

N° 570

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux)**,*

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufls, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LES DÉLÉGATIONS D'AIDE À LA PIERRE	7
A. UN CADRE D'EXERCICE DÉFINI EN 2004	7
1. <i>Une délégation globale réservée aux EPCI et départements</i>	7
2. <i>Des marges de manœuvre limitées</i>	8
a) Les crédits délégués sont intégrés dans le dispositif général de programmation des aides à la pierre.....	8
b) La notification des crédits obéit à des règles particulières	10
c) Le délégataire dispose d'une marge de modulation étroite pour le parc privé	11
B. UN BILAN QUANTITATIF PLUTÔT POSITIF, UN IMPACT RÉEL DIFFICILE À ESTIMER	12
1. <i>Un effectif de délégataires stabilisé</i>	12
2. <i>La moitié des crédits d'aides à la pierre est déléguée</i>	16
3. <i>Un effet d'entraînement certain sur les politiques du logement au niveau local</i>	16
a) Les départements	17
b) Les EPCI	18
4. <i>Une valeur ajoutée difficile à identifier précisément</i>	19
a) Sur la pratique budgétaire de l'Etat.....	19
b) Sur le nombre de logements construits.....	20
c) Sur la consommation des crédits	22
d) En termes d'efficacité de l'action publique.....	23
C. 2010 : UN TOURNANT QUI APPELLE UNE REMISE EN QUESTION	24
1. <i>Un nouveau contexte moins favorable</i>	24
a) Un contexte initial déterminant : le Plan de cohésion sociale (PCS)	24
b) La réduction des aides à la pierre.....	24
c) La réorientation de la politique de l'ANAH	26
2. <i>Une attractivité qui se réduit</i>	27
a) Les incertitudes budgétaires et institutionnelles	27
b) Une plus grande rigueur comptable et budgétaire	28
c) Un risque de retraits possibles mais en nombre modéré	30
3. <i>Redonner du sens et de la souplesse au dispositif de la délégation</i>	30
a) Faire des délégations de compétence un critère de performance	31
b) Répondre au « désenchantement » en ouvrant des choix aux délégataires.....	32
c) Ajuster les délégations à la capacité de l'Etat à tenir ses engagements.....	34
II. LA DÉLÉGATION DES CONTINGENTS PRÉFECTORAUX	37
A. UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE CONSACRÉE PAR L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION	37
1. <i>Une faculté strictement encadrée</i>	37
2. <i>Une mise en œuvre très localisée</i>	38
B. UN BILAN POSITIF QUI PLAIDE POUR UNE GÉNÉRALISATION	39
1. <i>La souplesse du dispositif a permis des aménagements adaptés aux territoires</i>	39
2. <i>Une expérience concluante qui semble donner satisfaction aux deux parties</i>	39
3. <i>Une interrogation sur le bien fondé de la position prise par l'Etat en ce domaine</i>	40

EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51
ANNEXE 2 - CIRCULAIRE DU 24 MARS 2011 RELATIVE À L'ÉLABORATION DES CONVENTIONS DE DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE DES AIDES À LA PIERRE	53
ANNEXE 3 - CIRCULAIRE DU 17 JANVIER 2005 RELATIVE AUX POSSIBILITÉS DE DÉLÉGATION DES RÉSERVATIONS PRÉFECTORALES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX	63

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2005 l'Etat peut **déléguer aux collectivités territoriales** sa compétence d'attribution des **aides à la pierre** au secteur du logement locatif social et au secteur du logement privé.

L'année 2011 marque l'entrée dans une **phase de renouvellement** des premières conventions de délégations qui avaient une durée de six ans.

Le présent rapport de contrôle budgétaire constitue la contribution de la commission des finances au bilan de cette innovation issue de l'Acte II de la décentralisation.

Il tente d'évaluer l'apport du mode de gestion en délégation, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, en termes de développement de l'offre de logements et d'efficacité de la dépense budgétaire.

Le rapport s'attache également à mesurer les résultats obtenus par les délégations des **contingents préfectoraux de réservation de logements sociaux**, autorisées également en 2005, et qui mettent en œuvre la même modalité de gestion.

Dans le cadre de ce contrôle, votre rapporteur spécial a entendu ou pris connaissance des positions des différents partenaires concernés par les délégations de compétence, l'Etat, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux.

Il s'est aussi appuyé sur l'**expérience de deux délégataires**, à l'opposé l'un de l'autre en ce qui concerne les caractéristiques de leur habitat et de leurs problématiques : un département rural délégataire des aides à la pierre, le Lot, et un département urbain délégataire des mêmes aides et où les communes sont également délégataires de la gestion du contingent préfectoral, les Hauts-de-Seine.

I. LES DÉLÉGATIONS D'AIDE À LA PIERRE

A. UN CADRE D'EXERCICE DÉFINI EN 2004

1. Une délégation globale réservée aux EPCI et départements

La faculté pour l'Etat de déléguer par convention ses compétences en matière d'attribution des aides à la pierre a été ouverte à l'occasion de l'Acte II de la décentralisation par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette modalité juridique particulière répondait à l'objectif décentralisateur de la loi tout en préservant l'intégrité du rôle de l'Etat, garant du droit au logement.

Lors des débats, la délégation avait toutefois été présentée comme une mise en pratique du principe de l'expérimentation et une **étape sur la voie de la décentralisation**¹.

Les modalités de la délégation des aides à la pierre ont été codifiées aux articles L. 301-3, L.301-5-1, L.305-2-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Les bénéficiaires de la délégation sont les **établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) dotés d'un **programme local de l'habitat** (PLH) et les **départements**. La collectivité souhaitant prendre la délégation de compétences des aides à la pierre fait part de sa demande au représentant de l'Etat dans le département. Ce dernier analyse la demande au regard, notamment pour les intercommunalités, de l'existence et du contenu du PLH, et de l'opportunité de la demande.

Le représentant de l'État dans le département saisi d'une demande de délégation tendant à la conclusion d'une convention notifiée, dans un délai de trois mois, son accord ou son refus, qui est motivé.²

Le périmètre de la délégation comprend les aides à la pierre en direction du parc du logement locatif public et du parc privé. La délégation est à cet égard globale. La convention dite « principale », appelée également convention « mère », couvre l'ensemble des aides déléguées (parc public et parc privé) ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation des deux parcs.

Les conditions de gestion des aides sont définies dans la convention mère pour le parc public et dans une convention de gestion (prévue à l'article L.321-1-1 du CCH), dite convention ANAH, pour les aides du parc privé.

¹ Patrick Devedjian, ministre délégué, débats Sénat 6 novembre 2003.

² Depuis les premières prises de délégations, six candidats seulement se sont vu refuser la délégation de compétence : le conseil général de la Gironde, celui de la Drôme, les communautés d'agglomération de Châtelleraut, de Clermont-Ferrand, de Chartres et la communauté de communes d'Avranches.

Enfin, le délégataire pouvant prendre à sa charge l'instruction des aides au parc public et au parc privé ou seulement celle correspondant à l'un des deux volets, une « convention de mise à disposition » précise les conditions de l'intervention des services de l'Etat.

En ce qui concerne les aides au parc privé, trois régimes différents avaient été initialement prévus¹ correspondant à trois types de conventions de mise à disposition :

- convention de type 1 : le délégataire instruit, mais les paiements sont assurés par l'ANAH ;
- convention de type 2 : la délégation locale de l'ANAH instruit et paie ;
- convention de type 3 : le délégataire assure l'instruction et le paiement.

Pour des raisons pratiques, la convention de gestion de type 1 n'a jamais été mise en œuvre.

La **durée** de la convention de délégation est de **six ans renouvelables**. Le renouvellement des conventions n'est cependant pas systématique mais s'effectue après une évaluation finale permettant d'examiner le respect des orientations et des actions inscrites dans le PLH, support de la délégation de compétence et d'apprécier les éléments qualitatifs de la délégation de compétence.

C'est au vu de cette évaluation, mais également au vu des analyses conduites par les services de l'État quant à l'évolution du contexte local, qu'une nouvelle convention d'une durée de six ans peut être conclue.

2. Des marges de manœuvre limitées

a) Les crédits délégués sont intégrés dans le dispositif général de programmation des aides à la pierre

Les crédits faisant l'objet d'une délégation sont intégrés dans le cadre de la procédure commune de la **programmation des aides à la pierre** qui relève de la responsabilité de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au titre de la gestion du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement », et plus particulièrement de son action 01 « construction locative et amélioration du parc ».

¹ Circulaire n° 2004-73 du 23 décembre 2004.

Article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation

« L'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé, de celles en faveur de la location-accession et de celles destinées à la création de places d'hébergement ainsi que, dans les départements et régions d'outre-mer, des aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété, peut être déléguée aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans les conditions prévues au présent chapitre.

« La dotation régionale pour le financement des aides, dont l'attribution est susceptible d'être déléguée, est notifiée au représentant de l'Etat dans la région. Son montant est déterminé en fonction, notamment, des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements ainsi que de la situation du marché locatif.

« Le représentant de l'Etat dans la région, après avis du comité régional de l'habitat ou, dans les régions d'outre-mer, du conseil départemental de l'habitat, répartit le montant des crédits publics qui lui sont notifiés entre les différents établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, pour le reste du territoire, entre les départements. La participation à cette répartition est subordonnée à la conclusion d'une convention avec l'Etat définie aux articles L. 301-5-1 ou L. 301-5-2.

« Lorsqu'un département n'a pas conclu de convention avec l'Etat, le représentant de l'Etat dans la région détermine le montant des crédits directement affectés, selon le cas, par le représentant de l'Etat dans le département ou l'Agence nationale de l'habitat, à des opérations situées en dehors du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu la convention prévue à l'article L. 301-5-1. L'affectation de ces crédits tient compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et des programmes locaux de l'habitat.

« Les établissements publics de coopération intercommunale et les départements qui ont signé une convention en application des articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 sont associés à la définition et à la mise en œuvre locales des programmes visés aux articles 87 et 107 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

« Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ou un département a signé une convention mentionnée aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2, son président prononce l'agrément des opérations de logement social correspondant aux domaines mentionnés au premier alinéa du présent article.

« Le Gouvernement présente, au moment du dépôt du projet de loi de finances, le tableau des dotations notifiées aux préfets de région et de leur répartition intrarégionale effectuée par les préfets. »

Dans le cadre de cette procédure, il n'y a pas de fléchage de dotations entre « délégation » et « hors délégation ».

Les subventions d'aides à la pierre font l'objet annuellement d'une **notification aux préfets de région**, pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), assortie d'**objectifs de production** de logements sociaux déclinés par type de produits (PLAI, PLUS, PLS¹,) pour le parc public; et de traitement (lutte contre l'habitat indigne, logements très dégradés, propriétaires occupants) pour le parc privé.

¹ PLAI : prêts locatifs aidés d'intégration ; PLUS : prêts locatifs à usage social ; PLS : prêts locatifs sociaux.

Ces crédits et objectifs sont ensuite répartis par direction départementale des territoires (DDT), hors territoire de délégation, et par délégataire, après **avis du comité régional de l'habitat (CRH)**.

Les montants des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) mis annuellement à la disposition des délégataires sont inscrits dans les **avenants annuels de chaque convention de la délégation**.

Ce sont en effet ces avenants qui ont seuls valeur d'engagement juridique. La convention cadre conclue entre l'État et la collectivité délégataire, dans le cas d'une délégation de compétence, n'a pour fonction que de prévoir une estimation globale de financement pour la durée totale de la délégation.

b) La notification des crédits obéit à des règles particulières

Pour les **autorisations d'engagement**, la convention type, en vigueur jusqu'à l'exercice 2011¹, fixait un **échancier de paiement** des subventions sur une période de **quatre ans** selon les clés suivantes :

- 10 % des engagements prévisionnels en année N ;
- 30 % des engagements constatés en année N -1 ;
- 30 % des engagements constatés en année N -2 ;
- 30 % des engagements constatés en année N -3.

Un mécanisme de régulation permet d'ajuster le versement par rapport aux dépenses réelles, mais sur le seul versement de juin (soit ¼ des 30 % portés ainsi à 22,5 %). Ainsi, quel que soit l'état de réalisation de la convention, les services de l'Etat sont donc actuellement obligés de verser 77,5 % des crédits sur quatre ans.

Au titre des avantages accordés à la gestion en délégation figure enfin le fait que les AE peuvent être reportées d'une année sur l'autre, ce qui n'est pas autorisé s'agissant des AE hors délégation².

Les AE font l'objet de deux décisions attributives de subventions pour le délégataire, la première à hauteur de 80 % du montant prévu en début d'année, et la seconde pour le solde des droits à engagement au plus tard le 30 septembre.

Le montant des CP prévus annuellement est calculé en fonction des engagements constatés dans le cadre de la convention.

Toutefois, pour les crédits à destination du parc public, les CP sont répartis sur les différentes années de l'opération selon une clé qui est plus favorable dans le cadre des délégations.

¹ Voir *infra* les modifications apportées par la nouvelle convention -type.

² Cet avantage a été réduit récemment (voir *infra*).

Clés moyennes utilisées pour l'attribution des CP

Année	N	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5
Hors délégation (45 %)	5 %	15 %	20 %	25 %	25 %	5 %
Délégation (55 %)	10 %	22,5 %	22,5 %	22,5 %	22,5 %	
Clés pondérées	7,75 %	19,13 %	21,38 %	23,63 %	23,63 %	2,25 %

Source : DHUP

c) Le délégataire dispose d'une marge de modulation étroite pour le parc privé

Plusieurs dispositifs permettent, dans le cadre des délégations de compétence, une adaptation aux situations locales des aides au secteur privé.

Les délégataires ont la possibilité de moduler les conditions maximales de calcul des aides.

En fonction de critères pouvant concerner le type de bénéficiaire aidé, ses ressources pour les propriétaires occupants, les loyers pratiqués pour les propriétaires bailleurs, la nature des opérations financées ou encore la localisation des logements, le **taux maximum de subvention** peut être majoré de 10 points, et les **plafonds de travaux** subventionnables ou les primes forfaitaires peuvent être majorés de 25 % (article R. 321-21-1 du CCH).

Des adaptations ponctuelles à la **liste des travaux subventionnables** peuvent également être apportées.

Enfin, le délégataire fixe les niveaux maximaux de loyers conventionnés (qu'ils soient intermédiaires, sociaux ou très sociaux) applicables localement aux propriétaires bailleurs et peut faire varier ces niveaux de loyers en fonction notamment de la taille des logements et de leur localisation.

Pour être applicables, ces modulations doivent figurer dans la **convention de gestion**, signée entre le délégataire et l'ANAH (représentée par le préfet, délégué de l'Agence dans le département), et donc faire l'objet d'un accord local délégataire – délégant.

Elles sont également actées par le **programme d'action pour l'attribution des aides** de l'ANAH qui précise les conditions d'attribution des aides de l'Agence sur le territoire concerné et constitue la base juridique pour l'octroi des subventions ou le rejet des demandes.

B. UN BILAN QUANTITATIF PLUTÔT POSITIF, UN IMPACT RÉEL DIFFICILE À ESTIMER

1. Un effectif de délégataires stabilisé

L'évolution du nombre des délégataires, et leur part relative au sein du niveau de collectivités concernées, sont retracées dans le tableau suivant :

Nombre de délégataires par type de collectivités

	Département		EPCI		Total
2005	4	25 %	12	75 %	16
2006	20	24 %	62	76 %	82
2007	25	26 %	73	74 %	98
2008	27	26 %	75	74 %	102
2009	28	26 %	78	74 %	106
2010	28	26 %	78	74 %	106
2011	27	25 %	81	75 %	108

Source : ministère chargé du logement. DHUP

Ces données appellent plusieurs constatations :

- depuis 2005, la part des EPCI et des départements dans la répartition des délégataires est stable ;

- la délégation a connu une **montée en puissance rapide** surtout pour les départements. En 2005 et 2006, 20 départements et 62 EPCI se sont engagés dans la conclusion d'une convention. 93 % des conseils généraux actuellement délégataires le sont depuis 2007, cette proportion étant de 77 % pour les EPCI ;

- le nombre des délégataires **stagne depuis 2008** et il ne connaît plus que des mouvements marginaux. Ainsi, pour 2011, le retrait du département des Côtes d'Armor est lié à la prise de délégation par la communauté d'agglomération Lannion-Trégor-Agglomération. Seuls deux autres EPCI sont entrés dans le système de délégation la même année : la communauté d'agglomération de Dracenoise (Draguignan) et la communauté de communes de Caux Vallée de Seine ;

- au sein de la catégorie des EPCI délégataires, on compte, au 1^{er} janvier 2011, quatorze communautés urbaines, soixante-deux communautés d'agglomération et cinq communautés de communes.

