



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Audit du programme 135 « Urbanisme,
territoires et amélioration de l'habitat »**

Rapport n° 012681-01

établi par

Catherine AUBEY-BERTHELOT, Stéphane COQUELIN et Gilles PERRIN (coordonnateur)

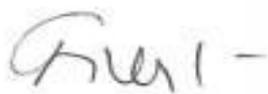
Février 2021

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Le présent rapport a été établi par :

Catherine Aubey-Berthelot



Administratrice générale

Stéphane Coquelin



**Attaché principal
d'administration de l'État**

Gilles Perrin



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

Sommaire

Synthèse	7
Liste des recommandations	11
Introduction	13
Présentation générale du programme	13
Les éléments de contexte.....	14
Le cadre méthodologique	15
1 Le périmètre, la structuration et l'architecture générale du programme	16
1.1 Le programme 135 a connu plusieurs changements de périmètre, de même que la mission Cohésion des territoires.....	16
1.1.1 Le regroupement des programmes au sein de la mission Cohésion des territoires a souvent varié au cours du temps.....	17
1.1.2 La structure des dépenses par nature est rendue peu significative du fait de l'importance des fonds de concours rattachés et de l'absence de dépenses de titre 2.....	19
1.1.3 Les actions sont bien identifiées mais leur contenu a connu de profondes évolutions depuis dix ans.....	20
1.2 Les principales spécificités du programme sont le poids des dépenses fiscales associées et la diminution des crédits budgétaires, en lien avec le poids croissant des opérateurs.....	23
1.2.1 Le poids des dépenses fiscales.....	23
1.2.2 Le mouvement de débudgétisation des aides à la pierre au logement locatif social et la création du Fonds national des aides à la pierre	24
1.2.3 Le poids croissant des opérateurs.....	26
1.3 Un pilotage de la politique du logement nécessairement complexe	28
1.3.1 Action Logement.....	28
1.3.2 Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)	29
2 Le cadre de performance	31
2.1 Le Pap ne reflète pas la stratégie du programme et n'est pas suffisamment outillé ...	31
2.1.1 La présentation stratégique du Pap n'est pas déterminée par les orientations stratégiques du programme mais par sa cohérence d'ensemble.....	31

2.1.2	Le cadre de performance du programme, intrinsèquement, est fortement déséquilibré, quasi mono axial	32
2.1.3	Les objectifs n'expriment pas clairement les priorités du programme et les indicateurs ne sont pas assez sélectifs et équilibrés.....	34
2.2	Le bilan stratégique du Rap manque de cohérence d'ensemble	37
2.2.1	Le bilan stratégique du programme s'articule difficilement avec les objectifs et les indicateurs de performance dans le Rap	37
2.2.2	Le bilan stratégique et l'analyse des résultats des indicateurs de performance du programme manquent finalement de cohérence d'ensemble et s'affaiblissent mutuellement	37
2.3	Les informations sur la performance sont fiabilisées, mais pourraient être plus qualitatives	38
3	La déclinaison opérationnelle du programme	41
3.1	La déclinaison opérationnelle correspond bien à l'organisation fonctionnelle.....	41
3.1.1	Le Fnap est au centre du dispositif d'attribution des aides à la pierre.....	41
3.1.2	Le suivi du RProg est suffisamment précis	42
3.2	Le dialogue de gestion est permanent.....	43
3.2.1	Le dialogue de gestion national.....	43
3.2.2	Le dialogue de gestion régional.....	44
3.3	Le cadre de performance du Pap ne pilote pas le programme	44
3.3.1	Le pilotage budgétaire est complexe	44
3.3.2	La démarche de performance n'est pas aboutie	45
4	La justification au premier euro (JPE).....	47
4.1	Le cas des dépenses fiscales	47
4.1.1	Les dépenses fiscales dans le Pap.....	47
4.1.2	L'évaluation des dépenses fiscales.....	48
4.2	Les fonds de concours	49
4.3	Les crédits budgétaires.....	49
4.3.1	Les dépenses de fonctionnement.....	49
4.3.2	Les dépenses d'investissement.....	51
4.3.3	Les dépenses d'intervention	51
4.3.4	Les crédits alloués aux opérateurs.....	52
	Annexes.....	53

1	Note de commande	55
2	Lettre de mission.....	57
3	Liste des personnes rencontrées.....	59
4	Organigramme de la DGALN	63
5	Matrice des risques résiduels.....	65
6	Réponse du commanditaire	135
7	Plan d'action du commanditaire	145
8	Les délégations de compétences des aides à la pierre	149
9	Les missions et l'action de l'Anah.....	151
10	Les missions et l'action de la CGLLS	153
11	Méthodologie d'analyse du cadre de performance.....	155
12	Tableaux d'évaluation des objectifs et des indicateurs	157
13	Fiche méthodologique de l'indicateur 1.2	159
14	Schéma des systèmes d'information.....	163
15	Indicateurs : tableau des bureaux contacts.....	165
16	Cartographie des Bop et UO	167
17	Dépenses fiscales (montant supérieur à 100 M €)	169
18	Glossaire des sigles et acronymes.....	171

Synthèse

L'audit d'assurance du programme 135 s'inscrit dans le programme d'audit interne arrêté annuellement pour le pôle ministériel, après avis du comité ministériel d'audit interne (CMAI).

Le programme 135, rattaché à la mission « Cohésion des territoires », est un programme permettant la mise en œuvre des politiques publiques des domaines de l'urbanisme et de l'habitat. Il constitue un des outils majeurs au service de la stratégie gouvernementale en matière de logement. La responsable du programme est la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Le programme est mis en œuvre en administration centrale et au sein des services déconcentrés du ministère et des directions départementales interministérielles (DDI), ainsi que par des opérateurs de l'État (Agence nationale de l'habitat (Anah), Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) mais également des structures de droit privé (Action logement, notamment) ou des fonds avec ou sans personnalité morale (Fonds national des aides à la pierre (Fnap), Fonds national vers et dans le logement (FNAVDL)).

Ce programme porte les moyens destinés à mettre en œuvre les politiques en matière d'urbanisme et d'habitat, à l'exclusion notable des effectifs et de la masse salariale, qui sont portés par le programme 217, programme support de pilotage et d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique (MTE) et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT), ce qui est contraire aux dispositions de la Lolf, comme l'a souligné la mission d'audit du programme 217. Cette situation a notamment pour conséquence de priver la responsable du programme 135 d'user de la fongibilité asymétrique. Il comporte notamment les crédits d'aménagement et d'accompagnement des collectivités pour un développement durable des territoires, les crédits d'aides à la pierre, dont l'utilisation fait intervenir le Fnap pour la construction de logements sociaux, ainsi que les crédits d'aide à l'amélioration et à la rénovation énergétique des logements privés. Ces crédits sont complétés par des aides fiscales ciblées qui, en 2019, ont représenté 94 % des dépenses inscrites au programme et qui font du programme 135 un programme atypique.

La note de commande du 31 décembre 2019 a retenu cinq thèmes qui structurent le présent rapport :

- la conception, la structuration et l'organisation générale du programme ;
- la pertinence des objectifs et des indicateurs du programme ;
- la fiabilité des informations sur la performance ;
- la déclinaison opérationnelle du programme dans le cadre de son pilotage par la performance ;
- la justification des crédits au premier euro.



Les constats et analyses de l'audit du programme 135 permettent de formuler une opinion globale favorable, avec réserves, et confèrent une assurance raisonnable quant à la conformité de ce programme au regard des dispositions de la Lolf, sauf en ce qui concerne les effectifs et la masse salariale, comme souligné par la mission d'audit du programme 217. L'opinion d'audit détaillée par thème est formulée ci-dessous.



L'analyse des documents budgétaires produits en appui à la loi de finances, de qualité, permet de considérer que la conception, la structuration et l'organisation générale du programme sont cohérentes mais nécessitent quelques modifications.

Dans le détail, en effet, les intitulés des actions et leur contenu mériteraient d'être actualisés, pour tenir compte des modifications de la nature des financements et du rôle croissant des opérateurs, qui ont

accompagné le mouvement de débudgétisation de ces dernières années. De même, l'information du Parlement devrait être renforcée, pour tenir compte du rôle nouveau du Fnap dans la délégation des aides à la pierre, ainsi que des délégations de compétence aux collectivités territoriales, notamment en ce qui concerne la répartition régionale des aides. D'une manière générale, les fragilités de ce programme portent moins sur les crédits de la loi de finances que sur les dépenses fiscales, les fonds de concours ou le rôle des entités extérieures au programme. Par ailleurs, on peut s'interroger sur les fréquents changements de périmètres ministériels, la mission Cohésion des territoires ayant été, ces dix dernières années, soit ministérielle, soit interministérielle, et le rattachement des différents programmes en son sein ayant souvent varié, ce qui rend peu lisible la continuité de l'action publique en matière de logement et de rénovation urbaine, tout autant que leur lien avec l'aménagement du territoire. Cette interrogation dépasse toutefois le cadre du présent audit.



Le cadre de performance présenté dans le Pap et le Rap ne permet pas de rendre compte véritablement de la performance des actions du programme, notamment au regard de leur contribution à la transition écologique.

S'agissant du Pap, sa présentation stratégique n'est pas fondée sur les orientations stratégiques, mais sur la cohérence d'ensemble du programme, dont la lisibilité mériterait d'être améliorée, au demeurant. De plus, intrinsèquement, ce cadre est fortement déséquilibré puisqu'il ne permet quasiment pas de mesurer les performances d'efficacité de gestion et de qualité de service et donc d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance du programme. Enfin, les objectifs y figurant n'expriment pas clairement les priorités du programme et il faut se rapporter aux indicateurs ou sous-indicateurs associés pour obtenir cette précision, le cas échéant. D'autres indicateurs, en revanche, manquent de pertinence, voire sont obsolètes, faute de données disponibles par exemple. Les indicateurs de performance devraient donc être plus sélectifs.

Quant au Rap, il manque de cohérence d'ensemble. L'articulation du bilan stratégique et de l'analyse des résultats des indicateurs de performance est peu lisible et s'avère insuffisante, voire problématique quand on rapproche les deux documents. Le bilan stratégique peut être décalé avec l'analyse des résultats de certains indicateurs, par exemple en marquant une progression alors que l'indicateur de performance associé se dégrade. La séparation des deux exercices affaiblit chacun des deux, et finalement l'ensemble.

Une refonte et une actualisation du cadre de performance du programme est donc attendue. Dans ce cadre renouvelé, les indicateurs de performance les plus pertinents devront alimenter le tableau de bord de la responsable du programme pour lui permettre de suivre l'amélioration de la performance globale et équilibrée de ce programme.



Les informations sur la performance sont fiabilisées principalement par le recours à des systèmes d'informations (SI) métiers et accessoirement par des contrôles de fiabilité complémentaires quand les SI métiers ne sont pas utilisés par les services car considérés obsolètes (Galion). L'utilisation des SI métiers est donc un élément-clé de la fiabilité des données et de leur exploitation.

Le risque de défaut de fiabilité des informations sur la performance ne tient donc pas tant à la fiabilité des données qu'à la qualité de l'information quand celle-ci apparaît insuffisante pour rendre compte totalement de la performance d'une action du programme (exemple de la lutte contre l'habitat indigne, qui fait intervenir d'autres acteurs et d'autres moyens budgétaires).



Le programme est correctement décliné dans le cadre d'un schéma d'organisation financière et d'une charte de gestion du programme claire, complète et appréciée des services. Toutefois, le cadre de performance du Pap ne pilote pas le programme.

Le Fnap joue un rôle central dans l'attribution des aides à la pierre. Pour faciliter la gestion et l'optimisation des crédits d'aide à la pierre, trois des quatre fonds de concours ont fusionné au 1^{er} janvier 2021 (celui concernant les PLAI a été maintenu pour isoler ces financements spécifiques). Le suivi de la responsable du programme est suffisamment précis au plan opérationnel ou dans le domaine budgétaire, particulièrement complexe en raison notamment de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs extérieurs et le dialogue de gestion est permanent et de qualité, tant au niveau national qu'au niveau régional. La déclinaison du cadre de performance en objectifs opérationnels spécifiques à chaque Bop et à chaque opérateur conforterait la démarche de pilotage par la performance introduite par la Lolf.



La justification au premier euro associe l'ensemble des services métiers de la DGALN et les opérateurs du programme. Pour certaines dépenses, les justifications apportées sont de nature à éclairer le Parlement sur l'emploi des crédits demandés et sont généralement bien documentées. Toutefois, des améliorations sont attendues par la mission :

- 31 % des dépenses fiscales ne sont pas chiffrées ;
- peu de dépenses fiscales ont été évaluées (seuls les dispositifs Prêt à taux zéro et Pinel ont fait l'objet d'une évaluation) ;
- il n'est pas toujours possible de vérifier que les montants sont réalistes ;
- aucune explication n'est fournie quand le besoin en CP est différent de celui en AE ou quand des écarts substantiels sont constatés par rapport à l'exercice précédent.

Liste des recommandations

- Recommandation 1. Réviser les différentes actions et refondre la présentation de leur contenu, en cohérence avec les priorités actuelles du programme. Veiller à faire apparaître, dans le Pap, les interactions avec les autres programmes concourant au financement des mêmes actions. Destinataire : DGALN/DHUP.....23**
- Recommandation 2. Renforcer l'information du Parlement en annexant au projet de loi de finances (PLF) au moins le dernier compte du Fnap et les prévisions pour l'année suivante, ainsi que la répartition régionale des aides à la pierre, les bilans des conventions avec Action Logement voire, éventuellement, l'Effort national en faveur du logement (ENL). Destinataire : DGALN/DHUP en liaison avec la direction du budget.....30**
- Recommandation 3. Refondre et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives. Destinataire : DGALN/DHUP en liaison avec les services opérationnels (SD, opérateurs).....40**
- Recommandation 4. Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment dans le tableau de bord de la responsable de programme. Destinataire : DGALN/DHUP.....40**
- Recommandation 5. Décliner le cadre de performance du Pap en objectifs opérationnels spécifiques à chaque Bop et à chaque opérateur. Destinataire : DGALN/DHUP.....46**
- Recommandation 6. Poursuivre le processus de chiffrage des dépenses fiscales et, dans le cadre d'un plan pluriannuel, leur évaluation. Destinataire : DGALN/DHUP en liaison avec la DGFIP/DLF.....48**
- Recommandation 7. Justifier les montants de dépenses lorsque des écarts significatifs sont constatés par rapport à l'exercice précédent et bien préciser les raisons pour lesquelles le besoin en CP est différent de celui en AE lorsqu'il est substantiel. Destinataire : DGALN/DHUP.....52**

Introduction

L'audit du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (Utah) » a été inscrit au programme d'audit du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par décision du comité ministériel d'audit interne (CMAI) du 14 décembre 2018. Il s'agit d'un audit d'assurance qui a été conduit par référence aux dispositions et conséquences induites de la loi organique relative aux lois de finances (Lof).

La note de commande de la vice-présidente du CGEDD du 31 décembre 2019 figure en [annexe n° 1](#).

La vice-présidente du CGEDD a désigné, par lettre de mission du 31 décembre 2019 jointe en [annexe n° 2](#), l'équipe suivante :

- Catherine Aubey-Berthelot, administratrice générale ;
- Nadine Bellurot, inspectrice générale de l'administration du développement durable¹ ;
- Stéphane Coquelin, chargé de mission ;
- Gilles Perrin, inspecteur général de l'administration du développement durable, coordonnateur de l'audit.

Emmanuel Rébeillé-Borgella, président de la section « Audits, inspections et vie des services », a assuré la supervision de la mission.

La section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial » étant associée à la mission, Ruth Marques, sa présidente, puis Alain Weber, son président, ont été associés aux étapes-clés de sa réalisation.

La relecture du rapport a été assurée par Christian Dieudonné, chargé de mission.

Présentation générale du programme

Le programme 135, rattaché à la mission « Cohésion des territoires », est un programme permettant la mise en œuvre des politiques publiques des domaines de l'urbanisme et de l'habitat. Il constitue un des outils majeurs au service de la stratégie gouvernementale en matière de logement. La responsable du programme est la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Le programme 135 est mis en œuvre en administration centrale mais aussi au sein des services déconcentrés du ministère et des directions départementales interministérielles (DDI) et par des opérateurs de l'État, voire des entités extérieures.

Ce programme porte les moyens destinés à mettre en œuvre les politiques en matière d'urbanisme et d'habitat, à l'exclusion notable des effectifs et de la masse salariale, qui sont portés par le programme 217, programme support de pilotage et d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de la Transition écologique (MTE) et du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (MCTRCT)².

¹ Éluë sénatrice de l'Indre le 27 septembre 2020, Nadine Bellurot n'a pas pu participer à la rédaction du rapport.

² À noter toutefois que depuis le remaniement ministériel de juillet 2020, la politique du logement ne dépend plus du MCTRCT, mais de la ministre déléguée au logement auprès de la ministre de la Transition

Ce programme comporte notamment les crédits d'aménagement et d'accompagnement des collectivités pour un développement durable des territoires, les crédits d'aides à la pierre, dont l'utilisation fait intervenir le Fonds national des aides à la pierre, pour la construction de logements sociaux ainsi que les crédits d'aide à l'amélioration et à la rénovation énergétique des logements privés. Ces crédits sont complétés par des aides fiscales ciblées qui font du programme 135 un programme atypique.

En 2019³, ces aides ont représenté 10,9 Md€ alors que les crédits budgétaires consommés ont été de 688,1 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 644,7 M€ en crédits de paiement (CP). Les dépenses fiscales ont donc représenté 94 % des dépenses inscrites au programme.

Les éléments de contexte

Concernant l'administration centrale, l'audit s'inscrit dans le cadre du processus en cours de transformation de la DGALN en application de la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 portant transformation et évolution des administrations centrales.

S'agissant des services déconcentrés, l'audit se situe dans un contexte de réaffirmation au plus haut niveau de l'exécutif de l'importance de l'échelon départemental des services de l'État, niveau opérationnel d'exercice des missions. Ce contexte a conduit la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à demander, le 15 novembre 2019, aux préfets de région de veiller à préserver globalement les moyens de l'échelon départemental consacrés à l'exercice des missions relevant du programme 135.

Cela dit, si le programme 135 est mis en œuvre à la fois en administration centrale et dans les services déconcentrés, sa grande spécificité est de faire intervenir également de très nombreux autres acteurs : non seulement des opérateurs (Agence nationale de l'habitat (Anah), Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) mais également des structures de droit privé (Action logement, notamment) ou des fonds avec ou sans personnalité morale (Fonds national des aides à la pierre (Fnap), Fonds national vers et dans le logement (FNAVDL)), à tel point que les crédits du programme 135 consacrés à la politique du logement, de l'ordre de 200 M€ hors fonds de concours, sont aujourd'hui presque marginaux par rapport aux sommes mises en jeu par des entités extérieures, qui atteignent plusieurs milliards d'euros.

De surcroît, le pilotage du programme est d'autant plus complexe que, depuis 2005, l'allocation des « aides à la pierre » au parc public comme au parc privé de logement a été très largement délégué aux collectivités territoriales (départements, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), métropoles).

C'est pourquoi, partant d'une matrice des risques très classique et détaillée, la mission s'est en partie écartée de ce modèle, de façon à faire apparaître que les risques concernent, en définitive, davantage les opérateurs que le programme lui-même.

Enfin, plusieurs événements ont marqué le cours de cette mission.

Au cours de l'année 2019, le principal opérateur du programme, l'Anah, a pour la première fois depuis des années dépassé ses objectifs, sous l'effet des mesures en faveur de la transition énergétique décidées par le ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), ce qui a conduit à un

écologique (MTE).

³ Source : Rapport annuel de performances (Rap) 2019.

abondement de son budget à hauteur de 110 M€ par le programme 135, au lancement d'une mission conjointe IGF-CGEDD relative à sa trajectoire financière et à une réflexion sur sa gouvernance. La crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19 et le plan de relance décidé par le gouvernement ont toutefois clairement modifié les données du problème, puisqu'on est passé de la nécessité d'un recentrage des aides à une ouverture plus large.

Par ailleurs, le remaniement ministériel de juillet 2020 a eu pour effet de rattacher le logement au MTE, tandis que la rénovation urbaine, autre programme de la mission cohésion des territoires continue à relever du MCTRCT. Ce changement de périmètre a des conséquences sur la mission Cohésion des territoires et peut en avoir sur la gouvernance de l'Anah.

Le cadre méthodologique

Les travaux de la mission d'audit se sont inscrits dans le cadre :

- de la charte d'audit interne des ministères ;
- du cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) ;
- du guide méthodologique du comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE) relatif à la conduite des audits sur la performance des programmes ;
- du guide spécialisé de l'audit interne comptable du CGEDD.

Une restitution de la synthèse de l'audit a été présentée aux représentants de la DGALN et de la direction des affaires financières (DAF), le 12 novembre 2020, en présence du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

Un rapport provisoire a été soumis à la contradiction du commanditaire le 17 décembre 2020. Celui-ci a adressé ses observations aux auditeurs le 5 février 2021 (cf. [annexe n° 6](#)). Un plan d'action a également été transmis en accompagnement de sa réponse (cf. [annexe n° 7](#)).

Le présent rapport définitif intégrant la réponse du commanditaire et le plan d'action a été remis au président de la section « Audits, inspections et vie des services » le 15 février 2021.

1 Le périmètre, la structuration et l'architecture générale du programme

1.1 Le programme 135 a connu plusieurs changements de périmètre, de même que la mission Cohésion des territoires

En 2013, le programme 135, DAOL (Développement et amélioration de l'offre de logements) est devenu Utah en conservant le n° 135. Dans le projet annuel de performances (Pap) 2019, il est regroupé avec cinq autres programmes au sein de la mission Cohésion des territoires : **Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables** (177), **Aide à l'accès au logement** (109), **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** (112), **Interventions territoriales de l'Etat** (162) et **Politique de la ville** (147).

Il porte moins de 2 % des crédits de la mission, un peu moins de 5% si l'on inclut les fonds de concours rattachés, ce pourcentage n'ayant toutefois que peu de signification tant la mission est dominée par le programme 109 comprenant les crédits d'aides personnelles au logement.

Programme	AE demandées 2019	CP demandés 2019	Fonds de concours (FDC) et Attributions de produits (ADP) attendus
177- Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	1 860 063 305	1 878 163 305	
109- Aide à l'accès au logement	13 110 051 717	13 110 051 717	
135- Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	285 077 968	285 077 968	453 088 018
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	201 657 049	243 072 332	16 738 000
162- Interventions territoriales de l'État	35 708 465	25 308 465	20 000 000
147- Politique de la ville	673 067 247		350 000
Total	16 165 625 751	15 516 365 322	490 176 018

Source : Pap 2019, montants en €

À noter qu'à partir de 2019, la très forte montée en charge des sujets de rénovation énergétique pour le principal opérateur du programme 135, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) a nécessité des abondements budgétaires de la part du programme 135 (en 2019), puis du programme **174 (Energie, climat et après-mine)** de la mission Écologie, développement et mobilités durables (en 2020), les deux programmes pouvant se trouver « en concurrence » pour le financement des mêmes actions.

1.1.1 Le regroupement des programmes au sein de la mission Cohésion des territoires a souvent varié au cours du temps

Si les programmes **177 (Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables)** et **109 (Aide à l'accès au logement)** sont de façon continue associés au programme 135 au sein de la même mission, il n'en va pas de même des programmes concernant les politiques de la ville et de l'aménagement du territoire, sous leurs différentes dénominations, ce qui tient en partie à de fréquents changements de périmètres ministériels. La mission Cohésion des territoires a plusieurs fois changé de dénomination ; elle a été interministérielle en 2012, puis elle a été regroupée avec une autre mission en 2018, le terme de « logement » ne figurant plus, ni dans l'intitulé du programme, ni dans celui de la mission.

Année	Mission	Périmètre ministériel	Prog. 135
2009	Ville et logement	Logement et ville	DAOL
2010			
2011			
2012		- Écologie, développement durable, transports et logement - Ville	
2013	Égalité des territoires, logement et ville	Égalité des territoires et logement	Utah
2014			
2015	Égalité des territoires et logement	Logement, égalité des territoires et de la ruralité	
2016			
2017			
2018	Cohésion des territoires (regroupement de deux missions : - Égalité des territoires - Politique des territoires)	Cohésion des territoires et amélioration de l'habitat	
2019			
2020		Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales puis Transition écologique à compter de juillet 2020	

Dans le Pap 2020, tous les programmes de la mission relèvent du même périmètre ministériel (MCTRCT) sauf le **162 (Interventions territoriales de l'État)**, rattaché aux services du Premier ministre. Le remaniement ministériel de juillet 2020 modifie toutefois cette architecture, puisque la ministre déléguée chargée du logement est rattachée à la ministre de la Transition écologique (MTE) alors que la ministre déléguée chargée de la ville est rattachée au MCTRCT. Il en résulte notamment que la politique de la ville (programme 147) ne relève plus du même ministre que le programme 135.

Depuis 2009, le ou la responsable du programme est le directeur ou la directrice général(e) de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), comme suite au regroupement de la direction des paysages, de l'eau et de la biodiversité (DPeb) et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au sein de la DGALN en 2008. La DGALN est également responsable du **programme**

109 (Aide à l'accès au logement), qui porte les aides personnelles, tandis que le programme 135 est historiquement celui des aides à la pierre⁴.

La frontière avec le programme 177 (Hébergement) semble également assez bien identifiée, ce dernier relevant du directeur ou de la directrice général(e) de la cohésion sociale (DGCS), tandis que les programmes 135 et 109 relèvent clairement des champs de compétence de la DHUP, au sein de la DGALN.

S'agissant du programme 147 (Politique de la ville), son responsable était, en 2019, le commissaire général à l'égalité des territoires (CGET) mais le commissariat général a été intégré en 2020 dans la nouvelle Agence nationale pour l'égalité des territoires (ANCT). Le responsable du programme 147 est désormais le directeur général des collectivités territoriales (DGCL).⁵

À noter que dans le Pap du programme 135, les interactions avec d'autres programmes n'apparaissent pas systématiquement et il faut se rapporter aux Pap des programmes associés pour obtenir l'information, quand celle-ci est disponible. Ces interactions ne sont pas suffisamment lisibles et présentent, dans certains cas, une asymétrie d'information avec les Pap des programmes associés.

Pour l'accueil des gens du voyage, l'information est symétrique : on peut se rapporter au Pap du programme 177 (action 11 : prévention de l'exclusion) pour retrouver la trace de cette complémentarité entre les deux programmes. Le Pap du programme 135 (action 1 : construction locative et amélioration du parc) évoque clairement la complémentarité entre les programmes 135 et 177. Le programme 135 finance la réalisation des aires d'accueil des gens du voyage tandis que le programme 177 finance les dépenses de fonctionnement de ces aires d'accueil.

En revanche, **pour les observatoires des loyers**, le Pap du programme 135 n'évoque pas son interaction avec le programme 109. Il faut se rapporter au Pap du programme 109 (action 2 : information relative au logement et accompagnement des publics en difficultés) pour comprendre la complémentarité entre ce programme et le programme 135 (action 4 : réglementation, politique technique et qualité de la construction) pour la mise en œuvre du dispositif des observatoires de loyers. Le programme 109 subventionne le réseau Adil/Anil⁶ qui est « *fortement impliqué dans la mise en œuvre du réseau des observatoires locaux des loyers (cf. programme 135)* ».

Pour les autres thématiques croisées, le Pap du programme 135 ainsi que les Pap des autres programmes associés (112, 147) n'évoquent pas leurs interactions ou insuffisamment (l'action 2 : développement solidaire et équilibré des territoires » évoque l'appui de l'Anah et d'Action logement pour le programme Cœur de Ville, mais sans en dire plus.). Dans d'autres cas, cette évocation n'est pas systématique. Il faut se rapporter au Pap 2020 du programme 135 (action 2 : soutien à l'accession à la propriété) pour comprendre comment il interagit avec le programme 147. Le prêt à taux zéro (PTZ) est complété par une dépense fiscale rattachée au programme 147.

⁴ Depuis la réforme de 1977, les aides publiques au logement sont traditionnellement classées en « aides à la personne » (destinées aux ménages pour les aider à se loger) et « aides à la pierre » (aides aux investisseurs, pour construire, acquérir, améliorer le parc de logements), certaines pouvant toutefois être considérées à la fois comme aides à l'investissement et aides aux ménages (par exemple le « prêt à taux zéro » (PTZ) s'agissant de l'accession sociale à la propriété).

⁵ Pap 2020 de la mission Cohésion des territoires.

⁶ Agence départementale d'information pour le logement/Agence nationale d'information pour le logement.

1.1.2 La structure des dépenses par nature est rendue peu significative du fait de l'importance des fonds de concours rattachés et de l'absence de dépenses de titre 2

Le montant des crédits demandés sur le programme 135 au projet de loi de finances (PLF) 2019 était de 738,166 M€, dont un peu plus de 453 M€ de fonds de concours, répartis comme suit :

Titre et catégorie	AE demandées	CP demandés
Titre 1 – Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	86 166 305	81 686 305
Titre 5 – Dépenses d'investissement Pour immobilisations corporelles de l'État	5 945 000	5 945 000
Titre 6 – Dépenses d'intervention	192 946 663	197 446 663
Total hors fonds de concours et ADP	285 077 968	285 077 968
FDC et ADP prévus	453 038 016	453 038 016
Total y-compris FDC et ADP prévus	738 165 986	738 165 986

Source : Pap 2019, montants en €

NB : le total en AE/CP est identique mais le titre 1 comprend 4,880 M€ de plus en AE et le titre 6 4,880 M€ de plus en CP.

Les crédits du programme 135 sont principalement des crédits d'intervention (67%) mais ce ratio a peu de signification compte tenu de l'importance du fonds de concours rattaché, de 453 M€, qui représente plus de 60% du total. À titre de comparaison, les deux principaux opérateurs rattachés au programme, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) sont respectivement dotés, en 2019, d'un budget de près de 1 Md€, pour l'un, et de l'ordre de 700 M€ pour l'autre.⁷

Par ailleurs, le programme 135 ne comprend aucun crédit de titre 2. Comme l'indique le rapport du CGEDD relatif à l'audit d'assurance du programme 217⁸, ce dernier porte les effectifs et la masse salariale du MTES et, depuis 2018, une partie de ceux du MCTRCT, le programme 337 spécifique « conduite et pilotage des politiques du logement » ayant été fusionné avec le programme 217. La mission d'audit du programme 217 a estimé que la structuration de ce programme en « actions miroirs » correspondant aux différentes politiques publiques concernées était contraire aux dispositions de l'article 7 de la Lolf. Elle a donc recommandé le rétablissement d'un programme de pilotage et d'appui pour la mission Cohésion des territoires. Il en résulte en effet que le Pap du programme 135 ne permet pas de retracer l'ensemble des moyens consacrés aux politiques publiques concernées. Il en résulte aussi que la responsable du programme 135 est privée de la possibilité d'user de la fongibilité asymétrique prévue par la Lolf. En outre, cette situation

⁷ S'agissant de la CGLLS, ses ressources sont toutefois artificiellement gonflées, à hauteur de ses dépenses fléchées à verser au Fnap (les 453 M€ du fonds de concours), à l'Ancols ou à l'Anru.

⁸ Rapport CGEDD n° 012052-01 *Audit d'assurance du programme 217, conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et des mobilités durables*, mars 2020.

permet également de facto au responsable du programme 217 de transférer sans contrôle et en simple gestion, des effectifs et des crédits du titre 2 de la « mission » Cohésion des territoires vers une autre « mission » ce que ni le Parlement, ni le Gouvernement ne peuvent faire quand les effectifs et les crédits de titre 2 sont répartis normalement entre missions.

1.1.3 Les actions sont bien identifiées mais leur contenu a connu de profondes évolutions depuis dix ans

En 2013, le programme 113, Upeb (Urbanisme, paysages, eau et biodiversité) est devenu Peb (Paysage, eau et biodiversité), tandis qu'une partie de ses crédits (concernant l'urbanisme et l'aménagement) rejoignait le programme 135.

Le regroupement des actions portées par le programme est néanmoins assez stable.

Actions du programme DAOL en 2009

- 01 Construction locative et amélioration du parc
- 02 Soutien à l'accession à la propriété
- 03 Lutte contre l'habitat indigne
- 04 Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction
- 05 Soutien
- 06 Délégués du préfet dans les quartiers

À partir de 2013, outre la suppression de l'action 06, le rattachement au programme Utah des crédits relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement, ainsi que la création de l'action 08 (Grand Paris) constituent la principale évolution.

Actions du programme Utah en 2019

- 01 Construction locative et amélioration du parc
- 02 Soutien à l'accession à la propriété
- 03 Lutte contre l'habitat indigne
- 04 Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction
- 05 Soutien
- 07 Urbanisme et aménagement
- 08 Grand Paris

Si l'intitulé des trois premières correspond bien aux grands segments historiques de la politique du logement (hors rénovation urbaine), l'analyse de leur contenu témoigne d'importantes évolutions dans leurs modes de financement et la destination des crédits, l'évolution la plus significative étant la forte diminution des crédits et le fait que les deux tiers des crédits (453 M€ sur 738 M€) sont rattachés au programme par voie de fonds de concours.

Actions	Année	AE (montant en €)	CP (montant en €)	FDC et ADP attendus
01 Construction locative et amélioration du parc	2009	586 000 000	592 810 000	
	2019	10 800 000	10 800 000	453 025 698
02 Soutien à l'accession à la propriété	2009	4 700 000	4 700 000	
	2019	3 994 162	3 994 162	
03 Lutte contre l'habitat indigne	2009	0	0	

	2019	25 200 000	25 200 000	
04 Règlementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	2009	8 680 000	8 680 000	
	2019	160 972 968	160 972 968	
05 Soutien	2009	176 000 000	176 000 000	130 000
	2019	22 985 972	22 985 972	
06 Délégués du préfet dans les quartiers	2009	22 400 000	22 400 000	
	2019	Action non existante		
07 Urbanisme et aménagement	2009	Action non existante		
	2019	61 124 866	62 699 563	62 320
08 Grand Paris	2009	Action non existante		
	2019	0	0	
Totaux	2009	797 798 000	804 668 000	130 000
	2019	285 077 968	285 077 968	453 088 018

- **L'action 1, Construction locative et amélioration du parc**, correspondait à l'origine aux subventions versées en faveur du parc social de logements, pour ses opérations de construction, d'acquisition-amélioration et de rénovation, ainsi qu'au parc privé, pour ses actions d'amélioration, via l'opérateur Agence nationale d'amélioration de l'habitat (Anah), devenue l'Agence nationale de l'habitat en 2006, tout en ayant conservé le même acronyme.

Depuis 2005, ces aides à la pierre ne sont pas forcément versées par l'État aux bénéficiaires mais peuvent faire l'objet de délégations de compétences aux départements et aux EPCI à fiscalité propre (cf. [annexe n° 8](#)).

Par ailleurs, l'Anah ne figure plus sur cette action, puisqu'elle ne bénéficie plus de subvention en intervention ou pour charge de service public (cf. § [1.2.3.1 infra](#)).⁹

Enfin, l'essentiel de cette action est désormais financé par fonds de concours, via le Fonds national des aides à la pierre (Fnap), qui finance également la rénovation urbaine, rattachée¹⁰ à un autre programme de la mission Politique de la ville (147) (cf. § [1.2.2 infra](#)).

- **L'action 2, Soutien à l'accession à la propriété**, est dotée d'un peu moins de 4 M€, qui correspondent aux frais de gestion de la **Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS)**, autrefois dénommée Société de gestion du fonds d'accession sociale à la propriété. La SGFGAS n'est pas un opérateur. Elle gère différents dispositifs d'accession sociale à la propriété, parmi lesquels le prêt à taux zéro (PTZ) et l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), qui relèvent du programme 135 et dont le coût est comptabilisé en dépense fiscale (cf. § [1.2.1 infra](#)).

- **L'action 3, Lutte contre l'habitat indigne (LHI)**, est dotée de 25,2 M€ et concerne principalement les actions faisant intervenir les pouvoirs de police de l'Etat (habitat insalubre), tandis que les actions de prévention et d'incitation des propriétaires à réaliser des travaux sont assurées par l'Anah. Les sous-actions, **diagnostics et contrôles après travaux, travaux d'office en cas de carence du propriétaire, hébergement et relogement en cas de carence du propriétaire, autres mesure en**

⁹ Elle a été successivement financée principalement par Action Logement, puis par des quotas carbone et certificats d'économie d'énergie à partir de 2013. En 2019, elle a bénéficié d'un abondement budgétaire de 110 M€, afin de couvrir la montée en charge du programme Habiter Mieux, qu'on retrouve sur une ligne spécifique de l'action 04.

¹⁰ En 2019, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) a été sortie de la liste des opérateurs sous plafond d'emplois. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville.

matière de LHI, correspondent aux différentes strates de l'intervention de l'État. On note toutefois en 2019 l'inscription d'une mesure nouvelle à hauteur de 17 M€, **Aide aux travaux pour les propriétaires modestes**, destinée principalement à la résorption de l'habitat insalubre dans les territoires d'Outre-mer. Cette action, assez peu lisible, ne regroupe donc qu'une faible partie des crédits publics destinés à la LHI. Elle reflète la complexité de la lutte contre l'habitat indigne, qui fait intervenir de multiples acteurs aux côtés de l'État.

- **L'action 4, Réglementation, politique technique et qualité de la construction**, est dotée de 160,9 M€. Elle correspond à des sous-actions de nature très diverse, qui ne répondent que partiellement à l'intitulé de l'action. **Le contentieux de l'habitat**, en particulier, comprend celui des aides personnelles au logement, celui relatif aux réglementations en vigueur dans le domaine de l'habitat mais également la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo). S'ajoutent **le contentieux de l'urbanisme, la qualité de la construction, les observatoires des loyers**. **Enfin, en 2019, a également été inscrit sur cette action une ligne de 110 M€ afin de conforter le budget de l'Anah au titre de la rénovation thermique des logements privés.**

- **L'action 5 Soutien** regroupe divers crédits concourant à la politique couverte par le programme : études, communication, formations nationales et interrégionales, dépenses informatiques, auxquelles s'ajoutent les frais liés aux diagnostics sociaux et enquêtes sur place liées à la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo).

- **L'action 7 Urbanisme et aménagement** est issue du rattachement au programme 135 des crédits de l'ancien programme 113, qui correspondent à des dépenses de nature très diverse en faveur de l'aménagement du territoire, incluant le fonctionnement des agences d'urbanisme, les frais de déplacements et indemnités des architectes-conseils et paysagistes-conseils de l'État, des études locales, l'accompagnement des collectivités territoriales pour l'élaboration de leurs documents de planification ou des engagements d l'État sur les contrats de plan État-Région (CPER).

Éléments de la dépense par nature

Titre et catégorie	AE	CP
Dépenses de fonctionnement	9 678 203	9 678 203
Dépenses de fonctionnement autres que de personnel	9 678 203	9 678 203
Dépenses d'intervention	51 446 603	63 021 380
Transferts aux entreprises	31 000 000	31 000 000
Transferts aux collectivités territoriales	14 846 663	16 421 380
Transferts aux autres collectivités	5 600 000	5 600 000
Total	61 124 866	62 699 583

Source : Pap 2019, montants en €

La présentation des crédits de cette action, telle qu'elle apparaît dans le Pap 2019, mériterait d'être restructurée (ne serait-ce que dans la hiérarchie des titres et sous-titres, très peu lisible) de façon à ce

qu'on comprenne la répartition entre **dépenses de fonctionnement et d'intervention**, d'une part, et d'autre part, la ventilation par nature entre **transferts aux entreprises, aux collectivités territoriales et autres collectivités**, présentée dans le tableau repris ci-dessus. Il faut se reporter, par exemple, au Pap 2013, pour comprendre que les « autres collectivités » sont les agences d'urbanisme, présentées dans un item séparé et dont la nature juridique, ainsi que le mode de financement gagneraient à être explicités.

- L'action **8 Grand Paris** n'est pas dotée et ne l'a jamais été depuis sa création en 2013.

Recommandation 1. Réviser les différentes actions et refondre la présentation de leur contenu, en cohérence avec les priorités actuelles du programme. Veiller à faire apparaître, dans le Pap, les interactions avec les autres programmes concourant au financement des mêmes actions.
Destinataire : DGALN/DHUP.

1.2 Les principales spécificités du programme sont le poids des dépenses fiscales associées et la diminution des crédits budgétaires, en lien avec le poids croissant des opérateurs

1.2.1 Le poids des dépenses fiscales

Alors que les crédits budgétaires portés par le programme 135 sont passés d'environ 800 M€ en 2009¹¹ à moins de 300 M€ à périmètre constant, les dépenses fiscales associées sont évaluées pour 2019¹² à 14,8 Md€, contre 12,7 Md€ en 2018.

