



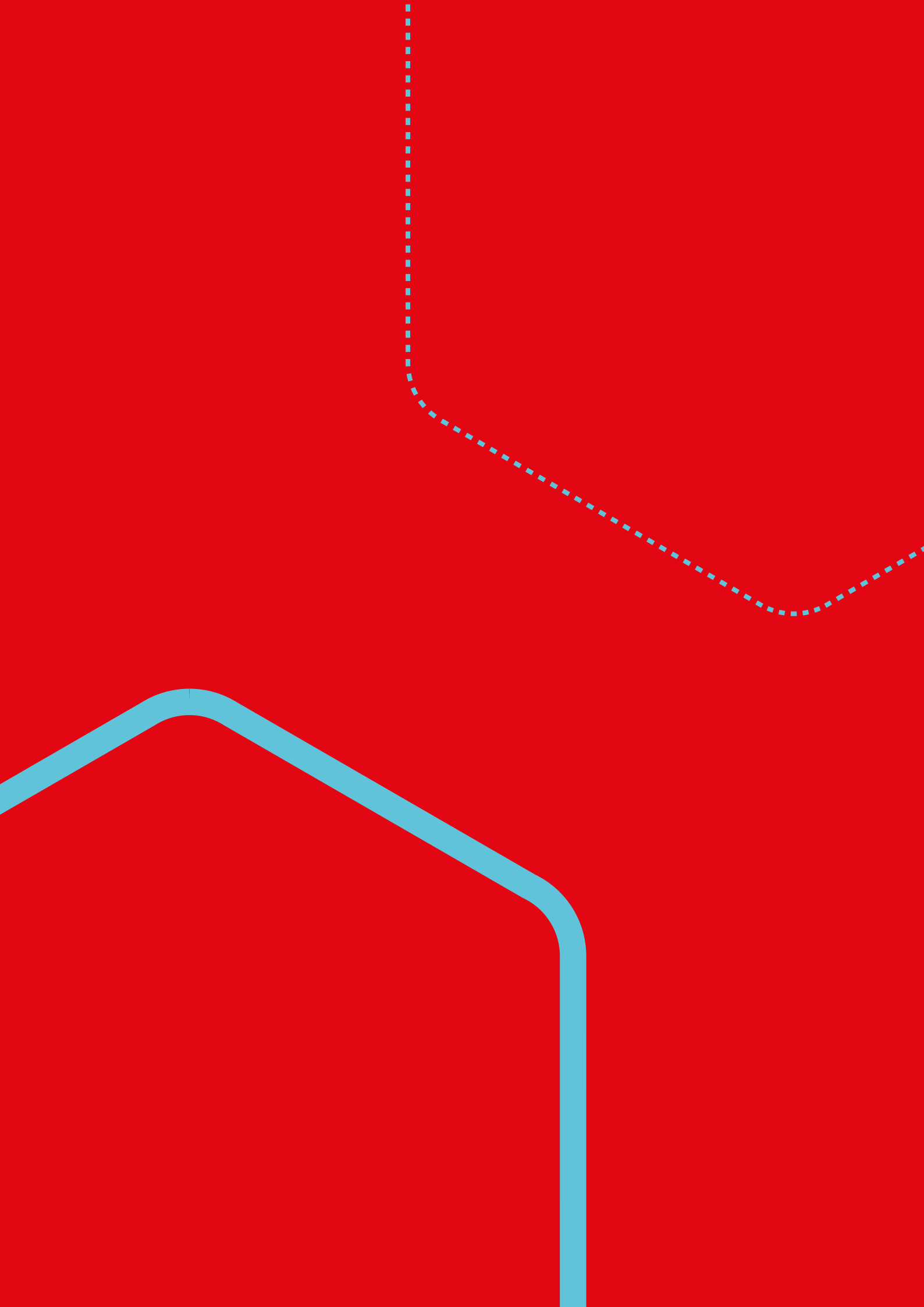
BANQUE des
TERRITOIRES



Éclairages

Les dynamiques de concentration des bailleurs sociaux

n°23 - Novembre 2020





Éclairages

Les dynamiques de concentration des bailleurs sociaux

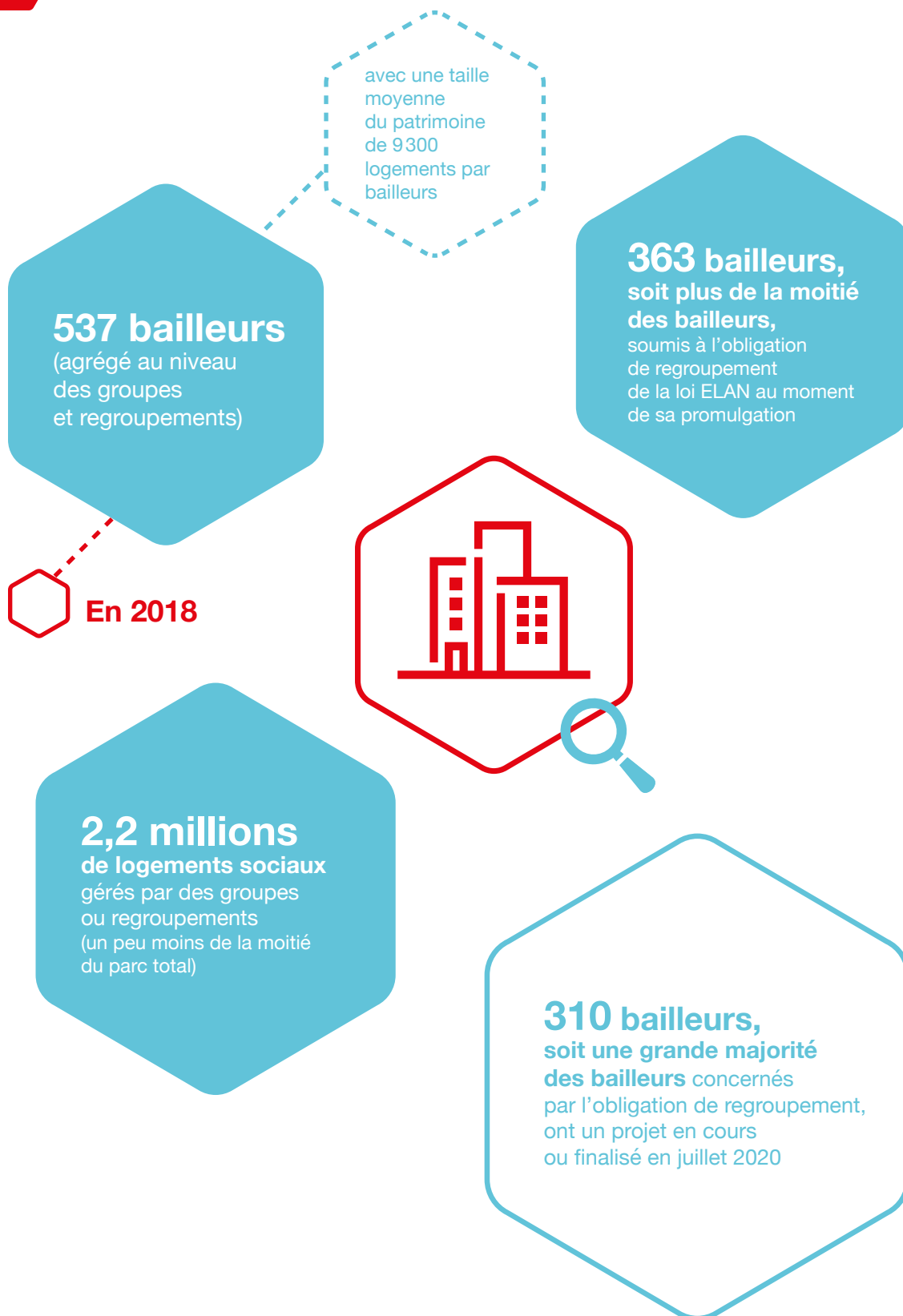
n°23 - Novembre 2020



Sommaire

●	Résumé	08
01	Malgré un mouvement de concentration régulier, le secteur du logement social reste relativement peu concentré en 2018	11
1.1	Le secteur a connu un mouvement de concentration régulier entre 2013 et 2018.....	12
1.2	Un patrimoine géré par des groupes et regroupements, ainsi qu'un nombre important d'acteurs de plus petite taille.....	15
1.3	Le secteur du logement social reste relativement peu concentré en 2018, avec toutefois des disparités entre territoires très urbanisés et zones détendues.....	17
02	Impacts organisationnels récents affectant le secteur du logement social	19
2.1	Une obligation de regroupement des plus petits organismes instituée par la loi ELAN.....	22
2.2	Plus de la moitié des organismes, gérant un quart du parc social, sont concernés par l'obligation de regroupement.....	24
2.3	Une grande majorité des bailleurs concernés ont engagé un processus de regroupement.....	27
●	Bibliographie	29
●	Annexes	31

Chiffres clés



Résumé

Si le secteur du logement social a connu un mouvement de concentration régulier au cours des dernières années, **la concentration du secteur reste néanmoins relativement faible.** La moitié du parc social est géré par des groupes et regroupements, l'autre moitié par des acteurs de plus petite taille. Au niveau territorial, il existe de fortes disparités en termes de concentration entre zones tendues, où le parc est partagé entre une multitude d'acteurs, et zones détendues, où peu d'acteurs gèrent la majorité des logements.

Cependant **la réorganisation s'accélère nettement aujourd'hui, sous l'impulsion de la loi ELAN. Plus de la moitié des bailleurs sociaux, gérant un quart du parc social, étaient concernés par l'obligation de regroupement à la promulgation de la loi.** La plupart de ces organismes ont un projet de regroupement en cours ou ont finalisé leur projet de regroupement. La place des groupes et regroupements de bailleurs sociaux va ainsi être renforcée suite à la période de réorganisation actuelle.





Le processus de concentration qui transforme le secteur du logement social s'est accéléré dans la dernière décennie sous l'impulsion législative (*cf.* encadré ci-contre). En particulier, la loi ELAN oblige les plus petits bailleurs à se regrouper sauf exceptions et définit de nouveaux outils organisationnels (possibilité d'intégrer une Société Anonyme de Coordination notamment).