Proportion des EPCI délégataires par catégorie

	Total	Délégataires	En %
communautés urbaines	16	14	87,5%
communautés d'agglomération	191	62	32,5%
communautés de communes	2 387	5	0,2%
Total	2 594	78	3,0%

Source : commission des finances

La stagnation du nombre de nouvelles conventions s'explique, selon les interlocuteurs entendus par votre rapporteur spécial, par la « saturation du potentiel » de délégataires. Tous les EPCI confrontés à une problématique « logement » importante auraient, en effet, déjà saisi cette opportunité.

S'agissant des départements, l'association des départements de France (ADF) note également le fait que l'implication des EPCI les limite à n'intervenir que sur des territoires résiduels sur lesquels l'intérêt à agir est très relatif.

L'**analyse géographique** des délégations fait apparaître que les principales agglomérations impliquées et concernées dans la mise en œuvre de la politique du logement sont aussi délégataires de compétences, bien que des exceptions notables puissent être identifiées : Metz, La Rochelle, Poitiers, Limoges, par exemple.

Une étude¹ parue en janvier 2011 confirme, pour la Province, un lien entre délégation et tension du marché immobilier et foncier. Le taux de communautés délégataires (communautés urbaines et communautés d'agglomération) atteint 53 % pour les agglomérations de marchés tendus ou fluides, pour 36% seulement en marché détendu.

¹ ADIL et AdCF. « Les politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis la loi Libertés et responsabilités locales. Formes d'intervention et budgets (France métropolitaine, période 2004 à 2009) ».

Délégation et tension du marché immobilier

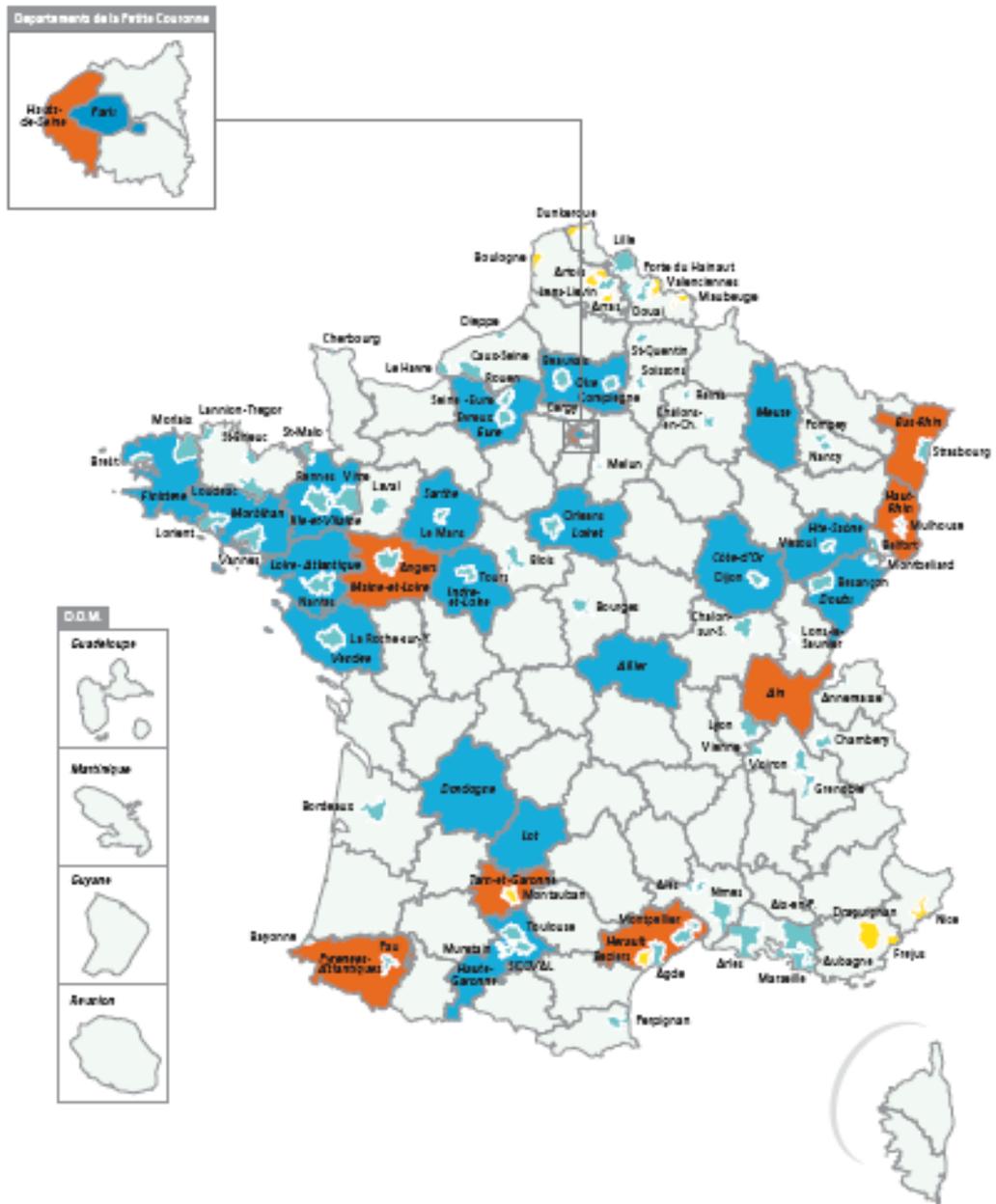
Délégation et marchés	Déléataires			Non déléataires		
	Nombre	%	Pop moyenne	Nombre	%	Pop moyenne
Tendus franciliens	2	5%	149.600	33	95%	107.000
Tendus hors Ile de France	17	53%	418.300	15	47%	116.100
Fluides	32	53%	188.300	28	47%	116.000
Détendus	22	36%	120.350	39	64%	85.000
Ensemble CU et CA	73	39%	220.300	115	61%	103.000

Source : ANIL et AdCF

Dans l'ensemble, la prise de délégations est assez hétérogène sur le territoire : une seule région est complètement couverte pas des déléataires (Alsace) alors que d'autres n'en ont pas (Pays de Loire, Limousin). L'implication des départements est plus forte dans les régions de l'Ouest et de l'Est de la France.

Enfin, la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre est exceptionnelle en Ile de France, hormis les cas notables de Paris et des Hauts-de-Seine.

Les conseils généraux et EPCI délégataires des aides à la pierre (1^{er} janvier 2011)



108 collectivités délégataires : 27 CG, 12 CU, 63 CA et 6 CC

Délégataires de type 2 :

- Conseil général (19)
- EPCI (70)

Délégataires de type 3 :

- Conseil général (8)
- EPCI (11)

Source ANAH

2. La moitié des crédits d'aides à la pierre est déléguée

La réussite de la délégation se mesure au volume des crédits délégués et à la part qu'ils représentent dans le montant total des dotations budgétaires des aides à la pierre.

En ce qui concerne les crédits à destination du **logement locatif social**, la part gérée sous le régime de la délégation est **supérieure à la moitié de l'ensemble des crédits depuis l'année 2007**.

Part des crédits délégués (logement locatif social)

(en millions d'euros et en % de l'ensemble des crédits)

	2006		2007		2008		2009		2010	
Autorisations d'engagement	209	45,3 %	339	55,1 %	383	54,9 %	372	54,4 %	369	57,2 %
Crédits de paiement	43	10,1 %	114	25,7 %	173	35,7 %	220	38,7 %	300	53 %

Source : commission des finances

Pour les **crédits de l'ANAH**, la part des crédits délégués évolue entre 43 % et 50 %.

Part des crédits délégués (parc privé)

(en millions d'euros et en % de l'ensemble des crédits)

	2006	2007	2008	2009	2010
Enveloppe notifiée aux délégataires	213,9	289,6	265	329,3	254,3
Part de l'enveloppe déléguée sur l'enveloppe totale	43 %	50 %	49 %	49 %	45 %

Source : commission des finances

3. Un effet d'entraînement certain sur les politiques du logement au niveau local

La délégation des aides à la pierre a incontestablement accompagné un mouvement qui a conduit les EPCI et les départements à s'impliquer davantage dans la politique du logement et de l'habitat depuis 2004.

Cet engagement se vérifie par plusieurs paramètres : la création des services spécifiques au sein des collectivités, la mise en place de documents de

programmation et l'effort financier des collectivités venant en complément de celui de l'Etat.

a) Les départements

De nombreuses études¹ font état de l'implication croissante des conseils généraux dans la politique du logement.

Selon les calculs de l'ADF réalisés sur la période 2001-2004, l'engagement financier des départements métropolitains en faveur du logement s'élevait à quelques 580 millions d'euros en 2004, l'Ile-de-France concentrant un peu moins de 45 % de cette somme (250 millions d'euros), les non ruraux près de 45 % (255 millions d'euros) et les ruraux 15 % (75 millions d'euros).

A partir d'une évaluation sur la période suivante 2005-2007, l'ADF estime l'**effort budgétaire 2007** entre **1 milliard** et 1,3 milliard d'euros sur la base d'un échantillon d'une trentaine de budgets départementaux.

L'intervention financière des départements s'est renforcée parallèlement à l'entrée en vigueur de leurs nouvelles obligations : décentralisation du Fonds de Solidarité Logement (FSL), élaboration d'un Plan départemental de l'habitat (PDH).

Cette évolution a été encouragée et incitée par l'Etat, à travers les conventions de délégation des aides à la pierre.

Ainsi, la circulaire du 23 décembre 2004, relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement précise que « *si l'existence d'une contribution propre de la communauté ou du département ne constitue pas une condition nécessaire à la signature d'une convention de délégation, elle est naturellement hautement souhaitable* ».

Bien que cette politique ne soit pas spécifique aux territoires en délégation², elle a eu pour conséquence un engagement financier important des départements qui a parfois dépassé celui de l'Etat.

Selon l'étude de l'ADF et au vu des conventions signées, le montant des aides propres des départements délégataires est légèrement supérieur au montant des aides déléguées, avec toutefois une nette disparité entre départements franciliens (aides propres supérieures aux aides déléguées), départements « non ruraux » (aides propres à hauteur de 80 % des aides déléguées) et départements « ruraux » (aides propres à hauteur de 30 % des aides déléguées).

Pour le volet public, les aides propres de l'ensemble des départements délégataires s'élèvent ainsi à environ 200 millions d'euros (135 millions

¹ Par exemple, l'étude ANIL et ADF de septembre 2009 sur les politiques du logement des départements depuis la loi « libertés et responsabilité locales » précitée.

² L'incitation des collectivités territoriales, par l'Etat, à abonder les aides à la pierre de l'Etat, est une pratique qui existe pour le logement locatif social comme pour le logement locatif privé, l'ANAH majorant ses taux de subventions de 5 % au plus en cas de contribution d'une collectivité territoriale.

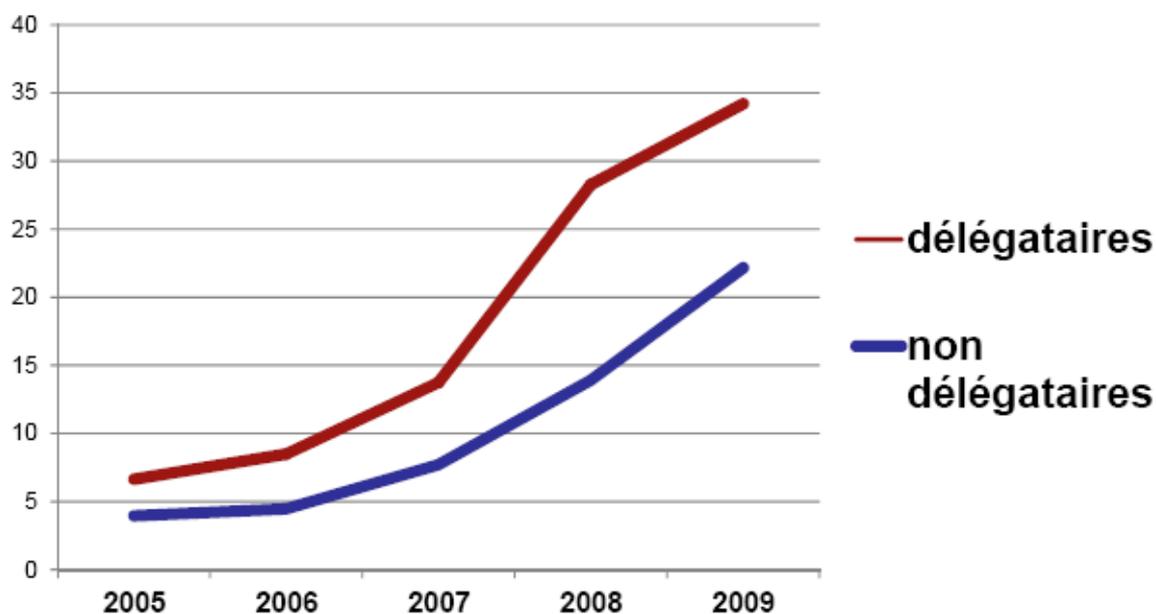
d'euros pour les aides déléguées) et pour le volet privé à 60 millions d'euros (95 millions d'euros pour les aides déléguées).

b) Les EPCI

L'ANIL et l'AdCF ont dressé un tableau similaire pour les EPCI en janvier 2011. Au cours de la période allant de 2005, date du démarrage des conventions de délégation, à 2009, les aides des communautés ont, en moyenne, été multipliées par 3,5. D'une moyenne de 5 euros par habitant en 2005, l'apport financier s'établit dans une **fourchette de 20 à 30 euros par habitant en 2009** selon qu'il s'agit de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines.

Selon la même étude, s'appuyant sur les réponses données par les EPCI, et sur la période 2005-2009, les communautés déclarent avoir consacré en moyenne annuelle 13,6 euros/habitant pour leurs actions dans le domaine de l'habitat, avec des variations d'une forte amplitude selon les réalités locales et les capacités de financement des communautés. **La différence entre délégataires et non délégataires est très marquée**, les premiers ayant un niveau moyen d'implication financière de 14,4 euros par habitant, l'engagement financier s'avérant par ailleurs plus marqué dans les marchés les plus actifs, contre 6,6 euros par habitant pour les non délégataires.

Evolution du budget consacré au logement en euros par habitant (2005 – 2009)



Source : AdCF

Quel que soit le type de marché, la délégation est toujours synonyme de net renforcement des effectifs du service habitat.

En outre, la convention de délégation étant subordonnée à la réalisation d'un PLH opérationnel et territorialisé, toutes les communautés

déléataires se sont dotées d'un tel document de programmation et pour nombre d'entre elles d'un observatoire de l'habitat parfois confié à une association départementale d'information sur le logement (ADIL).

4. Une valeur ajoutée difficile à identifier précisément

Les résultats obtenus dans les territoires en délégation sont globalement satisfaisants par rapport aux objectifs de production de logements fixés par les conventions et en termes de consommation des crédits disponibles.

Peut-on pour autant attribuer ces réussites au mode de gestion en délégation ou sont-elles la conséquence d'autres facteurs, comme la typologie particulière des territoires concernés souvent caractérisés par la tension de leur marché immobilier ?

Confronté à cette interrogation, votre rapporteur spécial n'a pu que constater la faiblesse des informations disponibles et l'absence d'études comparatives. Les représentants de l'Etat et ceux de l'ANAH ont indiqué ne pas disposer de statistiques discriminant les territoires en fonction de leur mode de gestion.

Les opinions formulées ne reposent alors que sur des bases subjectives. Ainsi, selon les responsables de l'ANAH, *« il ne peut pas être considéré que la délégation permette d'une manière générale une meilleure consommation des crédits ou une économie budgétaire. Les territoires de délégation ne se distinguent pas par le niveau d'atteinte des objectifs. »*

a) Sur la pratique budgétaire de l'Etat

Auditionné par votre rapporteur spécial, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a indiqué que la délégation n'avait entraîné **aucune modification des pratiques antérieures de l'Etat** s'agissant de la **définition des enveloppes régionales** des aides à la pierre.

Les délégations de compétence ne font d'ailleurs **pas l'objet d'un suivi particulier** de la DHUP dans le cadre du bilan de performance présenté dans les **documents budgétaires**.

