Location – parc privé ( %) | Location – parc social ( %) |
|---|---|---|
| 66% | 18% | n/a<br>(environ 16% du total des logements est détenu par des SLIG) |

*Sources : SCB (au 31/12/2024)*

**Tableau 2 : Caractéristiques du parc social (2024)**

| Taux de rotation du parc social (2014) | Taux de rotation du parc social (2024) | Nombre d'occupants (2024) | Nombre de logements (2024) | Évolution de la construction (2000-2024) | Évolution de la construction (2020-2024) |
|---|---|---|---|---|---|
| n/a | n/a | environ 2M | 800 000 | nd | nd |

*Source : SCB*

**Q5/- Quelles sont les dynamiques de production, rénovation et démolition du parc ? (volumes annuels de construction neuve, de rénovation et de démolition, objectifs nationaux ou locaux de construction, éventuels outils de contractualisation bailleurs/pouvoirs publics pour atteindre ces objectifs, rôle du secteur privé dans la production de logements sociaux, etc.)**

[2] https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-bebyggelse-och-mark/bostader-och boende/bostadsbestand/pong/statistiknyhet/bostadsbestandet-31-december-2024/

Pour les SLIG (logements communaux), c'est le conseil d'administration, nommé par le conseil municipal, qui détermine les objectifs de construction et de rénovation, lesquels peuvent varier sensiblement d'une municipalité à l'autre. Il n'existe pas de cible nationale de construction de logements communaux.
Au regard des caractéristiques du marché locatif suédois (absence de parc social en tant que tel), il n'existe pas d'obligation de production de logements sociaux par les acteurs privés.

**Q6/- ***Comment se décomposent les financements publics en faveur du logement social ? (volumes financiers en faveur du logement en général et du logement social, grandes dynamiques, décomposition (aides budgétaires, fiscales, avantages de taux, et aides à la pierre, à la personne, à l'accession, décote de foncier public, etc.)**

*Cf. réponses Q1.* Les financements des aides logement pour les familles et jeunes adultes et du « supplément logement » pour les retraités sont intégralement financés par les impôts que perçoivent l'Etat.
Dans la mesure ou une large part de la politique de construction de nouveaux logements publics et de la planification urbaine relève des communes (plan local d'urbanisme, SLIG …), les moyens alloués dans le budget de l'Etat sont relativement faibles. **Les financements publics prévus dans le domaine de dépense afférent à l'aménagement du territoire, aux logements et à la construction, représentent 550M€** dans la loi de finances pour 2024 (0,45% des dépenses de l'Etat). Ce secteur de dépense comprend notamment le financement de l'Agence du logement (*Boverket*), des aides pour accélérer l'efficience énergétique des logements, des aides à l'investissement pour la construction de logement pour étudiants, etc.
Si l'on rajoute les **allocations-logement à hauteur de 1,6Md€** (domaines de dépense « Sécurité financière pour les familles et les enfants ») et « sécurité financière pendant la vieillesse »), **le budget total de soutien public au logement atteint un peu plus de 2 Mds€, soit 1,8% des dépenses du budget 2024 (env. 0,35% du PIB).**
*Les deux tableaux ci-après ne sont pas directement applicables au système suédois.*

**Tableau 3 : Soutiens publics au logement (2024)**

| Montant des soutiens publics au logement | Part du PIB consacrée au logement ( %) | Soutiens au parc privé | Soutiens au parc social | Part des soutiens au parc social relativement au total ( %) |
|---|---|---|---|---|
| 2 Md€ | 0,35 | 550 M€ | n/a | n/a |

*Source : ministère des finances*

**Tableau 4 : Soutiens publics en faveur de l'offre de logement social (2024)- *Typologie non pertinente pour la Suède***

| Nom du dispositif de soutien | Nature | Coût | Nombre de bénéficiaires | Part dans le montant total des dépenses en faveur du logement social |
|---|---|---|---|---|
| n/a | n/a | n/a | n/a | n/a |

**Q6-a/- Présentation synthétique des dispositifs d'aides personnelles au logement (public cible, forme de l'allocation, conditions d'attribution, montant total et moyen, etc.).**

**L'octroi d'une allocation-logement est conditionné à des critères spécifiques qui varient selon la nature du foyer (famille avec ou sans enfant, majeurs ou mineurs, etc.).** Environ 83 % des 150 000 ménages bénéficiaires de ces aides sont des familles avec enfants et 17% des jeunes adultes sans enfant. Parmi les ménages bénéficiaires ayant des enfants, 77% étaient composés de foyers monoparentaux (mère ou père vivant seul(e) élevant un ou plusieurs enfants).

Un jeune adulte peut, s'il remplit les conditions requises, percevoir au maximum 1 300 SEK par mois, soit 120€ en aide-logement (montant non imposable), une famille avec un enfant 3 400 SEK (310€), avec deux enfants 4 200 SEK (380€) ou avec 3 enfants ou plus 5 200 SEK (470€). **En 2023, les familles avec enfants bénéficiaires de cette aide ont reçu en moyenne 260€, alors que la moyenne pour les jeunes adultes était de 87 €.** Pour percevoir le maximum, les revenus annuels d'une famille ne doivent pas dépasser 150 000 SEK (14 000€) ou 87 000 SEK (8 000€) pour un jeune de moins de 29 ans. Une personne bénéficiant d'une allocation d'activité ou de maladie peut cumuler ces aides avec une allocation logement. Dans tous ces cas, c'est l'agence de la Sécurité sociale (*Försäkringskassan*) qui est compétente. En outre, les personnes retraitées avec une pension modeste peuvent solliciter un « supplément logement » (*pensionstillägg*) auprès de l'agence nationale des retraites (*Pensionsmyndigheten*). Le montant dépend du coût du logement, de la situation familiale (célibataire ou en couple), des revenus et du patrimoine. L'allocation logement maximale pour une personne célibataire à la retraite est de 7 290 SEK par mois, soit 660€ (montant non imposable) et de 3 645 SEK (330€) pour une personne vivant en couple.

**Q6-b/- Présentation synthétique des soutiens à la production de logement social (soutiens à la production et à la rénovation, évolution des coûts de revient des opérations de logement social. Si possible, à des fins de comparaison social/privé, évolution des coûts de revient et subventions à destination des opérations privées).**

Non adapté au contexte suédois. La Suède ne dispose pas d'un secteur réglementé du logement social. *Cf. réponses Q1.*

**Q7/- Quel est la situation financière d'ensemble du marché du logement social et de ses acteurs ? Y a-t-il un encadrement national des modèles économiques des bailleurs sociaux ? Quelles sont les pratiques en termes de regroupement de bailleurs et de ventes ?**

Non adapté au contexte suédois. La Suède ne dispose pas d'un secteur réglementé du logement social. *Cf. réponses Q1.*

**Q8/- ***Le logement social fait-il l'objet de contrôle indépendant ou d'audit (équivalent à l'ANCOLS en France) ? Le contrôle de l'absence de surcompensation à l'égard du régime de SIEG a-t-il fait l'objet d'une jurisprudence nationale ou européenne ?**

Il n'existe pas de logements sociaux selon la définition française, mais **chaque SLIG doit publier un rapport annuel qui est, par la suite, audité par un acteur privé indépendant** sur la base des textes de la loi communale (*Kommunallagen*) et de la loi régissant les sociétés anonymes (*aktiebolagslagen*). A titre d'exemple, les trois principales SLIG de Stockholm (*Familjebostäder*, *Svenska Bostäder* et *Stockholmshem*) sont auditées par EY.

En outre, **les SLIG font également l'objet d'un contrôle du conseil municipal dont elles dépendent** dans le cadre des résolutions d'actionnaires, et de la présentation du budget. La commune a ainsi la possibilité d'influencer la société de logement publique en ce qui concerne différents objectifs communaux en matière de politique du logement. Il peut s'agir de la construction de logements, de la gestion, de la rénovation, de différents types d'objectifs de durabilité et de la politique de la société en matière de location.

Selon nos interlocuteurs locaux, le régime de SIEG ne s'applique pas au régime suédois.

**Q9/- ***Quelles sont les principales réformes mises en œuvre au cours des 10 dernières années dans le champ du logement social (préciser celles qui ont eu une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) ? Quelles sont celles qui ont visé en particulier la réponse aux crises Covid et inflationniste ?**

Il n'y a pas eu de réformes récentes visant à introduire un modèle de logement social en Suède. Il est à noter, en outre, que les aides publiques à l'investissement pour la construction de logements locatifs et de logements étudiants, introduites en 2018, ont été supprimée en 2022. Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune aide directe de l'Etat à la construction de logements publics.

**Q10/- Quelles sont les mesures prises au cours des 6 dernières années (en précisant celles qui ont une finalité d'économie budgétaire, avec le montant visé) en matière d'aide personnelle au logement ?**

**Les dernières mesures importantes prises remontent à 1997 et se sont traduites par un durcissement du calcul des revenus des ménages sur lesquels est basé le montant de l'allocation-logement.** Le durcissement des conditions d'accès implique que les aides attribuées sont, en valeur, quasi-inchangées depuis 20 ans (non indexées sur l'inflation). Parallèlement, le nombre de bénéficiaires des aides logements (familles et jeunes) concerne actuellement 150 000 ménages contre 220 000 en 2018, soit une baisse de 32% (durcissement des conditions d'accès et plus de contrôles). Depuis 2010, les aides logements en faveur des retraités sont versées par l'agence nationale des retraites (*Pensionsmyndigheten*) et non par l'agence de la SECU (*Försäkringskassan*) comme pour les allocations-logements aux familles et jeunes adultes. Ces deux agences nationales sont sous tutelle du ministère de la Santé et des Affaires Sociales (*Socialdepartementet*). Par ailleurs, la tutelle du ministère est distante (attribution de budget et d'une lettre annuelle de mission/cadrage) et la marge de manœuvre des deux agences est, en conséquence, très importante.

# ANNEXE V

## Diaporama de restitution

GOUVERNEMENT

*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL – RESTITUTION

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

# Périmètre de la mission

**Dans le périmètre :**

- Tous les logements sociaux de France métropolitaine gérés par des bailleurs sociaux
- Toutes les aides publiques concourant au modèle économique du logement social :
  - Aides aux bailleurs : subventions, avantages fiscaux, avantages de taux
  - Aides à la demande : APL

**Interactions avec le périmètre :**

- Parc locatif privé
- Accession sociale à la propriété
- Poursuite des politiques de rénovation urbaine

**Hors périmètre :**

- Outre-mer

# La commande demande une *« rationalisation et une mise en cohérence de l'effort financier porté par la puissance publique en faveur du logement social »*

## Dégager une contribution au redressement des finances publiques

- **3 scénarios d'économies** de 1, 2 et 3 Md€ demandés par le cabinet du PM

- Assiette :
  - Toutes les aides publiques concourant au modèle économique du logement social
  - Aides budgétaires, fiscales, ou avantages liés aux prêts sur fonds d'épargne
  - Toutes APU (Etat, CGLLS, Caisse des dépôts et consignations, collectivités territoriales, Action logement services *via* une partie de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC))

→ **14,8 Md€**

## Examiner plusieurs enjeux

- Évaluation de la **situation financière** des bailleurs et de leurs besoins d'investissement

- Évaluation des **regroupements** de bailleurs faisant suite à la loi ELAN

- Analyse des mécanismes de **péréquation** des bailleurs (CGLLS, FNAP)

- Étude des enjeux de **gouvernance, de contrôle et de régulation du secteur** (SIEG, ANCOLS)

→ Outre ces enjeux listés par la lettre de mission, **la mission s'est interrogée sur le bon fonctionnement de la politique du logement social**

# 1. Les enjeux du logement social

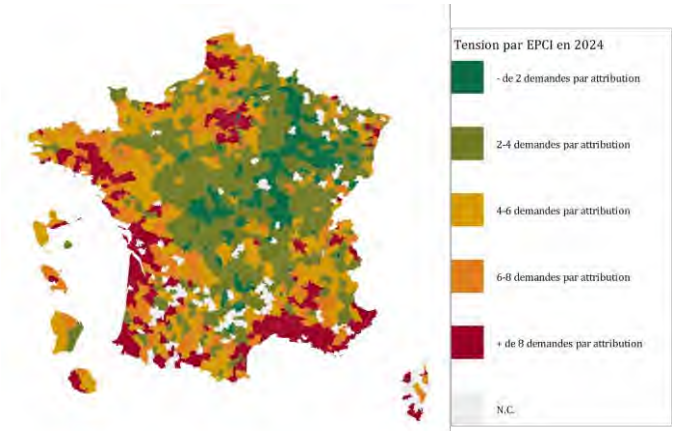
# Des besoins de logements en croissance et différenciés

## La croissance du parc de résidences principales est nécessaire à court terme

- 31 M de résidences principales
- Des besoins de logements supplémentaires en particulier sur la période 2020-2030 (croissance démographique, vieillissement, poursuite de la décohabitation)
- Une croissance concentrée géographiquement : 49 % des nouveaux ménages entre 2030-2050 seraient répartis sur 6 % des zones d'emploi (30% des ménages en 2020)
- À structure constante de soutiens publics et de réglementation, le logement privé n'apparaît pas en mesure de prendre le relais si la part du parc social était amenée à diminuer.

## Ces besoins accentuent la tension entre l'offre et la demande, de façon polarisée

Tension entre les demandes et les attributions de logements sociaux par EPCI (2024)




→ Le zonage 123, utilisé pour l'APL et pour les loyers PLAI/PLUS, reflète très imparfaitement cette tension.