Cela se caractérise par une baisse du nombre d'organismes de logement social, avec le développement de grands groupes ou de réseaux de bailleurs au rayon d'action régional ou national (Action Logement, CDC Habitat, Habitat Réuni, Arcade, Paris Habitat, etc.). Dans le même temps, le parc de logements sociaux s'agrandit - il dépasse les 5 millions de logements en 2019 - ce qui accroît également le nombre moyen de logements gérés par les organismes. En conséquence, les typologies d'acteurs et les modes d'organisation évoluent.

En tant que financeur institutionnel de référence du logement social, la Banque des Territoires propose un accompagnement à la fois technique et financier pour les organismes de logement social engagés dans un projet de regroupement. Cette étude se concentre sur les évolutions organisationnelles du logement social et de ses acteurs, les aspects financiers étant abordés dans d'autres publications de la Banque des Territoires (*cf. Perspectives*).

Cette analyse est centrée sur les organismes de logement social (OPH, ESH, Coop'Hlm et SEM) concernés par les obligations de regroupement inscrites dans la loi ELAN.

En 2019



Contexte législatif et évolution organisationnelle du secteur précédant la loi ELAN

Dans la dernière décennie, plusieurs lois sont venues modifier la structuration du secteur du logement social. En 2014, la loi Alur (loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) prévoit notamment qu'un « office public de l'habitat ne peut être rattaché à une commune dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ». Cette disposition entraîne des fusions dans les EPCI auxquels plusieurs OPH sont rattachés. Les 39 OPH communaux de la Métropole du Grand Paris ne sont pas concernés.

La loi NOTRe (loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République), dans le cadre de la réforme territoriale, précise les modalités de rattachement des OPH communaux de la Métropole du Grand Paris aux Établissements Publics Territoriaux (EPT). Plusieurs OPH peuvent être rattachés à un même EPT. Certains organismes optent pour des stratégies différentes, comme le transfert ou la cession de leur patrimoine vers des OPH départementaux, des ESH, ou la transformation de l'OPH en SEM qui ne sont pas soumis aux mêmes contraintes et qui peuvent rester sous le contrôle communal (Assemblée nationale, 2016).

La réforme organisationnelle d'Action Logement menée entre 2015 et 2017 a visé à « renforcer tout à la fois son utilité sociale et sa capacité financière ». Avec la création d'Action Logement Immobilier, fort d'un million de logements sociaux, la stratégie était de regrouper ses ESH en gardant des implantations locales pour préserver les relations historiques des acteurs avec les collectivités. Cela est notamment passé par une réorganisation du périmètre du groupe Immobilière 3F et par des fusions-absorptions entre ESH directement contrôlées par Action Logement Immobilier, leur nombre passant d'environ 80 à 52.

La loi ELAN accélère le processus de réorganisation du secteur (*cf.* partie 2).





01

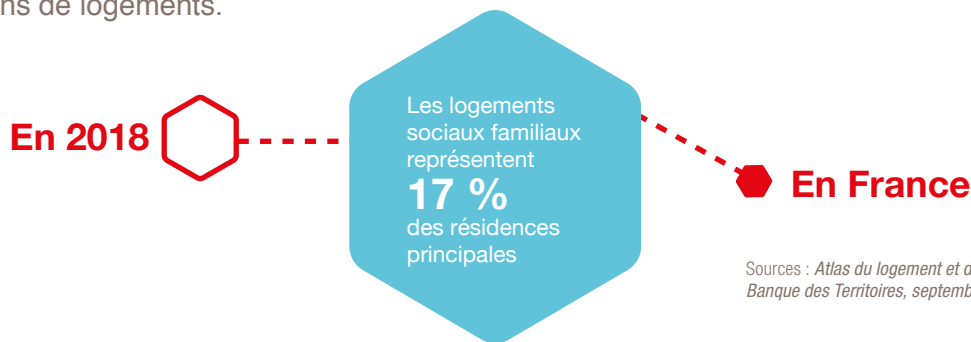
**Malgré un mouvement
de concentration régulier,
le secteur du logement
social reste relativement
peu concentré en 2018**

1.1 Le secteur a connu un mouvement de concentration régulier entre 2013 et 2018

Les données mobilisées

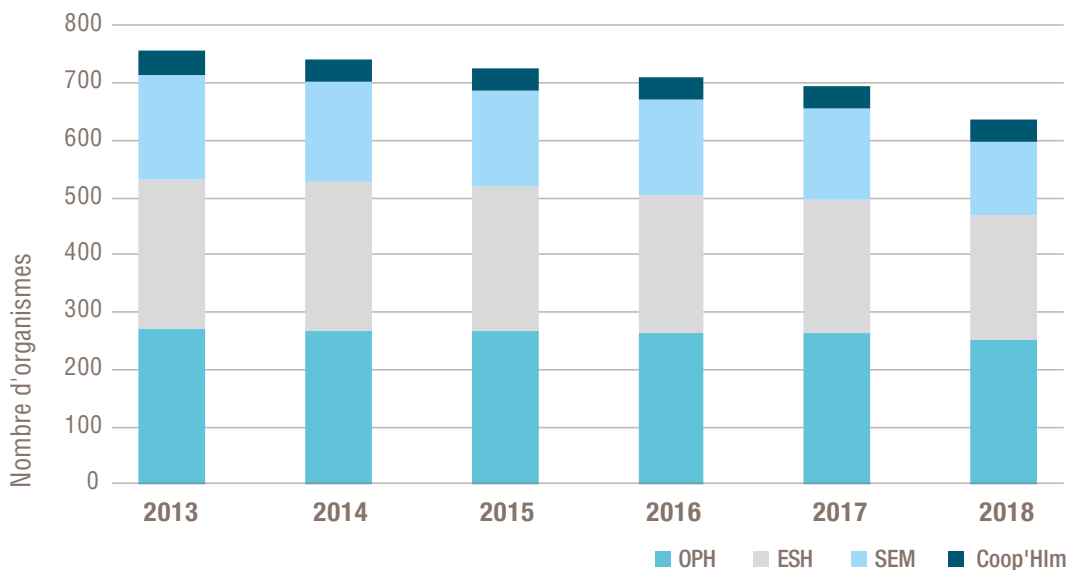
La principale source de données utilisée est le **Répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS)**. La base RPLS a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs « ordinaires » (i.e. hors logements foyers) des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier de l'année de collecte : nombre de logements, modifications intervenues au cours de l'année écoulée, localisation, taux d'occupation, mobilité, niveau des loyers, financement et conventionnement. Mise en place en 2011, elle est alimentée par les informations transmises par les bailleurs sociaux. La tenue du répertoire est assurée par le Service de la donnée et des études statistiques (SDES), rattaché au Commissariat général au développement durable (CGDD), au sein du Ministère de la Transition Écologique.

Sur la période 2013 - 2018, la taille du parc social a progressé de manière constante et significative. Le parc de logements sociaux familiaux (i.e. logements foyers non comptabilisés) a progressé de 7 % (+300 000 logements) entre 2013 et 2018, atteignant 5 millions de logements.



• Graphique 1

→ Évolution du nombre d'organismes de logements sociaux cotisant à la CGLLS, décomposé par catégorie d'organisme



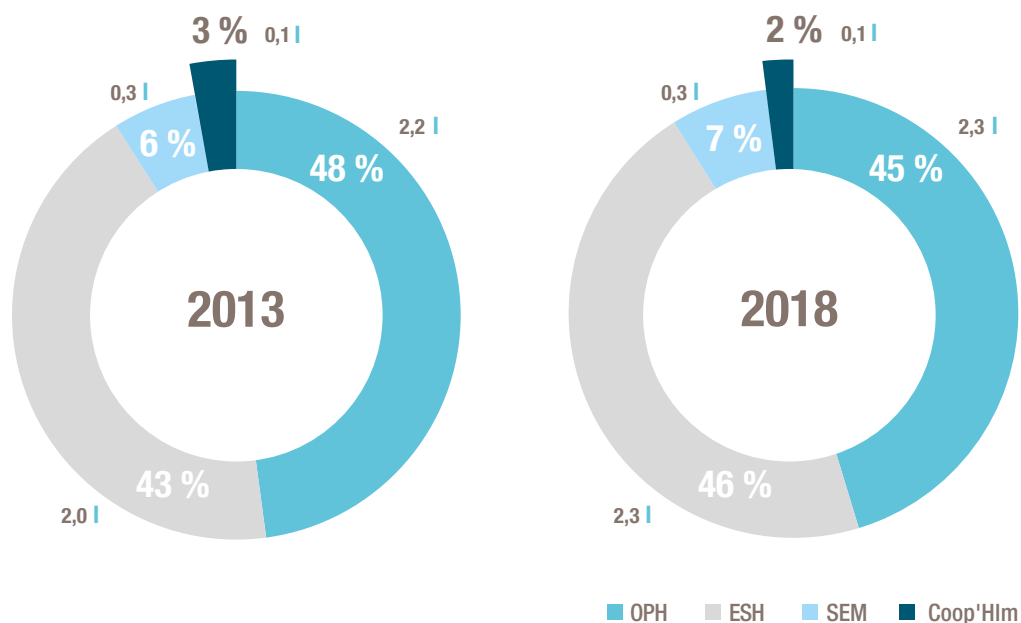
Sources : RA CGLLS. Périmètre : France entière, OLS considérés au niveau des entités juridiques.

Ces logements sont gérés par des acteurs de différents statuts juridiques : les Offices Publics de l'Habitat (OPH), les Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), les sociétés anonymes coopératives (Coop'Hlm), les Société d'Économie Mixte (SEM) qui constituent les organismes de logement social (OLS), auxquels il convient d'ajouter d'autres organismes, comme des associations ou des organismes MOI⁽¹⁾, qui détiennent une part très minoritaire des logements sociaux familiaux. Tandis que la taille du parc a progressé depuis 5 ans, le nombre d'organismes est en baisse : les 4 principales familles d'acteurs (OPH, ESH, SEM et Coop'Hlm) connaissent un repli régulier de leurs nombres d'organismes sur la période, passant de 756 organismes à 638 (cf. graphique 1 p.12). Nous faisons ici référence aux entités juridiques, sans prise en compte de l'appartenance à un groupe ou regroupement (cf. sous-partie suivante).