Le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Ville et logement » sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » ventile certes les crédits entre transferts aux entreprises (43 %), correspondant au versement d'aides à la pierre directement aux bailleurs sociaux par les services de l'Etat, et transferts aux collectivités territoriales (57 %), correspondant aux versements aux délégataires, **mais aucun objectif ou indicateur de performance** ne fait état de cette distinction dans la présentation des résultats obtenus.

Un audit des opérations d'inventaire en matière d'aide à la pierre a été conduit en 2010 par la **mission nationale d'audit** de la DGFIP et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Son rapport définitif souligne les lacunes du suivi des délégations et les marges d'amélioration en la matière.

« De façon générale, les délégataires ne respectent pas les dispositions conventionnelles relatives à l'information du délégant. Il en résulte un contrôle imparfait et une connaissance insuffisante du délégant sur l'état d'avancement de la réalisation du programme conventionnel de production de logements. En effet, le recensement des besoins réels des organismes et des délégataires est basé sur un système déclaratif et les services n'ont, dans la plupart des cas, aucun moyen de contrôle de la consommation des crédits. »

b) Sur le nombre de logements construits

De manière générale, les personnes auditionnées par votre rapporteur spécial ont considéré que les résultats obtenus en termes de construction de logements sont difficilement voire impossibles à attribuer avec certitude au mode de gestion des crédits d'aides à la pierre.

Certes, le bilan pour l'année 2010 du nombre de logements hors ANRU sur les différents territoires de programmation montre la prédominance des territoires en délégations qui rassemblent la majorité des logements financés, quelle que soit leur catégorie.

Logements financés en 2010

	PLAI	PLUS	Total	Objectif 2010	% financé	PLS et PLS foncière	Aide spécifique hébergement	Total LLS
Total	25 802	58 981	84 783	93 000	91,2%	45 692	1 034	131 509
Part des délégataires	12 267	34 650	49 917	52 140	95,7%	25 112	541	75 570
En %	59,2%	58,7%	58,9%			55%	52,3%	57,5%

Source : infocentre Sisal DHUP

Ces résultats annuels sont confortés par le bilan des cinq premières années de la délégation. Ils illustrent le fait que depuis 2005, première année des premières conventions de délégation, le nombre de logements financés par les délégataires de compétence n'a cessé de croître, tout comme leur part dans la production globale de logements. Depuis 2007, le nombre de logements

financés en territoire délégué est supérieur à celui des logements financés hors territoire de délégation¹.

Bilan global de la production de logements sur 2005-2010 (parc public)

(en nombre de logements hors hébergement)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hors délégation	57 055	51 199	43 799	46 707	52 089	55 395
Délégation	7 225	43 535	48 673	50 657	65 026	75 159
Total	64 280	94 734	92 472	97 364	117 115	130 554
% en délégation	11 %	46 %	53 %	52 %	56 %	58 %

Source : infocentre Sisal DHUP

Ces résultats globaux ne sont pourtant pas concluants quant à l'efficacité de la gestion en délégation de compétence.

Une **analyse plus fine** montre, en effet que les territoires où les aides à la pierre sont gérées par l'Etat n'ont **pas de meilleurs ou de pires résultats** que les conseils généraux ou EPCI délégataires.

Cette constatation se vérifie sur plusieurs critères et, en particulier, celui du dépassement des objectifs PLAI et PLUS qui est souvent cité comme une des réussites des territoires en délégation.

Il serait toutefois assez illusoire de fonder un jugement sur les délégations de compétence à partir des chiffres de la production de logements rapportés aux objectifs fixés par la programmation physique.

La première raison est que certains EPCI délégataires ont une taille très réduite² ; or plus le territoire est limité, plus l'exercice de programmation est difficile.

Les délégataires ont aussi la possibilité d'annuler des opérations financées au cours des années antérieures pour dégager des ressources permettant de financer des opérations au titre de l'exercice en cours. Cette faculté réduit la signification des dépassements d'objectifs, le bilan d'une délégation de compétence ne pouvant dès lors s'établir non pas en

¹ Cette évolution est à mettre en parallèle avec l'augmentation depuis 2005, des sommes engagées par les délégataires pour le compte de l'Etat et de leur part dans les financements globaux sur le territoire métropolitain. Depuis 2007, les sommes engagées par les territoires délégués sont supérieures à celles engagées hors territoires de délégation. Sur l'ensemble des sommes engagées sur 2005-2010 (en €) pour le développement de l'offre nouvelle, les territoires en délégation représentent 54 % de l'ensemble des financements, soit 1,6 milliard sur 3,024 milliards.

² Le seuil minimum opposable aux EPCI pour la délégation de compétence a été écarté par le Sénat en 2004.

additionnant les résultats des publications annuelles successives mais en effectuant le bilan actualisé sur la durée de la convention.

Mais surtout, **les objectifs inscrits dans les conventions de délégation ont parfois été emprunts d'un fort volontarisme**. Plutôt que de s'appuyer sur les PLH existants et les besoins des territoires, ils reflétaient les ambitions du plan de cohésion sociale. Dans la plupart des cas, les objectifs chiffrés résultant du PCS étaient supérieurs à ceux des PLH et leur ventilation entre les produits du parc social et du parc privé n'étaient pas compatibles¹.

c) Sur la consommation des crédits

Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur l'impact de la gestion en délégation s'agissant du taux de consommation des subventions.

En ce qui concerne le **parc privé**, l'ANAH estime qu'il n'y a pas de différence entre les territoires en délégation et les autres. Le taux d'engagement des crédits atteint un niveau très satisfaisant et s'il est légèrement plus faible en délégation, la différence tend à disparaître. Au total, les crédits ANAH sont toujours consommés à hauteur de 97 % ou 98 %.

Taux d'engagement des crédits à destination du parc privé

	Montant total des enveloppes	Montant total des enveloppes engagées	Taux d'engagement total	Montant total des enveloppes notifiées aux délégataires	Montant total des enveloppes engagées par les délégataires	Taux d'engagement des délégataires	Enveloppe déléguée / Enveloppe totale
2006	503 259 318 €	477 925 526 €	95 %	213 978 219 €	188 644 629 €	88 %	43 %
2007	584 580 690 €	552 719 633 €	95 %	289 656 936 €	257 795 879 €	89 %	50 %
2008	539 895 058 €	525 798 577 €	97 %	265 028 487 €	250 934 350 €	95 %	49 %
2009	669 417 546 €	619 250 312 €	93 %	329 361 690 €	290 230 468 €	88 %	49 %
2010	563 407 559 €	556 868 644 €	99 %	254 327 986 €	250 655 376 €	99 %	45 %

Source : ANAH

Les avis semblent plus partagés pour les aides **au logement locatif social**.

Ainsi, lors de son audition, notre collègue Philippe Leroy, vice-président de l'ADF s'est appuyé sur l'exemple de la Moselle, en affirmant que le département avait « reçu plus d'argent que nécessaire ».

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France² avait pointé un problème de **sous-consommation de CP** pendant les premières années de la convention de délégation du département de Paris. Elle observe que « *l'Etat déléguait les CP prévus dans la convention, souvent tardivement et le délégataire ne reversait pas aux bailleurs* ». Dans le cas de Paris, délégataire

¹ Ce point était déjà soulevé par une étude réalisée pour le compte de l'USH par l'Observatoire de l'économie et des institutions sociales en juin 2007.

² Rapport d'observations définitives (ROD) sur la gestion du logement social et de la délégation des aides à la pierre à Paris. Juillet 2010.

départemental, le taux de consommation des crédits délégués atteint seulement 0,23 % en 2005, première année de la convention¹.

De manière générale, la régulation des CP s'est souvent révélée déficiente et peu en phase avec le rythme de consommation des crédits par les délégataires.

Le rapport de la mission d'audit DGFIP-CGEDD précité, indique par exemple que les contrôleurs financiers régionaux (CFR) de deux régions auditées (Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) ont demandé une révision des conventions afin de ne plus permettre les avances systématiques ; ce sont donc les consommations réelles de crédits qui conditionnent l'octroi de nouvelles délégations. Pour le délégataire principal Marseille Provence Métropole (MPM), il n'y a ainsi pas eu de délégations de CP en 2008 ni en 2009.

d) En termes d'efficacité de l'action publique

La mise en place des circuits administratifs de la délégation des aides à la pierre a eu pour conséquence négative une **complexité accrue des procédures** qu'il convient cependant de ne pas surestimer.

La « lourdeur administrative » tient à la coexistence de trois territoires de programmation : en cas de délégation de compétence à un EPCI, c'est le territoire de l'EPCI ; en cas de délégation de compétence à un département, c'est le territoire du département duquel sont retirés le cas échéant les territoires des EPCI délégataires ; enfin, la partie du territoire de chaque département qui ne fait pas l'objet d'une délégation de compétence est gérée par les services de l'Etat.

S'agissant de l'ANAH, il a été fait état d'une augmentation des temps moyens de traitement d'un dossier d'aide de trois jours supplémentaires pour le délégataire compte tenu des délais de transmission des dossiers.

Quant au **bilan en termes de dépenses de fonctionnement et de personnel**, il n'a jamais été effectué².

Il est pourtant certain que les délégataires ont recruté, alors qu'il n'est pas sûr que l'Etat ait réduit d'autant ses effectifs. En effet, les services de l'Etat et/ou de l'ANAH assurent aujourd'hui l'instruction des dossiers de financement sur près de 80 % des territoires de délégation. Seuls douze délégataires assurent eux-mêmes l'instruction des dossiers de financement du parc privé et du parc public, huit n'assurent que l'instruction pour le parc public et quatre uniquement pour le parc privé. Par ailleurs, la délégation de

¹ Comme le précise toutefois le ROD : « Selon la collectivité parisienne, les enseignements de la sous-consommation en CP auraient été tirés. L'Etat aurait commencé à tenir compte, en 2009, des crédits de paiements non employés pour déterminer le montant de ceux à verser au département de Paris ». En conséquence, il n'y a pas eu de versement de CP pour Paris en 2009.

² Le seul surcoût certain est celui du schéma directeur informatique lancé par l'ANAH pour se doter d'un nouvel applicatif (OP@L) capable de gérer des réglementations locales, soit 2,8 millions d'euros.

compétence entraîne une activité supplémentaire liée au pilotage des conventions : négociation des conventions initiales, déclinaison des programmations nationales annuelles, mise au point et instruction des avenants annuels, des avenants de gestion, et dans certains cas, des avenants spécifiques en cas de modification du contexte local ou national, suivi des objectifs, des engagements et des paiements, et évaluation. Ces missions supplémentaires doivent être assurées par les agents des DDT ou de l'ANAH, que l'instruction des dossiers ait été prise par le délégataire ou non.

C. 2010 : UN TOURNANT QUI APPELLE UNE REMISE EN QUESTION

1. Un nouveau contexte moins favorable

a) Un contexte initial déterminant : le Plan de cohésion sociale (PCS)

Les premières conventions de délégation ont été conclues dans le contexte très particulier du Plan de cohésion sociale (PCS 2005-2009) qui visait à « résoudre la crise du logement par un rattrapage massif en matière de productions de logements locatifs destinés à des ménages à revenus modestes, tant dans le parc social que privé ».

Les moyens financiers et les objectifs physiques de construction avaient été définis par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005. Hors Programme national de rénovation urbaine (PNRU), ils comprenaient, pour la période comprise entre 2005 et 2009, la production de 500 000 logements locatifs sociaux, de 200 000 logements locatifs privés à loyers maîtrisés grâce aux aides de l'ANAH, ainsi que la remise sur le marché locatif de 100 000 logements vacants.

En 2006, par la loi portant engagement national pour le logement (ENL), puis en 2007, par la loi instituant le droit au logement opposable, les objectifs du PCS dans le parc public ont été renforcés, afin d'accroître la production de logements à loyers modérés (PLUS et PLAI).

b) La réduction des aides à la pierre

Si le PCS continue d'avoir un impact certain sur les chiffres actuels très élevés de la production de logements sociaux, il est indéniable que les moyens financiers disponibles pour les années à venir, depuis l'échéance de 2010, sont en diminution malgré l'apport temporaire du Plan de relance de l'économie. Cette évolution est d'ailleurs inscrite dans les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Au cours de l'exercice **2010**, un chiffre record de **131 509 logements sociaux** a ainsi été financé, dont 33 % en zone A. Ce résultat exceptionnel a été obtenu grâce à l'effort déployé à l'occasion du plan de relance¹ qui a

¹ Et, pour la zone A, par l'opération de rachat par les organismes HLM des logements ICADE.

apporté un surplus de 125 millions d'euros au montant des crédits d'aides à la pierre inscrits initialement au budget de l'Etat (soit 500 millions d'euros).

Pour 2011, les annonces faites pour la programmation de la production de logements sociaux maintiennent un **objectif élevé** par rapport aux résultats obtenus avant le plan de cohésion sociale, soit **120 000 logements**, mais accentuent le recentrage sur les zones tendues¹. Les enveloppes de crédits correspondantes pour les logements sociaux à produire dans chaque région sont affectées par une baisse notable.

La **programmation en nombre de logements**, établie sur un total de 119 000 logements, et présentée le 20 janvier 2011 par la ministre de l'écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, et le Secrétaire d'Etat au Logement Benoist Apparu, **diminue dans toutes les régions à l'exception de l'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur**.

La **programmation en euros** confirme la baisse de la programmation physique, et l'amplifie compte tenu d'un calcul qui ne porte que sur 473 millions d'euros sur les 500 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale avant application de la réserve de précaution. Au total, la **diminution** est de **24 %** par rapport au montant de 624 millions programmé en 2010 et cette chute affecte **la totalité des régions**, y compris les plus tendues comme l'Ile-de-France (- 17%, soit une baisse de près de 50 millions d'euros), et PACA (- 26%).

¹ Le pourcentage de LLS financés en zone A était de 25% en 2008, il passe à 35 % en 2011.

Evolution des autorisations d'engagements en Euros 2009/2011

	Autorisations d'engagements k euros			Progression		
	2009	2010	2011	2010/2009	2011/2010	2011/2009
Ile de France	285 000	300 030	250 000	5%	-17%	-12%
Alsace	13 800	11 427	6 846	-17%	-40%	-50%
Aquitaine	24 900	21 869	15 190	-12%	-31%	-39%
Auvergne	7 800	4 499	2 500	-42%	-44%	-68%
Bourgogne	8 500	5 711	2 970	-33%	-48%	-65%
Bretagne	23 100	19 353	11 150	-16%	-42%	-52%
Centre	12 800	7 838	4 830	-39%	-38%	-62%
Champagne-Ardennes	5 500	4 187	2 160	-24%	-48%	-61%
Franche-Comté	5 700	2 730	1 400	-52%	-49%	-75%
Languedoc-Roussillon	21 000	17 359	13 450	-17%	-23%	-36%
Limousin	3 040	1 741	930	-43%	-47%	-69%
Lorraine	13 000	7 719	4 620	-41%	-40%	-64%
Midi-Pyrénées	24 000	21 970	18 200	-8%	-17%	-24%
Nord-Pas-de-Calais	33 900	24 903	18 090	-27%	-27%	-47%
Basse-Normandie	7 700	3 438	1 700	-55%	-51%	-78%
Haute-Normandie	8 900	7 417	4 490	-17%	-39%	-50%
Pays de la Loire	20 000	19 820	14 000	-1%	-29%	-30%
Picardie	9 600	5 681	3 440	-41%	-39%	-64%
Poitou-Charentes	6 600	4 664	2 860	-29%	-39%	-57%
PACA	62 000	64 285	47 850	4%	-26%	-23%
Rhône-Alpes	58 000	62 575	43 500	8%	-30%	-25%
Corse	7 400	5 031	3 300	-32%	-34%	-55%
Total	662 240	624 247	473 476	-6%	-24%	-29%

Source : USH

Ces restrictions ont logiquement des conséquences sur les enveloppes des conventions de délégations qui doivent être prochainement renouvelées.

Dans le cas de la délégation départementale de Paris, la nouvelle convention de délégation signée le 28 mars 2011 avec l'Etat pour six ans prévoit une enveloppe totale de crédits délégués de 500 millions d'euros dont 100 millions d'euros pour 2011, alors que la convention précédente signée en 2005 représentait un engagement de l'Etat d'environ 120 millions d'euros par an¹.

c) La réorientation de la politique de l'ANAH

La diminution des moyens de l'Etat pour les aides au secteur public s'accompagne d'une redéfinition en 2011 des objectifs de l'ANAH selon deux axes stratégiques : la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, notamment dans le cadre des priorités arrêtées par le programme national de

¹ Le département de Paris mobilise de son côté 1,6 milliard d'euros sur la durée de la convention, dont 318 millions d'euros en 2011.

requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), et le soutien aux propriétaires occupants modestes.