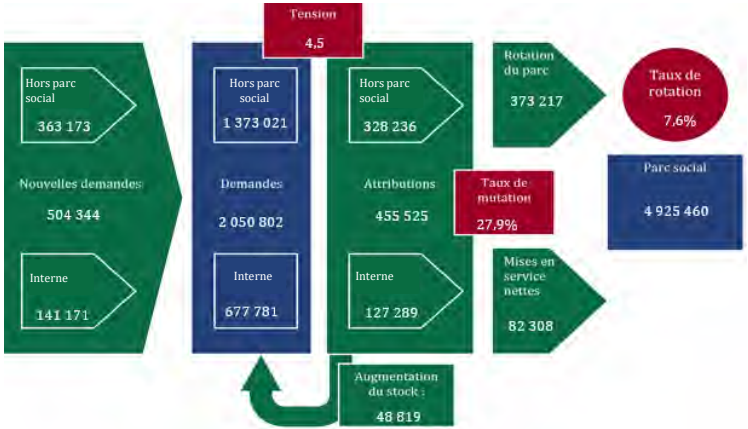
## Le parc social, qui concerne un logement sur 6, va devoir s'adapter

- Le logement social héberge 16 % des ménages
- Les évolutions démographiques et géographiques de la demande poussent le parc à s'adapter :
  - ➡ 51 % de demande de T1 et T2 alors qu'ils représentent 28 % du parc
  - ➡ croissance vers les métropoles et les façades littorales
  - ➡ Pauvreté des demandeurs (2/3 éligibles PLAI), alors que la proportion de locataires payant un loyer inférieur au plafond APL diminue

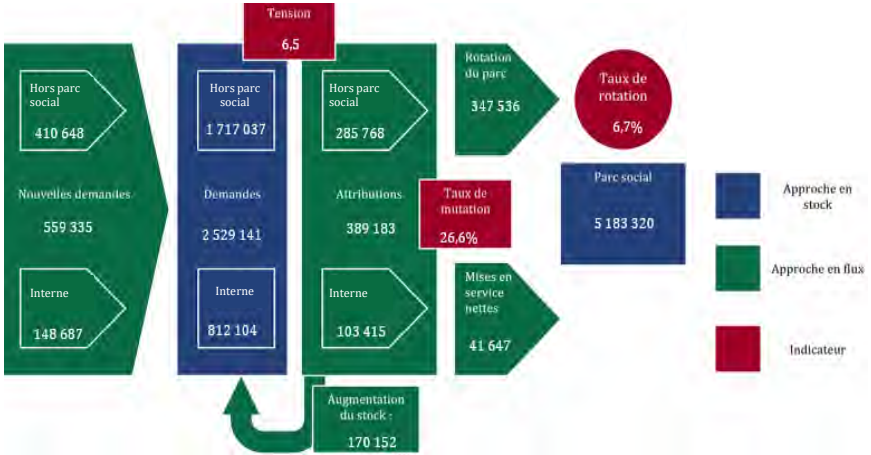
**→ La tension entre l'offre et la demande créée un déséquilibre des marchés locaux du logement, qui met sous pression le parc social**

# La demande de logement social s'accroît alors que la mobilité dans et hors du parc social diminue

**En 2018**




**En 2023**




**Cette situation est en partie causée par la situation du parc privé :**
- Renchérissement de l'accession à la propriété
- Raréfaction de l'offre locative privée, plusieurs facteurs affectant sa rentabilité et sa disponibilité

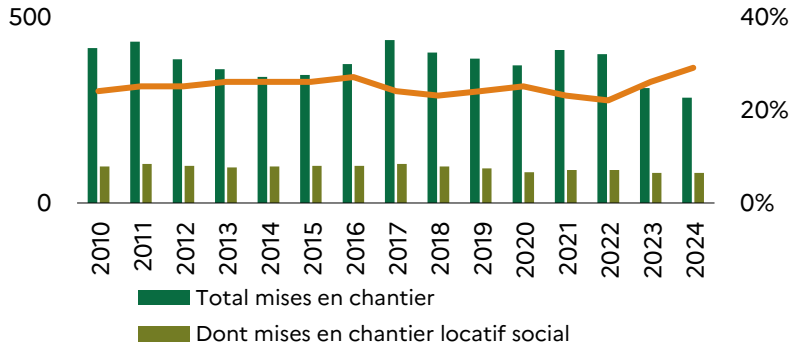
En outre, **les revenus des ménages du parc social croissent moins vite que ceux du parc privé**, ce qui défavorise les parcours résidentiels hors du parc social

# Les bailleurs sont face à des arbitrages d'investissement entre la production et la rénovation

## La production neuve sociale s'est montrée résiliente relativement à la dégradation du marché de l'immobilier

- Le parc social représente 1 résidence principale sur 6, mais 25 % des mises en chantier depuis 2020
- Le nombre d'agréments a baissé de 20 % depuis 2019, mais moins que la production privée
- Les bailleurs sociaux ont soutenu les promoteurs en difficulté en 2023 et 2024 par des plans de rachat

## Part des logements sociaux parmi les mises en chantier (en % et en milliers de logements)




## Les bailleurs font face à des besoins en rénovation, quoique la qualité énergétique de leur parc soit meilleure que celle du parc privé

- Loi climat résilience → rénovation des étiquettes E, F, G de manière échelonnée à horizon 2034
- Cela concerne 23 % du parc social (8 % de F & G, 15 % de E)
- Dans le parc privé, la proportion de E, F, G est de 38 %

## Les coûts de construction et de rénovation ont augmenté avec l'inflation, plus rapidement que les loyers

- Le prix de revient moyen par logement produit a augmenté de 25 % entre 2019 et 2025, avec une accélération depuis 2022, pour atteindre 184 k€
- Dans le même temps, les loyers ont augmenté de 9 %

# 2. Les finances du logement social

# Le modèle économique du logement social est conçu pour être résilient

**Le modèle est fondé sur la mobilisation de l'épargne des Français, transformée en prêts de très long terme, offrant la capacité à faire des loyers bas …**

**La résilience du secteur** est assurée par :

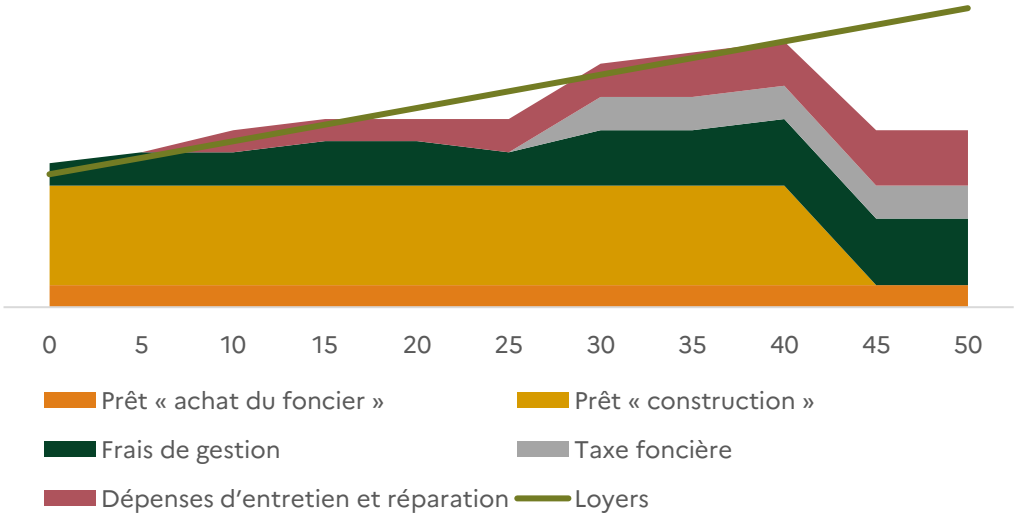
- des opérations de construction neuve structurée pour être à l'équilibre ;
- des loyers (21 Md€ en 2023) indexés sur l'IRL et solvabilisés par les APL ;
- un emprunt sur fonds d'épargne ;
- une sécurisation et péréquation entre bailleurs.

**L'expansion du secteur** est permise par :

- l'excédent dégagé par les loyers. La ponction des loyers via la RLS questionne ce modèle ;
- une limitation des dividendes ;
- l'apport d'argent public au secteur (subventions et PEEC).

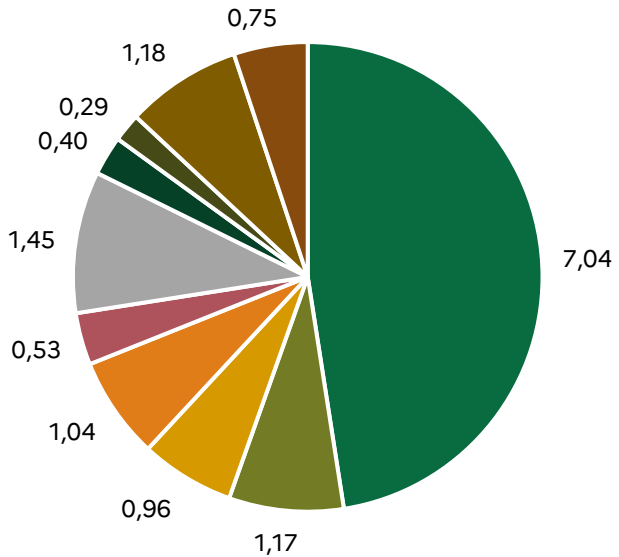
Les loyers bas du parc social permettent d'apporter aux locataires **un équivalent-subvention de 13,1 Md€** par rapport à des loyers privés.

**… loyers qui dégagent des ressources à investir, une fois l'opération amortie *(schéma théorique)***




*Source : Banque des Territoires (2024).*

# Les dépenses publiques en faveur du logement social et de ses occupants soutiennent son modèle économique à hauteur de 14,8 Md€ en 2024




- APL
- Avantages tirés des prêts sur fonds d'épargne
- Taux réduits de TVA - part État
- Taux réduits de TVA - part collectivités
- Exonérations, dégrèvements et abattement de TFPB - part État
- Exonérations, dégrèvements et abattement de TFPB - part collectivités
- Exonération d'IS
- Subventions du FNAP
- Subventions des collectivités territoriales
- Soutiens PEEC (hors FNAP)

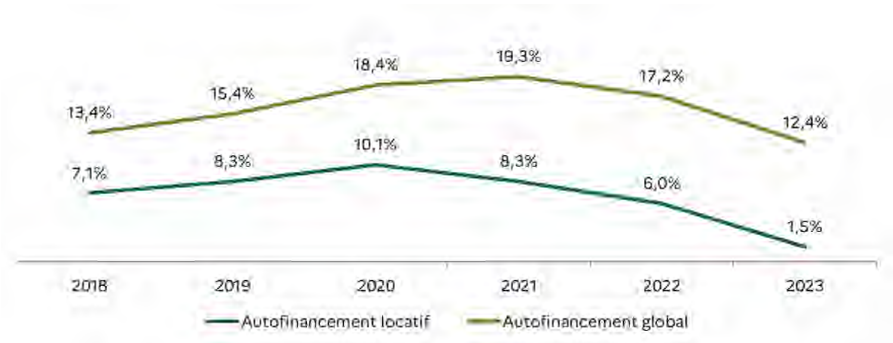
**Provenance des fonds :**
- 8,9 Md€ à la charge de l'État
- 3,7 Md€ à la charge des collectivités territoriales
- 1,2 Md€ à la charge de la Caisse des dépôts
- 0,8 Md€ à la charge d'ALS
- 0,3 Md€ à la charge du FNAP

**Destination des fonds :**
- 7,8 Md€ en soutien des bailleurs (7,1 Md€ pour l'investissement, 0,4 Md€ d'exonération d'IS, 0,3 Md€ d'abattement de TFPB dans les QPV)
- 7,0 Md€ en soutien des locataires (APL*)

* La mise à contribution des bailleurs sociaux par le biais de la RLS (1,1 Md€ en 2025) a permis de diminuer les APL de façon neutre pour les locataires.

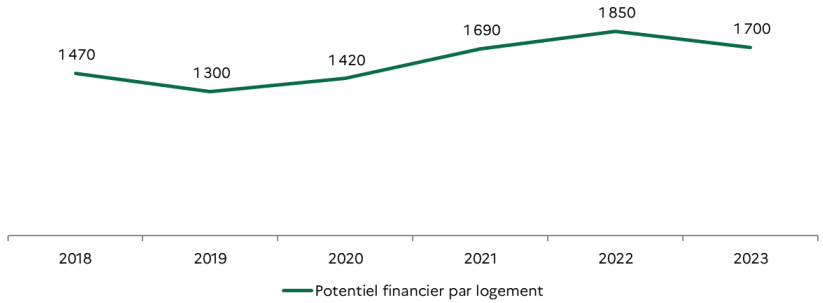
# Les bailleurs bénéficient d'une situation financière solide bien que fortement affectée par la hausse conjoncturelle du taux du livret A. Toutefois, leurs finances ne leur permettront pas d'atteindre les objectifs de production et rénovation

**Malgré les chocs antérieurs, la dégradation des comptes des bailleurs est récente, en lien avec la hausse du taux du livret A**




*Unité : en % des loyers. Note : 16 % des bailleurs sont en difficulté financière en 2023 (7 % en 2022)*

**Les bailleurs disposent de ressources mobilisables pour investir, avec un potentiel financier par logement qui reste élevé**




*Unité : en € / logement*

**Les capacités d'investissement des bailleurs sont inégalement réparties et pas nécessairement dans les zones où les besoins d'investissement sont les plus importants**. En outre, les bailleurs doivent faire face à **des objectifs importants de rénovation** (Climat résilience, SNBC) **et de production** pour loger le surcroît de ménages.