Elles se rangent en trois grandes catégories :

- Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale (13 788 M€) ;
- Dépenses fiscales sur impôts locaux contribuant au programme de manière principale (88 M€) ;
- Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière subsidiaire (1 006 M€).

La première catégorie est la plus importante et comprend principalement **les réductions de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** consenties aux travaux d'amélioration de l'habitat et à certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux, **l'exonération des organismes HLM d'impôt sur les sociétés**, les crédits d'impôt concernant **les prêts à taux zéro** (PTZ et PTZ+) en faveur de l'accession, ainsi que les déductions ou réductions d'impôt sur le revenu liées à différentes générations de **dispositifs d'investissement locatif**. Les plus récents sont au nombre de trois : le « **dispositif Pinel** » destiné à favoriser une production de logements neufs ou assimilés en zone tendue, avec un mécanisme de réduction d'impôts ; le dispositif « **Louer abordable** », destiné au marché de l'ancien, avec un mécanisme de déduction fiscale en cas de location à des fins sociales ; le dispositif « **Denormandie** », de réduction d'impôt sur le revenu, créé par la loi de finances pour 2019 et destiné aux personnes qui acquièrent et rénovent un logement pour le donner en location dans les communes confrontées à un habitat ancien dégradé. Cela dit, le programme porte encore les dépenses réalisées

¹¹ 1,3 Md€ en AE et 1,1 Md€ en CP en 2008.

¹² Source : Pap 2019.

dans le cadre de dispositifs fiscaux antérieurs, puisque ces derniers courent sur plusieurs années.

La deuxième concerne des dégrèvements d'office de taxe d'habitation en faveur des gestionnaires de foyer et **l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** des immeubles à caractère social, qui n'est toutefois pas chiffrée dans les dépenses fiscales associées au programme. Elle est en effet comptabilisée en dépense budgétaire au titre de la compensation par l'État de la mesure, évaluée à 123 M€ pour 2019.¹³

La troisième concerne le **crédit d'impôt sur la transition énergétique (CITE)**¹⁴, et divers dispositifs d'investissement locatif en Outre-Mer. Il a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2020 et remplacé, pour les ménages à revenu très modeste, par MaPrimeRénov', un dispositif mis en œuvre par l'Anah. Plus précisément, il a été supprimé pour les ménages à revenu élevé (9^e et 10^e déciles), tandis que les ménages à revenu intermédiaire continueront à en bénéficier en 2020, avant de devenir également éligibles à MaPrimeRénov' en 2021¹⁵.

1.2.2 Le mouvement de débudgétisation des aides à la pierre au logement locatif social et la création du Fonds national des aides à la pierre

Le Pap 2019 enregistre la diminution progressive des crédits budgétaires de l'action 01 **Construction locative et amélioration du parc**, autrefois dénommée « ligne fongible » et qui portait l'essentiel des crédits d'aide à la pierre destinés à soutenir l'équilibre des opérations de construction et de réhabilitation des logements locatifs sociaux, ainsi que la charge pour dépenses de service public et les crédits d'intervention de l'Anah sur le parc privé.

En 2019, l'action ne représente plus que 10,8 M€ en AE=CP :

- **6 M€ concernent le Service national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE)**, c'est-à-dire le groupement d'intérêt public (Gip) assurant la gestion du « numéro unique », dont le financement est assuré conjointement par l'État, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;
- 4,6 M€ concernent les subventions accordées aux collectivités territoriales pour la **construction des aires d'accueil des gens du voyage**.

S'agissant des aides à la pierre au secteur locatif social, elles sont désormais financées sur taxes affectées via le Fonds national des aides à la pierre (Fnap) et rattachées au programme 135 par voie de fonds de concours (évalué à 453 M€ pour 2019).

Le Fnap a été créé en 2016, en remplacement de deux fonds sans personnalité morale : le Fonds national de développement d'une offre locative très sociale (FNDOLTS) et le « fonds mentionné à l'article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) » (article désormais abrogé), parfois appelé « Fonds de péréquation », ce dernier ayant été jugé irrégulier par la Cour des comptes. **Il a été constitué sous la forme d'un établissement public national à caractère administratif, ne disposant toutefois d'aucun moyen propre de fonctionnement, ni de personnel**. Sa gestion administrative et financière est prise en charge par les services du ministère chargé du logement (DHUP) et l'agent comptable de la CGLLS en est le comptable assignataire, ce qui a pour conséquence

¹³ Source DHUP : Effort de la Nation en faveur du logement (ENL), document budgétaire établi chaque année par le ministère de la Cohésion des territoires (DHUP) dans le cadre de la préparation de la loi de finances.

¹⁴ Le CITE relevait du MTES en 2019.

¹⁵ Ces dispositions ont toutefois été modifiées dans le cadre du plan de relance consécutif à la crise liée à la Covid-19, tous les ménages devant, sous conditions, être éligibles à MaPrimeRénov'.

que la totalité de ses ressources sont utilisées aux fins desquelles les prélèvements ont été effectués.

Ses recettes et dépenses sont prévues par l'article L. 435-1 du CCH. Il est principalement alimenté par une fraction des cotisations versées à la CGLLS par les bailleurs sociaux, fraction fixée par la loi à 375 M€ « à compter de 2018 », à laquelle s'ajoute le produit de la « majoration SRU »¹⁶, ainsi que, possiblement, diverses subventions. Quant aux emplois du fonds, ils correspondent au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux différentes familles de bailleurs sociaux, c'est-à-dire aux aides à la pierre concernant le parc public, précédemment financées par ressources budgétaires sur l'action 01.

L'affectation de recettes constitue une entorse au principe d'universalité budgétaire, en vertu duquel l'ensemble des ressources publiques ont vocation à financer indistinctement l'ensemble des politiques publiques, conformément à l'article 6 de la Lolf. Il en résulte un affaiblissement concomitant du pouvoir du Parlement.

La Cour des comptes a toutefois estimé qu'il s'agissait d'un progrès par rapport à l'ancien fonds de péréquation de 2012 et que sa gouvernance était adaptée à la programmation des aides à la pierre, puisqu'elle fait intervenir les principaux acteurs : État, représentants des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux. **Dans un rapport de 2018, le sénateur Dallier considérait également qu'il s'agissait d'un progrès** par rapport au dispositif antérieur (dans lequel une commission composée exclusivement de représentant de l'État décidait des emplois du fonds) et que son rattachement au budget de l'État par fonds de concours pouvait se justifier en répondant à trois critiques :

- **intentionnalité de la partie versante** : les bailleurs sociaux, qui abondent le fonds par l'intermédiaire de la CGLLS, sont présents au conseil d'administration à parité avec l'État ;
- **externalité vis-à-vis de l'État** : le Fnap est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique. De plus, l'État ne détient qu'un tiers des sièges au conseil d'administration ;
- **universalité budgétaire et non-affectation des recettes** : le dispositif bénéficie toujours d'une exception au principe d'universalité budgétaire, mais elle est mieux encadrée et plus transparente, favorisant le contrôle du Parlement.

Il notait toutefois que « si le **regroupement des crédits budgétaires** de l'État et des contributions des acteurs du logement social au sein d'un fonds à la gouvernance paritaire a constitué un **progrès indéniable**, cette transformation de gestion au niveau national ne s'est pas accompagnée d'une **réforme des procédures de répartition au niveau local**. »

D'une manière générale, la création du Fnap est considérée comme un progrès par les acteurs logement, y compris les services déconcentrés, même si le processus de répartition des crédits et du dialogue de gestion est jugé encore trop lourd, d'autant plus qu'il se combine avec les délégations de compétences. Plusieurs services déconcentrés regrettent également son absence de fongibilité (existence de quatre fonds de concours distincts) (Cf. § [3.1.1 infra](#)) ce qui complexifie la gestion de fin d'année. À noter que cette non fongibilité est en partie prévue par la loi, puisque l'article L. 435-1 énonce explicitement que le produit de la « majoration SRU » ne peut financer que des emplois spécifiques. Trois des quatre fonds de concours ont fusionné dans le cadre de la loi de finances pour 2021 (celui concernant les PLAI a été maintenu pour isoler ces financements spécifiques).

16 Pour l'application des pénalités liées à leur déficit de logements sociaux instaurées par la loi *Solidarité et renouvellement urbains* (SRU), certaines communes sont soumises au taux de 20% et d'autres à celui de 25%, la majoration représentant cette différence de cinq points. Le produit de cette majoration est exclusivement fléché sur la construction de logements sociaux destinés à des publics très fragiles ou à de l'intermédiation locative. Il est ainsi doublement affecté (au Fnap et à des emplois spécifiques).

En ce qui concerne l'information du Parlement, on peut regretter une perte de visibilité sur les dépenses d'aides à la pierre. Le Pap 2016 de la mission Cohésion des territoires détaillait le montant des crédits, les objectifs en nombre de logements, ainsi que la subvention unitaire pour les différents PLA-I, PLUS, PLS¹⁷ alors que ces informations ne figurent plus dans le Pap 2019, ni au titre de la présentation de l'action, ni dans la rubrique consacrée aux opérateurs.

Quant à la répartition régionale, elle est absente des documents budgétaires, alors que le dernier alinéa de l'article L. 301-3 du CCH précise que 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 infrarégionale effectuée par les préfets.

1.2.3 Le poids croissant des opérateurs

Le programme 135 comprend quatre opérateurs, dont le Fnap, qui représente un cas particulier puisqu'il s'agit d'un établissement public ne disposant d'aucun effectif (cf. § 1.2.2 supra) Les trois autres sont l'Agence nationale de l'habitat (Anah), la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et l'Agence nationale de contrôle des organismes de logement social (Ancols).

1.2.3.1 L'Agence nationale de l'habitat (Anah)

L'Anah est le principal opérateur du programme 135. Elle est un établissement public national à caractère administratif, qui intervient sur le segment de l'habitat privé, **dont les missions n'ont cessé d'être étendues et dont l'action est fortement territorialisée** (cf. [annexe n° 9](#)).

Un budget en très forte hausse

De l'ordre de 500 M€ en 2016, le budget de l'agence atteint presque 1 milliard d'euros en 2019 (970 M€ de dépenses engagées). Autrefois financée sur ressources budgétaires, puis par une contribution d'Action Logement, elle l'est aujourd'hui principalement par des taxes affectées (fraction du produit des **quotas carbone** vendus par la France et **taxe sur les logements vacants**) et par la vente de **certificats d'économie d'énergie (CEE)**. En 2019, elle a toutefois reçu une subvention de 110 M€ en provenance du programme 135 pour couvrir les surcoûts liés au « plan chaudière ».

En décembre 2018, en effet, le MTES a décidé un « coup de pouce » sur les CEE, c'est à dire leur bonification sur un certain nombre de « gestes » (changement de chaudière ou isolation, par exemple). Les primes versées aux ménages dans ce cadre pouvaient se cumuler avec le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique (CITE) et, pour les ménages aux ressources « modestes » et « très modestes », avec les aides versées par l'Anah dans le cadre de son programme Habiter Mieux Agilité, ce qui a conduit les opérateurs à proposer aux particuliers des dispositifs réduisant très fortement leur reste à charge (type « la chaudière à un euro ») et provoqué une très forte consommation des aides de l'Anah, bien au-delà des prévisions initiales.

À partir de 2020, Habiter Mieux Agilité et le CITE seront progressivement remplacés par MaPrime Rénov', gérée par l'Anah, et c'est le **programme 174 (Énergie, climat et après-mines)** qui doit en assurer le financement pour un montant de 450 M€ en 2020 (390 M€ financés directement par le programme 174 et 60 M€ indirectement par ce programme après un transfert en base de 60 M€ au programme 135), qui devrait atteindre 800 M€ en 2021, compte non tenu des dernières annonces gouvernementales consécutives à la crise sanitaire liée à la Covid-19. Au final, et sous réserve de nouvelles orientations, le budget de l'Anah devrait atteindre 2 Mds€.

¹⁷ PLA-I : prêt locatif aidé – intégration, PLUS : prêt locatif à usage social, PLS : prêt locatif social.

Ces évolutions, qui ont remis en cause la trajectoire financière de l'agence sur 2018-2022, ont conduit à une mission conjointe IGF-CGEDD relative aux mesures correctrices à prendre et à l'adaptation de la gouvernance de l'Anah à ses nouvelles missions.¹⁸ Ces conclusions ont toutefois été rendues en partie obsolètes par les nouvelles annonces gouvernementales consécutives à la crise sanitaire liée à la Covid-19 : alors qu'il était à l'origine prévu que MaPrime Renov' soit soumise à de strictes conditions de ressources, son élargissement a été décidé dans le cadre du plan de relance.

Une tutelle dont l'exercice est à mieux coordonner

Outre la question budgétaire, s'est en effet posée la question du « rendu compte » financier et de la coordination des tutelles. L'Anah est jusqu'à présent sous triple tutelle des ministres chargés du logement, du budget et de l'économie, tandis que son implication sur la transition énergétique est devenue beaucoup plus forte. C'est pourquoi, le MTES (direction de l'énergie et du climat, DGEC) a demandé la cotutelle en 2019. Cette question est encore en cours d'arbitrage mais il est à noter que la DGEC et la DHUP relèvent depuis juillet 2020 du même périmètre ministériel, celui du MTES devenu le MTE, puisque la ministre déléguée au Logement est rattachée à la ministre de la Transition écologique.

Dans le rapport précité, la mission IGF-CGEDD notait : *Bien que la trajectoire financière 2019-2022 de l'Anah actuellement envisagée prévoie des montants de financement relativement stables (hors augmentation due à MaPrime Rénov') pour les trois années à venir, on peut constater que cela n'a pas été le cas ces dernières années et s'interroger sur la capacité de l'État à fournir une visibilité suffisante à l'Anah sur son budget dans ce contexte, **notamment en l'absence de contrat d'objectifs et de performance.***

D'après les informations recueillies lors des entretiens menés avec l'Anah et la DHUP au cours de la présente mission, la question de la cotutelle doit encore être arbitrée et le contrat d'objectifs et de performance (Cop) est en cours d'élaboration. Il est d'autant plus important que l'établissement en dispose que le montant de son budget excède, de loin, la totalité des crédits du programme 135 et que les choix stratégiques à définir font apparaître de potentiels conflits d'objectifs (massification de l'aide énergétique versus recentrage des autres aides ; simplification sur un seul geste versus intégration d'un bouquet de travaux).

1.2.3.2 La caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)

La CGLLS est un établissement public national à caractère administratif (EPA), opérateur de l'État, créée en 2001 et dotée de 28 emplois équivalent temps plein (ETP) en loi de finances initiale (LFI) pour 2019. D'un point de vue budgétaire, les ETP sont le seul lien qui rattache la CGLLS au programme 135. En effet, aucun crédit budgétaire ne lui est alloué.

Elle est chargée de :

- garantir les prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes de logement locatif social ;
- contribuer au rétablissement financier des bailleurs sociaux en difficulté ;
- accompagner la réorganisation et le regroupement des organismes de logement social ;
- concourir au financement des acteurs nationaux du logement social (Union sociale pour l'habitat, fédérations de bailleurs sociaux, associations nationales des locataires, agences

¹⁸ Trajectoire financière de l'Agence nationale de l'Habitat et adaptation de sa gouvernance à ses nouvelles missions, rapport conjoint IGF-CGEDD n° 13129-NC.

départementales pour l'information sur le logement) et de certaines politiques du logement social (Anru, Fnap, Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), Ancols) ;

- appuyer des adaptations des organismes de logement social à leur environnement (innovation, modernisation, ingénierie de rénovation urbaine, restructuration territoriale des organismes).

Administrée par l'État et les représentants des bailleurs sociaux, la CGLLS fonctionne selon un principe de solidarité entre les acteurs du logement social. Elle appuie les organismes et acteurs qui font évoluer le secteur ou éprouvent des difficultés financières. Elle est financée par deux cotisations, prélevées sur l'ensemble des opérateurs de logement locatif social, et prévues par le CCH (articles L. 452-4 et L. 452-4-1) : la cotisation principale et la cotisation additionnelle.

La CGLLS est progressivement devenue un acteur significatif du financement du logement social et le principal instrument de la débudgétisation des aides à la pierre. Elle est dotée d'un budget de 700 M€. Ses missions et son action sont détaillées en [annexe n° 10](#).

Pour permettre un meilleur exercice de sa tutelle, depuis mars 2020, elle est dotée d'un contrat d'objectifs et de performance (Cop). Par ailleurs, pour assurer une bonne maîtrise de ses opérations, elle a mis en place un dispositif de contrôle interne comptable.

1.3 Un pilotage de la politique du logement nécessairement complexe

En dehors des deux opérateurs, l'Anah pour l'habitat privé et la CGLLS pour le secteur locatif social, auxquels s'ajoute la SGFGAS pour l'accession, les principales politiques publiques en faveur du logement sont portées soit par des dépenses fiscales dont la dynamique est difficilement maîtrisable, soit par des acteurs extérieurs, au premier rang desquels Action logement.

1.3.1 Action Logement

Action Logement a remplacé en 2016¹⁹ l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), tête de réseau des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), désormais regroupés en un collecteur unique (Action Logement Services) et couramment dénommé le 1% Logement²⁰.

Depuis des années, ce réseau signe régulièrement des conventions ou protocoles d'accord avec l'Etat, dont les plus récents sont le protocole d'accord État – Action Logement du 21 novembre 2017 (venant modifier la convention quinquennale du 2 décembre 2014) prélude à la conclusion d'une nouvelle convention quinquennale 2018-2022, publiée au journal officiel le 8 février 2018. Cette convention a ensuite été complétée par un Pacte d'investissement volontaire (PIV) du 25 avril 2019, signé entre l'État et Action Logement mais également avec les représentants des bailleurs sociaux et la Caisse des Dépôts et Consignations, *afin de donner au secteur un cadre financier pour 3 ans, apporter de la visibilité*

19 Ordonnance du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction.

20 En 1953, le législateur a généralisé la démarche volontaire de certains employeurs en faveur du logement de leurs salariés en imposant aux entreprises de contribuer au financement de la construction à hauteur de 1 % de la masse salariale. Cette participation des employeurs à l'effort de construction (Peeec) est, depuis 1991, de 0,45 %. La vocation principale d'Action Logement demeure aujourd'hui de faciliter l'accès au logement des salariés et de participer à la construction de logements dans des zones à forte tension immobilière.

aux acteurs et favoriser les efforts de construction et de rénovation du logement social. ²¹

Les engagements portent sur des objectifs d'investissement dans le logement social pour la période 2020-2022 : 110 000 logements locatifs sociaux annuels, dont 40 000 logements très sociaux ; la rénovation thermique de 125 000 logements sociaux par an ; une amplification de l'accompagnement social des ménages modestes vers et dans le logement.

Le Rap 2019 indique que « 9 milliards d'euros supplémentaires (sur l'ensemble de la période) sont consacrés au soutien de plusieurs axes de la politique du logement, en complément de l'action de l'État : rénovation énergétique des logements des ménages aux revenus modestes, mobilité des salariés pour rapprocher leur domicile de leur travail, adaptation des logements au vieillissement et à la dépendance, transformation des logements vacants en logements, amélioration de l'habitat outre-mer, financement de la résorption des copropriétés dégradées, soutien à la production du logement intermédiaire et social et lutte contre la dégradation de l'habitat ancien. »

Enfin, par ce même PIV, Action Logement s'est également engagé à prendre en charge la contribution des bailleurs sociaux au Fnap. Cette information figure dans le Pap 2020, qui indique « une diminution de la contribution des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre de 300 millions d'euros par an, intégralement compensée par Action Logement ».

Action Logement est donc un contributeur important à la réalisation des objectifs de la politique du logement mais aucun bilan des conventions successives ne figure dans les documents budgétaires. La présentation du PIV 2020-2022 figure aussi bien dans le Rap 2019 que dans le Pap 2020, dans les mêmes termes, alors que les Rap 2019 auraient plutôt vocation à présenter le bilan des conventions précédentes.

1.3.2 Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé en 2011. Il a fait l'objet d'un rapport conjoint Inspection générale des affaires sociales (IGAS)-CGEDD en 2015.²² C'est un fonds sans personnalité morale, dont la gestion financière est assurée par la CGLLS, en ce sens que l'agent comptable de l'établissement assure le paiement aux bénéficiaires.²³

La ressource du fonds est constituée des astreintes payées par l'État au titre du droit au logement opposable (Dalo)²⁴ et il finance des actions d'accompagnement des ménages effectuées par des opérateurs (associations, notamment) avec lesquelles l'État signe une convention. Les modalités de mise en œuvre de ces conventions sont différenciées selon que l'accompagnement s'adresse à des ménages reconnus prioritaires par les commissions départementales de médiation (volet Dalo) ou qu'ils ne le sont pas (volet non Dalo). Dans le premier cas, la mise en œuvre relève des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), dans le second des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). À ces deux catégories de conventions peut s'ajouter le financement d'autres dispositifs comme par exemple le programme « 10 000 logements accompagnés », financé en partie par le FNAVDL et en partie par la CGLLS sur son budget propre (Fonds de soutien à l'innovation (FSI)). **D'une manière générale, ce fonds apparaît**

21 Source : Rap 2019.

22 Rapport n° 010266-01, *Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)*, novembre 2015.

23 L'article R. 452-37 du CCH précise que l'ordonnateur principal du fonds est le ministre chargé du logement et l'ordonnateur secondaire le préfet.

24 Lorsque que l'État n'a pu reloger ces publics prioritaires et qu'il est condamné par les tribunaux.

comme un dispositif assez opaque.

Au final, il apparaît que les documents budgétaires associés au programme 135 ne reflètent qu'une petite partie des crédits consacrés à la politique du logement et il est très difficile d'évaluer les sommes consacrées chaque année aux aides à la pierre, compte tenu de la multiplicité des acteurs.

De ce point de vue, la synthèse réalisée chaque année par la DHUP, « Effort national en faveur du logement » (ENL) et qui figure dans les questionnaires budgétaires parlementaires (QBP) est sans doute un document qui mériterait d'être inclus sous une forme ou sous une autre dans le Pap du programme 135, de façon à ce qu'on puisse mieux cerner son importance relative. Par rapport aux Comptes du Logement, publiés par l'Insee deux ans après l'exercice concerné et qui se placent du point de vue des bénéficiaires (ménages, entreprises, organismes de logement social, etc.) l'ENL est calé sur la loi de finances et se place du point de vue des contributeurs (État, collectivités territoriales, Action Logement, etc.). Malgré des imprécisions quant au chiffrage, notamment des dépenses fiscales et de celles des collectivités territoriales, il retrace l'ensemble des moyens mis en œuvre sur le logement, à l'exception des aides de taux et de de circuit²⁵.

Recommandation 2. Renforcer l'information du Parlement en annexant au projet de loi de finances (PLF) au moins le dernier compte du Fnap et les prévisions pour l'année suivante, ainsi que la répartition régionale des aides à la pierre, les bilans des conventions avec Action Logement voire, éventuellement, l'Effort national en faveur du logement (ENL). Destinataire : DGALN/DHUP en liaison avec la direction du budget.

²⁵ Elles concernent les prêts à taux préférentiels consentis par la CDC aux bailleurs sociaux pour leurs opérations de construction, d'acquisition-amélioration et de réhabilitation.

2 Le cadre de performance

La Lolf a introduit une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques. Cette démarche a conduit à la création d'un cadre de performance pour mesurer de façon objective la performance publique. Il se matérialise à travers le Pap et le Rap des programmes. À chaque programme, sont associés des objectifs, définis au niveau national et déclinés en objectifs opérationnels pour les services et les opérateurs mettant en œuvre les politiques. Les Pap retracent, par mission, pour chaque programme, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultat. Les Rap présentent les résultats des administrations.

C'est pourquoi, pour auditer le cadre de performance du programme 135 et donner une assurance sur sa capacité à permettre une mesure objective des actions du programme selon les principes fixés par la Lolf, la mission a retenu le Pap du programme, en choisissant celui de l'année 2019, conformément à la note de cadrage ainsi que le Rap de la même année dans la mesure où il est maintenant disponible. L'examen montre que le cadre de performance retrace insuffisamment la performance des actions du programme.

2.1 Le Pap ne reflète pas la stratégie du programme et n'est pas suffisamment outillé

2.1.1 *La présentation stratégique du Pap n'est pas déterminée par les orientations stratégiques du programme mais par sa cohérence d'ensemble*

Le Pap du programme 135 ne présente pas clairement les orientations stratégiques, non plus que les priorités du programme et leur concrétisation en objectifs. Il présente la structuration des actions du programme autour de piliers et d'axes et introduit, de ce fait, une démarche de cohérence d'ensemble.

La présentation stratégique du programme se structure dans le Pap autour de trois piliers :

- Pilier 1 : Construire plus, mieux et moins cher, en accélérant le rythme de construction et en simplifiant l'acte de construire ;
- Pilier 2 : Répondre aux besoins de chacun, en facilitant l'accès à un logement adapté à sa situation et à son parcours de vie ;
- Pilier 3 : Améliorer le cadre de vie, ce qui permettra de rendre les territoires plus attractifs tout en accélérant les transitions énergétiques et numériques.

Ces piliers sont déclinés en cinq axes :

- Axe 1 : Développer l'offre de logements en répondant aux besoins de chacun et en protégeant les plus fragiles ;
- Axe 2 : Soutenir la construction et l'amélioration de l'habitat par des dispositifs fiscaux adaptés ;
- Axe 3 : Réhabiliter le parc de logements privés les plus dégradés ;
- Axe 4 : Soutenir la transition environnementale et numérique ;
- Axe 5 : Assurer un développement équilibré des territoires en mobilisant les outils des politiques d'urbanisme et d'aménagement.

Cependant, la démarche de cohérence n'est pas rendue opérationnelle par le Pap, notamment parce que l'articulation entre les objectifs et les axes stratégiques n'apparaît pas concrètement dans le document. Une table de correspondance serait un outil très utile pour mesurer la performance du programme détaillée par axe stratégique. La correspondance établie ci-dessous a été finalisée à la suite de l'examen du Pap et du Rap. Les différences observées dans le choix et l'usage des termes sont une source de difficultés supplémentaires. Par exemple, le terme « social » apparaît dans la formulation de trois objectifs et de cinq indicateurs alors qu'il n'apparaît pas dans la formulation des trois piliers et des cinq axes.

Tableau 1 : table de correspondance Axe stratégiques – Objectifs stratégiques

AXE		OBJECTIF	
AXE 1	Développer l'offre de logements en répondant aux besoins de chacun et en protégeant les plus fragiles	OBJECTIF 1	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues et pour les demandeurs aux ressources les plus faibles
		OBJECTIF 2	Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations au travers de la mixité de l'offre
		OBJECTIF 3	Améliorer et adapter la qualité du parc privé
		OBJECTIF 5	Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction
AXE 2	Soutenir la construction et l'amélioration de l'habitat par des dispositifs fiscaux adaptés	OBJECTIF 3	Améliorer et adapter la qualité du parc privé
AXE 3	Réhabiliter le parc de logements privés les plus dégradés	OBJECTIF 4	Soutenir l'accession sociale à la propriété
		OBJECTIF 5	Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction
		OBJECTIF 6	Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires
		OBJECTIF 3	Améliorer et adapter la qualité du parc privé
AXE 4	Soutenir la transition environnementale et numérique	OBJECTIF 3	Améliorer et adapter la qualité du parc privé
		OBJECTIF 5	Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction
AXE 5	Assurer un développement équilibré des territoires en mobilisant les outils des politiques d'urbanisme et d'aménagement	OBJECTIF 6	Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires

2.1.2 Le cadre de performance du programme, intrinsèquement, est fortement déséquilibré, quasi mono axial

Pour évaluer la performance des programmes, trois axes de performances ont été définis. Ils correspondent à trois points de vue de l'action publique (points de vue du citoyen, de l'usager, du contribuable) et regroupent des objectifs (et des indicateurs) de même type. L'objectif d'efficacité socioéconomique traduit le bénéfice attendu par le citoyen en la matière, l'objectif de qualité de service traduit l'amélioration du service rendu pour l'usager et l'objectif d'efficacité de la gestion traduit les gains de productivité attendus par le contribuable.

Un équilibre nécessaire au sein de chaque programme est préconisé afin de disposer d'un cadre de mesure équilibré de la performance et d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance du programme. Cela implique que chaque axe soit représenté par des objectifs (et des indicateurs) de même type.

Le cadre de performance du programme 135 ne respecte pas ce principe. Il ne contient que deux axes de performance, eux-mêmes fortement déséquilibrés. Sur six objectifs du programme, cinq sont des objectifs socio-économiques. L'objectif n°3 « Améliorer et adapter la qualité du parc privé », est le seul à représenter l'axe de performance « qualité du service rendu à l'utilisateur ». Aucun objectif du programme 135 ne représente l'axe de performance « efficacité de la gestion ».

Le déséquilibre se retrouve au niveau infra. Sur les dix indicateurs de performance, huit sont des indicateurs d'efficacité socio-économiques. Des indicateurs d'efficacité de gestion en plus grand nombre auraient pu rendre compte d'une amélioration de la productivité pour atteindre des objectifs socio-économiques ou de qualité de service. À ce titre, l'exemple de l'indicateur d'efficacité 1.2 pour rendre compte de l'objectif n°1 est particulièrement intéressant (cf. tableau 2 ci-dessous) mais c'est le seul exemple identifié dans le Pap et il mériterait certainement d'être développé.

Dans son ensemble, le Pap est donc centré sur la performance socio-économique du programme. Il ne permet quasiment pas de mesurer la performance de gestion du programme (aucun objectif d'efficacité de gestion et un seul indicateur du même type au côté de trois indicateurs d'efficacité socio-économique).

Tableau 2 : Typologie des objectifs et des indicateurs de performance

		Point de vue	Type
OBJECTIF 1	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues et pour les demandeurs aux ressources les plus faibles		Efficacité socio-économique
INDICATEUR 1.1	Fluidité du parc de logements sociaux	Citoyen	Efficacité socio-économique
INDICATEUR 1.2	Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone	Contribuable	Efficacité
INDICATEUR 1.3	Part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable	Citoyen	Efficacité socio-économique
INDICATEUR 1.4	Part des attributions de logements sociaux hors QPV dédiées aux demandeurs de logements sociaux du premier quartile de ressources ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain	Citoyen	Efficacité socio-économique
OBJECTIF 2	Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations au travers de la mixité de l'offre		Efficacité socio-économique
INDICATEUR 2.1	Atteinte des objectifs annuels de financement de logements locatifs sociaux (LLS) dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	Citoyen	Efficacité socio-économique
OBJECTIF 3	Améliorer et adapter la qualité du parc privé		Qualité du service à l'utilisateur
INDICATEUR 3.1	Performance des dispositifs de l'Anah traitant des principaux enjeux de l'habitat privé	Utilisateur	Qualité du service à l'utilisateur

		Point de vue	Type
OBJECTIF 4	Soutenir l'accès social à la propriété		Efficacité socio-économique
INDICATEUR 4.1	Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ par catégorie de revenus	Citoyen	Efficacité socio-économique
OBJECTIF 5	Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction		Efficacité socio-économique
INDICATEUR 5.1	Part des dépenses énergétiques relatives au chauffage dans la consommation énergétique globale des logements	Citoyen	Efficacité socio-économique
OBJECTIF 6	Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires		Efficacité socio-économique
INDICATEUR 6.1	Taux de pénétration de la planification urbaine intercommunale	Citoyen	Efficacité socio-économique
INDICATEUR 6.2	Développement des pôles urbains d'intérêt national	Citoyen	Efficacité socio-économique

2.1.3 Les objectifs n'expriment pas clairement les priorités du programme et les indicateurs ne sont pas assez sélectifs et équilibrés

L'analyse détaillée des six objectifs et des dix indicateurs de performance du Pap 2019 s'appuie sur une méthodologie développée par Benzerafa, Garcin, Gibert, Gueugnon (2011) ²⁶(cf. [annexe n° 11](#)). Les résultats de l'analyse sont synthétisés pour chaque objectif dans un tableau annexé au rapport (cf. [annexe n° 12](#)).

L'objectif n° 1 : « Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues et pour les demandeurs aux ressources les plus faibles » apparaît stratégique pour le programme. Cependant, il gagnerait en lisibilité en précisant le caractère social de la demande de logement locatif.

Les quatre indicateurs de performance définis pour l'objectif n° 1 sont des indicateurs d'activité qui ne rendent pas compte directement de l'évolution du taux de satisfaction des demandes de logements locatifs sociaux et de l'amélioration des délais d'obtention. Ils en semblent même très éloignés et paraissent, à ce titre, peu pertinents. C'est particulièrement le cas pour l'indicateur socio-économique 1.1 « Fluidité du parc de logements sociaux » qui s'apparente à un indicateur de contexte.

Par ailleurs, il paraît surprenant qu'aucun indicateur de qualité du service rendu à l'utilisateur n'ait été mis en place pour mesurer l'évolution du délai d'obtention d'un logement locatif social. Les indicateurs de performance gagneraient donc à être plus sélectifs et équilibrés.

²⁶ « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? », Politiques et management public, Vol. 28, n° 4, septembre 2011, p.353-389.

Exemples d'objectifs et indicateurs proposés :

Objectif n° 1 : « Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs sociaux, en particulier dans les zones tendues et pour les demandeurs aux ressources les plus faibles »

- Indicateur 1.1 (efficacité socio-économique- résultat) : Taux de réponses positives à une demande de logement locatif social (demande de logement social locatif /obtention de logement social locatif)
- Indicateur 1.2 (service rendu à l'utilisateur-résultat) : Délai de réponse à une demande de logement locatif social (délai d'obtention d'un logement locatif social)

L'objectif n° 2 « Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations au travers de la mixité de l'offre » paraît imprécis, au regard de son indicateur notamment. L'indicateur 2.1 et surtout les deux sous-indicateurs « Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises au taux de 25% ou 20% » viennent le préciser utilement et lui donnent une portée stratégique plus concrète. Par ailleurs, les indicateurs pourraient être plus sélectifs. L'indicateur 2.1 paraît en effet peu pertinent et pourrait disparaître au profit des deux sous-indicateurs cités ci-dessus.

Exemples d'objectifs et d'indicateurs proposés

Objectif n° 2 : « Améliorer le taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises à la loi SRU »

- Indicateur 2.1 (socio-économique- résultat) « Taux de logements locatifs sociaux dans les communes soumises à la loi SRU »
 - Communes soumises au taux de 25%
 - Communes soumises au taux de 20%

L'objectif n° 3 « Améliorer et adapter la qualité du parc privé » n'exprime pas les nouvelles priorités en matière de rénovation énergétique des logements du parc privé, qu'il pourrait préciser.

L'indicateur 3.1 et ses trois sous-indicateurs sont des indicateurs de qualité de service, adaptés à cet objectif. Cependant, ils ne rendent pas compte directement de l'objectif stratégique du programme, qui vise à augmenter, d'une part, le nombre de rénovations thermiques au sein du parc privé et contribuer ainsi à l'objectif global national et, d'autre part, le nombre de logements aidés en matière de lutte contre l'habitat indigne. Ils paraissent ainsi manquer de pertinence. Les indicateurs de qualité de service gagneraient à être plus sélectifs également (un indicateur et deux sous indicateurs de qualité du service rendu devraient suffire, au lieu de quatre actuellement) et à être rééquilibrés par la mise en place d'un indicateur de gestion pour mesurer l'efficacité de gestion de l'Anah.

Exemples d'objectifs et d'indicateurs proposés

Objectif n° 3 : Accélérer la rénovation énergétique et la disparition de l'habitat indigne du parc privé

- Indicateur 3.1 (qualité de service rendu- résultat)
 - Nombre de logements aidés en matière de rénovation énergétique
 - Nombre de logements aidés en matière de lutte contre l'habitat indigne

L'objectif n° 4 « Soutenir l'accession sociale à la propriété » n'exprime pas les deux orientations fixées, d'une part de soutenir en priorité les ménages à revenus modestes et, d'autre part, de cibler les zones tendues. Il gagnerait lui aussi à être précisé.

L'indicateur 4.1 « Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ par catégorie de revenus » est un indicateur

socio-économique de résultat, qui rend compte, via son sous-indicateur, de l'évolution du nombre de bénéficiaires du PTZ à revenus modestes par rapport à l'ensemble des bénéficiaires (à revenus moyens et à revenus modestes) et de la priorité fixée par le responsable de programme. Il a le mérite aussi, par construction, de préciser l'objectif auquel il est associé et de concrétiser sa portée stratégique. Il gagnerait cependant à rendre compte du recentrage du dispositif sur les ménages aux revenus les plus modestes (tranche 1) sans occulter, néanmoins, l'information concernant les autres ménages bénéficiaires (tranche 2 et 3). En effet, contrairement à ce qu'énonce l'indicateur, la mesure via son sous-indicateur, porte uniquement sur la proportion de ménages à revenus modestes (tranche 1) parmi ceux ayant bénéficié d'un PTZ+ et non sur la répartition par tranche de revenus. Il gagnerait à rendre compte également du recentrage du dispositif sur les zones plus tendues.

Exemples d'objectifs et d'indicateurs proposés

Objectif n° 4 : Recentrer le soutien à l'accession sociale à la priorité sur les revenus les plus modestes en particulier dans les zones tendues

- *Indicateurs 4.1 : Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ par catégorie de revenus (tranche 1, 2,3) par zones (A et A bis, B1 et B2, C)*

L'objectif n° 5 « Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction » n'exprime pas suffisamment les ambitions du programme. Les objectifs de réduire par deux le nombre de « passoires thermiques » occupées par les ménages à revenus les plus modestes, sur les cinq ans du quinquennat, et de réaliser 500 000 rénovations dans le parc social et 375 000 dans le parc privé sur cette même période, n'apparaissent pas.

L'indicateur 5.1 « Part des dépenses énergétiques relatives au chauffage dans la consommation énergétique globale des logements » est un indicateur d'impact mais il est difficile à renseigner (données disponibles seulement en N+2) et peu sensible sur le court terme. Il ne traduit pas la dynamique nécessaire pour accélérer la rénovation thermique du parc social et du parc privé et réduire le nombre de « passoires thermiques » occupées par les ménages à revenus les plus modestes. Un indicateur de résultat lui serait préférable.

Exemples d'objectifs et d'indicateurs proposés

Objectif n° 5 : Accélérer la rénovation thermique des logements, notamment des passoires thermiques occupées par les plus modestes.

- *Indicateur 5.1 (socio-économique – résultat) : Nombre de rénovations thermiques de logements dans le parc social et le parc privé.*
- *Indicateur 5.2 (socio-économique – résultat) : Nombre de « passoires » thermiques occupées par les plus modestes*

L'objectif n° 6 « Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires » n'exprime pas les priorités en matière de développement des territoires.

Les deux indicateurs 6.1 et 6.2 sont pertinents et viennent préciser l'objectif.

Le sous-indicateur 6.2.1 « Taux d'emploi au sein de pôles d'intérêt national » n'est plus renseigné depuis 2018 faute de données disponibles. Par ailleurs, le responsable de programme semble avoir peu de prise directe sur ce dernier. Par conséquent, la mission suggère de le retirer dans les prochains PAP faute de faisabilité et de maîtrise suffisante.

Le sous-indicateur 6-2-2 «Création de logements au sein de ces pôles» est relié à l'objectif du gouvernement de construire 500 000 logements neufs par an (7,7 logements pour 1000 habitants). Il permet donc de comparer la performance des pôles urbains d'intérêt national dotés d'un établissement public d'aménagement à celle constatée ou visée sur la France entière. À ce titre, il pourrait paraître étonnant que l'objectif national de construction de 500 000 logements neufs par an ne soit pas repris plus clairement dans le Pap 2019.

En synthèse, les objectifs, d'une manière générale, gagneraient à exprimer les priorités du programme et les indicateurs à être plus sélectifs, plus équilibrés pour mieux rendre compte de la performance globale du programme. Certains objectifs et indicateurs se croisent, voire doublent. Par exemple, le nombre de rénovations thermiques de logements dans le parc social et le parc privé rendant compte de la réalisation de l'objectif n° 5 et de l'objectif n° 3 (pour partie). Par ailleurs, le lien avec les objectifs globaux auxquels contribue le programme (construction de 500 000 logements neufs par an, 500 000 rénovations thermiques annuelles, construction de 110 000 logements sociaux) pourrait être mieux tracé.