La fin du plan de cohésion sociale a été, en effet, l'occasion de **réviser l'intervention de l'ANAH vis-à-vis des propriétaires bailleurs**, la priorité exclusive ne portant plus sur la production de logements locatifs sociaux.

Un nouveau régime d'aides pour les propriétaires bailleurs est donc entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011. Il comporte plusieurs inflexions importantes :

- les aides sont recentrées sur les logements dégradés afin de limiter les effets d'aubaine et de cibler les aides de l'Agence, là où elles ont un effet levier significatif, l'aide fiscale étant privilégiée dans les autres cas ;

- la maîtrise du loyer devient une contrepartie systématique au financement de l'ANAH ;

- elle est complétée par un objectif de maîtrise des charges du fait de la mise en place d'une éco-conditionnalité aux aides de l'agence.

Un objectif de 16 500 logements à loyers et charges maîtrisés est fixé pour 2011, correspondant ainsi à l'objectif que s'assigne l'agence en terme d'aides aux propriétaires bailleurs, y compris institutionnels. Il comprend 3 150 logements conventionnés très sociaux et 6 300 logements conventionnés sociaux.

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat et l'ANAH entendent « *renforcer la mobilisation des délégataires de compétences et des opérateurs pour la prise en charge des ménages très défavorisés* ». En d'autres termes, ils attendent une contribution renforcée des délégataires sur ce volet des délégations d'aides à la pierre.

2. Une attractivité qui se réduit

a) Les incertitudes budgétaires et institutionnelles

Le recours aux délégations d'aides à la pierre, qui implique un engagement de moyen terme des collectivités territoriales, est rendu moins attractif du fait de nombreuses incertitudes portant sur la disponibilité des moyens financiers et l'environnement institutionnel.

L'inquiétude des collectivités porte en premier lieu sur l'absence de prévisibilité s'agissant des engagements de l'Etat. La sortie du PCS et la révision à la baisse des crédits d'aide à la pierre n'incite pas les collectivités territoriales à renouveler leur engagement. Elle est liée aussi à la crise financière des départements qui a amené certains d'entre eux à envisager un recentrage de leurs missions et à effectuer des choix dans leur exercice. De fait, les départements ont une politique du logement qui n'est pas

naturellement orientée vers les aides à la pierre mais plutôt vers les aides sociales.

L'imprévisibilité concerne également l'environnement institutionnel lié à la réforme de l'organisation territoriale.

L'intervention des départements en tant que délégataires des aides à la pierre n'est que supplétive puisque les conventions qu'ils signent ne peuvent concerner que des territoires situés hors du périmètre des EPCI ayant signé une convention.

Dans ces conditions, le bouclage de l'intercommunalité en 2014 et plus encore la révision de la carte de l'intercommunalité qui pourrait conduire à l'émergence de communautés plus puissantes pourrait remettre en jeu les attributions de délégations entre le niveau départemental et celui de l'intercommunalité. Ils incitent donc à une forme d'attentisme ou, au moins, une grande prudence s'agissant de départements qui seraient susceptibles de s'engager dans cette procédure.

Parmi les raisons de la moins forte attractivité des délégations, certains élus mettent également en avant la perspective de la nouvelle répartition des compétences qui pourrait redistribuer les rôles dans le domaine du logement et de l'habitat et les futurs schémas de répartition des compétences entre les départements et les régions.

b) Une plus grande rigueur comptable et budgétaire

Les enseignements des premières délégations et la nécessité de mieux encadrer la mise à disposition des crédits ont conduit à élaborer un **nouveau modèle de convention-type** qui est entré en vigueur depuis 2011.

L'objectif poursuivi est à la fois de fluidifier la gestion et de mieux adapter les enveloppes de crédits mis à la disposition des délégataires aux besoins réellement constatés annuellement grâce aux principales dispositions suivantes :

- s'agissant des **droits à engagement** mis à la disposition du délégataire, ils sont limités, en début d'année, à 60 % du montant prévisionnel de l'année. L'allocation du solde de l'enveloppe annuelle est fonction de l'état des réalisations et des perspectives pour la fin de l'année qui doivent être communiqués dans les bilans fournis, au 30 juin et au 15 septembre, au préfet, représentant de l'Etat et délégué de l'ANAH dans le département ;

- pour les **crédits de paiement**, un premier versement est effectué dès le début de l'année correspondant à 25 % du montant des CP consommés l'année n-1. Le montant du solde versé est ajusté chaque année en fonction de la différence entre les crédits de paiement versés par l'Etat au délégataire et ceux versés par le délégataire aux différents opérateurs l'année n.

Les nouvelles règles doivent remédier aux dérives antérieurement constatées qui avait conduit à la constitution d'avances de trésorerie substantielles comme en atteste le tableau ci dessous.

Avances de trésorerie perçues par les délégataires en 2009

Crédits de paiements susceptibles d'être versés selon le système actuel (y compris ajustements)	Crédits de paiement effectivement versés	Crédits de paiement consommés par les délégataires	Avance de trésorerie des délégataires
627,5 M€	557 M€	319 M€	238 M€

Source : DHUP

Le principe des nouvelles conventions de délégation, qui guide l'allocation des crédits de paiement au délégataire, est bien de fixer le montant en fonction des stricts besoins identifiés année après année et d'éviter que le délégataire ou que l'Etat n'ait à faire d'avances de trésorerie.

En cas de **réalisation insuffisante des objectifs** prévus dans la convention constatée sur deux exercices consécutifs, le préfet peut désormais pour le parc public et/ou le parc privé, minorer le montant des droits à engagement à allouer au délégataire l'année suivante¹. La persistance d'un écart de réalisation au terme de trois exercices consécutifs, peut amener les parties à réviser les objectifs et les droits à engagement de la convention et/ou leur déclinaison pluriannuelle. L'évaluation à mi-parcours sera l'élément essentiel pour dimensionner cet ajustement.

Enfin, pour les délégations de compétence dont le montant d'engagement annuel prévu pour le parc public est supérieur à 5 millions d'euros, la nouvelle convention renforce le compte-rendu d'utilisation des crédits de paiement avec la production d'un compte-rendu supplémentaire des crédits utilisés au premier semestre.

A titre plus anecdotique, on signalera également des obligations de communication sur les autres aides de l'Etat (TVA à taux réduit, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et aides de circuit) que la convention doit mentionner.

Le **resserrement des conditions d'exécution des conventions** de délégations est parfaitement justifié et met en œuvre des règles de **bonne gestion des crédits publics**.

Il participe toutefois à rendre ces conventions moins avantageuses et plus contraignantes pour les délégataires.

Il en est de même de la **fin de la fongibilité entre les crédits à destination du parc privé et les crédits destinés au logement locatif social** qui est une conséquence du changement du mode de financement de l'ANAH,

¹ Les conventions de « première génération » ne comportaient aucune clause de réajustement budgétaire en cas d'insuffisance de réalisation d'un ou des objectifs fixés. Il n'était offert au représentant de l'Etat que la possibilité de résilier la convention en cas d'insuffisance forte, disposition qui n'a jamais été mise en œuvre.

assuré, depuis 2009, sur les fonds d'Action logement, ex 1% patronal, et non plus sur crédits budgétaires.

c) Un risque de retraits possibles mais en nombre modéré

Votre rapporteur spécial a constaté lors de ses auditions et de ses déplacements beaucoup d'interrogations de la part des délégataires qui viennent s'ajouter à un empressement modéré manifesté- au moins au sein de l'administration centrale- à l'égard de cette modalité de gestion.

Il apparaît clairement que quelques retraits sont envisagés principalement parmi les départements.

Selon l'ADF, quatre ou cinq départements « s'interrogent vraiment et fortement » sur la délégation.

Il semble toutefois qu'il s'agisse, à ce stade, plus de l'expression d'une déception que d'une volonté affirmée. Comme l'a souligné notre collègue Gérard Miquel, président du Conseil général du Lot, les départements délégataires restent très attachés à ce mode de gestion qui leur permet d'assurer la cohérence de leur politique dans le domaine du logement. Les délégataires, qu'ils soient départements ou EPCI, ont acquis une visibilité à laquelle ils peuvent difficilement renoncer.

En tout état de cause, **un retour en arrière est fort improbable** ne serait-ce que parce qu'il ne semble pas possible pour l'Etat de reprendre à sa charge la gestion des aides à la pierre dans l'ensemble des territoires où il les a déléguées.

Ce point avait d'ailleurs été relevé par la mission nationale d'audit précitée qui soulignait « *qu'un risque de rupture de l'instruction et du suivi des subventions « aide à la pierre » existe, si une convention avec un délégataire n'utilisant pas la mise à disposition n'était pas renouvelée à son terme (3 ou 6 ans) : la DDT concernée ne disposerait en effet plus des compétences (et certainement des ETP) nécessaires pour reprendre rapidement cette gestion.* »

3. Redonner du sens et de la souplesse au dispositif de la délégation

La délégation de compétence en matière d'aides à la pierre est, sans doute, un **mode de gestion qui doit d'être valorisé** ne serait-ce que pour conforter le dialogue indispensable entre les administrations de l'Etat déconcentré et les collectivités territoriales sur la question de l'habitat.

C'est en premier lieu, **l'Etat lui-même qu'il faudrait convaincre de cette nécessité** car il exprime souvent peu d'empressement à valoriser la délégation. A cet égard, la réponse du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement annexée au récent

rapport de la Cour des comptes sur les aides à la pierre¹, mérite d'être citée, tant elle témoigne du **scepticisme de l'administration centrale**.

« Sur les très bons résultats obtenus en termes de programmation par les délégataires, si l'implication des délégataires est réelle, je souhaite toutefois appeler l'attention sur les éléments suivants qui y apportent quelques nuances :

- ces résultats sont aussi la conséquence des financements importants de l'État dans le cadre du plan de cohésion sociale et du plan de relance ;

- la progression n'est pas majoritairement due aux zones sous délégations, mais plutôt à une augmentation du poids des délégataires ;

- la production en zone très tendue (zone A) reste majoritairement financée en territoires non délégués ;

- l'augmentation forte des objectifs des délégataires ne s'est pas toujours traduite par des financements effectifs, avec certains résultats parfois très en-deçà des objectifs ;

- la priorité aux logements très sociaux a été donnée avant tout par la loi DALO en 2007 ;

- si les aides apportées par les collectivités territoriales sont globalement plus importantes en territoires délégués qu'en territoires non délégués, ce constat général laisse place à des disparités très importantes entre territoires et ce n'est pas le seul engagement des délégataires qui a permis les progrès, mais sans doute, plus généralement, celui des collectivités territoriales ;

- l'exercice de programmation des aides de l'État est identique que les territoires soient délégués ou non, les objectifs étant définis en commun dans les conventions. »

a) Faire des délégations de compétence un critère de performance

Votre rapporteur spécial a été amené à constater les lacunes et parfois l'absence d'informations concernant le bilan des délégations.

Les données disponibles sont le plus souvent extraites d'enquêtes réalisées par le biais des associations de collectivités délégataires ou celui des bailleurs sociaux. L'Etat, pourtant partie des conventions et déléguant ses compétences, est absent des bilans de la première génération des conventions.

Ce déficit d'intérêt de la part de l'Etat peut être illustré par deux exemples.

En 2004, à l'unanimité et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat avait inscrit dans la loi d'obligation pour celui-ci de « **présenter, au moment du dépôt du projet de loi de finances, le tableau des dotations notifiées aux**

¹ Rapport public thématique « Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements ». Mai 2011.

préfets de région et de leur répartition intrarégionale effectuée par les préfets ». Elle devait permettre de mesurer l'impact des délégations sur la répartition des aides à la pierre. A ce jour, **cette obligation** de l'article L. 301-3 du CCH **n'est pas respectée**.

D'autre part, comme il a été observé plus haut, **aucun objectif ou indicateur de performance du PAP « Ville et logement » ne distingue ses résultats en fonction du mode de gestion**.

Il serait pourtant souhaitable d'intégrer le critère délégation dans le suivi de la performance des aides à la pierre et en particulier dans les indicateurs du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » qui mesurent le respect des objectifs de production de logements et le recentrage des aides, soit les indicateurs suivants :

- indicateur 1.2 : Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone ;

- indicateur 1.3 : Pourcentage de logements privés conventionnés par l'ANAH par zone ;

- indicateur 2.1 : Pourcentage de logements locatifs sociaux financés dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) par rapport à leur objectif annuel moyen sur la période triennale par tranches.

Le même effort devrait être demandé à l'ANAH dont les indicateurs nationaux de performance actuels ne distinguent pas la nature des gestionnaires, Etat ou collectivités territoriales délégataires.

b) Répondre au « désenchantement » en ouvrant des choix aux délégataires

Selon une enquête menée en 2010 par le réseau des acteurs de l'habitat, *« les collectivités locales expriment un certain « désenchantement »¹ par rapport à la délégation, qui a certes permis une forte en montée en puissance de leur rôle en tant que chef de file mais qui est aujourd'hui, selon elles « en panne ». Pour certains acteurs nationaux (FNAR², Villes et banlieues), l'Etat n'a guère été le « stratège » qu'on attendait, et « avec la délégation des aides à la pierre, il n'a fait que résoudre son propre problème : se désengager en misant sur la montée en régime budgétaire des collectivités délégataires ... ».*

« Bon nombre d'acteurs locaux pensaient que l'étape suivant la délégation était naturellement d'aller vers plus de décentralisation. Au lieu de cela, ils font le constat que les interventions de l'Etat sont à la fois plus nombreuses et plus tatillonnes. »

¹ « L'évolution des politiques locales de l'habitat et des coopérations entre les acteurs dans un contexte en plein renouvellement : enquête sur dix territoires » Rapport d'étude - 16 septembre 2010 - Réseau des acteurs de l'habitat.

² Fédération Nationale des Associations Régionales d'organismes d'habitat social.

Pour attirer de nouveaux candidats à la délégation et convaincre les délégataires actuels de renouveler leur engagement, l'Etat doit renforcer l'attrait de ce mode de gestion.

Pour cela, il convient de **redonner de la souplesse à la délégation** dont nombre d'élus locaux critiquent la rigidité.

Sans aller jusqu'à prôner l'idée d'une décentralisation sous la forme d'un transfert de la compétence logement, que ni l'Etat ni les collectivités ne souhaitent au demeurant, votre rapporteur spécial suggère ainsi une **plus large ouverture des choix** au profit du délégataire.

Elle pourrait prendre la forme du **renoncement au caractère systématiquement global des conventions** et d'une dissociation de la délégation entre logement locatif social et parc privé.

En effet, si comme l'a souligné l'ANAH lors de son audition « *beaucoup de collectivités ne seraient pas allées sur le privé s'il n'y avait pas eu la délégation globale* », aujourd'hui la question ne se pose plus dans les mêmes termes.

Certaines collectivités peuvent souhaiter « réinvestir le parc privé », sans nécessairement prendre à leur charge l'attribution de crédits au parc public locatif, particulièrement dans les zones non tendues où les enjeux sont limités sur le parc public.

On ajoutera que la proximité des habitants et la connaissance des besoins du terrain sont deux atouts des collectivités pour la gestion des aides au secteur privé et qu'elles justifieraient que l'Etat s'appuie sur cette expertise et propose des conventions de délégation exclusivement ciblées sur ce parc.

L'autre élément de souplesse à introduire consisterait à rendre de nouveau possible, pour les collectivités délégataires de l'ensemble des aides à la pierre, la **fongibilité**, éventuellement sans limitation, **entre parc public et parc privé**. Celle-ci permettrait, en effet, une meilleure prise en compte des besoins des territoires dans la définition des objectifs et les modalités de mise en place des aides.

Enfin, lors de son déplacement dans le **département du Lot**, votre rapporteur spécial a pu constater à quel point l'application uniforme d'orientations nationales pouvait être inadaptée aux circonstances locales ; particulièrement lorsque les **changements d'orientations décidés au niveau central** sont déclinés, avec une certaine brutalité, sur les territoires, et viennent **contrarier les efforts déployés précédemment par les collectivités délégataires**. C'est ce qui s'est produit notamment lorsque l'ANAH a décidé de réorienter son action des propriétaires bailleurs vers les propriétaires occupants. Dès lors, on peut s'interroger, par exemple, sur le **bien-fondé pour l'ANAH de ne mettre en œuvre qu'un seul modèle, et des priorités uniformes** pour l'ensemble du territoire, alors qu'il serait plus pertinent de moduler son intervention en fonction des besoins très différents des zones

rurales, urbaines, ou intermédiaires dans les régions à forte pression ou en déclin démographique.

