

N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 8

**COHÉSION DES TERRITOIRES :
LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE**

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET

Député

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2017 EST MARQUÉE PAR DES AJUSTEMENTS IMPORTANTS VISANT À GARANTIR LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION.....	5
A. LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION DE LA MISSION EST JUGÉE INSUFFISANTE AU REGARD DE SON EXÉCUTION	5
B. LE PROGRAMME 177 A UNE FOIS DE PLUS FAIT L'OBJET D'OUVERTURES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES POURTANT PRÉVISIBLES.....	6
C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 109 EST MAÎTRISÉE SUITE À LA RÉDUCTION DES APL.....	7
D. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 135 EST MARQUÉE PAR LA BAISSSE DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FNAP	8
E. DÉPENSES FISCALES	9
II. SUIVI DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE-DE-FRANCE ET EN CENTRE-VAL DE LOIRE : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ÉTAT	10
A. LE PARC SOCIAL, ADAPTÉ EN CENTRE-VAL DE LOIRE, EST EN SITUATION TENDUE EN ÎLE-DE-FRANCE	10
1. La demande de logement social est dynamique, mais de manière bien plus marquée en île-de-France.....	10
2. Un parc social important en île-de-France dont la croissance est encouragée	11
a. Le logement social en Île-de-France représente un quart du logement total de la région et du parc social en France	11
b. Une forte dynamique du nombre d'agréments délivrés.....	12
B. LES MOYENS FINANCIERS DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL.....	15
1. La structure de financement est équivalente entre les deux régions malgré quelques différences.....	15
2. Les délégations d'aide à la pierre.....	16

C. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE SOUFFRE D'UN RÉEL SUIVI DE LA PRODUCTION FAUTE DE SYSTÈME D'INFORMATION EFFICACE.....	18
1. Les objectifs et la programmation se font sur la base des agréments délivrés	18
2. Le suivi de la production, insuffisant aujourd'hui, pourrait s'améliorer à l'aide d'un nouveau système d'information.....	19
a. En l'absence de suivi de l'agrément à la mise en service, la politique publique et la gestion des crédits manquent d'efficacité.....	20
• Faute de suivi, les freins à la production de logements sociaux ne sont pas identifiés	20
• Cette situation entraîne une gestion peu rigoureuse des crédits.....	21
b. Les informations sont éparpillées dans plusieurs documents et systèmes d'informations non connectés	21
c. Un bon développement et une amélioration de SPLS pourraient permettre de changer drastiquement la donne	22
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	23
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	25

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2017 EST MARQUÉE PAR DES AJUSTEMENTS IMPORTANTS VISANT À GARANTIR LA SOUTENABILITÉ DE LA MISSION

La mission *Égalité des territoires et logement*, aujourd'hui fondue dans la mission *Cohésion des territoires*, se composait en 2017 du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, du programme 109 *Aide à l'accès au logement*, du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et du programme 237 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable*, dont les moyens sont transférés en gestion vers le programme 217.

En 2017, de multiples mesures de régulation budgétaire en cours d'exécution ont entaché la sincérité de la programmation initiale de la mission.

A. LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION DE LA MISSION EST JUGÉE INSUFFISANTE AU REGARD DE SON EXÉCUTION

La Cour des comptes juge la sincérité de la programmation budgétaire de la mission en loi de finances initiale 2017 insuffisante. En effet, l'ouverture de crédits initiale accusait une baisse de 5,46 % par rapport à l'exécution 2016, alors même que le dynamisme du programme 177 (ainsi que du programme 109) était connu. Les ouvertures de crédits en cours d'année (+ 322,23 millions d'euros en autorisations d'engagement et + 320,19 millions d'euros en crédits de paiement) sont venues combler cette sous-programmation. Au final, les crédits consommés sont supérieurs de 1,75 % des crédits ouverts en LFI 2017 en AE et en CP (contre un dépassement de 2,11 % en AE et 1,32 % en CP en 2016).

EXÉCUTION DE LA DÉPENSE 2017 DE LA MISSION

(en millions d'euros)

		Programme 177	Programme 109	Programme 135	Mission (hors programme 337)
AE	LFI	1 742	15 469	865	18 076
	Crédits consommés	2 071	15 515	541	18 127
CP	LFI	1 742	15 469	819	18 030
	Crédits consommés	1 963	15 515	611	18 089

Source : rapport annuel de performances 2017.

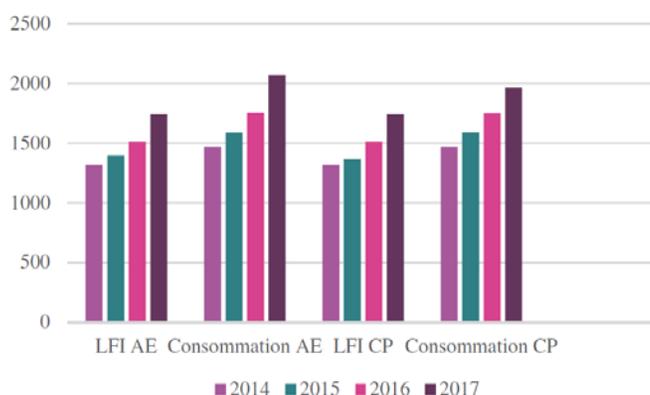
La Cour des comptes considère par ailleurs que la soutenabilité de la mission est « sujette à caution » pour deux raisons. D'une part, les annulations sur le programme 135 n'ont pas permis de compenser les ouvertures supplémentaires pour les programmes 177 et 109. D'autre part, le montant des restes à payer demeure extrêmement élevé (1 951 millions d'euros) bien qu'en baisse par rapport à 2016 où ils dépassaient les 2 milliards d'euros. Il convient cependant de préciser

que la grande majorité de ces restes à payer sont le fait du programme 135, dont la pluriannualité des décaissements est structurelle.