2.2 Le bilan stratégique du Rap manque de cohérence d'ensemble

2.2.1 *Le bilan stratégique du programme s'articule difficilement avec les objectifs et les indicateurs de performance dans le Rap*

Le bilan stratégique du programme présenté dans le Rap est structuré autour des cinq axes présentés dans le Pap. Les objectifs et les indicateurs tels qu'ils sont formulés dans le Pap n'y apparaissent pas. Le bilan stratégique ne fait donc pas le lien explicitement avec la réalisation des objectifs du programme et les résultats des indicateurs de performance, qui font par ailleurs l'objet d'une présentation séparée dans le Rap. L'examen de la cohérence d'ensemble nécessite le croisement de ces deux présentations et l'identification des objectifs du Pap pour chaque axe du bilan stratégique.

2.2.2 *Le bilan stratégique et l'analyse des résultats des indicateurs de performance du programme manquent finalement de cohérence d'ensemble et s'affaiblissent mutuellement*

Globalement, le bilan stratégique du programme présenté dans le Rap ne reprend pas l'analyse des résultats des indicateurs de performance et peut être en décalage.

Sur l'axe « **Développer l'offre de logements en répondant aux besoins de chacun et en protégeant les plus fragiles** », qui couvre quatre objectifs du Pap (n° 1, 2, 3, 5) (cf. tableau1 supra), le bilan ne reprend aucun résultat des sept indicateurs associés, sauf quelques données intermédiaires [nombre de logements locatifs sociaux ((LLS) agréés ou de PLA-I par exemple].

Par ailleurs, il existe un décalage entre le bilan stratégique, qui fait état d'une progression du nombre de relogements des ménages au titre la loi Dalo, et la dégradation de l'indicateur de performance 1.3, qui montre que cette progression n'est pas suffisante pour absorber la hausse du nombre de décisions de logement favorables.

Sur l'axe « **Soutenir la construction et l'amélioration de l'habitat par des dispositifs fiscaux adaptés** » qui couvre trois objectifs du Pap (n° 4, 5, 6), le bilan stratégique ne reprend aucun résultat des quatre indicateurs de performance. Il se limite à indiquer la baisse du nombre de prêts délivrés, sans donner plus de précisions sur le recentrage du dispositif sur les zones les plus tendues et la priorisation des ménages aux revenus modestes alors que ces éléments, qui constituent deux priorités,

sont renseignés par l'indicateur de performance 4.1.

Sur l'axe « **Réhabiliter le parc de logements privés les plus dégradés** », auquel correspond un seul objectif du Pap (n°3), le bilan ne rend pas compte de la baisse du nombre de logement rénovés au titre de la LHI par rapport aux deux années antérieures alors que cette information est disponible via l'analyse des résultats de l'indicateur 3.1 « Performance des dispositifs de l'Anah traitant des principaux enjeux de l'habitat privé ».

Sur l'axe « **Soutenir la transition environnementale et numérique** », le bilan stratégique qui couvre deux objectifs du Pap (n° 3, 5) reprend des éléments d'analyse des résultats de l'indicateur 3.1 et de son sous-indicateur 3.1.2 « Taux de logements financés par l'Anah dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique dont le gain énergétique avant/après travaux est supérieur à 40 % ». Il souligne la progression du nombre de logements rénovés thermiquement et du taux de financement de l'Anah.

Sur l'axe « **Assurer un développement équilibré des territoires en mobilisant les outils des politiques d'urbanisme et d'aménagement** » auquel correspond un seul objectif du Pap (n° 6), le bilan stratégique ne reprend aucun résultat des deux indicateurs de performance.

2.3 Les informations sur la performance sont fiabilisées, mais pourraient être plus qualitatives

La fiabilité des dix indicateurs de performance du Pap du programme 135 est auditée via un échantillon de deux indicateurs qui ont été sélectionnés selon quatre critères retenus par la mission (un rattachement à des objectifs différents, un rapport avec le financement, un lien avec des services audités, une source des données interne).

Les indicateurs choisis sont les suivants :

- indicateur 1.2 : Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone ;
- indicateur 3.1 : Performance des dispositifs de l'Anah traitant des principaux enjeux de l'habitat privé.

L'indicateur 1.2 « : Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone » fournit globalement des informations fiables et représentatives de la réalité.

Le Rap (2019) indique que les données utilisées pour renseigner l'indicateur 1.2 sont issues de la DHUP mais sans préciser comment elles sont obtenues techniquement, contrairement aux trois autres indicateurs reliés au même objectif. Par exemple, il précise pour l'indicateur 1.3 que les données sont issues d'un infocentre (InfoDALo) alimenté par les données d'une application (Comdalo) utilisé par les instructeurs des dossiers (secrétariats de commissions de médiation). À l'avenir, le Rap gagnerait à être plus précis sur la source des données de l'indicateur 1.2.

Selon la fiche de documentation de l'indicateur (cf. [annexe n° 13](#)), il est alimenté par les données issues de l'infocentre Sisal (Système d'information de suivi des aides au logement) alimenté quotidiennement par les données de l'application SPLS-Galion (Suivi et programmation des logements sociaux – Galion) qui est l'application nationale de gestion et d'instruction des demandes de financement pour le logement social (cf. [annexe n° 14](#)). Cette application est utilisée par les services gestionnaires (directions départementales des territoires/et de la mer (DDT/M) et directions départementales de la cohésion sociale/et de la protection des populations (DDCS/PP) et collectivités territoriales

déléataires des aides à la pierre) et les demandeurs (opérateurs). Toutefois, certains déléataires utilisent leur propre SI. Quand bien même il est interfacé avec Galion-Sisal, lorsque par exemple, la mise à jour intervient seulement deux fois par an, il existe un risque soit de perte d'informations, soit que l'information ne parvienne pas à la bonne échéance. L'indicateur 1.2 est également alimenté par les données issues d'autres systèmes d'information de services n'utilisant par l'application SPLS-Galion.

La répartition des rôles au sein de la DHUP est claire dans le processus d'établissement et d'évolution de l'indicateur. C'est la sous-direction de la politique de l'habitat (PH) qui en assure la définition et la mise à jour (bureau PH2, cf. tableau des bureaux contacts en [annexe n° 15](#) pour la conférence de performance). La sous-direction du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement (FE) intervient à un deuxième niveau, dans le cadre d'un rôle de coordination de l'ensemble des indicateurs et d'interface avec les services du ministère de l'économie et du budget. Concrètement, la sous-direction PH pilote les systèmes d'information Sisal et SPLS-Galion utilisés pour renseigner l'indicateur 1.2. Cette fonction de pilotage est définie et formalisée dans une fiche spécifique à chaque système d'information.

Depuis 2012, la sous-direction politique de l'habitat (PH) effectue un contrôle de la fiabilité des données un mois après la clôture de l'outil d'instruction SPLS-Galion qui lui permet de s'assurer que les données sont fiables et représentatives de la réalité des agréments accordés. Ce dispositif de contrôle interne gagnerait à être formalisé cependant, et à présenter concrètement, d'une part, les modalités utilisées, notamment pour le contrôle des données issues d'autres systèmes d'information que Galion et d'autre part, les résultats obtenus ainsi que leur évolution dans le temps.

Les données issues de SPLS-Galion et de Sisal sont publiées par le service des données et des études statistiques (Sdes) dans le cadre de l'open data. Elles font donc l'objet d'un contrôle interne de deuxième niveau opéré par des professionnels de la donnée.

Les données issues des autres systèmes d'informations locaux présentent des risques de défaut de fiabilité plus importants. Ces outils (tableur par exemple) sont utilisés par les services qui considèrent l'application SPLS-Galion obsolète. Ce constat est partagé par l'administration centrale qui a décidé de déployer un nouveau système d'information des aides à la pierre (Siap). La mission ne peut que saluer cette décision qui va dans le sens d'une plus grande utilisation des systèmes d'informations nationaux et, par conséquent, d'une fiabilisation accrue de l'ensemble des données pour renseigner l'indicateur.

L'indicateur 3.1 « Performance des dispositifs de l'Anah traitant des principaux enjeux de l'habitat privé » intrinsèquement fiable devrait être plus qualitatif.

Le Rap (2019) indique que les données utilisées pour renseigner l'indicateur 3.1, et ses trois sous indicateurs sous-jacents, sont issues de l'Anah à partir de l'application OP@L (Module contrat et classeur statistique sous infocentre). Plus précisément, les données sont issues de l'infocentre de l'agence, extraites de l'application OP@L de gestion des subventions.

C'est la sous-direction de la politique de l'habitat (bureau PH3) qui pilote le processus d'établissement et d'évolution de l'indicateur. Le pilotage s'effectue en lien étroit avec l'Anah. Ainsi, un travail collectif a été engagé afin de rationaliser les indicateurs du Pap et de mieux intégrer les priorités de l'agence fortement évolutives. La qualité de ce dialogue de gestion permet de mieux maîtriser ce processus.

Le risque de défaut de fiabilité des données est intégré au dispositif de contrôle et maîtrise des risques de l'Anah. Le module contrôle d'OP@L est utilisé dans le cadre du pilotage du contrôle local et de l'audit interne. Des vérifications par sondage du contenu des dossiers d'instruction par le responsable d'unité ou le chef de service sont également effectués.

Le risque de défaut de la fiabilité des informations sur la performance ne vient pas tant des données issues de l'infocentre de l'agence que du périmètre de l'indicateur limité à l'activité de l'Anah. Il ne rend pas compte de l'action d'autres acteurs qui participent à la lutte contre l'habitat indigne avec d'autres moyens budgétaires que le programme 135. En ce sens, les résultats de l'indicateur 3.1 ne peuvent donner qu'une vision partielle de la performance socio-économique de la politique de la lutte contre l'habitat indigne. C'est pourquoi, la sous-direction de l'habitat étudie la possibilité de modifier cet indicateur pour qu'il rende mieux compte de la performance en la matière.

Recommandation 3. Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives. Destinataire : DGALN/DHUP en liaison avec les services opérationnels (SD, opérateurs).

Recommandation 4. Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment dans le tableau de bord de la responsable de programme. Destinataire : DGALN/DHUP.

3 La déclinaison opérationnelle du programme

Hors opérateurs, la déclinaison opérationnelle du programme est décrite dans un schéma d'organisation financière figurant en [annexe n° 16](#) du présent rapport. Globalement elle comporte :

- 21 Bop : 2 Bop au niveau central et 19 Bop déconcentrés ;
- 239 unités opérationnelles (UO).

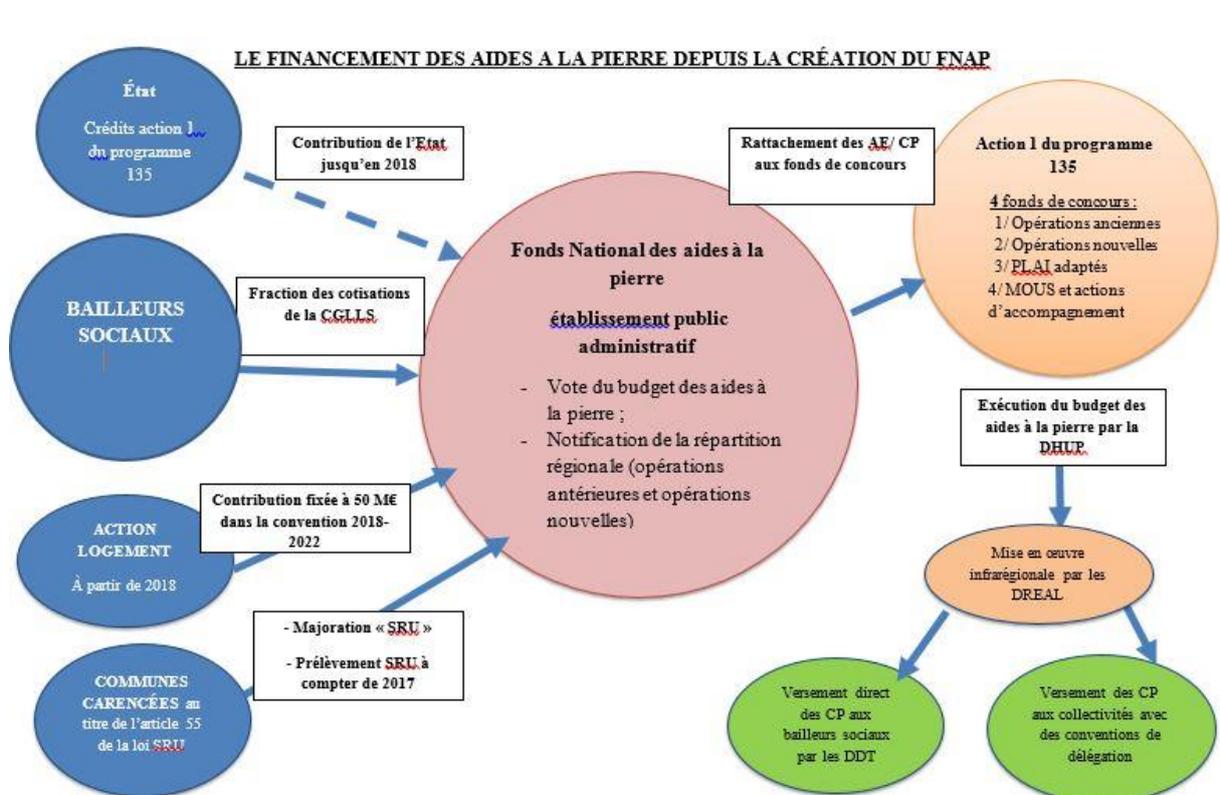
3.1 La déclinaison opérationnelle correspond bien à l'organisation fonctionnelle

L'ensemble des responsables ministériels de la mise en œuvre du programme sont bien identifiés. Ce sont des services ou des opérateurs dont les missions sont en cohérence avec ce programme. On y trouve les Dreal (ou direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) ou direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl)) et les DDT/M ainsi que les DDGS/PP s'agissant des services déconcentrés ainsi que des opérateurs (Anah, Ancols, CGLLS).

Toutefois, il faut souligner le rôle central du Fnap (cf. § 1.2.2 supra) dans la déclinaison opérationnelle du programme pour l'importante partie « aides à la pierre ».

3.1.1 Le Fnap est au centre du dispositif d'attribution des aides à la pierre

Le schéma ci-dessous montre le rôle central du Fnap dans l'attribution des aides à la pierre :



La répartition régionale des AE est de la responsabilité du président du Fnap et non du RProg, même si le Fnap intervient sur la proposition du RProg. Ce mode de gouvernance permet d'associer tous les acteurs du logement (cf. § [1.2.2 supra](#)). Le niveau des AE est régi par une « règle d'or » : pour éviter d'avoir une inflation de restes à payer, l'État n'ouvre pas plus d'AE sur le programme 135 que le Fnap ne verse de crédits au programme.

Dans le cadre de son budget, le conseil d'administration (CA) du Fnap définit les dotations régionales en AE associés à des objectifs assignés aux régions, en typologie de logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLS), en logements spécifiques (pensions de famille, logements étudiants) selon les priorités nationales. Le Fnap se prononce par ailleurs sur les grandes orientations en matière de programmation.

La programmation est préparée en partenariat (État, bailleurs, collectivités) dans le cadre des groupes de travail techniques du Fnap, dont le secrétariat est assuré par la DHUP. Les RBop sont associés à cet exercice. Le RProg notifie ensuite, conformément au CCH et sur la base de ce qui été voté par le CA, les objectifs en matière d'agrément.

Ce mode de fonctionnement permet à l'ensemble des partenaires de la politique du logement, aussi bien l'État que les collectivités territoriales et les opérateurs, de porter, à travers les décisions du Fnap, leurs enjeux et priorités propres. C'est ainsi que les décisions du Fnap visent notamment à mettre en œuvre les grands plans nationaux portés par le Gouvernement (Logement d'abord, Plan 60 000 logements étudiants) dans un cadre territorialisé. Tous les budgets ont été approuvés, avec accord global du RProg sur l'emploi des fonds, y compris dans le cadre d'enveloppes spécifiques souhaitées par le Fnap qui n'étaient pas initialement la priorité du RProg, par exemple, en décidant d'une enveloppe pour des démolitions.

Le Fnap verse les crédits sur le programme 135 en les répartissant entre quatre fonds de concours distincts (cf. schéma ci-dessus). Pour les services, ce dispositif de fonds de concours affectés permet d'échapper aux mécanismes de régulation budgétaire : les crédits bénéficient ainsi d'une « sanctuarisation » de fait.

En revanche, ces quatre fonds de concours ne sont pas fongibles, ce qui crée des difficultés en gestion, en particulier pour les CP (Cf. § [1.2.2 supra](#)). Ils constituent une source de complexité pour les RBop et les UO en limitant leurs marges de manœuvre aussi bien en termes de programmation que de fongibilité.

En outre, une pénurie de CP est possible en fin d'année sur les opérations nouvelles d'un FDC, alors que les autres FDC peuvent avoir des reports très importants. Pour faciliter la gestion et l'optimisation de ces crédits d'aide à la pierre, trois des quatre fonds de concours ont fusionné au 1^{er} janvier 2021 (cf. § [1.2.2 supra](#)).

3.1.2 Le suivi du RProg est suffisamment précis

Si le Fnap décide de la répartition des AE, c'est le RProg qui décide de la répartition territoriale des CP, la notifie aux RBop et en assure aussi le suivi budgétaire.

Le suivi budgétaire est désormais réalisé à travers trois niveaux (FDC, Bop, activités), ce qui exige un travail lourd de la part des services du RProg mais permet d'assurer un suivi précis et rigoureux. En outre, un travail important a été effectué par le RProg sur le dispositif de contrôle interne budgétaire pour sécuriser la gestion, car l'application comptable Chorus utilisée par les services n'est pas bloquante (réalisation d'une base de données des engagements et campagnes de suivi de ceux-ci auprès des services), Un suivi précis des crédits du Fnap a également été mis en place sur les flux

entrants et sortants.

Enfin, il existe aussi un suivi des agréments tout au long de l'année. S'agissant du Fnap, les objectifs régionaux qu'il fixe font également l'objet d'un suivi du RProg via des enquêtes régulières auprès des RBop.

En conséquence, **les objectifs peuvent être adaptés/modifiés, via les redéploiements de crédits.**

3.2 Le dialogue de gestion est permanent

Le dialogue de gestion, au sein du programme 135, comprend deux étages : d'une part, le dialogue de gestion assuré au niveau national par le RProg avec les RBop et d'autre part, le dialogue assuré au niveau régional par les RBop avec leurs UO.

3.2.1 *Le dialogue de gestion national*

Le dialogue de gestion est organisé au niveau national par le service du pilotage et de l'évolution des services (Spes) rattaché au secrétariat général. Il est divisé en deux séquences, la première étant la séquence stratégique à laquelle participent les RBop en titre que sont les préfets de région et la seconde étant une séquence plus technique destinée aux RBop délégués. Si le Spes est l'organisateur de ce dialogue de gestion, chaque RProg y participe. En outre, la DGALN organise un dialogue avec les RBop tout au long de l'année dans le cadre d'une **charte de gestion du programme 135 qui a été approuvée cette année. Cette charte est considérée comme étant complète et claire par les services que la mission a rencontrés.** En revanche, si le dialogue de gestion est bien organisé au plan budgétaire, il est parfois jugé trop peu stratégique.

Par ailleurs, les délégations de compétence, notamment, conduisent souvent à une multiplication des niveaux de validation (commissions ad oc) ce qui accentue encore l'allongement du « cycle administratif ». En d'autres termes, les crédits sont encore trop souvent consommés en fin d'année.

Enfin, les nombreuses enquêtes que reçoivent les services apparaissent comme étant insuffisamment pilotées (chaque sous-direction de la DHUP chargée du logement social lance ses enquêtes indépendamment des autres), avec des délais de réponse parfois considérés comme trop courts compte tenu des nombreux interlocuteurs concernés. Aussi, une direction régionale suggère-t-elle d'avoir un rétro-planning des enquêtes lancées, de façon à pouvoir anticiper les demandes et comprendre leur cohérence. **De surcroît, les systèmes d'information (SI) manquent de performance, sont considérés comme obsolètes par certains des services et gagneraient à évoluer dans le but notamment de réduire le nombre d'enquêtes.**

S'agissant de l'allocation des effectifs cibles, elle relève formellement du responsable du programme 217, puisque c'est ce programme qui porte la totalité des effectifs de la mission Cohésion des territoires (cf. [§ 1.1.2 supra](#)). La notification des effectifs est faite aux responsables de zone de gouvernance, la responsable de programme pouvant toutefois se prononcer sur l'évolution des moyens humains pour les politiques relevant de sa responsabilité. À ce titre, est réalisé un document intitulé « Principes d'évolution des emplois », utile pour la compréhension des dotations d'effectifs.

La responsable de programme assure aussi un suivi de l'emploi des effectifs au travers de l'application de suivi d'activités Salsa. Dès lors que les responsables de zone de gouvernance disposent d'une latitude dans l'affectation des moyens, afin de prendre en compte les spécificités locales, il peut exister des écarts entre les effectifs notifiés et les effectifs réellement affectés. La comparaison des données issues de Salsa avec les notifications permet, en effet, de voir que des services peuvent parfois utiliser

des effectifs du programme 135 à d'autres fins, notamment parce qu'ils n'en disposent pas suffisamment (c'est le cas pour la mise en œuvre du programme 109) ou pas assez (pour le domaine « risques » en particulier), Selon les interlocuteurs que la mission a rencontrés, aucun effet défavorable n'a été détecté pour l'exercice des missions du programme 135.

Le dispositif d'allocation des effectifs à partir d'un travail de dimensionnement appelé budget base zéro (BBZ) a été abandonné ce qui, pour certains services, a eu pour conséquence de réduire la phase de dialogue de gestion consacrée aux effectifs. Une révision des BBZ nationaux adaptée à la révision des missions et en adéquation avec elles est souhaitée par certains RBop.

En parallèle, l'Anah organise son propre dialogue de gestion avec le niveau régional. S'il est considéré comme globalement adapté, les échanges se font sur la base de fichiers et tableurs, ce qui est considéré comme coûteux et générateur de perte de temps. Dans l'attente de l'ouverture du chantier de refonte du SI décisionnel, l'Anah travaille actuellement à la mise en place d'un outil en ligne qui permettrait de partager une base de données et d'incrémenter directement les données dans celle-ci.

3.2.2 Le dialogue de gestion régional

D'une manière générale, le dialogue de gestion régional organisé par les services régionaux est formalisé, jugé de bonne qualité et à l'écoute des UO.

D'un point de vue pratique, au-delà des étapes formelles d'approbation des Bop prévues pour l'ensemble des programmes (présentation en Comité de l'administration régionale (Car), recueil de l'avis du contrôleur budgétaire régional et approbation par le préfet de région), le programme 135 fait l'objet d'un suivi précis et régulier aussi bien par les RBop et les UO.

En ce qui concerne la fixation des effectifs cibles, certains RBop continuent à utiliser une déclinaison régionale de la démarche BBZ, dans un souci d'objectivation apprécié des UO.

S'agissant de la demande de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales adressée le 15 novembre 2019 aux préfets de région de veiller à préserver globalement les moyens de l'échelon départemental consacrés à l'exercice des missions relevant du programme 135, les résultats sont inégaux. Certaines Dreal avaient anticipé et rencontrent moins de difficultés d'application quand d'autres peinent à mettre en œuvre cette demande. Des réflexions sont engagées dans les régions, dans le cadre de groupes de travail associant les deux niveaux d'intervention, pour étudier des transferts de mission au plan départemental et l'inter-départementalisation de certaines d'entre elles. Les baisses d'effectif au niveau régional ont leurs limites car les Dreal doivent conserver des moyens pour assurer leurs missions en termes de pilotage, d'impulsion, d'animation et de contrôle.

3.3 Le cadre de performance du Pap ne pilote pas le programme

Le pilotage du programme 135 apparaît plus comme un pilotage budgétaire, en particulier sur l'action 01, que comme un véritable pilotage par la performance.

3.3.1 Le pilotage budgétaire est complexe

Le pilotage budgétaire du programme 135 est complexe sur l'action 01. En effet, pour les territoires couverts par une délégation de compétences (cf. [annexe n° 8](#)), il faut prendre en compte les besoins des délégataires, La prise en compte de leurs besoins est assurée par les RBop qui répartissent les

enveloppes financières entre les délégataires à l'issue des procédures collectives concertées au sein du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), considéré par certains comme un vrai outil de pilotage et d'animation stratégique pour l'habitat et le logement. C'est bien dans ce cadre que s'effectue le rapprochement entre la stratégie de l'État et celle des délégataires et les objectifs fixés par le CRHH sont ensuite traduits dans les délégations de compétences.

Les UO interviennent non seulement pour relayer les enquêtes de la DHUP mais aussi pour suivre les taux de consommation des enveloppes ouvertes aux délégataires et le nombre de logements agréés rapportés aux objectifs des délégataires. Le suivi du respect des engagements pris par les délégataires peut être assuré lors de réunions de bilan annuels pilotées par eux-mêmes. Si les objectifs ne sont pas atteints, c'est dû à plusieurs facteurs qui peuvent parfois se conjuguer. En effet, si l'on peut rencontrer des délégataires qui surestiment leurs capacités de réalisation annuelles, y compris en fin de gestion, notamment parce qu'ils n'ont pas fait évoluer suffisamment leurs procédures internes, cela ne peut se résumer à cette seule cause. Ainsi, en 2018, du fait de l'absence de président, les délibérations du Fnap ont été prises avec retard. De plus, les procédures administratives de plus en plus complexes contribuent au ralentissement de la mise en œuvre des programmes de logement. Il en résulte, de manière récurrente, une sous-consommation des crédits.

En outre, **le fait qu'il existe deux Bop intervenant dans le domaine du financement social du logement/hébergement (135 et 177) suscite parfois des problèmes de coordination.** En effet, au moins dans certaines régions, il y a un problème d'articulation entre la Dreal et la DRJSCS. Il en résulte à la fois une difficulté à avoir une stratégie régionale et une sous-consommation des crédits dévolus à la politique d'humanisation.

Au niveau départemental, on rencontre aussi des difficultés liées à la non utilisation des outils nationaux par certains services. Il en est ainsi de l'application nationale Syplo²⁷ qui, faute d'être utilisée par certains services ayant développé localement d'autres outils, ne permet pas au responsable du Bop 177 d'avoir une vision exhaustive du nombre de personnes prioritaires pour l'accès à un logement social.

La question de l'animation de la politique d'humanisation et de sa mise en œuvre est donc clairement posée et il conviendrait de renforcer l'articulation entre les Dreal et les DRJSCS. **Sans doute, par conséquent, serait-il utile d'étudier comment le programme 135 pourrait mieux prendre en compte les préoccupations du responsable du programme 177.**

Enfin, il y a lieu de relever que le programme 135, qui était auparavant un programme particulièrement pilotable, avec des dépenses essentiellement discrétionnaires et des crédits du logement social fongibles est dorénavant un programme fortement contraint par des dépenses obligatoires (50 % des crédits à verser à l'Anah au titre du grand plan d'investissement (GPI), contentieux Dalo, etc.) ou par des dépenses liées aux fonds de concours du Fnap, donc avec peu de marges de redéploiement.

3.3.2 La démarche de performance n'est pas aboutie

Le cadre général de pilotage par la performance de la déclinaison opérationnelle du programme par les services déconcentrés en particulier, apparaît insuffisant. Il se limite en effet au dialogue de gestion annuel « RProg/RBop » dans le cadre duquel :

²⁷ Outil de gestion et de pilotage du contingent de logements sociaux réservés à l'État destiné aux publics très défavorisés et mal logés.

- le RProg donne des orientations stratégiques²⁸ par le truchement d'un document qui s'intitule « Engagements réciproques des RProg établi en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ». Ce document, qui fait l'objet d'allers et retours avec les RProg avant d'être approuvé, comporte des indicateurs et fixe des valeurs cibles à atteindre, mais **ce ne sont pas des déclinaisons des indicateurs de performance du Pap pour ce qui concerne le programme 135** ;
- le RBop renseigne un tableau d'indicateurs (sans retour vers ce dernier). Ce sont des indicateurs d'activité qui, à l'exception de l'un d'entre eux²⁹, ne sont pas des déclinaisons des indicateurs de performance du Pap et dont il faut noter qu'ils ne sont pas connus de tous les services, faute sans doute d'une diffusion systématique par la DGALN des Pap et des Rap. Ce sont néanmoins des indicateurs opérationnels utiles pour les services. En outre, les RBop ne connaissent pas leur contribution à la réalisation des objectifs nationaux.

L'ensemble donne aux services une impression de foisonnement et de manque de sélectivité des indicateurs. La mission relève par ailleurs que les indicateurs de performance du Pap ne sont d'ailleurs pas considérés comme des indicateurs de pilotage par les services de la DHUP mais plutôt comme des « éléments d'appréciation ».

La mise en place d'un cadre général de pilotage par la performance et d'un accompagnement pour la définition d'un cadre local est souhaité par les services. Il devrait permettre d'articuler concrètement les objectifs du Pap et les objectifs opérationnels des services et opérateurs et, dans le même temps, d'organiser la remontée d'informations pour alimenter ces indicateurs.

Recommandation 5. Décliner le cadre de performance du Pap en objectifs opérationnels spécifiques à chaque Bop et à chaque opérateur. Destinataire : DGALN/DHUP.

²⁸ Dans un calendrier qui n'est pas considéré comme optimal par les services : sollicitation des UO en juillet et diffusion des orientations en septembre-octobre.

²⁹ Taux de pénétration de la planification urbaine intercommunale.

4 La justification au premier euro (JPE)

4.1 Le cas des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales s'analysent comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* »³⁰ (cf. § 1.2.1 supra). Elles représentent environ 95 % du programme 135³¹. C'est dire l'importance qu'elles revêtent dans la mise en œuvre des politiques publiques portées par ce programme. Pour autant, elles ne sont pas assujetties à l'obligation de justifier la « dépense » au premier euro³². Cela s'explique par le fait que les dépenses fiscales ont une incidence au plus tôt l'année qui suit le fait générateur de la dépense et ne sont, en principe, pas maîtrisables à échéance infra annuelle. Toutefois, l'article 51 de la Lolf prévoit, d'une part, que les Pap doivent comporter une évaluation des dépenses fiscales et, d'autre part, qu'un « jaune » budgétaire intitulé « Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements » doit compléter cette information.

4.1.1 Les dépenses fiscales dans le Pap

Dans le Pap 2019, contrairement à ce que prévoit la Lolf³³, 31 % des dépenses fiscales ne sont pas chiffrées³⁴. Lorsqu'elles le sont, les coûts ont été estimés par la direction de la législation fiscale (DLF) et figurent dans le « bleu » budgétaire « Évaluation des voies et moyens, tome II » rédigé par la DLF avec le concours d'autres directions³⁵. Pour estimer leur fiabilité, les auditeurs ont retenu les dépenses fiscales dont le chiffrage est supérieur à 100 M€ en comparant, pour l'année 2017, les évaluations faites dans le cadre du Pap 2017 et celles figurant dans le Pap 2019 (cf. [annexe n° 17](#)). Ces dépenses représentent 80 % du total des dépenses fiscales.

Il en ressort que, pour un gros tiers des dépenses pour lesquelles un chiffrage est inscrit dans le Pap 2019³⁶, l'écart de prévision est supérieur à 10 % dont :

- deux dont l'écart est compris entre 10 et 20 % correspondant dans un cas à une surévaluation initiale de 410 M€ et dans l'autre à une sous-évaluation initiale de 180 M€ ;
- deux dont l'écart est compris entre 20 et 30 % correspondant à une surévaluation initiale de 45M € dans un cas et de 53 M€ dans l'autre ;
- un dont l'écart est de 83 % correspondant à une sous-évaluation initiale de la dépense de 108 M€.

Ces écarts montrent la difficulté qui s'attache à la réalisation de prévisions en matière fiscale. Au final, le chiffrage est évidemment fiable car il s'appuie principalement sur les données issues des liasses fiscales. En outre, s'agissant des bénéficiaires de ces dépenses fiscales, leur nombre n'est pas toujours indiqué³⁷. Par ailleurs, pour affiner certaines des prévisions, il serait nécessaire de disposer des

³⁰ Tome II évaluation des voies et moyens – PLF 2019.

³¹ Elles représentent 14 882 M€ (compte non tenu des dépenses fiscales pour lesquelles aucun chiffrage n'est communiqué) sur un total du programme y compris fonds de concours de 15 621 M€.

³² La JPE concerne les seuls crédits budgétaires.

³³ Article 51 de la Lolf déjà cité.

³⁴ 16 sur 51.

³⁵ Direction générale des finances publiques, direction générale du trésor, etc.

³⁶ 5 sur 15.

³⁷ Dans 31 cas sur 51 dépenses fiscales.

tranches d'imposition des bénéficiaires. Selon la direction de la législation fiscale, pour obtenir ces informations, il conviendrait d'instaurer des obligations déclaratives supplémentaires. Elles représenteraient un coût supplémentaire pour l'administration fiscale, feraient peser une charge supplémentaire sur les usagers bénéficiaires et rendraient le système fiscal plus complexe dans son ensemble. En outre, l'alourdissement des obligations déclaratives irait à l'encontre de toutes les mesures prises depuis plusieurs années visant à simplifier les modalités de déclaration de l'impôt pour répondre aux attentes de nos concitoyens.

4.1.2 L'évaluation des dépenses fiscales

S'agissant du rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, il a été annexé à la loi de finances de l'année 2019.

Ce document complète l'information donnée au Parlement sans toutefois constituer une véritable évaluation. Sur ce point, les auditeurs ne peuvent que souscrire au constat formulé par la Cour des comptes duquel il résulte que les « documents produits demeurent parfois difficilement intelligibles. Ils devraient présenter des informations complètes et actualisées, non seulement sur le chiffrage et la méthode employée, mais aussi sur les objectifs des mesures fiscales en matière de logement, leurs données constitutives et les méthodes utilisées pour évaluer leurs impacts attendus. Ces éléments sont nécessaires pour qu'une évaluation *ex post* puisse être réalisée³⁸ ».

Sur ce point également, la mission souscrit à la recommandation qui a été adressée par la Cour des comptes³⁹ à la DLF, à la DHUP ainsi qu'à la direction du budget.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques⁴⁰, les articles 29 et 136 de la loi de finances pour 2020 visent à accentuer l'effort de rationalisation des dépenses fiscales, notamment en établissant le bornage dans le temps de certaines d'entre elles afin d'en favoriser l'évaluation. Ce bornage dans le temps des dépenses fiscales a pour principal objectif de permettre au Gouvernement d'établir pour la période 2020-2023 un programme d'évaluation des dépenses fiscales, en assurant que ces évaluations interviennent en temps utile pour permettre au Parlement de se prononcer sur l'opportunité de proroger les dispositifs arrivant à échéance.

Enfin, la mission prend bonne note de la production conjointe par l'IGF et le CGEDD, à la demande de la DGALN, de deux rapports, l'un intitulé « Évaluation du prêt à taux zéro (PTZ) », octobre 2019 et l'autre intitulé « Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel », novembre 2019, et considère que ce type de démarche doit continuer sur d'autres dispositifs.

Recommandation 6. Poursuivre le processus de chiffrage des dépenses fiscales et, dans le cadre d'un plan pluriannuel, leur évaluation. Destinataire : DGALN/DHUP en liaison avec la DGFIP/DLF.

³⁸ Cour des comptes - La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement – Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale – Mars 2019.

³⁹ Améliorer la présentation des documents budgétaires annexés au PLF traitant de dépenses fiscales en faveur du logement pour les rendre plus lisibles, complets et à jour en précisant, notamment, les méthodologies de chiffrage utilisées et actualiser leurs contenus sur la base des évaluations qui auront été produites.

⁴⁰ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018.

4.2 Les fonds de concours

Les fonds de concours ne sont pas soumis à l'obligation de justification au premier euro dans les mêmes conditions que les crédits budgétaires. Selon la circulaire budgétaire de 2018⁴¹, le recours au financement par voie de fonds de concours doit être explicité en montrant comment il participe au financement de la politique publique. Il convient également d'indiquer la provenance des fonds de concours et leur caractère récurrent ou ponctuel.

Plusieurs fonds de concours sont rattachés au programme 135.

Les premiers d'entre eux sont rattachés à l'action 1. Il s'agit des concours attendus du Fnap et dont le montant était estimé à 453 M€ dans le Pap 2019 (cf. § 1.2.2 supra), soit 61,4 % de la somme totale qui est ensuite versée sous forme de crédits budgétaires. Outre une brève présentation dans la justification de l'action, l'objet, le fonctionnement et les ressources du Fnap sont détaillés dans la partie opérateurs. Les informations fournies résument bien ce qui est demandé.

Les autres fonds de concours sont rattachés à l'action 7. Il s'agit principalement de la contribution de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru). Là encore, les informations fournies sont suffisantes et proportionnées à l'enjeu budgétaire : la contribution attendue était de 53 320 €. Quant au second fonds de concours, son montant est certes modique⁴², mais il devrait néanmoins être justifié dans le Pap.

4.3 Les crédits budgétaires

Les crédits budgétaires font l'objet d'une JPE. Celle-ci doit permettre d'identifier les priorités budgétaires en les éclairant par des déterminants financiers. Le RProg doit expliquer ses choix de gestion et l'emploi par nature des crédits budgétaires qui en découleront. La JPE doit également être proportionnée aux enjeux budgétaires.

4.3.1 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses sont les suivantes :

Nature de la dépense	AE	CP
Action 1		
Service national d'enregistrement (SNE)	6 000 000	6 000 000
Action 2		
Frais de gestion des dispositifs d'accèsion à la propriété	3 994 162	3 994 162
Action 3		

⁴¹ Annexe 4 de la circulaire 1BLF-18.3339 du 27 juillet 2018 relative au projet de loi de finances 2019 et à l'élaboration des projets annuels de performance.

⁴² 10 000 €.

Travaux d'office en cas de carence du propriétaire	2 500 000	2 500 000
Action 4		
Contentieux de l'habitat	38 500 000	38 500 000
Contentieux de l'urbanisme	3 800 000	3 800 000
Qualité de la construction	4 700 000	4 700 000
Action 5		
Etudes centrales et locales	8 500 000	8 500 000
Communication	1 400 000	1 400 000
Formations nationales et interrégionales	1 000 000	1 000 000
Commissions de médiation pour la mise en œuvre du Dalo	6 100 000	6 100 000
Action 7		
Architectes et paysagistes conseils	1 200 000	1 200 000
Etudes locales urbanisme et aménagement	1 800 000	2 000 000
Accompagnement des collectivités dans l'élaboration des documents de planification	1 700 000	2 100 000
Pilotage du plan « villes durables	3 000 000	3 800 000
Démarches « ateliers des territoires »	1 000 000	1 200 000
PUCA	1 500 000	1 500 000
TOTAL	81 294 162	88 294 162

Si l'on excepte les dépenses de faible montant, pour lesquelles on peut considérer que la JPE peut seulement consister à en préciser l'emploi, pour les autres, décrire l'emploi des crédits sans justifier leur niveau est insuffisant (**exemple des 6 M€ du SNE non justifiés**) *a fortiori* **lorsque le montant inscrit en 2019 est nettement supérieur à celui de 2018** (rapport de 1 à 2 pour le contentieux de l'urbanisme et rapport de 1 à 3,5 pour les études centrales et locales). **S'agissant des frais de gestion des dispositifs d'accèsion à la propriété, aucune explication n'est fournie sur la manière dont ils sont calculés, pas plus que sur leurs modalités de répartition.**

Enfin, lorsque le besoin en CP est différent de celui des AE, aucune explication n'est apportée. Par ailleurs, aucune justification n'est donnée sur les écarts significatifs par rapport à l'exercice précédent.

4.3.2 Les dépenses d'investissement

Les dépenses sont les suivantes :

Nature de la dépense	AE	CP
Action 5		
Dépenses informatiques	5 900 000	5 900 000
TOTAL	5 900 000	5 900 000

Le détail donné est suffisant pour apprécier la nature réelle des dépenses qui seront engagées à ce titre (les applications concernées sont citées).

4.3.3 Les dépenses d'intervention

Les dépenses sont les suivantes :

Nature de la dépense	AE	CP
Action 1		
Accueil des gens du voyage	4 800 000	4 800 000
Action 3		
Diagnostics et contrôles après travaux	1 500 000	1 500 000
Hébergement ou relogement des occupants en cas de défaillance des propriétaires	500 000	500 000
Autres mesures en matière de lutte contre l'habitat indigne	3 700 000	6 600 000
Aide aux travaux pour les propriétaires très modestes	17 000 000	17 000 000
Action 4		
Rénovation thermique des logements privés	110 000 000	110 000 000
Observatoire des loyers	4 000 000	4 000 000

Action 7		
Financement des agences d'urbanismes	5 600 000	5 600 000
Politique d'aménagement de l'Etat	45 320 000	45 320 000
TOTAL	192 420 000	195 320 000

Les justifications qui sont apportées sont certes de nature à éclairer le Parlement sur l'emploi des crédits demandés et elles sont généralement bien documentées. Toutefois, la justification est perfectible et gagnerait à être améliorée sur plusieurs points pour être complète. Les constats sont les suivants :

- d'une manière générale, on observe, à de rares exceptions près, que lorsque les dispositifs d'intervention sont fondés sur des textes législatifs et/ou réglementaires, ceux-ci ne sont pas indiqués ;
- dans la majorité des cas, les déterminants physiques et financiers n'apparaissent pas. Il en est de même des coûts moyens unitaires ou des volumes de bénéficiaires. Dans tous les cas, il en résulte l'impossibilité de vérifier que les prévisions sont réalistes ;
- à l'instar du constat réalisé pour les crédits de fonctionnement, lorsque le besoin en CP est différent de celui en AE, aucune explication n'est fournie.