Cette non prise en compte des enjeux locaux est relevée par le président du Conseil général de la Meuse¹ :

« L'exercice de la délégation des aides à la pierre se heurte à des contraintes imposées par le cadre national tant pour l'habitat public que l'habitat privé. Si le discours politique et l'esprit de la loi affirment une définition partagée des projets avec formalisation conventionnelle entre l'Etat et le délégataire, les faits illustrent une déclinaison des objectifs et de leurs moyens exercée de façon mathématique du niveau national au niveau régional puis départemental au détriment d'une approche stratégique dédiée à l'aménagement du territoire meusien et de ses caractéristiques rurales.

Il s'agit, par conséquent, d'une approche très urbaine et de quartiers sociaux à forte concentration, très éloignée de la réalité meusienne et même lorraine.

Le bilan des 4 premières années de délégation confirme, par ailleurs, le désengagement de l'Etat sur la question du financement du logement social, notamment sur les territoires ruraux, considérés comme « non prioritaires » par l'Etat car situés en zone non tendue. Cette situation de désengagement fort de l'Etat dans les territoires ruraux cumulée à une remise en cause incessante des règles d'intervention de l'Etat depuis la prise de délégation en 2007 interfèrent sur les enjeux portés par le Département quand il a choisi d'opter pour la délégation de compétence des aides à la pierre, comme levier d'aménagement de son territoire ».

c) Ajuster les délégations à la capacité de l'Etat à tenir ses engagements

Les collectivités délégataires reprochent, sans doute à juste titre, à l'Etat de n'être pas en capacité de tenir des engagements pluriannuels, et de faire peser sur ses **partenaires délégataires** le risque de porter **plus que leur part dans la mise en œuvre des objectifs** des conventions.

Ce point est souligné par le président de la communauté urbaine du Grand Nancy dans sa réponse à la Cour des comptes² : *« une certaine déviance par rapport à l'exercice de cette délégation des aides à la pierre a pu être observée au fil des années.*

Alors que les délégations de compétences devaient permettre de mettre en œuvre une politique de l'habitat traduite dans un document cadre sur une période de 6 années, la pluri annualité des objectifs et des financements n'a jamais pu être appliquée. Au contraire, les objectifs ont été revus chaque année aboutissant à un écart entre les objectifs de la convention

¹ Réponses des collectivités au rapport public thématique de la Cour des comptes précité.

²Id.

et la consolidation des objectifs annuels tant en quantité qu'en nature des produits logements ».

Votre rapporteur général suggère en conséquence que la durée des conventions de délégations soit ajustée en fonction de celle des **autres engagements de l'Etat dans le domaine du logement**. La programmation des finances publiques, dont dépend le montant des aides à la pierre est établie sur une période glissante de trois années. La définition des enveloppes des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, qui finance l'ANAH, s'effectue sur une durée de trois ans.

Comme il est peu probable qu'on assiste à un allongement de la durée de ces engagements financiers, il serait envisageable d'adopter le **rythme des trois années glissantes** pour les délégations d'aides à la pierre.

II. LA DÉLÉGATION DES CONTINGENTS PRÉFECTORAUX

En application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les préfets disposent d'un **droit de réservation** qui leur permet de rendre effective l'attribution de logements à des personnes prioritaires. Ce droit de réservation est la **contrepartie directe du rôle général de l'Etat à l'égard du logement social** et notamment de l'aide financière dont il fait bénéficier les organismes de logement à caractère social. Il est établi par convention avec les bailleurs sociaux qui définissent un contingent de logements réservés sur lesquels le préfet dispose d'un droit de proposition, les bailleurs sociaux pouvant refuser, sur motivation, les candidats présentés.

Ce contingent est fixé par l'article R. 441-5 du CCH à **30 % au plus des logements** d'organismes d'HLM, **dont 5 % au bénéfice des fonctionnaires**.¹

A. UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE CONSACRÉE PAR L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION

1. Une faculté strictement encadrée

Historiquement, la délégation de la gestion des contingents préfectoraux de réservation de logements sociaux a été **proposée par certaines préfectures, à titre expérimental**, à quelques **collectivités territoriales précurseurs** en termes de politique de l'habitat.

Ainsi, par convention du 5 décembre 2003, le préfet des Yvelines a délégué au syndicat mixte du Mantois, la gestion du contingent préfectoral à titre expérimental pour une durée d'un an à compter du 1^{er} janvier 2004. Cette délégation, qui ne concernait que le contingent dit « mal logés », constituait un outil complémentaire aux dispositifs mis en place par ce syndicat : programme local de l'habitat intercommunal, conférence intercommunale du logement et charte intercommunale du logement.

La **loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales a introduit au sein de l'article L. 441-1 du CCH les alinéas 12 à 14 qui prévoient une délégation des compétences en matière de gestion des contingents de logements sociaux **au profit des maires ou des présidents d'EPCI qui disposent d'un PLH adopté**.

¹ En contrepartie de l'octroi de leur garantie financière aux emprunts, les collectivités territoriales, leurs groupements et les chambres de commerce et d'industrie peuvent bénéficier des mêmes prérogatives pour un nombre total de logements réservés qui ne peut excéder 20 % des logements de chaque programme.

La circulaire du 17 janvier 2005¹ indique notamment que **cette délégation n'est pas un droit** : le préfet est seul juge de son opportunité au regard des enjeux de la mise en œuvre du droit au logement.

La **délégation** est **particulièrement encadrée** : elle est, au choix du préfet, **totale ou partielle**. Ainsi, la plupart des conventions écartent les 5 % fonctionnaires ou même accordent au préfet le droit de disposer d'un pourcentage des congés déclarés l'année précédente au titre du contingent déléguable (10 % dans le département des Hauts-de-Seine).

Les textes prévoient également des **bilans d'étape** (semestriels au minimum) permettant la remontée d'informations et une **évaluation annuelle** sous la forme d'une rencontre entre les signataires de la convention.

Enfin, la délégation doit permettre d'assurer en priorité le relogement de familles relevant du **plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD), en cohérence avec le PLH s'il existe et les accords collectifs conclus avec les bailleurs sociaux.

2. Une mise en œuvre très localisée

La délégation de la gestion du contingent préfectoral a été extrêmement limitée, par la volonté même de l'Etat qui depuis le vote de la loi du 13 août 2004 a appliqué une **interprétation très rigoureuse** de ses dispositions. Ainsi, par circulaire du 17 janvier 2005, instruction était donnée aux préfets de « *ne procéder à la délégation du contingent que si vous estimez que cette dernière apportera, au service du logement des plus défavorisés, une efficacité au moins équivalente à celle de la gestion directe du contingent* ».

Au total, la délégation n'est actuellement appliquée que dans les collectivités expérimentatrices d'origine et a été simplement généralisée dans le département des Hauts-de-Seine. Elle ne concerne donc au total que **85 communes situées en Ile-de-France** :

- 32 communes des Hauts-de-Seine (sauf Puteaux, Courbevoie, Montrouge et Marnes-la-Coquette) sur 36 ;
- 39 communes du Val d'Oise sur 185 ;
- 2 communes du Val-de-Marne sur 47 (Saint-Maurice et Maisons-Alfort) ;
- les 12 communes de la communauté urbaine du Mantois dans les Yvelines² ;

ainsi qu'un EPCI de l'Oise : l'agglomération de la région de Compiègne (regroupant 15 communes).

¹ Circulaire reproduite en annexe du présent rapport.

² Mantes-la-Jolie, Mantes-la-Ville, Buchelay, Magnanville, Porcheville, Guerville, Rosny-sur-Seine, Rolleboise, Méricourt, Mousseaux-sur-Seine, Drocourt, Follainville-Dennemont.

B. UN BILAN POSITIF QUI PLAIDE POUR UNE GÉNÉRALISATION

1. La souplesse du dispositif a permis des aménagements adaptés aux territoires

Selon les réponses données à votre rapporteur spécial, par la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages, « *la délégation de gestion permet une meilleure adaptation aux situations locales, notamment compte tenu de :*

- *la connaissance du terrain par les maires,*
- *les échanges possibles avec le contingent communal. »*

Effectivement, les **modalités de délégation** sont **différentes selon les départements concernés**. Dans les Hauts-de-Seine, la délégation couvre l'intégralité du contingent à l'exception de la part « fonctionnaires » et pour la plupart des ces communes la durée des conventions est de trois ans. Dans le Val d'Oise, les 5 % du contingent « fonctionnaires » ne sont pas délégués. Pour le reste, la délégation est intégrale pour les futurs programmes neufs.

Pour le stock de logements existants trois cas sont distingués :

- délégation intégrale du contingent sur tout le territoire communal pour les communes dont le taux de logement social en ZUS est supérieur à 75 % ;
- délégation du contingent préfectoral à l'intérieur de toutes les ZUS ;
- délégation du contingent préfectoral dans les zones d'habitation présentant les mêmes caractéristiques socio-économiques que les ZUS et situées dans des communes dont le taux de logement social est supérieur ou égal à 30 %.

2. Une expérience concluante qui semble donner satisfaction aux deux parties

Le **bilan de la gestion des contingents préfectoraux selon les méthodes traditionnelles** est généralement considéré comme **décevant**. Les départements dans lesquels les logements réservés sont bien identifiés et suivis dans le temps sont rares. En outre, dans nombre des départements où le contingent préfectoral est géré, le droit de réservation n'est exercé que lors de la première attribution du logement social.

Comme votre rapporteur général en a eu la confirmation, à la fois lors de ses auditions des administrations de l'Etat dans le département des Hauts-de-Seine et lors de son entretien avec Alain-Bernard Boulanger, premier vice-président du Conseil général et maire de Villeneuve-la-Garenne, **la délégation de la gestion des contingents a pour conséquence de garantir la qualité de leur identification et de leur suivi.**

En effet, à la convention de délégation est annexée la liste des logements qui font l'objet de réservation au titre du contingent de l'Etat. On observera aussi que, selon les informations données dans les Hauts-de-Seine, le **travail préalable d'identification** est réalisé par les **services des communes** délégataires.

C'est aussi le délégataire qui doit assurer lui-même la gestion du fichier de la demande de logement social sur sa commune : délivrance des attestations de « numéro unique », enregistrement des dossiers de candidats.

Au total, **le système de la délégation de gestion est bénéfique pour chacune des parties à la convention.**

Les collectivités locales sont mieux impliquées et associées notamment grâce au bilan annuel contradictoire et à l'obligation de justifier des résultats des affectations de logements au regard de priorités clairement fixées dans la convention de délégation et ses avenants.

L'Etat conserve les moyens de contrôle du délégataire par rapport aux objectifs de mise en oeuvre du droit au logement et échappe aux contraintes d'une gestion qui est réalisée par le délégataire.

3. Une interrogation sur le bien fondé de la position prise par l'Etat en ce domaine

Malgré ce bilan positif, **l'Etat reste réticent à ouvrir cette opportunité** à de nouvelles collectivités. La réponse apportée par la DHUP à votre rapporteur spécial est explicite sur ce point : « *Sur le fond, l'Etat n'est, à ce stade, pas favorable à de nouvelles délégations, sauf dans le cadre de l'article 14 de la loi DALO (délégation de la garantie du DALO)* »¹.

Votre rapporteur spécial **regrette cette prise de position** dont il estime qu'elle devrait évoluer d'abord pour faire prévaloir un **souci de réalisme**.

En effet, compte tenu des **moyens restreints des services de l'Etat**, une approche plus souple dans l'octroi de délégations aux communes pourrait bien être le moyen le plus efficace d'atteindre l'objectif fixé par le Premier ministre qui rappelait devant les préfets le 8 décembre 2010 leur devoir de « *veiller à ce que l'intégralité du contingent de logements sociaux qui vous est réservée soit bien identifiée et efficacement gérée* ».

Ensuite, la **crainte que la délégation ne permette pas une application satisfaisante du droit au logement**, et plus particulièrement des obligations liées à la loi du 5 mars 2007, ne lui semble **pas fondée**.

¹ L'article 14 de la loi DALO n° 2007-290 du 5 mars 2007 prévoit, à titre expérimental au profit des EPCI délégataires des aides à la pierre, la possibilité de devenir garant du DALO à la place de l'Etat ; dans ce cas l'EPCI recevrait la délégation du contingent préfectoral. A ce jour aucun EPCI n'a encore été candidat à l'expérimentation.

Ainsi, en application de l'article 10 de cette loi, un avenant visant la mise en œuvre du droit au logement opposable a été inclu dans les conventions.

Il précise que « *dans le cadre de l'application des décisions de la commission de médiation départementale, le Préfet pourra utiliser les congés au titre du contingent délégable en tant que de besoin pour reloger les demandeurs reconnus prioritaires et devant être relogés dans le délai de 6 mois prévu par la loi du 5 mars 2007* ». Il renforce également les obligations des communes délégataires s'agissant de l'information sur les logements vacants.

De l'avis même de la DHUP « *la combinaison de ces deux éléments permet de considérer que, pour la mise en œuvre du DALO, le préfet [des Hauts-de-Seine] a repris la maîtrise de son contingent dans la mesure nécessaire au respect de ses obligations. En outre, en pratique, la méthode utilisée permet : de loger les personnes en concertation réelle avec les maires, ce qui peut être bénéfique en termes de mixité sociale ; l'avis du maire peut plus efficacement être pris en compte, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup de départements, et si le maire émet un avis négatif sur le relogement de telle personne dans tel logement, il est tenu de s'engager à la reloger dans un logement de son contingent dans les meilleurs délais (pas d'évaluation précise des délais effectifs de relogement dans cette hypothèse) ; de mobiliser des logements des contingents communaux en sus du contingent préfectoral.* »

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1er juin 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur les délégations de compétences dans le domaine du logement (aides à la pierre et contingents préfectoraux).

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Le rapport de contrôle que je vous présente fait suite à une « interpellation » de Gérard Miquel, lors de la présentation du rapport sur le projet de budget 2011 de la mission « Ville et logement ». Il s’était interrogé sur l’existence d’un bilan de la délégation des crédits d’aide à la pierre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux départements. La période est également propice puisque l’année 2011 marque l’entrée dans une phase de renouvellement des conventions de délégations dont les premières ont été signées en 2005 et qui ont une durée de six ans. J’évoquerai également le sujet beaucoup plus limité des délégations des contingents préfectoraux de réservation de logements sociaux, qui présentent des similitudes puisqu’il s’agit de la même modalité juridique et que leur création figurait dans le même texte législatif.

Un bref rappel du cadre d’exercice des délégations d’aides à la pierre est nécessaire. C’est une faculté ouverte à l’occasion de l’acte II de la décentralisation par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui se distingue juridiquement du transfert de compétence, l’Etat restant garant du droit au logement. Toutefois la délégation avait été présentée à l’époque par le Gouvernement comme une étape sur la voie de la décentralisation.

La délégation couvre le financement global des aides à la pierre en direction du parc de logement locatif social (LLS) et du parc privé, à travers les subventions de l’agence nationale de l’habitat (ANAH). Les bénéficiaires sont les EPCI dotés d’un programme local de l’habitat (PLH) et départements qui n’interviennent que sur les territoires non couverts par des EPCI délégataires. La durée des conventions est de six ans renouvelables, sans que ce renouvellement ait un caractère systématique.

Le premier volet du bilan des délégations est quantitatif. En 2011, il y a 108 délégataires, 27 départements et 81 EPCI. Cet effectif a connu une montée en puissance rapide surtout pour les départements. Mais on constate une stagnation du nombre des délégataires depuis 2008. En 2011, un département, les Côtes d’Armor, s’est retiré à la suite de la prise de délégation par une communauté d’agglomération. Ce tassement s’explique par le fait que le potentiel des délégataires est « saturé », tous ceux qui avaient un réel intérêt à se saisir de cette opportunité l’ayant déjà fait. Toutefois, la prise de délégations est assez hétérogène sur le territoire. On note en particulier que l’implication des départements est plus forte dans les régions de l’Ouest et de

l'Est de la France et que la signature d'une convention de délégation est exceptionnelle en Ile de France.

La part des crédits délégués dans l'ensemble des aides à la pierre montre l'importance de la délégation. Elle est supérieure à la moitié depuis 2007 en ce qui concerne les crédits à destination du logement locatif social ; pour les subventions de l'ANAH, elle évolue entre 43 % et 50 %.

Le volet qualitatif du bilan des délégations est plus délicat à établir.