Selon les projections du scénario central de la BDT, ils seraient en mesure d'accroître leur parc de 60 000 logements par an sur 2025-2030 (et 58 000 logements / an sur 2031-2063) et de rénover 60 % de leur parc conformément à la SNBC à horizon 2050. Cela doit être mis en regard de :

- la démographie, qui restera dynamique jusqu'en 2030 (+ 200 000 ménages / an) et moins par la suite (+92 000 ménages / an)
- des autres besoins en logements (résorption du mal-logement, estimé entre 1,3 et 1,5 million de logements)

# 3. Les scénarios d’économies

# La mission a documenté une répartition de l'effort d'économies entre les bailleurs sociaux, les locataires à revenus moyens ou élevés et la PEEC

**Commande :** Documenter entre 1 et 3 Md€ d'économies

**Bailleurs sociaux :**

- Situation financière d'ensemble solide, mais hétérogène selon les bailleurs
- Rôle moteur dans la production et la rénovation de logements
- Besoin de renforcer les incitations des bailleurs au logement des ménages précaires

**Locataires à revenus moyens ou élevés :**

- Les APL sont déjà ciblées à plus de 85 % sur les 20 % des ménages les plus pauvres
- Les locataires du parc social à revenus moyens à élevés bénéficient d'un faible taux d'effort du fait des loyers bas du parc social. Le SLS, qui vise à les faire contribuer davantage, concerne un nombre limité de locataires (2 %), pour un montant unitaire modeste, ce qui se traduit par un rendement faible (141 M€ en 2024)

**PEEC :**

- Prélèvement obligatoire visant à assurer le lien entre l'emploi et le logement des salariés
- Total des emplois : 3,3 Md€ en 2024, dont 0,75 Md€ destinés aux bailleurs sociaux (hors ANRU). L'intérêt public de ces emplois est inégal
- Convention quinquennale déséquilibrée (déficit prévisionnel de 584 M€ sur 2025-2027)
- L'endettement 2019-2024 (7,7 Md€) préempte les emplois futurs de la PEEC

À moyen terme et à structure constante de soutiens publics et de réglementation, **le logement privé n'apparaît pas en mesure de prendre le relais du parc social si celui-ci était amené à diminuer.** La mission en a tenu compte dans ses recommandations d'économies

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

IGEDD INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGF INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

# Synthèse des scénarios

| | *Scénario 1 – « coups partis » et suppression des doublons* | *Scénario 2 – mise à contribution des ménages à revenus moyens et élevés* | *Scénario 3 – transformation du modèle économique des bailleurs* |
|---|---|---|---|
| **Bailleurs sociaux** | **300 M€ :** Rétablissement de la contribution de la CGLLS au FNAP à 375 M€ au lieu de 75 M€, et de la formule initiale de la modulation RLS | **300 M€ :** Reprise scénario 1 | **1,3 Md€ à 1,7 Md€ :** Reprise scénario 2 – 300 M€ ; Suppression exonération d'IS – 400 M€ ; Développement de la vente (+15 000 logements/an) – 314 M€ ; Passage de la TVA sur la production à 20% (LLI) voire 10% (LLS) – 335 à 658 M€ |
| **Ménages aux revenus moyens et élevés** | **200 M€ :** Suppression des aides personnelles au logement des étudiants étrangers extra-communautaires non boursiers | **925 M€ :** Reprise scénario 1 – 200 M€ ; Révision du supplément de loyer de solidarité (SLS) – 600 M€ ; Suppression des APL des étudiants rattachés aux foyers D9/D10 – 125 M€ | **925 M€ :** Reprise scénario 2 |
| **Bénéficiaires de la PEEC** | **435 M€ :** Réorientation des prêts de la PEEC aux bailleurs sociaux et au LLI, en direction du FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS | **623 M€ :** Reprise scénario 1 – 435 M€ ; Réorientation de 50 % des prêts accession-travaux de la PEEC, vers le FNAL ou en remboursement de la dette contractée par ALS – 188 M€ | **623 M€ :** Reprise scénario 2 |
| | **1 Md€** | **2 Md€** | **3 Md€** |

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

IGEDD INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGF INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

# Économies sur les bailleurs sociaux : 1,3 Md€ à 1,7 Md€

| Économie | Argumentaire | Impact budgétaire | Risques potentiels | Modalités de mise en œuvre et d'accompagnement |
|---|---|---|---|---|
| **Retour de la contribution CGLLS au FNAP à 375M€**<br>*Scénario 1* | - Les bailleurs concernés par l'allègement de cotisations sont ceux dont les locataires sont relativement moins modestes<br>- Impasse de financement du FNAP à horizon 2026 | 300 M€ de gains<br><br>Si fléchage vers FNAP, pas d'économie nette | Redistribution de l'autofinancement des bailleurs<br>Les fonds alloués par les bailleurs au FNAP via la CGLLS minorent les fonds propres | Pas besoin de texte positif (sauf si orientation des fonds vers un autre usage que le FNAP)<br>Révision de la formule des cotisations CGLLS vers davantage de péréquation |
| **Suppression de l'exonération d'IS**<br>*Scénario 3* | L'exonération d'IS bénéficie principalement aux bailleurs sociaux investissant relativement moins et/ou aux bailleurs sociaux dont le profil de loyers est moins social | 400 M€ de gains<br><br>Rendement incertain selon la situation financière des bailleurs | -Baisse de l'autofinancement des bailleurs<br>-Effet incertain sur l'investissement et sur les recettes de TVA | Texte législatif |
| **Développement de la vente (+ 15 000 logements/an)**<br>*Scénario 3* | La vente est un levier de financement pour les bailleurs sociaux, en permettant de tirer parti de la valeur de leurs biens immobiliers | 314 M€ de gains<br><br>Rendement incertain :<br>▪ Dépend du comportement des ménages et des bailleurs<br>▪ Désincitation à vendre si taxation de la plus-value | -Risque d'attrition du parc dans les zones à forte demande<br>-Risque de développement de copropriétés fragiles | Textes législatifs pour encourager la vente :<br>▪ Levée de certaines procédures administratives<br>▪ Sécurisation de la gestion des copropriétés<br>▪ Envisager l'institution d'un droit à l'achat pour certains locataires<br><br>→ *Besoin de ciblage de la mesure afin de préserver le parc ayant l'utilité sociale la plus forte* |
| **Rehaussement des taux de TVA à 20 % pour le LLI voire à 10 % pour la production de PLAI et de PLUS en renouvellement urbain, compensé par une baisse du coût d'emprunt**<br>*Scénario 3* | -Le LLI ne devrait pas avoir un taux de TVA égal à celui du logement social, compte tenu des sujétions de celui-ci<br>-À équilibre constant des opérations, la dépense fiscale pourrait être remplacée par une baisse du coût d'emprunt | 335 à 658 M€ de gains<br>Rendement incertain – risque de baisse des recettes de TVA en l'absence de compensation | Baisse de la production en l'absence de compensation | Texte législatif pour accroître les taux de TVA<br>Pour maintenir les équilibres d'opérations de production, cette mesure devrait être solidaire d'une baisse des taux des prêts sur Fonds d'épargne, ciblée sur les PLAI, PLUS (renouvellement urbain) et PLI<br>→ *Le commissionnement des banques sur le fonds d'épargne a augmenté de 415 M€ depuis 2016 et pourrait être réduit (texte réglementaire)* |

# Une deuxième série d'économies, à hauteur de 925 M€, pourrait concerner les ménages à revenus moyens et élevés

## Supprimer l'APL pour les étudiants extra-communautaires non boursiers

- **Impact budgétaire :** est. 200 M€
- **Argumentaire en faveur de cette réforme :** ciblage des APL vers les plus modestes
- **Risque :** moindre attractivité de la France pour ces étudiants (315 000 étudiants extracommunautaires en France en 24-25)

*Scénario 1*

## Supprimer l'APL pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux les plus aisés (D9/D10)

- **Impact budgétaire :** est. 125 M€
- **Argumentaire en faveur de cette réforme :** ciblage des APL vers les plus modestes
- **Risque :** rendement incertain pour l'État (risque d'optimisation pour les étudiants rattachés aux foyers fiscaux aisés ; effet de bord sur les allocations familiales)

*Scénario 2*

## Réformer le SLS

- **Impact budgétaire : 934 M€ (+800 M€ par rapport à 2023)**, répartis entre 375 000 locataires (contre 80 000 en 2023). 600 M€ pourraient être fléchés vers le FNAL, via un prélèvement CGLLS
- **Argumentaire en faveur de cette réforme :**
  - **De 80 % du PLUS jusqu'au plafond PLS : renforcement de l'équité entre niveaux de loyers**, en appliquant un complément de loyers pour les loyers bas (plus le loyer est bas, plus ce complément devrait être élevé au-delà d'un certain niveau de revenus)
  - **Au-delà du plafond PLS : application d'un supplément de loyer au-delà du loyer plafond du PLS**
  - **Équité territoriale :** l'exemption prévue dans certains PLH devrait être supprimée (est. 4 % des logements sociaux)
- **Risque :** rendement incertain pour l'État si les locataires concernés quittent le parc social *(peu probable à court terme mais permettrait d'améliorer les attributions et de réduire potentiellement les dépenses d'APL)*
- **Modalités de mise en œuvre et d'accompagnement :**
  - Simulation effectuée par la mission, à la maille du ménage, à affiner
  - Besoin de lissage dans le temps de la mise en œuvre

*Scénario 2*

# Une troisième série d'économies, à hauteur de 623 M€, pourrait concerner les emplois de la PEEC jugés peu efficients ou redondants

## Les prêts aux bailleurs sont redondants avec d'autres dispositifs de financement

*Scénario 1*

- Les prêts en faveur du logement social et du logement intermédiaire servis par ALS sont redondants avec l'offre de la Banque des territoires, par ailleurs abondante.
- Leur effet levier semble limité : l'ANCOLS évalue à 4 % la part de financement PEEC dans les opérations de production en 2023.
- Ces lignes représentent **400 M€/an** en moyenne sur la période 2026-2027 pour le LLS et **35 M€/an** pour le LLI.

## Les prêts accession/travaux à destination des particuliers font l'objet d'évaluation négative

*Scénario 2*

- Les prêts à l'accession et aux travaux à destination des particuliers ont un effet levier limité : « *impact faible* » et utilité sociale « *perfectible* » selon l'ANCOLS.
- **Ce dispositif ne cible pas les catégories les plus sociales** : sur 2019-2023, 52 % des ménages bénéficiaires avaient des revenus supérieurs à la médiane, et 26 % avaient des revenus les classant parmi les 30 % des plus aisés.
- 50 % de l'enveloppe prévue (soit **188 M€/an** en moyenne sur la période 2026-2027) pourrait être réorientée.

Ces lignes pourraient être réorientées vers d'autres emplois, afin d'alléger des dépenses budgétaires de l'État, en particulier via le **financement du FNAL** et le **désendettement d'ALS.**
**Les produits des ventes ONV,** aujourd'hui très faibles - avec 451 ventes en 2023, l'ONV représente moins de 3 % des ventes de logements sociaux - devraient également être affectés au désendettement d'ALS.

# 4. Recommandations pour un meilleur fonctionnement de la politique du logement social, et plus généralement de la politique du logement

# Pour améliorer l'efficience et faire circuler le capital

**La régulation du secteur est assurée par les contrôles de l'ANCOLS quand les cotisations à la CGLLS sont un facteur de péréquation et de circulation des capitaux**

- **L'ANCOLS** assure **un contrôle régulier et systématique** de l'ensemble des organismes du secteur.
- 92 % des propositions de sanctions de l'ANCOLS ont été suivies d'effet par des décisions ministérielles entre 2015 et 2024.
- **Deux points d'amélioration** : le contrôle *ex-post* de l'absence de surcompensation et la capacité de l'ANCOLS à contrôler ALS.
- **La CGLLS** assure **la sécurisation** du secteur. Entre 2018 et 2024, le nombre de bailleurs en protocole a diminué de 59 %.
- **Une augmentation du montant de cotisations remonté *via* la CGLLS** (en complétant les paramètres pour prendre en compte la part de PLAI et les objectifs de la LEC) **permettrait de redistribuer *via* le FNAP les fonds propres du secteur aux bailleurs qui investissent le plus.**

**Les effets des regroupements sont encore difficilement identifiables notamment s'agissant des SAC**

- Davantage de recul et de données sont nécessaires pour tirer un bilan complet des regroupements issus de la loi ELAN.
- Si la mission a rencontré des exemples encourageants lors de ses déplacements, les sociétés de coordination (SAC) constituent **une modalité de regroupement peu intégrée.**
- **Les SAC doivent désormais concentrer leurs actions sur la réalisation de gains d'efficience tangibles pour leurs membres** (dont le renforcement des compétences obligatoires).
- L'ANCOLS devrait contrôler **les gains d'efficience** réalisés par les SAC.

# Pour une meilleure répartition des compétences et réduire les freins locaux au développement du parc social

## Repenser l'aménagement autour d'un couple État/EPCI

- **L'échelon intercommunal, qui correspond au bassin de vie, doit devenir l'échelon de référence et être incité à mobiliser les outils disponibles en faveur du logement social**
  - ➡ Un levier pour renforcer l'échelon intercommunal à expertiser serait de déléguer une partie de la PEEC aux EPCI dotés de compétences renforcées en matière de logement et d'urbanisme

- Nécessité d'une **stratégie d'aménagement nationale** pilotée et encadrée par l'État en lien avec les régions appuyée sur des documents locaux de planification et d'urbanisme plus prescriptifs
  - ➡ Généralisation des PLH
  - ➡ Généralisation des PLUi dans les EPCI

## Réduire les freins locaux au développement du parc social

- Une large gamme d'outils existe d'ores et déjà pour mobiliser le foncier local en faveur du logement social :
  - DPU
  - EPF
  - servitudes et secteurs de mixité sociale
  - décote sur le foncier public
  - …

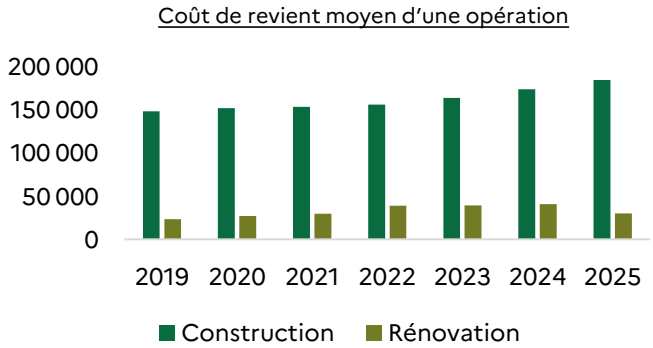
→ **Mobiliser davantage ces outils**

- **Rehausser les seuils SRU** en zone tendue (passage à 30 %) avec une part minimale de PLAI / PLUS
- **Garantir la mixité des opérations de LLI** dans des communes comportant moins de 35 % de logements sociaux (part minimale de LLS)
- Réviser le zonage 123, le cas échéant par un redéploiement des économies. Engager une réflexion pour **faire reposer les zonages sur des critères de tension du marché du logement appliqués automatiquement**

# Pour assurer la soutenabilité financière des investissements

## Le coût de revient des opérations a fortement augmenté

- + 25 % pour la production entre 2019 et 2025
- + 28 % pour la rénovation
- Le coût des travaux a davantage augmenté que celui du foncier
- Le foncier représente structurellement entre 15 % et 25 % du coût d'une opération
- Facteurs potentiels : hausse des matières premières, coût des normes, exigences de qualité