4.3.4 Les crédits alloués aux opérateurs

Parmi les quatre opérateurs, pour 2019, seule l'Anah bénéficie, exceptionnellement, de crédits budgétaires. Il s'agit de l'importante contribution de 110 M€ au titre de la rénovation thermique des logements privés (cf. § [1.2.3.1 supra](#)). On trouve également cette contribution dans la justification de l'action 4, qui porte la dépense.

La justification n'apporte pas suffisamment d'éléments chiffrés d'ensemble. Or, ceux-ci permettraient de mieux mettre en perspective cette contribution.

Recommandation 7. Justifier les montants de dépenses lorsque des écarts significatifs sont constatés par rapport à l'exercice précédent et bien préciser les raisons pour lesquelles le besoin en CP est différent de celui en AE lorsqu'il est substantiel. Destinataire : DGALN/DHUP.

Annexes

1 Note de commande



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

*Conseil général de l'environnement et du
développement durable*

Paris, le

31 DEC. 2019

La vice-présidente

Référence CGEDD n° 012681-01

Programme ministériel d'audit interne 2019

Note de commande : Audit du programme 135

1. Objet

Le comité ministériel d'audit interne du 14 décembre 2018 a décidé la réalisation par le CGEDD d'un audit portant sur le programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». Il s'agit d'un audit d'assurance.

2. Contexte

Le programme 135 regroupe les crédits relatifs au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement. Il comporte notamment les crédits d'aménagement et d'accompagnement des collectivités pour un développement durable des territoires, les crédits d'aides à la pierre, dont l'utilisation fait intervenir le fonds national des aides à la pierre (FNAP), pour la construction de logement sociaux, et les crédits d'aide à l'amélioration et à la rénovation énergétique des logements privés. Il représente 285 077 988 € (en autorisation d'engagement et en crédits de paiements) auxquels s'ajoutent 453 088 018 € en fonds de concours (loi de finances pour 2019).

Dans le projet annuel de performance annexé à la loi de finances pour 2019, le programme 135 est articulé autour de 6 axes auxquels correspondent 6 objectifs (déclinés en 10 indicateurs) :

- Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues et pour les demandeurs aux ressources les plus faibles ;
- Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations au travers de la mixité de l'offre ;
- Améliorer et adapter la qualité du parc privé ;
- Soutenir l'accession sociale à la propriété ;
- Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction ;
- Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires.

La mise en œuvre du programme 135, pilotée par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) est largement déconcentrée (DREAL, DOT). Elle s'appuie aussi sur plusieurs opérateurs (Agence nationale de l'habitat, Fonds national des aides à la pierre, Caisse de garantie du logement locatif social, Agence nationale de contrôle du logement social, etc.).

Le programme 135 a fait l'objet de deux audits réalisés par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en 2007 et 2011. En 2012-2013, il a fait l'objet d'une mission de conseil et d'expertise au profit de la DGALN dans la démarche de budget base zéro (BBZ) qu'il a engagée sur le programme 135 « développement et amélioration de l'offre de logement ». Il a également fait l'objet de plusieurs audits comptables, dont le récent audit portant sur le processus ordonnateur et comptable des subventions « aides à la pierre » du programme 135, action 1, hors délégations de compétence, mené en partenariat avec la direction générale des finances publiques (décembre 2017).

L'enjeu de l'audit de programme est surtout lié au contexte actuel, marqué par un chantier de transfert de compétences au profit des collectivités territoriales envisagé dans le cadre des chantiers de transformation de l'État.

...



CGEDD – Tour Séguin – 90255 La Défense cedex – tél. +33 (0)1 40 81 21 22 – www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

3. Objectifs de la mission

Cet audit de programme a pour objectifs de :

- s'assurer que le périmètre du programme 135 et sa décomposition en actions sont lisibles et cohérents ;
- s'assurer que le programme regroupe l'ensemble des moyens qui contribuent à ses objectifs, dans un contexte de stabilisation des effectifs au niveau départemental, niveau opérationnel d'exercice des missions ;
- s'assurer que le responsable de programme est en situation d'en exercer le pilotage et dispose à cet effet de tous les leviers d'action nécessaires ;
- s'assurer que les objectifs retenus reflètent une approche stratégique de la politique publique concernée à tous les niveaux territoriaux d'exercice, dans le long terme, qui tient compte des nécessaires évolutions en termes de concentration/décentralisation et de nouvelles méthodes de faire (ANCT etc...) ;
- s'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux d'autres documents stratégiques de l'État, ou d'autres acteurs ;
- évaluer le dispositif de mesure de la performance (pertinence, robustesse, justification...) ; pertinence des indicateurs de performances par rapport aux objectifs, adéquation des indicateurs à la mesure de la performance, fiabilité des étapes du processus d'élaboration des indicateurs, fiabilité des systèmes d'information concourant à la production des résultats des indicateurs, juste contribution du suivi de la performance à la qualité des résultats fournis par les indicateurs, qualité des commentaires sur les résultats ;
- s'assurer que les objectifs stratégiques du programme sont déclinés directement ou indirectement au niveau de chacun des acteurs opérationnels de manière cohérente ;
- examiner le schéma de déclinaison opérationnel du programme ainsi que sa pertinence ;
- s'assurer que le dialogue de gestion est organisé par le responsable de programme et concerne tous les acteurs ;
- s'assurer que les choix opérés, en ce qui concerne le niveau et l'étendue de justification retenus pour le programme (justification au premier euro), sont pertinents et fiables ;
- s'assurer que la justification synthétique par grands déterminants ou par grands projets est pertinente et fiable ;
- s'assurer que la justification au premier euro des dépenses (fonctionnement, investissement et intervention) et des crédits alloués aux opérateurs est pertinente et fiable.

4 Périmètre

Programme 135.
Administration centrale, services déconcentrés (y compris dans les relations avec les établissements publics).

5. Organisation

L'équipe de mission sera composée de 4 auditeurs. L'audit sera lancé en novembre 2018, pour une remise du rapport définitif le 31 mars 2020.

Pour la vice-présidente du CGEDD,
Le président de la section « Mobilités et transports »



Pierre-Alain ROCHE

2 Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 31 DEC. 2019

Note

à l'attention de

Madame Catherine Aubey-Berthelot,
Administratrice générale

Madame Nadine Bellurot,
Inspectrice générale de l'administration et du
développement durable

Référence CGEDD n° 012681-01

Monsieur Stéphane Coquelin,
Chargé de mission

Monsieur Gilles Perrin,
Inspecteur général de l'administration et du
développement durable

Le comité ministériel d'audit interne (CMAI) du 14 décembre 2018 a décidé le lancement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'un audit portant sur le programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ». Il s'agit d'un audit d'assurance. Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la section « Audits, inspections et vie des services ». Sa coordination est assurée par M. Gilles Perrin. La section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial » étant associée à cette mission, vous consulerez sa présidente aux étapes clés de sa réalisation. Elle est enregistrée sous le n° 012681-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

Vous voudrez bien arrêter les conclusions de cet audit avant le 30 avril 2020.

Pour la vice-présidente du CGEDD.
Le président de la section « Mobilités et transports »

Pierre-Alain ROCHE

Copies :

- M. le président et Mme la secrétaire générale de la section « Audits, inspections et vie des services »
- Mme la présidente et M. le secrétaire général de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial »
- MM. le coordonnateur et le secrétaire général de la MIGT de Rennes



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

3 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Adam	François	DHUP	Directeur	04/02/20
Alexandre	Thierry	Dreal Bretagne	Directeur adjoint	25/06/20
De Almeida	Fernando	Anah	Directeur des affaires financières et comptables	30/06/20
Aufan	Magali	DGALN	Sous-directrice des affaires générales (Sdag)	19/02 et 17/06/20
Azais	Rémi	SG/Daf	Adjoint au sous-directeur du budget et de la fiscalité	04/02/20
Baratin	Charlotte	DGFIP/DLF	Cheffe du bureau de la coordination	04/02/20
Bastok	Janique	DDCSPP d'Ille-et-Vilaine	Directrice	08/09/20
Bennett	Guillaume	Direction du budget	Adjoint au chef du bureau du logement, de la ville et des territoires	22/01/20
Bergé	Dominique	DDTM des Bouches du Rhône	Chef du service habitat	24/06/20
Bidou	Renaud	Drihl	Chef du bureau du logement social	02/07/20
Borgalli-Lasne	Ghislaine	DDCS de la Manche	Directrice	25/06/20
Bouchaud	Tanguy	SG/Spes	Sous-directeur PPSTE	08/07/20
Bras	Lionel	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Chef du service espace, habitat et cadre de vie	24/06/20
Bresson	Laurent	DGALN/DHUP	Sous-directeur des politiques de l'habitat (PH)	26/06/20
Burckel	Denis	CGLLS	Directeur général	03/07/20
Carbuccia	Henri	DDDJSCS des Bouches du Rhône	Adjoint au directeur	29/06/20
Catz	Sébastien	DGFIP/DLF	Chef du bureau du chiffrage	04/02/20
Césari-Jordani	Laetitia	MCTRCT	Conseillère budgétaire au cabinet du MTRCR	12/03/20
Chérel	Nicolas	Ministère chargée de la ville	Conseiller budgétaire, finances au ministère chargée de la ville	12/03/20
Couval	Jérôme	UTHL de Paris	Chef du bureau du développement de l'offre, du logement social et de la rénovation urbaine	01/07/20

Coupaye	Anne-Marie	DGALN/DHUP	Adjointe au chef du bureau du budget du logement et de l'aménagement (FE2)	19/06/20
Denis	Isabelle	DDTM de la Manche	Cheffe du service habitat, construction, ville	25/06/20
D'Issernio	Jean-Philippe	DDTM des Bouches-du-Rhône	Directeur	24/06/20
Donnio	Hélène	DGALN/DHUP	Adjointe au chef du bureau PH3	26/06/20
Douchet	Stéphane	Dreal Normandie	Chef du Seclad	03/07/20
Dupuy-Lyon	Stéphanie	DGALN	Directrice générale	04/02/20
Esnault	Frédéric	Drihl	Chef du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement	02/07/20
Flahaut	Stéphane	DGALN/DHUP	Adjoint au sous-directeur PH	26/06/20
Fouquereau	Rosaline	SG/Daf	Cheffe du bureau de la synthèse budgétaire	04/02/20
Franc	Pierre	Dreal Paca	Chef du service énergie, logement	24 et 26/06/20
De Franclieu	Louis	DGALN/DHUP	Chef du bureau FE2	19/06/20
Frèrejacques	Grégoire	Anah	Directeur général adjoint	30/06/20
Fronteau	Marie-Laure	UTHL de Paris	Cheffe du service habitat et rénovation urbaine	01/07/20
Girault	Sabine	DDCSPP d'Ille-et-Vilaine	Directrice adjointe	08/09/20
Guionneau	Patrick	UTHL de Paris	Directeur	01/07/20
Haiat	Régis	DGALN/DHUP	Chef du bureau PH1	26/06/20
Hamon	Marie-Elisabeth	DGCS	Responsable du budget du programme 177 au bureau budgets et performance	06/03/20
Hanna	Pierre	DDDJSCS des Bouches du Rhône	Chef du pôle logement, prévention des expulsions	29/06/20
Israelian	Alexandre	DGCS	Chef du bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement	06/03/20
Invernizzi	Franck	Dreal Normandie	Secrétaire général	03/07/20
Jacobsoone	Alain	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Directeur	24/06/20
Jarraud	Philippe	CBCM	Chef du département du contrôle budgétaire au CBCM	29/01/20
Javerzat	Bruno	DDTM des Bouches du Rhône	Adjoint au chef du service habitat	24/06/20

Kulinicz	Karl	DDTM de la Manche	Directeur adjoint	25/06/20
De Lanversin	Emmanuel	DHUP	Adjoint au directeur	04/02/20
Lefèvre	Pascal	Direction du budget	Chef du bureau du logement, de la ville et des territoires	22/01/20
Lefrançois	Sylvie	DDCS de la Manche	Cheffe du pôle politiques sociales	25/06/20
Leroux	Éric	CGLLS	Responsable budgétaire	03/07/20
Levassort	Fabrice	Dreal Paca	Directeur adjoint	24 et 26/06/20
Macé	Florence	DGALN	Adjointe au sous-directeur de la performance au Sdag	19/02/20
Maillet	Pierre	DGALN	Chef du bureau des emplois et des	19/02/20
Martial	François	Dreal Paca	Chef de la mission d'appui au pilotage régional	24 et 26/06/20
Martin-Chelet	Marion	DDTM d'Ille-et-Vilaine	Cheffe du pôle habitat logement	24/06/20
Mongin	Auriane	DDCSPP d'Ille-et-Vilaine	Cheffe du service des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions	08/09/20
Morzelle	Olivier	Dreal Normandie	Directeur	03/07/20
Motard	Christine	DGALN	Cheffe du bureau de la comptabilité et des marchés au Sdag	17/06/20
Mouchiroud	Bernadette	DGALN/DHUP	Chargée du suivi et du contrôle budgétaire au bureau FE2	18/02 et 18/06/20
Orefici	Christine	DGALN/DHUP	Cheffe du bureau PH2	26/06/20
Paisant-Beasse	Anicette	Dreal Bretagne	Cheffe du service climat, énergie, aménagement, logement	25/06/20
Pannier	Frédéric	CGLLS	Directeur financier et agent comptable	03/07/20
Peduto	Karine	DDTM des Bouches du Rhône	Gestionnaire financière	24/06/20
Perest	Clémentine	Drihl	Directrice adjointe	02/07/20
Perruchot	Marielle	Dreal Bretagne	Cheffe de la mission de l'animation et du pilotage régional	25/06/20
Pestel	François	Dreal Normandie	Chef du BLC au Seclad	03/07/20
Phelep	Arnaud	CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel	29/01/20

Piel	Sylvie	CBCM	Adjointe au chef du département du contrôle budgétaire au CBCM	29/01/20
Raquin	Cécile	MCTRCT	Directrice du cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	12/03/20
Réa	Geneviève	DDDJSCS des Bouches du Rhône	Chargée de mission BOP 135, gens du voyage, PDALPD, commission de conciliation	29/06/20
Reverchon	Sylvain	SG/Spes	Chef de service adjoint	08/07/20
Revest	Thu-Hang	UTHL de Paris	Cheffe de la mission du PDALPD et ASL	01/07/20
Reynaud	Stéphane	UTHL de Paris	Chef du service logement	01/07/20
Salaün	Yves	Dreal Normandie	Directeur adjoint	03/07/20
Ser-Istin	Julie	DGALN/DHUP	Cheffe du bureau PH4	26/06/20
Tourasse	Corinne	Dreal Paca	Directrice	24 et 26/06/20
Twardosz	Ludovic	DGALN/DHUP	Adjoint au chef du bureau PH4	26/06/20
Valot	Alexandre	SG/Daf	Adjoint au Daf	04/02/20
Waerniers	Francis	SG/Daf	Adjoint au chef du département de la politique et de la conformité financière	04/02/20

4 Organigramme de la DGALN

COM Mission communication p.i. Floriane POUZOL - Tél. 01.40.81.91.04	DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE (DGALN) Directrice générale : Stéphanie DUPUY-LYON - Tél 01.40.81.30.84 Adjoint : Brice HUET - 01.40.81.91.33 Directrice de cabinet : Perrine TOURNADE - Tél. 01.40.81.95.96 Conseillère transformation : Annelise CASTRES SAINT MARTIN - Tél 01.40.81.24.70 Conseiller information géographique : Pascal LORY - Tél. 01.40.81.24.70 Conseillère : Véronique PERRIER - Tél. 01.40.81.91.53 Conseiller transformation numérique : Guillaume LEVIEUX - Tél 01.40.81.98.95	SAGP Service des affaires générales et de la performance N...	
MPB Mission plan bâtiment durable N... - Tél. 01.40.81.91.19		SDAG Sous-direction des affaires générales Magali AUFAN - Tél. 01.40.81.98.43	SDP Sous-direction de la performance Jean-Charles POIREL, S-Dir. - Tél. 01.40.81.83.93 Pierre STEFANIZZI, Adjoint - Tél. 01.40.81.15.40
CIPREB Coordination interministérielle du plan de rénovation énergétique des bâtiments Anne-Lise DELORON - Tél. 01.40.81.33.05		BRH Bureau des ressources humaines Carole MORAND Tél. 01.40.81.90.47	BF Bureau de la formation Laurence BOUVET Tél. 01.40.81.94.83
PUCA Plan urbanisme construction architecture Hélène PESKINE - Tél. 01.40.81.91.19		PMG Pôle des moyens généraux Sakthi CAMALACANNANE Tél. 01.40.81.10.09	BAFS Bureau des affaires financières et de la synthèse Omar MOKEDDEM Tél. 01.40.81.18.93
DIAG Revue diagonal Virginie BATHELLIER - Tél. 01.40.81.11.95		BCPR Bureau du courrier parlementaire Jean-Pascal BEAUFILS Tél. 01.40.81.95.97	BEC Bureau des emplois et des compétences Pierre MAILLET Tél. 01.40.81.94.82
		BCSI Bureau de la coordination des systèmes d'information Nicolas MARCHAND Tél. 04.40.81.15.72	
		BCM Bureau de la comptabilité et des marchés Christine MOTARD Tél. 01.40.81.93.67	

Mise à jour le 2 novembre 2020

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) Directeur : François ADAM - Tél. 01.40.81.30.71 Adjoint au directeur : Emmanuel de LANVERSIN - Tél. 01.40.81.90.27 Adjointe au directeur : Amélie RENAUD - Tél. 01.40.81.90.12 Cheffe de cabinet : Chloé MATHIEU - Tél. 01.40.81.91.03 Chargé de mission : Fabrice MORMIN - Tél. 01.40.81.91.89						Yves-Laurent SAPOVAL, Expert de haut niveau - Tél. 01.40.81.15.41 Marie-Christine ROGER, CdM Outre-Mer - Tél. 01.40.81.92.99 Michèle PHELEP, CdM animation territoriale - Tél. 01.40.81.37.51 Sabine BAILLARGUET, CdP PPA-GOU - Tél. 01.40.81.91.65 Henry CIESIELSKI CdP lutte contre la vacance de logements - Tél. 01.40.81.91.10 Philippe GRALL, CdP foncier privé - Tél. 01.40.81.91.39 Jean GUINARD, CdP foncier public - Tél. 01.40.81.91.43 Yves RAUCH, CdP logi étudiants et jeunes actifs - Tél. 01.40.81.90.56 Arthur HATCHUEL, CdP Dossier facile - Tél. 01.40.81.12.97						Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) Directeur : Olivier THIBAUT - Tél. 01.40.81.35.27 Adjointe au directeur : Sophie-Dorothée DURON - Tél. 01.40.81.31.98 Adjointe au directeur : Marie-Laure METAYER - Tél. 01.40.81.36.85 Cheffe de cabinet : Frédérique LECOQ - Tél. 01.40.81.35.24						M Mission de la coordination européenne et internationale Stéphanie SCHAAN Tél. 01.40.81.95.45	
FE Sous-direction de la politique de l'habitat Emmanuel ROUSSELOT, S-Dir Tél. 01.40.81.92.69 Arnaud MATHIEU, Adjt Tél. 01.40.81.33.11 Benoît AMEYÉ, Adjt Tél. 01.40.81.97.14 Mathieu PRZYBYLSKI, Adjt Tél. 01.40.81.91.16	PH Sous-direction des politiques de l'habitat Laurent BRESSON, S-Dir Tél. 01.40.81.11.49 Stéphane FLAHAUT, Adjt Tél. 01.40.81.95.17 Sandie MICHELIS, Adjte Tél. 01.40.81.94.78	LO Sous-direction de la législation de l'habitat et des organismes constructeurs Luc-André JAKEL-TRUER, S-Dir Tél. 01.40.81.94.46 Alexandre TREMOLIERE, Adjt Tél. 01.40.81.94.09 N..., Adjt(e) Tél. 01.40.81.94.97	QC Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction Emmanuel ACCHIARDI, S-Dir Tél. 01.40.81.93.03 Richard DANJOU, Adjt Tél. 01.40.81.92.47 Mickaël THIERY, Adjt Tél. 01.40.81.90.64	QV Sous-direction de la qualité du cadre de vie Vincent MONTREUX, S-Dir Tél. 01.40.81.94.19 Patrick BRIE, Adjt Tél. 01.40.81.70.24 Nalla BOUKHELOUA, Adjte Tél. 01.40.81.94.86	AD Sous-direction de l'aménagement durable Jean-Baptiste BUTLEN, S-Dir Tél. 01.40.81.99.93 Christophe SUCHÉL, Adjt Tél. 01.40.81.70.24 Magali PINON-LECONTE, Adjte Tél. 01.40.81.91.86	ATAP Sous-direction de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de protection et de restauration des écosystèmes Florence CLERMONT-BROUILLET S-Dir - Tél. 01.40.81.67.30 Julie PERCELAY, Adjte Tél. 01.40.81.95.77 N..., Adjt(e) Tél. 01.40.81.93.10	EARM Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques Amélie COANTIC, S-Dir Tél. 01.40.81.34.47 Guglielmina OLIVEROS-TORO Adjte - Tél. 01.40.81.22.23 Laure SOULIAC, Adjte Tél. 01.40.81.10.04	ET Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres Matthieu PAPOUIN, S-Dir Tél. 01.40.81.29.55 Caroline VENDRYES, Adjte - Tél. 01.40.81.39.86 Olivier DEBAERE, Adjt Tél. 01.40.81.89.96	ELM Sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins Fabienne RICARD, S-Dir Tél. 01.40.81.32.14 Rami MEJCAZE, Adjt Tél. 01.40.81.32.17										
FE1 Bureau des aides financières N... Tél. 01.40.81.91.37	PH1 Bureau des politiques sociales du logement Régis HAIAT Tél. 01.40.81.90.06	LO1 Bureau du droit immobilier et de l'habitat Siham BELAID Tél. 01.40.81.95.84	QC1 Bureau de la qualité technique et de la réglementation technique de la construction Quentin DESLOT Tél. 01.40.81.93.35	QV1 Bureau des sites et espaces protégés Eléa WERMELINGER Tél. 01.40.81.32.62	AD1 Bureau des stratégies territoriales Monica-Isabel DIAZ Tél. 01.40.81.98.31	ATAP1 Bureau de la synthèse et de la coordination des politiques de protection et de restauration des écosystèmes Bénédicte GUERY Tél. 01.40.81.71.27	EARM1 Bureau de la politique de l'eau Anaïs BAILLY Tél. 01.40.81.32.94	ET1 Bureau de la politique de la biodiversité Benoît BERGEGERE Tél. 01.40.81.31.50	ELM1 Bureau de la politique des écosystèmes marins Emilie PLEYBER Tél. 01.40.81.67.57										
FE2 Bureau du budget du logement et de l'aménagement Amélie PINEL Tél. 01.40.81.93.62	PH2 Bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain Christine OREFICI Tél. 01.40.81.94.16	LO2 Bureau des rapports locaux Jean-Christophe MARCHAL Tél. 01.40.81.92.37	QC2 Bureau de la performance environnementale du bâtiment et de l'animation territoriale David DELCROS Tél. 01.40.81.93.66	QV2 Bureau des paysages et de la publicité Dorine LAVILLE Tél. 01.40.81.91.70	AD2 Bureau des grandes opérations d'urbanisme Eric CORBEL Tél. 01.40.81.76.05	ATAP2 Bureau de tutelle de l'Office français pour la biodiversité et des agences de l'eau Bénédicte VERGOBBI Tél. 01.40.81.92.74	EARM2 Bureau de la politique des ressources minérales non énergétiques Jean-François GAILLAUD Tél. 01.40.81.13.24	ET2 Bureau des espaces protégés Benoît ARCHAMBAULT Tél. 01.40.81.29.98	ELM2 Bureau de la gestion des espaces maritimes et littoraux Arthur DE CAMBIAIRE Tél. 01.40.81.71.93										
FE3 Bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement Sylvain BERGAMINI Tél. 01.40.81.98.72	PH3 Bureau du parc privé Denis SOLINA Tél. 01.40.81.96.71	LO3 Bureau de la réglementation des organismes constructeurs François-Xavier CHOPIN Tél. 01.40.81.99.81	QC3 Bureau des acteurs, des produits et de l'innovation dans la construction Emilie MAYSONNAVE Tél. 01.40.81.92.61	QV3 Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie Emilie BONNET-DERIVIERE Tél. 01.40.81.94.08	AD3 Bureau des politiques foncières Ghislaine BORDES Tél. 01.40.81.15.79	ATAP3 Bureau de la législation de l'eau et de l'appui juridique Caroline LAVALLEE Tél. 01.40.81.14.31	EARM3 Bureau de la ressource en eau, des milieux aquatiques et de la pêche en eau douce Claire-Cécile GARNIER Tél. 01.40.81.30.77	ET3 Bureau de la chasse, de la faune et de la flore sauvages Mireille CELDRAN Tél. 01.40.81.35.36	ELM3 Bureau de l'évaluation et de la protection des milieux marins Isabelle TERRIER Tél. 01.40.81.32.11										
FE4 Bureau des aides personnelles au logement Nolwen SARIAN Tél. 01.40.81.90.49	PH4 Bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat Julie SER-ISTIN Tél. 01.40.81.99.18	LO4 Bureau du suivi des organismes constructeurs Charlotte COUTON Tél. 01.40.81.99.30	QC4 Bureau de la réhabilitation du parc, des évaluations économiques et de l'outre-mer Yannick PACHE Tél. 01.40.81.92.97	QV4 Bureau de la législation de l'urbanisme Caroline SAUZE Tél. 01.40.81.74.88	AD4 Bureau de l'aménagement opérationnel durable Thomas ZAMANSKY Tél. 01.40.81.74.44	ATAP4 Bureau de l'animation territoriale et de la police de l'eau et de la nature Véronique LE COZ Tél. 01.40.81.31.41	EARM4 Bureau de la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles Emmanuel MORICE Tél. 01.40.81.34.41	ET4 Bureau de l'encadrement des impacts sur la biodiversité Catherine CUMUNEL Tél. 01.40.81.30.29											
FE5 Bureau des études économiques N... Tél. 01.40.81.84.45	92055 La Défense cedex Téléphone : 01.40.81.21.22			QV5 Bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée Fabrice PEIGNEY Tél. 01.40.81.95.41	AD5 Bureau des opérations d'aménagement Jean-Marie QUEMENER Tél. 01.40.81.37.23	ATAP5 Bureau de la politique de l'eau et de l'agriculture Emmanuel STEINMANN Tél. 01.40.81.34.26	EARM5 Bureau qualité de l'eau et agriculture Emmanuel STEINMANN Tél. 01.40.81.34.26	ET5 Bureau des outils territoriaux de la biodiversité Blandine MEUNIER Tél. 01.40.81.30.50											

5 Matrice des risques résiduels

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
THÈME 1 : LA CONCEPTION, LA STRUCTURATION ET L'ORGANISATION GÉNÉRALE DU PROGRAMME								
Objectif 1 : s'assurer que le périmètre du programme et sa décomposition en actions sont lisibles et cohérents								
1	<i>Périmètre manquant de clarté et de cohérence</i>	Fort	<p>Le programme 135 a des finalités claires par rapport aux autres programmes de la mission dans laquelle il s'inscrit.</p> <p>Les périmètres respectifs des programmes associés sont clairs et lisibles.</p> <p>Il existe un dispositif de coordination avec les autres programmes qui contribuent à la même politique.</p> <p>Le sujet des fonctions supports est clairement traité.</p>	DGALN	<p>Analyse comparative des Pap des autres programmes de la mission.</p> <p>Analyse comparative des périmètres des programmes associés.</p> <p>Examen des modalités de coordination qui ont été mises en place et de leur effectivité.</p> <p>Examen des conditions dans lesquelles les fonctions support sont traitées et notamment examiner les liens avec le programme 217 (chartes de gestion ministérielles de programme, délégations de gestion, AMO, etc.).</p>	<p>Stabilité du P 135 centré sur les aides à la pierre, complémentaires des aides personnelles au logement (P 109) et des aides à l'hébergement (P 177). En revanche, la présence des autres programmes de la mission est plus volatile, compte tenu des changements très fréquents de périmètres ministériels.</p> <p>Bien identifiés par les acteurs, même si des questions de « concurrence budgétaire » pour le financement des mêmes actions peuvent se poser. Depuis 2019, importance nouvelle d'un programme non associé, le 174, pour le financement de l'Anah.</p> <p>Quelques réunions, en tant que de besoin.</p> <p>Cf. le rapport sur le P 217.</p>	Moyen	<p>Veiller à faire apparaître, dans le Pap, les interactions avec les autres programmes concourant au financement des mêmes actions.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Si des services polyvalents participent à ce programme, leurs moyens de fonctionnement sont répartis de façon logique entre les programmes de politique auxquels ils participent ou sont regroupés dans un programme spécifique.</p> <p>La problématique de l'articulation programme / organisation a été identifiée.</p> <p>Des changements d'organisation ont été effectués ou sont en cours pour assurer la cohérence de la gestion du programme.</p> <p>Les services chargés de la mise en œuvre du programme peuvent être identifiés de façon exhaustive et claire au sein de l'organigramme existant.</p>		<p>Examen de la logique et des modalités de répartition des moyens de fonctionnement des services polyvalents participant à la mise en œuvre du programme 135.</p> <p>Examen de l'articulation programme/organisation notamment via l'existence de démarches contractuelles (du type de contrat de service par ex) entre le RProg et les services concourant à l'exécution du programme 135.</p> <p>Examen de cohérence de gestion des changements organisationnels récents ou en préparation notamment dans le cadre de l'exercice « Action Publique 2022 ».</p> <p>Confrontation de l'organigramme et du schéma de déclinaison opérationnelle du programme.</p>	<p>Question moins importante que celle des opérateurs (Anah, CGLLS) dont le poids relatif s'est très fortement accru.</p> <p>Mouvement de débudgétisation et création du Fnap induisent des modalités d'organisation spécifiques, avec d'autres acteurs que les services déconcentrés ou même les opérateurs : collectivités territoriales, monde HLM, Action Logement.</p> <p>La complexité de ce programme conduit à une multiplicité d'interlocuteurs sur les mêmes sujets. La répartition des rôles est complexe mais bien appréhendée par les acteurs.</p> <p>Documentation existante, contacts bien identifiés.</p>		<p>Renforcer l'information du Parlement et annexant au projet de loi de finances (PLF) à moins le dernier compte du Fnap et les prévisions pour l'année suivante ainsi que la répartition régionale des aides à la pierre, les bilans de conventions avec Action Logement voire éventuellement, l'effort national en faveur du logement (ENL).</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
2	<i>Découpage en actions manquant de clarté et de cohérence</i>	Fort	<p>Les actions définies dans le cadre du programme en font une déclinaison cohérente, intégrant bien ses finalités et ses leviers d'action.</p> <p>Les actions définies dans le cadre du programme intègrent de façon logique et cohérente toutes les activités des services œuvrant aux finalités de ce programme.</p>	DGALN	<p>Examen de cohérence du contenu des actions (dans le sens de la nomenclature par destination) avec les finalités du programme.</p> <p>Contrôle de cohérence et de logique via le croisement du contenu des actions avec les textes constitutifs des services concourant à la réalisation du programme.</p>	<p>Actions bien identifiées mais leur contenu a profondément évolué depuis dix ans.</p> <p>Les documents budgétaires associés au programme 135 ne reflètent qu'une petite partie des crédits consacrés à la politique du logement et il est très difficile d'évaluer les sommes consacrées chaque année aux aides à la pierre, compte tenu de la multiplicité des acteurs.</p>	Moyen	Réviser les différentes actions et refondre la présentation de leur contenu, en cohérence avec les priorités actuelles du programme.
3	<i>Cadre d'exécution complexe, manquant de clarté ou de cohérence avec le découpage en actions</i>	Fort	<p>Il existe une documentation claire définissant les niveaux d'exécution (en sous-actions, en activités) et précisant les règles d'imputation des dépenses sur les différents axes du référentiel (Chorus) permettant d'en connaître la destination (ex. guide d'imputation).</p> <p>Le niveau d'exécution retenu est porteur d'enjeux significatifs en termes de pilotage du programme.</p> <p>Le niveau d'exécution est conçu de manière à permettre aux services gestionnaires d'imputer les dépenses sans risque d'erreur ou de confusion.</p>	DGALN, Daf et services	<p>Vérification de la clarté et de la précision de la documentation du programme relative aux niveaux d'exécution et aux règles d'imputation.</p> <p>Vérification de l'adéquation du niveau d'exécution aux enjeux significatifs en termes de pilotage du programme.</p> <p>Examen de l'adéquation du niveau d'exécution à la qualité de l'imputation des dépenses (fiabilité, clarté) et interrogation des services.</p>	Existence d'une charte de gestion, destinée à sécuriser les imputations et jugée utile par les services.	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
Objectif 2 : s'assurer que le programme regroupe l'ensemble des moyens qui contribuent à ses objectifs								
4	<i>Nature des fonctions assumées par les structures et leur personnel en décalage avec le contenu du programme et des actions auxquels ils sont censés contribuer</i>	Fort	<p>Les champs de compétences des acteurs du programme (administration centrale, services déconcentrés, établissements publics et autres organismes) sont définis en cohérence avec le contenu du programme et des actions dans lesquelles ils s'inscrivent.</p> <p>Les ressources humaines affectées au programme assument bien des fonctions qui en relèvent effectivement.</p> <p>Les normes juridiques produites par les services participant au programme s'inscrivent dans le cadre des actions du programme.</p> <p>Les crédits inscrits dans le programme correspondent aux actions qui le constituent.</p>	DGALN et services	<p>Examen de la cohérence des compétences de la chaîne des acteurs concourant à la réalisation du programme avec le contenu du programme.</p> <p>Examen de l'effectivité de l'affectation des ressources humaines au programme 135 (relevé de temps par ex).</p> <p>Examen de cohérence des normes juridiques produites par les services et des actions du programme.</p> <p>Vérification de la correspondance budgétaire aux actions du programme.</p>	<p>Multiplicité d'acteurs (opérateurs, structures privées, fonds avec ou sans personnalité morale). Double écran : délégations de compétence aux départements et EPCI, importance relative des opérateurs.</p> <p>Les services utilisent une application de suivi de l'activité (Salsa).</p> <p>Néant</p> <p>Imputation 2019 des crédits budgétaires de l'Anah. (110 M€) sur une autre action que l'action 1 non clairement justifiée.</p>	Moyen	<p>Renforcer l'information du Parlement. Annexer les comptes du Fnap, intégrer la répartition régionale, éventuellement présenter « l'effort national en faveur du logement » (ENL).</p> <p>Renvoi à la proposition sur le « toilettage » des actions et la clarification nécessaire sur la répartition entre le P 135 et le P 174.</p>
5	<i>Les dépenses de personnel ne peuvent être clairement imputées aux actions du programme</i>	Moyen	<p>La documentation de gestion du programme prévoit expressément les règles d'imputation des dépenses de personnel aux actions.</p> <p>Ces règles d'imputation sont claires.</p> <p>Les difficultés spécifiques d'application des règles d'imputation dans le cadre du</p>	DGALN et services	<p>Vérification de l'explicitation dans la documentation de gestion du programme des règles d'imputation des personnels aux actions du programme.</p> <p>Vérification de la clarté des règles d'imputation.</p> <p>Interrogation des services sur le traitement des difficultés d'imputation.</p>	<p>Cf. Rapport sur le P 217 (les effectifs et la masse salariale sont portés par le programme 217 ce qui est contraire à la Lolf (article 7).</p> <p>Pas de difficulté particulière.</p> <p>Pas de difficulté particulière.</p>	Fort	La mission d'audit du P 217 a recommandé le rétablissement d'un programme d'appui et de pilotage pour la mission Cohésion des territoires.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>programme ont été identifiées et traitées.</p> <p>Lorsque des agents rattachés au programme contribuent à plusieurs de ses actions, un dispositif de mesure du temps des agents (par exemple une enquête-temps) est en place pour ventiler directement les crédits de rémunération correspondant sur les différentes actions concernées.</p>		Analyse du dispositif ministériel de comptabilisation des temps (Salsa).	Non utilisé en Ile-de-France, ni par la DDCS mais utilisé dans les autres services audités.		
6	<i>Les fonctions supports au bénéfice direct du programme non correctement traitées</i>	Moyen	<p>L'organisation retenue par le responsable du programme pour la gestion de ses crédits (gestion directe ou gestion confiée à un service fonctionnel extérieur au programme) est clairement définie.</p> <p>Lorsque les fonctions supports sont rattachées à un programme spécifique de fonctions supports, leur périmètre est bien délimité et identifiable au sein des fonctions communes à plusieurs programmes.</p> <p>Lorsqu'une évolution du périmètre du programme support (réduction progressive...) est opérée, ses conséquences sont décrites.</p> <p>Les objectifs du programme</p>	DGALN et Daf	<p>Analyse du schéma d'organisation financière (Sof).</p> <p>Vérification que le périmètre des fonctions supports nécessaires à la réalisation du programme 135 est bien délimité et identifiable.</p> <p>Examen de l'évolution des crédits dévolus aux fonctions supports et du dialogue de gestion entre les RBop gestionnaires des crédits des fonctions supports et les RBop du programme 135.</p> <p>Analyse du dialogue de</p>	<p>Pas de remarque particulière, le schéma est clair.</p> <p>Pas de remarque particulière.</p> <p>Cf. Programme 217.</p> <p>Dialogue effectif.</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			217 sont discutés avec le responsable du programme 135.		gestion entre le SG et la DGALN.			
7	<i>Les éventuels services polyvalents ne sont pas correctement retracés</i>	Moyen	<p>Ces services mettent en œuvre de façon effective plusieurs politiques faisant l'objet de programmes distincts</p> <p>Au sein de ces services, le degré de polyvalence effective des personnels est réel.</p> <p>Lorsque tout ou partie des personnels sont spécialisés, leur répartition entre les différents programmes concernés n'entraîne pas, compte tenu de la taille de chaque service, des rigidités en gestion.</p> <p>La répartition des responsabilités sur la gestion des services polyvalents est actée entre les responsables de programmes de politique pour lesquels ces services œuvrent et le responsable du programme de pilotage et d'appui.</p>	DGALN et services	<p>Vérification du degré de polyvalence des personnels.</p> <p>Analyse des modalités régissant les mobilités au sein des services.</p> <p>Analyse du processus de dialogue de gestion entre le SG et la DGALN.</p> <p>Vérification de l'existence de démarches de type « contrats de service ».</p>	<p>Services plus spécialisés que polyvalents pour certains (Drihl) .</p> <p>Mobilités possibles sous réserve du respect des cibles fixés aux services.</p> <p>Élaboration d'un document intitulé « Engagements réciproques »</p>	Faible	
Objectif 3 : s'assurer que le responsable du programme est en situation d'en exercer le pilotage								
8	<i>Le pilotage du programme ne repose pas sur une gouvernance adaptée</i>	Fort	Le mode de gouvernance du programme fait l'objet d'une définition précise dans la charte de gestion ministérielle des programmes, dans la charte de gestion propre au programme ou dans tout	DGALN et Daf	Examen de la charte de gestion du programme 135 et vérification de l'effectivité de la mise en œuvre du mode de gouvernance tel que défini.	Charte de gestion en place et jugée utile par les services.	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>autre document de même nature. Le mode de gouvernance tel que défini est effectivement mis en œuvre.</p> <p>Les rôles des différents acteurs sont définis : ministre, services de l'administration centrale, préfets de région et de département, services déconcentrés (régionaux et départementaux), opérateurs (établissements publics ou autres) et le cas échéant, collectivités territoriales et organismes de droit privé (associations) participant au programme.</p> <p>Le dispositif fondé sur le décret n° 2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales et le mode de gouvernance du programme sont en cohérence.</p>		<p>Examen des modalités de pilotage du programme et de la description des différents acteurs et de leur rôle.</p> <p>Examen de la lettre de mission du responsable de programme (et/ou de sa lettre d'objectif) et de sa cohérence avec le mode de gouvernance du programme.</p>	<p>Fort complexité des relations entre acteurs mais une grande maîtrise par les acteurs, notamment dans les services déconcentrés, qui ont, finalement, une vision plus globale.</p> <p>Rôle des différents acteurs défini dans la charte de gestion.</p> <p>La lettre de mission n'a pu être obtenue par les auditeurs.</p>		
9	<i>Les liens (relations hiérarchiques, fonctionnelles, contractuelles, de tutelle...) et leur articulation au sein de la chaîne</i>	Moyen	La chaîne de responsabilités du programme est décrite de façon claire et exhaustive : responsable du programme, responsables de Bop, d'UO, acteurs divers du programme, responsable d'un programme de service polyvalent concourant aux fonctions supports du programme.	DGALN et services	Analyse de la charte de gestion du programme et des Sof pour vérifier la clarté et l'exhaustivité de la description de la chaîne des responsabilités.	Cf. point précédent.	Moyen	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>de responsabilités ne sont pas claires</i>		Le degré de déconcentration ou de sous-traitance du programme à des opérateurs externes publics ou privés est en cohérence avec la chaîne de responsabilité ; celle-ci est complètement identifiée. Dans le cas où le programme est mis en œuvre, en partie, par des acteurs qui ne se situent pas dans la chaîne hiérarchique, le cadre de gestion pour les mobiliser au service du programme est établi et respecté.		Analyse des Sof et de leur capacité à rapprocher clairement le degré de déconcentration (ou de sous-traitance) à la chaîne de responsabilité. Examen du cadre de gestion des opérateurs (Cop, lettre d'objectif, rendez-vous annuel stratégique, CA). Examen des modalités de vérification du respect du cadre de gestion (CA ? Bilan d'activité ? Comité de pilotage ? Relevés de décisions ? Tableau de bord ?).	Cf. point précédent. Cop de la CGLLS réalisé ; manque celui de l'Anah, mais il est en cours compte tenu du contexte très particulier et très suivi (nombreuses Rim) dans lequel se trouve l'Anah. Comptes rendus réguliers.		
10	<i>Déclinaison du programme ne permettant pas au responsable de programme d'en avoir la maîtrise</i>	Fort	Pour les dépenses fiscales, un dispositif ad hoc a été mis en place pour assurer l'évaluation des dépenses. La déclinaison du programme en Bop et UO est pertinente au regard des actions développées par le programme.	DGALN, DGFIP et services	Examen des modalités d'évaluation des dépenses fiscales. Analyse des Sof (et de la liste des Bop du programme 135).	Compte tenu de leur poids (12 Md€ pour 200 M€ de crédits hors fonds de concours), leur chiffrage est un enjeu très significatif mais dont l'achèvement dépasse largement le champ du programme 135. Déclinaison pertinente mais nécessairement très complexe : cas particuliers de l'Île-de-France et de l'Outremer, délégations de compétences. Le responsable du Bop désigné par les services comme Bop 135 est le préfet, non le DHUP, à la différence des Bop centraux (CAUA, CECS). Par ailleurs, le principal opérateur, l'Anah, est hors	Moyen	Poursuivre, avec la DGFIP, le travail de chiffrage de ces dépenses. Voir plus haut mais, le RProg ne dispose pas de tous les moyens concourant à la réalisation des objectifs du programme.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Les responsables de Bop et d'UO ont été désignés conformément aux textes réglementaires et ils sont identifiés par les différents acteurs.</p> <p>Les modalités d'organisation des relations entre le responsable de programme et les responsables de Bop sont décrites.</p> <p>Les modalités d'organisation des relations entre les responsables de Bop et les responsables d'UO sont décrites.</p> <p>Les règles de dialogue entre le responsable des programmes de politique, le directeur des affaires financières et le directeur des ressources humaines sont précisées.</p> <p>Les objectifs du programme et les actions sont déclinés, chaque fois que nécessaire, au niveau Bop et UO.</p>		<p>Vérification de la régularité de désignation des RBop et RUO et de leurs qualités comptables ainsi que leur identification par les différents acteurs.</p> <p>Analyse de la charte de gestion du programme et du Sof.</p> <p>Analyse de la charte de gestion du programme et du Sof.</p> <p>Analyse des modalités de dialogue de gestion entre le RProg, la Daf et le DRH.</p> <p>Vérification de l'existence d'une déclinaison directe ou indirecte des objectifs et des actions du programme.</p>	<p>Bop, de même que la CGLLS. Existence du Fnap, qui modifie les données du problème. Risques principalement situés en dehors du programme.</p> <p>Grande maîtrise par les services déconcentrés, notamment le niveau régional.</p> <p>Cf. plus haut.</p> <p>Cf. plus haut.</p> <p>Dialogue de gestion pertinent entre le RProg, les Dreal et l'Anah. Remontée des informations en provenance des délégataires organisée mais complexe.</p> <p>Les objectifs du programme ne coïncident pas forcément avec les objectifs opérationnels qui, de surcroît, sont fréquemment modifiés en cours d'année (LLS, mais surtout Anah). Les services déconcentrés souhaiteraient un retour et une mesure de</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = notation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						leur contribution à l'effort national.		
THÈME 2 : LA PERTINENCE DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE								
Objectif 1 : s'assurer que les objectifs retenus reflètent une approche stratégique de la politique conduite au sein du programme								
11	<i>Le Pap ne traduit pas une démarche stratégique permettant de justifier les objectifs</i>	Fort	<p>La partie « présentation stratégique » du Pap exprime une démarche stratégique (confrontation des finalités, des contraintes et des ressources, débouchant sur des priorités : analyse des résultats antérieurs et perspective pluriannuelle).</p> <p>La partie « présentation stratégique » du Pap traduit les finalités de la politique concernée, pour en déduire les axes ou orientations stratégiques qui justifieront le choix des objectifs.</p> <p>La partie « présentation stratégique » du Pap s'inscrit dans la stratégie globale de l'État.</p>	DGALN	<p>Analyse du Pap.</p> <p>Analyse du Pap.</p> <p>Analyse du Pap.</p>	<p>La présentation stratégique du Pap n'est pas déterminée par les orientations stratégiques du programme mais par sa cohérence d'ensemble. Cependant, cette cohérence n'est pas formalisée dans le Pap (l'articulation entre les objectifs et les axes stratégiques n'apparaît pas concrètement).</p> <p>Cf plus haut.</p> <p>La référence aux grands objectifs globaux n'apparaît pas suffisamment clairement dans le Pap</p>	Fort	<p>Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
12	<i>Les objectifs sont peu pertinents</i>	Fort	Les objectifs retenus dans le Pap : - constituent une approche stratégique de la politique concernée, - sont suffisamment sélectifs, lisibles et mobilisateurs, - sont suffisamment transversaux pour couvrir les enjeux essentiels du programme, - sont suffisamment précis pour se prêter à une mesure de la performance, - sont de niveau stratégique (à transmettre au Parlement), par opposition aux objectifs de caractère opérationnel, utilisés pour la déclinaison du programme dans les services, - s'appuient sur des leviers d'action imputables pour l'essentiel au programme, - tiennent compte des dépenses fiscales ou sociales, lorsque celles-ci constituent un moyen significatif d'action.	DGALN	Analyse des objectifs exposés dans le Pap.	Les objectifs retenus dans le Pap n'expriment pas clairement les priorités du programme. Ils sont souvent généraux, parfois datés (ne reflètent pas clairement les enjeux liés à la transition écologique des logements par exemple) et pas suffisamment sélectifs.	Fort	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.
13	<i>Les objectifs du programme ne prennent pas en compte la performance globale</i>	Fort	L'ensemble des objectifs traduit un choix équilibré entre : - la qualité de service (supports), - l'efficience.	DGALN	Analyse des objectifs et des indicateurs associés exposés dans le Pap.	Le cadre de performance du programme, intrinsèquement, est fortement déséquilibré, quasi mono axial (axe socio-économique). Les axes « qualité de service rendu à l'utilisateur » et « efficience de gestion » ne sont quasiment pas représentés.	Fort	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble,

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
								et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.
14	Les objectifs assignés au programme ne sont pas compréhensibles pour les différents publics concernés (citoyens, usagers, acteurs et partenaires)	Fort	<p>Les objectifs ont été élaborés après une concertation/ consultation avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les parties prenantes pour identifier leurs besoins qui sont évalués périodiquement, - les administrations appelées à les mettre en œuvre, - tout autre partenaire. 	DGALN	<p>Analyse des contributions des parties prenantes.</p> <p>Analyse des modalités de dialogue avec les administrations ou autre partenaire concourant à la réalisation du programme et de son contenu.</p>	<p>Le processus de définition des objectifs du programme apparaît très peu concerté avec les parties prenantes, notamment les RProg des autres programmes associés. Les différents publics concernés ne sont pas consultés (citoyens, usagers, acteurs et partenaires) La concertation avec les parties prenantes n'apparaît pas organisée et pilotée (la mission n'a pas pu recueillir des exemples de consultation et donc de contributions). La définition des objectifs assignés au programme s'effectue essentiellement avec les services métiers en vue d'intégrer les priorités de la DHUP. (source QPC)</p> <p>Sans objet.</p> <p>Le dialogue de gestion sur les objectifs du Pap est pour l'instant très limité avec les administrations déconcentrées (un seul rendez-vous annuel piloté par le Spes et un seul indicateur de performance du</p>	Fort	<p>Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Les retours d'expérience ont été pris en compte pour faire évoluer les objectifs et les indicateurs.</p> <p>Les observations des autres parties (Cour des comptes, Parlement, Direction du budget) sont étudiées et prises en compte.</p> <p>Il existe un plan de communication interne et externe sur les objectifs du ministère tels qu'ils figurent dans le programme pour en favoriser l'appropriation par</p>		<p>Examen des Retex et de leur impact sur l'évolution des objectifs et des indicateurs.</p> <p>Examen des différents rapports ou observations communiquées au responsable du programme et de leur prise en compte.</p> <p>Analyse des plans de communication externe et interne.</p>	<p>programme est utilisé à l'échelle régionale (taux de pénétration de la planification urbaine intercommunale). La DHUP a mis en place un dialogue de gestion parallèle avec les services déconcentrés via le renseignement d'enquêtes avec des indicateurs spécifiques sans lien formalisé et apparent avec les indicateurs de performance du Pap. (source QPC, QCI)</p> <p>Cependant, les services déconcentrés et les opérateurs devraient être associés au chantier de refonte des objectifs et indicateurs du Pap et des SI associés, que souhaite engager la DHUP. (source QCI)</p> <p>La mission n'a pu recueillir aucun élément probant sur ce point.. (source QPC, QCI)</p> <p>La mission n'a pu recueillir aucun élément probant sur ce point. (source QPC, QCI)</p> <p>Il n'y a pas de communication particulière sur les indicateurs du Pap (d'autres indicateurs peuvent en revanche servir dans la communication</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = notation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			les acteurs et les bénéficiaires.			interne/externe). (source QPC)		
Objectif 2 : s'assurer que les objectifs retenus sont cohérents avec ceux d'autres documents stratégiques de l'État, ou d'autres acteurs								
15	<i>Les objectifs du programme ne sont pas cohérents avec les autres référentiels de l'État</i>	Fort	Les objectifs du programme sont cohérents avec ceux issus d'autres types de référentiels stratégiques qui s'imposent aussi à l'action des services : loi de transition énergétique, lois de programmation, livres blancs, etc.	DGALN	Analyse du croisement du programme avec les lois s'imposant à l'action des services et tout autre document de référence (tableau de correspondance).	La cohérence des objectifs du programme avec d'autres objectifs du pôle ministériel véhiculés par des lois, stratégie ou plan n'apparaît pas suffisamment clairement dans le Pap et le Rap. Par exemple, les objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et le plan de rénovation énergétique des bâtiments ne sont pas suffisamment lisibles.	Moyen	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.
16	<i>Les objectifs ne sont pas cohérents avec les autres programmes du budget de l'État</i>	Fort	Cohérence des objectifs avec ceux des programmes associés (autres programmes inclus dans une même mission ministérielle, interministérielle ou participant à une politique interministérielle). Ils sont notamment cohérents avec les objectifs des programmes supports et de services polyvalents, lorsque ceux-ci hébergent tout ou partie des moyens du programme audité.	DGALN, DAF et RProg associés	Analyse des objectifs des autres programmes associés du budget de l'État (tableau de cohérence).	La cohérence des objectifs avec ceux des programmes associés au sein de la même mission ou avec la mission écologie n'est suffisamment lisible dans le Pap et le Rap.	Moyen	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Une concertation et des échanges d'information sont prévus entre le responsable du programme et ceux des programmes associés.		Vérification des modalités d'échanges d'information entre le RProg et les RProg des programmes associés.	Les échanges du RProg avec les autres RProg de programmes associés ne sont pas suffisamment organisés, notamment avec d'autres ministères. Les échanges entre RProg du pôle ministériel (109, 112 et 174) sur des sujets communs, au niveau des services et des cabinets, sont très réguliers, mais ils ne s'inscrivent pas dans un dispositif de coordination. En dehors du pôle ministériel ils sont inexistant car selon le RProg, le besoin ne s'en fait pas sentir.		qualitatives.
17	<i>Les objectifs ne sont pas cohérents avec les objectifs et les actions des acteurs non ministériels</i>	Fort	<p>Une concertation est organisée avec les acteurs externes (ex : opérateurs de l'Etat, Union européenne, régime sociaux...) qui contribuent de manière significative aux objectifs du programme, afin de définir si possible des objectifs cohérents avec ceux du programme.</p> <p>Il existe éventuellement une structure formelle de coordination et de pilotage interministérielle et/ou ministérielle pour la mise en œuvre des objectifs des programmes associés.</p> <p>Le Pap et le Rap, éventuellement les documents</p>	DGALN et opérateurs	<p>Vérification de l'existence d'une concertation et d'une structure de coordination et de pilotage pour la mise en œuvre des objectifs des programmes associés.</p> <p>Examen des Pap et Rap et de tout autre document de</p>	<p>Il n'existe pas de processus de concertation organisée avec les acteurs externes pour s'assurer de la cohérence des objectifs du programme avec les contributeurs externes. (source QPC) (cf. risque 14)</p> <p>La cohérence des objectifs du programme avec les</p>	Fort	<p>Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			synthétisant la production de tous les acteurs, mentionnent les contributions externes significatives non inscrites en loi de finances de l'État mobilisées par ces acteurs externes.		synthèse.	objectifs des autres programmes n'apparaît pas clairement dans le Pap, y compris au sein de la mission cohésion des territoires et avec la mission écologie.		
Objectif 3 : s'assurer de la pertinence des indicateurs par rapport aux objectifs								
18	<i>Les indicateurs attachés à chaque objectif ne sont pas cohérents avec celui-ci</i>	Fort	Il y a un lien logique entre l'objectif et l'indicateur. Ce lien est dépourvu de biais (évolution de l'indicateur traduisant bien un progrès vers l'objectif). Ce lien est le mieux à même de traduire l'objectif que l'on cherche à mesurer.	DGALN	Contrôle de cohérence entre l'objectif et l'indicateur. Analyse du Pap. Audition de responsables du programme, sur la prise en compte des indicateurs dans le cadre de la gestion du programme.	Les indicateurs peuvent paraître éloignés des objectifs. Dans certains cas, cela vient du manque de pertinence des indicateurs eux-mêmes mais dans d'autres cas, du caractère trop général des objectifs. Les indicateurs peuvent venir utilement préciser certains objectifs et leur donner une portée stratégique.	Moyen	
19	<i>Les indicateurs ne sont pas représentatifs des objectifs stratégiques</i>	Fort	Ils sont en nombre réduit.	DGALN	Vérification du nombre réduit d'indicateurs. Vérification de la représentativité des indicateurs des objectifs stratégiques associés. Vérification de la capacité des indicateurs à informer le Parlement.	Les indicateurs du Pap ne sont pas suffisamment sélectifs. Certains se croisent, voire doublonnent, d'autres présentent très peu d'intérêt voire sont obsolètes (non mesurables et pas à la main du RProg).	Fort	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Ils couvrent les aspects substantiels des objectifs ainsi qu'une part significative des résultats attendus.</p> <p>Ils apportent une information de nature à informer le Parlement.</p>			<p>Les indicateurs du Pap couvrent très insuffisamment la performance d'efficacité de gestion et de qualité de service rendu aux usagers. Les indicateurs du Pap sont généralement des indicateurs socio-économiques (8 sur les 10 indicateurs de performance).</p> <p>Les informations obtenues à partir des indicateurs ne sont pas suffisamment qualitatives pour être bien comprises par le Parlement.</p>		informations plus qualitatives.
20	<i>Les indicateurs génèrent des effets pervers</i>	Fort	Les risques visant à induire des comportements qui améliorent l'indicateur, mais qui dégradent la situation réelle sont identifiés et leur survenance maîtrisée.	DGALN et services	Examen des conditions d'analyse des modalités de gestion du programme par les RBop et RUO.	La mission n'a pas identifié de risque d'effet pervers induit par des indicateurs de performance du Pap.	Faible	
Objectif 4 : s'assurer de l'adéquation des indicateurs à la mesure de la performance								
21	<i>Les indicateurs ne sont pas par leur nature des indicateurs de performance</i>	Moyen	Les indicateurs portent sur des résultats, par opposition aux indicateurs de moyens ou d'activité qui relèvent, non pas des Pap et Rap, mais du niveau opérationnel de la gestion du programme. L'évolution de l'indicateur est imputable aux actions mises en œuvre dans le cadre du programme, par opposition aux indicateurs de contexte et rendent compte de la performance du responsable	DGALN	Analyse des indicateurs du Pap.	Les indicateurs du Pap portent très peu sur les résultats. Les indicateurs de résultat sont très peu nombreux. Les indicateurs d'activité sont largement majoritaires.	Moyen	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			de programme.		Examen des modalités de mesure de la performance par le responsable du programme.	La DHUP n'a pas mis en place un véritable contrôle de gestion qui pourrait traiter la problématique des indicateurs. Les indicateurs de performance peuvent être supprimés (ex : suppression de l'indicateur relatif au taux d'emploi dans les OIN, l'emploi n'étant pas un objectif du P135), modifiés ou créés, sur la base de propositions acceptés par la direction du budget (DB). Les évolutions des indicateurs de performance sont tracées dans le tableau des indicateurs des programmes 135 et 109 relatif à la conférence performance pilotée par la DB. Parallèlement des relations avec la DB, des tableaux de suivi répertorient les interlocuteurs et l'évolution des indicateurs ont été mis en place par la DHUP. (source QPC +PJ).		s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives. Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment dans le tableau de bord du responsable de programme
22	<i>Les indicateurs ne sont pas accompagnés de cibles pertinentes</i>	Moyen	Pour chaque indicateur, une valeur cible a été fixée à une échéance précise, en complément des réalisations observées sur le passé et de la prévision pour la période en cours.	DGALN et services	Analyse des Pap, Rap et fiches des indicateurs et examen des modalités de fixation des cibles. Vérification que chaque	Des cibles sont fixés pour chaque indicateur de performance dans le PAP et suivis dans le RAP. Certaines cibles ne sont	Moyen	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Les cibles doivent avoir un caractère réaliste et suffisamment ambitieux.</p> <p>Les acteurs du programme (RProg, RBop) ont participé à la définition des cibles et ont donné leur appréciation.</p> <p>Les écarts récurrents par rapport à la cible sont analysés et le cas échéant les conséquences en sont tirées.</p>		<p>indicateur est associé à une cible (ambitieuse et réaliste) et une trajectoire.</p> <p>Vérification du mode de concertation pour la définition des cibles.</p> <p>Vérification de la clarté et de l'évolution de l'indicateur.</p>	<p>pas réalistes par rapport aux résultats des années n-1 et n-2 avec des écarts de plus de 30% pouvant aller jusqu'à plus de 100 % (indicateurs 1.3, 1.4, 3.1 par exemple).</p> <p>Les cibles ne sont pas fixées en concertation avec tous les acteurs du programme. Ce sont les bureaux métiers (PH) qui les déterminent.</p> <p>Les cibles ne sont pas suffisamment ajustées et actualisées en tenant compte des résultats des années antérieures. La notion de trajectoire n'apparaît pas dans le Pap et le Rap. Les écarts sont identifiés et analysés selon la DHUP, mais les conséquences n'en sont pas tirées au motif évoqué que la politique du logement s'inscrit sur le long terme ou que l'indicateur manque de pertinence. (source QPC)</p> <p>Cf. plus haut (risque 22).</p> <p>Cf plus haut (risque 22).</p>		
23	Les indicateurs ne permettent	Moyen	L'indicateur est interprétable, clair dans son concept (éviter les ratios de ratios) et sur le	DGALN et Daf		La qualité des indicateurs est très variable et n'est pas sous contrôle.	Moyen	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>pas réellement de mesurer la performance</i>		<p>sens attendu de son évolution.</p> <p>L'indicateur peut être immédiatement exploité, se prêter à des comparaisons dans le temps, ou entre services accomplissant des tâches analogues.</p> <p>L'indicateur est disponible avec une fréquence de mise à jour des données permettant la mesure de la performance sur une périodicité annuelle.</p> <p>La formule de calcul retenue est la plus pertinente.</p>			<p>Certains sous indicateurs sont très pertinents et viennent préciser utilement l'indicateur qui apparaît peu lisible et la portée stratégique de l'objectif qui apparaît trop général dans le Pap. Certains indicateurs, au contraire, sont obsolètes. Globalement, la qualité n'est pas mise sous contrôle via un dispositif de contrôle de gestion et/ou une démarche qualité, ce que reconnaît la DHUP. (source Pap et Rap, QCI, PJ).</p> <p>Les indicateurs ne sont pas suffisamment exploitables, éloignés de l'activité des services en région, ce qui ne permet pas de mesurer réellement la mesure de leur performance au regard de services analogues ou du programme dans son ensemble via leur contribution. (source Pap et Rap, QCI, PJ).</p> <p>Les indicateurs sont disponibles et alimentés régulièrement par les données des SI métiers. (source Pap et Rap, QCI, PJ).</p> <p>Les formules de calcul retenues manquent globalement de pertinence. Elles apparaissent compliquées, se présentent sous forme de ratio. (source Pap et Rap, QCI, PJ).</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Les indicateurs mentionnés dans le Pap sont renseignés dans le Rap de l'année correspondante. Si ce n'est pas le cas, leur importance relative dans le jugement sur la performance du programme est mesurée.</p> <p>Lorsque les indicateurs font appel à des éléments de coûts, ils sont cohérents avec les données figurant dans la partie « JPE » du Pap et du Rap.</p>			<p>Les indicateurs du Pap sont renseignés dans le Rap, sauf une exception justifiée (indicateur 0.1 non renseigné faute de données mais aussi parce qu'il n'est pas maîtrisable par le RProg). (source Pap et Rap, QCI, PJ).</p> <p>Sans réel objet.</p>		
24	<i>Les indicateurs ne sont pas des instruments robustes et documentés</i>	Moyen	<p>Les indicateurs sont pérennes.</p> <p>Les indicateurs sont indépendants des aléas de l'organisation.</p> <p>Les conditions de collecte sont stabilisées.</p> <p>Le coût de collecte des indicateurs est raisonnable et proportionné.</p> <p>Les indicateurs reposent sur des données fiables et disponibles.</p> <p>Les indicateurs sont correctement documentés.</p>	DGALN	<p>Analyse des Pap, Rap et fiches des indicateurs.</p> <p>Examen du volet « performance » du dialogue de gestion.</p> <p>Examen du contrôle de gestion portant sur la fabrication des indicateurs.</p> <p>Tests sur la fiabilité des indicateurs.</p>	<p>Cf plus haut (risque 21).</p> <p>Il n'existe pas de contrôle de gestion prenant en compte la problématique des indicateurs, notamment les questions de robustesse des indicateurs. (cf plus haut).</p> <p>Les conditions de collectes sont stabilisées par le recours à des SI métiers.</p> <p>Le coût des indicateurs est raisonnable du fait de l'automatisation de la collecte des données et de leur exploitation.</p> <p>Les données sont fiabilisées par le recours à des SI métiers et des contrôles de cohérence en cas de non utilisation de ces SI.</p> <p>Les indicateurs sont documentés dans le Pap et le</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Les indicateurs sont utilisés dans le dialogue de gestion.			Rap et via des fiches « indicateurs ». (source Pap, Rap, QPC, QCI, PJ) Un seul indicateur de performance est utilisé dans le dialogue de gestion (cf. plus haut).		
THÈME 3 : LA FIABILITÉ DES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE								
Objectif 1 : s'assurer que les différentes étapes du processus d'élaboration des indicateurs sont fiables								
25	<i>Les modes de collecte des données « amont » sont un obstacle à la fiabilité des indicateurs</i>	Moyen	Modes de collecte définis et documentés.	DGALN	Vérification de l'existence de fiches de procédures	La collecte des informations destinées à l'alimentation des indicateurs de performance est organisée et pilotée par la DHUP. La méthode de collecte est rappelée dans le Pap/Rap. Elle en a repris le pilotage depuis deux ans, avant il était assuré par la sous-direction transversale de la DGALN (SAGP/Sdag). La collecte des informations est coordonnée par la sous-direction FE (bureau FE2) qui saisit les bureaux métiers avant la réalisation du Pap pour analyser la mise à jour éventuelle des indicateurs au regard de leur évolution et des politiques publiques à évaluer et dans le cadre du Rap, pour la mise à jour de la valeur des indicateurs et analyse des données chiffrées.	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Ressaisies manuelles limitées.</p> <p>Exhaustivité des données du référentiel de collecte contrôlée.</p>		<p>Vérification des modalités d'alimentation des données.</p> <p>Vérification de l'existence d'un dictionnaire des données.</p>	<p>La DHUP utilise un tableau de suivi des indicateurs et des différents contacts « bureaux métiers » correspondants.</p> <p>Les propositions d'évolution des indicateurs apparaissent également dans le tableau de la conférence de performance qui sert de support d'échange avec la DB mais l'analyse préalable n'est pas formalisée.</p> <p>FE2 tient le calendrier, assure un contrôle de cohérence (ex : sur des modifications de périmètres pour les PLUi), joue un rôle de synthèse, de mise en validation et assure le lien avec la DB. Il a aussi pour objectif d'avoir une vision d'ensemble et de faire des propositions aux sous-directions pour améliorer les indicateurs.</p> <p>PH assure la définition et la mise à jour des indicateurs de performance. (source QPC, QCI, PJ).</p> <p>Les données sont alimentées par principe par des SI métiers (logiciel de traitement des dossiers et infocentre métier).</p> <p>Par construction, les données issues des infocentres sont exhaustives puisqu'elles</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Homogénéité des données dans l'espace et le temps assurée (pratique des services).		Vérification de la réalisation de tests.	<p>proviennent de logiciel de traitement des dossiers. Dans le cas avéré où les services en région n'utilisent pas les SI métiers, des contrôles de cohérence sont effectués pour s'assurer de leur cohérence et de leur représentativité.</p> <p><i>Test sur l'indicateur 1.2 « Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone » :</i></p> <p>Les données sont issues de l'infocentre Sisal, connecté à l'outil d'instruction des demandes d'agrément des logements sociaux Galion, alimenté par les données relatives aux LLS agréés hors Galion (SI des services n'utilisant pas Galion + Anru). Selon la DHUP (PH), la donnée est fiable à partir de 2012 et représentative de la réalité des agréments accordés. Les données sont fiabilisées un mois après la clôture de l'outil d'instruction Galion.</p> <p><i>Test sur l'indicateur 3.1 relatif à la lutte contre l'habitat indigne (LHI) :</i> selon PH, il pose question, car son périmètre est limité à l'activité de l'Anah en la matière. Or la LHI implique d'autres acteurs et d'autres moyens</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Représentativité des données collectées par enquête ou sondage. (échantillons).</p> <p>Données sincères et étayées (recoupement, contrôle de vraisemblance).</p> <p>Caractère subjectif réduit (données déclaratives).</p> <p>Authentification et contrôle des sources de données.</p>		<p>Vérification de la réalisation de tests.</p> <p>Vérification de la réalisation de tests.</p> <p>Examen des modalités de recueil des données.</p> <p>Vérification des modalités d'authentification et de contrôle des sources de données.</p>	<p>budgétaires, notamment sur le P135. L'opportunité de modifier cet indicateur pour 2021 est à l'étude.</p> <p>Cf. plus haut.</p> <p>Cf. plus haut.</p> <p>La méthode de collecte est rappelée dans le Pap et le Rap : Infocentre Sisal, Répertoire du parc locatif social (RPLS), infocentre infoDALO, les données du SNE, infocentre OP@L de l'Anah, SudocuH, Ceren, Sita@del2, etc.</p> <p>Non réalisée.</p>		
26	<i>La centralisation de l'information ne concourt pas à la fiabilisation des données</i>	Moyen	Méthodes de centralisation clairement définies et documentées.	DGALN	Vérification de l'existence d'un manuel ou de fiches de procédures et analyse de ceux-ci.	La centralisation de l'information et de la collecte des données est organisée et pilotée par la DHUP via l'utilisation de systèmes d'information (SI) métiers. Le recours généralisé à des SI concourt à la fiabilisation des données et des informations pour le renseignement des indicateurs et la mesure de la performance du	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Robustesse du service centralisateur et des systèmes de transmission des données.		Examen du plan de continuité de l'activité du service centralisateur des données et de la fiabilité des transmissions.	<p>programme. Les SI utilisés sont SPLS-Galion (et son infocentre Sisal) sur les aides à la pierre ; SNE (et son infocentre Unique) sur les demandes de logement et les taux de tension ; application SRU sur le décompte SRU. Des manuels utilisateurs pour Galion et Sisal sont disponibles sur le site du financement du logement social. Formations : 2 formations Galion et 4 formations Sisal par an. Bibliothèques de requêtes dans les infocentres. Les données du SNE sont essentiellement déclaratives (automatisation à venir avec des API).</p> <p>Il n'y a pas de plan de continuité de l'activité formalisé à la DGALN. Les récentes grèves ont toutefois été l'occasion pour les unités de pointer les ressources humaines minimales à maintenir pour assurer les services essentiels. Les prestataires externes sont principalement ceux mobilisés par le biais des marchés de développement du service du numérique du secrétariat général Des assistants à maîtrise d'ouvrage interviennent toutefois aussi</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Pertes de données à l'occasion de la centralisation réduites.</p> <p>Manipulation de données à cette phase du processus contrôlée.</p>		<p>Vérification de la réalisation de tests.</p> <p>Vérification de l'existence de contrôles systèmes assurant exhaustivité et exactitude des données transmises.</p>	<p>en appui des bureaux métiers les plus concernés dans les sous-directions PH et QV, souvent hébergés physiquement dans les locaux de la DHUP.</p> <p>Sans objet (par construction via l'utilisation des SI métiers).</p> <p>Sans objet.</p>		
27	<i>L'élaboration du résultat (calcul de la valeur de l'indicateur) n'est pas fiable</i>	Moyen	<p>Méthodes de calcul du résultat de l'indicateur clairement définies et documentées.</p> <p>Les agents et service en charge du calcul disposent des compétences nécessaires et les éventuels systèmes automatisés impliqués sont maîtrisés.</p> <p>Le contrôle interne est maîtrisé.</p> <p>L'application du mode de calcul donne une assurance sur la fiabilité du résultat.</p>	DGALN	<p>Examen de la documentation.</p> <p>Examen du manuel de procédure et/ou d'un guide d'utilisateurs.</p> <p>Examen du plan de formation.</p> <p>Examen des modalités de contrôle interne.</p> <p>Analyse du mode de calcul des résultats.</p>	<p>Cf plus haut.</p> <p>Les services utilisateurs des SI métiers sont accompagnés via la diffusion de guides utilisateurs et l'offre de formation.</p> <p>Il n'existe pas de dispositif de contrôle interne de la production et l'exploitation des indicateurs. Ce point est reconnu par la DHUP.</p> <p>Les modes de calculs sont présentés dans le Pap et le Rap. Les résultats sont fiabilisés par le recours à des SI métiers et par défaut d'utilisation de ces derniers, des contrôles de cohérence.</p>	Faible	
28	<i>Les indicateurs ne</i>	Moyen	Une piste d'audit permettant de remonter de l'indicateur	DGALN	Examen des pistes d'audit des indicateurs.	Le circuit d'alimentation des indicateurs des données	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>sont pas auditables</i>		<p>aux données primaires est identifiée.</p> <p>Forme et durée de conservation des données nécessaires au calcul des indicateurs satisfaisantes.</p> <p>Le responsable du programme a fait procéder à des tests d'auditabilité. Ceux-ci, s'ils ont mis en évidence des lacunes, ont été suivis de mesures correctrices.</p>		<p>Examen de la charte de conservation des données.</p> <p>Vérification de l'existence de tests d'auditabilité des indicateurs et d'éventuelles mesures correctrices.</p>	<p>primaires aux données retraitées est structuré par les SI métiers.</p> <p>Les modalités de sauvegarde sont celles du centre serveur.</p> <p>La faiblesse du dispositif vient davantage de la non utilisation des SI métiers par des services en région du fait de leur obsolescence reconnue par la DHUP (Galion par exemple) que des SI eux-mêmes.</p>		
Objectif 2 : s'assurer que l'ensemble des systèmes d'information concourant à la production des résultats des indicateurs est fiable								
29	<i>Les systèmes d'information fragilisent la qualité des informations sur la performance</i>	Moyen	<p>Les systèmes d'information (SI) sont modernisés régulièrement et sont stabilisés.</p> <p>Les personnes qui introduisent les données et les utilisent sont habilitées à</p>	DGALN	<p>Vérification de l'existence de documentation des SI utilisés. Examen de la modernisation des SI (nouveaux développements, mises à jour, réduction du nombre d'incidents, etc.).</p> <p>Vérification de l'existence de procédures de recette.</p> <p>Examen des habilitations et de la procédure d'habilitation et de contrôle.</p>	<p>Les SI sont modernisés notamment pour automatiser la collecte des données primaires (SNE) et généraliser leur utilisation via une amélioration de l'ergonomie (Galion). Modernisation intensive du SNE. Galion, obsolète, va être remplacé par un nouveau SI des aides à la pierre à horizon 2022. En attendant il n'évolue presque plus. Toutes les évolutions font l'objet de recettes techniques et fonctionnelles. (source QCI, PJ)</p> <p>Le dispositif d'habilitation des applications utilisées est le portail d'authentification</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>le faire.</p> <p>Leurs habilitations sont régulièrement revues.</p> <p>L'environnement d'exploitation de ces SI est sécurisé.</p> <p>Les flux d'information entre SI concourant à la mesure de la performance, notamment via des interfaces, sont maîtrisés en particulier concernant les relations entre le ou les SI de gestion opérationnelle et le ou les SI</p>		<p>Vérification de l'existence de revues d'habilitation.</p> <p>Examen du dispositif de protection des données et de sécurité des SI.</p> <p>Examen des modalités de gestion des sauvegardes.</p> <p>Examen des modalités d'application en cas d'absence annoncée ou inopinée.</p> <p>Examen des documents de politique de sécurité.</p> <p>Examen des procédures de gestion des incidents.</p> <p>Examen des chartes d'utilisation des SI.</p> <p>Vérification du maintien des compétences.</p> <p>Examen du suivi des connexions infructueuses.</p> <p>Examen des procédures de gestion de crise et du plan de continuité de l'activité du service.</p> <p>Vérification des applications concernées.</p> <p>Identification des interfaces concernées.</p> <p>Vérification des contrôles existants.</p> <p>Vérification de l'absence de données dupliquées ou de la</p>	<p>ministériel Cerbère. (source QFC)</p> <p>Les agents du bureau FE2 n'ont accès à aucune application « métier ». (source QFC)</p> <p>La protection et la sécurité des données sont assurées par les procédures générales de sécurité du ministère : les applications les plus sensibles sont homologuées ou ont au moins bénéficié d'une étude de sécurité. Les modalités de sauvegarde sont celles du centre serveur.</p> <p>Les interfaces entre les infocentres et les applications métiers pour traiter les dossiers sont en place.</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>de mesure et de compte rendu de la performance.</p> <p>La responsabilité de la validation des données aux diverses étapes de leur cheminement entre les SI ou les applications concernés est clairement établie, y compris lorsqu'il est fait appel à des prestataires ou des sous-traitants.</p> <p>La qualité des informations dans le SI fait l'objet d'une évaluation périodique.</p> <p>En cas d'intervention d'un prestataire, celui-ci a mis en place une procédure qualité conformément au cahier des charges. Il a mis en place un plan d'amélioration qualité.</p>		<p>présence de doublons. Vérification que les évolutions d'une application ne perturbent pas les autres.</p> <p>Vérification de l'existence de procédures de validation aux différentes étapes de validation des données.</p> <p>Vérification de l'existence d'une procédure d'évaluation périodique des données.</p> <p>Vérification de l'existence d'intervention de prestataires externes et de leurs modalités d'intervention.</p>	<p>Non réalisée.</p> <p>Contrôle de cohérence effectuée sur les données du SNE qui sont essentiellement déclaratives (automatisation à venir avec des API).</p> <p>Les prestataires externes sont principalement ceux mobilisés par le biais des marchés de développement du service du secrétariat général. Des assistants à maîtrise d'ouvrage interviennent toutefois aussi en appui des bureaux métiers les plus concernés dans les sous-directions PH et QV, souvent hébergés physiquement dans leurs locaux.</p>		
30	<i>Les systèmes d'information concourant aux résultats des</i>	Moyen	Les acteurs (centraux et déconcentrés) ont une connaissance précise du ou des SI concourant aux résultats des indicateurs et de leur évolution.	DGALN et services	Entretien avec les différents acteurs.	Les acteurs (centraux et déconcentrés) ont une connaissance précise des SI métiers concourant aux résultats des indicateurs et de leur évolution. Ils en	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>Indicateurs ne sont pas maîtrisés par les acteurs concernés</i>		<p>Le degré d'appropriation des systèmes d'information par les acteurs est élevé. Ces acteurs ont confiance dans ces SI tout en portant un jugement lucide sur leur capacité à répondre à leur besoin.</p> <p>Les SI sont ergonomiques.</p> <p>Les gestionnaires ou agents en charge du contrôle de gestion n'ont pas eu à mettre en place des systèmes d'information « parallèles » au SI devant alimenter les informations données dans le Pap et dans le Rap.</p>		<p>Entretien avec les différents acteurs.</p> <p>Entretien avec les utilisateurs.</p> <p>Vérification de l'absence de SI parallèles.</p>	<p>perçoivent les défauts (obsolescence ou automatisation insuffisante de la collecte de données primaires). Pour les délégataires des aides à la pierre, les bailleurs sociaux, la connaissance est moins précise. (source QCI)</p> <p>Les services utilisateurs des SI de l'État se sont appropriés ces outils, et souhaitent participer à leur modernisation.</p> <p>Cf plus haut. Les SI sont très anciens et manquent d'ergonomie. Certains sont devenus obsolètes (par exemple Galion) mais d'importantes rénovations sont en cours tenant compte des besoins des utilisateurs.</p> <p>Certains services en région ont mis en place des SI parallèles pour alimenter indirectement les informations données dans le Pap et le Rap. (source QCI)</p>		
Objectif 3 : s'assurer de la qualité des contrôles des processus d'élaboration des indicateurs								
31	<i>Aucun cadre formalisé de contrôle interne</i>	Moyen	Un référentiel définissant les caractéristiques précises des données de base à collecter, ainsi qu'une fonction de	DGALN	Vérification de l'existence d'un référentiel de données. Vérification de l'existence d'un contrôle interne.	Aucun contrôle qualité et contrôle de gestion du processus d'élaboration des indicateurs n'a été mis	Moyen	Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>n'a été mis en place par le responsable de programme</i>		<p>contrôle de ces données ont été mis en place.</p> <p>Des fonctions de contrôle automatisé lors de la saisie ont été développées.</p> <p>L'alimentation automatique de certaines données directement à partir des applications « métiers » a été déployée.</p> <p>Un guide d'assurance qualité de la chaîne de traitement de l'information a été élaboré.</p> <p>Un recours à la transparence par la publication des indicateurs à l'ensemble du réseau permet aussi des comparaisons entre services.</p> <p>L'implication et l'animation des contrôleurs de gestion, s'affirmant dans une fonction d'assurance qualité des données et des processus, est recherché.</p>		<p>Vérification de l'existence de contrôles automatisés.</p> <p>Vérification que les flux d'informations sont contrôlés.</p> <p>Vérification de l'existence d'un guide d'assurance qualité.</p> <p>Vérification de la publication des indicateurs au réseau des contrôleurs de gestion.</p> <p>Vérification de l'existence de comparaisons entre services.</p> <p>Vérification de l'existence d'un réseau des contrôleurs de gestion.</p> <p>Examen des comptes rendus de réunion du réseau.</p>	<p>en place au sein de la DHUP.</p> <p>Non réalisée.</p> <p>Cf plus haut : automatisation de l'alimentation en données primaires effective pour Galion, et prévue pour SNE. Les gestionnaires territoriaux sont chargés du contrôle du SNE dans leurs départements et disposent de requêtes pour ce faire.</p> <p>Aucune démarche qualité proprement dite n'a été mise en place.</p> <p>Sans objet.</p> <p>Il n'existe pas de comparaison interservices sur les contributions respectives à la performance du programme.</p> <p>Aucun contrôle de gestion n'a été mis en place pour intégrer la problématique des indicateurs.</p>		programme, notamment, dans le tableau de bord du RProg.
32	<i>Le contrôle interne est inefficace, voire</i>	Moyen	Un système de contrôle interne est effectivement mis en œuvre (au niveau central et au niveau déconcentré).	DGALN	Examen du dispositif de contrôle interne tant au niveau central qu'au niveau déconcentré.	(cf. risque 31).	Moyen	Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment,