La délégation a eu un effet d'entraînement certain sur l'implication croissante des EPCI et des départements dans la politique du logement et de l'habitat depuis 2004. Cet engagement se vérifie par plusieurs paramètres : la création de services spécifiques au sein des collectivités, l'approfondissement des exercices de programmation et l'effort financier des collectivités venant en complément de celui de l'Etat. Pour les départements, l'effort budgétaire a été doublé entre 2004 et 2007 et atteignait en 2007, selon l'Association des départements de France, entre 1 et 1,3 milliard d'euros. Il en est de même pour les EPCI qui ont multiplié par 3,5 leur apport financier. Pour autant, les résultats obtenus en termes de construction de logements sont difficilement attribuables avec certitude aux vertus du mode de gestion en délégation.

Depuis 2007, le nombre de logements financés en territoire délégué est supérieur à celui des logements financés hors territoire de délégation et la production en territoire délégué atteint 49 % du total de la production de logements sur 2005-2010

De même depuis 2007, les sommes engagées par les territoires délégués sont supérieures à celles engagées hors territoires de délégation et représentent 54 % de l'ensemble des financements, soit 1,6 milliard sur 3,024 milliards d'euros sur la période 2005-2010.

Mais ces chiffres sont aussi dus au fait que les territoires les plus tendus sont en régime de délégation.

M. Jean Arthuis, président. – Comment déterminer si la délégation donne de meilleurs résultats ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – C'est bien là que réside la difficulté. L'examen plus fin des territoires délégués et des territoires gérés par l'Etat ne permet pas de dégager des conclusions générales si l'on compare les résultats obtenus au regard des objectifs de production de logements.

Les résultats sont contrastés à l'extrême entre les territoires de programmation, indépendamment de leur mode de gestion et la délégation n'est pas déterminante. Les écarts résultent plutôt des difficultés propres aux territoires et parfois du manque de réalisme des objectifs qui reflétaient les ambitions du plan de cohésion sociale.

En termes de performance purement qualitative de l'action publique, le bilan des délégations est mitigé. On note une complexité accrue des procédures dans le circuit administratif de programmation des aides à la pierre

qui doit s'adapter à la coexistence de plusieurs types de territoires de programmation. Pour les subventions de l'ANAH, il m'a été indiqué que les temps moyens de traitement d'un dossier d'aide sont augmentés de trois jours supplémentaires pour le délégataire compte tenu des délais de transmission.

Plus fondamentalement, on peut déplorer, de la part de l'Etat, le refus de modifier ses pratiques, notamment pour la répartition régionale des crédits d'aides à la pierre. La détermination des enveloppes régionales n'a pas évolué par rapport à ce qu'elle était avant la délégation.

Quant au bilan en termes de dépenses de fonctionnement et de personnel, il n'a jamais été fait. Mais s'il est sûr que les délégataires ont recruté, l'Etat n'a pas forcément réduit d'autant ses effectifs. D'abord, parce que ses services assurent toujours l'instruction des dossiers de financement sur près de 80 % des territoires de délégation. Mais aussi parce que la délégation de compétence induit une activité supplémentaire liée au pilotage des conventions qui doit être assurée par les agents des services déconcentrés ou de l'ANAH, que l'instruction des dossiers ait été prise par le délégataire ou non.

Enfin, de la part des délégataires comme du côté de l'Etat, on note des lacunes importantes dans le suivi des résultats, la remontée d'information et l'appréciation de la performance qui reste une préoccupation mineure. Ce point a particulièrement été mis en valeur par un audit national de la Direction générale des finances publiques en 2010.

Depuis les années 2009-2010, après une phase d'engouement, on observe un désenchantement des collectivités territoriales à l'égard des délégations. Cela s'explique à la fois par un changement de contexte et par une évolution du modèle des conventions devenu moins attrayant pour les collectivités.

Les premières délégations d'aides à la pierre ont été mises en place dans le contexte favorable et sans doute déterminant du Plan de cohésion sociale (PCS) marqué par une très forte ambition de l'Etat en faveur du logement social. C'était aussi la période de la création ou du renforcement des instruments de la politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat (PLH) et plan départemental de l'habitat (PDH). Ce contexte a changé ; il est marqué désormais par la restriction des aides à la pierre, que le plan de relance aura compensé momentanément. Ainsi, après le chiffre record de 131 509 logements sociaux financés au cours de l'exercice 2010, la nouvelle programmation pour 2011 est établie sur un total de 119 000 logements, en diminution dans toutes les régions sauf l'Ile de France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La baisse des crédits se double en outre d'un recentrage accentué sur les zones tendues qui ne sont pas nécessairement les territoires en délégation.

Ces nouvelles orientations concernent aussi l'ANAH qui avait connu des années fastes avec le PCS. Un nouveau régime d'aides est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il a été l'occasion de revoir les priorités en réduisant les

aides vis-à-vis des propriétaires bailleurs au profit des propriétaires occupants modestes.

Les délégataires, notamment les départements, se trouvent placés dans une situation plus difficile et moins prévisible. Ils sont confrontés en premier lieu à des incertitudes budgétaires mais aussi à l'impact de la révision de la carte intercommunale et à la redistribution des délégations qui pourrait en résulter. L'intervention des départements n'étant que supplétive, l'émergence de communautés plus puissantes pourrait remettre en jeu les attributions de délégations entre le niveau départemental et celui de l'intercommunalité.

A ce contexte tendu s'ajoutent les conditions plus restrictives des conventions de délégation qui résultent à la fois des modalités de financement de l'ANAH et des nouvelles conventions types.

Le financement de l'ANAH étant désormais assuré sur les fonds d'Action logement, ex-1% patronal, et non plus sur crédits budgétaires, aucune fongibilité n'est plus autorisée entre les crédits LLS et les crédits pour le parc privé. C'est une contrainte supplémentaire qui retire de la souplesse puisqu'auparavant, les conventions autorisaient le basculement partiel des crédits entre les deux formes d'action.

Par ailleurs, faisant suite aux critiques formulées par plusieurs audits, la gestion budgétaire des délégations est devenue plus stricte. De nouvelles clauses ont été introduites pour mettre un terme à certaines dérives et lacunes. Ainsi, par exemple, les conventions dites de « première génération » ne comportaient aucune clause de réajustement budgétaire en cas d'insuffisance de réalisation d'un ou des objectifs fixés. Le représentant de l'Etat n'avait que la possibilité de résilier la convention, disposition qui n'a jamais été mise en œuvre. Ce point a été très récemment corrigé et désormais le montant des droits à engagement alloués au délégataire pourra être révisé en cas de résultats insuffisants.

Il en est de même des avances de trésorerie dont pouvaient disposer les délégataires compte tenu des règles particulières de versement. L'échéancier de paiement sur quatre ans des crédits de paiement qui était intégré aux conventions obligeait les services de l'Etat à verser 77,5 % des crédits sur cette durée, quel que soit l'état de réalisation de la convention. De ce fait, certains délégataires avaient bénéficié d'avances de trésorerie qui atteignaient 238 millions d'euros à fin 2009.

Sur un plan plus anecdotique, les nouvelles conventions doivent intégrer une communication sur les autres aides de l'Etat (TVA à taux réduit, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et aides de circuit) et les obligations de remontée d'information ont été renforcées.

Tous ces éléments pèsent sur les relations entre l'Etat et les délégataires. Selon les informations qui m'ont été données quelques retraits du

système de délégation sont envisagés principalement du côté des départements, même s'il faut rester prudent sur ces annonces.

Evidemment on peut s'interroger sur la capacité de l'Etat à reprendre la gestion de ces aides à la pierre dans l'ensemble des territoires où il les a déléguées.

M. Serge Dassault. – Qui peut profiter de ce système de délégation d'aides à la pierre ? Les communes en ont-elles le bénéfice ? Je voudrais également redire à quel point je trouve choquant que les communes qui apportent leur garantie aux emprunts contractés pour la construction de logements sociaux ne bénéficient pas, en retour, de réservations de logements dans les mêmes proportions.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Les seules collectivités qui peuvent demander la délégation des aides à la pierre sont les EPCI disposant d'un PLH et les départements. En ce qui concerne les garanties, il faut relativiser le risque encouru par les communes car il existe, en cas de défaillance d'un bailleur, la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Enfin, sur les réservations, il y a aussi des contingents pour l'Etat - nous allons les évoquer - et ceux du 1% Logement.

M. Jean-Jacques Jégou. – De plus, la garantie apportée par la collectivité ne compte pas dans l'endettement de la commune.

M. Jean Arthuis, président. – Le système de garantie est en effet extravagant. Mais j'ai toujours eu sur ce point un « conflit » avec la CGLLS...

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Revenons aux propositions qui pourraient être formulées pour améliorer la situation des délégations d'aides à la pierre. Il conviendrait en premier lieu que l'Etat se dote des instruments de connaissance qui permettent un vrai suivi des délégations et des comparaisons incontestables.

La deuxième piste consiste à offrir une palette de choix au délégataire. En examinant la situation du département du Lot et celle des Hauts-de-Seine, on voit bien à quel point l'application uniforme d'orientations nationales peut être inadaptée aux circonstances locales. Il faut introduire plus de souplesse dans la définition des objectifs et les modalités de mise en place des aides. Cela passe peut être par le découplage des conventions LLS et parc privé. Des collectivités peuvent être intéressées par un aspect seulement, notamment dans les zones les moins tendues. L'ANAH doit également faire preuve de plus de souplesse dans la définition de ses priorités et mieux prendre en compte des besoins des territoires. Il faut aussi ne plus imposer des changements d'orientation de manière brutale sans égard pour les actions engagées par les délégataires sur la base des priorités initiales.

Enfin, les délégataires ont besoin de visibilité budgétaire et l'Etat doit adapter les durées de conventionnement à sa propre capacité de programmation des crédits.

M. Jean Arthuis, président. – Il faudrait aussi songer à adapter les moyens en personnels.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Faut-il pour autant aller au-delà et reposer la question du passage de la délégation au transfert de compétence ? Il me semble qu'aujourd'hui ni l'Etat ni les collectivités n'y sont prêts. Et cela me semble inenvisageable compte tenu du contexte budgétaire. Mais il faut que l'Etat fasse des efforts pour redonner de l'attractivité aux délégations.

Dans le domaine du logement, l'Etat applique également le procédé de la délégation de compétence à la gestion des contingents préfectoraux de réservation de logements sociaux, dont je rappelle qu'il représente 30 % au plus des logements d'organismes d'HLM, dont 5 % au bénéfice des fonctionnaires.

Historiquement, la délégation a été proposée par certaines préfetures, à titre expérimental, à quelques collectivités en avance en termes de politique de l'habitat parmi lesquelles trois communes des Hauts-de-Seine et celles du syndicat mixte du Mantois dans les Yvelines.

Cette expérimentation a été « légalisée » par la loi du 13 août 2004, à l'initiative du Sénat et après un débat agité qui a abouti à un compromis. Alors que l'idée de départ était celle d'un transfert de compétence sans condition de l'Etat aux maires, le texte prévoit qu'il s'agit d'une délégation très encadrée par l'Etat dont le préfet reste juge de l'opportunité.

Force est de constater que l'Etat n'a pas favorisé cette faculté dont la mise en œuvre reste très localisée à quatre-vingt-cinq communes, toutes en Ile-de-France, essentiellement dans les Hauts de Seine et le Val d'Oise, et à un seul EPCI, celui de Compiègne.

Pourtant ce type de délégation a obtenu d'excellents résultats. Son principal avantage a été de permettre la reconstitution des contingents mal connus grâce à un travail d'inventaire préalable.

Les collectivités délégataires sont également mieux impliquées et associées notamment grâce au bilan annuel contradictoire et à l'obligation de justifier des résultats des affectations de logements au regard de priorités clairement fixées dans la convention de délégation et ses avenants.

Enfin, ce système permet une bonne application du droit au logement opposable que j'ai pu constater dans le département des Hauts-de-Seine en particulier.

Le préfet intègre ses propres priorités dans les objectifs des conventions. Il peut également s'assurer du respect des priorités du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Je pense donc qu'une généralisation de ce type de délégation aux communes qui le souhaiteraient serait tout à fait profitable.

M. Jean Arthuis, président. – Votre analyse donne quelques arguments aux collectivités pour ne pas aller vers la délégation des aides à la pierre. Quelle est l'opinion du Président du Conseil général du Lot ?

M. Gérard Miquel. – Je remercie Philippe Dallier d'avoir choisi d'illustrer son enquête avec l'exemple du Lot. Je signale en préambule que nous n'avons pas bénéficié d'avances de trésorerie mais que nous avons un stock de dossiers important. Le département n'aurait pas pris la délégation si la communauté d'agglomération de Cahors l'avait obtenue. Elle demandait 30% des crédits. Finalement, avec la délégation au département, elle en a consommé 80% ! Nous avons beaucoup de dossiers en instance, liés à des opérations programmées et il est toujours difficile, alors que des démarches ont été engagées auprès des habitants, d'opposer des refus faute de crédits. Pourtant nous avons passé des conventions avec la région qui contribue au financement. Ce qui me semble nécessaire c'est plus de souplesse dans les choix pour le niveau local et nous redoutons la tentation centralisatrice de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président. – Allez-vous renouveler la convention ?

M. Gérard Miquel. – Nous espérons bien continuer.

M. Jean Arthuis, président. – La délégation a-t-elle entraîné la création d'emplois dans le Lot ?

M. Gérard Miquel. – Nous nous sommes appuyés sur les services existants. Mais nous sommes prêts à prendre l'instruction des dossiers si l'Etat nous accorde de la souplesse !

M. Jean-Pierre Fourcade. – Sur les contingents préfectoraux, les communes des Hauts-de-Seine peuvent, dans le cadre du droit au logement opposable, appliquer une priorité aux demandeurs qui habitent la commune ou y travaillent.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – C'est bien encore une marque des différences de traitement des communes selon les préfectures d'Ile-de-France. La généralisation des délégations aux communes volontaires permettrait d'harmoniser les pratiques de l'Etat en retenant les plus performantes.

A l'issue de ce débat, la commission, à l'unanimité, a donné acte de sa communication à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mercredi 16 février 2011

- M. **Philippe Leroy**, sénateur de Moselle, Président du Conseil général, Vice-Président de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Jeudi 3 mars 2011

- Mme **Isabelle Rougier**, directeur général de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), M. **Jean-Luc Hickel**, directeur administratif et financier de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Mercredi 16 mars 2011

- M. **Etienne Crépon**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Mme **Hélène Sainte-Marie**, directrice de projet, droit au logement et à l'hébergement, (ministère de l'écologie).
- Mme **Dominique Dujols**, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale de l'habitat (USH), Mme **Juliette Furet**.

Jeudi 5 mai 2011 (Déplacement dans le département du Lot)

- M. **Jean-Luc Marx**, préfet du Lot ;
- M. **Gérard Miquel**, sénateur du Lot, président du Conseil général ;
- M. **Jean-Jacques Raffy**, vice-président du Conseil général, chargé de l'insertion et du logement ;
- M. **Willy Luis**, directeur général des services du Conseil général ;
- M. **François Demaret**, directeur de la solidarité départementale au Conseil général, et Mme **Brigitte Bertrand** ;
- MM. **Cédric Lampin**, directeur départemental adjoint, et **Jean-Pierre Cousteil**, chef du service Gestion des sols et ville durable, en charge des dossiers de l'ANAH, direction départementale des territoires ;
- M. **Laurent Malien**, directeur de Lot Habitat, OPHLM.

Mercredi 18 mai 2011

- Mme **Claude Bertolino**, directrice adjointe à la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France, Mme **Marie-Claire L'Helgouac'h**, directrice, Mme **Sylvie Falco**, M. **Arnaud Longe**, direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement des Hauts-de-Seine, M. **Stéphane Bredin**, sous-préfet Ville des Hauts-de-Seine, secrétaire général adjoint

Jeudi 26 mai 2011

- Mme **Anne Froment-Meurice**, Présidente de la 5ème chambre de la Cour des comptes, M. **Michel de Mourgues**, Président de section, Mme **Dominique Malegat-Mely**, Conseiller maître, rapporteur.

Lundi 30 mai 2011 (Déplacement dans le département des Hauts-de-Seine et à la mairie de Villeneuve-la-Garenne)

- M. **Alain-Bernard Boulanger**, premier vice-président du Conseil général (Administration générale et Logement) et maire de Villeneuve-la-Garenne.

