



Le 31 octobre 2018

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier Ministre

Réf. : S2018-2594

Objet : La mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé, au premier semestre 2018, une enquête sur la mise en œuvre de la politique du logement par les services déconcentrés de l'État.

La politique du logement fait partie des politiques partenariales dans lesquelles l'État conserve un rôle majeur.

L'enquête visait à apprécier la faculté des services déconcentrés à décliner, au niveau local, les objectifs nationaux, en les adaptant aux particularités des territoires.

Trois directions sont aujourd'hui chargées de l'application de cette politique : les directions régionales de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DREAL), les directions départementales interministérielles des territoires et de la mer (DDTM) et de la cohésion sociale (DDCS)¹.

L'organisation, les effectifs et les moyens financiers alloués à la politique du logement donnent l'image d'une action de l'État fortement déconcentrée. Toutefois, la mise en œuvre par l'État de cette politique au plan local se heurte à certains obstacles qui fragilisent sa capacité à être un partenaire solide pour les autres acteurs du logement.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

¹ Ou les directions départementales interministérielles de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), lorsqu'il n'y a pas de DDCS.

1 UNE PRISE EN CHARGE FRAGMENTÉE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE LOGEMENT, SOURCE DE DIFFICULTÉS

Les fragilités repérées au sein des services déconcentrés concernés plaident pour une mise en œuvre unifiée de cette politique au niveau départemental.

1.1 Une répartition des compétences qui sépare la gestion de l'offre et celle de la demande de logement

La connaissance de la demande de logement, notamment celle des publics prioritaires, est indispensable. Elle seule permet une supervision efficace de la production de logement, tant sur les plans géographique (localisation des zones de tension immobilière) et quantitatif (nombre de logements locatifs sociaux à conventionner) que qualitatif (typologie sociale des logements, taille, etc.).

Les DDCS sont chargées de la demande de logement social et de la politique d'attribution². Les DDTM, de leur côté, suivent la production de logement dans les secteurs et selon la typologie prévue par la programmation régionale, notamment en accordant aux bailleurs sociaux les agréments nécessaires. Pour garantir l'indispensable fluidité des informations entre ces deux directions, leur présence simultanée s'impose par conséquent dans la plupart des instances locales.

1.2 Une comitologie pesante, aux dépens de certaines missions des services déconcentrés

La plupart des documents stratégiques territoriaux sont, *de facto*, coproduits par les acteurs locaux. Ils donnent lieu à une relecture conjointe par les DDCS et les DDTM : contrats d'utilité sociale avec les bailleurs, plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), accords collectifs départementaux ou intercommunaux, etc. Cette multiplication des instances de co-production conduit au maintien d'une charge de travail significative dans les services de l'État.

Certaines missions particulièrement prenantes gagneraient à être simplifiées, comme la lutte contre l'habitat indigne, dans laquelle les DDTM prescrivent les travaux à réaliser d'office, tandis que les DDCS accompagnent les occupants à reloger. L'intervention d'autres acteurs (agence régionale de santé, caisse d'allocations familiales, mutualité sociale agricole, communes) a d'ailleurs rendu nécessaire l'instauration d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.

Cette charge explique, pour partie, la tension observée sur d'autres missions. Ainsi, certaines fonctions budgétaires, administratives ou de contrôle relevant de l'État ne sont plus considérées comme prioritaires. À titre d'exemple, le programme 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* présente des engagements juridiques anciens, sans mouvement depuis plus de quatre ans, qui devraient faire l'objet d'un toilettage budgétaire (« AE dormantes »). De manière plus regrettable, il y a trop peu de contrôle du respect des conventions d'aide personnalisée au logement (APL) passées avec les bailleurs sociaux ou du respect des conventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) conclues avec les bailleurs particuliers. Or ces contrôles sont indispensables pour garantir l'accessibilité sociale du parc existant, public ou privé, en surveillant l'évolution des loyers.