B. LE PROGRAMME 177 A UNE FOIS DE PLUS FAIT L'OBJET D'OUVERTURES DE CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES POURTANT PRÉVISIBLES

Si le programme 177 avait bénéficié d'un rebasage de 228,7 millions d'euros (+ 15 % par rapport à la LFI 2016) à travers la LFI 2017, il était cependant prévisible qu'il serait insuffisant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 177 DEPUIS 2014



Source : note d'exécution budgétaire, Cour des comptes.

L'ouverture de crédits supplémentaires en cours de gestion a donc été indispensable. Elle s'est élevée, hors mesures de dégel, à 276 millions d'euros en AE et 274 millions d'euros en CP. Il convient de noter que le rebasage intervenu à travers la LFI 2018 portant les crédits à 1,95 milliard d'euros, soit quasiment l'équivalent de la consommation constatée en 2017 (1,96 milliard d'euros) marque un pas décisif dans la sincérité de ce programme.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	LFI 2016	Exécutés en 2016	LFI 2017	Exécutés en 2017
AE	1 513	1 752	1 741	2 071
CP	1 513	1 751	1 741	1 963

Source : rapport annuel de performances 2017.

Le dépassement des crédits est concentré sur quelques régions, en particulier la région d'Île-de-France (13,4 % de sous-budgétisation) et la région Grand Est (9 %), et la croissance des dépenses est liée principalement au dispositif « Migrants » (évacuation des camps illégaux, transfert et prise en charge des

personnes en structures d'hébergement) et à la pérennisation des 4 200 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2016-2017. Cependant, les taux d'occupation des structures d'hébergement continuent d'être proches voire supérieurs à 100 % ; la dynamique des dépenses pourrait donc encore s'accroître. Le secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires Julien Denormandie a confirmé, suite à une question du Rapporteur spécial en commission d'évaluation des politiques publiques le 12 juin 2018, que l'ouverture de crédits supplémentaires serait certainement nécessaire.

De plus, d'après la direction générale de la cohésion sociale, des publics relevant de la demande d'asile seraient pris en charge dans des structures financées sur le programme 177, alors qu'ils relèvent du programme 303. L'estimation du nombre de personnes concernées serait de 5 000 en France, sans que les éléments pour l'étayer soient clairement présentés ⁽¹⁾. En conséquence, le ministère de l'intérieur et le ministère de la cohésion des territoires ont adressé conjointement une instruction engageant les préfets à « *bâtir localement un dispositif de suivi administratif robuste des personnes étrangères en situation d'urgence* ».

C. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 109 EST MAÎTRISÉE SUITE À LA RÉDUCTION DES APL

L'économie réalisée par la réduction des aides personnelles au logement de 5 euros a permis de pallier la sous-budgétisation initiale du programme 109.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	LFI 2016	Exécutés en 2016	LFI 2017	Exécutés en 2017
AE	15 438	15 357	15 469	15 515
CP	15 438	15 357	15 469	15 514

Source : rapport annuel de performances 2017.

En effet, un dépassement de la prévision de dépense d'environ 99 millions d'euros était envisagé à l'été 2017 ainsi qu'une prévision de moindre recette de 40 millions. L'économie réalisée sur les aides personnelles, de 78 millions d'euros entre octobre et fin 2017, a donc permis de limiter l'ouverture de crédits supplémentaires à 45,6 millions d'euros en loi de finances rectificative (LFR).

(1) Note d'exécution budgétaire 2017 de la mission, Cour des comptes.

D. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 135 EST MARQUÉE PAR LA BAISSÉ DE LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT AU FNAP

Le programme 135 a subi des annulations pour un montant de 184,5 millions d'euros en AE et 130,5 millions d'euros en CP, dont 112 millions d'euros de participation de l'État au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) (96 millions en excluant les crédits initialement gelés).

Le FNAP a été créé par l'article 144 de la LFI 2016 et a été mis en place le 1er juillet 2016. Le FNAP a pour objet principal de centraliser l'ensemble des financements dédiés en matière d'aides à la pierre, permettant le soutien à la construction de logements sociaux. Son secrétariat est assuré par la DHUP. En 2017, ses recettes s'élèvent à 371 millions d'euros, contre 401 millions en 2016 et 487 millions d'après la loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME DEPUIS 2016

(en milliers d'euros)

	LFI 2016	Exécutés en 2016	LFI 2017	Exécutés en 2017
AE	654 420	848 384	864 888	541 142
CP	714 420	828 227	819 288	611 332

Source : rapport annuel de performances 2017.

Face à cette baisse, le FNAP a refusé de voter le budget rectificatif présenté par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) le 22 septembre 2017 ; les 96 millions d'AE « excédentaires » sont encore bloqués en gestion à ce jour selon la Cour des comptes. L'impact sur le financement de logements sociaux est difficile à évaluer : plus de 113 000 logements sociaux ont été financés, soit 20 % de moins que l'objectif initial, mais il n'est pas certain que ce facteur soit le seul en cause.

De plus, l'exécution du programme est marquée par la sous-exécution des appels à projets « PLAI adaptés » : seulement 54 % des AE et 7 % des CP ont été consommés, remettant en cause l'atteinte des objectifs quinquennaux du plan « Logement d'abord » lancé par le Gouvernement en septembre 2017.