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>manque d'effectivité</i>		<p>Les contrôles internes sont ciblés et approchent les risques selon l'importance de leur impact et leur probabilité d'occurrence.</p> <p>Un contrôle est exercé chez les fournisseurs de données ou de résultats extérieurs à l'administration. Des garanties sont sur ce point spécifiquement requises.</p> <p>Différents types de contrôles structurent le contrôle interne et participent à sa cohérence globale (autocontrôle, contrôle de supervision...) et peuvent le cas échéant être complétés par le recours à des formes de contrôle externe.</p> <p>Le dispositif, quand il donne lieu à des rectifications de données ou de résultats fournis par les services ou les systèmes, est tracé et explicité.</p>		<p>Analyse des cartographies des risques.</p> <p>Analyse des contrôles réalisés chez les fournisseurs de données.</p> <p>Vérification des différents types de contrôles réalisés.</p> <p>Vérification de la traçabilité des contrôles.</p>	<p>Absence de cartographie des risques.</p> <p>Les gestionnaires territoriaux sont chargés du contrôle du SNE dans leurs départements et disposent de requêtes pour ce faire.</p> <p>Non réalisée.</p> <p>Non réalisée.</p>		<p>dans le tableau de bord du RProg.</p>
Objectif 4 : apprécier la contribution du suivi de la performance à la qualité des résultats fournis par les indicateurs								
33	<i>La qualité des indicateurs n'est pas confortée par leur usage courant dans la gestion</i>	Moyen	<p>Le contrôle de gestion est effectivement utilisé pour le pilotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le dispositif de contrôle de gestion permet d'anticiper les résultats de manière fiable. - Le responsable de programme est en mesure de 	DGALN et services	<p>Entretien avec le RProg.</p> <p>Examen des modalités de pilotage du programme.</p>	<p>Le RProg ne s'appuie pas sur un contrôle de gestion de la qualité des indicateurs. Le contrôle de gestion du programme est budgétaire et n'intègre pas pour l'instant la problématique des indicateurs.</p>	Moyen	<p>Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment, dans le tableau de bord du RProg.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>prendre des mesures correctrices.</p> <p>Les activités et moyens des contrôleurs de gestion confortent la qualité des résultats :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elles existent et se déploient jusqu'au niveau opérationnel. - Les contrôleurs de gestion travaillent en réseau. - Ils sont en relation avec leurs gestionnaires. - Ils complètent les résultats par des commentaires éclairants. - Ils contribuent à l'identification des risques de non qualité des résultats. 		Examen des modalités d'utilisation des indicateurs tant au niveau central qu'au niveau des acteurs déconcentrés (RBop et RUO).	<p>(source QPC, QCI).</p> <p>Les indicateurs de performance ne sont pas ou très peu utilisés par le RProg dans son dialogue de gestion avec les services déconcentrés. Ce point peut constituer un manque pour les services déconcentrés. (source QPC, QCI).</p>		
34	<i>Le responsable de programme n'est pas suffisamment impliqué dans le suivi de la qualité des indicateurs</i>	Moyen	<p>Le tableau de bord du responsable de programme démontre son implication dans le suivi des indicateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il existe un tableau de bord central du programme dont le contenu est satisfaisant et qui couvre l'essentiel du champ du programme. - Il est tenu en temps réel plutôt qu'ex post. - Il est décliné de manière cohérente jusqu'aux niveaux opérationnels. - Il est commenté. 	DGALN	Examen du tableau de bord du RProg ainsi que des conditions de sa tenue et de son utilisation.	<p>Le tableau de bord du RProg est en cours d'élaboration, mais la mission n'a aucune assurance à ce stade sur son lien futur avec les indicateurs du Pap. En effet, selon la DHUP, des réflexions sont en cours pour établir des indicateurs de pilotage stratégique. Il existe des indicateurs de pilotage de l'Anah pour mesurer le degré d'avancement des dossiers. Le tableau de suivi des indicateurs Pap existe et est tenu par FE2. Il est destiné principalement à préparer la conférence de performance pilotée par la DB et n'est pas stricto sensu un tableau de</p>	Moyen	Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment, dans le tableau de bord du RProg.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Le responsable de programme est en mesure de porter une appréciation sur la mise en œuvre du programme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il se considère bien informé sur les résultats de son propre niveau d'action. - Il a développé des outils de contrôle de gestion parallèles. - Il envisage, si nécessaire, des plans d'action pour améliorer le fonctionnement du contrôle de gestion à son niveau de responsabilité et améliorer l'interprétation des indicateurs. <p>Les mesures nécessaires sont prises pour limiter les effets pervers d'une prise de conscience par les agents de l'importance du résultat aux yeux de leur hiérarchie :</p> <ul style="list-style-type: none"> o Exemples: manipulation, focalisation excessive des services sur ce qui améliore l'indicateur au détriment des autres missions. 		<p>Examen des outils de contrôle de gestion.</p> <p>Examen des plans d'action d'amélioration.</p> <p>Examen des instructions données aux services.</p>	<p>bord de suivi de la qualité des indicateurs au service du RProg.</p> <p>Absence de réels outils de contrôle de gestion. (source QPC, QCI, PJ)</p> <p>Sans objet identifié par la mission lors de la phase de terrain.</p>		
Objectif 5 : apprécier la qualité des commentaires sur les résultats								
35	<i>Les commentaires ne sont pas clairs et exhaustifs</i>	Moyen	Il y a systématiquement analyse, dans le Rap, des écarts entre prévision et réalisation.	DGALN	Examen des Rap.	Les écarts entre prévision et réalisation sont constatés sur plusieurs indicateurs et pour un même indicateur sur plusieurs années.	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Tous les points significatifs sont notés, aucun n'est occulté La juste quantité d'information est délivrée.		Examen des Rap. Examen des Rap.	RAS. RAS.		
36	<i>Les commentaires ne sont pas objectifs</i>	Moyen	Il y a cohérence entre les commentaires du Rap et les données internes issues du contrôle de gestion, ainsi qu'avec la communication éventuelle (interne ou externe) sur les résultats des indicateurs. Une relation est établie entre les résultats et les moyens. Les commentaires n'ont pas d'objectifs utilitaires tels que l'auto justification ou l'augmentation des moyens. Le poids du contexte sur la valeur ou l'évolution de l'indicateur est pris en compte.	DGALN	Vérification de la cohérence des informations issues des Rap avec d'autres données communiquées. Analyse des commentaires contenus dans les Rap. Analyse des commentaires contenus dans les Rap.	Les commentaires sur les résultats des indicateurs ne sont pas suffisamment valorisés dans le cadre de la rédaction du rapport stratégique. Cela nuit à la recherche de l'amélioration de leur qualité. Les commentaires devraient être repris davantage dans le rapport stratégique et objectiver la performance du programme. Une relation peut être établie entre les résultats et les moyens quand cela est justifié. Le poids du contexte peut être pris en compte quand cela est justifié.	Moyen	Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment, dans le tableau de bord du RProg.
37	<i>Les commentaires prennent en compte les marges d'erreur et les risques sur les indicateurs</i>	Moyen	Les marges d'erreur sur le niveau des indicateurs sont rappelées. Les lecteurs du Rap sont dûment informés des limites des résultats. Il y a une remise en perspective de l'évolution ou du niveau des chiffres, afin	DGALN	Examen des Rap. Examen des Rap. Examen des Rap.	Sans objet réel. Les commentaires n'évoquent pas clairement les limites des résultats. Les commentaires n'évoquent pas clairement non plus les risques associés à certains	Moyen	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			d'éviter le travers d'une utilisation trop automatique ou mécanique des résultats constatés.			indicateurs.		
Objectif 6 : émettre une opinion d'audit globale sur le dispositif de mesure de la performance								
38	<i>Le système de production des résultats chiffrés ne fonctionne pas correctement, la fiabilité de chacun des indicateurs étant susceptible d'être mise en cause</i>	Moyen	<p>Le niveau des risques résiduels de « non qualité » affectant les différentes composantes du processus de production (collecte, centralisation, traitement, systèmes d'information) est acceptable.</p> <p>Les contrôles internes mis en place, ainsi que le suivi de l'indicateur, contribuent à réduire ces risques.</p> <p>Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le niveau des risques sur les chiffres produits est maîtrisé, et non pas d'une ampleur telle qu'il pourrait invalider le sens des résultats. L'extrapolation au résultat global d'un indicateur de certaines anomalies constatées localement est justifiée et démontrée.</p> <p>Les commentaires peuvent eux-mêmes être validés (clarté, exhaustivité, objectivité...).</p> <p>Globalement, la qualité de l'information donnée sur</p>	DGALN	<p>Vérification des mesures prises pour réduire les risques de « non qualité ».</p> <p>Vérification du dispositif de contrôle interne.</p> <p>Vérification de la maîtrise du niveau des risques encourus.</p> <p>Analyse des commentaires.</p> <p>Analyse des Rap.</p>	<p>Le système de production des résultats chiffrés ne fait pas l'objet d'un contrôle spécifique formalisé.</p> <p>Il n'existe pas de dispositif de contrôle de la qualité des indicateurs, de l'analyse de leurs résultats et de leur contribution à l'objectivation du rapport stratégique du Pap.</p> <p>Globalement, la qualité de l'information donnée sur chaque indicateur n'est pas suffisante.</p>	Moyen	Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment, dans le tableau de bord du RProg.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			chaque indicateur (résultat chiffré + commentaire) est satisfaisante.					
39	<i>L'échantillon d'indicateurs audités présente des limites inhérentes (risque d'audit)</i>	Moyen	Dans le cas où seule une partie des indicateurs a pu être auditée en termes de fiabilité, l'auditeur étudiera en quoi la sélection effectuée peut affecter les conclusions d'ensemble (ex : focalisation sur les « zones à risques », ou bien sur l'une des trois dimensions de la performance particulièrement significative pour le programme).	DGALN	En cas d'impossibilité d'auditer tous les indicateurs, analyse des conséquences sur l'opinion globale d'audit.	Critères de choix de l'échantillon retenus pour limiter les risques inhérents de non représentativité de la population	Faible	
40	<i>Les déterminants de la qualité de l'information sur la performance ne sont pas totalement fiables</i>	Moyen	Le processus de production des résultats (collecte, centralisation, traitement, systèmes d'information) est maîtrisé, les risques transversaux identifiés, et les actions correctives nécessaires mises en œuvre. Les contrôles internes et le suivi des indicateurs contribuent effectivement à la maîtrise des risques. Les commentaires des résultats sont clairs, exhaustifs et objectifs. Les contrôles approfondis effectués ponctuellement apportent des informations complémentaires. Les marges d'erreur sur le niveau	DGALN	Analyse des processus et du dispositif de contrôle interne. Analyse du contrôle interne Analyse des commentaires. Analyses du dispositif de contrôle interne et des commentaires. Traçabilité des indicateurs.	Sans objet réel (faute de dispositif de contrôle de gestion et de qualité intégrant la problématique des indicateurs de performance) Sans objet réel. Les commentaires pourraient plus clairs et compréhensibles pour les parties prenantes. Cela renvoie à la qualité et à la pertinence des indicateurs parallèlement. Sans objet réel.	Moyen	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			des indicateurs sont rappelées.					
41	<i>Le dispositif de performance ne présente pas un caractère de fiabilité suffisant</i>	Moyen	<p>Le système d'information sur la performance fonctionne correctement dans l'ensemble.</p> <p>Les risques identifiés sont significatifs à l'échelle de l'ensemble du système. Ces risques sont maîtrisés et sont réduits dans des conditions de coût et de délais raisonnables.</p> <p>Globalement, le Rap atteint un degré de qualité acceptable.</p>	DGALN	<p>Examen des Pap et Rap.</p> <p>Analyse du dispositif de contrôle interne.</p> <p>Analyse des Rap.</p>	<p>Le système d'information sur la performance ne fonctionne pas suffisamment correctement : le rapport stratégique et l'analyse des résultats des indicateurs du Pap apparaissent globalement déconnectés, s'affaiblissent mutuellement. L'information sur la performance n'est pas suffisamment qualitative.</p> <p>Sans objet réel.</p> <p>Globalement, le Rap manque de cohérence d'ensemble, ce qui affaiblit chaque composante prise individuellement (rapport stratégique et analyse des résultats).</p>	Moyen	<p>Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des informations plus qualitatives.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
THÈME 4 : LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DU PROGRAMME 135 DANS LE CADRE DE SON PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE								
Objectif 1 : s'assurer que les objectifs stratégiques du programme sont déclinés au niveau de chacun de ses acteurs opérationnels de manière cohérente								
42	<i>La contribution attendue de chaque service de l'État ou opérateur n'est pas déclinée sous forme d'objectifs précis assortis d'indicateurs de résultats</i>	Fort	<p>Les objectifs et indicateurs opérationnels sont en cohérence avec les objectifs et indicateurs stratégiques du programme et leur articulation est claire.</p> <p>Ces objectifs et indicateurs sont compréhensibles et connus des cadres et des agents concernés.</p> <p>Les objectifs et indicateurs assignés aux services ou aux opérateurs s'appuient sur une analyse des leviers d'action identifiés de ceux-ci, et sur une appréciation de leur contribution au programme dans la période antérieure.</p>	DGALN, services et opérateurs	<p>Vérification de la cohérence et de l'articulation des indicateurs opérationnels avec les objectifs et indicateurs stratégiques et de leur complétude.</p> <p>Vérification que les indicateurs sont compréhensibles et connus des agents concernés.</p> <p>Vérification que les leviers d'action sont identifiés et analysés par les services et opérateurs contributeurs au programme.</p>	<p>Des indicateurs opérationnels cohérents avec les indicateurs de performance sont en place y compris pour l'Anah (à l'exclusion des missions des DDCCS) mais pas toujours pour ce qui concerne les activités des DDCCS/PP et pas en ce qui concerne les activités liées au Bop CECS, car il n'est pas lié directement aux politiques publiques (études centrales et soutien aux services). (source QCI, PJ).</p> <p>Dans certaines UO, feuilles de route fixées aux services et objectifs rappelés lors des entretiens professionnels des agents des services. (source QCI, PJ).</p> <p>Diffusion des circulaires de gestion. Diffusion des délibérations du conseil d'administration du Fnep et de l'Anah. Un document appelé « engagements réciproques » des RProg et des RBop pour la stratégie régionale est remis par le Spes dans le cadre du dialogue de gestion. Pour les aides à la pierre : - rapprochement entre la stratégie de l'Etat et celle des délégataires au sein des</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						<p>CRHH. Les objectifs nationaux sont déclinés au niveau régional et ensuite déclinés par territoires (délégués, etc.).</p> <p>- enquêtes régulières auprès des RBop pour suivre les objectifs régionaux du Fnap.</p> <p>L'Anah contribue à un seul objectif stratégique du programme 135 (135-03 : améliorer et adapter la qualité du parc privé) décliné en trois sous-indicateurs.</p> <p>La déclinaison est fine (objectifs opérationnels avec double approche par bénéficiaire et domaine d'intervention).</p> <p>Elle est également organisée (feuille de route avec objectifs et indicateurs et circulaire de programmation).</p> <p>Pour la CGLLS, absence de fixation d'objectifs dans le cadre du programme 135 compte tenu de ses missions particulières de recouvrement. (source QPC, QCI, PJ).</p>		
43	<i>La déclinaison du dispositif de performance est incomplète</i>	Moyen	Les objectifs du programme sont déclinés en objectifs spécifiques assignés à des services de l'État ou opérateurs.	DGALN, services et opérateurs	Vérification que les objectifs du programme sont déclinés en objectifs spécifiques (tableau de déclinaison des objectifs du programme en objectifs spécifiques).	<p>Peu ou pas de connaissance du cadre et du contenu du Pap.</p> <p>Un seul indicateur du Pap est repris dans les indicateurs opérationnels régionaux (Taux de pénétration de la planification urbaine intercommunale).</p> <p>Corrélation indirecte entre l'exécution des missions et le cadre de performance dans la</p>	Moyen	Décliner le cadre de performance du Pap en objectifs opérationnels spécifiques à chaque Bop et à chaque opérateur

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Un dispositif de performance adapté couvre toutes les unités de travail d'importance significative.		Vérification et analyse qu'un dispositif de performance adapté couvre toutes les unités de travail d'importance significative.	<p>mesure où le dialogue de gestion se base sur les orientations nationales (mais diffusion tardive de celles-ci). Les objectifs du programme sont déclinés en objectifs opérationnels. Le Cop de la CGLLS définit des indicateurs. (source QPC, QCI, PJ).</p> <p>Absence de dispositif de performance dans les services. Le suivi de la performance de l'Anah est examiné au travers du suivi général de son activité et des résultats de ses dispositifs d'intervention, en règle générale, exprimés en nombre de logements aidés. (source QCI).</p>		
44	<i>Les objectifs et indicateurs opérationnels ne sont pas formalisés</i>	Moyen	<p>Il existe des plans d'action pluriannuels ou des contrats d'objectifs.</p> <p>Il existe une procédure d'actualisation annuelle des objectifs et indicateurs assignés aux services de l'Etat et aux opérateurs</p>	DGALN, services et opérateurs	<p>Vérification de l'existence des plans d'action ou des contrats d'objectif.</p> <p>Vérification de l'existence d'une procédure d'actualisation annuelle des objectifs et indicateurs assignés aux services de l'Etat et aux opérateurs.</p>	<p>Mise en place d'engagements réciproques en substitution des contrats de Bop. Mise en place d'indicateurs d'activités. Objectifs régionaux fixés par le Fnap. Suivi des objectifs du Fnap par enquêtes régulières auprès des RBop. (source QCI, PJ).</p> <p>Le dialogue de gestion permet de faire remonter les enjeux locaux prioritaires et les demandes de moyens pour garantir la réalisation des objectifs stratégiques correspondants. Pour les aides à la pierre, des</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						<p>enquêtes régulières du RProg permettent d'une part, de redéployer des crédits et d'autre part, le suivi tout au long de l'année des agréments.</p> <p>La tutelle de l'Anah suit l'atteinte des objectifs de l'agence régulièrement (comptes rendus et graphiques hebdomadaires d'information et de compte rendu) et ponctuellement dans le cadre du conseil d'administration.</p> <p>Les indicateurs du programme 135 ne concernent pas directement la CGLLS.</p> <p>(source QPC, QCI, PJ).</p>		
Objectif 2 : s'assurer que chaque acteur dispose de moyens clairement définis et de capacités d'action suffisantes pour les mettre en œuvre								
45	<i>Le responsable du programme n'a pas les moyens d'assurer une répartition des crédits et des effectifs sur des bases objectives</i>	Fort	La programmation par activité est effective et cohérente avec la mise en œuvre rationnelle du programme.	DGALN, services et opérateurs	Vérification que la programmation par activité est cohérente et sa mise en œuvre rationnelle.	<p>La nomenclature budgétaire du programme 135 (rappelée dans la charte de gestion) permet l'identification des engagements et des dépenses en fonction de leur destination et de leur nature.</p> <p>Ce référentiel de programmation par activité améliore le pilotage des crédits et la traçabilité de la dépense.</p> <p>Engagements réciproques.</p> <p>Exercice de programmation AE-CP au niveau régional.</p> <p>Comptes rendus de gestion réguliers.</p> <p>(source QPC, QCI, PJ).</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Une méthodologie a été définie ; elle est connue et partagée.</p> <p>Des critères relatifs aux missions ont été déterminés pour définir des cibles d'effectifs par Bop et les faire évoluer.</p> <p>La démarche de contrôle de gestion est effective.</p>		<p>Vérification qu'une méthodologie a été définie, qu'elle est connue et partagée.</p> <p>Vérification que des cibles d'effectifs ont été fixées par Bop.</p> <p>Vérification de l'effectivité de mise en place d'une démarche de contrôle de gestion.</p>	<p>Appropriation des règles de répartition des crédits dans le cadre du dialogue de gestion.</p> <p>Des effectifs cibles sont fixés par les RBop mais des difficultés de recrutement sont constatées dans certains services (Drihl, DDTM 50 par ex). Certains RBop ont mis en place un BBZ local qui était la concrétisation du consensus trouvé localement. Certains regrettent l'abandon par le niveau national du BBZ qui permettait un échange avec le RProg sur l'évolution des missions et l'adéquation missions-moyens.</p> <p>Le respect des cibles fait l'objet d'un suivi annuel par programme dans le cadre d'un dialogue de gestion continu avec les RBop et dans le cadre des engagements réciproques. Des réflexions sont engagées dans certaines régions pour arrêter les conséquences des baisses d'effectifs et de la décision prise de faire porter l'effort des réductions au niveau régional (inter-départementalisation, par ex). (source QPC, QCI, P.J).</p> <p>Absence de contrôle de gestion spécifique au programme 135. À l'Anah, un contrôle de gestion doit être mis en place</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						dans le cadre de sa feuille de route. Un CIC est en place dans les DDT/M pour les aides à la pierre (hors délégations de compétence) et au sein de l'Anah et de la CGLLS. (source QPC, QCI, PJ).		
46	<i>Il n'y a pas de procédure pour construire de manière formelle chaque budget opérationnel de programme (Bop), c'est-à-dire de définir une enveloppe de crédits ainsi que les objectifs qui lui sont fixés</i>	Fort	Le Bop couvre en totalité les dépenses relevant du service dans le cadre des activités qui contribuent au programme. Les exceptions sont justifiées, notamment dans le cadre de la gestion des fonctions de soutien inscrites dans un programme spécifique. Le responsable du Bop prend effectivement toutes les décisions génératrices des dépenses imputées sur son Bop. Les exceptions sont justifiées.	DGALN et services	Vérification, dans le cadre des activités qui contribuent au programme, que la couverture des dépenses est exhaustive (tableau de correspondance activité du service / dépense budgétaire). Vérification que les exceptions éventuelles sont justifiées. Vérifier que les décisions générant des dépenses sont bien prises par le responsable de Bop et s'assurer de la justification des exceptions.	Tableaux de recensement des crédits par nature d'activités pour les Bop déconcentrés. Pour les 2 Bop centraux (CECS et CAUA), la programmation est mutualisée au niveau central par le bureau FE2 qui, en outre, délègue les crédits aux UO. Absence d'exceptions. Les fonctions de soutien sont prises en compte par le programme support 217. Les responsables d'UO engagent toutes les dépenses.	Faible	
47	<i>La fongibilité est insuffisante pour optimiser la gestion du Bop</i>	Moyen	Les éventuelles limitations de la fongibilité sont justifiées, en particulier s'agissant des fonds de concours.	DGALN et services	Vérification de la justification des limitations éventuelles à la fongibilité.	Jusqu'en 2020, les 4 fonds de concours du Fnap n'étaient pas fongibles. Leur existence entraîne : - une complexité de gestion (difficultés de fléchage des	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>ou insuffisamment cadrée</i>		Les autorisations nécessaires à la mise en œuvre de la fongibilité au sein des Bop sont formalisées et connues.		Vérification que les procédures de mises en œuvre de la fongibilité sont formalisées et connues.	délégations en particulier, multiplicité de tableaux de suivi rendant difficile l'exercice de synthèse) ; - des erreurs d'imputation ; - impossibilité de redéployer des crédits ou d'utiliser des reliquats (par ex une Dreal a reçu trop de CP «restes à payer» et pas assez de CP « opérations nouvelles ») ; - des crédits non consommés en fin d'année. <i>(source QC)</i> . Trois des quatre fonds de concours ont fusionné au 1 ^{er} janvier 2021 (celui concernant les PLAI est maintenu pour isoler ces financements). <i>(source lettre DGALN du 5 février 2021)</i> Sans objet dans la mesure où la masse salariale est supportée par le programme soutien 217.		
48	<i>La déclinaison dans les Bop du plafond des dépenses de personnel n'est pas encadrée et organisée</i>	Fort	En cas de marges de manœuvres insuffisantes pour les RBop, des évolutions dans les procédures de gestion des ressources humaines sont prévues. L'articulation entre le plafond des dépenses de personnel par programme et le plafond d'emplois du ministère est	DGALN et services	Vérification de l'existence d'un encadrement et d'une organisation des plafonds de dépenses de personnel et de marges de manœuvre suffisantes. Vérification que des évolutions dans les procédures de gestion RH en cas marges de manœuvre insuffisantes sont prévues. Vérification de la définition claire de l'articulation du plafond d'emploi du ministère avec le plafond d'emploi du	La masse salariale est rattachée au programme 217. Des effectifs cibles sont fixés à chacun des services. <i>(source QPC, QCI, PJ)</i> .	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			définie de manière claire. La répartition des plafonds d'effectif entre services est clairement définie et formalisée.		programme. Vérification de la formalisation claire des plafonds d'effectifs entre services.			
49	<i>La structuration et les règles de gestion des budgets des opérateurs contribuant à la réalisation du programme ne sont pas adaptées à la conduite des actions qui leur incombent à ce titre, et au compte rendu sur les réalisations</i>	Moyen	Un contrat d'objectifs et de performance a été passé avec chacun des opérateurs contribuant à la réalisation du programme et est effectif.	DGALN et opérateurs	Vérification de l'existence et de l'effectivité de la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de performance (Cop) avec chacun des opérateurs.	Un Cop a été passé avec l'Ancols et la CGLLS. Il est prévu pour l'Anah. Pour l'Anah, la structuration (axe de programmation) et le mode de gestion (principe de fongibilité des crédits) de l'agence sont adaptés à l'action à laquelle elle contribue. Pour la CGLLS, la structuration et les règles de gestion sont bien adaptées à la gestion budgétaire et au compte rendu. Pour les aides à la pierre (LLS), mise en place du Fnap en 2016 (EP sans ETP géré par FE2 et PH). Ces bureaux en assurent également la tutelle. Une convention a été signée entre le Fnap et la DGALN pour expliciter l'organisation du Fnap. Le Fnap reçoit des contributions diverses qui vont dans son budget et les verse ensuite au prog.135. La répartition régionale des AE est de la responsabilité du président du Fnap. Le niveau des AE est régi par une règle d'or : pour éviter d'avoir une inflation de restes à payer,	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						<p>l'État n'ouvre pas plus d'AE sur le P135 que le Fnap ne verse de crédits au programme.</p> <p>Le Fnap verse les crédits en les répartissant entre 4 fonds de concours distincts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 pour les opérations anciennes (les AE correspondantes sont bloquées en gestion et annulées en LR) ; - 1 pour les opérations nouvelles, via un engagement de tiers régi par une convention État-Fnap avec une clef de décaissement en CP. - 1 pour les MOUS ; - 1 pour la suppression de PLAI adapté. <p>- Ces fonds de concours ne sont pas fongibles.</p> <p>- Au niveau des CP, c'est le RProg qui décide de la répartition territoriale.</p> <p>Dans le cadre de son budget, le CA du Fnap définit les dotations régionales en AE associées à des objectifs assignés aux régions en typologie (PLAI PLUS PLS), comme en logements spécifiques selon les priorités nationales (pension de famille, logement étudiant). Le Fnap se prononce par ailleurs sur les grandes orientations en matière de programmation. La programmation est préparée en cadre partenarial</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						<p>(État, bailleur, collectivité) dans le cadre des GT techniques du Fnap dont le secrétariat technique est assurée par la DHUP. Les Dreal sont associées dans le cadre de cet exercice. Le ministre chargé du logement notifie ensuite, conformément au CCH et sur la base de ce qui été voté par le CA, les objectifs en matière d'agrément.</p> <p>Tous les budgets ont été approuvés, donc accord global sur l'emploi des fonds y compris dans le cadre d'enveloppes spécifiques voulues par le Fnap pour lesquelles la DB était farouchement contre et qui n'étaient pas la priorité de la DHUP (exemple enveloppe des démolitions).</p> <p>La méthode de répartition territoriale des AE a évolué dans le cadre du Fnap et une autre évolution est envisagée. Un GT du Fnap se réunit 10 à 15 fois par an pour toutes les réflexions en cours.</p> <p>Une trésorerie s'est constituée au niveau du Fnap (possibilité de report).</p> <p>Historiquement, le programme 135 fait l'objet d'un suivi au niveau national de sa déclinaison territoriale (consommation par Bop et par activités). Le suivi budgétaire est maintenant en « 3 D »</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						<p>(fonds, Bop, activités). Un travail important a été effectué sur le dispositif de contrôle interne budgétaire pour sécuriser la gestion car Chorus n'est bloquant sur rien.</p> <p>Beaucoup de recyclage d'AE, consommation retraitée explicitée dans les Rap (on peut avoir jusqu'à 300 M € de retraits d'AE).</p> <p>Un suivi précis du Fnap est en place maintenant sur les flux entrants et sortants.</p> <p>Campagnes de suivi des engagements depuis 2017.</p> <p>En 2019, beaucoup des AE anciennes ont été recyclées.</p> <p>FE2 a engagé un travail très important de recensement de l'ensemble des engagements dans une base de données.</p> <p>Sur cette base, lancement des enquêtes.</p> <p>(source QPC, QCI, PJ).</p>		
Objectif 3 : s'assurer que le dialogue de gestion est organisé par le responsable du programme et concerne tous ses acteurs								
50	<i>Les échanges entre le responsable de programme et les responsables de BOP sont inexistantes ou insuffisants</i>	Fort	Pour les services déconcentrés, les rôles respectifs du préfet et du responsable du service dans ce dialogue de gestion sont clairement définis (contenu, fréquence...) et pertinents ; Les procédures prévues sont effectivement mises en œuvre.	DGALN et services	Vérification que, dans le cadre du dialogue de gestion, les rôles respectifs des préfets et des responsables de service sont clairement définis, pertinents, et que les procédures prévues sont effectivement mises en œuvre.	La charte de gestion du programme 135 définit les rôles des différents acteurs. Les procédures prévues sont mises en œuvre. Le dialogue de gestion du RProg avec les RBop s'effectue en deux temps: une phase plus stratégique avec les préfets de région et les Dreal et une phase plus technique avec les seules Dreal.	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Le calendrier du dialogue de gestion est défini de façon à y intégrer la discussion des budgets opérationnels de programme.		Vérification que le calendrier du dialogue de gestion est défini afin d'y intégrer la discussion des Bop.	<p>Pour les effectifs, il n'y a pas, à proprement parler, de dialogue de gestion entre le RProg et les RBop mais cette question relève du programme 217, stricto sensu (le délai de 5 ans pour réviser les BBZ nationaux est à requestionner pour l'adapter à la révision des missions). Les dialogues de gestion organisés par les RBop se déroulent de manière régulière et sont bien pilotés (une Dreal émet chaque année une note d'organisation du dialogue de gestion et prépare des documents navettes, une autre a réalisé un processus d'intervention des acteurs dans le cadre de sa démarche qualité). Des documents de programmation budgétaire sont préparés. (source QCI, PJ).</p> <p>Le calendrier du dialogue de gestion, souvent positionné en période estivale, est préjudiciable à la qualité des remontées et à la sérénité de leurs justifications (délai tendu, absences dans les services des délégataires, soumission à l'avis du CRHH). Pour les Bop centraux CES et CAUA, un exercice de programmation se déroule en fin d'année et intègre les décisions modificatives. Les</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						Bop ne correspondent pas directement aux actions mais à un type de crédits qui peut donc concerner plusieurs actions. (source QPC, QCI, PJ).		
51	<i>Les responsables des opérateurs participant de manière significative au programme n'ont pas d'échanges approfondis à échéance régulière sur leurs objectifs et leurs moyens avec le responsable du programme ou avec un responsable délégué par celui-ci</i>	Fort	<p>Il existe un dispositif de suivi et d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance. Le dialogue de gestion est articulé avec ce suivi, ainsi qu'avec la procédure d'adoption du budget de l'opérateur. Le contrat d'objectifs et de moyens est en cohérence avec le contenu du Pap, pour l'année considérée.</p> <p>Il existe une articulation entre le responsable de programme et la tutelle de l'opérateur pour le dialogue de gestion ; cette articulation ainsi que le rôle de la tutelle sont clairement définis.</p>	DGALN et opérateurs	<p>Vérification de l'existence d'un dispositif de suivi du contrat d'objectif et de performance (Cop) et que le dialogue est articulé avec ce suivi et avec la procédure d'adoption du budget de l'opérateur. Vérifier la cohérence du contrat d'objectif et de moyens avec le contenu du Pap.</p> <p>Vérification de l'existence d'une articulation entre le RProg et la tutelle de l'opérateur pour le dialogue de gestion ainsi que la définition claire de cette articulation et que le rôle de la tutelle est bien défini.</p>	<p>Cop pour l'Ancois et la CGLLS. En prévision pour l'Anah. Le dialogue de gestion de l'Anah avec le RProg est structuré autour de deux moments clés, outre les points de gestion en pré-conseil d'administration : - la préparation des conférences budgétaires et des lettres plafonds ; - la préparation du budget initial de l'année N + 1. (source QCI, PJ).</p> <p>Pour l'Anah, le cadre de « gestion » mis en place par le RProg s'inscrit dans le cadre de l'exercice de la tutelle de l'opérateur et respecte son autonomie de gestion. Il s'appuie sur une batterie d'outils de gestion et de gouvernance et un principe de contractualisation. L'exercice de la tutelle, bien qu'effectif, est néanmoins confronté à un problème de temporalité entre le temps long de la stratégie et le temps court de l'action (densité forte et priorités évolutives (il devrait être</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Si l'opérateur dispose d'un réseau territorial, le dialogue de gestion fait l'objet d'une déclinaison au sein de ce réseau.</p> <p>Le responsable du programme dispose de moyens de contrôle de l'emploi des crédits au profit du programme.</p>		<p>Vérification que l'opérateur dispose d'un réseau territorial et que le dialogue de gestion est décliné au sein du réseau.</p> <p>Vérification que le RProg dispose de moyens de contrôle de l'emploi des crédits au profit du programme.</p>	<p>renforcé en 2021 par la mise en place d'un nouveau Cop et d'une feuille de route stratégique fixant les grandes orientations (mais pas les objectifs et indicateurs). (source QCI).</p> <p>L'Anah organise un dialogue de gestion avec les Dreal sous l'angle budgétaire. Ce dialogue pourrait être mieux organisé via l'utilisation du SI décisionnel (en cours de refonte) ou en attendant un outil Web, en cours de définition par l'agence, qui associera les Dreal. (source QCI).</p> <p>Le RProg suit les objectifs opérationnels via l'activité générale de l'agence et, concrètement, le nombre de logements aidés.</p>		
52	<i>Les échanges ne sont pas préparés en amont de part et d'autre, ne font pas l'objet d'un suivi</i>	Moyen	Le dialogue de gestion permet de traiter à la fois l'analyse des résultats obtenus dans la période antérieure, la détermination des objectifs et des cibles de résultats, ainsi que la programmation des moyens pour la période à venir.	DGALN services et opérateurs	<p>Vérification que le dialogue de gestion permet de traiter à la fois ;</p> <ul style="list-style-type: none"> l'analyse des résultats obtenus dans la période antérieure, la détermination des objectifs et cibles de résultats, la programmation des moyens pour la période à venir. 	Une Dreal, selon les types de crédits, prend partiellement en compte les résultats d'une année pour la notification des crédits de l'année suivante. Par ailleurs, actions d'amélioration tous les ans avec les délégataires et les DDTM. (source QCI).	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Le dialogue est nourri par des indicateurs permettant une appréhension, dans le temps et dans l'espace, des performances obtenues par le service de l'État ou l'opérateur. Ceux-ci sont intégrés dans le dispositif de contrôle de gestion du programme.</p> <p>Le dialogue permet d'alimenter les comptes rendus du responsable de programme et les discussions budgétaires relatives aux objectifs et aux moyens du programme.</p> <p>Une méthode d'analyse infra-annuelle (tableaux de bord) permet de détecter des écarts éventuels entre les cibles de résultats et les réalisations, les causes de ces écarts et de proposer les méthodes de réaction adaptées.</p> <p>La liaison entre dialogue de gestion et évaluation individuelle des responsables des services est explicitée ou</p>		<p>Vérification que le dialogue est nourri par des indicateurs permettant une appréhension dans le temps et l'espace des performances obtenues par le service de l'État ou l'opérateur et qu'ils sont intégrés dans le dispositif de contrôle de gestion du programme.</p> <p>Vérification que le dialogue permet d'alimenter les comptes rendus du RProg et les discussions budgétaires relatives aux objectifs et moyens du programme.</p> <p>Vérification qu'il existe une méthode d'analyse infra-annuelle à même de détecter les écarts entre cibles de résultats et réalisations, d'en déterminer les causes et de proposer des actions correctives adaptées.</p> <p>Vérification qu'il existe, en liaison avec le dialogue de gestion, une méthode explicite ou prévue</p>	<p>Absence d'indicateurs de performance mais, existence d'indicateurs opérationnels. (source QCI, PJ).</p> <p>Le RProg prend en compte les priorisations et les déclarations des Dreal tout en pratiquant un abattement prudentiel. La consommation des crédits est suivie mensuellement par le RProg, par Bop, par domaine fonctionnel et par fonds de concours. (source QPC, QCI, PJ).</p> <p>Pour les Bop, le travail d'analyse est réalisé annuellement au moment du dialogue de gestion. Pour les opérateurs, les objectifs des DG sont fixés à l'occasion de l'entretien annuel d'évaluation. Les indicateurs de performance ne sont pas analysés en infra-annuel. (source QCI,).</p> <p>Évaluation individuelle des chefs de service sans liaison avec le dialogue de gestion. (source QCI,).</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>prévue.</p> <p>Pour les services de l'État, il existe une démarche d'analyse des résultats des différentes unités opérationnelles comparables, en vue de mutualiser les meilleures pratiques.</p> <p>Les systèmes d'information et les outils de gestion sont adaptés aux besoins du dialogue de gestion.</p>		<p>d'évaluation individuelle des responsables des services.</p> <p>Vérification qu'il existe, pour les services de l'État, une démarche d'analyse des résultats des différentes UO comparables en vue de mutualiser les meilleures pratiques.</p> <p>Vérification que les SI et outils de gestion sont adaptés aux besoins du dialogue de gestion.</p>	<p>Un RBop compare les résultats des UO dans l'objectif d'un meilleur pilotage des moyens financiers et d'assurer une fongibilité entre UO, si besoin.</p> <p>Un RBop organise le partage des bonnes pratiques et les encourage.</p> <p>Un RBop utilise les clubs des chefs de service et de l'habitat dont la fréquence est mensuelle pour aborder les résultats des actions du Bop 135. Dans le domaine du LLS, les taux de consommation des crédits mais également le suivi du nombre d'agrèments financés permettent des comparaisons entre les UO.</p> <p>Dans ce domaine et également dans le domaine de la LHI, des temps d'échange sur les pratiques sont régulièrement organisés.</p> <p>Un RBop, dans le domaine du LLS, engage des actions d'amélioration tous les ans avec les délégataires et les UO.</p> <p>(source QCI).</p> <p>Considérant que les SI ne sont pas adaptés au dialogue de gestion, les RBop et des UO mettent en place un suivi financier sous tableur.</p> <p>Deux UO considèrent que les SI sont adaptés au dialogue</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						de gestion et les utilisent pour assurer le compte rendu. (source QCI, PJ).		
53	Les services du ministère ou des opérateurs externes participant à plusieurs programmes ne se coordonnent pas de manière satisfaisante	Fort	<p>La coordination entre les responsables de ces programmes est organisée.</p> <p>Les procédures mises en place permettent au responsable du programme de suivre et de maîtriser l'utilisation des crédits qu'il a délégués au profit des actions relevant de son programme.</p>	DGALN services et opérateurs	<p>Vérification de l'organisation de la coordination entre les programmes.</p> <p>Vérification que les procédures mises en place permettent au RProg de suivre et de maîtriser l'utilisation des crédits qu'il a délégués au profit des actions de son programme.</p>	<p>S'agissant de la coordination avec le programme 177, un travail sur les actions à réaliser est entrepris chaque semaine entre la DHUP, la DGCS et la Dihal sous l'égide du ministre de la ville en présence d'un membre du cabinet. Le cabinet arbitre les décisions à prendre. Absence de dispositif analogue au niveau régional. (source QCI,).</p> <p>Le Rprog suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les notifications par fonds et par brique ; - les subdélégations par rapport aux délégations pour identifier les éventuels détypages de crédits ; - régulièrement la consommation par Bop, par domaine fonctionnel et par fonds de concours. Une comparaison avec la notification est réalisée, ce qui permet d'évaluer l'atteinte des objectifs et de réajuster la programmation dans un souci d'optimisation de la consommation. Ce travail permet également d'identifier une certain nombre d'erreurs d'imputation (ex : paiement sur un mauvais domaine fonctionnel et imputation sur un fonds de concours 	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			Le responsable du programme a des capacités effectives d'animation et d'évaluation vis-à-vis des services relevant de plusieurs programmes.		Vérification de la capacité effective d'animation et d'évaluation vis-à-vis des services et opérateurs relevant de plusieurs programmes.	<p>inadéquat). Le RProg vérifie la valeur des différents tableaux de suivi par rapport aux données issues de Chorus afin de fiabiliser la donnée et de limiter les erreurs. S'agissant des délégations de compétence en matière d'aides à la pierre, les UO préparent les avenants annuels aux conventions, délèguent les crédits correspondants et suivent le respect des engagements pris par les délégataires dans les conventions de délégation. Une UO, indépendamment de la tenue de tableaux de suivi, réalise ce suivi lors de réunions de bilans annuels pilotées par chaque délégataire en sa présence et en présence de représentants des bailleurs sociaux, de la Banque des Territoires et d'Action Logement. Ce suivi est également réalisé via les SI (Sisal...).</p> <p>Une autre UO a mis en place des tableaux de suivi des délégations. <i>(source QCI, PJ).</i></p> <p>Le RProg dispose de marges de manœuvre pour animer la gestion du programme 135 par les services mais, pour ce qui concerne l'animation globale des services, au-delà du champ budgétaire, elle est réalisée par le secrétariat</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
						général des MTS-MCTRCT et par les préfets, s'agissant des DDI. (source QCI).		
THÈME 5 : LA JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO								
Objectif 1 : s'assurer que les choix opérés, pour ce qui concerne le niveau et l'étendue de justification retenus pour le programme, sont pertinents et fiables								
54	<i>Les conditions d'élaboration de la JPE ne sont pas fiables</i>	Fort	<p>Les travaux d'élaboration de la JPE ont été conduits avec les services mettant en œuvre la politique du programme.</p> <p>Le lien a été fait avec les leviers d'action nécessaires au pilotage du programme et au dialogue de gestion, ainsi qu'avec le contrôle de gestion.</p>	DGALN	<p>Vérification que les travaux d'élaboration de la JPE ont été conduits avec les services mettant en œuvre les politiques publiques du programme.</p> <p>Vérification de la réalisation d'un lien entre leviers d'action nécessaires au pilotage du programme et au dialogue de gestion et le contrôle de gestion.</p>	<p>Les travaux d'élaboration de la JPE associent l'ensemble des bureaux métiers ainsi que les opérateurs du programme 135 (Anah, Ancols et CGLLS). (source QPC,)</p> <p>Dialogue continu entre le RProg et les RBop. - Suivi des subdélégations et des consommations de crédits. Contrôle de gestion pour détecter notamment les erreurs d'imputation. - Vérification de la valeur des différents tableaux de suivi par rapport aux données issues de Chorus, afin de fiabiliser les données et limiter les erreurs. - un travail de nettoyage des EJ sans mouvement depuis au moins 4 ans est réalisé depuis 2017. Une nouvelle enquête a été lancée en juin 2020. Elle concerne toutes les activités du programme. Les RBop sont également interrogés sur les charges à payer ainsi que sur les EJ anciens (même s'ils ont</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>Les données physiques retenues ont fait l'objet d'un contrôle de cohérence avec les données budgétaires produites, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).</p> <p>Les sources de production des données (manuelles ou informatiques) sont fiables (existence d'un processus de contrôle interne) et auditables.</p> <p>Un programme d'amélioration de la JPE existe, en termes de mobilisation des systèmes d'information, de constitution de nouvelles bases de données, d'affinement du calcul des coûts unitaires, d'extension du champ couvert, etc.</p>		<p>Vérification de la réalisation d'un contrôle de cohérence des données physiques retenues avec les données budgétaires produites en AE et CP.</p> <p>Vérification et analyse de la fiabilité et du caractère auditable des sources de production des données. Vérifier l'existence de contrôles internes.</p> <p>Vérification qu'il existe un programme d'amélioration de la JPE (mobilisation des SI, constitution de nouvelles bases, affinement des calculs des champs couverts, etc.).</p>	<p>été mouvementés). Pour les LLS, le travail de contrôle interne a été étendu, via la création d'une base de données de l'intégralité des EJ de tous les Bop depuis la création de Chorus et retraçant tous les mouvements (engagements, recyclages, décaissements par année...) (source QPC, PJ)</p> <p>Sans objet.</p> <p>Absence de dispositif de contrôle interne formalisé mais vérification de la valeur des différents tableaux de suivi par rapport aux données issues de Chorus.</p> <p>Aucun programme spécifique n'est en cours pour améliorer la JPE. L'évolution de la nomenclature du programme peut conduire à des ajustements de la JPE (ex : Brique Bassin Minier dans le Pap 2020).</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
55	<i>Le niveau (unité) de justification retenu n'est pas pertinent</i>	Fort	<p>Les niveaux retenus de justification par nature de dépense et de justification synthétique (des dépenses de nature différente ayant un déterminant commun) permettent d'explicitier clairement le contenu physico-financier et l'emploi prévisionnel des crédits du programme.</p> <p>Les unités de justification présentées sont suffisamment fines pour identifier certaines destinations particulières correspondant à un enjeu budgétaire ou à un élément d'information pertinent. Les masses budgétaires les plus importantes ou les plus stratégiques pour le programme font l'objet d'une JPE avec des déterminants de la dépense clairement identifiés.</p> <p>Les unités de justification retenues peuvent être suivies en exécution en cohérence avec la nomenclature d'exécution du programme.</p>	DGALN	<p>Vérification que les niveaux retenus de justification permettent d'explicitier clairement le contenu physico-financier et l'emploi prévisionnel des crédits du programme.</p> <p>Vérification que les unités de justification permettent bien de manière suffisamment fine d'identifier certaines destinations particulières correspondant à des enjeux budgétaires ou éléments d'information pertinents.</p> <p>Vérification que les unités de justification peuvent être suivies en exécution en cohérence avec la nomenclature.</p>	<p>La JPE est éclairante en termes de contenu et d'emploi des crédits. Le rendu détaillé de l'exécution de certaines briques (ex : ville durable) n'est pas possible à cause du référentiel d'activités utilisé. Certains codes activités devraient être modifiés pour permettre une bonne imputation des dépenses.</p> <p>Les unités de justification permettent bien d'identifier de manière suffisamment fine les destinations particulières correspondant aux enjeux budgétaires.</p> <p>La majeure partie des unités de justification peuvent être suivies en exécution en cohérence avec la nomenclature. Des évolutions sont intervenues en 2020 pour suivre directement certaines dépenses (ex : agences d'urbanisme et frais de déplacement des architectes et paysagistes conseils). (source QPC).</p>	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			La justification des AE traduit une réflexion sur la gestion pluriannuelle de certaines dépenses (par exemple : la politique immobilière, la politique d'achat, la politique de renouvellement des parcs ou d'amortissement).		Vérification que la justification des AE traduit bien une réflexion sur la gestion pluriannuelle de certaines dépenses.	La gestion pluriannuelle des AE concerne les dépenses extra-budgétaires du Fnap rattachées par voie de concours au programme 135 mais non concernées par la JPE.		
56	<i>L'étendue de la justification n'est pas pertinente</i>	Fort	<p># Toutes les masses financières à enjeux significatifs pour le programme sont bien justifiées par des déterminants physiques ou financiers. Les crédits non justifiés par des déterminants de dépense sont précisément identifiés.</p> <p>La part des crédits du programme n'est pas excessive. Leur non justification est argumentée. Des déterminants simples ont pu être identifiés. Un niveau de justification différent ne permettrait pas une justification plus complète et plus pertinente. La JPE des crédits du programme est établie selon les principes méthodologiques du guide de la JPE diffusé par la direction du Budget. Il n'y a pas d'informations redondantes avec celles figurant dans la présentation littéraire du programme et des actions, qu'il y aurait lieu de supprimer pour améliorer la</p>	DGALN	<p>Vérification que toutes les masses financières à enjeux significatifs sont bien justifiées par des déterminants physiques ou financiers et que les crédits non justifiés par des déterminants de dépenses sont précisément identifiés.</p> <p>Vérification également :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Du caractère non excessif des crédits du programme. • De l'argumentation des crédits, • De l'identification des déterminants simples • Qu'un niveau de justification différent ne permettrait pas une justification plus complète et plus pertinente, • Que la JPE du programme est établie selon les principes méthodologiques du guide de la JPE élaboré et diffusé par la direction du budget, • Qu'il n'y a pas 	<p>Toutes les masses financières à enjeux ne sont pas justifiées par des déterminants physiques (ex : rénovation thermique des logements). Les crédits non justifiés par des déterminants de dépenses sont précisément identifiés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tous les crédits sont justifiés, même si c'est a minima pour certains. • Il y a peu de déterminants. • Le niveau de justification est pertinent. • La JPE est établie selon les principes méthodologiques du guide de la JPE de la direction du budget. • Les informations sont présentées de manière complémentaire et non redondante. • Absence d'informations 	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>visibilité du PAP.</p> <p>Il n'y a pas d'informations qui figurent dans les réponses aux questionnaires budgétaires du Parlement qu'il serait pertinent d'intégrer au titre de la JPE dans le PAP.</p> <p>Les changements envisagés de niveau et/ou d'étendue de la JPE sont pertinents.</p> <p>Les éventuelles observations du Parlement ont été prises en compte.</p> <p>L'exercice JPE a rétroagi sur le pilotage du programme.</p>		<p>d'informations redondantes avec celles figurant dans la présentation littéraire du programme et des actions,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qu'il n'y a pas d'informations qui figurent dans les réponses aux questionnaires budgétaires du parlement qu'il serait pertinent d'intégrer dans le Pap, • Qu'il existe ou qu'il est prévu un programme de travail en vue d'améliorer la JPE produite, • Que les changements envisagés sont pertinents, • Que les éventuelles observations du Parlement ont été prises en compte, • Que l'exercice JPE rétroagit sur le pilotage du programme. 	<p>figurant dans les réponses aux questionnaires budgétaires qu'il serait pertinent d'intégrer dans le Pap.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les changements envisagés sont pertinents (cf. risque n° 54). • Absence d'observations du Parlement. • L'exercice de JPE nourrit la réflexion du RProg sur l'allocation des moyens selon les différentes sous-unités de budgétisation du programme. Cet exercice permet de commencer à anticiper la programmation de l'année à venir, en détaillant les priorités. 		
Objectif 2 : s'assurer que la « JPE » des dépenses fiscales est pertinente et fiable								
57	<i>Absence de fiabilité des données et d'évaluation</i>	Fort	<p>Toutes les dépenses fiscales sont chiffrées et le nombre de bénéficiaires de celles-ci est connu.</p> <p>Les prévisions sont fiables.</p>	DGALN et DLF	<p>Vérification que les dépenses fiscales sont chiffrées et que le nombre de bénéficiaires est connu.</p> <p>Vérification de la fiabilité des prévisions.</p>	<p>16 dépenses fiscales sur 51 représentant 31 % des dépenses ne sont pas chiffrées.</p> <p>Pour un gros tiers des dépenses, l'écart entre la prévision initiale et le chiffrage</p>	Moyen	<p>Poursuivre le processus de chiffrage des dépenses fiscales et, dans le cadre d'un plan pluriannuel d'évaluation, de leur évaluation.</p>