ANNEXE 2

**CIRCULAIRE DU 24 MARS 2011 RELATIVE À
L'ÉLABORATION DES CONVENTIONS DE DÉLÉGATION DE
COMPÉTENCE DES AIDES À LA PIERRE**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du
développement durable,
des transports et du logement

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et
des paysages
Sous-direction des politiques de l'habitat
Bureau des politiques locales de l'habitat,
de la programmation et du renouvellement
urbain

NOR DEVL1105756C

Circulaire du 24 mars 2011

relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence des aides à la pierre

**La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,
Le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des
transports et du logement, chargé du logement**

à

Pour exécution

Madame et Messieurs les Préfets de régions
Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement d'Ile de France (DRIHL)
Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Mesdames et Messieurs les Préfets de départements

Pour information :

Secrétariat général (SPES-DAJ)

Catégorie : - directive adressée par le ministre aux services - interprétation à retenir - mesure d'organisation des services retenue par le ministre		Domaine : logement	
Mots clés liste fermée <Logement_Construction_Urbanisme/>		Mots clés libres « Délégation de compétence, aides à la pierre, programme local de l'habitat »	
Textes de référence : - Articles L. 301-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation, principalement L301-5-1 et L301-5-2 - Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, article 28 ;			
Circulaire(s) modifiée(s) : Circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement. Circulaire n° 2005-48 UC/DUH du 29 juillet 2005 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement. Circulaire n° 2007-07 UC/IUH du 22 janvier 2007 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.			
Date de mise en application : dès sa publication			
Pièce(s) annexe(s) : 2 - convention-type de délégation de compétences des aides à la pierre pour 6 ans conclue par un établissement public de coopération intercommunale - convention-type de délégation de compétences des aides à la pierre pour 6 ans conclue par un département			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

La présente circulaire a pour objet de rappeler la réglementation relative à l'exercice des délégations de compétences des aides à la pierre et de diffuser les instructions nécessaires à la conclusion des conventions inhérentes. Elle actualise et complète les circulaires n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004, n° 2005-48 UC/DUH du 29 juillet 2005 et n° 2007-07 UC/IUH du 22 janvier 2007. Les conventions type annexées à la présente circulaire annulent et remplacent les conventions type correspondantes qui figuraient en annexe de la circulaire n° 2007-07 UC/IUH du 22 janvier 2007.

La compétence de décision de l'attribution des aides à la pierre peut être déléguée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements sur leur demande depuis la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. En 2010, 78 établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat et 28 départements sont délégataires. Six ans après la signature des premières conventions de délégation de compétence, vos services travaillent sur les évaluations des délégations de compétence, à mi-parcours ou à échéance. En effet, plus du tiers des conventions en cours doivent être évaluées et devraient être renouvelées dans les deux années à venir. Les enseignements tirés de la première génération des conventions ainsi que les

évolutions réglementaires et financières ont rendu nécessaire l'évolution des modèles des conventions types. Ces nouvelles conventions types, qui ont reçu l'approbation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, sont jointes à la présente circulaire.

I - Evolution et rappel du contexte dans lequel s'exerce la délégation de compétence

1. La traduction des politiques nationales et locales de l'habitat dans la délégation de compétence

Pour les délégataires, la délégation de compétence est un levier important de mise en œuvre de leur politique locale de l'habitat. L'exercice de la délégation répond à une double exigence puisque la convention doit décliner au niveau local les objectifs gouvernementaux tout en tenant compte des spécificités des territoires concernés.

En effet, la délégation de compétence constitue un outil de mise en cohérence des documents définissant les orientations en matière d'habitat à l'échelle du territoire. Les documents de planification (ScoT, PLU,...), de programmation (PLH) ou d'orientations (PDH) fixent le cadre de la territorialisation de la politique du logement. **La convention doit donc traduire le consensus entre l'Etat et le délégataire en matière d'objectifs et de moyens délégués mais également l'implication du délégataire** que ce soit dans l'exposé des objectifs du PLH ou le cas échéant du PDH, ou bien dans la partie consacrée aux interventions propres du délégataire.

En cohérence avec la durée du PDH et du PLH désormais fixée à six ans, les conventions sont signées pour cette même durée en déterminant les objectifs et les moyens nécessaires à la déclinaison de la politique de logement sur le territoire de délégation. Toutefois, si la convention constitue le cadre général de l'action du délégataire pour une période pluriannuelle, ce cadre est amené d'une part à être précisé annuellement via la signature des avenants et la fixation annuelle des objectifs et des droits d'engagement et d'autre part à évoluer via l'évaluation intervenant à mi-parcours de la convention pouvant conduire à un recalage des objectifs et des moyens.

2. La consolidation des pouvoirs du préfet

Les pouvoirs du préfet ont été confortés par l'article 28 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. **Il vous appartient de tenir compte des délégations existantes pour juger de l'opportunité quant à la conclusion, le renouvellement ou la dénonciation d'une convention de délégation de compétence. A ce titre, nous vous rappelons la nécessité de motiver vos décisions et en particulier en cas de refus.** Vous vous appuierez notamment sur l'évaluation finale pour motiver votre décision de renouveler ou non une convention. Concernant les établissements publics de coopération intercommunale, vous pourrez en outre tenir compte de la prise en compte de vos demandes de modifications du projet de PLH, en cas de première demande ou de renouvellement d'une délégation, mais aussi des résultats du bilan d'exécution à mi-parcours du PLH pour dénoncer une convention en cours conformément à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

3. La déclinaison et la mise en œuvre des programmes nationaux dans la délégation de compétence

Les aides à la pierre de l'Etat et de l'Anah, qu'elles soient déléguées ou non, ne doivent pas

être mobilisées sur les opérations du programme national de rénovation urbaine (PNRU)¹. Ayant constaté que ces prescriptions n'étaient pas toujours respectées, nous vous rappelons **qu'il appartient à vos services de veiller à la bonne application de la réglementation sur les territoires en délégation.**

S'agissant du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), il est cofinancé par l'Etat, l'Anah et l'ANRU afin de traiter les quartiers anciens concentrant les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles. Au même titre que pour le PNRU, **les aides accordées par l'ANRU ne sont pas incluses dans la délégation de compétence.** En revanche, dès lors que les projets de requalification concernent des territoires sous délégation de compétence, **les aides de l'Etat et de l'Anah sont déléguées.** A cet effet, **vous veillerez à ce que ces aides de droit commun soient mobilisées en faveur des projets de requalification en tenant compte de leur état d'avancement.**

Cependant, il importe que le délégataire et l'Etat disposent d'une vision globale sur les opérations concourant au développement ou à l'amélioration de l'habitat sur les territoires couverts par une délégation de compétence. Dans cette optique, les annexes 2 et 7 à la convention permettent de rappeler les opérations inscrites dans le PNRU et le PNRQAD.

Enfin, dans le cadre de l'article 8 de la loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010 relative au programme d'investissement d'avenir, l'Etat a chargé l'Anah de mettre en œuvre le programme d'aides à la rénovation thermique des logements (programme « Habiter mieux »). Sur la période 2010-2017, le FART va consacrer 500 M€ à la rénovation thermique de logements privés éligibles des propriétaires occupants aux ressources modestes ou très modestes. Conformément à l'arrêté du Premier ministre du 6 septembre 2010 relatif au règlement des aides du FART, dès lors qu'un contrat local d'engagement contre la précarité énergétique (CLE) est conclu, les délégataires de compétence en sont signataires et ont autorité pour attribuer les aides du FART. A cet effet, vous serez attentifs à la bonne articulation entre la convention de délégation de compétences et le contrat local d'engagement notamment en vous assurant que les objectifs et les moyens financiers et/ou techniques mobilisés par les délégataires pour la mise en œuvre des CLE soient mentionnés dans la convention et ses avenants.

4. La non fongibilité entre les crédits de l'Anah et ceux du programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » (DAOL)

Depuis 2009, Action logement finance l'Anah au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ; les aides à la pierre pour le parc public et le parc privé disposent de budgets distincts.

En conséquence, la fongibilité entre les crédits d'intervention du parc public et du parc privé prévue par la circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement n'est plus possible depuis 2009. **A cet effet, vous serez vigilants à ce qu'aucune référence à cette fongibilité n'apparaisse dans la convention et les avenants à venir.**

¹ A l'exception des opérations prévues par la circulaire n°2006-13 UHC/IUH1 du 1er mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2006, telles que la réalisation de logements étudiants, d'établissements d'accueil pour personnes âgées ou handicapées, les opérations concernant les centres d'hébergement d'urgence (démolition, humanisation et réhabilitation) ou les opérations de construction de résidences sociales liées au desserrement ou à la démolition de foyers de travailleurs migrants.

II - Le contenu des conventions : nouvelles dispositions

Les évolutions contextuelles et les premiers enseignements ont conduit à modifier principalement la convention sur cinq points.

1. Des objectifs et actions mieux explicités

Afin de conserver la pertinence du cadre d'intervention pluriannuel, la convention de délégation prévoit une dimension indicative et prévisionnelle des objectifs à six ans.

Les objectifs et leur hiérarchisation, que cela soit sur le parc public ou sur le parc privé, ont été actualisés pour tenir compte des évolutions des politiques publiques sectorielles dans le domaine du logement et de l'hébergement (par exemple le taux d'acquisition-amélioration sur le parc public, les nouveaux objectifs de l'Anah...).

Par ailleurs, pour préciser les interventions propres du délégataire, il est ajouté, dans la partie correspondante II-4, une description des actions du délégataire en faveur de l'offre de logements. Cette partie peut faire référence aux actions du délégataire sans intervention de l'Etat, comme la réhabilitation. Les actions mises en œuvre dans le domaine foncier et du développement durable sont également évoquées. Ces précisions donnent au délégataire la possibilité d'identifier clairement ses actions.

2. La communication sur les aides de l'Etat

En plus de l'enveloppe prévisionnelle de droits à engagement allouée par l'Etat et l'Anah au délégataire et figurant aux articles II-1 et II-2, la nouvelle convention doit indiquer les autres aides de l'Etat, à savoir la TVA à taux réduit, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et les aides de circuit. Un tableau en annexe fait apparaître la part de ces aides.

Par ailleurs, un nouvel item est intégré dans la dernière partie de la convention, le titre VI intitulé « Suivi, évaluation et observation ». Il insiste sur l'obligation de rendre publique l'intégralité de la part financière de l'Etat dans chaque opération.

A cet effet, un module de calcul disponible dans le système d'information Sisal permet d'évaluer le montant des aides indirectes sur la base de références nationales.

3. Le renforcement du dialogue entre l'Etat délégant et le délégataire par un suivi et un rendu-compte accentué

Cet objectif est présent tout au long du document, mais quatre points particuliers doivent être soulignés :

- La mise à disposition des droits à engagement en début d'année est facilitée puisque dès la deuxième année, il est possible de verser une avance maximale d'AE de 25% des droits engagés l'année précédente pour le parc public et de 30% pour le parc privé.
- Pour le parc public, les conventions précédentes étaient basées sur un système de mise à disposition automatique des droits à engagement : 80% du montant des droits à engagement alloués pour l'année au plus tard en février et le solde délégué au plus tard le 30 septembre. Dorénavant, le taux de 80% versé à la signature de l'avenant passe à 60% et la mise à disposition du solde n'est plus systématique puisqu'elle dépend des réalisations effectives du délégataire et de ses perspectives à fin d'année. Il s'agit d'adapter le montant des crédits mis à disposition du délégataire aux besoins de financement constatés annuellement et de s'assurer de leur consommation. A cet effet, le délégataire devra fournir, au 15 septembre, une note permettant de procéder aux ajustements nécessaires. Cette note donnant lieu à discussion, conduira à la conclusion

systématique de l'avenant de fin de gestion. Vous vous attacherez à ce que ce bilan soit fourni au 15 septembre et à ce qu'un réel dialogue s'instaure entre les différents acteurs pour procéder à la conclusion de l'avenant de fin de gestion dans les meilleures conditions.

- la convention-type comprend un volet I-2-3 intitulé « Répartition géographique et calendrier des interventions » auquel quelques aménagements ont été apportés. L'échéancier, en annexe 1, comprend un tableau de bord reprenant la déclinaison prévisionnelle des objectifs et des droits à engagement par année. Ce dernier devra être complété chaque année par l'état des réalisations en vue d'accompagner le bilan préalable à l'avenant annuel. Par ailleurs, l'échéancier adopte une répartition par commune et comporte une typologie des logements financés, notamment le type de financement et le statut du logement (locatif, accession à la propriété).
- le compte-rendu d'utilisation des crédits de paiement (II-6) est renforcé pour les délégataires dont le montant de droits à engagement annuel est supérieur à 5 M€ avec la production d'un compte-rendu au premier semestre.

4. L'identification des différents types d'avenants

Le titre III de la convention est consacré à la définition des différents avenants que le délégataire et l'Etat peut être amené à conclure en cours de convention. Ces avenants peuvent être de 4 types :

- l'avenant annuel, signé en début d'année, détermine les objectifs et financements prévisionnels de l'année. Il est évidemment souhaitable que cet avenant soit signé le plus tôt possible afin de ne pas pénaliser le démarrage de la gestion et entraîner un retard dans la réalisation des opérations ;
- l'avenant de fin de gestion est maintenant systématique. Signé en fin d'année, il arrête définitivement les droits à engagement de l'année en cours ainsi que les objectifs quantitatifs ;
- l'avenant consécutif à une évolution de la politique du logement (à titre d'exemple au cours de ces 5 années, les délégataires ont été sollicités pour mettre en œuvre les objectifs fixés par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ou par le plan de relance de l'économie) ;
- et l'avenant visant à modifier une disposition de la convention à la demande de l'une ou de l'autre des parties.

5. La prise en compte de l'évaluation

Actuellement, une vingtaine d'évaluations finales ou à mi-parcours ont été recensées. Vous veillerez à rappeler à vos services l'obligation d'évaluation qui figure dans les conventions. Il importe que le pilotage des évaluations se fasse dans un esprit de concertation avec les délégataires afin de pouvoir aboutir à une analyse partagée de qualité. Afin d'accompagner vos services et les délégataires dans cette démarche, il est prévu qu'un guide méthodologique leur soit transmis en septembre 2011.

Par ailleurs, pour plus de lisibilité, le modèle de convention fait référence à trois types d'évaluation.

- L'évaluation à mi-parcours : son objectif principal est de dégager des enseignements afin que les trois dernières années puissent bénéficier d'une mise en œuvre optimale et, le cas échéant, conduire à une redéfinition des objectifs.

- L'évaluation finale : démarrée dans les derniers mois de la convention finissante, elle devra plutôt être axée sur des aspects qualitatifs des résultats obtenus (évolution de la demande de logements sociaux, du nombre de logements indignes ou très dégradés etc.) et les actions permettant la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat (articulation entre documents d'urbanisme et politique du logement, action foncière, etc.). Par ailleurs, ces deux évaluations devront tenir compte du PLH quand elles concernent la délégation à un EPCI.
- Le bilan financier et comptable : élaboré une fois la convention terminée, il s'attachera aux éléments quantitatifs et à l'atteinte des objectifs par rapport à ceux prévus initialement dans la convention, réajustés dans les différents avenants. Il permettra également d'établir un contrôle budgétaire et comptable sur la consommation des crédits qui auront été délégués tant en AE qu'en CP (permettant le cas échéant, une modification des restes à payer dans la comptabilité de l'Etat).

III - Précisions et points de vigilance

1. La signature de l'avenant de fin de gestion

Dès lors que le contexte le permet, il est recommandé que l'organe délibérant du délégataire autorise son président à signer l'avenant de fin de gestion sans passage devant le conseil communautaire ou départemental. Cette précaution facilite, pour le délégataire, le respect du calendrier de fin de gestion et la prise d'engagements auprès des opérateurs sur l'enveloppe notifiée en fin d'année.

2. La signature des décisions de subvention par le délégataire

La convention de délégation de compétence engage l'Etat et la collectivité délégataire pour 6 ans et donne au délégataire la capacité de signer les décisions de subventions relatives aux aides sur le parc public et le parc privé.

C'est la raison pour laquelle dès lors qu'un délégataire dispose d'autorisations d'engagement en début d'année, suite à l'octroi d'une avance ou à l'existence de reliquats, il a la capacité de signer les décisions de subventions et ce, même si l'avenant annuel n'a pas encore été signé par les parties.

Si la signature des décisions de subvention n'est possible que lorsque que le délégataire dispose d'autorisations d'engagement, il est admis que les dossiers déposés par les opérateurs puissent être instruits dans la limite de 60% des autorisations d'engagement engagés l'année précédente et ce malgré l'absence d'autorisations d'engagement immédiatement disponibles.