² Logement des publics « prioritaires » dont les foyers dits « DALO », gestion du contingent préfectoral, contrôle des obligations de logement « social » imposées aux réservataires, accompagnement des EPCI dans la mise en œuvre des documents de planifications relatifs à la politique d'attribution et de mixité prévus par la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017.

1.3 Une fragilité préoccupante des DDCS, chargées du volet social de la politique du logement

L'activité des DDCS aboutit à une forte pression sur les services et leurs agents. Cette pression est liée aux difficultés à pourvoir les effectifs, mais aussi à leur forte mobilisation sur la compétence d'hébergement, dans le contexte de la crise migratoire. Ces directions peinent à assurer l'ensemble de leurs missions légales de politique sociale du logement. Par exemple, dans le Rhône, la commission d'instruction du droit au logement opposable (DALO) affichait, en 2016, un retard de traitement tel qu'un requérant sur deux attendait encore la décision de la commission, à l'expiration du délai prévu par la loi.

Cette fragilité est d'autant plus préoccupante que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'ont pas encore investi le champ le plus social de la politique du logement. L'État demeure, de fait, le seul garant de l'accessibilité au parc des foyers les plus vulnérables.

Plusieurs DDCS ont choisi d'externaliser leurs missions. Ainsi, dans le département du Nord, la DDTM a pris à sa charge les compétences de la DDCS sur le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALHPD), ainsi que l'instruction des dossiers de DALO. En Île-de-France, les fonctions d'instruction des demandes de reconnaissance du DALO ont été sous-traitées à une société privée. Dans plusieurs territoires, enfin, la gestion opérationnelle du contingent préfectoral est, *de facto*, exercée par les bailleurs sociaux et les DDCS n'assistent que ponctuellement aux commissions d'attribution locales, préférant se limiter à un contrôle *ex post* du respect des obligations.

1.4 Une rationalisation de l'organisation départementale en attente

Réunir, dans un même service, le soutien de l'offre et la gestion de la demande de logement permettrait de proposer un interlocuteur unique aux partenaires locaux de l'État et de sécuriser la fonction sociale de la politique du logement, en retrouvant la taille critique dont ne disposent plus certaines DDCS.

Certaines collectivités territoriales ont adopté une démarche plus englobante axée sur l'insertion. Ainsi, les métropoles de Lyon et de Nice-Côte-d'Azur ont adopté des organisations internes qui intègrent les différents volets de la politique du logement et de l'hébergement. Ce dispositif peut donner des éléments de comparaison utiles à l'État.

Ce dernier n'a retenu cette simplification qu'en Île-de-France : la gestion intégrée de la politique du logement est confiée à la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), qui regroupe les compétences dévolues ailleurs aux DDTM et aux DDCS.

La Cour recommande donc d'étudier l'unification des politiques de gestion de l'offre et de la demande de logement. C'est au demeurant l'esprit des orientations de la directive du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics, qui indiquait que la compétence logement « *gagnerait à être unifiée* ».

2 UN PILOTAGE LOCAL DE LA DEPENSE A RENFORCER

Les services de l'État chargés du logement ont des marges de manœuvre réduites pour relever les défis de la territorialisation. Ils ne disposent pas de leviers de décision sur des volets budgétaires et fiscaux significatifs. Afin d'améliorer le pilotage local de la dépense, les échanges d'informations avec les directions départementales des finances publiques (DDFiP) et les caisses d'allocations familiales (CAF) doivent ainsi s'intensifier.