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
	<i>des dépenses fiscales</i>		<p>Le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements a été produit.</p> <p>Les dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation .</p>		<p>Vérification que le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements a été produit.</p> <p>Vérification que les dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation.</p>	<p>final est supérieur à 10 %.</p> <p>Le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements a été produit. Deux rapports d'évaluation IGF/CGEDD de dispositifs fiscaux ont été produits fin 2019.</p>		
Objectif 3 : s'assurer que la JPE des dépenses de fonctionnement est pertinente et fiable (Titre 3)								
58	<i>Absence de fiabilité et d'auditabilité des données, ne permettant pas de dégager les liens entre ressources budgétaires et inducteurs de coûts.</i>	Fort	<p>La justification des dépenses de fonctionnement couvre, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires de cette catégorie pour chacune des actions du programme.</p> <p>L'amélioration de la gestion de ces dépenses constitue un enjeu pour la performance du programme ou pour dégager des marges de manoeuvre ou des économies.</p> <p>Il y a des justifications faites</p>	DGALN	<p>Vérification que pour chacune des actions du programme la justification des dépenses de fonctionnement couvre toutes les masses budgétaires de cette catégorie avec un degré de précision adapté aux enjeux.</p> <p>Vérification que l'amélioration de la gestion de ces dépenses constitue un enjeu pour la performance ou pour dégager des marges de manoeuvre ou des économies.</p> <p>Vérification de la pertinence</p>	<p>Pour au moins 71 % des dépenses, le degré de précision est insuffisant (on sait à quoi les dépenses sont destinées mais rien ne justifie les montants inscrits).</p> <p>Pour seulement 28 % des dépenses, l'amélioration de la gestion constitue un enjeu pour la performance ou pour dégager des marges de manoeuvre ou des économies.</p> <p>Pour 100 % des dépenses, le</p>	Moyen	Justifier les montants de dépenses lorsque des écarts significatifs sont constatés par rapport à l'exercice précédent et bien préciser les raisons pour lesquelles le besoin en CP est différent de celui en AE lorsque celui-ci est substantiellement différent.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			sur un mode différentiel (c'est-à-dire, en écart par rapport aux crédits de l'exercice précédent en présentant les mesures nouvelles) qui sont pertinentes au regard de la nature des crédits.		des justifications en regard des écarts par rapport à l'exercice précédent.	montant des dépenses n'est pas comparé aux dépenses engagées en 2018 voire en 2017 quand ce serait nécessaire.		
Objectif 4 : s'assurer que la JPE des dépenses d'investissement est pertinente et fiable (Titre 5)								
59	<i>Masse trop importante d'informations ne permettant pas de dégager les liens entre ressources budgétaires et inducteurs de coûts.</i>	Moyen	La justification des dépenses d'investissement couvre, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires du titre 5 pour chacune des actions du programme.	DGALN	Vérification que, pour chaque action du programme, la justification des dépenses d'investissement couvre avec un degré de précision adapté aux enjeux toutes les masses budgétaires du programme.	Seule l'action 5 supporte des dépenses d'investissement et pour un montant très faible au regard de l'ensemble du programme (5,9 M€) ; Ce sont des dépenses informatiques : le détail donné est suffisant pour apprécier la nature réelle des dépenses qui seront engagées à ce titre (les applications concernées sont citées).	Faible	
Objectif 5 : s'assurer que la JPE des dépenses d'intervention est pertinente et fiable (Titre 6)								
60	<i>Globalisation excessive des dispositifs d'intervention et absence de fiabilité des données</i>	Fort	La justification des dépenses d'intervention couvre, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires pour chacune des actions du programme. Les déterminants physiques et financiers présentés pour chaque dispositif ou type de dispositifs d'intervention sont pertinents.	DGALN	Vérification que, pour chaque action du programme, la justification des dépenses d'intervention couvre, avec un degré de précision adapté aux enjeux, toutes les masses budgétaires du programme. Vérification que les déterminants physiques et financiers font apparaître la pertinence de la politique d'intervention et ont un sens en termes de levier d'action pour le RProg.	Pour 72 % des AE, le degré de précision est suffisant. Pour 57 % des AE, les déterminants physiques et financiers n'apparaissent pas, alors qu'ils existent (ex : les aires d'accueil des gens du voyage pour la réalisation desquelles 70 % au plus de la	Moyen	Justifier les montants de dépenses lorsque des écarts significatifs sont constatés par rapport à l'exercice précédent et bien préciser les raisons pour lesquelles le besoin en CP est différent de celui en AE lorsque celui-ci est substantiellement différent.

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p><u>Pour l'ensemble des dispositifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - L'objet de l'intervention et les bénéficiaires (ou des catégories de bénéficiaires) sont identifiés (critères d'éligibilité, population ciblée par le dispositif, doctrine d'emploi, modalités d'attribution, types de collectivité ou d'entreprise). - Lorsque ces dispositifs ou ensembles de dispositifs sont fondés sur des textes législatifs et/ou réglementaires, ceux-ci sont indiqués. <p><u>Par type de dispositif :</u></p> <p>1. Les dispositifs de transfert « standardisés » : pour les transferts à guichet ouvert, les subventions obligatoires réglementées, la justification fait apparaître le coût moyen unitaire du dispositif (en référence à des hypothèses de calcul ou à des éléments législatifs ou réglementaires) et un volume de bénéficiaires (fondé sur une prévision réaliste de la population éligible au dispositif ou des demandeurs). Pour les crédits de paiement des dispositifs pluriannuels de durée limitée, la</p>		<p>Vérification que l'objet de l'intervention et les bénéficiaires (ou catégories de bénéficiaires) sont identifiés et que les textes législatifs et/ou réglementaires sont indiqués, en tant que de besoin.</p> <p>Vérification que la justification fait apparaître le coût moyen unitaire du dispositif en autorisation d'engagement et le volume de bénéficiaires. Vérification que les prévisions sont réalistes. Vérification que les montants des subventions sont justifiés par un rappel des modalités de calcul ou d'établissement du montant. En cas de dispositif pluriannuel, vérification que la justification distingue les CP au titre des engagements antérieurs et les CP au titre de l'année.</p>	<p>dépense est subventionnable dans la limite de 15 245 € par place de caravane).</p> <p>Sauf exception (diagnostics et contrôles après travaux), les bénéficiaires sont cités. Les textes législatifs ou réglementaires ne sont pas cités, à de rares exceptions.</p> <p>Pour 99 % des AE, la justification ne fait apparaître ni coût moyen unitaire, ni volume de bénéficiaires. Dans tous les cas, il n'est pas possible de vérifier que les prévisions sont réalistes. Seuls les crédits extra-budgétaires du Fnap sont concernés par une gestion pluriannuelle des CP.</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>justification distingue les CP au titre des engagements antérieurs (le financement des dispositifs en cours) et les CP au titre des engagements de l'année (les AE ouvertes).</p> <p>2. Les dispositifs de transfert « non standardisés » : subventions particulières, subventions spécifiques aux collectivités territoriales ou subventions aux autres collectivités (associations, fondations, etc.), subventions dont la destination est difficilement prévisible (fonds globaux finançant des projets, interventions d'urgence, garanties, etc.). Pour les subventions non standardisées aux collectivités territoriales ou aux autres collectivités, la justification fait apparaître le montant par type de bénéficiaires ou pour les principaux bénéficiaires ou encore pour les principales destinations.</p> <p>Pour ces dispositifs, lorsque les dépenses sont budgétées en AE # CP, la justification porte sur les AE ; la justification des CP distingue les CP au titre des engagements antérieurs (le financement des dispositifs en cours) et les CP au titre</p>		<p>Vérification que la justification fait apparaître le montant par type de bénéficiaires ou pour les principaux bénéficiaires ou encore pour les principales destinations.</p> <p>Vérification, lorsque les dépenses sont budgétées en AE # CP, que la justification porte sur les AE et que, s'agissant des CP, la justification distingue les CP au titre des engagements antérieurs (le financement des dispositifs en cours) et les CP</p>	<p>Pour la totalité des dépenses, la justification fait apparaître les principales destinations.</p> <p>La justification ne mentionne pas qu'elle se rapporte aux AE et rien n'indique pour quelles raisons AE # CP.</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			des engagements de l'année (les AE ouvertes). Pour les crédits d'intervention qui ne sont pas justifiés par des déterminants : - Les raisons sont d'ordre méthodologique, de non disponibilité de l'information, de non-achèvement des travaux de JPE dans les délais de livraison des bleus ou autres. - Il existe des axes de progrès pour favoriser la justification de ces crédits au regard de leur importance en termes financiers ou de lisibilité de la politique portée par le programme.		au titre des engagements de l'année (les AE ouvertes). En l'absence de justification par des déterminants, vérification que les raisons sont d'ordre méthodologique, de non disponibilité de l'information, de non-achèvement des travaux de JPE dans les délais de livraison des bleus ou autres et qu'il existe des axes de progrès.	Vérification non réalisée.		
Objectif 6 : s'assurer que la JPE des crédits alloués aux opérateurs de l'État est pertinente et fiable (Titre 6)								
61		Fort	La justification couvre, avec un degré de précision adapté à cet enjeu, toutes les masses budgétaires de cette catégorie de dépenses pour chacune des actions du programme. La liste des opérateurs donnée dans le Pap est pertinente au regard de leur contribution à la performance du programme ou de leur part dans l'ensemble des crédits du programme. Les déterminants et les éléments de calcul présentés	DGALN	Vérification que la justification couvre toutes les masses budgétaires aussi bien pour les subventions pour charges de service public que pour les dotations en fonds propres. Vérification que la liste des opérateurs donnée dans le Pap est pertinente. Vérification que les déterminants et les éléments	Aucune subvention pour charges de service public. Aucune dotation en fonds propres. La liste des opérateurs intervenant dans la mise en œuvre du programme 135 est complète (Anah, Ancols, CGLLS et Fnap). Sans objet (cf. infra).	Faible	

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>pour justifier la subvention (et, le cas échéant, la dotation en fonds propres) allouée à un opérateur ou à un groupe d'opérateurs sont pertinents :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au regard des métiers de l'opérateur, de sa comptabilité analytique ou de gestion, du contrat d'objectifs éventuellement conclu avec l'Etat. - au regard des crédits d'autre nature (crédits d'intervention notamment) que l'opérateur est chargé de redistribuer ou qui sont imputés à son budget (cas des organismes chargés de la gestion des dépenses de transferts). <p>L'explicitation de ces déterminants est cohérente avec la présentation du budget de l'opérateur dans la partie « opérateurs » du Pap.</p> <p>Les opérateurs principaux du programme ont bien établi un tableau de présentation de leurs dépenses par destination, selon le découpage Lolf en programmes et actions, permettant qu'ils rendent compte de l'utilisation des financements par le budget de l'Etat, notamment des subventions pour charges de service public (et, le cas</p>		<p>de calcul présentés pour justifier la subvention allouée à un opérateur ou à un groupe d'opérateurs sont pertinents :</p> <ul style="list-style-type: none"> • au regard des métiers de l'opérateur, de sa comptabilité analytique ou de gestion, du contrat d'objectifs éventuellement conclu avec l'Etat. • au regard des crédits d'autre nature que l'opérateur est chargé de redistribuer ou qui sont imputés à son budget. <p>Vérification de la cohérence de la justification avec la présentation du budget de l'opérateur dans la partie « opérateurs » du Pap.</p> <p>Vérification que les opérateurs principaux du programme ont bien établi un tableau de présentation de leurs dépenses par destination, selon le découpage Lolf en programmes et actions.</p>	<p>Sans objet (cf. infra).</p> <p>Seule l'Anah dispose de crédits budgétaires. Il s'agit de la contribution relevant du Grand Plan d'Investissement (GPI). Cette contribution de 110 M€ apparaît à la fois dans la partie opérateurs du Pap et dans le descriptif de l'action 4.</p>		

N° de risque	Risques inhérents	Niveau de risque inhérent = cotation	Mesures de contrôle interne attendues	Acteurs concernés	Réponses d'audit = ce que les auditeurs vont vérifier sur le terrain = programme de travail	Constats	Niveau de risque résiduel	Recommandations
			<p>échéant, des dotations en fonds propres) provenant du programme audité (cf. circulaires annuelles de la direction du budget sur la préparation des budgets des opérateurs).</p> <p>Si une justification sous forme de déterminants n'a pu être produite :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les raisons en tiennent à la nature même de la mission de l'opérateur, à des incertitudes sur la méthode de recherche des déterminants, ou à des insuffisances de l'outil d'analyse financière. - Dans ce cas de figure, une JPE par nature de dépenses, sur le modèle du budget de l'État est fournie à l'appui du compte prévisionnel de l'opérateur (présenté dans la partie « opérateurs » du Pap). 		<p>Vérification, si une justification sous forme de déterminants n'a pu être produite :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que les raisons en tiennent à la nature même de la mission de l'opérateur, à des incertitudes sur la méthode de recherche des déterminants, ou à des insuffisances de l'outil d'analyse financière. • que, dans ce cas de figure, une Justification par nature de dépenses, sur le modèle du budget de l'État est fournie à l'appui du compte prévisionnel de l'opérateur (présenté dans la partie « opérateurs » du Pap). 	<p>Une justification sous forme de déterminants n'est pas produite ; il s'agit d'une contribution à un dispositif de subvention dans le cadre du programme « Habiter mieux ».</p> <p>À la date de présentation du PLF 2019, le budget 2019 de l'Anah n'était pas encore élaboré.</p> <p>En 2018, à titre d'exemple, un transfert du GPI du même montant représentait 21 % des ressources que l'Anah avaient consacrées à la lutte contre la précarité énergétique pour un total de logements aidés de 62 345.</p>		

6 Réponse du commanditaire



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

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

Paris,

55 FEV. 2021

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sous-direction du financement et de l'économie du logement et de
l'aménagement

Note

Pour Monsieur le vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Objet : Réponse aux recommandations de l'audit du programme 135 « urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat »

PJ : tableau contradictoire et tableau de plan d'action

Vous m'avez fait parvenir votre projet de rapport concluant l'audit du programme 135 que vous avez conduit en 2020. Votre audit fait ressortir les spécificités de ce programme et notamment sa grande complexité qui tient tant au poids qu'y occupent les dépenses fiscales, qu'au rôle des opérateurs et notamment du FNAP dans son financement et sa mise en œuvre. Il met en évidence la qualité de gestion du programme, conduisant à votre opinion « globalement favorable » qui repose sur une « structuration et une organisation générale du programme cohérentes ».

Néanmoins, les conclusions de votre audit relèvent à juste titre un certain nombre d'axes de progrès. La meilleure traduction des objectifs politiques, notamment la transition écologique, dans l'architecture du programme doit permettre de mieux valoriser sa contribution. La révision du cadre de performance constituerait également un levier d'amélioration du pilotage du programme.

Ces observations se déclinent en huit recommandations, dont je retiens qu'elles se répartissent en deux catégories : d'une part des orientations structurantes appelant d'interroger les fondements de l'organisation du programme : revue de ses actions, refonte du cadre de performance, structuration du dialogue de gestion selon celui-ci. Et, d'autre part, des préconisations très opérationnelles sur les documents à présenter au Parlement, certains indicateurs ou les travaux d'analyse budgétaire et d'évaluation des dépenses fiscales.

Cette hétérogénéité appellera des actions différenciées, dont le détail vous est présenté dans les tableaux joints à la présente note, dont les horizons temporels pourront aller jusqu'en 2022-2023, voire au-delà

selon la manière dont s'engageront ces travaux. L'ambition de certaines recommandations conduira également à s'interroger sur les ressources et moyens disponibles pour y répondre.

Pour autant, j'attire votre attention sur le fait que, d'ores et déjà, les actions mises en œuvre par la DHUP ont permis de satisfaire votre proposition de fusion des fonds de concours du FNAP, ou d'engager les travaux de revue des indicateurs du programme à travers les travaux interministériels conduits autour des conférences de performance du cycle budgétaire.

La sous-direction du financement de l'économie du logement, qui est en charge de la conduite opérationnelle du programme, reste à votre disposition pour commenter mes observations contradictoires en tant que de besoin.

La directrice générale de
l'aménagement, du logement et de la
nature



Stéphanie DUPUY-LYON

**Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01**

**Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire**

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Recommandation n°1		<p>Le responsable de programme partage la pertinence de réviser la structuration du programme en actions afin de renforcer la lisibilité du programme ainsi que sa cohérence avec les priorités de politique publique.</p> <p>Un tel chantier nécessite une réflexion de fond, une association des différents acteurs concernés (services du ministère, direction du budget, contrôle budgétaire) et requiert d'être intégré à part entière dans le plan de charges des équipes chargées de le piloter.</p> <p>Il a en outre des implications opérationnelles concrètes puisqu'il conduit à revoir la nomenclature d'exécution du programme par domaines fonctionnels ce qui nécessite à la fois une implémentation des nouveaux référentiels dans l'outil Chorus mais également de définir aux règles et de procéder aux réimputations des engagements antérieurs non soldés au moment du changement de nomenclature.</p> <p>C'est donc un chantier qui nécessite d'en évaluer la charge et le cadencement ainsi que d'y associer tous les acteurs concernés. Cela ne peut être qu'une démarche de moyen-long terme devant faire l'objet d'une priorisation. Ce chantier implique de réfléchir aux moyens qui seront dévolus à son pilotage.</p>	Dont acte

Contradictoire

Observations du commanditaire
Archivage : 4-R/2-Prov

1/8

**Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01**

**Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire**

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
		<p>A court et moyen terme, à structuration constante du programme en actions, il est envisagé de veiller à davantage renforcer dans le PAP l'identification des interactions avec les autres programmes concourant au financement des mêmes actions.</p>	
Recommandation n°2		<p>Le renforcement de l'information du Parlement est un objectif partagé par la DGALN. Il permet d'améliorer la compréhension des enjeux des politiques du logement et de l'aménagement par les Parlementaires.</p> <p>Toutefois, l'ajout systématique d'informations annexées au PLF, alors que la documentation annexée est déjà très abondante, ne constitue pas nécessairement la solution à la bonne information du Parlement. En outre, cette documentation est pilotée par la direction du budget et fait l'objet de norme et d'encadrements tant dans leur forme que dans leur contenu.</p> <p>Ainsi, en l'absence de demande explicite du Parlement de disposer d'un nouveau rapport annexé au PLF sur la politique du logement, la DGALN considère que le Parlement dispose déjà des informations citées dans la recommandation au travers notamment des réponses fournies par la DGALN aux questionnaires budgétaires parlementaires. Toute autre information est d'ailleurs directement communicable au Parlement sur sa demande</p>	<p>Les auditeurs considèrent néanmoins que la qualité de l'information du Parlement peut être améliorée par ce moyen et que la DHUP peut être force de proposition vis-à-vis de la direction du budget pour valoriser cet aspect. La recommandation est maintenue.</p>

Contradictoire

Observations du commanditaire
Archivage : 4-R/2-Prov

2/8

**Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01**

**Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire**

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Recommandation n°3		<p>(notamment lors des cycles d'audition au moment du PLF).</p> <p>Les réflexions proposées par la mission sur le cadre de performance du programme sont pertinentes et largement partagées par le responsable de programme. Elles nécessitent toutefois de s'inscrire dans le temps long au regard des impératifs de stabilité de la démarche de performance et du plan de charges des équipes en charge.</p> <p>Il convient de rappeler que les objectifs et indicateurs du programme font l'objet d'un examen annuel lors de la conférence de performance conduite par la direction du budget. C'est à l'occasion de cette conférence que des évolutions peuvent être décidées. Ainsi, par rapport au PAP 2019 du P135, le cadre de performance du programme a été revu et enrichi en 2020.</p> <p>On peut relever qu'un objectif a été retiré (le programme n'en compte plus que 5, l'ex-objectif 4 "soutenir l'accession sociale à la propriété" n'y figure plus) et des indicateurs, majoritairement centrés sur l'efficience enrichissent les objectifs 1 et 3. Le nouvel indicateur 1.2.2 relatif à la part de LLS dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU permet d'apporter une information plus sélective qui vient mesurer l'efficience de la politique publique et pas uniquement le niveau de l'action publique, comme l'audit constate que c'est trop souvent le cas pour les indicateurs</p>	Dont acte

Contradictoire

Observations du commanditaire
Archivage : 4-R/2-Prov

3/8

**Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01**

**Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire**

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
		<p>du programme.</p> <p>Par ailleurs, le nouvel indicateur 3.1.1 relatif au "nombre de logements aidés dans le cadre des plans autonomie / copropriété / lutte contre l'habitat indigne / habiter mieux", constitue certes une nouvelle mesure de l'efficacité socio-économique du programme, mais est en adéquation avec les propositions de révision des indicateurs de la page 35.</p> <p>Ces démarches de révision itérative des objectifs et des indicateurs constatées dans les PAP 2020 et 2021 ont permis un premier rééquilibrage vers des mesures d'efficacité (2 nouveaux indicateurs en ce sens).</p> <p>Le responsable de programme propose de poursuivre la révision du cadre de performance dans le cadre des travaux annuels de performance, en tenant particulièrement compte de l'objectif général de permettre de mesurer et de valoriser la contribution du P135 à la transition écologique.</p> <p>Cette démarche a vocation à s'étaler sur les prochains exercices.</p> <p>A court terme, une attention plus grande sera portée entre la cohérence du bilan stratégique et l'analyse et constats issus du résultat des indicateurs de performance</p>	

Contradictoire

Observations du commanditaire
Archivage : 4-R/2-Prov

4/8

Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01
Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
Recommandation n°4		La mise en place d'un tableau de bord de la responsable de programme, permettant de mesurer l'activité et l'atteinte des objectifs métiers est envisagée dans le cadre de la démarche "DGALN demain". La recommandation faite par l'audit sera versée aux réflexions portant sur l'élaboration de ce tableau.	Dont acte
Recommandation n°5		Les travaux de rationalisation menés en 2019 et en 2020 ont permis, à compter du 1er janvier 2021, de regrouper au sein du fond de concours 479, 3 des 4 fonds de concours du FNAP. Un FDC 480 a été maintenu, afin d'isoler les financements spécifiquement dédiés au subventionnement des PLA adaptés.	Dont acte. La recommandation est supprimée et le rapport est corrigé en ce sens.
Recommandation n°6		A l'heure actuelle, l'action des services (centraux comme déconcentrés ainsi que des opérateurs) n'est pas pilotée au travers d'une stricte déclinaison du cadre de performance du programme 135. Le pilotage de l'action des services repose sur la définition d'objectifs opérationnels dans le cadre d'un alignement avec la ligne stratégique définie par la Ministre. Le cadre de performance du programme, sauf exceptions, n'est pas strictement adapté à un pilotage opérationnel infra annuel des services. Toutefois, l'atteinte des objectifs du programme étant un enjeu global, il est nécessaire de	Dont acte

Contradictoire

Observations du commanditaire
 Archivage : 4-R/2-Prov

5/8

Conseil général de l'environnement et du développement durable

012681-01

Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"

Observations du commanditaire sur le rapport provisoire

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
		<p>disposer des voies et moyens d'organiser et de piloter l'activité des services pour permettre l'atteinte de ces objectifs.</p> <p>Le dialogue de gestion régulier et le reporting au travers des systèmes d'information ou des remontées directes des services permettent de s'assurer de la remontée des informations et du respect des objectifs de façon régulière en cours d'année.</p> <p>Le renforcement du dialogue de gestion avec les services déconcentrés est inscrit dans la feuille de route du bureau en charge de la gestion du programme (DHUP/FE2) à compter de 2021. A moyen terme, il pourrait être envisagé que ces dialogues de gestion comportent une dimension sur la déclinaison des objectifs de performance du programme en objectifs opérationnels intégrant le contexte spécifique à chaque BOP. Avec les opérateurs, la même démarche sera engagée au travers du renouvellement progressif des COP et des bilans d'activité annuels des opérateurs.</p> <p>Comme pour les deux premières recommandations, la conduite de ce chantier nécessite d'être inscrite dans un plan de charges afin d'en dégager les moyens.</p>	
Recommandation		L'évaluation des dépenses fiscales est une préoccupation à	Dont acte. Par ailleurs, les auditeurs

Contradictoire

Observations du commanditaire

Archivage : 4-R/2-Prov

6/8

**Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01**

**Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire**

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
n°7		<p>laquelle la DGALN/DHUP contribue notamment en renseignant le "jaune" budgétaire dédié au logement.</p> <p>L'importance des dépenses fiscales rattachées au P135 est significative (puisque, comme le souligne l'audit, elles représentent 94% des dépenses du programme) et leur évaluation est un travail actualisé chaque année. La DGFIP/DLF y procède en renseignant le tome 2 du fascicule "Voies et moyens" du projet de loi de finances. C'est à partir de ses données que la DHUP est en capacité de mener ses propres travaux. En effet, les bureaux "métier" de la DGALN restent peu outillés pour conduire ces chantiers et sont dépendants du travail que peuvent fournir les inspections ministérielles sur ce point.</p> <p>Il serait intéressant, dans ce cadre, que le CGEDD puisse conduire une mission sur l'évaluation des dépenses fiscales du programme 135 et notamment les 31% des dépenses qui ne sont pas chiffrées qui ont été identifiées au cours de l'audit.</p>	prennent bonne note de la demande de la DGALN d'une mission du CGEDD sur l'évaluation des dépenses fiscales non chiffrées.
Recommandation n°8		La présentation des données et leur analyse dans les lots de justification au premier euro (JPE) est l'occasion de justifier les écarts significatifs qui peuvent apparaître, tant par rapport à l'exercice précédent que lorsque des écarts substantiels entre AE et CP apparaissent.	Dont acte

Contradictoire

Observations du commanditaire

Archivage : 4-R/2-Prov

7/8

Conseil général de l'environnement et du développement durable
012681-01

Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"
Observations du commanditaire sur le rapport provisoire

PAGE DU RAPPORT OU N° DE LA RECOMMANDATION	POINTS ABORDÉS	RÉPONSE DU SERVICE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
		Ces informations méritent, comme le souligne l'audit, d'être documentées de la manière la plus complète et explicite possible. Leur production lors des prochains exercices budgétaires PAP/RAP fera l'objet d'une attention renforcée de la part des services.	

Contradictoire

Observations du commanditaire
Archivage : 4-RJ2-Prov

8/8

7 Plan d'action du commanditaire

Conseil général de l'environnement et du développement durable 012681-01 Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"				
N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDIÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
1	Réviser les différentes actions et refondre la présentation de leur contenu, en cohérence avec les priorités actuelles du programme. Veiller à faire apparaître, dans le Pap, les interactions avec les autres programmes concourant au financement des mêmes actions.	<p>Décrire la démarche à suivre et les actions à conduire pour envisager une révision de la structuration en actions du programme 135. Évaluer la charge de travail et les moyens nécessaires à la conduite de ce projet. (2022)</p> <p>Renforcer la prise en compte dans le PAP des interactions du P135 avec les autres programmes concourant au financement d'actions connexes (2021 pour le PLF 2022).</p>	DGALN/DHUP	<p>Par convention, l'échéance fixée pour le délai de moyen et de long terme est le 31/12/2023 (délai de trois ans)</p> <p>Par convention, l'échéance fixée pour le délai de moyen et de long terme est le 31/12/2022 (délai de deux ans)</p>
2	Renforcer l'information du Parlement en annexant au projet de loi de finances (PLF) au moins le dernier compte du Fnap et les prévisions pour l'année suivante, ainsi que la répartition régionale des aides à la pierre, les bilans des conventions avec Action Logement voire, éventuellement, l'Effort national en faveur du logement (ENL).	Pas d'action envisagée.		La mission maintient sa recommandation qui porte pas tant sur la quantité que sur la qualité de l'information du Parlement
3	Refonder et actualiser le cadre de performance pour mieux retracer la performance des actions du programme notamment au regard de leur contribution à la transition écologique. Il s'agit d'une part, de renforcer son équilibre général, sa dimension stratégique et sa cohérence d'ensemble, et d'autre part, de s'appuyer sur des indicateurs plus sélectifs et de fournir des	Améliorer une partie du cadre de performance du programme à chaque PLF (à compter du PLF 2022)	DGALN/DHUP	Par convention, l'échéance de l'action est fixée au 31/12/2022.