Le plan « logement d’abord » : une volonté de réforme structurelle de la politique de l’hébergement et de l’accès au logement

Le plan « Logement d’abord » vise à orienter rapidement les personnes sans-domicile de l’hébergement **vers un logement durable** grâce à un accompagnement adapté et modulable.

Le projet de plan s’articule autour de cinq grandes priorités : la production et la mobilisation de logements abordables, l’accélération de l’accès au logement, l’accompagnement des personnes, la prévention des ruptures (familles en détresse, familles monoparentales) et la mobilisation des acteurs et des territoires.

Afin de privilégier des solutions pérennes et de qualité adaptées à la situation des personnes et tout particulièrement des familles avec enfants qui sont hébergées à l’hôtel (42 646 personnes en 2016), le plan triennal relatif à la substitution de **dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières** et à l’amélioration de la prise en charge à l’hôtel mis en œuvre pour la période 2015-2017 se poursuivra en 2018.

Le 11 septembre à Toulouse, le président de la République a présenté les engagements de l’exécutif pour le quinquennat :

- porter l’objectif de production à 40 000 **logements très sociaux** par an dès 2018 ;
- l’ouverture sur cinq ans de 10 000 places en **pensions de famille** pour les personnes isolées en situation d’exclusion ;
- la création sur cinq ans de 40 000 places supplémentaires pour les personnes les plus précaires dans le parc locatif privé, *via* les dispositifs **d’intermédiation**.

E. DÉPENSES FISCALES

En 2017, pour un nombre de mesures fiscales identique à 2016, le coût de ces dernières est évalué à 13,3 milliards d’euros, soit une baisse de 2,3 % (– 300 millions d’euros).

La Cour des comptes réitère sa recommandation de mieux évaluer les dépenses fiscales et de supprimer celles qui apparaissent inefficaces, notamment les mesures d’exonération de l’impôt sur les sociétés en faveur du secteur du logement social et le régime d’exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur du secteur immobilier social.

II. SUIVI DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE-DE-FRANCE ET EN CENTRE-VAL DE LOIRE : LA NÉCESSAIRE AMÉLIORATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION DE L'ÉTAT

Dans sa mission de contrôle, le rapporteur spécial s'est particulièrement concentré sur la question du suivi et du pilotage de la production de logement social en région d'Île-de-France et en région Centre-Val de Loire. Il en résulte que malgré des différences structurelles du parc locatif social, ces deux régions accusent un même déficit de capacité de suivi du processus de production effective. L'amélioration des systèmes d'information et un changement des indicateurs, des agréments vers les mises en service effectives et les délais de construction, pourraient cependant en partie répondre à cette lacune.

A. LE PARC SOCIAL, ADAPTÉ EN CENTRE-VAL DE LOIRE, EST EN SITUATION TENDUE EN ÎLE-DE-FRANCE

Les deux régions font face à des problématiques très différentes tant dans la demande de logement social, dans le parc existant que dans les nouveaux agréments.

1. La demande de logement social est dynamique, mais de manière bien plus marquée en île-de-France

La demande de logement social est clairement plus dynamique en Île-de-France (IDF), et en particulier à Paris, qu'en région Centre-Val de Loire (CVDL). Le taux de pression (nombre de demandes sur le nombre d'attributions), de 2 dans cette dernière, est plus de quatre fois plus élevé en Île-de-France et près de neuf fois plus à Paris.

COMPARAISON DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL ENTRE L'ÎLE-DE-FRANCE ET LA RÉGION CENTRE-VAL DE LOIRE AU 31 DÉCEMBRE 2017

	Population totale (2014)	Proportion de demandeurs sur population totale	Proportion des personnes déjà logées dans le parc social chez les demandeurs	Proportion de personnes seules	Part des demandeurs dont les revenus sont inférieurs à 1 500 euros mensuels	Ancienneté moyenne demande	Taux de pression
CVDL	2 577 000	2 %	41 %	44 %	80 %	12	2
IDF	12 027 565	6 %	29 %	42 %	44 %	31	9
Paris	2 220 245	8 %	23 %	53 %	43 %	40	17

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Les niveaux de ressources des demandeurs sont comparables entre Paris et l'ensemble de l'Île-de-France, mais leur différence avec le Centre-Val de Loire (la

proportion des demandeurs aux revenus mensuels inférieurs à 1 500 euros y est deux fois plus importante) montre que le niveau des loyers franciliens pousse une partie non négligeable de la population, y compris avec des revenus moyens voire élevés, à demander un logement social.

2. Un parc social important en Île-de-France dont la croissance est encouragée

Alors que le logement social représente déjà un quart des résidences principales en Île-de-France, ces dernières années ont vu des objectifs ambitieux fixés en termes d'agrément à délivrer.

a. Le logement social en Île-de-France représente un quart du logement total de la région et du parc social en France

COMPARAISON DU PARC LOCATIF SOCIAL EXISTANT

	Nombre LLS	Part PLAI	Part PLUS	Part PLS	Part des logements de plus de 20 ans	Taux de vacance	Coût moyen d'un logement	Coût moyen par m ² de surface habitable
CVDL	192 830	4,50 %	92,70%	3,20%	82,10%	4,83%	139 238	1 887
IDF	1 263 700	3 %*	84 %*	13 %**	56,40 %	2,10%	151 303	3 021
Paris	225 600	3 %*	73 %*	24 %*	91 %*	1,70 %	148 050	3 619