*Source : Banque des Territoires (2025).*

## Des leviers sont disponibles pour réguler les coûts des opérations et favoriser leur équilibre économique

- Délivrer les agréments à la lumière de prix de référence territorialisés
- Limiter la concurrence des bailleurs sur le foncier local, *a minima* le foncier public *(notamment via le développement des chartes VEFA)*
- Instruire la possibilité pour les bailleurs sociaux de rehausser davantage les loyers à la suite d'une réhabilitation
- Assouplissement des obligations de rénovation des étiquettes énergétiques « E » du parc social ancien (?)
- Favoriser le développement d'activités hors SIEG par les bailleurs sociaux

# Pour relancer les parcours résidentiels

## Constats

*Le taux de mobilité dans le parc social chute, tandis que la demande s'accroît, notamment de la part des ménages modestes*

*La sortie du parc social la plus positive est l'accession sociale à la propriété*

*Les CALEOL ne jouent pas encore pleinement leur rôle sur le volet « EOL »*

*Le parc neuf (y.c. PLAI) est peu accessible aux ménages les plus modestes, ce qui freine les sorties d'hébergement*

## Faciliter les sorties du parc, notamment l'accession à la propriété

- *Soutenir l'accession, en sécurisant l'accession sociale des ménages à revenus modestes et situés en zone tendue et en développant le BRS*
- *Favoriser les sorties vers le LLI des ménages dépassant les plafonds de revenus PLS*
- *Renforcer les mutations du PLAI et du PLUS vers le PLS pour les ménages aux trajectoires ascendantes*

***→ Une partie des économies attendues par le renforcement du SLS pourrait être fléchée vers ces dispositifs***

## Instaurer des baux à durée limitée dans le parc social

- *Cette mesure ne s'appliquerait qu'au flux de nouveaux baux, pas au stock*
- *Elle viserait à faciliter le départ de locataires dépassant de 150 % les plafonds de ressources, ou la mutation des locataires en situation de sous-occupation*
- *Le critère d'âge pour le maintien dans les lieux pourrait être rehaussé à 70 ans au lieu de 65 ans*

## Produire davantage de PLAI et accroître l'écart entre loyers PLAI et PLUS

- *Produire davantage de PLAI et baisser les plafonds de loyers PLAI pour favoriser l'accès des ménages les plus modestes au parc social*
- *Afin d'équilibrer les opérations avec cette baisse des loyers PLAI, instruire la possibilité de rehausser les loyers PLUS*

GOUVERNEMENT

*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# ANNEXES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

GOUVERNEMENT

*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL – RÉUNION INTERMÉDIAIRE

**NOTA BENE** : Ce support est un document intermédiaire prenant en compte de premières estimations, dont certaines en cours de consolidation, et investigations partielles. Seul le rapport final engage ses auteurs.

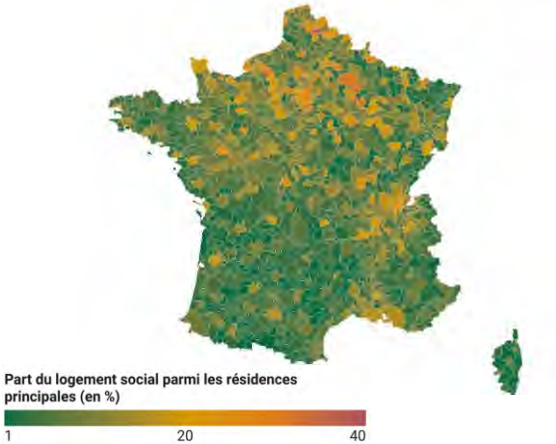
IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

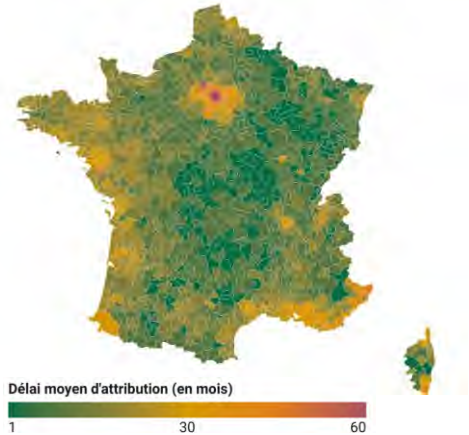
# 1. La situation du logement social dans un contexte économique adverse marqué en 2023-2024

# L'évolution des besoins (localisation, typologie, transition écologique) amène le parc social à s'adapter, avec toutefois des marges de progrès

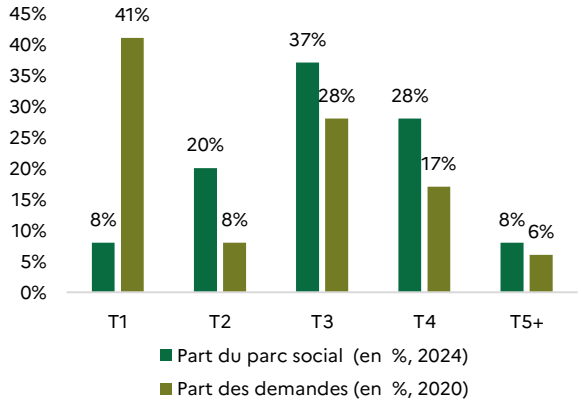
### La part du parc social parmi les résidences principales est le fruit d'un héritage territorialisé




### La demande se concentre aujourd'hui vers les pôles métropolitains




### Les T1 et T2 représentent la moitié des demandes, contre moins d'un tiers du parc

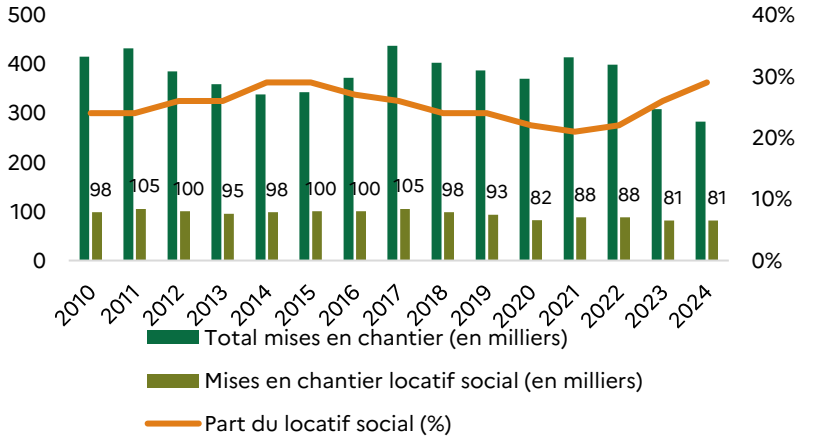



→ La demande se concentre sur les territoires où les marchés du logement sont les plus tendus. 3 demandes sur 10 sont situées en Ile-de-France
→ Le délai moyen d'attribution est de 19 mois fin 2024 (contre 18 mois en 2023), mais fortement disparate (de moins de 5 à plus de 60 mois)
→ Le parc social compte 7 % de passoires énergétiques (F & G en anciens DPE), contre 14 % dans le parc privé
→ Le parc social compte 38 % de logements à loyers PLAI ou HLMO, tandis que 74 % de ménages demandeurs sont sous les plafonds du PLAI

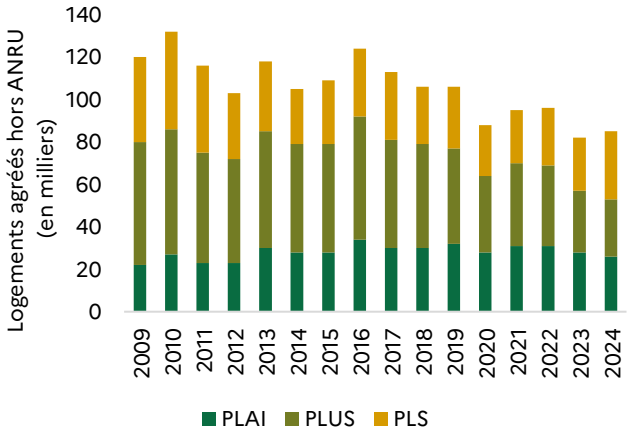
*Source :* Mission ; RPLS (2024) ; ANCOLS (2020, 2025) ; USH (2024), SDES (2025).

# Dans un contexte de crise de la construction, le logement social joue un rôle d'amortisseur sans pour autant compenser la chute de la production

**Le parc social a été le segment le plus résilient face au retournement du marché de la construction**




**La production nouvelle est portée par le PLS et le PLAI, tandis que le PLUS décroche**




**Bilan 2024 :**

- 85 000 agréments
- +13 300 agréments ANRU
- 113 000 rénovations
- 9 700 ventes à personne physique
- 16 000 démolitions
- **62 000 logements en croissance nette (redressement par rapport au point bas de 2021-2022)**

→ + 210 000 logements en 5 ans (solde net)
→ ≈ 60 % des agréments proviennent des ESH
→ 1 Programmation des financements : FNAP ; 2 Agréments : DDT ou collectivités délégataires ; 3 Permis de construire : maires.
→ **Contexte inflationniste :** coûts de revient : + 11 % sur 4 ans (2 550 €/m² en 2023), tiré à la baisse par la réduction des prix de la VEFA et à la hausse par les coûts de la construction
→ La **rénovation énergétique** constitue une priorité actuellement pour les bailleurs, dans un contexte de mise en conformité à la loi Climat & Résilience (2021)

*Source :* Mission ; INSEE (2025) ; SIAP (2024); ANCOLS (2025) ; Banque des Territoires (2024).

# Le parc social loge de manière croissante des ménages pauvres, quoique le seuil de la LEC concernant les attributions aux ménages du 1er quartile ne soit pas atteint à ce jour

## Les personnes pauvres sont logées de manière croissante dans le parc social

**34 % des ménages du parc social sont pauvres en 2022, en hausse de 5 p.p. depuis 2016.** Causes :

- Attributions orientées vers les ménages pauvres
- Maintien dans le parc des ménages aux trajectoires stagnantes, tandis que les ménages en ascension sociale sortent plus souvent du parc

→ Toutefois, les ménages les plus modestes (niveau de vie < 600 € mois / UC) sont désavantagés dans les attributions par rapport aux ménages relativement moins modestes

→ Le **parc locatif privé** héberge également un grand nombre de ménages modestes (21 % de taux de pauvreté).

## Les seuils fixés par la LEC ne sont pas atteints à ce jour

La loi LEC modifiée par la loi 3DS prescrit que :

- Chaque réservataire attribue au moins 25 % de ses logements hors QPV à des ménages du quartile inférieur de revenus des demandeurs
- Chaque réservataire attribue au moins 50 % de ses logements en QPV à des ménages des trois quartiles supérieurs de revenus des demandeurs

→ **Le premier objectif est atteint sur les contingents Etat, mais pas sur les contingents « Collectivités » ni « Action logement »** (et n'est pas atteint au global : 17 % d'attributions hors QPV aux ménages du premier quartile en 2023)

# Le parc social est de plus en plus sollicité, alors même que moins de logements sociaux se libèrent

Raréfaction de l'offre locative privée

Sur les territoires tendus, décorrélation entre les prix de l'immobilier et les capacités financières des ménages

Baisse de l'accession sociale à la propriété

Le taux d'effort dans le parc privé ne cesse de croître (28 % en 2022, + 5 p.p. par rapport à 2021)

Les loyers du parc privé sont significativement supérieurs à ceux du parc social en zone tendue

Le niveau de vie des 2 premiers dixièmes de revenus croît moins vite que la moyenne. Le taux de pauvreté a progressé de 14,3% en 2019 à 15,4% en 2023

Hausse de la demande annuelle
Baisse de la mobilité au sein du parc social (8,1 % en 2023, vs 13,0 % en 2018)

Diminution des mises en service nettes depuis 2016

Nombre de nouvelles demandes de logements sociaux supérieur aux attributions

Le stock de demandes croît chaque année dans le SNE

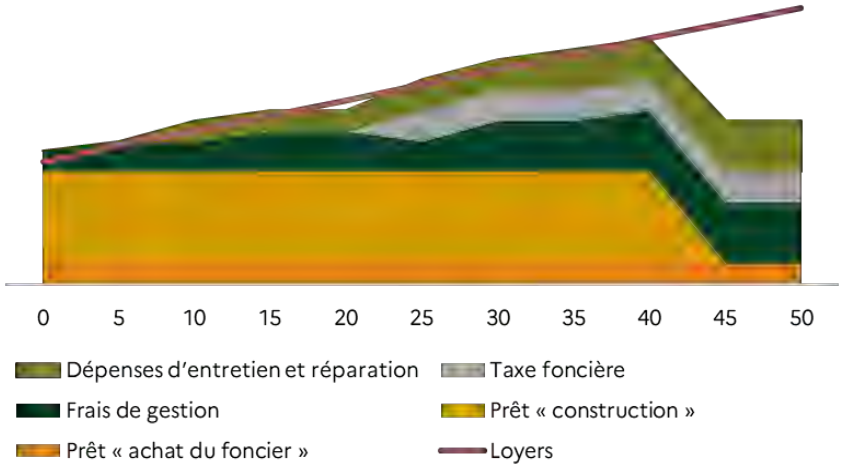
Le modèle historique du logement social, où une part importante des ménages connaissait un « parcours résidentiel » du parc social vers le parc privé, est remis en cause

# Le modèle économique du logement social est conçu pour être résilient

**Le modèle est fondé sur la mobilisation de l'épargne des Français, transformée en prêts de très long terme, offrant la capacité à faire des loyers bas …**

- Le financement du secteur a été dans un premier temps fortement subventionné pour développer un parc qui, une fois arrivé à maturité, viendrait financer les développements futurs dans une logique de **réinvestissement des excédents**

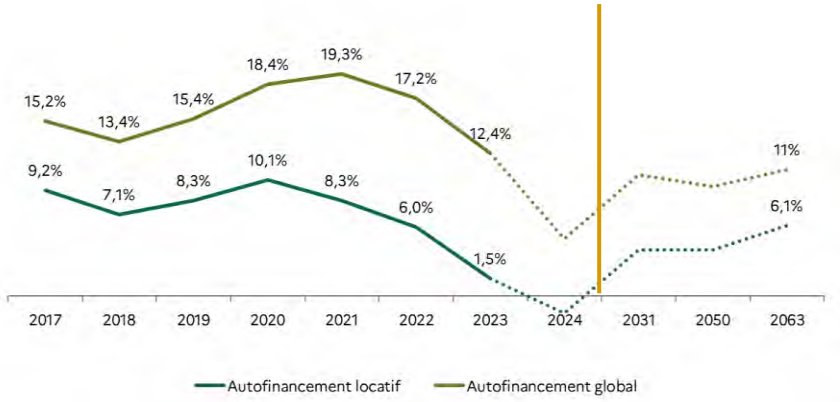
**… loyers qui dégagent des ressources à investir, une fois l'opération amortie (*schéma théorique*)**