2.1 Des procédures de décision encore pour partie centralisées

Les possibilités réglementaires d'adaptation des interventions de l'État au plan déconcentré sont exploitées de manière inégale. Les services recourent assez fréquemment à la modulation des montants forfaitaires d'aides à la pierre, ou l'application de *boni* financiers pour orienter la production. Elles ne s'appuient que peu sur les procédures de dérogation plus lourdes, par exemple, pour la production de logements locatifs sociaux dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Par ailleurs, plusieurs procédures demeurent marquées par une forte centralisation. C'est notamment le cas de la révision des zonages de la politique du logement, de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains³ ou encore des procédures d'aides et de subventions de l'Agence nationale de l'habitat ou de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

2.2 Des directions départementales sans prise sur les deux principaux leviers en matière de logement : les aides fiscales et les allocations logement

Les services déconcentrés ne sont paradoxalement pas impliqués dans le pilotage des deux outils les plus importants de la politique du logement, à savoir les allocations logement (environ 18 Md€ par an) et les dépenses fiscales (environ 13 Md€ par an).

Des améliorations sont en court et encore attendues pour partager les données avec les CAF, qui gèrent les aides personnelles au logement. Actuellement, seules celles octroyées dans le cadre d'un conventionnement avec l'ANAH peuvent conduire à des échanges d'informations. La transmission d'éléments nouveaux par les organismes payeurs au fonds national d'aide au logement (FNAL), géré par l'État, devrait permettre à ce dernier de mieux assurer, d'une part, le pilotage et l'évaluation des allocations logement et d'alimenter, d'autre part, la connaissance des territoires par les services chargés du logement.

En revanche le partage d'informations demeure lacunaire, avec les services fiscaux. La plupart des aides fiscales à l'investissement locatif ne faisant l'objet d'aucune instruction par les services chargés du logement et n'étant pas contingentées, les DDTM et DDSC n'entretiennent aucune relation avec les services fiscaux qui reçoivent les déclarations de recours à ces aides. Elles n'ont connaissance ni des bénéficiaires, ni des logements aidés.

Ainsi, l'objectif général de production et de facilitation de l'accès aux logements se heurte-t-il, au niveau local, à une action en « tuyaux d'orgue ». La production de logements locatifs sociaux relève de la politique d'agrément des DDTM. L'incitation à la maîtrise des loyers du parc privé, comme les dispositifs d'aides fiscales, s'inscrivent dans des schémas sur lesquels les DDTM n'ont aucune prise. Enfin, l'attribution des aides personnalisées au logement relève des CAF. Les échanges locaux d'informations, lorsqu'ils existent, ne peuvent entièrement compenser les inconvénients de ces cloisonnements

2.3 Un échange d'informations à organiser

L'accès des services locaux à certaines bases de données de la direction générale des finances publiques présenterait pourtant d'évidents avantages. Elle permettrait aux services déconcentrés d'identifier les constructions réalisées grâce aux aides fiscales à l'investissement locatif privé, d'anticiper leurs effets sur le parc de logements sociaux et d'en tirer les conséquences en termes de stratégie d'agréments.

En outre, le partage et l'exploitation des données liées (implantation et répartition géographique, typologie des logements construits, caractéristiques des copropriétés bâties, niveau des loyers pratiqués, fréquence de mise en vente des logements une fois la période de déduction fiscale dépassée) seraient utiles à tous.

³ Loi du 13 décembre 2000 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252>.

À l'heure actuelle, certains observatoires locaux des loyers mettent en œuvre un système d'information spécifique sur ce segment de parc locatif, faute de disposer des données détenues par les services fiscaux.

La Cour recommande donc de mettre en place et de faire vivre un dispositif d'échange d'informations entre les diverses administrations chargées de la politique du logement.

Enfin, le soutien des services fiscaux est indispensable pour garantir la fiabilité de la quantification et de la qualification des logements dans les communes soumises à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU). Si la comptabilisation des logements à vocation sociale est relativement simple pour le parc public, elle s'avère complexe pour le parc privé. Le dialogue entre les communes et l'État sur la cible de construction doit reposer sur le recensement indiscutable des logements réellement sociaux. Cela impose la vérification des simples déclarations.

3 UNE REORIENTATION À ENVISAGER POUR LES MISSIONS DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX

Les délégations et les diverses modalités de contractualisation ont contribué à rendre la politique du logement de plus en plus partenariale. L'État devrait donc se recentrer sur ses activités d'audit, de contrôle et de garant social en dernier ressort.