Les bailleurs ont donc connu un mouvement de concentration régulier au cours des années précédant l'instauration de la loi ELAN sous l'impulsion des évolutions législatives et de la réforme organisationnelle d'Action Logement (cf. encadré p.10). Le secteur se recompose et devient de moins en moins atomisé.

• **Graphique 2**

➔ **Parc de logements sociaux par catégorie d'organisme en 2013 et 2018**



Sources : calculs Banque des Territoires d'après RPLS 2013 et 2018. OLS considérés au niveau des entités juridiques. Données en millions de logements.

Si l'on analyse la décomposition du parc social par catégorie de bailleurs (cf. graphique 2), 720 bailleurs (242 OPH, 211 ESH, 36 Coop'Hlm, 132 SEM et 99 « autres ») gèrent les 5 millions de logements sociaux français au 1^{er} janvier 2018. Le parc est détenu en grande majorité par des ESH et des OPH, qui en gèrent globalement 90 % (2,3 millions de logements par famille). Les SEM gèrent 350 000 logements dans le parc social, les Coop'Hlm et les autres organismes se partageant les 100 000 logements restants.

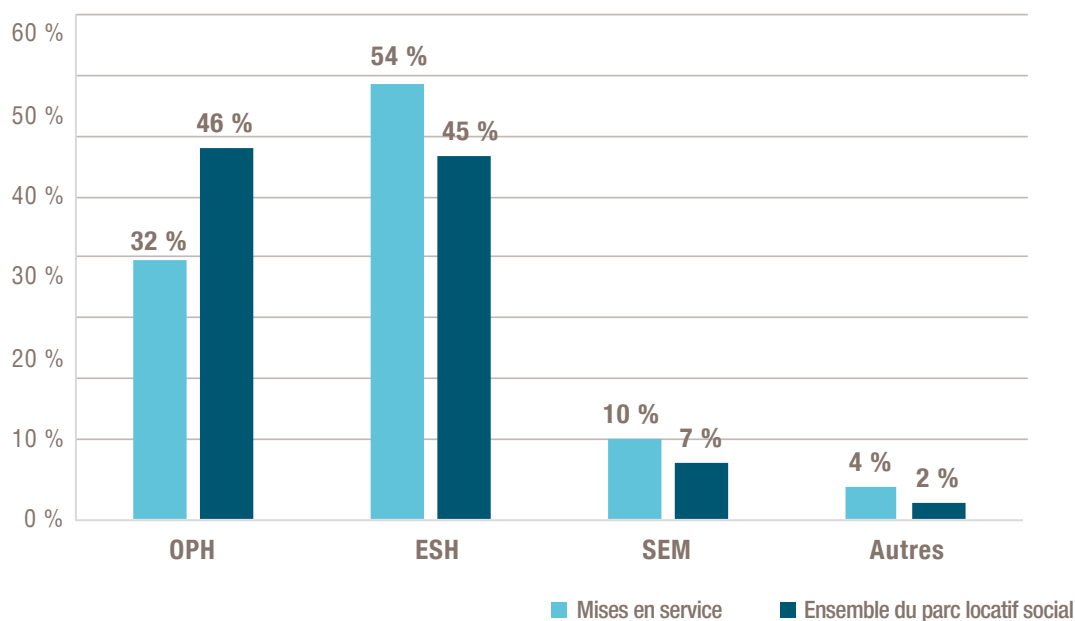
⁽¹⁾ Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion.

La progression de la taille du parc social entre 2013 et 2018 est portée essentiellement par les ESH (+13,5 % soit 272 000 logements supplémentaires), et dans une moindre mesure par les SEM (+24 % soit + 67 000 logements) et les Coop'Hlm (+44,5 % soit + 11 000 logements). À l'inverse, les OPH ont un patrimoine plutôt stable, en légère augmentation de 1,1 % (+ 26 000 logements).

Ces disparités en termes d'évolution des patrimoines s'expliquent par des dynamiques différentes de constructions et d'acquisitions de logements. Les ESH représentent ainsi 54 % des mises en service totales en 2018 contre 32 % pour les OPH. Les SEM et les autres organismes ont également des dynamiques de mises en service élevées par rapport à leurs poids relatifs dans le parc total (cf. graphique 3). On a également assisté sur la période à des transformations d'OPH en SEM.

• **Graphique 3**

➔ **Nouvelles mises en service par catégorie d'organisme au 1^{er} janvier 2018**



Sources : SDES, RPLS 2018. Champ : parc locatif social. OLS considérés au niveau des entités juridiques.

Cette première analyse de l'évolution récente du parc social nous montre que le secteur devient de moins en moins atomisé et se structure avec une diminution du nombre d'acteurs. Dans la suite de l'analyse, nous prenons en compte la notion de groupe et de regroupement, qui reflète plus précisément l'organisation du secteur.

1.2 Un patrimoine géré par des groupes et regroupements, ainsi qu'un nombre important d'acteurs de plus petite taille

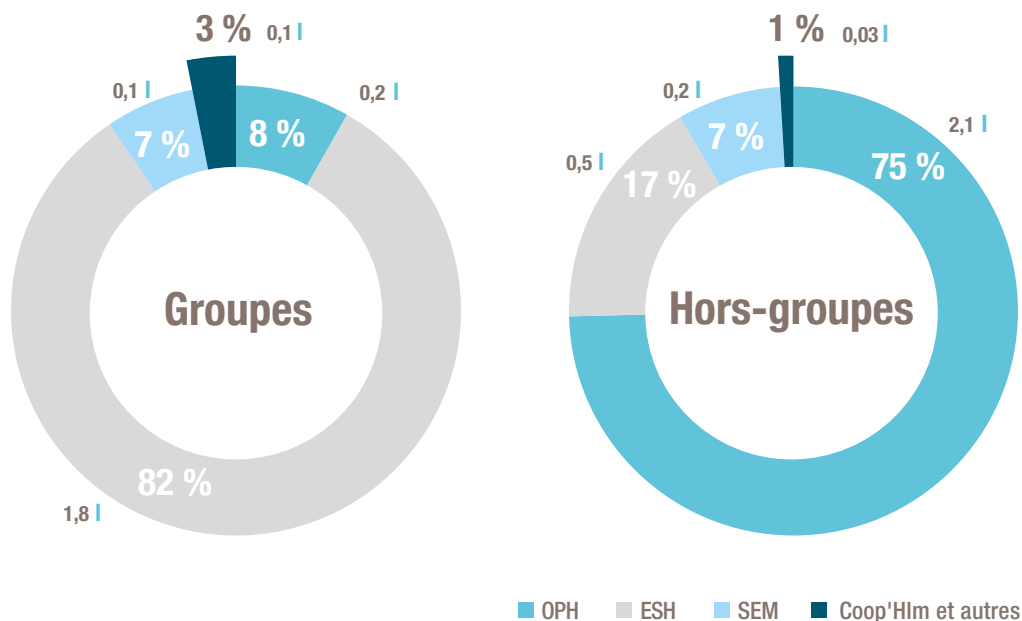
Définition des groupes et regroupements de bailleurs

Il n'existe pas de base publique identifiant les groupes et regroupements de bailleurs dans le logement social. Il convient donc de les reconstituer en s'appuyant sur les rapports d'activité et sur la connaissance des groupes de la Banque des Territoires. Nous avons ainsi défini une liste la plus exhaustive possible de ces groupes en 2018. Cette base sur les groupes et regroupements a ensuite été rapprochée du Répertoire du Patrimoine Locatif Social (RPLS) pour nous fournir des données patrimoniales. Nous avons retenu une vision large des groupes (cf. liste en annexe 1) en prenant en compte les groupes capitalistiques (groupes au sens du code du commerce) mais aussi les regroupements qui pourraient évoluer vers des organisations en Société Anonyme de Coordination (SAC) et ainsi rentrer dans le champ «regroupement» selon les critères de la loi ELAN.

Les années récentes ont vu l'émergence forte de la notion de groupe avec des acteurs leaders qui disposent d'un poids important (des grands groupes nationaux) mais aussi des réseaux de bailleurs à la portée nationale ou bien des regroupements territoriaux de bailleurs.

• Graphique 4

→ Répartition par catégorie de bailleur des logements gérés par les groupes et hors groupes en 2018



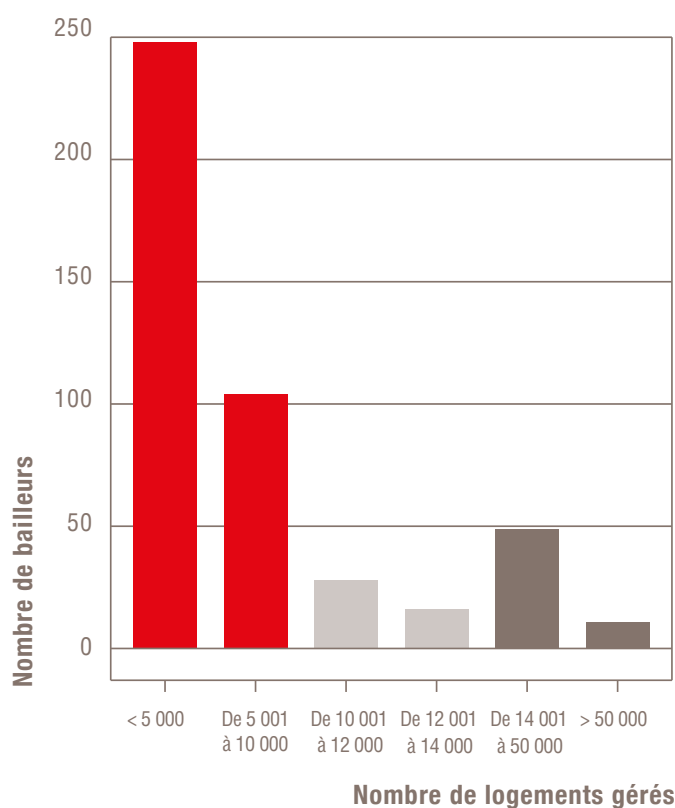
Sources : calculs Banque des Territoires d'après RPLS. Nombre de logements en millions.