*Source : Banque des Territoires (2024).*

# La situation financière des bailleurs a été heurtée par la hausse conjoncturelle du TLA

**2023-2024 sont marquées par une dégradation conjoncturelle des ratios d'autofinancement**




*Unité : en % des loyers*

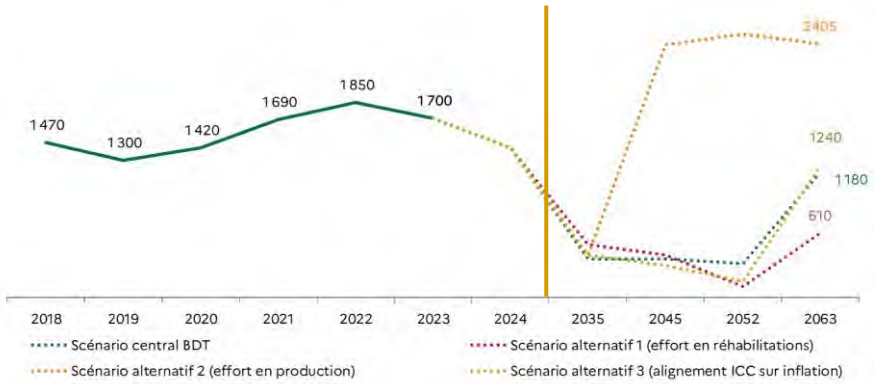
**La RLS a été absorbée par le secteur et la dégradation des comptes des bailleurs est récente (2022-2023)**

- La **hausse conjoncturelle du TLA en 2022-2024 a dégradé de la situation financière récente** en alourdissant la charge de la dette des bailleurs
- Les annuités financières ont progressé de 17 % entre 2022 et 2023 (le mécanisme de double révisabilité n'a compensé que partiellement la hausse des intérêts)
- L'impact de la RLS et un alourdissement des charges financières liées à l'endettement ont eu un effet baissier sur la construction

*Source : Banque des territoires, Perspectives 2025.*

# Les objectifs de production et de rénovation énergétique ne peuvent pas être atteints à hypothèses constantes

**Les choix d'investissement impacteront le potentiel financier des bailleurs, les opérations de construction dégageant de nouvelles ressources à la différence des opérations de rénovation**




*Unité : Potentiel financier en €/logement*
*Source : Banque des territoires, Perspectives 2025.*

**Les scénarios de la BDT intègrent différentes hypothèses en construction et en rénovation autour des objectifs SNBC**

| | Sc. central | Sc. 1 – effort réhabilitation | Sc. 2 – effort construction | Sc. 3 - alignement évolution ICC sur évolution inflation |
|---|---|---|---|---|
| Production annuelle | 75 000 | 46 000 | 100 000 | 75 000 |
| Atteinte objectifs SNBC en 2050 | 60 % | 75 % | 50 % | 66 % |
| Atteinte objectifs SNBC en 2060 | 80 % | 100 % | 75 % | 94 % |

*Hypothèses communes : TLA à 2 %, RLS à 1,3 Md€, pas d'apport en fonds propres*

Outre le besoin en production neuve et en reconstruction ANRU, les organismes sont confrontés à **des besoins d'investissement massifs en matière de rénovation** (LCR / SNBC). Les rénovations sont structurellement déséquilibrées d'un point de vue financier (absence de ressources supplémentaires en loyers généralement)

# Les réorganisations effectuées suite à la loi ELAN ont eu à ce jour des effets limités sur la circulation du capital et l'efficience

## Une concentration du secteur depuis 2018 : le nombre d'OLS a diminué de 12 %, faisant progresser le nombre de logements moyen par bailleur de 8 000 à 11 000




*Unité : Nombre de bailleurs en fonction de la taille de leur parc*
*Source : Panorama du logement social, ANCOLS, 2025.*

## Les effets des regroupements sont encore difficilement identifiables s'agissant des SAC

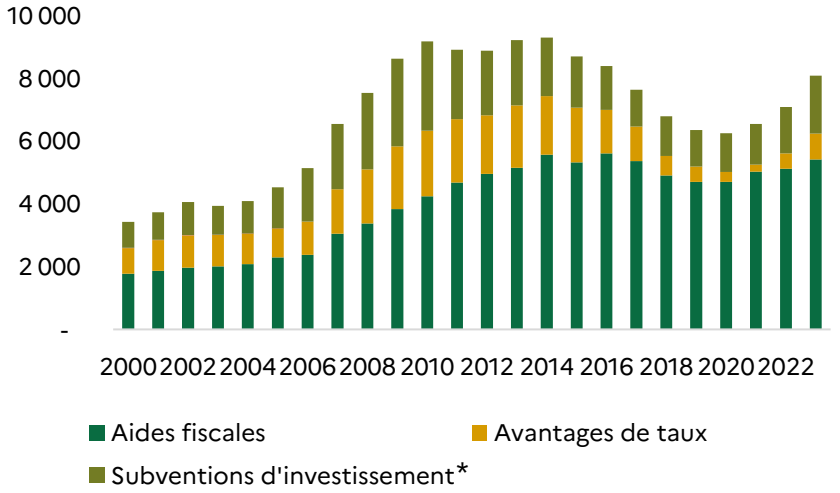
- Le recours à **une modalité de regroupement peu intégrée** avec les sociétés de coordination (SAC) : en 2024, 63 SAC réunissent 256 OLS représentant 2 M de logements.
- Un tiers des SAC sont composées de 2 membres
- Elles endossent leurs compétences en matière de stratégie patrimoniale et de politique technique de manière minimaliste *(source CGLLS)*
- Peu de sociétés de coordination assument des compétences facultatives comme la mutualisation de la compétence maîtrise d'ouvrage *(source CGLLS)*
- Des exemples encourageants rencontrés par la mission : **davantage de recul et de données sont nécessaires pour tirer un bilan complet**, tant sur les SAC que sur les autres modalités.

**Des mécanismes de contrôle et de péréquation coexistent au sein du secteur :**
→ **Les contrôle de l'ANCOLS** : la programmation triennale garantit un contrôle de l'ensemble des organismes du secteur tous les 6 ans. Entre 2015 et 2024, 92 % des propositions de sanctions de l'ANCOLS ont été suivies d'effet par des décisions ministérielles
→ **La péréquation *via* la CGLLS** : 338 M€ en 2024, dispositif qui poursuit plusieurs objectifs incitatifs (prise en compte de la politique sociale et patrimoniale des bailleurs et contribution des bailleurs disposant de marges financières)
→ **Le suivi et l'accompagnement de la CGLLS :** 26 bailleurs sous protocole d'aide en 2024 contre 63 en 2018

# 2. Les dépenses publiques en direction du logement social, qu'elles financent les locataires ou les bailleurs, contribuent à l'équilibre économique du secteur et à son dynamisme

# Les dépenses publiques en faveur du logement social s'élèvent à plus de 15 Md€, avec des évolutions contrastées ces dernières années

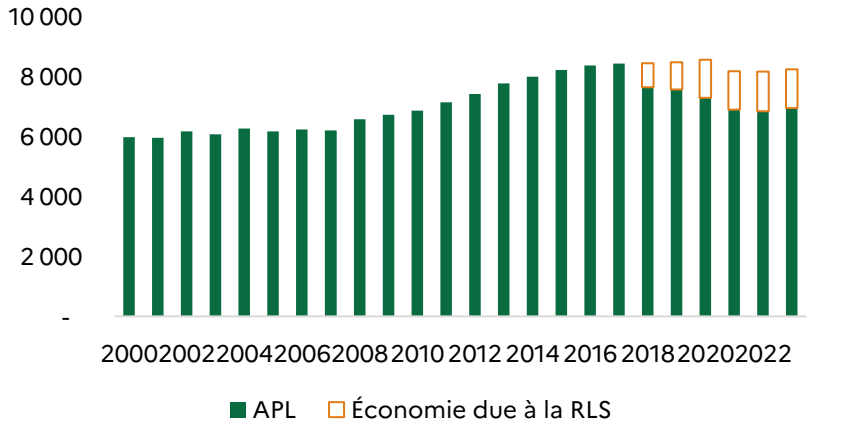
## Les aides aux bailleurs : 8 Md€ en 2023




** Une partie des subventions d'investissement est financée par les bailleurs sociaux (cotisations CGLLS)*

*Source : Compte du logement.* ***Ces données ne tiennent pas compte de la RLS***

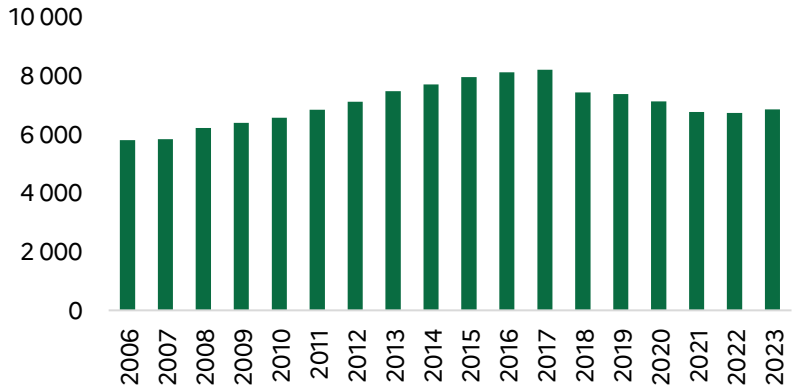
## Les aides aux locataires : 7 Md€ en 2023, en baisse depuis 2018 notamment du fait de la RLS




*Source : Compte du logement, Cour des comptes, mission.*

# Les APL bénéficient à 47 % des ménages du parc social et sont concentrées sur les ménages les plus pauvres

**Les APL ont baissé de 1,3 Md€ entre 2017 et 2023, mais restent la première dépense publique en faveur du logement social**



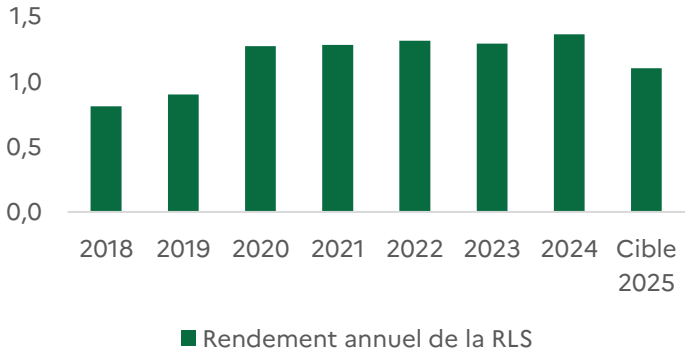

**Les APL sont des aides ciblées qui contribuent à diminuer le taux d'effort des ménages logés dans le parc social**

- **47 %** des ménages locataires du parc social bénéficient des APL (et 55 % des emménagés depuis moins de deux ans)
- **90 %** des ménages bénéficiaires sont situés dans les 2 premiers dixièmes de revenus
- Les APL permettent **une forte baisse du taux d'effort** des ménages du parc social (-45 % en moyenne)
- Le taux d'effort net des ménages APLisés du parc public est de 15 % (contre 25 % pour les ménages APLisés du parc privé) du fait des loyers bas

**Plusieurs réformes marquantes** :
- 2016 : dégressivité en fonction des niveaux de loyers ; prise en compte du patrimoine (et du patrimoine des parents pour les étudiants)
- 2017 : baisse de 5 €
- 2018 : RLS
- 2021 : contemporanéisation
- à venir : allocation sociale unique (?)

# La RLS a atteint ses objectifs budgétaires tout en étant largement absorbée par les bailleurs, mais elle apparaît encore aujourd'hui très lourde à mettre en œuvre

## La RLS est passée de 800 M€ à 1 300 M € de 2018 à 2024




## La RLS a fait l'objet de mesures d'atténuation et d'accompagnement, ainsi que d'une péréquation interbailleurs

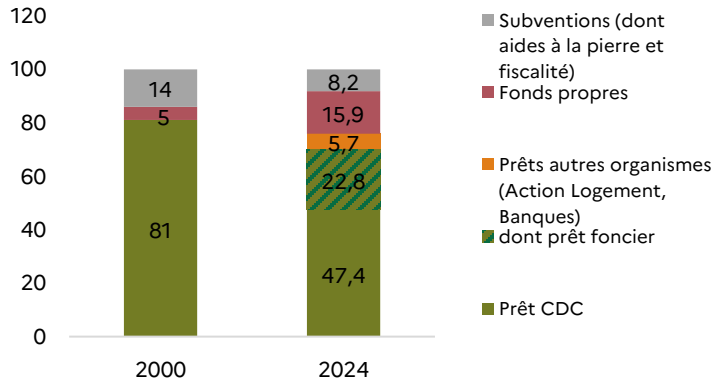
- **Atténuation :** Max 1,3 Md€, contre 1,5 Md€ prévus initialement, et baisse à 1,1 Md€ en 2025
- **Accompagnement :**
  - Baisse de la cotisation CGLLS au FNAP (-300 M€ par rapport à 2019)
  - Stabilisation du taux du livret A puis révision de sa formule
  - Facilitation des ventes de logements pour dégager de l'autofinancement
  - Multiplication des instruments financiers de la Banque des territoires ouverts aux bailleurs, et allongement / réaménagement de dettes
- **Péréquation :** avec la péréquation CGLLS, la RLS est répartie entre les bailleurs sur la base du montant de tous leurs loyers (et pas des seuls loyers des APLisés)

La RLS permet de réduire la dépense publique de manière très pilotable, sans pénaliser les locataires modestes. Elle présente toutefois une **forte complexité** :
- **Opérationnelle**, pour les bailleurs sociaux *(révision régulière du calcul des loyers en fonction des fichiers transmis par la CNAF, longueur des quittances transmises aux locataires, difficulté à appliquer la RLS aux bénéficiaires non APLisés)*
- **Informatique**, pour la CNAF
- **Juridique**, pour l'administration centrale

**Elle est décriée par les bailleurs**, tant pour ses effets financiers que pour son coût administratif.

# Le modèle économique des opérations d'investissement repose avant tout sur l'endettement sur fonds d'épargne

## Les prêts sur fonds d'épargne représentent 70 % d'une opération neuve en 2024




- → À ces financements s'ajoute la TVA réduite, qui représente 10 % du coût des opérations (ANCOLS, 2025)
- → Le coût moyen d'une opération est passé de 76k € à 176k € de 2000 à 2024 (+131 %)
- → Un bailleur mobilisait en moyenne environ 4 100€ de fonds propres par opération en 2000, contre 28 000 € en 2024. La part croissante de fonds propres à investir implique que les bailleurs mobilisent davantage leur potentiel financier

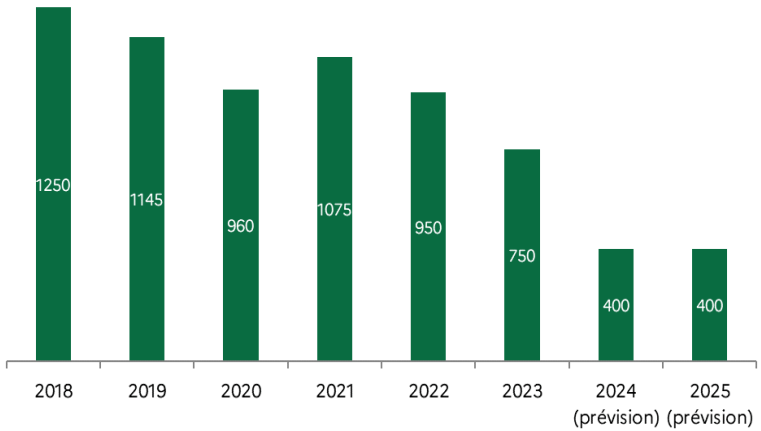
## Le financement bancaire, la fiscalité et les aides à la pierre sont modulés afin de favoriser les opérations les plus sociales

| Dispositif | Taux du prêt | Plafond de subvention du FNAP | TVA à taux réduit | Exonération de TFPB | Loyer maximum mensuel en €/m² de SU |
|---|---|---|---|---|---|
| **PLAI** | **Livret A - 0,2 point** | 60 000 € *(14 000 € en moyenne)* | 5,5 % | 25 ans | **Paris :** 6,5 à 6,9<br>**Agglomérations > 100 000 habitants :** 5,7<br>**Autres :** 5,3 |
| **PLUS** | **Livret A + 0,6 point** | 20 000 € *(1 700 € en moyenne)* | 5,5 % ou 10 % | 25 ans | **Paris** : 7,3 à 7,8<br>**Agglomérations > 100 000 habitants :** 6,4<br>**Autres :** 6 |
| **PLS** | **Livret A + 1,1 point** | 0 € | 10 % | 25 ans | **Zone Abis/A :** 11,7 à 15,2<br>**Zone B1/B2 :** 9,6 à 10,1<br>**Zone C :** 8,9 |

*Source :* Mission ; Banque des Territoires (2025).

# L'exonération d'IS vise à renforcer l'autofinancement des bailleurs, mais bénéficie principalement aux bailleurs qui investissent le moins toutes choses égales par ailleurs

**La dépense fiscale a diminué sous l'effet de la baisse du taux d'IS et est dépendante de l'évolution du TLA**




*Unité : M€*
*Source : DLF*

**L'exonération d'IS ne permet pas de différencier entre les bailleurs en fonction de leur effort en construction ou de leur politique sociale**

- L'exonération d'IS est la contrepartie du principe de non lucrativité ou lucrativité limitée sur le périmètre du SIEG
- Elle procure un avantage d'autant plus important que le bailleur a des résultats élevés
- Elle favorise donc les organismes construisant peu ou moins exposés au risque d'impayés et de vacance

# Les soutiens à l'offre, qui s'élèvent à plus de 8 Md€, passent principalement par des canaux non budgétaires et sont faiblement pilotables

| Dispositif | Montant (en Md€, CSL 2023) | Temporalité de la dépense | Degré de pilotage de la dépense | Degré de pilotage de la politique publique | Fiabilité du chiffrage |
|---|---|---|---|---|---|
| Prêts sur fonds d'épargne | 0,8 | Totalité de la durée du prêt | ++ | + | ++ |
| TVA réduite (neuf et travaux) | 2,4 | Annuelle, lors de la construction | + | + | + |
| Exonération d'IS | 0,8 | Annuelle | - | - | ++ |
| Exonération de TFPB | 2 | 25 ans après la construction | - | + | + |
| Subventions d'investissement (FNAP, Action Logement, subventions locales hors délégation, ANRU, FEDER) | 2,3 | Lors de l'agrément | ++ | ++ | ++ * |
| Aides en nature des collectivités | ? | En amont de l'opération | ++ | ++ | - |

→ 63 % des aides à l'offre sont des dépenses fiscales
→ Le logement social représente 37 % des 23,5 Mds€ d'aides publiques allouées au développement et à l'amélioration des logements en 2023
→ Retrait de l'État du FNAP depuis 2018 ; retrait d'Action logement depuis 2024 → 126 M€ de ressources en 2025 (cotisation CGLLS + amendes SRU)

** Sauf subventions locales hors délégation, dont la fiabilité du chiffrage est faible à la date de la restitution.*

# La PEEC et le rôle d'Action logement

## Le groupe Action logement est un acteur majeur du logement social intervenant comme financeur et bailleur

- Depuis 2017, le groupe Action logement est créé, avec **deux filiales principales** : Action logement services (ALS) et Action logement immobilier (ALI)
- **ALI est la filiale immobilière du groupe** dont les bailleurs sont particulièrement dynamiques en matière de production
- **ALS est la branche financière du groupe** en charge de la collecte de la PEEC et de son emploi *via* diverses modalités d'intervention (prêts bonifiés, dotations en fonds propres et subventions)
- Au-delà du logement social, **ALS finance plusieurs politiques publiques** dans le cadre de sa convention quinquennale et de son plan d'investissement volontaire (ANRU, Action Cœur de ville)

## Le dynamisme des ressources d'ALS est porté par un recours à l'emprunt dans le contexte de son reclassement en APU




*Unité : M€ (€ constants 2023)*
*Source : ANCOLS, Panorama du logement social, 2025*

Action logement services s'est endetté de 7,7 Md€ depuis 2019, **ce qui préempte l'usage futur de la PEEC**.
L'utilité sociale de certaines des nouvelles interventions de la PEEC est interrogée par plusieurs parties prenantes. **La mission examinera celles-ci dans son rapport.**

GOUVERNEMENT

*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

# REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL – RESTITUTION

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

# ANNEXE VI

## Liste des personnes rencontrées

# SOMMAIRE


**1. CABINETS MINISTÉRIELS ..... 1**

1.1. Cabinet du Premier ministre ..... 1
1.2. Cabinet de la ministre déléguée, chargée du logement ..... 1
1.3. Cabinet de la ministre déléguée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics ..... 1
1.4. Cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ..... 1

**2. COUR DES COMPTES ..... 1**

**3. ADMINISTRATIONS CENTRALES ..... 1**

3.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ..... 1
*3.1.1. Inspection générale des finances ..... 1*
*3.1.2. Direction générale des finances publiques ..... 2*
*3.1.3. Direction générale du Trésor ..... 2*
*3.1.4. Direction du budget ..... 2*
*3.1.5. Institut national de la statistique et des études économiques ..... 2*
3.2. Ministre déléguée auprès du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement ..... 3
*3.2.1. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ..... 3*
*3.2.2. Commissariat général du développement durable - Service des données et études statistiques ..... 3*
*3.2.3. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement ..... 3*

**4. SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT ..... 4**

4.1. Région Bretagne ..... 4
*4.1.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ..... 4*
*4.1.2. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) ..... 4*
4.2. Département d'Ille-et-Vilaine ..... 4
*4.2.1. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ..... 4*
*4.2.2. Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ..... 4*
*4.2.3. Caisse d'allocations familiales ..... 4*
4.3. Région Grand-Est ..... 4
*4.3.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ..... 4*
4.4. Département de Meurthe-Et-Moselle ..... 5
*4.4.1. Préfecture ..... 5*
*4.4.2. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ..... 5*
*4.4.3. Direction départementale des territoires (DDT) ..... 5*
4.5. Département de la Moselle ..... 5
*4.5.1. Préfecture ..... 5*

*4.5.2. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ..... 5*
*4.5.3. Direction départementale des territoires (DDT) ..... 5*
4.6. Région Ile-de-France et département de la Seine-Saint-Denis ..... 5
*4.6.1. Préfecture d'Ile-de-France ..... 5*
*4.6.2. Préfecture de Seine-Saint-Denis ..... 6*
*4.6.3. Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France ..... 6*
4.7. Région Occitanie et département de l'Hérault ..... 6
*4.7.1. Préfecture de l'Hérault ..... 6*
*4.7.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie ..... 6*
*4.7.3. Direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault ..... 6*
*4.7.4. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités ..... 7*

**5. OPÉRATEURS ..... 7**

5.1. Agence nationale de contrôle du logement social ..... 7
5.2. Agence nationale pour la rénovation urbaine ..... 7
5.3. Caisse de garantie du logement locatif social ..... 7
5.4. Établissement public foncier d'Occitanie ..... 7
5.5. Établissement public foncier Grand Est ..... 7
5.6. Établissement public foncier d'Île-de-France ..... 7
5.7. Établissement public d'aménagement d'Alzette Belval ..... 7
5.8. Établissements publics d'aménagement de Marne-la-Vallée, EPAMarne-EPAFrance ..... 8
5.9. Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ..... 8
5.10.. GIP SNE ..... 8

**6. CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS ..... 8**

**7. CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES ..... 8**

**8. ACTION LOGEMENT GROUPE ..... 8**

**9. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS REPRÉSENTANTS ..... 9**

9.1. Départements de France ..... 9
9.2. Intercommunalités de France ..... 9
9.3. Région Bretagne ..... 9
9.4. Ille-et-Vilaine ..... 9
9.5. Meurthe-Et-Moselle ..... 9
*9.5.1. Conseil départemental de Meurthe-Et-Moselle ..... 9*
*9.5.2. Métropole du Grand Nancy ..... 9*
9.6. Moselle ..... 10
*9.6.1. Conseil départemental de Moselle ..... 10*
*9.6.2. Metz Métropole ..... 10*
*9.6.3. Communauté d'agglomération de Sarreguemines confluences ..... 10*
*9.6.4. Communauté de commune de Sarrebourg Moselle Sud ..... 10*
*9.6.5. Communauté d'Agglomération Portes de France Thionville ..... 10*
*9.6.6. Communauté de Communes Rives de Moselle ..... 10*

*9.6.7. Communauté d'Agglomération du Val de Fensch ..... 10*
*9.6.8. Communauté d'Agglomération de Forbach Portes de France ..... 10*
9.7. Hérault ..... 11
*9.7.1. Montpellier Métropole Méditerranée ..... 11*
*9.7.2. Sète Agglopôle Méditerranée ..... 11*
9.8. Seine-Saint-Denis ..... 11
*9.8.1. Établissement public territorial Est Ensemble ..... 11*
*9.8.2. Établissement public territorial Plaine commune ..... 11*

**10. ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL ET LEURS REPRÉSENTANTS ..... 11**

10.1.. L'union sociale pour l'habitat ..... 11
10.2.. Fédération des offices publics de l'habitat ..... 11
10.3.. Fédération des entreprises sociales pour l'habitat ..... 12
10.4.. CDC Habitat ..... 12
10.5.. Groupe Habitat en région ..... 12
10.6.. Région Bretagne ..... 12
*10.6.1. Association régionale des organismes d'HLM de Bretagne ..... 12*
*10.6.2. Archipel Habitat ..... 12*
*10.6.3. Morbihan Habitat ..... 12*
10.7.. Région Grand-Est ..... 12
*10.7.1. ARELOR ..... 12*
*10.7.2. Union & Solidarité ..... 13*
*10.7.3. OMh du Grand Nancy ..... 13*
*10.7.4. Le toit Vosgien ..... 13*
*10.7.5. Epinal Habitat ..... 13*
10.8.. Région Ile-de-France ..... 13
*10.8.1. AORIF – Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France ..... 13*
*10.8.2. Seine-Saint-Denis Habitat ..... 13*
*10.8.3. Seqens ..... 13*
10.9.. Région Occitanie ..... 14
*10.9.1. Habitat social en Occitanie ..... 14*
*10.9.2. Promologis ..... 14*
*10.9.3. Altemed - ACM Habitat ..... 14*

**11. ORGANISMES PRIVÉS ..... 14**

11.1.. Fédération des promoteurs immobiliers ..... 14
11.2.. Nexity ..... 14
11.3.. BPCE ..... 14

**12. ASSOCIATIONS ..... 15**

12.1.. Fondation pour le logement des défavorisés ..... 15

**13. BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT ..... 15**

**14. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES ..... 15**

# 1. Cabinets ministériels

## 1.1. Cabinet du Premier ministre

- M. Vincent Le Biez, conseiller environnement, énergie, transport et logement (chef de pôle)
- M. Jean-Benoît Eyméoud, conseiller macroéconomie et politique publique
- Mme Valentine Verzat, conseillère logement

## 1.2. Cabinet de la ministre déléguée, chargée du logement

- Mme Virginie Lasserre, directrice de cabinet
- M. Guillaume Voisard, directeur adjoint de cabinet
- Mme Maï-Caroline Bullier, conseillère budget et fiscalité
- Mme Céline Tignol, conseillère logement

## 1.3. Cabinet de la ministre déléguée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics

- Mme Ingrid Barrat, conseillère

## 1.4. Cabinet du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation

- M. Florian Ripert, conseiller chargé des mobilités, du logement et des grands projets

# 2. Cour des comptes

- M. Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller-maître, président de la section « Logement, cohésion des territoires et Outre-mer »
- M. Cyrille Pierre, responsable du secteur « Logement et cohésion des territoires »

# 3. Administrations centrales

## 3.1. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

### 3.1.1. Inspection générale des finances

- Mme Anne-Michelle Basteri, inspectrice générale des finances
- Mme Albane Miron de l'Espinay, inspectrice des finances