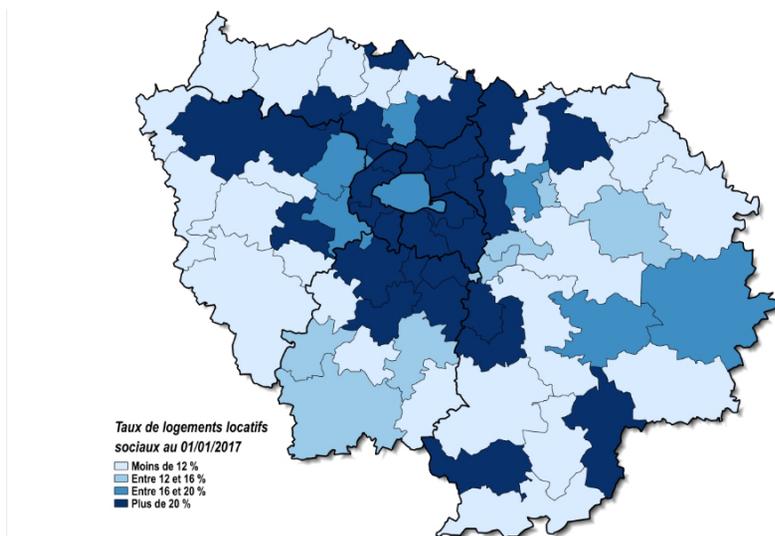
*Chiffres 2014

** PLS et PLI

Sources : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Au 1^{er} janvier 2017, l'Île-de-France compte 1 263 700 logements sociaux, soit plus d'un quart (25,7 %) du parc locatif social du pays. Ainsi, le parc social représente un quart des résidences principales de la région, contre 15,2 % en moyenne dans le reste de la France.

TAUX DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX EN ÎLE-DE-FRANCE AU 1^{ER} JANVIER 2017 PARMI LES RÉSIDENCES PRINCIPALES PAR EPCI ET EPT



Source : le parc locatif social en Île-de-France au 1^{er} janvier 2017, mai 2018.

Au 1^{er} janvier 2017, le taux de vacance est de 2,1 %, contre 2,5 % l'année précédente. Le taux de vacance de plus de trois mois s'élève lui à 0,8 %, également en amélioration (1 % au 1^{er} janvier 2016).

Le coût moyen d'un logement à Paris est dans la fourchette basse en raison de la structure de son offre nouvelle qui comporte davantage de logements en acquisition que de constructions nouvelles. En effet, à Paris, le coût d'une acquisition-amélioration (138 819 euros) est sensiblement inférieur à celui d'une construction nouvelle (155 456 euros), soit dans la moyenne de la région (155 691 euros).

b. Une forte dynamique du nombre d'agrément délivrés

La structure de l'offre nouvelle entre les deux régions est logiquement différente. Ainsi, outre un rapport du volume d'agrément de près de 13 en 2017, la région d'Île-de-France agréé relativement davantage de PLAI, contre des PLUS en région Centre-Val de Loire. Ces dernières années, la part des PLS semble s'être rapprochée entre les deux régions.

En Île-de-France, le niveau d'agrément est particulièrement élevé depuis 2013, avec plus de 30 000 délivrés par an. L'objectif fixé par le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, de 37 000, a presque été atteint en 2016.

COMPARAISON DES AGRÈMENTS ENTRE LES DEUX RÉGIONS DEPUIS 2008

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total agréments IDF	19 628	24 155	26 132	27 198	26 151	30 316	27 584	30 101	36 187	30 132
Total agréments CVDL	1 415	1 739	1 833	1 683	1 656	2 734	2 147	2 332	1 896	2 364
IDF : Part des agréments PLAI	28,2 %	22,4 %	24,9 %	21,0 %	22,0 %	26,6 %	27,1 %	25,2 %	31,4 %	29,3 %
CVDL : Part des agréments PLAI	14,5 %	21,4 %	27,9 %	21,9 %	24,4 %	22,3 %	29,6 %	23,2 %	22,1 %	19,2 %
IDF : Part des agréments PLUS	45,0 %	40,0 %	49,0 %	46,9 %	34,4 %	37,9 %	39,8 %	37,5 %	38,0 %	38,2 %
CVDL : Part des agréments PLUS	70,5 %	70,4 %	59,7 %	65,1 %	56,9 %	44,7 %	50,6 %	44,9 %	54,9 %	46,1 %
IDF : Part des agréments PLS	26,8 %	37,5 %	26,1 %	32,0 %	43,6 %	35,4 %	33,1 %	37,3 %	30,6 %	32,5 %
CVDL : Part des agréments PLS	15,1 %	8,2 %	12,3 %	13,0 %	18,7 %	33,0 %	19,7 %	33,1 %	23,0 %	29,2 %

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Si Paris, qui représente presque un quart des agréments franciliens depuis 2013, compte parmi ceux-ci une proportion de PLAI équivalente à celle des autres départements, la ville se distingue cependant par sa proportion bien plus faible de logements neufs. Ainsi, en moyenne depuis 2013, seulement 45,3 % des logements sociaux parisiens sont issus d'une nouvelle construction, contre 78,3 % en moyenne en Île-de-France (soit 33 points de pourcentage de différence). En d'autres termes, Paris fait plus de nouveaux logements sociaux en transformant d'anciens logements appartenant auparavant au parc privé qu'à travers de nouvelles constructions augmentant l'offre de logements globale à Paris, notamment du fait du faible foncier disponible.

COMPARAISON DE LA STRUCTURE DES AGRÈMENTS ENTRE PARIS ET L'ENSEMBLE DE L'ÎLE-DE-FRANCE DEPUIS 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne depuis 2013
Nombre d'agréments délivrés dans la région	30 316	27 584	30 101	36 187	30 132	
Part des agréments délivrés dans la région à Paris	24,0 %	25,8 %	24,5 %	20,7 %	22,1 %	23,3 %
Par des agréments PLAI (région)	26,6 %	27,1 %	25,2 %	31,4 %	29,3 %	28,1 %
Part des agréments PLAI (75)	24,9 %	27,5 %	30,8 %	26,7 %	38,2 %	29,5 %
Part de construction neuve dans les agréments (région)	82,7 %	76,1 %	73,7 %	79,0 %	79,8 %	78,3 %
Part des constructions neuves dans les agréments (Paris)	59,2 %	45,7 %	30,1 %	37,2 %	55,5 %	45,3 %

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Cependant, il apparaît que les logements neufs issus de nouvelles constructions sont plus nombreux dans les mises en service : ils en représentent 72,9 % à Paris (88 % Île-de-France). Les causes de cette différence (durée plus faible pour les constructions, abandon moins important des projets...) ne sont pas identifiables (voir *infra*).

Le démembrement, angle mort de la politique de production de logement social

Ni en région d'Île-de-France ni en région Centre-Val de Loire, le démembrement à fin de production de logement social ne fait l'objet d'une doctrine particulière. Par conséquent, le recours à l'usufruit locatif social (ULS) est traité en opportunité par les services. En Île-de-France, aussi bien le ministère que l'AORIF considèrent que la priorité reste le logement pérenne, en particulier pour les communes carencées ou en déficit SRU. Si l'ULS est perçu, dans certains cas, comme un moyen de diversification de l'habitat, il n'est donc pas considéré comme un outil pertinent pour la politique de production de logement social. D'ailleurs, la DREAL Centre-Val de Loire n'a même pas connaissance de logements sociaux produits selon ce mode dans la région. Pourtant, une tendance de fait est observable : les départements ayant le plus recours à l'ULS sont aussi les plus riches selon le PIB par habitant (Paris, Hauts-de-Seine, Yvelines).

NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX EN USUFRUIT PAR DÉPARTEMENT ET PAR ANNÉE

	2013	2014	2015	2016	2017	total	Part PLS
75	78	114	252	100	115	659	99 %
92	322	315	180	284	249	1 350	82 %
93	0	0	0	0	50	50	100 %
94	27	0	73	55	67	222	100 %
77	15	35	22	14	0	86	100 %
78	72	135	75	74	122	478	100 %
91	8	0	10	0	16	34	100 %
95	0	0	0	51	0	51	51 %
Total	522	599	612	578	619	2 930	90 %

Source : commission des finances, à partir de la réponse du ministère de la cohésion des territoires.

B. LES MOYENS FINANCIERS DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL

La structure de financement repose davantage sur les bailleurs en Centre-Val de Loire qu'en région d'Île-de-France, où les subventions de l'État et de la ville de Paris sont plus importantes. L'Île-de-France, malgré un nombre de collectivités plus élevé, connaît une délégation des aides à la pierre moins importante.

1. La structure de financement est équivalente entre les deux régions malgré quelques différences

Les ordres de grandeur par grande catégorie de financement sont les mêmes dans les deux régions. En revanche, on note, concernant Paris, un poids plus important de la subvention de l'État ainsi que de celle de la commune qui allègent le financement sur fonds propres des bailleurs.

SOURCES DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL EN 2017

(en milliers d'euros)

	Subvention État	Subvention Région	Subvention département	Subvention commune	Subvention EPCI	Subvention autres	Prêt principal	Prêts PEEC	Prêts autres	Fonds propres	TTC finance 2017
<i>Paris</i>	71 390	3 415	NP	162 083	NP	21 312	568 244	52 364	29 353	82 828	990 993
<i>Part financement Paris</i>	7,2 %	0,3 %	NP	16,4 %	NP	2,2 %	57,3 %	5,3 %	3,0 %	8,4 %	100 %
<i>Île-de-France</i>	179 342	61 411	13 076	177 599	4 321	4 191	2 978 711 636	421 844	196 408	491 297	4 565 927
<i>Part financement Île-de-France</i>	3,9 %	1,3 %	0,3 %	3,9 %	0,1 %	0,9 %	65,2 %	9,3 %	4,3 %	10,8 %	100 %
<i>Centre-Val de Loire</i>	2 951	2 779	642	227	3 003	789	148 974	2 586	24 688	37 385	224 027 810
<i>Part financement Centre-Val de Loire</i>	1,3 %	1,2 %	0,3 %	0,1 %	1,3 %	0,4 %	66,5 %	1,2 %	11,0 %	16,7 %	100 %

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la Cohésion des territoires.

Concernant les aides à la pierre du programme 135, en 2017, l'écart entre les notifications initiales et finales fait suite à la publication du décret d'avance n° 2017-1182 en date du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits. Ce texte a conduit à abaisser de 19,8 % l'enveloppe initiale du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Cette réduction s'est chiffrée à 43,74 millions d'euros.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT SUR LE PROGRAMME 135 DEPUIS 2013

(en euros)

		Notification initiale	Notification définitive	Consommation
2013	IDF	233 892 072		224 990 258
	CVDL	4 430 722	3 879 166,00	3 864 940
2014	IDF	199 950 565		189 243 474
	CVDL	3 957 822	4 528 373,20	4 527 643
2015	IDF	180 332 808	152 195 907	155 537 000
	CVDL	3 257 595	3 342 726,59	3 171 981
2016	IDF	217 820 577	237 256 925	237 464 005
	CVDL	4 278 824	2 828 824,00	2 763 128,80
2017	IDF	223 327 724	184 430 713	185 817 522
	CVDL	4 527 707	3 618 419,00	3 615 819

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Ainsi, la dotation francilienne a été réduite à 177,3 millions d'euros contre 221,1 millions d'euros initialement. La notification définitive du 11 décembre 2017 a finalement porté l'enveloppe des aides à la pierre à 184,4 millions euros.

2. Les délégations d'aide à la pierre

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet à l'État, par son article 61, de déléguer aux EPCI (communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés de communes compétentes en matière d'habitat) et aux départements la gestion des aides à la pierre (parc locatif social et parc privé relevant de l'Anah).

La délégation des aides à la pierre donne aux EPCI et aux départements les outils pour développer l'offre de logements (publics ou privés). La délégation des aides à la pierre engage juridiquement l'État déléguant et la collectivité délégataire pour six années renouvelables dans le cadre d'une convention, dite « convention de délégation de compétence », conclue sur la base d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire, lorsqu'elle concerne un EPCI.

Alors qu'on compte cinq collectivités faisant l'objet d'une délégation d'aide à la pierre (DAP) en 2017 en région Centre-Val de Loire, on en compte seulement trois en Île-de-France.

PROGRAMMATION, CONSOMMATION DES CRÉDITS ET OBJECTIFS FIXÉS AUX COLLECTIVITÉS FAISANT L'OBJET D'UNE DAP EN 2017

	DAP	Crédits notifiés (milliers €, AE)	Crédits engagés (milliers €)	Proportion des crédits consommés	Objectif d'agrèments	Nombre de logements agréés	Atteinte de l'objectif
Île-de-France	Paris	76 376	71 737	94 %	6 000	6 647	111 %
	DAP CA Melun Val de Seine (77)	1 692	947	56 %	150	253	169 %
	DAP CA Cergy Pontoise (95)	2 000	1 028	51 %	400	248	62 %
Centre-Val de Loire	CA Bourges Plus	29,4	29,4	100 %	23	21	91 %
	Tours Métropole Val de Loire	720,7	720,7	100 %	374	356	95 %
	CD Indre-et-Loire	537,6	537,6	100 %	226	234	104 %
	Orléans Métropole	1 048,3	851,9	81 %	340	212	62 %
	CD Loiret	353,5	353,5	100 %	238	214	90 %

Source : Commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Paris fait partie des trois territoires franciliens en délégations d'aide à la pierre. La convention en œuvre porte sur période 2017-2022, dans le prolongement des deux dernières conventions (2005-2010 et 2011-2016). La ville se voit ainsi allouer 520 millions d'euros d'engagement sur la période pour un objectif de 34 000 agrèments, dont seulement 12 000 en construction neuve. Cette répartition doit s'effectuer en 30 % de PLAI, 40 % de plus et 30 % de PLS.

COMPARAISON DES OBJECTIFS DE LA CONVENTION D'AIDE À LA PIERRE DE PARIS AVEC LES RÉALISATIONS DEPUIS 2013

	Nombre de logements agréés	Part de construction neuve	Part de PLAI	Part de PLUS	Part de PLS
Moyenne depuis 2013	7 183	45,30 %	29,50 %	38,40 %	32,10 %
Objectifs convention DAP	8 000	37,50 %	30 %	40 %	30 %
Objectifs convention DAP 2017	7 100	37,50 %	30 %	40 %	30 %
Résultats en 2017	6 647	55,50 %	38,23 %	35,2 %	26,60 %

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

Au regard des moyennes entre 2013 et 2017, il est donc demandé à la ville de n'augmenter que de manière marginale sa production de logements sociaux (+ 0,02 %), malgré les demandes exprimées, sans augmenter l'offre globale de logements (baisse de près de 8 points de pourcentage de la part de nouvelles constructions dans l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux), sans augmenter la part de PLAI mais plutôt celle des PLUS au détriment des PLS.

C. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE SOUFFRE D'UN RÉEL SUIVI DE LA PRODUCTION FAUTE DE SYSTÈME D'INFORMATION EFFICACE

Aujourd'hui, la politique publique de production de logement social se base non pas sur les constructions effectives et la durée de celles-ci, mais sur la délivrance des agréments. Le rapporteur spécial estime qu'il est temps de passer d'une culture de l'autorisation à une culture de l'efficacité à travers un meilleur suivi et pilotage de cette politique.