3. L'instruction dans le logiciel Galion

Vous veillerez à ce que vos services ou le délégataire, selon le mode de gestion, renseignent régulièrement le logiciel Galion afin d'assurer l'alimentation de l'infocentre national Sisal, considéré comme source unique concernant le suivi des logements financés (voir le document annexé C de la convention-type). Une attention particulière devra être apportée à l'intégration des données relatives au suivi des paiements, aux permis de construire, et aux conventions APL, informations essentielles pour le suivi de l'avancement des opérations après leur financement.

4. Suivi des aides déléguées

Il importe que les délégations s'exercent conformément à la programmation des aides à la pierre définis à l'échelon régional et qu'elles tiennent notamment compte des montants moyens de subvention des PLUS et des PLAI préconisés par les instructions ministérielles.

Un suivi régulier de l'instruction via les infocentres Sisal pour le parc public et **OP@L** pour le parc privé permet de s'assurer de la prise en compte par le délégataire de ces préconisations et d'instaurer un dialogue avec ce dernier, le cas échéant.

5. Le respect des règles du conventionnement

J'attire votre attention sur le fait que les conventions types ouvrant droit à l'APL, qui sont signées par le délégataire lorsqu'il attribue des financements, sont de nature réglementaire car annexées à des décrets. Par conséquent, elles ne peuvent subir de modification, de suppression ou d'ajout de clauses sans risque d'être entachées d'illégalité.

Par ailleurs, les loyers plafonds inscrits dans les conventions doivent être inférieurs ou égaux aux valeurs de la circulaire annuelle (1er janvier) relative aux loyers conventionnés en vigueur au moment de la signature de la convention APL. En aucun cas, ces loyers plafonds ne doivent se révéler égaux, voire supérieurs, aux loyers du parc privé local. Afin de garantir la vocation sociale des logements conventionnés, il convient de maintenir un écart inférieur d'environ 20% de leurs loyers plafonds avec les loyers libres environnants.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que les délégataires sont chargés de publier ces conventions aux hypothèques tandis que les frais sont payés par les bailleurs.

Ces derniers ne peuvent dénoncer les conventions qu'à leur terme et seul l'Etat peut procéder par arrêté préfectoral, à titre tout à fait exceptionnel, à la résiliation unilatérale d'une convention APL. Les conventions APL se transmettent automatiquement à tous les propriétaires successifs en cas de vente. En cas de non respect des engagements conventionnels, les bailleurs sont passibles des sanctions prévues par les conventions.

Il revient aux délégataires et, le cas échéant, si cela s'avérait nécessaire, à l'Etat, d'assurer le contrôle du respect des conventions, notamment par sondage ou à l'occasion des ventes ou d'opération de refinancement.

IV - Le renouvellement des conventions et les conventions en cours

1. Le renouvellement des conventions

Les années 2011 et 2012 seront caractérisées par un important renouvellement des conventions. Sur la centaine de délégations en cours, 40 conventions devraient être renouvelées d'ici 2012.

Lorsqu'un délégataire renouvelle sa convention de délégation, la règle de versement des crédits de paiements au titre de la nouvelle convention doit tenir compte des engagements pris au titre de la précédente convention (concernant les aides du parc privé cette règle de gestion ne vaut que si l'instruction est assurée par les services du délégataire). Toutefois, les droits à engagements que le délégataire n'aurait pas utilisés, ne sont pas reportés lors du renouvellement. Par conséquent, **il convient que vos services s'assurent que les autorisations d'engagement mises à la disposition du délégataire, la dernière année d'exercice de la convention, sont calibrées afin éviter tout reliquat en fin de convention.**

Il vous appartiendra de veiller lors de ces renouvellements à ce que les nouvelles conventions intègrent l'ensemble des modifications et des évolutions figurant dans les modèles joints à la présente circulaire.

2. Les conventions en cours

Pour les conventions en cours, **les modifications, prévues dans le nouveau modèle de convention, seront proposées aux délégataires sans qu'elles ne leur soient imposées.** A cet

effet, il est indispensable de les éclairer sur l'esprit de cette nouvelle convention en insistant sur la volonté de rendu-compte et l'obligation d'évaluation.

V - Les modalités de mise en œuvre

Vous voudrez bien transmettre sous le double timbre DGALN/DGCL ainsi que par voie électronique (Ph2.Dgaln@developpement-durable.gouv.fr) les conventions et les avenants annuels dès leur signature et prévoir leur publication au recueil des actes administratifs du département.

En cas de difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle génération de ces conventions de délégation, vous saisissez la DGALN/DHUP/PH qui répercutera si nécessaire les problèmes posés aux services concernés.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
Fait, le

Pour la Ministre et par délégation,
Le Secrétaire Général

SIGNE

Jean-François MONTEILS

Pour la Ministre et par délégation,
Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme
et des Paysages

SIGNE

Etienne CREPON

ANNEXE 3

**CIRCULAIRE DU 17 JANVIER 2005 RELATIVE AUX
POSSIBILITÉS DE DÉLÉGATION DES RÉSERVATIONS
PRÉFECTORALES DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX**

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE

Circulaire du 17 janvier 2005 prise en application de l'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux

NOR : SOCU0510080C

Paris, le 17 janvier 2005.

Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, la ministre déléguée à l'intérieur, le ministre délégué au logement et à la ville à Mesdames et Messieurs les préfets

Aux termes des articles L. 441-1 et R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation, vous disposez d'un droit de réservation, couramment appelé « contingent préfectoral », allant jusqu'à 30 % des logements locatifs sociaux de chaque organisme bailleur, dont 5 % au bénéfice d'agents civils et militaires de l'Etat, lors de la première mise en location ou au fur et à mesure que les logements se libèrent.

L'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales vous donne la possibilité de déléguer par convention tout ou partie de ces droits de réservation au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un établissement public de coopération intercommunale.

La présente circulaire vous donne les instructions à appliquer pour la mise en œuvre de cette disposition, ainsi qu'en annexe la trame d'une convention type.

Dans l'état actuel des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales, l'Etat doit rester le garant final du droit au logement et ce principe devra guider votre action.

Vous ne devrez donc procéder à la délégation du contingent que si vous estimez que cette dernière apportera, au service du logement des plus défavorisés, une efficacité au moins équivalente à celle de la gestion directe du contingent.

La convention de délégation devra comprendre, en faveur du logement des publics prioritaires, des engagements précis et cohérents avec les politiques définies au niveau départemental et à celui de l'agglomération, en particulier avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Il vous appartiendra d'évaluer annuellement avec le délégataire le respect de ces engagements et, dans la négative, de mettre en demeure la collectivité, enfin en dernier ressort de procéder au retrait de la délégation.

I. – Les délégataires

Les délégataires peuvent être les maires ou, avec l'accord des maires des communes concernées, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat, soit les communautés urbaines et d'agglomération, ainsi que les communautés de communes ayant retenu l'habitat au titre de leurs compétences optionnelles.

La loi ne fait pas obstacle à ce qu'un président d'EPCI bénéficie de la délégation du contingent préfectoral pour une partie seulement des communes composant la structure intercommunale. La cohérence de la politique du logement au niveau d'une agglomération rend toutefois souhaitable que la délégation couvre le plus grand nombre de communes possibles.

II. – Les éléments conditionnant l'octroi de la délégation

La délégation du « contingent préfectoral » n'est pas un droit. Il vous appartient d'en apprécier l'opportunité au regard de la conduite de la politique que mène l'Etat en faveur du logement des plus défavorisés. Si vous décidez de déléguer vos droits de réservation à une commune, vous vérifierez au préalable que les conditions minimales suivantes, montrant l'implication de la commune dans la politique du logement social, sont remplies :

– Les communes dont le taux de logement locatif social est inférieur au seuil déterminé par l'article L. 302-5 du code de l'habitation et de la construction (art. 55 de la loi SRU) devront s'être engagées sur le rattrapage de leur retard ;

– La commune devra être lieu d'enregistrement du numéro unique, l'enregistrement des demandes par la collectivité locale étant cohérent avec l'intérêt qu'elle porte aux attributions en demandant à être délégataire du contingent au bénéfice de personnes prioritaires ;

– La commune aura manifesté sa volonté d'intervenir en faveur du logement des personnes défavorisées. Ceci concernera en particulier les publics prioritaires tels que définis dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Seront aussi pris en compte par la commune, si elles existent, les dispositions du programme local de l'habitat (PLH) en faveur du logement des personnes défavorisées ;

– Cette volonté devra se traduire par des engagements précis pris dans le cadre de la convention de délégation du contingent préfectoral, par exemple l'implication de la commune dans des dispositifs partenariaux tels que le fonds de solidarité logement (FSL).

Lorsque, avec l'accord des communes membres, un EPCI délégataire ou candidat à la délégation au titre de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation demandera à gérer le « contingent préfectoral », vous donnerez à cette demande, sauf situation particulière, une suite favorable, sous réserve d'engagements cohérents avec le PDALD et de l'existence d'un PLH.

III. – Les délégations partielles

La loi permet de déléguer le contingent en tout ou partie ; vous pourrez utiliser cette possibilité pour conserver la gestion des 5 % pouvant, au titre de l'article R. 441-5 du CCH, être alloués au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat.

Par ailleurs, vous pourrez, notamment dans les cas où le contingent n'a pas jusqu'ici été complètement répertorié, ne déléguer, dans un premier temps, que le contingent correspondant aux logements nouvellement mis en service.

IV. – Les modalités de délégation

La délégation est conclue par convention passée entre vous-même et le maire ou, le cas échéant, le président d'EPCI.

Pour la convention, une durée de trois ans, renouvelable, paraît opportune dans la plupart des cas.

L'objet de la convention est de définir les publics visés, les engagements pris par le délégataire ainsi que les modalités de suivi de ces engagements.

Les publics visés seront définis prioritairement par référence au PDALPD et en cohérence, le cas échéant, avec le PLH. Vous vous assurerez également que les engagements souscrits par la collectivité soient cohérents avec les dispositions des accords collectifs conclus avec les bailleurs sociaux qui possèdent du patrimoine sur le territoire départemental.

Devront impérativement figurer dans la convention des objectifs minimaux chiffrés (en valeur absolue ou en pourcentage) de propositions d'attributions aux principales catégories de publics prioritaires. Ces catégories seront définies en tenant compte des besoins identifiés dans le PDALPD. Sera nécessairement pris en compte le relogement des personnes accueillies dans des structures d'hébergement ou des logements temporaires comme les CHRS ou les résidences sociales. Devront également figurer dans la convention des objectifs minimaux chiffrés concernant l'accueil de personnes sans lien de résidence ou d'emploi avec la collectivité délégataire.

Pour le suivi des engagements pris, la collectivité délégataire devra être en mesure de justifier, par catégorie de publics ainsi identifiée, des propositions d'attributions faites aux bailleurs et des suites apportées. En fonction de la taille de la collectivité et du nombre d'attributions effectuées, vous apprécierez la fréquence, au moins semestrielle, des remontées d'information à prévoir conventionnellement.

Une rencontre annuelle entre les signataires de la convention sera prévue pour vérifier sa bonne exécution. Le non-respect des engagements pris s'opposera bien entendu à sa reconduction au terme de trois ans, voire, en cas d'écart très marqué, à l'occasion de l'évaluation annuelle.

En cas de non-respect des objectifs fixés par le PDALPD, vous mettrez en œuvre, après mise en demeure restée infructueuse pendant trois mois, le pouvoir de substitution que vous donne la loi pour décider directement de la réservation des logements.

*
* *

Vous voudrez bien nous transmettre, sous le timbre de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et de la direction de la modernisation et de l'action territoriale, au fur et à mesure de leur conclusion, copie des conventions signées.

Vous voudrez bien par ailleurs rendre compte annuellement de l'application de ces instructions et faire part des difficultés rencontrées.

*Le ministre de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale,*
JEAN-LOUIS BORLOO

*Le ministre de l'intérieur,
de la sécurité intérieure
et des libertés locales,*
DOMINIQUE DE VILLEPIN

La ministre déléguée à l'intérieur,
MARIE-JOSÉE ROIG

Le ministre délégué au logement et à la ville,
MARC-PHILIPPE DAUBRESSE

A N N E X E

CONVENTION DE DÉLÉGATION DU CONTINGENT PRÉFECTORAL (1)

Vu la circulaire du (2) ;
Vu le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées signé le ;
Vu le programme local de l'habitat de, adopté le ;
La présente convention est conclue entre
Le préfet de (département),
et
Le maire de (commune),
ou
Le préfet de (département),
et
Le président de la communauté urbaine/d'agglomération/de communes de . (EPCI).
Elle a pour objet de déléguer les droits de réservation [*le cas échéant* : « une fraction des droits de réservation »] alloués au préfet aux termes des articles L. 441-1 et R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation, dans les conditions et selon les modalités définies ci-après.

Article 1^{er}

A la demande de la commune/la communauté urbaine/d'agglomération/de communes de ..., le préfet de ... délègue au maire/avec l'accord du maire, au président de la communauté / / les droits de réservation qui lui sont alloués aux termes des articles L. 441-1 et R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation //

[*En cas de délégation partielle :*]
/.../ à l'exception du contingent de 5 % qu'il réserve aux agents civils et militaires de l'Etat.
[*et / ou :*]
/.../. Pour la durée de la présente convention/pour une durée de ... années, cette délégation porte pour les droits de réservation valant sur les logements nouvellement construits ou réhabilités.

Article 2

[*Article à insérer en cas de délégation du contingent hors 5 % agents de l'Etat : il convient dans ce cas de prévoir les modalités de subdivision du contingent global de 30 % dégagée par les bailleurs.*]

- [*en cas de délégation de l'ensemble du contingent – droits existants et opérations nouvelles*] :

Les réservations mises à disposition concernent les logements dont la liste est jointe en annexe.

Pour les mises en service, après identification avec les bailleurs sociaux des logements réservés au titre des droits du préfet, les services de la préfecture et de la collectivité délégataire détermineront conjointement la répartition du contingent entre la fraction déléguée et celle que gère le préfet au titre des agents civils et militaires de l'Etat.

- [*en cas de délégation du contingent pour les seules mises en service*] :

Après identification avec les bailleurs sociaux des logements réservés au titre du contingent préfectoral, les services de la préfecture et de la collectivité délégataire détermineront conjointement la répartition du contingent entre la fraction déléguée et celle que gère le préfet au titre des agents civils et militaires de l'Etat.

Article 3

[*Article devant porter des objectifs minimaux chiffrés, en valeur absolue ou en pourcentage, de propositions d'attributions aux principales catégories de publics prioritaires identifiées dans le PDALPD ; a minima,*

objectifs chiffrés concernant le relogement des personnes accueillies dans des structures d'hébergement ou des logements temporaires comme les CHRS ou les résidences sociales ; par ailleurs, objectifs chiffrés concernant le logement de personnes sans lien de résidence ou d'emploi avec la collectivité délégataire.]

Le maire de /.../ président de la communauté /.../ proposera aux commissions d'attribution des bailleurs sociaux les dossiers qu'il estimera correspondre aux critères suivants :

.....

 [Liste de critères et objectifs chiffrés corrélés.]

Article 4

Le maire de /...../ président de la communauté /...../ tiendra un relevé des attributions proposées et des suites, favorables ou non, qui y seront données. Sur cette base, la mise en œuvre de la présente convention fera l'objet de réunions au moins annuelles de suivi et d'évaluation. Le maire /.../ président de la communauté /.../ s'engage à communiquer dans ce but, de façon semestrielle [à moduler éventuellement en fonction de la taille de la collectivité], toutes les informations pertinentes.

Article 5

Le préfet se réserve le droit de faire effectuer tout contrôle portant sur le respect de l'accord conclu, par demandes d'information, visites sur place, étude des procès-verbaux des commissions d'attribution.

Le non-respect des engagements pris s'opposera à sa reconduction au terme de trois ans, voire, en cas d'écart très marqué, à l'occasion de l'évaluation annuelle.

En cas de non-respect des objectifs fixés par le PDALPD, le préfet pourra par ailleurs, après mise en demeure restée infructueuse pendant six mois, se substituer au maire ou au président de l'EPCI pour décider directement de la réservation des logements.

*Le maire/.../
 Le président de la communauté /.../ de /.../*

Le préfet de /.../

Annexe

*(En cas de délégation portant sur les droits de réservation existants
 et non uniquement sur les logements nouvellement mis en service)*

Relevé des logements ressortissant du contingent préfectoral (*et sauf exception :*) hormis la fraction de 5 % bénéficiant à des agents de l'Etat.

(1) Les passages portés en caractères droits sont pré-rédigés, les passages portés en italique correspondent à des indications génériques ou de méthode.

(2) Prise en application de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, modifié par l'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.