En 2018, **200 bailleurs sociaux étaient liés à 16 groupes ou regroupements. Ces groupes gèrent 2,2 millions de logements**, soit un peu moins de la moitié du parc social. Chacun de ces groupes gère donc en moyenne 138 000 logements sociaux. Ils sont très majoritairement constitués d'ESH, qui représentent 82 % du patrimoine dans les groupes (cf. graphique 4). À l'inverse, les bailleurs non affiliés à un groupe sont principalement des OPH : ceux-ci gèrent 75 % du patrimoine des bailleurs hors-groupes. Toutefois, on retrouve également certaines ESH dans cette catégorie (17 % du patrimoine).

Agrégé au niveau des groupes et regroupements, le secteur compte **537 bailleurs en 2018, avec une taille moyenne du patrimoine de 9 300 logements par bailleur**. La répartition par taille de patrimoine des organismes de logement social agrégés au niveau des groupes et regroupements nous indique que les bailleurs de taille modérée, gérant moins de 10 000 logements, sont nombreux (cf. graphique 5). On en dénombre 354, dont 250 gérant moins de 5 000 logements. Ils représentent donc la majorité - les deux tiers - des organismes. 28 organismes se situent dans la fourchette 10 000 - 12 000 logements gérés et les bailleurs gérant plus de 12 000 logements sont au nombre de 76. 6 groupes gèrent plus de 100 000 logements chacun (Action Logement Immobilier⁽²⁾, CDC Habitat, Habitat Réuni, Arcade, Paris Habitat et Habitat en Région), et 35 % du parc social total.

• **Graphique 5**

➔ **Taille et répartition des patrimoines locatifs sociaux en 2018**



Sources : calculs *Banque des Territoires* d'après RPLS 2018. Agrégation des bailleurs au niveau des groupes et regroupements.

⁽²⁾ Le groupe 3F est intégré à ALI dans cette analyse.

1.3 Le secteur du logement social reste relativement peu concentré en 2018, avec toutefois des disparités entre territoires très urbanisés et zones détendues

La mesure de la concentration

La littérature en économie de la concurrence permet d'appréhender la concentration des marchés *via* plusieurs mesures (Kubral, 2013 ; Union Européenne, 2007 ; Department of Justice, 2010). Les acteurs du logement social répondant à un service d'intérêt économique général (SIEG), les règles de concurrence ne s'appliquent pas comme pour un secteur marchand traditionnel. La question de la concentration est donc abordée ici uniquement comme une analyse organisationnelle.

Les différents indicateurs retenus dans cette étude sont :

⇒ L'indice de Herfindahl-Hirschman (IHH ou HHI)

Il mesure la concentration des marchés. Il est calculé selon la formule suivante :

$$IHH = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

où s_i est la part de marché de l'entité i et n le nombre d'entité. Plus l'IHH est élevé, plus la concentration est forte dans le secteur. C'est un indicateur très utilisé dans l'analyse de la concurrence. Il est compris entre 0 et 10 000. Si l'on prend les standards du *Department of Justice américain* (2010), un IHH inférieur à 1 500 reflète un secteur non concentré, un IHH compris entre 1 500 et 2 500 reflète un secteur modérément concentré et un IHH supérieur à 2 500 indique un secteur très concentré.

⇒ L'indice (ou coefficient) de Gini

Indicateur synthétique mesurant l'inégalité de distribution. En ordonnant les N observations (une observation étant le stock de logements d'un bailleur) par ordre croissant, la formule de calcul est la suivante :

$$Gini = \frac{1}{N(N-1)\bar{x}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=i+1}^n (x_j - x_i)$$

où x_i est le stock d'un bailleur \bar{x} est la moyenne de la série considérée (moyenne du stock de logements par bailleur).

L'indice varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite (dans notre cas, tous les bailleurs possèdent le même stock de logements).

À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible (1 bailleur possède tout le parc). L'inégalité est ainsi d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Nous l'utilisons ici pour décrire l'inégalité de répartition du parc social entre les bailleurs. Nous avons recours à des courbes de Lorenz pour représenter cet indice. Plus l'indice de Gini est élevé, plus la courbe de Lorenz s'éloigne de la diagonale.

⇒ D'autres indicateurs *ad hoc*

Part du patrimoine détenue par le 1^{er} décile/quartile de bailleurs, nombre de bailleurs détenant 80 % du patrimoine, etc.

1.3.1. Un secteur relativement peu concentré au niveau national

Une première analyse de la concentration, grâce aux indicateurs présentés dans l'encadré ci-contre, est menée sur le secteur du logement social à l'échelle nationale et au niveau des groupes.

Avec un **IHH** à 412 en 2018, le secteur apparaît comme **peu concentré** comparé aux standards de l'indice (en dessous de 1 500, le secteur est considéré comme non-concentré). Il faut agréger le patrimoine de **126 bailleurs**, soit 28 % du nombre total de bailleurs, pour atteindre **80 % du parc total**. L'**indice de Gini** est lui de 0,72 et vient relativiser ce point. Il reflète une **répartition relativement inégalitaire du patrimoine de logements sociaux** entre les bailleurs (voir l'annexe 2 pour une représentation graphique de la courbe de Lorenz associée). Ceci confirme les éléments exposés précédemment, **le patrimoine est détenu par un nombre important de petits acteurs au parc réduit, et quelques grands groupes**. Si le secteur a connu un mouvement de concentration continu, il est constitué principalement d'acteurs territoriaux et reste donc relativement peu concentré au niveau national.

1.3.2. Le parc social des zones très urbanisées est géré par beaucoup de bailleurs différents, tandis que peu d'acteurs se répartissent la gestion du patrimoine des zones détendues

Du fait du périmètre d'intervention limité (communes, EPCI ou département) d'une partie des bailleurs sociaux, nous réalisons une analyse de la concentration des bailleurs au niveau départemental. En moyenne, les bailleurs sociaux interviennent dans 2 départements et dans 73 communes en 2018, avec de grandes disparités entre acteurs.

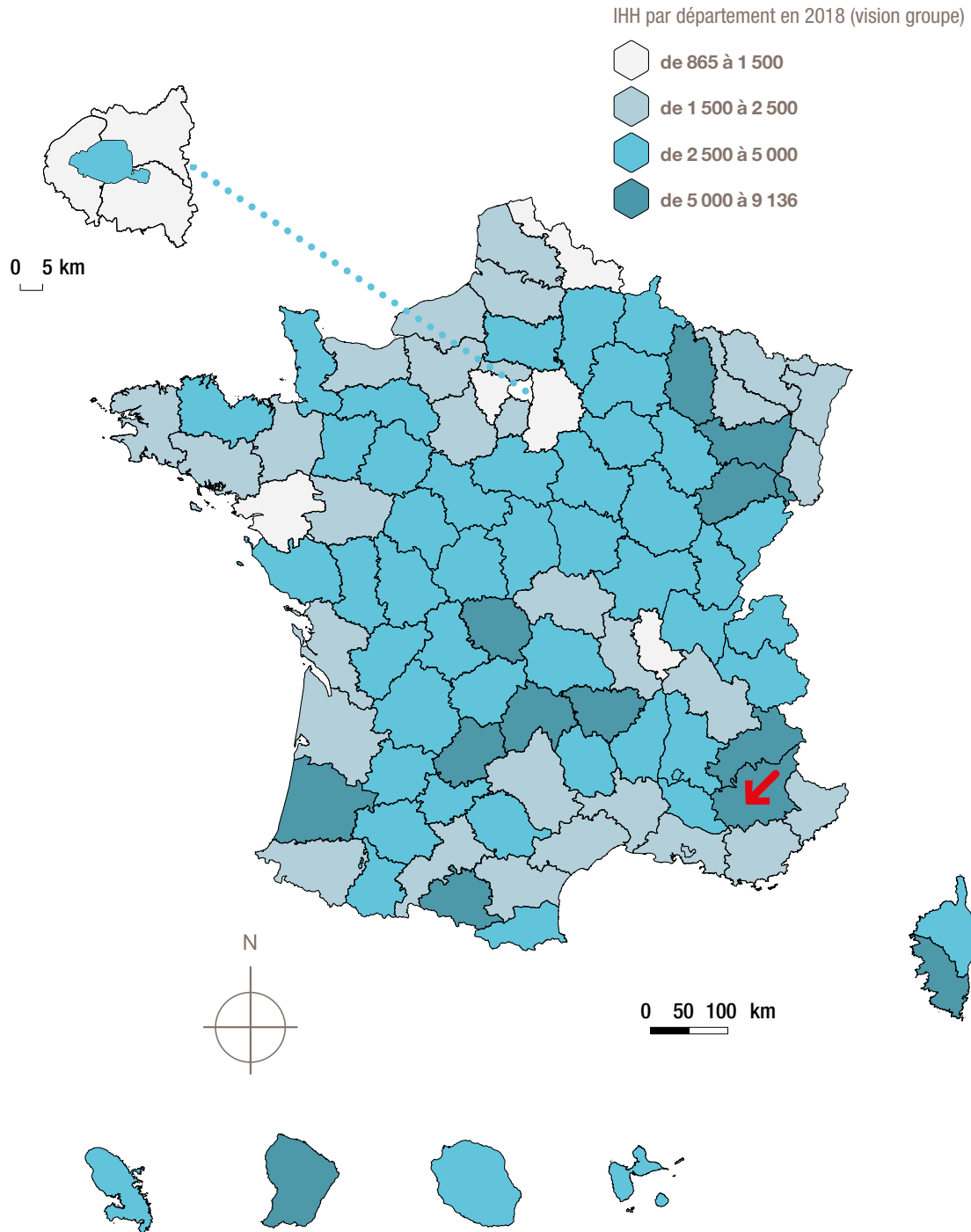
Les groupes et regroupements, de par leur taille, opèrent bien sûr sur une géographie plus vaste : les 16 groupes interviennent en moyenne dans 782 communes, tandis que les bailleurs n'appartenant pas à un groupe opèrent dans 45 communes. Il existe une **corrélation positive entre la taille du patrimoine d'un bailleur et son champ d'intervention** (i.e. le nombre de communes dans lesquelles il opère). L'hétérogénéité est forte entre les bailleurs de petite taille qui interviennent dans un rayon très local et les grands groupes qui opèrent nationalement.