3.1 Un rôle de partenaire à adapter en fonction de la maturité des territoires

Les établissements publics de coopération intercommunale disposent désormais de nombreuses compétences intéressant directement le logement : élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et des programmes locaux pour l'habitat, compétences foncières et d'aménagement, gestion des fonds de solidarité pour le logement, initialement dévolue aux conseils départementaux, accords collectifs pour l'accueil des personnes défavorisées ou encore plans partenariaux de gestion de la demande de logement social. Pour ce qui est de la production de logements locatifs sociaux, l'initiative a déjà basculé dans les territoires ayant retenu une délégation par l'État des aides à la pierre.

Face à la diversité des situations locales, les responsabilités effectives de l'État s'adaptent déjà à la solidité ou, au contraire, à l'insuffisance de l'action de ses partenaires.

Cette réalité donne une nouvelle responsabilité aux services de l'État, chargés de la coordination et du conseil aux territoires, celle de bien maîtriser le diagnostic territorial dans un cadre partenarial plus marqué. Elle pose la question d'un repyramidage progressif des effectifs vers des agents de catégorie B+ ou A. Elle ne doit pas se faire aux dépens des missions de contrôle et d'évaluation des actions engagées.

3.2 Des fonctions de contrôle à renforcer au nom de l'équité

La multiplication des dispositifs conventionnels doit, en effet, aller de pair avec le développement d'une fonction de contrôle.

Les accords relatifs au secteur public du logement ont toute leur valeur mais ils sont peu contrôlés et demeurent, à l'heure actuelle, rarement sanctionnés. Par ailleurs, le contrôle des dispositifs en faveur du parc privé est actuellement trop superficiel, alors que ce dernier bénéficie, au même titre que le parc public, d'aides et de subventions. Il en est ainsi de la tenue des engagements liés à l'aide à l'investissement locatif privé, du respect des conventionnements ANAH sans travaux, ainsi que de la réalisation de travaux dans le cas de logements déclarés non décents par la CAF pour éviter leur remise sur le marché locatif.

3.3 Un rôle de garant social de dernier ressort à préserver

Les délégataires des aides à la pierre n'ont pas véritablement investi le champ social de la politique du logement malgré les possibilités ouvertes par la loi ALUR. Aucun n'a opté pour la gestion de la garantie du droit au logement ou pour la gestion de la veille sociale, de l'accueil et de l'hébergement.

Malgré la compétence accrue des intercommunalités sur les enjeux de peuplement et de mixité sociale, l'emploi des principaux instruments stratégiques (conférences intercommunales du logement, accords collectifs intercommunaux, etc.) met en lumière une ambition très variable selon les territoires, certains d'entre eux étant peu prescriptifs ou se limitant à des diagnostics.

Devant ces enjeux sensibles, l'État doit garantir le respect des objectifs de la politique du logement. Or, au regard de leurs moyens, les DDCS semblent peu en mesure d'assurer efficacement cette mission.

L'État demeure un acteur essentiel de la politique du logement. Il doit veiller aussi bien à la cohésion des territoires qu'à l'égalité de traitement des personnes. Les importantes difficultés opérationnelles relevées par la Cour dans la mise en œuvre de cette politique par les services déconcentrés doivent être surmontées. En restaurant l'efficacité de son action au plan local, l'État pourra jouer pleinement son rôle, contribuer significativement au partenariat avec les acteurs locaux et garantir l'efficience de cette politique publique.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : réunir le soutien de l'offre et la gestion de la demande de logement au sein du même service départemental interministériel de l'État ;

Recommandation n° 2 : organiser et garantir le partage des données locales utiles entre les administrations et les organismes publics chargés du logement, de façon à pouvoir cibler plus finement les actions d'aide et de soutien au logement (notamment dans le domaine des aides fiscales) et à améliorer leur cohérence.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud