



Le 12 mai 2022

**Le Premier président**

à

**Madame Barbara Pompili**  
Ministre de la transition écologique

**Monsieur Bruno Le Maire**  
Ministre l'économie, des finances et de la relance

Réf. : S2022-0931

**Objet** : La production et l'utilisation des données utiles à la politique du logement

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête relative à la production et à l'utilisation des données utiles à la politique du logement depuis 2017.

La Cour des comptes a observé plusieurs dysfonctionnements et risques, qui ne sont pas nouveaux<sup>1</sup>, et, à l'issue de son enquête, elle m'a demandé, en application de l'article R. 143-11 du même code d'appeler votre attention sur les principales observations et recommandations résultant de ses travaux.

La disposition et l'utilisation de données pertinentes sur les logements et leurs occupants constituent en effet une condition essentielle pour garantir l'efficacité d'une politique publique qui représente un coût annuel proche de 40 Md€ et dont la mise en œuvre requiert l'association de nombreux acteurs centraux et locaux<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. Insee, CGEDD, Alain Chappert, Isabelle Kabla-Langlois, Jacques Friggit, Patrick Laporte, *L'organisation du service statistique dans le domaine du logement*, juin 2014.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis*, « Les enjeux structurels pour la France », novembre 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/restaurer-la-coherence-de-la-politique-du-logement-en-ladaptant-aux-nouveaux-defis>

## 1. DES DONNÉES TROP FRAGILES AU REGARD DES ENJEUX POUR PERMETTRE UN PILOTAGE SATISFAISANT DES POLITIQUES DU LOGEMENT

La donnée (*data*) apparaît aujourd'hui comme un élément déterminant pour l'élaboration de politiques publiques de qualité. Une politique éclairée par la donnée<sup>3</sup> requiert, pour sa mise en œuvre, des données fiables, exhaustives, récentes et accessibles.

En matière de politique du logement, cette exigence impose une connaissance raisonnable des parcs de logement social et privé afin d'établir, à partir des réalités territoriales, de l'expression du besoin des demandeurs et des caractéristiques humaines et sociales de ces derniers, les stratégies les plus appropriées en matière d'offre de logement neuf, de lutte contre l'habitat indigne, de rénovation énergétique. Elles doivent permettre le suivi des bénéficiaires de ces politiques pour en vérifier la réussite.

Or, la capacité de l'État paraît insuffisante au regard des ambitions affichées.

De manière générale, les bases de données mobilisables sont difficiles d'accès et faiblement interopérables. L'absence d'une architecture globale de ces applications, leur actualisation à des rythmes trop peu fréquents et non coordonnés ainsi que la maille territoriale souvent trop large des données collectées réduit leur intérêt pratique. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la direction générale des finances publiques notamment (DGFIP) ainsi que les autres acteurs publics responsables de la production de ces bases partagent encore trop peu ces données. Cette situation réduit inévitablement la cohérence des actions menées et affaiblit la synergie des différents dispositifs mis en œuvre.

Dans le cadre de son enquête, la Cour a identifié 12 bases de données essentielles pour la politique du logement, qui portent sur le suivi de l'offre et de la demande ainsi que sur la situation des bénéficiaires des politiques sociales dans ce domaine<sup>4</sup>. S'y ajoutent des bases plus spécifiques sur le suivi des vacances de logements, le traitement de l'habitat indigne ou la gestion des situations éligibles au droit au logement opposable (Dalo). Sur ces 12 bases, six ont fait l'objet d'une analyse technique par la Cour.

Les observations de la Cour confirment la complexité des bases, leur défaut d'actualisation et, dans certains cas, l'insuffisante fiabilité ou exhaustivité des données qu'elles contiennent.

Elles rendent, en l'état, particulièrement fragiles les objectifs affichés par le Gouvernement en matière de logement. Ainsi, le besoin de construire 500 000 nouveaux logements par an, régulièrement mis en avant publiquement<sup>5</sup>, ne repose pas sur les travaux récemment conduits par la DHUP et le Cerema<sup>6</sup>, qui évaluent depuis 2014 ces besoins annuels à 370 000 nouveaux logements.

Dans la perspective d'une relance de la politique du logement pour répondre au nouveau contexte économique et social national, il est donc prioritaire pour l'État d'arrêter au plus vite la liste des bases de données essentielles à la conduite des actions correspondantes, d'assurer leur complétude, leur actualisation et le croisement de leurs informations dans un souci de suivi de gestion, d'analyse statistique et de capacité prospective.

---

<sup>3</sup> Selon les préceptes de *data-driven policy making* recommandés par l'OCDE. Cf. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/the-path-to-becoming-a-data-driven-public-sector-059814a7-en.htm>.

<sup>4</sup> Sit@del2, bases Insee/notaires, demande des valeurs foncières (DV3F), registre du parc locatif social (RPLS), enquête nationale logement (ENL), recensement national, statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV), système national d'enregistrement (SNE), l'outil territorialisé pour la production de logement (Otelo), base de la caisse nationale des allocations familiales, fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli) et fichier des logements à la commune (Filocom).

<sup>5</sup> Pour exemple : rapport sur la relance du logement, dite commission Rebsamen, septembre et octobre 2021.

<sup>6</sup> Etude destinée à paramétrer l'outil Otelo, de prévision des besoins de logement.