Le résultat principal de l'analyse départementale de la concentration est **une disparité forte des indicateurs de concentration territoriaux** (cf. figure 6). Les départements avec la concentration sectorielle la plus importante, c'est-à-dire où peu d'acteurs gèrent la majorité des logements, sont des départements ruraux, détendus. Ainsi, Meuse, Haute-Saône, Ariège, Creuse et Alpes-de-Haute-Provence présentent un IHH supérieur à 7 000. Le patrimoine y est géré principalement par des OPH départementaux (sauf dans le cas des Alpes-de-Haute-Provence où le groupe Habitat en Région gère la plupart des logements via l'ESH H2P). À l'inverse, les départements présentant la concentration sectorielle la plus faible, c'est-à-dire avec beaucoup d'acteurs gérant le parc, sont des départements très urbanisés, où le patrimoine est important. Cela concerne les 3 départements de la petite couronne, la Seine-et-Marne, le Nord, les Yvelines, la Loire-Atlantique et le Rhône qui ont un IHH inférieur à 1 500. Dans ces départements, le patrimoine est géré à la fois par des groupes (par exemple forte présence d'ALI et CDC Habitat dans les départements de la petite couronne ou de Vilogia dans le Nord) et par des OPH territoriaux et départementaux.



• **Figure 6**

→ **Concentration des bailleurs par département en 2018**



Sources : Calculs Banque des Territoires d'après RPLS.

🎯 **Note de lecture figure 6 :**

L'IHH départemental est calculé sur les bailleurs actifs dans chaque département et selon leurs parts du patrimoine dans ce département. L'indice s'élève à 7 543 dans les Alpes de Haute Provence (département indiqué par la flèche rouge), synonyme d'un patrimoine concentré, i.e. géré par peu d'acteurs.



02

**Impacts organisationnels
récents affectant
le secteur du logement
social**

2.1 Une obligation de regroupement des plus petits organismes instituée par la loi ELAN

Comme présenté en introduction (*cf.* encadré p.10), la loi ELAN s'inscrit dans un processus de longue haleine au regard des textes de loi relatifs à l'organisation du secteur du logement social. L'axe « Évolution du secteur du logement social », et plus précisément l'article 81, concerne la restructuration du secteur : la principale mesure oblige les organismes d'habitation à loyers modérés qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux à appartenir à un groupe avant le 1^{er} janvier 2021. Pour mettre en œuvre cette réforme structurelle du secteur HLM, la loi introduit deux types de groupes, l'un avec un « contrôle par le haut », l'autre de type « holding par le bas » (modifiant à cet effet les articles L. 423-1-1 à L. 423-2 du code de la construction et de l'habitation - CCH), selon les modalités suivantes :

1. « Contrôle par le haut » : groupe au sens du Code de commerce

En formant un ensemble de sociétés comportant majoritairement des organismes HLM et des SEM, lorsque l'un d'entre eux ou une autre société contrôle directement ou indirectement les autres, que ce contrôle soit exercé seul ou conjointement (sens du I et II ou du III de l'article L. 233-3 du Code de commerce).

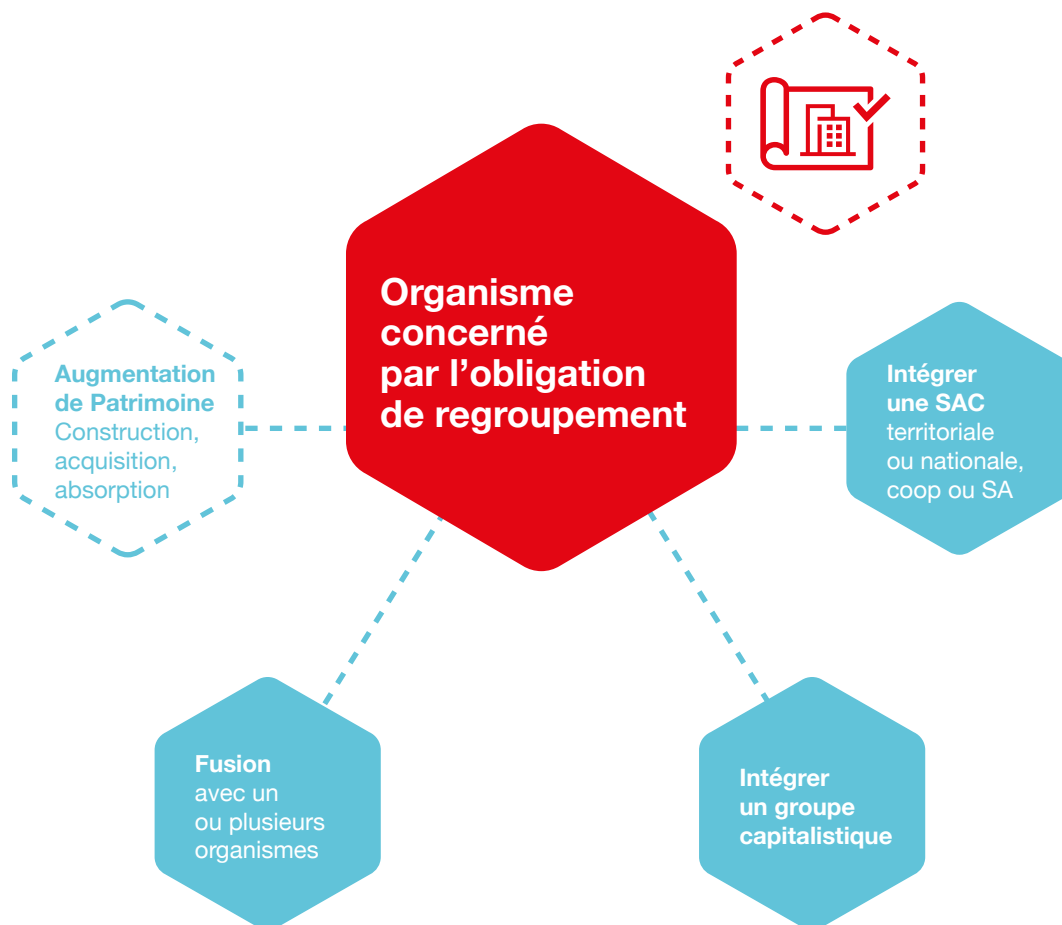
2. « Holding par le bas » : la Société Anonyme de Coordination (SAC)

En formant un ensemble constitué d'une Société Anonyme de Coordination et des détenteurs de son capital (au sens de l'article L. 423-1-2 du CCH). La SAC est un nouvel organisme d'habitations à loyer modéré et dispose de compétences et de pouvoirs forts sur ses membres. Une SAC peut être territoriale ou nationale selon les acteurs qui la composent. Elle peut aussi prendre des formes juridiques différentes en se formant comme Société Anonyme ou comme Coopérative, ce qui implique des modes de gestion différents.

Les stratégies pour les organismes concernés par l'obligation de regroupement peuvent être de plusieurs types (*cf.* figure 7 p.23). Si l'organisme est loin du seuil défini par la loi (12 000 logements gérés), celui-ci pourra (i) opter pour la fusion avec un autre organisme afin d'atteindre le seuil critique. Plusieurs problématiques doivent alors être résolues, comme la forme de l'entité issue de la fusion, ou les règles et pouvoirs de décisions dans la nouvelle entité créée. Si l'opportunité se présente, l'organisme pourra (ii) intégrer un groupe capitalistique, mais cela peut impliquer de devoir opter pour une organisation centralisée par la direction du groupe. Une troisième possibilité est (iii) d'intégrer une SAC. Enfin, une dernière possibilité qui concerne uniquement les organismes proches du seuil des 12 000 logements est (iv) de mener une stratégie d'augmentation de patrimoine par la construction, l'acquisition de logements ou l'absorption de patrimoines d'autres bailleurs. La réussite de ces stratégies dépend pleinement des contextes économiques, géographiques et institutionnels de chaque organisme concerné par l'obligation de regroupement.

• **Figure 7**

→ **Stratégies possibles d'un organisme concerné par l'obligation de regroupement de la loi ELAN**



Sources : Banque des Territoires.

Il existe des exceptions à l'obligation de regroupement, notamment pour les organismes ayant une activité principale d'accession sociale à la propriété (il faut qu'ils aient acquis ou construit moins de 600 logements dans les six dernières années), les organismes qui sont les seuls à avoir leur siège social dans leur département, les organismes ayant leurs sièges sociaux en Corse et dans les DOM, et pour les SEM qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 40 M€ en moyenne sur 3 ans (cela correspondrait à la gestion d'environ 10 000 logements, en fonction du type de territoire). Les SEM dont le logement social n'est pas l'activité principale ne sont également pas soumises à l'obligation de regroupement.

Des facilités pour les regroupements ont également été introduites par la loi ELAN. Outre la création du statut de SAC, les regroupements entre organismes de formes juridiques différentes ont été facilités (la fusion-absorption entre une SEM multi-activités et un OLS ; l'absorption d'une SEM par une société coopérative et inversement ; la possibilité pour les OPH de créer des filiales et d'acquérir des participations dans d'autres structures telles que les ESH).