### 3.1.2. Direction générale des finances publiques

#### *3.1.2.1. Direction de la législation fiscale*

- M. Laurent Martel, directeur
- M. Nicolas Chayvialle, sous-directeur fiscalité directe des entreprises
- Mme Eve Perennec-Segarra, sous-directrice fiscalité locale
- M. Sébastien Catz, chef du bureau des chiffrages et des études statistiques
- Mme Valentine Gervasoni, cheffe du bureau champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises
- M. Vincent Petit, chef du bureau de la taxe sur la valeur ajoutée
- Mme Oriane Piquot, bureau champ, taux et régimes particuliers de la fiscalité directe des entreprises

### 3.1.3. Direction générale du Trésor

- M. Gabriel Cumenge, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général (BANCFIN)
- Mme Laura Berthet, cheffe du bureau du financement du logement et d'activités d'intérêt général (BANCFIN 3)
- Mme Angèle Marion, adjointe à la cheffe du bureau BANCFIN 3
- M. Paul Babin, adjoint à la cheffe du bureau BANCFIN 3
- M. Frédéric Vérove, adjoint à la cheffe du bureau BANCFIN 3
- M. Victor Amoureux, chef du bureau de la concurrence, du numérique et de l'économie du logement (POLSEC 2)
- Mme Clémence Faivre, adjointe au chef du bureau POLSEC 2
- Mme Anouk Pradier, adjointe au chef du bureau POLSEC 2

### 3.1.4. Direction du budget

- Mme Mélanie Joder, directrice du budget
- M. Thomas Espeillac, sous-directeur de la quatrième sous-direction
- M. Alban Rochard, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires
- Mme Lorelei Pellerin, adjointe au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires
- M. Thibaut Roulon, chef du bureau de la politique budgétaire
- M. Pierre-Jean Cusset, adjoint au chef du bureau de la politique budgétaire

### 3.1.5. Institut national de la statistique et des études économiques

- M. Fabrice Lenglart, directeur général
- Mme Aurélie Goin, cheffe de la division logement et patrimoine, département des ressources et conditions de vie des ménages, direction des statistiques démographiques et sociales

## 3.2. Ministre déléguée auprès du ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement

### 3.2.1. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- M. Damien Botteghi, directeur
- Mme Anne-Emmanuelle Ouvrard, adjointe au directeur
- M. Benoît Ameye, sous-directeur des politiques de l'habitat
- M. Yoann La Corte, sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social
- M. Emmanuel Rousselot, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement
- M. Sébastien Gorlin, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social
- M. Aurélien Hauser, adjoint au sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social
- Mme Marie-Laure Van Qui, adjointe au sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement
- M. Sébastien Dorlhiac, adjoint au sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement
- M. Benoit Chantoiseau, directeur de mission SRU
- M. Simon Akriche, chef du bureau des aides financières
- M. Romuald Goujon, chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement
- M. Raphaël Montagner, chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement
- M. Clément Petitimbert, chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire
- M. Gaétan Polard, chef du bureau des aides personnelles au logement
- M. Ludovic Cour, adjoint au chef du bureau des aides personnelles au logement
- M. Damien Métivier, adjoint au chef de bureau de la réglementation des attributions des logements sociaux et du suivi du droit au logement opposable

### 3.2.2. Commissariat général du développement durable - Service des données et études statistiques

- M. Olivier Aguer, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction
- Mme Virginie Andrieux, cheffe du bureau des enquêtes et des synthèses sur le logement et l'immobilier
- M. Laurent Wilms, chargé d'études

### 3.2.3. Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

- M. Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel
- M. Manuel Hennin, adjoint au délégué interministériel
- Mme Manon Huré, sous-directrice, directrice de mission accès et du maintien dans le logement
- M. Nicolas Schutz, chef de projet logement social

# 4. Services déconcentrés de l'État

## 4.1. Région Bretagne

### 4.1.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

- M. Eric Fisse, directeur
- M. Yves Salaün, directeur adjoint
- M. Alexandre Dupont, chef du service climat, énergie, aménagement, logement
- M. Jérôme Pierre, adjoint au chef de division aménagement, urbanisme, logement, service climat, énergie, aménagement, logement
- Mme Elodie Foret, chargée de mission logement social, division aménagement, urbanisme, logement, service climat, énergie, aménagement, logement

### 4.1.2. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)

- M. Vincent Sevaer, directeur adjoint chargé du pôle cohésion sociale

## 4.2. Département d'Ille-et-Vilaine

### 4.2.1. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

- Mme Solenn Eon, responsable de l'unité accès et maintien au logement

### 4.2.2. Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)

- Mme Corinne Roy Camps, cheffe de service logement et construction durable
- M. Clément Hallaire, adjoint à la cheffe de service

### 4.2.3. Caisse d'allocations familiales

- Mme Nathalie Quémener, directrice adjointe
- Mme Isabelle Andries-Salomez, responsable pôle accompagnement social et habitat

## 4.3. Région Grand-Est

### 4.3.1. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)

- M. David Mazoyer, directeur adjoint
- Mme Sophie Naudin, cheffe adjointe du service de la transition énergique, du climat, de la construction, du logement et de l'aménagement (STECCLA)

- Mme Myriam Mathis, responsable du pôle Habitat

## 4.4. Département de Meurthe-Et-Moselle

### 4.4.1. Préfecture

- M. Yves Séguy, préfet
- Mme Marion Oudin, déléguée du préfet

### 4.4.2. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

- Mme Elise Augé, directrice adjointe

### 4.4.3. Direction départementale des territoires (DDT)

- M. Emmanuel Tirtaine, directeur
- Mme Alexandra Allioua, cheffe du service habitat et cohésion territoriale

## 4.5. Département de la Moselle

### 4.5.1. Préfecture

- Mme Karine Burnot, déléguée du préfet
- Mme Sabrina Barkat, déléguée du préfet
- Mme Magali Gentieu, déléguée du préfet

### 4.5.2. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

- Mme Marieke Fidry, directrice adjointe
- Mme Raphaëlle Starck, responsable du service insertion par l'hébergement et le logement

### 4.5.3. Direction départementale des territoires (DDT)

- M. Gautier Guérin, directeur adjoint
- Mme Maud Baduel, cheffe du service Habitat
- Mme Noémie Gerber, adjointe à la cheffe du service Habitat

## 4.6. Région Ile-de-France et département de la Seine-Saint-Denis

### 4.6.1. Préfecture d'Ile-de-France

- M. Marc Guillaume, préfet
- Mme Hélène Croze, adjointe à la préfète, secrétaire générale aux politiques publiques

- Mme Emilie Nouvel, chargée de mission

#### 4.6.2. Préfecture de Seine-Saint-Denis

- M. Julien Charles, préfet
- M. Amaury Dumay, préfet délégué pour l'égalité des chances

#### 4.6.3. Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France

- M. Laurent Bresson, directeur régional

##### *4.6.3.1. Services régionaux*

- M. Guillaume Mangin, directeur régional adjoint chargé du logement
- Mme Julie Benoit, cheffe du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement
- M. Dimitri Canton, chargé d'étude parc public

##### *4.6.3.2. Unité départementale de Seine-Saint-Denis*

- M. Patrick Guionneau, directeur
- M. Stéphane Cremel, directeur adjoint
- M. Timothée Haquet, chef de service de l'habitat et de la rénovation urbaine
- M. Fanch Kerguelen, adjoint au chef de service de l'habitat et de la rénovation urbaine
- M. Fabien Auriat, chef du bureau rénovation urbaine
- Mme Catherine Espinasse, cheffe du service de l'hébergement et de l'accès au logement
- Mme Louna Gauvin, adjointe à la cheffe du service de l'hébergement et de l'accès au logement

### 4.7. Région Occitanie et département de l'Hérault

#### 4.7.1. Préfecture de l'Hérault

- M. François-Xavier Lauch, préfet

#### 4.7.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie

- Mme Bénédicte Popin, cheffe du département habitat-logement

#### 4.7.3. Direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault

- M. Fabrice Levassort, directeur
- M. Antoine Averseng, chef du service habitat et affaires juridiques

#### 4.7.4. Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

- Mme Béatrice Licour, cheffe adjointe du pôle inclusion sociale et logement
- Mme Gina Milliet, cheffe de l'unité du droit au logement

## 5. Opérateurs

### 5.1. Agence nationale de contrôle du logement social

- M. Serge Bossini, directeur général
- M. Ludovic Roy, directeur général adjoint contrôle et suites délégué
- M. Thomas Darmaillacq

### 5.2. Agence nationale pour la rénovation urbaine

- Mme Anne-Claire Mialot, directrice générale
- Mme Mélanie Lamant, directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs
- M. Jean-Marc Poulain, directeur financier
- M. Cyril Mars, directeur adjoint de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs

### 5.3. Caisse de garantie du logement locatif social

- M. Claude Bonacossa, directeur général adjoint
- Mme Clothilde Bercovici, directrice des garanties
- M. Denis Teillaud, agent comptable et directeur financier
- Mme Isabelle Pellaumail, directrice des aides

### 5.4. Établissement public foncier d'Occitanie

- Mme Sophie Lafenêtre, directrice générale

### 5.5. Établissement public foncier Grand Est

- M. Alain Toubol, directeur général

### 5.6. Établissement public foncier d'Île-de-France

- M. Gilles Bouvelot, directeur général
- Mme Joëlle Boneu, directrice générale adjointe

### 5.7. Établissement public d'aménagement d'Alzette Belval

- M. Damien Nerkowski, directeur général

### 5.8. Établissements publics d'aménagement de Marne-la-Vallée, EPAMarne-EPAFrance

- M. Laurent Girometti, directeur général

### 5.9. Fonds national des aides à la pierre (FNAP)

- M. Jean-Paul Jeandon, président

### 5.10. GIP SNE

- Mme Maryline Conry, directrice
- Mme Lucie Menigoz, responsable du pôle data
- Mme Magali Vallet, responsable du pôle métier

## 6. Caisse des dépôts et consignations

- M. Olivier Mareuse, directeur général adjoint, en charge des gestions d'actifs et du fonds d'épargne
- M. Antoine Saintoyant, directeur général adjoint, directeur de la Banque des territoires
- M. Kosta Kastrinidis, directeur des prêts de la Banque des territoires
- M. Florent Wilhelmy, directeur adjoint de la direction financière du fonds d'épargne
- M. Hakim Lahlou, directeur du développement des prêts de la direction des prêts de la Banque des territoires
- M. Rémi Heurlin, directeur régional Bretagne de la Banque des territoires
- M. Philippe Besson, directeur territorial de la Banque des territoires Bretagne
- M. Richard Curnier, directeur régional Ile-de-France de la Banque des territoires
- Mme Najoua Benfella, directrice régionale adjointe Ile-de-France de la Banque des territoires
- M. Cyril Mangin, directeur territorial Moselle de la Banque des territoires

## 7. Caisse nationale des allocations familiales

- M. Nicolas Grivel, directeur général
- M. Frédéric Vabre, directeur de cabinet
- Mme Gaëlle Choquer-Marchand, directrice déléguée chargée des politiques familiales et sociales
- M. Cédric Marquet, responsable du pôle logement et vie sociale

## 8. Action Logement Groupe

- Mme Nadia Bouyer, directrice générale
- M. Nicolas Henry, secrétaire général
- M. Marc Monté, directeur de l'audit, des risques, du contrôle interne, de la conformité et de la déontologie

- Mme Caroline Perriot, directrice régionale Ile-de-France d'Action Logement Services
- M. Philippe Rhim, directeur régional Grand Est d'Action Logement Services

# 9. Collectivités territoriales et leurs représentants

## 9.1. Départements de France

- M. Michel Ménard, Président du département de Loire-Atlantique et président du groupe de travail « logement et foncier » de Départements de France
- M. Anderson Pinho, conseiller politique

## 9.2. Intercommunalités de France

- Mme Elodie Jacquier-Laforge, directrice générale déléguée d'Intercommunalités de France
- M. Matthieu Groussin, conseiller énergie/habitat auprès d'Intercommunalités de France

## 9.3. Région Bretagne

- M. Mickaël Chevalier, président du club habitat et décentralisation Bretagne

## 9.4. Ille-et-Vilaine

#### *9.4.1.1. Rennes Métropole*

- Mme Nathalie Demeslay, directrice de l'habitat

## 9.5. Meurthe-Et-Moselle

### 9.5.1. Conseil départemental de Meurthe-Et-Moselle

- Mme Michèle Pilot, vice-présidente, déléguée à l'habitat, à la politique de la ville et aux ressources humaines
- Mme Sandrine Gegout, responsable du service habitat-logement
- Mme Anne-Juliette Jabot Roseline, chargée de mission habitat public

### 9.5.2. Métropole du Grand Nancy

- M. Vincent Matheron, vice-président développement urbain, logement, ressources humaines et financières, et mutualisations
- M. Régis Stenger, directeur de l'habitat et du renouvellement urbain
- Mme Virginie Astaing, chargée de mission rénovation urbaine

## 9.6. Moselle

### 9.6.1. Conseil départemental de Moselle

- Mme Elisabeth Haag, vice-présidente
- M. Laurent Zakrzewski, directeur général adjoint

### 9.6.2. Metz Métropole

- M. Frédéric Navrot, vice-président chargé de l'habitat
- Mme Bénédicte Michel, directrice de l'habitat
- Mme Virginie Girard, cheffe du service logement

### 9.6.3. Communauté d'agglomération de Sarreguemines confluences

- Mme Christiane Mallick, vice-présidente habitat
- Mme Emilie Zingraff, cheffe du service habitat, de l'observatoire du foncier et de la politique de la ville

### 9.6.4. Communauté de commune de Sarrebourg Moselle Sud

- M. Roland Klein, président
- M. Jean Luc Huber, vice-président chargé de l'habitat

### 9.6.5. Communauté d'Agglomération Portes de France Thionville

- Mme Chloé Adami, directrice adjointe du service urbanisme, habitat et affaires foncières

### 9.6.6. Communauté de Communes Rives de Moselle

- Mme Ghislaine Melon, vice-présidente en charge du logement
- Mme Céline Boni, cheffe du service habitat et cadre de vie

### 9.6.7. Communauté d'Agglomération du Val de Fensch

- Mme Alexandra Rebstock-Pinna, vice-présidente habitat
- Mme Séverine Breit, directrice du développement social