1. Les objectifs et la programmation se font sur la base des agréments délivrés

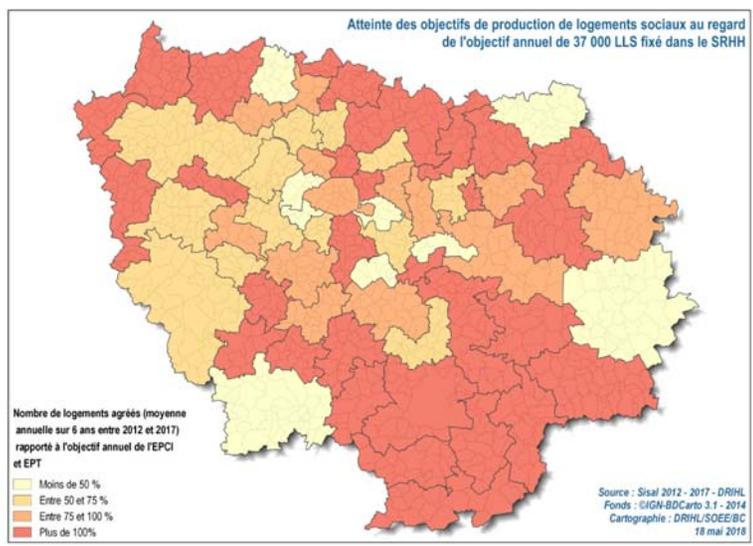
La programmation se formule en nombre d'agréments et s'appuie essentiellement sur les plans locaux de l'habitat (PLH). Les documents de portée « supérieure » (SCoT, ...) ou « inférieure » (PLU, ...) traitent en effet moins en profondeur le sujet. L'élaboration de ces documents par les EPCI est accompagnée par les services départementaux de l'État qui veillent notamment au dimensionnement des objectifs relatifs aux logements sociaux, qui répondent au projet politique de la collectivité. En fin de procédure, le bureau du comité régional à l'habitat et à l'hébergement (CRHH) est consulté sur tous les PLH ⁽¹⁾.

C'est donc par le biais des « porter à connaissance » de l'État puis lors de l'examen des documents de programmation par le CRHH que la cohérence entre les objectifs et les documents locaux est recherchée. Quant aux PLU, ils doivent être rendus compatibles avec les PLH.

Les objectifs ainsi fixés se formulent en nombre d'agréments délivrés. La carte et le tableau ci-dessous illustrent la réalisation des objectifs sur chacune des deux régions. Si, en Île-de-France, l'objectif régional de 37 000 logements sociaux n'a été atteint qu'en 2016, on observe que c'est essentiellement le fait d'une minorité de territoires.

(1) Article R. 362-2 du code de la construction et de l'habitat.

**ATTEINTE DES OBJECTIFS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX
AU REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS EN ÎLE-DE-FRANCE EN MOYENNE ENTRE 2012 ET 2017**



Source : réponse du ministère de la cohésion des territoires.

En Centre-Val de Loire, la réalisation est souvent proche des objectifs.

**RÉALISATION DES OBJECTIFS RÉGIONAUX DE PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL
CENTRE-VAL DE LOIRE**

2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Objectif	Réalisé										
2 030	82 %	2 400	114 %	2 400	89 %	2 400	97 %	2 400	79 %	2 460	96 %

Source : commission des finances, à partir des réponses du ministère de la cohésion des territoires.

2. Le suivi de la production, insuffisant aujourd'hui, pourrait s'améliorer à l'aide d'un nouveau système d'information

Si les systèmes d'information ne permettent pas de suivre un logement de son agrément à sa mise en service, avec des conséquences dommageables en matière d'efficacité et d'efficience de la politique publique, une évolution des systèmes d'information laisse cependant présager d'améliorations en la matière.

a. En l'absence de suivi de l'agrément à la mise en service, la politique publique et la gestion des crédits manquent d'efficacité

L'État n'est pas en capacité de suivre la production d'un logement social de son agrément à sa mise en service. Par conséquent, les délais, les obstacles et les pistes d'amélioration sont ignorés, entraînant également une gestion imparfaite des crédits publics.

- ***Faute de suivi, les freins à la production de logements sociaux ne sont pas identifiés***

À travers son contrôle, le rapporteur spécial a cherché à mesurer la capacité de suivi et de pilotage de la production de logement social au niveau régional. Les informations qui lui ont été transmises ont démontré qu'aujourd'hui, alors que le nouveau système d'information SPLS (voir infra), l'État n'est pas capable de suivre de manière agrégée la production d'un logement de la délivrance de son agrément à sa mise en service.

L'État n'est donc pour l'instant pas en capacité de savoir, par exemple, où en est la construction des logements sociaux agréés il y a un, trois, cinq, dix ou ans. Il ne sait pas quelle est la durée moyenne de production d'un logement social, les durées entre les phases de celle-ci (agrément et permis de construire, permis de construire et mise en chantier, mise en chantier et mise en service). L'impact des contentieux, des facteurs politiques (élections...) n'est pas mesuré car pas mesurable. Or, selon les acteurs de terrain, le temps entre l'agrément et la mise en service s'allongerait en Île-de-France (un an supplémentaire sur les cinq dernières années, selon l'AORIF) : les enjeux d'analyse des causes pour y remédier sont donc réels.

Ainsi, si selon la DRIHL ⁽¹⁾, 18 400 nouvelles mises en service ont eu lieu en 2016, ce niveau est en grand décalage avec le nombre d'agréments délivrés qui est supérieur à 19 000 depuis 2008, et plutôt autour de 30 000 depuis 2013. Les causes de ce décalage d'environ 12 000 logements (soit plus d'un tiers des logements agréés) ne sont, aujourd'hui, pas identifiables. Ce décalage est encore plus grand à Paris puisque si, en 2016, 2 900 logements avaient été mis en service dans cette ville, le nombre d'agréments moyen depuis 2010 est plutôt proche de 6 000.

Si une partie de l'écart s'explique par le fait que RPLS, recensement exhaustif fait chaque année auprès des bailleurs, ne renseigne pas sur les « logements-foyers », alors que ces derniers sont comptabilisés dans les agréments, elle n'est pas mesurable. Selon l'AORIF, « la déperdition est très faible », tandis que la DRIHL estime que le taux de déperdition est autour de 5 %.

(1) Le parc locatif social en Île-de-France au 1^{er} janvier 2017, mai 2018.