Accompagnement des organismes concernés par l'obligation de regroupement

La Banque des Territoires, en tant que principal financeur des organismes de logement social, est particulièrement active dans l'accompagnement de ces évolutions organisationnelles. Dans le cadre du plan logement de la Banque des Territoires, **deux enveloppes de 300 M€ ont été mises à disposition pour le soutien à l'investissement et à la restructuration** du secteur du logement social. Elles permettent de répondre à des besoins divers des bailleurs sociaux dans le contexte de recomposition du secteur : rachat de parts de sociétés, acquisition de patrimoine et soutien à l'échelle de l'opérateur pour financer son programme d'investissement. Il a également été mis en place une **enveloppe d'ingénierie de 3 M€**, délivrée par les directions régionales, pour permettre le cofinancement d'études d'aide à la décision s'agissant des regroupements. La commission de péréquation et de réorganisation de la Caisse de garantie du logement locatif social (**CGLLS**) apporte également son concours financier à la définition et à la mise en œuvre des projets de réorganisation.

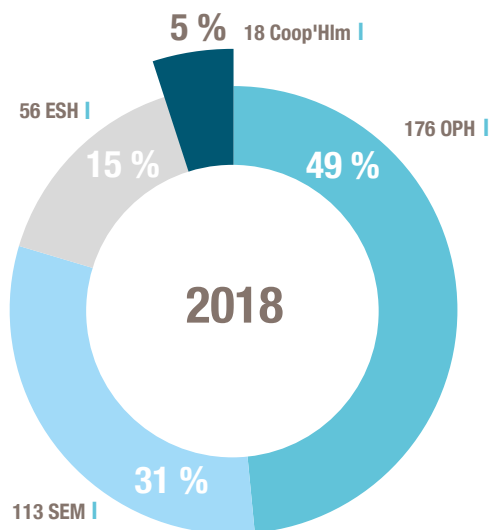
2.2 Plus de la moitié des organismes, gérant un quart du parc social, sont concernés par l'obligation de regroupement

En mobilisant les données utilisées précédemment pour l'analyse de la concentration, nous avons mené un travail d'identification des organismes soumis à cette obligation de regroupement. Nous avons donc retenu les bailleurs n'étant pas seul à avoir leur siège social dans le département, gérant moins de 12 000 logements, et n'appartenant pas à un groupe gérant plus de 12 000 logements. Les bailleurs des DOM et de Corse ont été exclus. Les exceptions concernant les organismes dont l'activité principale est l'accession sociale à la propriété et relatives aux SEM (activité principale hors logement social ou chiffre d'affaires supérieur à 40 M€) n'ont cependant pas été prises en compte, mais elles concerneraient un nombre restreint d'organismes.

Nous avons ainsi identifié **363 bailleurs soumis à l'obligation de regroupement** de la loi ELAN en 2018. La moitié de ces organismes sont des OPH, soit 176 organismes (cf. graphique 8 p.25), et un tiers des SEM (113). Les ESH, dont 70 % des organismes sont déjà affiliés à des groupes, sont 56 à devoir se regrouper avant l'échéance de 2021. 18 Coop'Hlm sont également concernées. Au global, ces organismes gèrent **1,4 million de logements**, soit 28 % du parc. Cette obligation de regroupement concerne donc un nombre important d'organismes (plus de la moitié) et un quart du parc, ce qui va donc entraîner une modification profonde de la structuration et de l'organisation du secteur.

• **Graphique 8**

→ **Répartition par famille de bailleurs du nombre d'organismes concernés par l'obligation de regroupement de la loi ELAN au moment de sa promulgation**



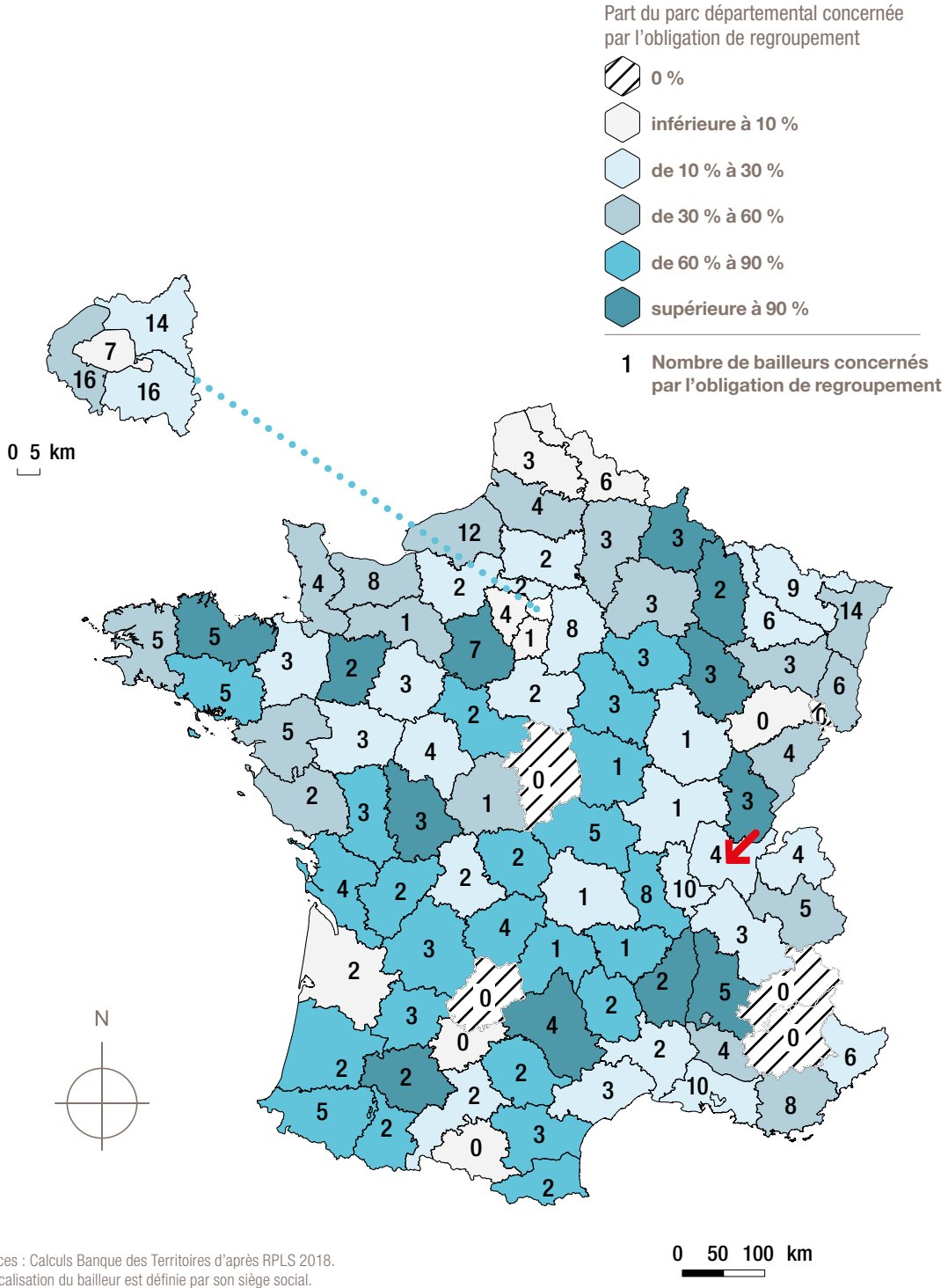
Sources : Banque des Territoires, RPLS 2018.

Nous analysons l'impact de l'obligation de regroupement au niveau départemental, en localisant les bailleurs en fonction de leur siège social (cf. figure 9). 8 départements ne présentent pas de bailleurs concernés, généralement car un seul bailleur a son siège social dans le département (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Cher, Lot, Haute-Saône, Tarn-et-Garonne et Territoire de Belfort). Au sein de ces départements, 5 n'ont même aucun logement géré par un bailleur ayant l'obligation de se regrouper. Ils apparaissent hachurés sur la carte. Certains départements sont, au contraire, fortement impactés par l'obligation de regroupement, avec plus de 90 % du patrimoine départemental concerné (11 départements en bleu foncé). Dans le cas de départements comportant peu de sièges sociaux de bailleurs, typiquement 2 ou 3, une stratégie de fusion pourrait être envisagée afin de bénéficier de l'exception prévue pour les bailleurs seuls dans un département. Par exemple, cela peut prendre la forme d'une fusion d'un OPH départemental et d'un OPH territorial ou d'une SEM rattachée à une collectivité. À l'inverse, quand le nombre de bailleurs est plus élevé, des stratégies de SAC territoriale ou bien d'adossement à des groupes nationaux pourraient être privilégiées. L'obligation de regroupement impacte un nombre important d'organismes dans les départements où le parc social est très développé. Ce résultat est cohérent avec le constat de la partie précédente : le parc social des zones très urbanisées est géré par beaucoup de bailleurs différents. C'est le cas des départements de la petite couronne parisienne, du Bas-Rhin, du Rhône ou des Bouches-du-Rhône où 10 bailleurs ou plus sont concernés. Dans ces départements, les stratégies des acteurs vont être multiples (fusion, adossement à des groupes, intégration de SAC mais aussi augmentation du patrimoine pour certains bailleurs).

L'obligation de regroupement de la loi ELAN impacte donc la quasi-totalité du territoire, à des degrés différents selon les départements.

• **Figure 9**

➔ **Nombre d'organismes concernés par l'obligation de regroupement par département et part de leur parc dans le département relativement au parc départemental total**



Sources : Calculs Banque des Territoires d'après RPLS 2018.
La localisation du bailleur est définie par son siège social.

👁️ **Note de lecture figure 9 :**

4 bailleurs sociaux ayant leur siège social dans l'Ain (département indiqué par la flèche rouge) sont soumis à l'obligation de regroupement et 21 % des logements du département sont concernés.

2.3 Une grande majorité des bailleurs concernés ont engagé un processus de regroupement

La mission menée par Pierre Quercy et Marie-Dominique de Veyrinas pour le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, afin d'accompagner le secteur dans cette phase de restructuration, a publié régulièrement des données sur les organismes concernés par l'obligation de regroupement imposée par la loi ELAN et leur avancement dans les processus de rapprochement (cf. tableau 10). Le nombre d'organismes dans l'obligation de se regrouper est proche de celui de notre analyse (363), réalisée à partir de la base RPLS 2018, soit au moment de la promulgation de la loi.