### 9.6.8. Communauté d'Agglomération de Forbach Portes de France

- M. Jean-Bernard Martin, vice-président habitat
- Mme Audrey Chevaleyrias, responsable du projet de renouvellement urbain
- Mme Laure Ferre, directrice générale adjointe

## 9.7. Hérault

### 9.7.1. Montpellier Métropole Méditerranée

- Mme Anne Ringlet, directrice générale adjointe en charge du développement urbain
- M. Bruno Le Roy, directeur de l'habitat et des parcours résidentiels
- M. Nabil Zouari, chef du service de programmation et du développement de l'habitat
- Mme Audrey Franzetti, responsable de l'unité de financement du logement

### 9.7.2. Sète Agglopôle Méditerranée

- M. Stéphane Brighi, directeur revitalisation urbaine et habitat
- Mme Marie-Hélène Serment, cheffe du service parc public et développement de l'offre en logements

## 9.8. Seine-Saint-Denis

### 9.8.1. Établissement public territorial Est Ensemble

- M. José Moury, vice-président chargé de l'habitat et du renouvellement urbain

### 9.8.2. Établissement public territorial Plaine commune

- M. Adrien Delacroix, conseiller en charge de l'habitat, du foncier, de l'aménagement et de l'urbanisme
- M. Tristan Bodin, directeur de l'habitat et du renouvellement Urbain

# 10. Organismes de logement social et leurs représentants

## 10.1. L'union sociale pour l'habitat

- Mme Emmanuelle Cosse, présidente
- Mme Marianne Louis, directrice générale
- M. Eric Thébault, conseiller de la présidente et de la directrice générale
- M. Thierry Asselin, directeur des politiques urbaines et sociales
- M. Christophe Bellégo, directeur des études
- M. Boris Petric, directeur juridique et fiscal
- M. Christophe Canu, adjoint au directeur des études

## 10.2. Fédération des offices publics de l'habitat

- M. Laurent Goyard, directeur général
- M. Jean-Christophe Margelidon, directeur général adjoint
- Mme Caroline Thibault, directrice des études

- M. Benjamin Cense, directeur de pôle d'expertise financière et système d'information
- M. William Le Goff, directeur des études prospectives

## 10.3. Fédération des entreprises sociales pour l'habitat

- M. Didier Poussou, directeur général
- Mme Basma Cherif Hadria, directrice des études financières

## 10.4. CDC Habitat

- Mme Anne-Sophie Grave, présidente du directoire
- M. Clément Lecuivre, directeur général, membre du directoire
- M. Thierry Laget, directeur général adjoint, en charge du développement et du réseau CDC Habitat Partenaires, membre du directoire

## 10.5. Groupe Habitat en région

- M. François Rieu, président

## 10.6. Région Bretagne

### 10.6.1. Association régionale des organismes d'HLM de Bretagne

- Mme Gaelle Routier, présidente
- Mme Pauline Urien, directrice

### 10.6.2. Archipel Habitat

- M. Honoré Puil, vice-président de Rennes Métropole délégué à l'habitat, au logement et aux gens du voyage, président d'Archipel Habitat
- M. Willy Goven, directeur de la proximité et des territoires
- Mme Cécile Monnerais, cheffe de projet NPNRU

### 10.6.3. Morbihan Habitat

- M. Erwan Robert, directeur général
- M. Gérard Liegard, directeur général adjoint secteur Est
- M. Sébastien Banon, secrétaire général

## 10.7. Région Grand-Est

### 10.7.1. ARELOR

- M. Michel Cielsa, président

### 10.7.2. Union & Solidarité

- M. Dominique Duband, président
- M. Philippe Moine, secrétaire général

### 10.7.3. OMh du Grand Nancy

- M. Jérôme Dal Borgo, directeur
- M. Jean-François Briche, chargée de mission NPNRU

### 10.7.4. Le toit Vosgien

- M. Patrick Schmitt, directeur général
- M. Vincent Chevallier, directeur du département technique

### 10.7.5. Epinal Habitat

- M. Jérôme Orelu, directeur général

## 10.8. Région Ile-de-France

### 10.8.1. AORIF – Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

- M. Claude Knapik, président
- Mme Anne-Katrin Le Doeuff, directrice

### 10.8.2. Seine-Saint-Denis Habitat

- M. Bertrand Prade, directeur général
- Mme Cécile Maje, directrice générale adjointe, chargée de la gestion du patrimoine, de la gestion locative, des attributions et des politiques sociales
- Mme Julie Roche, cheffe du service projets urbains
- M. Kamel Zerkoune**,** directeur des finances
- M. Messaoud Bazizi, directeur adjoint de l'agence de Bobigny
- Mme Latifa Farnault, directrice de l'agence de La Courneuve
- M. Pierric Amella, chef de service réhabilitation
- M. Boubaker Haddouche, chef de service réhabilitation
- M. Charles-Eliot Meyer, chargé d'opérations de réhabilitation
- M. Théo Nasstrom-Seguin, chargé d'opérations de réhabilitation

### 10.8.3. Seqens

- Mme Marion Oechsli, directrice générale
- M. Franz Namiach, directeur général adjoint des investissements immobiliers

- Mme Élisabeth Novelli, directrice générale adjointe clientèle et territoires, directrice générale Seqens Solidarités
- M. Bastien Recher, directeur relations institutionnelles et affaires générales

## 10.9. Région Occitanie

### 10.9.1. Habitat social en Occitanie

- M. Michel Calvo, vice-président
- Mme Galla Bridier, directrice adjointe

### 10.9.2. Promologis

- M. Philippe Pacheu, directeur général
- M. Nicolas Roche, directeur général adjoint
- Mme Cécile Lavalle Paillé, directrice du développement foncier

### 10.9.3. Altemed - ACM Habitat

- M. Cédric Graille, directeur général d'Altemed
- M. Alain Braun, directeur général d'ACM Habitat
- M. Jonathan Domergue, directeur général adjoint en charge de l'innovation, de la performance et de la stratégie
- Mme Agnès Pommereau, directrice commerciale et clients

# 11. Organismes privés

## 11.1. Fédération des promoteurs immobiliers

- M. Pascal Boulanger, président de la FPI
- M. Didier Bellier-Ganière, délégué général de la FPI
- M. Patrice Pinson, vice-président de la FPI Bretagne
- M. Jérémie Solito, délégué régional de la FPI Bretagne

## 11.2. Nexity

- M. Patrice Roques, directeur général habitat social et résidences gérées

## 11.3. BPCE

- Mme Nicole Chavrier, responsable des affaires publiques à BPCE SA

## 12. Associations

### 12.1. Fondation pour le logement des défavorisés

- M. Christophe Robert, directeur général
- M. Manuel Domergue, directeur des études

## 13. Banque européenne d'investissement

- M. Grégoire Chauvière Le Drian, chef du bureau du groupe en France
- M. Alessandro Bragonzi, responsable des prêts
- M. David Morgant, spécialiste senior du développement urbain

## 14. Personnalités qualifiées

- Mme Virginie Beaumeunier, présidente du comité économique des produits de santé, ancienne présidente du comité de contrôle et de suivi de l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols)
- M. Guillaume Chapelle, professeur d'économie à l'université de Cergy-Pontoise
- M. Arnaud Cursente, ancien directeur de cabinet du ministre chargé du logement
- M. Jean-Claude Driant, professeur émérite à l'école d'urbanisme de Paris
- M. Luc-André Jaxel-Truer, inspecteur général de l'environnement et du développement durable
- M. Pierre Madec, économiste à l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)
- M. Rémi Tardivo, directeur général adjoint de Paris La Défense

# ANNEXE VII

# Lettre de mission

PREMIER MINISTRE
*Liberté*
*Égalité*
*Fraternité*

Paris, le 19 MAI 2025

Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

Madame la Cheffe de l'Inspection générale des finances

**Objet :** Revue de dépenses relative à la dépense publique en faveur du logement social

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Quatre vagues de missions ont été lancées depuis 2023, dont les résultats ont contribué à l'élaboration des projets de loi de finances pour 2024 et 2025. De nouvelles missions doivent être menées à présent, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2026 et permettre d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le plan budgétaire et structurel à moyen-terme (PSMT) et de garantir l'atteinte de nos objectifs.

**Au 1er juillet 2023, 5,6 millions de logements sociaux sont recensés**, soit 18 % des résidences principales et 43 % du parc locatif. Le logement social occupe ainsi une place essentielle en France, compte tenu de son poids dans le parc de logement et des fortes difficultés que les ménages français, notamment les plus précaires, rencontrent pour accéder au logement.

Le soutien public au secteur du logement social est réparti entre de multiples financeurs et le budget de l'État affecté aux politiques du logement ne représente qu'une partie de ce soutien.

La ventilation de cette contribution publique témoigne de la multiplicité des dispositifs existants :

- **les aides aux locataires,** qui visent à couvrir les dépenses courantes de logement, s'élèvent globalement à 22,9 Md€ en 2023. Près de 40 % de cette enveloppe bénéficie au secteur social, et est constituée majoritairement de prestations sociales, elles-mêmes principalement composées des aides personnelles au logement (APL) ;
- **les avantages fiscaux accordés aux bailleurs sociaux,** qui représentent près de 40 % du total des avantages fiscaux globaux à destination des occupants et des bailleurs ;
- **les subventions d'investissement à destination des bailleurs sociaux**, qui représentent environ 38 % des subventions de cette nature accordées aux propriétaires des nouveaux logements locatifs ;
- **les avantages de taux sur les prêts des bailleurs sociaux** (dont ceux sur ressources du Fonds d'épargne), et plus largement les modalités privilégiées de financement (garantie des collectivités locales ou de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

**Le soutien public ne permet ni l'atteinte des objectifs de production de logement et de rénovation au niveau fixé, ni une dynamique de mobilité satisfaisante.** La baisse de la production, couplée à la baisse du taux de rotation, a ainsi entraîné une augmentation de la demande non pourvue annuelle, qui atteindrait environ 250 000 ménages.

Eu égard à son utilité sociale et au déficit intrinsèque de cette activité, le secteur du logement social relève du régime des services d'intérêt économique général (SIEG) et peut bénéficier à ce titre de compensations d'obligation de service public général, prenant la forme d'aides publiques de l'État, sous réserve de ne pas créer de phénomène de surcompensation, constitutive de distorsions de concurrence avec des entreprises non productrices de SIEG.

Cela pose la question de l'efficacité des incitations économiques prévues par ces multiples dispositifs, dont la cohérence n'est, en outre, par toujours établie ni toujours adaptée à la diversité des situations locales en matière d'offre et de demande de logements. Inciter les bailleurs sociaux à renforcer leur efficience tout en maitrisant et améliorant la dépense publique de logement social apparait ainsi comme une priorité, particulièrement aiguë dans un contexte financier contraint.

Cette situation mérite aussi d'être étudiée au regard des différents contributeurs et des différents canaux de financement. En particulier, le fonds des aides à la pierre (FNAP), aujourd'hui très majoritairement financé par les bailleurs sociaux pour les bailleurs sociaux, devra adapter dès 2026 son modèle de financement pour faire face aux besoins.

Dans ce contexte, nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable une mission sur **la rationalisation et la mise en cohérence de l'effort financier porté par la puissance publique en faveur du logement social,** en vue de dégager une contribution au redressement des comptes publics.

La mission devra examiner en particulier les points suivants :

- **L'évolution de la situation financière des bailleurs sociaux et leur besoin d'investissement** selon la typologie la plus pertinente (nature des bailleurs, besoins en logement des territoires, caractéristiques des locataires, autres). La mission devra distinguer la dynamique de recette de la dynamique de dépense. Elle prêtera une attention particulière au niveau des coûts de gestion, notamment les dépenses de ressources humaines, par typologie de bailleurs et devra également s'intéresser au niveau des coûts de production d'offre nouvelle, ainsi qu'à la part du financement dédiée à la rénovation du parc ;
- **Les dépenses publiques consolidées sur le champ du logement social, leur efficacité propre et leur cohérence d'ensemble**. Cette analyse devra être ventilée au niveau des typologies précédemment définies. Elle devra distinguer :
    - les dépenses de l'État en questionnant l'efficience des aides personnalisées au logement dans le parc social en comparaison avec le parc privé et par symétrie celle du supplément de loyer de solidarité ;
    - les dépenses portées indirectement par l'État notamment les financements d'Action Logement et les avantages de taux ;
    - les dépenses fiscales dévolues au logement social, en matière d'impôts nationaux et locaux et en distinguant les dispositifs mis en place en réponse aux crises sanitaire et énergétique dont la pérennité devra être interrogée ;
- **Les enjeux de regroupement des bailleurs.** La mission devra conduire une évaluation des suites de la loi ELAN qui devra déterminer si les objectifs de la loi ont été atteint notamment concernant la mutualisation des moyens et l'optimisation des coûts de gestion qui en découlent, l'amélioration de la mobilité dans les organismes consolidés et l'augmentation des ventes de logements ;
- **Les mécanismes de péréquation en vigueur**, s'agissant notamment de modulation de la cotisation CGLLS des bailleurs et du FNAP, ce dernier constituant un outil de mutualisation des ressources et offrant une forme de péréquation entre bailleurs en faveur de la production neuve de logements ;

- **Les enjeux de gouvernance, de contrôle et de régulation du secteur**, notamment au regard du principe de non-surcompensation associé au SIEG. La mission s'attachera à analyser les différents outils du mandat SIEG notamment les Conventions d'utilité sociale, afin de déterminer si le pilotage de la performance des bailleurs est satisfaisant et permet *in fine* de contrôler l'absence de surcompensation ainsi que le rôle de l'ANCOLS comme organisme de contrôle du secteur.

**La mission s'inscrira dans un objectif clair d'identification d'économies réalisables sur le périmètre étudié, sur la base d'un scénario central et de scénarios alternatifs, permettant de baisser substantiellement la dépense publique**.

La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scenarios proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés. La mission devra associer à ses réflexions l'ensemble des parties prenantes, notamment les services de l'État, les bailleurs sociaux, la Caisse des dépôts et consignations et la Banque des Territoires, Action Logement, la Caisse de garantie du logement locatif social, les collectivités territoriales et les acteurs du programme logement d'abord (PLAI adaptés...).

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif dans un délai de trois mois.