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

1/3

Conseil général de l'environnement et du développement durable 012681-01 Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"				
N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
	informations plus qualitatives.			
4	Intégrer la problématique des indicateurs de performance dans le contrôle de gestion du programme, notamment, dans le tableau de bord de la responsable de programme.	Intégrer la problématique des indicateurs de performance du programme 135 dans l'élaboration du tableau de bord de la RPROG (2022)	DGALN/SDP	La mission estime que cette action peut être réalisée à court et moyen terme Par convention , l'échéance fixée pour le délai de moyen et de long terme est le 31/12/2022 (délai de deux ans)
5	Mettre à l'étude la mise en place d'un fonds de concours unique du Fnap.	Recommandation satisfaite	DGALN/DHUP	Dont acte
6	Décliner le cadre de performance du Pap en objectifs opérationnels spécifiques à chaque Bop et à chaque opérateur.	Renforcer les dialogues de gestion techniques avec les BOP régionaux	DHUP/FE2 à compter de 2021 sur le plan de la gestion budgétaire puis à compter de 2023 concernant la déclinaison opérationnelle de la performance	La mission note que l'action sera réalisée à moyen terme. Par convention , l'échéance fixée pour le délai de moyen et de long terme est le 31/12/2023 (délai de trois ans)
7	Poursuivre le processus de chiffrage des dépenses fiscales et, dans le cadre d'un plan pluriannuel, leur évaluation.		DGALN/DHUP et CGEDD dans le cadre de la programmation des études et enquêtes du CGEDD	La mission considère que l'action sera réalisée à court et moyen terme. Par convention , l'échéance fixée pour le délai de moyen et de long terme est le 31/12/2022 (délai de deux ans)

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

2/3

Conseil général de l'environnement et du développement durable

012681-01

Audit du programme 135 "Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat"

N° DE LA RECOMMANDATION	RECOMMANDATION	ACTION DÉCIDIÉE PAR LE COMMANDITAIRE	RESPONSABLE(S) ET DÉLAI DE MISE EN ŒUVRE	OBSERVATIONS DES AUDITEURS
8	Justifier les montants de dépenses lorsque des écarts significatifs sont constatés par rapport à l'exercice précédent et bien préciser les raisons pour lesquelles le besoin en CP est différent de celui en AE lorsqu'il est substantiel.	Renforcer l'attention et la précision données aux justifications concernant l'évolution des crédits prévus et/ou consommés entre deux exercices ainsi que les écarts entre AE et CP	DGALN/DHUP dès 2021 en commençant par la production du RAP 2020	La mission considère que l'action sera réalisée au 31/12/2021 et se basera sur cette échéance pour le suivi de sa réalisation

Les parties grisées sont réservées au CGEDD – Ne pas renseigner.

Contradictoire

Plan d'action du commanditaire

3/3

8 Les délégations de compétences des aides à la pierre

Issu de l'article 61 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, applicable au 1^{er} janvier 2005, le principe des délégations de compétences en matière d'aides publiques au logement (ou délégation des « aides à la pierre ») est codifié à l'article L. 301-3 du CCH, qui prévoit que leur attribution « *peut être déléguée aux collectivités territoriales et à leurs groupements* »

La délégation des aides à la pierre est ouverte **aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre disposant d'un programme local de l'habitat (PLH) exécutoire** ; elle est subordonnée à la conclusion d'une convention avec l'État, définie à l'article L. 301-5-1 du CCH en ce qui concerne les EPCI et à l'article L. 301-5-2 s'agissant des départements, des dispositions particulières prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT) pouvant s'appliquer à certaines métropoles, comme le Grand Paris ou la métropole de Lyon.

La délégation n'est pas obligatoire mais, lorsqu'elle est choisie, elle doit porter aussi bien sur les aides au logement locatif social que sur les aides de l'Anah à l'habitat privé. Dans le cas des départements, la délégation couvre également obligatoirement l'hébergement.

Les conventions sont conclues pour une durée de 6 ans, renouvelable. Celles des EPCI peuvent également être prorogées pour un an, à condition que l'EPCI dispose d'un PLH exécutoire ou qu'une délibération atteste de sa préparation. La prorogation est renouvelable une fois dans les mêmes conditions. Celles conclues avec les départements et les métropoles ne sont en principe pas prorogables.

Dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, la convention de délégation fixe le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI ou au département, ainsi que le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement, d'une part, et à l'habitat privé, d'autre part.

Les délégations de compétences participent ainsi d'une double approche : d'une part, promouvoir une vision intégrée de la politique du logement sur le territoire (incluant logement social et habitat privé) et, d'autre part, favoriser sa définition à une échelle supra-communale (départements, EPCI, métropoles).

Pour autant, il ne s'agit pas de transfert de compétences ni de décentralisation : il n'y a pas eu de transfert de moyens, la reprise des compétences par l'État reste possible en cas de désaccord sur les orientations choisies par le délégataire et la délégation des crédits continue à relever des préfets de région, y compris en territoires de délégation de compétences.

La dotation régionale pour le financement des aides publiques au logement, dont le 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, est notifiée chaque année au représentant de l'État dans la région.

Dès lors qu'ils ont signé une convention de délégation de compétences, le représentant de l'État dans la région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), procède à la répartition du montant des crédits publics entre les différents EPCI à fiscalité propre et, pour le reste du territoire, entre les départements.

Lorsqu'un département n'a pas conclu de convention avec l'État, c'est le représentant de l'État dans la région qui détermine le montant des crédits qui seront affectés par les DDT/M ou par l'Anah à des opérations situées en dehors du périmètre des EPCI délégataires.

D'une manière générale, **qu'on soit en délégation de compétences ou non, le préfet de région est le délégué de l'Anah dans la région.** Il veille à la cohérence des politiques publiques et à l'articulation entre parc public et parc privé, locatif et accession, hébergement et logement, construction et rénovation, urbanisme et habitat. Il s'appuie sur les Dreal, qui disposent d'une connaissance des projets d'aménagement durable des territoires, de leur fonctionnement, de l'évolution des marchés du logement et de la construction. **Enfin, l'échelon régional est aussi celui du dialogue de gestion entre l'État et l'Anah.**

Il existe également deux modalités de gestion des aides selon que l'instruction est assurée par l'État, c'est-à-dire par les DDT/M pour le compte du délégataire (délégation dite de type 2), ou que l'instruction et le paiement sont assurés directement par le délégataire (délégation de type 3).

En 2019, on comptait 110 délégataires, dont 83 EPCI et 27 départements (dont Paris) :

- 66 délégations de type 2, dont 15 à des conseils départementaux ;
- 33 délégations de type 3, dont 9 à des conseils départementaux ;
- 11 délégations « mixtes », avec type 3 pour le parc public et type 2 pour le parc privé (aides de l'Anah), dont 3 à des conseils départementaux (dont Paris).

Cette situation est toutefois transitoire. Par circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, le Premier ministre a décidé la fin progressive des délégations des aides à la pierre de type 2 :

1. « En matière d'aides à la pierre, il sera progressivement mis fin à la délégation de type 2 (instruction avec les moyens de l'État), pour les collectivités sollicitant ou demandant le renouvellement du dispositif, pour lui préférer une délégation de type 3 (instruction avec les moyens propres aux collectivités). Une mise à disposition ou un transfert, permanent ou temporaire, des ressources correspondantes des services déconcentrés seront prévus au cas par cas, l'objectif étant que la réorganisation permette de réaliser la mission de manière plus efficace globalement ».

9 Les missions et l'action de l'Anah

Créée en 1971 sous la forme de l' « Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat », l'Anah est devenue **l'Agence nationale de l'habitat en 2006** ⁴³, **pour tenir compte d'un premier élargissement significatif de ses missions** et de la réforme dite du « conventionnement sans travaux ». Jusque-là centrée sur la seule rénovation de l'habitat privé, c'est-à-dire le financement de travaux par les propriétaires bailleurs (PB) et les propriétaires occupants (PO), elle s'est vu confier la mission de conventionner plus largement les logements des bailleurs acceptant de louer leur bien sous conditions de loyer et de ressources des locataires, en échange d'avantages fiscaux, que les logements aient fait ou non l'objet de travaux. Ce dispositif est aujourd'hui dénommé « Louer Mieux » et il concourt à la mise sur le marché de logements à loyers abordables (sociaux ou très sociaux) au même titre que le logement social, puisque, pour les logements très sociaux, il ouvre droit au conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL).

L'agence est ainsi devenue un outil à part entière de la politique du logement et ses missions ont été étendues en fonction des priorités qui lui ont été assignées : en 2007, la loi instaurant le droit au logement opposable (DALO)⁴⁴ l'a positionnée sur la remise en location des **logements vacants**, notamment à des ménages prioritaires ; en 2010, ses aides ont été réorientées en faveur des propriétaires occupants et de la **lutte contre l'habitat indigne** ; en 2012, les missions de l'agence ont été élargies au champ des **copropriétés en difficulté**. A partir de 2010, elle est également concernée par la **rénovation énergétique de l'habitat privé**, notamment sous l'angle de la précarité énergétique, et, en 2013, son programme Habiter Mieux, précédemment réservé aux propriétaires occupants est ouvert aux propriétaires bailleurs dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH). Enfin, 2019 a marqué une nouvelle fois un changement d'échelle, à travers la simplification du programme Habiter Mieux et ses interactions avec la politique en faveur de la transition énergétique.

L'action de l'Anah est fortement territorialisée, non seulement à travers le dispositif des délégations de compétences (cf. [annexe n° 6](#)) mais également parce ce qu'elle intervient dans le cadre d'opérations programmées et de multiples projets territorialisés.

- **Elle dispose de délégations locales dans chaque département**, dans le cadre d'une organisation qui conjugue le rôle des services déconcentrés de l'État, aujourd'hui placés sous l'égide des préfets, et celui des collectivités territoriales. **Il en résulte un dispositif particulier, puisque les préfets de région, responsables de la délégation des crédits et de leur programmation régionale, sont également délégués régionaux de l'agence** et s'appuient sur les Dreal. En revanche, au niveau départemental, selon que les présidents de conseils départementaux ont, ou non, pris la délégation, le délégué départemental de l'agence est soit le préfet⁴⁵, soit le président du conseil départemental.

- Par ailleurs, l'inscription de l'Anah sur les territoires se caractérise par le fait que ses interventions se déploient soit « en secteur diffus », soit en « secteur programmé », par le biais d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (Opah) et de programmes d'intérêt général (Pig), les deux pouvant se définir comme un contrat entre une collectivité territoriale, l'État et l'Anah permettant de traiter les difficultés d'un territoire en matière d'habitat. Fin 2018, on dénombrait 743 opérations programmées, dont 460 Opah de droit commun et 249 Pig, auxquels s'ajoutent différentes Opah thématiques, par exemple en zone de revitalisation rurale, de rénovation urbaine ou dans les centres-bourgs. Ces modalités d'intervention permettent ainsi de définir **188 territoires de gestion** sur lesquels opère l'agence.

43 Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement (ENL). L'agence a conservé son acronyme mais est devenue l'Agence nationale de l'habitat.

44 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

45 Le directeur départemental des territoires/et de la mer (DDT/M) est le délégué local adjoint.

- Enfin, la multiplication de ses priorités d'action sur la période récente a conduit à la **délimitation de nouveaux périmètres d'actions faisant l'objet d'un pilotage national** : **Initiative copropriétés**, lancé en octobre 2018 et concernant quatorze sites prioritaires, **Logement d'abord**, annoncé en septembre 2017, concernant 24 territoires et piloté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), **Action Cœur de ville** (222 villes sélectionnées), **Petites villes de demain**, décidé en 2019 sous l'égide du ministère de la cohésion des territoires et qui doit prendre la suite de programme de revitalisation des centres-bourgs, en place depuis 2014.

10 Les missions et l'action de la CGLLS

La CGLLS a été créée en 2000 par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et ses deux principales missions sont de :

- **garantir les emprunts sur fonds d'épargne des bailleurs locatifs sociaux**⁴⁶ pour leurs opérations de construction ou de réhabilitation (principalement des prêts locatifs aidés les plus sociaux, comme le PLUS et le PLAI) en l'absence de garantie apportée par les collectivités territoriales ;
- **prévenir leurs difficultés financières** et, le cas échéant, **aider à leur redressement** (7 à 10 % des bailleurs sociaux sont sous protocole CGLLS.)

Elle prélève directement sur ces mêmes opérateurs **deux « cotisations », qui sont en fait un prélèvement obligatoire. Cette activité est devenue une mission à part entière**, à la fois parce qu'elle a pris de l'ampleur (140 M€ en 2008 ; plus de 400 M€ en 2017 et environ 600 M€ en 2019) mais également parce qu'une proportion croissante du budget de la CGLLS alimente celui du Logement.

L'article L. 452-1 du CCH, qui détaille en principe ses missions, énumère en fait tout ce qu'elle est autorisée à financer :

- **une contribution au Fnap**, au titre du développement de l'offre locative sociale et de la rénovation urbaine (à noter que le renvoi à l'article L. 452-1-1 est erroné et devrait viser l'article L. 435-1, qui a remplacé l'ancien fonds de péréquation) ;
- **des concours financiers destinés à accompagner les réorganisations**, fusions et regroupements des bailleurs locatifs sociaux ;
- **des concours financiers destinés à la prévention des difficultés financières et au redressement de ces mêmes bailleurs** ;
- **des actions de formation ou de soutien technique** au profit des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte pour leur permettre de mener des actions ou opérations de renouvellement urbain ;
- **à compter de l'année 2019 et jusqu'en 2031, un concours financier annuel à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) de 184 millions d'euros** ;
- des participations aux frais de l'Union sociale pour l'habitat (USH), de la fédération nationale des entreprises publiques locales (EPL), de trois fédérations HLM (Offices, ESH⁴⁷, Coop-HLM), de quatre fédérations d'organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (Soliha⁴⁸, Fapil⁴⁹, Unafo⁵⁰, Unahj⁵¹) mais également les associations départementales pour l'information sur le logement (Adil⁵²) et les associations représentatives des locataires (CNL⁵³, CGL⁵⁴, CSF⁵⁵, CLCV⁵⁶, Afoc⁵⁷).

⁴⁶ Organismes d'habitations à loyer modéré (HLM,) sociétés d'économie mixte (SEM), organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

⁴⁷ Entreprise sociale de l'habitat.

⁴⁸ Solidarité pour l'habitat.

⁴⁹ Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement.

⁵⁰ Union professionnelle du logement accompagné.

⁵¹ Union nationale pour l'habitat des jeunes.

⁵² Agence départementale pour l'information sur le logement.

⁵³ Confédération nationale du logement.

⁵⁴ Confédération générale du logement.

⁵⁵ Confédération syndicale des familles.

⁵⁶ Consommation, logement et cadre de vie.

⁵⁷ Association Force Ouvrière consommateurs.

- le financement du Gip SNE.

De surcroît, elle a repris sur son budget le financement de l'ancien Fonds d'intervention pour le logement locatif social (Fills) sous la forme d'un un fonds de soutien à l'innovation (FSI) de projets des bailleurs locatifs sociaux pour des actions de recherche, de développement, ainsi que de professionnalisation et de structuration des organismes. Ce fonds est alimenté à partir des cotisations versées à la caisse par ces organismes et géré par la caisse.

Enfin, elle effectue le prélèvement de la cotisation destinée à l'Ancols, autre opérateur de la mission cohésion des territoires, ainsi que la gestion comptable du Fonds national d'accès vers et dans le logement (FNAVDL), pour le compte de l'État (DGCS-DHUP).

Son conseil d'administration est à majorité État mais ses instances ont une vocation partenariale. Elle est placée sous la **tutelle conjointe du Logement (DHUP) et de la direction générale du Trésor.**

Sa gestion est complexe en raison de son **double statut d'établissement public administratif et de société de financement.** Du fait de son activité de garantie, la CGLLS est placée sous le **contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)** et respecte la plupart des ratios applicables aux établissements de crédit, notamment le **ratio de solvabilité et celui des grands risques.** Depuis 2015, elle bénéficie d'une dérogation temporaire concernant le ratio des grands risques mais le niveau de ses fonds propres est contraint par le mouvement de concentration des bailleurs sociaux et par la prise en charge de nouvelles garanties, comme celle des prêts de haut de bilan bonifiés (PHBB) de la CDC.

Au regard des contraintes posées par la réglementation bancaire, qui lui imposent notamment de disposer d'une cartographie des risques, d'un **dispositif de contrôle interne** et d'un **plan de continuité de l'activité**, la CGLLS est un établissement de taille très restreinte qui porte néanmoins de gros enjeux financiers. Ses missions (aides, garanties, cotisations) sont à la fois techniques et segmentées, et elles requièrent des compétences très diversifiées : analystes financiers, cadres bancaires, inspecteurs ou contrôleurs des impôts, informaticiens, ingénieurs, cadres administratif.

11 Méthodologie d'analyse du cadre de performance

L'analyse détaillée des six objectifs et des dix indicateurs de performance du Pap 2019 s'appuie sur une méthodologie développée par Benzerafa, Garcin, Gibert, Gueugnon (2011)⁵⁸. Les auteurs partent de l'idée classique qu'un indicateur met sous contrôle un phénomène en le quantifiant. Dès lors, deux composantes peuvent expliquer qu'un indicateur rende bien ou mal compte d'un objectif : le fait que le phénomène qu'il met sous contrôle est ou n'est pas l'objectif, et la qualité de la représentation qu'il donne du phénomène. La cohérence d'ensemble est évaluée selon la distance entre l'objectif et l'indicateur, décomposée entre la distance entre l'objectif et le phénomène mis sous contrôle et la distance entre l'indicateur et le phénomène qu'il représente.

Quand le phénomène mis sous contrôle est l'objectif lui-même ou une cause quasi-exclusive de l'objectif, la distance objectif / phénomène est nulle puisqu'objectif et phénomène se confondent ou qu'aucune autre cause ne peut agir significativement sur l'objectif, la cohérence est très forte. Quand la relation de cause à effet entre le phénomène et l'objectif est importante mais non exclusive, la cohérence est forte.

Quand l'indicateur représente parfaitement le phénomène mis sous contrôle ou l'interprétation du lien entre le phénomène et l'indicateur est évidente ou s'impose d'elle-même, la distance entre l'indicateur et le phénomène est nulle

Les objectifs et les indicateurs sont caractérisés selon la typologie suivante : l'objectif est de nature stratégique, opérationnel, de mission, ou trivial et l'indicateur est de résultat, de moyens ou d'actions, d'activité.

L'objectif stratégique exprime concrètement la finalité, une priorité (donc un renoncement à d'autres choix) et concerne les enjeux les plus importants. Il est relié à une orientation stratégique. L'objectif opérationnel correspond à une action, un projet et peut traduire un objectif stratégique. L'objectif de mission correspond à une activité régulière et n'exprime pas une volonté de changement. L'objectif trivial correspond à une finalité évidente et exprime encore moins une volonté de changement.

L'indicateur de résultat mesure le résultat direct. L'indicateur de moyens évalue la disponibilité ou l'affectation de moyens à une action et l'indicateur d'actions la réalisation d'une action visant à un obtenir un résultat. L'indicateur d'activité rend compte du volume d'activité ou des opérations produites.

L'objectif est évalué selon sa clarté et sa précision (facteur de maîtrise). L'indicateur est évalué selon sa pertinence (facteur de responsabilisation) et sa faisabilité (facteur de mise en œuvre).

⁵⁸ « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? », Politiques et management public, Vol. 28, n° 4, septembre 2011, p.353-389.

12 Tableaux d'évaluation des objectifs et des indicateurs

Tableau 3 : Évaluation de l'objectif n° 1 et des indicateurs associés

Objectif n° 1 : Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues et pour les demandeurs aux ressources les plus faibles

Objectif Indicateur	Axe	Type	Nature	Clarté /précision Objectif	Cohérence Rapprochement objectif /phénomène /indicateur	Pertinence Faisabilité Indicateur	Commentaire
Objectif 1	1	Efficacité socio/économique	Stratégique	Fort	Fort		
Indicateur 1.1		Efficacité socio/économique	Activité		Très faible	Très faible	Contexte
Indicateur 1.2		Efficacité	Activité		Très faible	Faible	Zone tendue
Indicateur 1.3		Efficacité socio/économique	Activité		Très faible	Faible	DALO
Indicateur 1.4		Efficacité socio/économique	Activité		Très faible	Faible	Ressources les plus faibles

Tableau 4 : Évaluation de l'objectif n° 2 et des indicateurs associés

Objectif n° 2 : Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations au travers de la mixité de l'offre

Objectif Indicateur	Axe	Type	Nature	Clarté /précision Objectif	Cohérence Rapprochement objectif /phénomène /indicateur	Pertinence Faisabilité Indicateur	Commentaire
Objectif 2	1	Efficacité socio/économique	Mission	Très faible	Faible		A aligner sur les sous indicateurs
Indicateur 2.1		Efficacité socio/économique	Activité		Moyen	Faible	
4 Sous-indicateurs		Efficacité socio/économique	Résultat		Très forte	Très forte	Deux se confondent avec l'objectif stratégique non exprimé et en rendent compte parfaitement

Tableau 5 : Évaluation de l'objectif n° 3 et des indicateurs associés

Objectif n° 3 : Améliorer et adapter la qualité du parc privé

Objectif Indicateur	Axe	Type	Nature	Clarté /précision Objectif	Cohérence Rapprochement objectif /phénomène /indicateur	Pertinence Faisabilité indicateur	Commentaire
Objectif 3	1,2,3,4	Qualité du service rendu	Mission	Faible	Moyen		
Indicateur 3.1		Socio-économique	Activité		Très faible	Faible	
Indicateur 3.1.1		Socio-économique	Activité		Très faible	Faible	Activité habitat indigne/opérations programmées

Indicateur 3.1.2		Socio-économique	Activité		Très faible	Faible	Activité énergie/programme habiter mieux
Indicateur 3.1.3		Socio-économique	Activité		Très faible	Faible	Activité copropriété/générale

Tableau 6 : Évaluation de l'objectif n° 4 et des indicateurs associés

Objectif n° 4 : Soutenir l'accès social à la propriété

Objectif Indicateur	Axe	Type	Nature	Clarté /précision Objectif	Cohérence Rapprochement objectif /phénomène /indicateur	Pertinence Faisabilité indicateur	Commentaire
Objectif 4	3	Efficacité socioéconomique	Mission	Faible	Faible		Les 2 priorités ne sont pas précisées
Indicateur 4.1		Efficacité socioéconomique	Résultat		Moyen	Moyen	L'indicateur ne pas rend compte d'une des deux priorités

Tableau 7 : Évaluation de l'objectif n° 5 et des indicateurs associés

Objectif n° 5 : Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction

Objectif Indicateur	Axe	Type	Nature	Clarté /précision Objectif	Cohérence Rapprochement objectif /phénomène /indicateur	Pertinence Faisabilité indicateur	Commentaire
Objectif 5	1,3,4	Socioéconomique	Mission	Très faible	Faible		
Indicateur 5.1		Socioéconomique	Résultat		Faible	Très faible	

Tableau 8 : Évaluation de l'objectif n° 6 et des indicateurs associés

Objectif n° 6 : Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires

Objectif Cible Indicateur	Axe	Type	Nature	Clarté /précision Objectif	Cohérence Rapprochement objectif /phénomène /indicateur	Pertinence Faisabilité indicateur	Commentaire
Objectif 6	3,5	Socioéconomique	Mission	Très faible	Moyen		
Indicateur 6.1		Socioéconomique			Fort	Très faible	Absence de données
Indicateur 6.2		Socioéconomique			Fort	Fort	

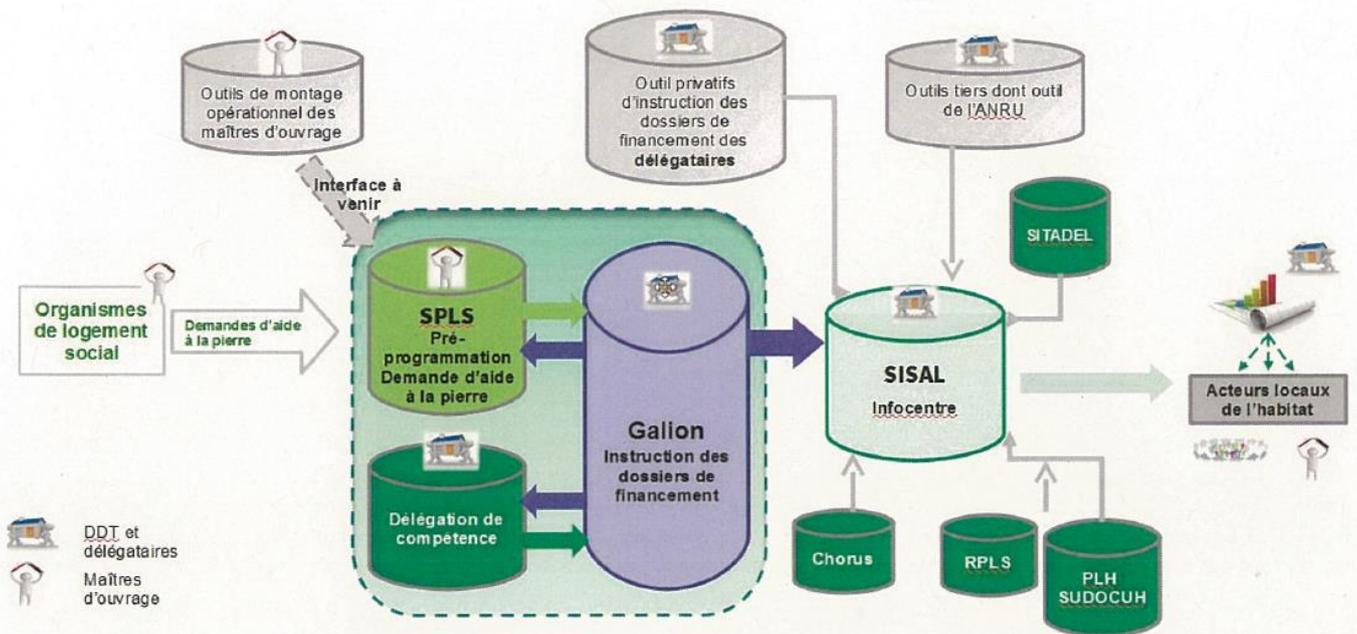
13 Fiche méthodologique de l'indicateur 1.2

FICHE DE DOCUMENTATION DES INDICATEURS PLF 2020	
Indicateur	135-1.2.2 : Part des logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLS) agréés dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU (hors ANAH)
Programme	135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
Objectif	135-01 : Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs en particulier dans les zones tendues
Catégorie	Efficacité socio-économique et qualité de service (du point de vue du contribuable)
Service responsable	DGALN/DHUP/PH/PH2 (commentaire) DGALN/DHUP/PH/PH4 (calcul)
Description de l'indicateur	
Sous-Indicateur	135-1.2.5 : Part des logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLS) agréés dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU (hors ANAH)
Unité de mesure	%
Périodicité de la mesure	Mensuelle
Cible fixée	Prévision 2020 : 50% Cible 2021 : 51% Cible 2022 : 52% Cible 2023 : 53%
Dernier résultat connu	2017 : 50,49% 2018 : 49,18% 2019 : 47,35%
Déclinaison de l'indicateur	Indicateur de performance décliné dans les BOP régionaux

Élaboration et qualités de l'indicateur	
Nature précise des données de base	<p>N : nombre de logements locatifs sociaux (neufs ou en acquisition-amélioration) financés avec des prêts aidés par l'État dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU (hors ANAH)</p> <p>D : Nombre total de ces mêmes logements locatifs sociaux financés.</p>
Mode de collecte des données de base	Les données sont issues de l'Infocentre SISAL (système d'information pour le suivi des aides à la pierre) alimenté par les DDT et les délégataires. Les logements financés correspondent aux décisions de financement prises dans l'année.
Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	
Service responsable de la synthèse des données	DGALN/DHUP/PH/PH4
Validation de l'indicateur	DGALN/DHUP/PH/PH2
Mode de calcul	<p>Indicateur = N/D</p> <p>Chaque sous-indicateur rapporte le nombre de logements sociaux financés dans la zone considérée au nombre total de logements sociaux financés.</p> <p>Sont comptabilisés, au niveau national, l'ensemble des logements financés au titre du logement locatif social y compris les logements financés par l'ANRU (et hors logements financés par l'ANAH)</p>
Modalités de conservation des données	
MODALITÉS D'INTERPRÉTATION DE L'INDICATEUR	
Limites et biais connus	Il ne s'agit pas au sens strict du décompte de logements renseigné dans l'inventaire tel qu'il est mentionné à l'article L. 302-5 du CCH qui prévoit un mode de décompte particulier pour les logements-foyers et les centre d'hébergement et de réinsertion sociale (R.302-15 du CCH)
Modalités d'interprétation	<p>PLAI = prêt locatif aidé d'intégration (très social)</p> <p>PLUS = prêt locatif à usage social, ces deux produits bénéficient de subventions</p>

	PLS = prêt locatif social (intermédiaire) non subventionné.
Sens d'évolution souhaité	Compte tenu de la nécessité d'équilibrer davantage la répartition du parc social sur l'ensemble du territoire dans un objectif de mixité sociale et de réponse plus adaptée aux besoins des ménages modestes qui s'expriment en tout du territoire, il est retenu une augmentation de la part des logements agréés dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU .
PLAN DE DOCUMENTATION DE L'INDICATEUR	
Date de livraison de l'indicateur	1 ^{er} trimestre de l'année N pour l'année N-1
Plan de documentation ou d'amélioration de l'indicateur	
Commentaires	
Afin de répondre à l'exigence de mixité sociale, l'article 55 de la loi SRU oblige certaines communes appartenant à des territoires bien intégrés et de taille suffisante pour mener une politique locale de l'habitat dynamique et volontaire, à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel.	

14 Schéma des systèmes d'information



15 Indicateurs : tableau des bureaux contacts

TABLEAU DE SUIVI DES INDICATEURS DU PROGRAMME 135 (UTAH)

Objectifs et indicateurs du PAP 2019

PLF 2020
Compte-rendu de la conférence de performance du programme 135

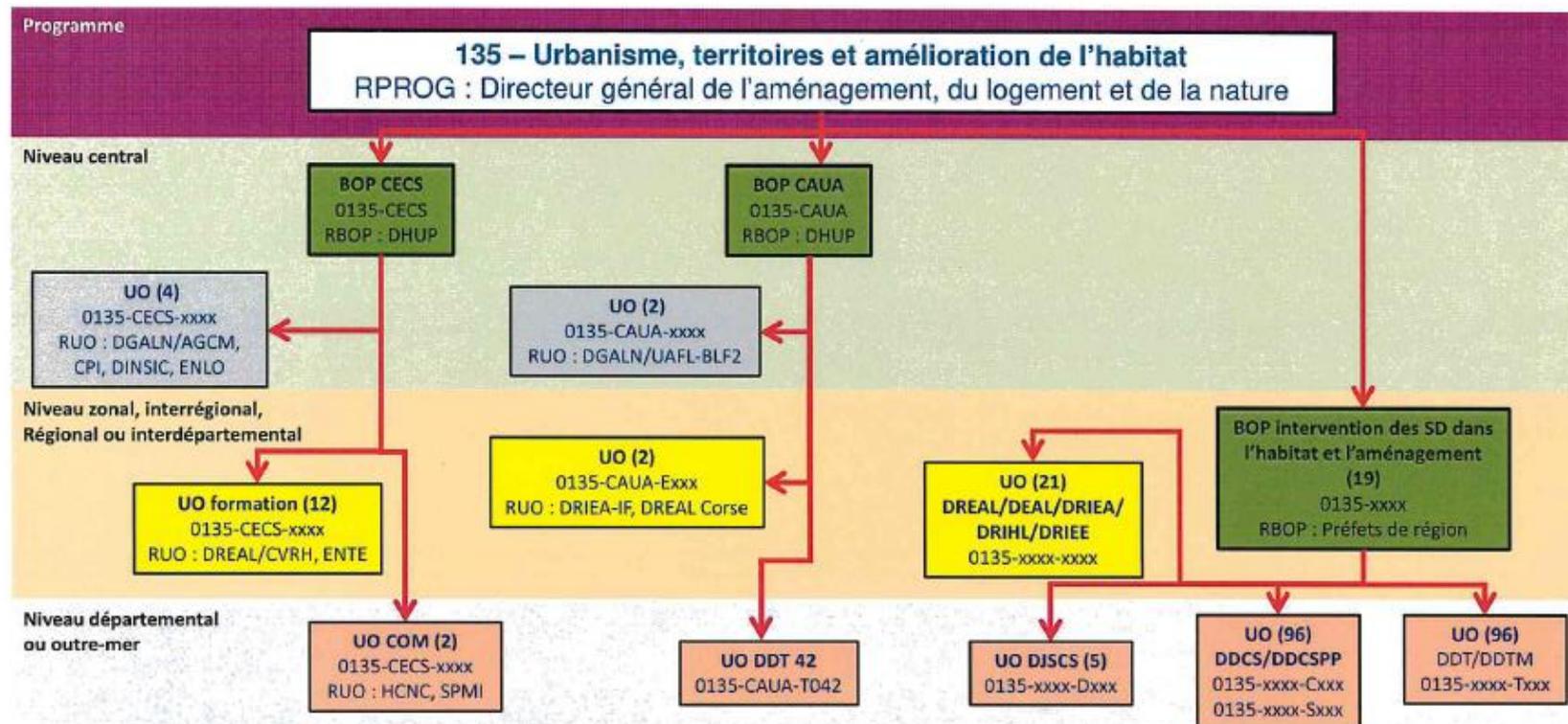
Objectif		Indicateur		Bureau contact
1006	Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues	1007	Fluidité du parc de logements sociaux	PH2
		2593	Pourcentage de logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLS) agréés par zone	PH2
		11902	Nombre de personnes reconnues DALO logées ou n'étant plus à reloger pour 100 décisions favorables prises par les commissions DALO sur la même année civile	PH1
		14945	Part des attributions de logements sociaux hors QPV dédiées aux demandeurs de logements sociaux du 1er quartile de ressources ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain	PH4
1008	Promouvoir la mixité sociale au sein des agglomérations	2619	Atteinte des objectifs annuels de financement de logements locatifs sociaux (LLS) dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	PH2
1009	Améliorer et adapter la qualité du parc privé	14837	Performance des dispositifs de l'Anah traitant des principaux enjeux de l'habitat privé	PH3
1016	Promouvoir le développement durable dans le	11083	Part des dépenses énergétiques relatives au chauffage dans la consommation énergétique globale des logements	QC
		567	Taux de pénétration de la planification urbaine intercommunale	QV3
569	Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires	573	Développement des pôles urbains d'intérêt national	AD2

Transversal : ajouter pour l'ensemble des indicateurs une colonne précisant les cibles à atteindre à moyen/long terme.

Tableau indicateurs P.135 confié

16 Cartographie des Bop et UO

Mission – Cohésion des territoires



5

Cartographie 2019 - Programmes - BOP - UO
Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

17 Dépenses fiscales (montant supérieur à 100 M €)

Dépense fiscale	Chiffage PAP 2017	Chiffage PAP 2019	Écart	%
730213- Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans.	3 410	3 000	- 410	- 12
300102 – Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	1 000	1 180	+180	+ 18
730223 – Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés.	1 120	1 070	- 50	- 4,5
210313 – Crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ ».	785	746	- 39	- 5
110261 – Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel).	360	351	- 9	- 2,5
110251 – Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : dispositif Scellier.	788	767	- 21	- 3
110252 – Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer puis strictes et conditions de ressources du locataire) : dispositif Scellier intermédiaire.	394	383	- 11	- 3
110250 – Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle du 1 ^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2018.	170	173	+ 3	+ 2
120508 – Prélèvement libératoire, sur option, au taux de 7,5 % sur les prestations de retraite servies sous forme de capital à compter de 2011. Étalement sur 5 ans de l'imposition du versement en capital issu d'un plan d'épargne retraite populaire avant 2011.	nc	115	-	-
730204 – Taux de 5,5 % applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif.	195	150	- 45	- 23
130201 – Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration.	nc	1845	-	-
110247- Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale.	200	147	- 53	- 27
130208 – Déduction progressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : dispositifs Robien classique et Robien recentré.	130	238	+ 108	+ 83
110222 – Crédit d'impôt pour la transition énergétique	1 670	1 682	+ 12	+ 1
110210 – Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2020, dans les départements et territoires d'outre-mer	110	110	=	0

18 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
Adil	Agence départementale d'information pour le logement
ADP	Attribution de produits
AE	Autorisation d'engagement
Afoc	Association Force Ouvrière consommateurs
AMO	Assistance maîtrise d'ouvrage
Anah	Agence nationale de l'habitat
Ancols	Agence nationale de contrôle du logement social
ANCT	Agence nationale pour l'égalité des territoires
Anil	Agence nationale d'information pour le logement
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
API	Application programming interface
APL	Aide personnalisée au logement
AVDL	Évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement
BBZ	Budget base zéro
BLC	Bureau logement construction
Bop	Budget opérationnel de programme
CA	Conseil d'administration
Car	Comité de l'administration régionale
CAUA	Contentieux, accession à la propriété, urbanisme, aménagement
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CECS	Central, études centrales et soutien aux services
CEE	Certificats d'économies d'énergie
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
Chaie	Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGL	Confédération générale du logement
CITE	Crédit d'impôt sur la transition énergétique
CLCV	Consommation, logement et cadre de vie
CMAI	Comité ministériel d'audit interne
CNL	Confédération nationale du logement
Cop	Contrat d'objectifs et de performance

Acronyme	Signification
Covid	Corona virus disease
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan État-Région
CRAIE	Cadre de référence de l'audit interne de l'État
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CSF	Confédération syndicale des familles
Dalo	Droit au logement opposable
DAOL	Développement et amélioration de l'offre de logements
DB	Direction du budget
DDCS/PP	Direction départementale de la cohésion sociale/et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDDJSCS	Direction départementale déléguée de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DDT/M	Direction départementale des territoires/et de la mer
Deal	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DG	Directeur général
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
Dihal	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DLF	Direction de la législation fiscale
Dpeb	Direction des paysages, de l'eau et de la biodiversité
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Drihl	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
ENL	Effort de la Nation en faveur du logement/Engagement national pour le logement
EP	Établissement public
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Entreprise publique locale
ESH	Entreprise sociale de l'habitat
ETP	Équivalent temps plein

Acronyme	Signification
Fapil	Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement
FDC	Fonds de concours
FE	Financement et économie du logement et de l'aménagement
Fills	Fonds d'intervention pour le logement locatif social
FNAVDL	Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement
Fnap	Fonds national des aides à la pierre
FNDOLTS	Fonds national de développement d'une offre locative très sociale
FSI	Fonds de soutien à l'innovation
GBCP	Gestion budgétaire et comptable
Gip	Groupement d'intérêt public
GPI	Grand plan d'investissement
HLM	Habitation à loyer modéré
Igas	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JPE	Justification au premier euro
LHI	Lutte contre l'habitat indigne
LLS	Logement locatif social
Lolf	Loi organique relative aux lois de finances
MCTRCT	Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
MTE	Ministère de la Transition écologique
MTES	Ministère de la Transition écologique et solidaire
OIN	Opération d'intérêt national
Opah	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
Paca	Provence-Alpes-Côte d'Azur
Pap	Projet annuel de performance
PB	Propriétaire bailleur
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
Peb	Paysage, eau et biodiversité
Peec	Participation des employeurs à l'effort de construction
PH	Politique de l'habitat
Pig	Programme d'intérêt général
PIV	Pacte d'investissement volontaire
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLF	Projet de loi de finances

Acronyme	Signification
PLH	Plan local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PO	Propriétaire occupant
PPSTE	Pilotage, performance des services, tutelles et écoles
PREH	Plan de rénovation énergétique de l'habitat
PHBB	Prêt de haut bilan bonifié
PTZ	Prêt à taux zéro
QBP	Questionnaire budgétaire parlementaire
QCI	Questionnaire de contrôle interne
QPC	Questionnaire de prise de connaissance
QPV	Quartier de la politique de la ville
QV	Qualité de la vie
Rap	Rapport annuel de performance
RBop	Responsable de budget opérationnel de programme
Retex	Retour d'expérience
Rim	Réunion interministérielle
RPLS	Répertoire du parc locatif social
RProg	Responsable de programme
SAGP	Service des affaires générales et de la performance
SD	Service déconcentré
Sdag	Sous-direction des affaires générales
Sdes	Service des données et des études statistiques
Seclad	Service énergie, climat, logement, aménagement durable
SGFAS	Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété
SI	Système d'information
Sisal	Système d'information de suivi des aides au logement
Slap	Système d'information des aides à la pierre
SNE	Service national d'enregistrement de la demande de logement social
SOF	Schéma d'organisation financière
Soliha	Solidaire pour l'habitat
Spes	Service du pilotage et de l'évolution des services
SPLS	Suivi et programmation des logements sociaux
SRU	Solidarité et renouvellement urbains
Syplo	Système priorité logement

Acronyme	Signification
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
UESL	Union des entreprises et des salariés pour le logement
Unafo	Union professionnelle du logement accompagné
Unahj	Union nationale pour l'habitat des jeunes
UO	Unité opérationnelle
Upeb	Urbanisme, paysages, eau et biodiversité
USH	Union sociale pour l'habitat
Utah	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
UTHL	Unité territoriale habitat logement

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)