• Tableau 10

→ Nombre d'organismes concernés par l'obligation de regroupement et état d'avancement de leurs projets

	Mars 2019 ⁽³⁾	Oct. 2019 ⁽⁴⁾	Janv. 2020 ⁽⁵⁾	Juillet 2020 ⁽⁶⁾
Nombre d'organismes concernés	341	339	336	332
<i>Dont OLS au regroupement finalisé</i>	11	29	46	68
<i>Dont OLS au regroupement engagé</i>	221	274	265	242
<i>Dont pas de projet ou pas de communication</i>	99	36	25	22

Sources : chiffres fournis par la mission Quercy-Veyrinas.

👁️ Note de lecture tableau 10 :

La baisse du nombre d'organismes concernés entre les différentes dates indiquées peut être due à des organismes se déclarant en groupe et qui n'avaient pas été identifiés initialement ou à des organismes qui ont dépassé le seuil de 12 000 logements en gestion.

⁽³⁾ Actes de la journée du Réseau des acteurs de l'habitat du 20/03/2019.

⁽⁴⁾ AEF info, dépêche n° 618499 du 18/12/2019.

⁽⁵⁾ Cité par Le Moniteur le 16/04/2020.

⁽⁶⁾ AEF info, dépêche n° 632060 du 21/07/2020.

Selon la fédération des OPH, 138 OPH étaient engagés dans un processus de regroupement à fin 2019 pour répondre à l'obligation de la loi ELAN. 46 se préparent à une fusion et les 92 autres s'orientent vers une SAC. L'organisation en SAC semble donc susciter un fort intérêt des bailleurs sociaux, notamment des OPH et les premiers projets de SAC ont abouti. Au 1^{er} septembre 2020, 12 SAC ont reçu leur agrément ministériel, regroupant environ 70 organismes⁽⁷⁾. Une quarantaine de SAC devraient être créées *in fine*.

Parallèlement aux stratégies des organismes évoquées précédemment (cf. figure 7 p.23), des stratégies multiples au niveau des regroupements de bailleurs sont également identifiées :

- **le regroupement de filiales** pour rationaliser le fonctionnement intra-groupe ;
- **une organisation plus horizontale**, mettant l'accent sur l'autonomie et la gouvernance locale ;
- **la diversification des activités** (par exemple vers l'économie sociale et solidaire).

L'impact organisationnel de la loi ELAN sur les acteurs du logement social a été démontré, avec plus de la moitié des organismes concernés par l'obligation de regroupement mais aussi avec une facilitation des organisations en groupe (introduction de la notion de groupe horizontal, transferts financiers facilités entre les organismes). Les différentes stratégies retenues par ces acteurs pour se mettre en conformité à la loi ELAN entraînent une profonde modification du paysage du logement social.

Quel sera ainsi le nombre d'organismes de logement social *post-réforme* ? Et quelle sera la part des groupes dans ce paysage ?



Ces questions feront l'objet d'une prochaine publication.

⁽⁷⁾ Société de coordination HLM :
où en est-on à quatre mois de l'échéance,
Localtis du 01/09/2020.



Bibliographie

Banque des Territoires (2020)
Atlas du logement et des territoires, édition 2020 - 72 p.
https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2020-09/ATLAS_EDITION_2020_0.pdf

Banque des Territoires (2019)
Les vertus du financement grâce à l'épargne réglementée pour le logement social - 9 p.
(*Éclairages*, n°21).
<https://www.banquedesterritoires.fr/eclairages-ndeg21>

Comarmond L. (2019)
Evolution of the concentration of social housing landlords prior to the ELAN Act (2012-2017), Toulouse School of Economics, Banque des Territoires.

Department of Justice (2010)
Horizontal merger guidelines
[consulté le 18/02/2020]
<https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010#5c>

Gimat M. (2017)
Produire le logement social : hausse de la construction, changements institutionnels et mutation de l'intervention publique en faveur des HLM (2004 - 2014)
Thèse de Doctorat : Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris (France) - 694 p.
<https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01681241v1>

Habitat et Collectivités Locales (2019)
Logement social : panorama et acteurs, édition 2019 - 386 p.
(Lettre HCL, hors-série)

Kubral C. (2013)
Concentration et spécialisation des activités économiques : des outils pour analyser les tissus productifs locaux. Insee (Working paper).

Linkenheld A. et Straumann E. (2016)
Rapport d'information sur la mise en application des titres III et IV de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
Rapport du 25 octobre 2016 rédigé au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale, portant le n°4156 comme rapport de l'Assemblée Nationale (quatorzième législature) - 63 p.
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4156.pdf>

Union Européenne (2007)
Lignes directrices sur l'appréciation des concentrations
[consulté le 18/02/2020]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:I26107>

Annexes

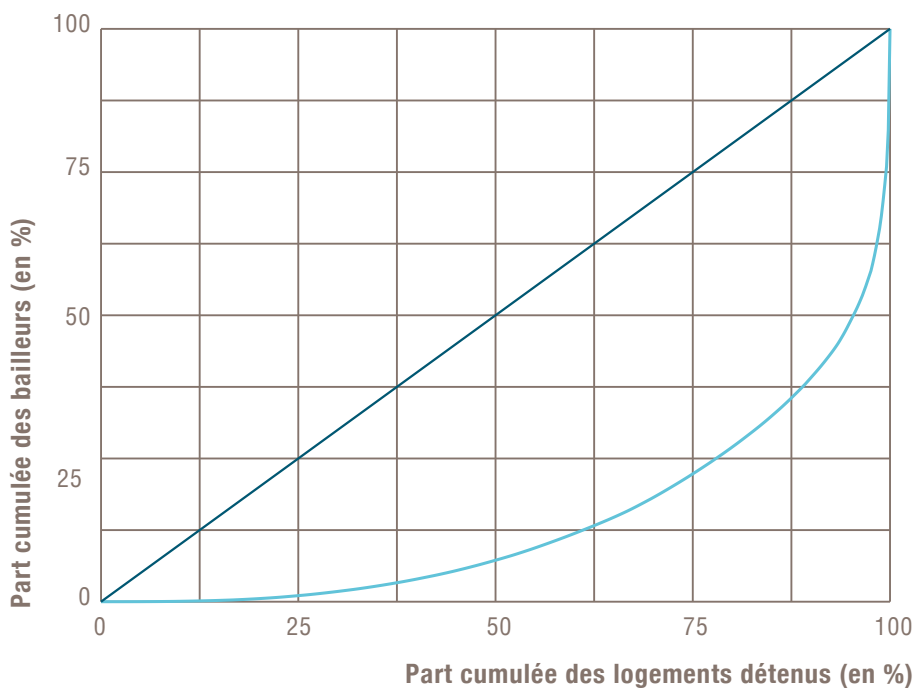


A.1 Liste des groupes et regroupements retenus



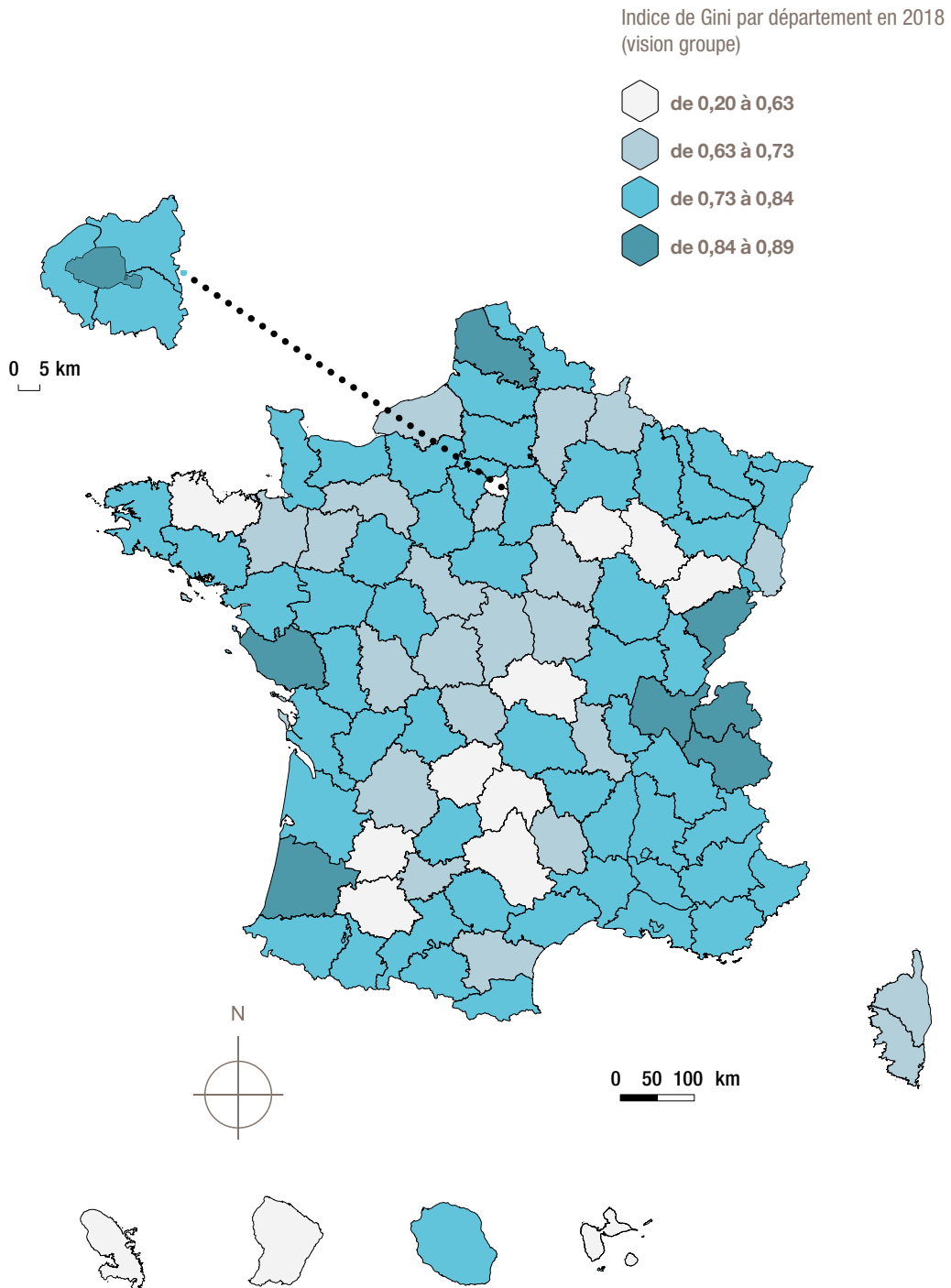
- Groupe Action Logement Immobilier (ALI)
- CDC-Habitat
- Habitat Réuni
- Arcade
- Paris Habitat
- Habitat en Région
- ICF Habitat
- 1001 Vies Habitat
- Polylogis
- Batigere
- Vilogia
- RIVP
- Valophis
- Groupe Grand Delta Habitat et Axedia
- Vosgelis
- Procivis Alpes Dauphiné

A.2 Courbe de Lorenz représentant l'inégalité dans la distribution du parc de logements des bailleurs sociaux



Source : calcul Banque des Territoires d'après RPLS 2018. Agrégation des bailleurs au niveau des groupes et regroupements.