- ***Cette situation entraîne une gestion peu rigoureuse des crédits***

Cette situation n'est pas sans conséquences en matière budgétaire. D'une part, faute d'identifier les agréments abandonnés, les autorisations d'engagement associées pour le financement du projet ne sont jamais annulées. Si SPLS permet d'identifier les opérations annulées et donc d'annuler les crédits pour les remettre à disposition du FNAP, son fonctionnement demeure limité (voir infra).

D'autre part, les projets n'étant pas suivis, il n'est pas possible pour les directions départementales des territoires de programmer les décaissements en fonction de l'avancement de chaque chantier. Ceux-ci se font par conséquent au fil de l'eau, suivant les problématiques propres à chaque région. Ainsi, si la trésorerie est suffisante en région Centre-Val de Loire pour ne pas avoir à établir de priorités au détriment d'autres, en région d'Île-de-France, la fragilité d'un bailleur le rend prioritaire envers un autre moins fragile. Alors que les restes à payer de l'État envers les bailleurs sont d'environ 800 millions d'euros dans cette région, et que les crédits de paiement exécutés en 2017 s'y élevaient à 216 millions d'euros, il y a donc un sujet majeur de bonne gestion des crédits publics.

Cependant, outre la mise en place d'un meilleur suivi des projets de construction, la mise en place de services mutualisés de paiement des bailleurs permettrait de rationaliser cette activité en diminuant les coûts supports d'une part, et en disposant d'une trésorerie plus importante d'autre part. Aussi bien la DRIHL que la DREAL Centre-Val de Loire envisagent cette hypothèse de mutualisation, de leur propre initiative. La DREAL Centre-Val de Loire a ouvert un chantier de travail avec les directions départementales des territoires (DDT) pour explorer cette hypothèse.

- b. Les informations sont éparpillées dans plusieurs documents et systèmes d'informations non connectés***

Les informations nécessaires au suivi sont aujourd'hui éclatées à travers divers niveaux administratifs :

- les agréments sont délivrés par les services territoriaux du ministère ;
- les permis de construire sont délivrés par les communes (ils ne constituent plus une condition de l'agrément) ;
- les livraisons font certes l'objet de déclarations d'achèvement des travaux, mais qui ne sont pas agrégées ;
- les conventions d'utilité sociale comportent tant l'agrément que la livraison à travers des indicateurs, mais elles ne sont pas forcément bien remplies et en tout cas pas exploitées par l'État.

La cause de ce manque d'information se trouve dans le manque de connexion entre les systèmes d'information (SI) du ministère. Les informations

sont en effet connectées dans deux différents SI selon des critères d'appréciation différents :

– les agréments sont délivrés à l'aide de Galion, les informations étant ensuite stockées et exploitables à des fins d'analyse dans SISAL ;

– les mises en chantier peuvent être collectées à l'aide de SITADEL qui porte sur l'ensemble des logements autorisés. Ce SI a pour objet de décrire la construction neuve de la délivrance d'un PC à sa livraison ; il est donc possible d'identifier les logements construits en maîtrise d'ouvrage directe par les bailleurs sociaux mais pas ceux réalisés en VEFA puisque c'est le promoteur qui est alors identifié dans SITADEL ;

– le répertoire des logements locatifs sociaux (RPLS) et SISAL ne sont toujours pas couplés avec un identifiant unique ce qui ne permet pas de connaître le suivi d'une opération de son autorisation à son éventuelle mise en service.

c. Un bon développement et une amélioration de SPLS pourraient permettre de changer drastiquement la donne

Le développement de SPLS (pour suivi et programmation des logements sociaux), récemment déployé, en particulier en Île-de-France, devrait permettre d'améliorer le suivi de la production de logements sociaux de l'agrément à la mise en service.

Cependant, la bonne mise en œuvre de SPLS n'est pas encore assurée. Tout d'abord, car son renseignement repose sur les bailleurs. L'État leur demande, bien qu'ils n'y aient que peu d'intérêt propre, de renseigner le système d'information servant à son pilotage interne. De plus, bien qu'il ne s'agisse pas, selon les interlocuteurs rencontrés par le rapporteur spécial, d'un système d'information très complexe, il nécessite évidemment un minimum de formation pour être correctement utilisé par les services des bailleurs. En région Centre-Val de Loire, la DREAL a organisé des sessions de formations pour l'ensemble des bailleurs. Cela est plus difficile en région d'Île-de-France, où les bailleurs sont beaucoup plus nombreux. Bien que l'AORIF ait entrepris 20 sessions de formations ces deux dernières années, il ne paraît ni cohérent ni efficace de lui laisser à elle seule cette charge importante. Pourtant, quelques dizaines de milliers d'euros permettraient d'assurer cette formation.

De plus, SPLS ne permettra pas d'assurer le suivi de l'ensemble des opérations réalisées sur le logement social, en particulier les réhabilitations, notamment énergétiques. Si la Caisse des dépôts suit, par exemple, les opérations qui font l'objet d'un éco-prêt, les réhabilitations ne font pas toutes l'objet d'un suivi centralisé. Dès lors, il paraît nécessaire d'intégrer ces opérations soit à SPLS, soit à un système d'information du ministère qui lui soit connecté.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 8 heures 30, le mardi 12 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Julien DENORMANDIE, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. Christophe CHASSANDE, directeur régional de l’environnement, de l’aménagement et du logement (DREAL) de la région Centre-Val de Loire.
- M. Pierre DUMON, responsable du département Logement et Habitant.