A.3 Cartographie des indices de Gini départementaux avec une vision groupe en 2018



Sources : Calculs Banque des Territoires d'après RPLS 2018.

Achevé de rédiger en septembre 2020

Avertissement : cette publication a été réalisée à titre indépendant par le service des études de la direction des prêts de la Banque des Territoires. La Caisse des Dépôts n'est en aucun cas responsable de la teneur des informations et opinions figurant dans ce document.

Caisse des Dépôts - Banque des Territoires
72, avenue Pierre Mendès-France - 75914 Paris Cedex 13

Directeur de la publication :

Marianne Laurent, directrice des prêts de la Banque des Territoires

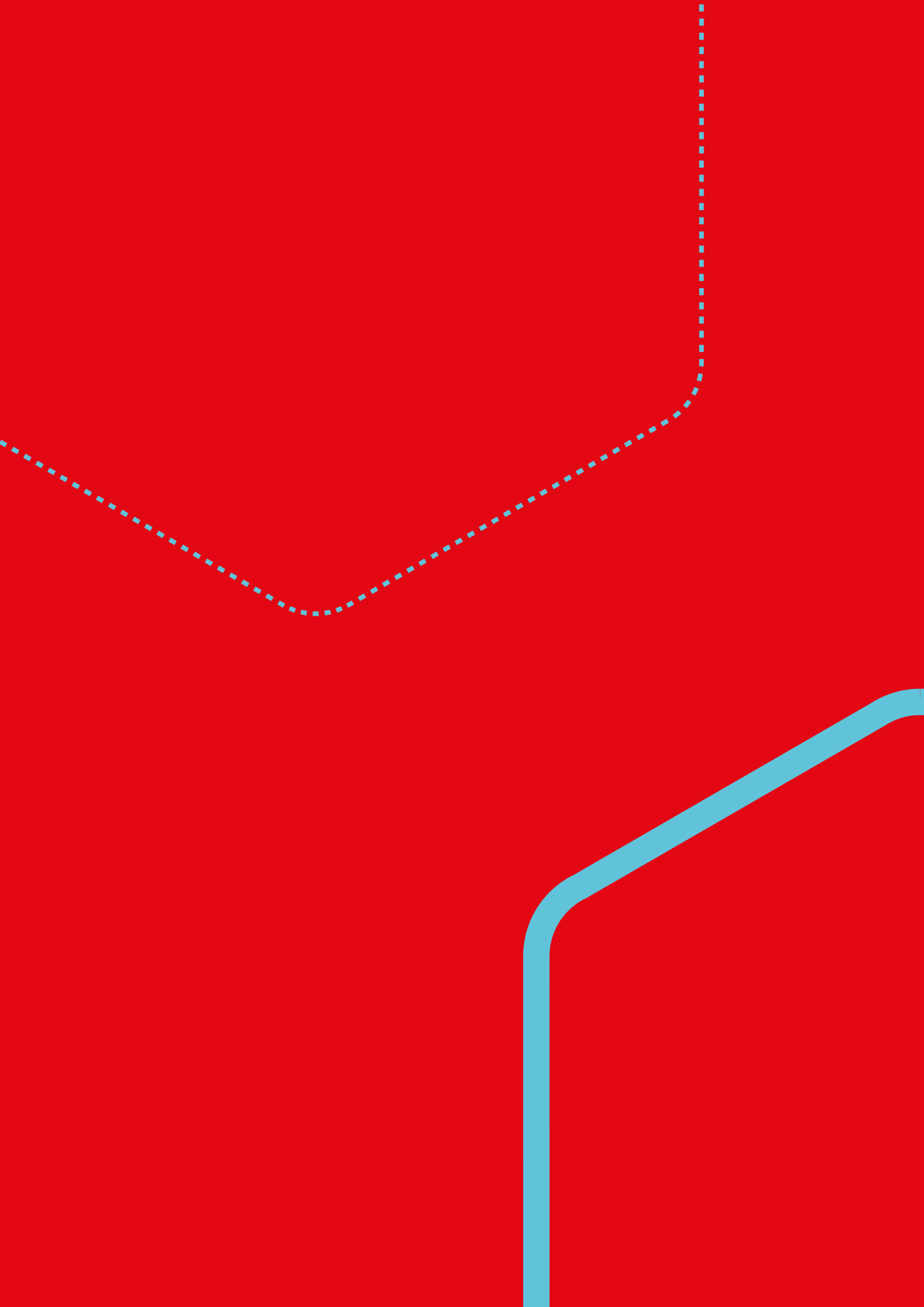
Responsable de la rédaction :

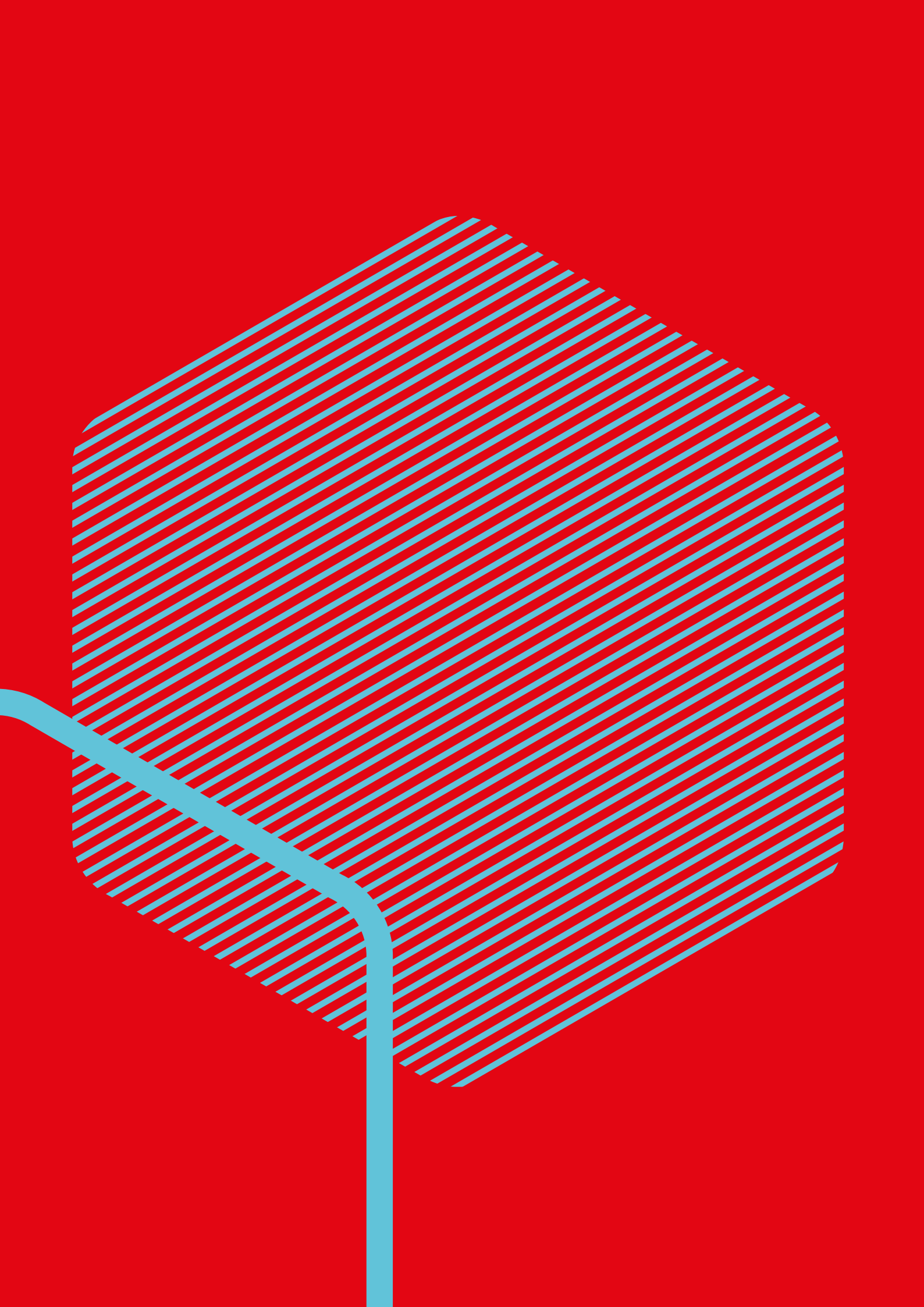
Guillaume Gilquin, responsable du service des études

Auteur : Baptiste Sion, chargé d'études

Crédits photos :

© Vincent Laratta, © Jean Marc Pettina







banquedesterritoires.fr



| @BanqueDesTerr