## 2. UN RISQUE D'ACCROISSEMENT DE LA DÉPENDANCE À LA DONNÉE PRIVÉE

Cette exigence de données fiables produites par l'État prend une dimension nouvelle en raison de la diversification de leurs producteurs et de leurs utilisateurs. Dans le respect des précautions liées à la protection de la vie privée<sup>7</sup>, leur mutualisation doit permettre un pilotage par la donnée plus efficient. Nombre de bases font déjà l'objet de partenariats et coopérations entre services publics et aussi avec le secteur privé, qui prend une part croissante à la production d'informations sur le logement, au risque d'une dépendance vis-à-vis de producteurs privés. Ces partenariats, indispensables, doivent être repensés pour être mieux maîtrisés.

De nombreux sites internet privés facilitent désormais une connaissance géolocalisée des loyers comme des transactions foncières ou immobilières. Ces informations gagnent en précision et en fiabilité à tel point qu'elles viennent parfois nourrir ou étayer les bases publiques. À l'inverse, et malgré un travail rigoureux des associations départementales d'information sur le logement (Adil), financées par les partenaires publics, les 34 observatoires des loyers qui ont été installés ne permettent pas de couvrir tout le territoire national en temps réel.

Dans ce contexte, la perte des données liées à la perception de la taxe d'habitation prive l'État de données essentielles puisqu'elle permettait d'associer des informations géolocalisées sur les logements avec la situation sociale de leurs occupants. À cet égard, il est déterminant que le projet initié depuis mai 2021 par plusieurs acteurs publics<sup>8</sup> pour tenter de pallier cette carence en créant un répertoire inter-administratif des locaux adossé aux bases de la DGFIP, soit mené à bien sans retard.

Dans l'attente, les données privées issues des actes notariés sont appelées à prendre un rôle prépondérant. Financées par les droits perçus par les notaires sur les transactions, elles sont censées être mises à la disposition du public à titre gratuit<sup>9</sup>. Or, leur degré de précision géographique reste restreint à l'échelle communale et leur accès à titre gracieux est limité dans les faits. S'agissant de données recueillies dans le cadre de la charge publique des notaires, il est nécessaire qu'un accès exhaustif et gratuit de la puissance publique à ces informations d'origine notariale soit garanti.

Dans ce contexte, la Cour propose des pistes pour faire face aux défis des données de masse (*big data*), qui pourraient, sans réaction, supplanter la prééminence publique en matière d'information sur la politique du logement.

## 3. LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE MUTUALISÉE ET TERRITORIALE POUR FONDER DES POLITIQUES DU LOGEMENT PERFORMANTES

Les politiques du logement reposent par ailleurs de manière croissante sur un partenariat renforcé entre un État stratège et les collectivités territoriales, auxquelles incombent la mise en œuvre, l'adaptation et le renforcement de ces politiques en lien avec les enjeux d'aménagement du territoire.

L'objectif de mettre à disposition des logements accessibles, décents et, désormais, énergétiquement performants nécessite une connaissance fine des parcs privé et social, des évolutions en temps réel des loyers et des prix de l'immobilier, mais aussi la capacité d'apprécier et de corrélérer sur le plan territorial l'offre et la demande à l'aune des évolutions locales de la population.

---

<sup>7</sup> En organisant une consultation des chercheurs et universitaires travaillant sur la politique du logement, la Cour a constaté que l'application combinée des trois dispositifs organisant cette protection (loi du 7 juin 1951 sur le secret statistique, loi du 6 janvier 1978 dite informatique et libertés et règlement général de la protection des données (RGPD) du 27 avril 2016) rendant leur accès aux données utiles plus complexe et coûteux, notamment via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD).

<sup>8</sup> Insee, DHUP, DGFIP, CGEDD et DGALN.

<sup>9</sup> Décret du 3 septembre 2013 et arrêté du 30 septembre 2016.

Dans ce cadre, l'État doit substantiellement accroître sa capacité d'information territoriale. La réalisation de cet objectif impose que le décloisonnement des bases de données, déjà évoqué, s'opère non seulement entre administrations et opérateurs centraux ou déconcentrés de l'État, mais avec les collectivités territoriales concernées.

Plusieurs de ces dernières, au premier rang desquelles certaines métropoles, ont d'ores et déjà développé des outils pour évaluer les besoins de leur territoire ou assurer le suivi de leurs politiques relatives à l'habitat.

Une coordination renforcée avec ces collectivités permettrait de mutualiser ces outils d'observation et de pilotage mutualisés et de contribuer à leur développement.

À terme, la mise en place d'un lac de données publiques, respectueux des normes de protection de la vie privée, devrait être envisagée dans le cadre d'une gestion interministérielle pour ce qui concerne l'État.

Ainsi, la qualité des données utiles à la politique du logement apparaît non seulement comme un enjeu essentiel à l'efficacité de la politique nationale du logement, mais est aussi un révélateur de la capacité de l'État à se positionner face aux nouvelles technologies de l'information portée par des acteurs privés et à asseoir un partenariat crédible avec les acteurs publics de terrain.

Dans cette perspective, et à l'appui de ses constats et analyses, la Cour formule sept recommandations ci-dessous rappelées qu'elle détaille dans son relevé d'observations définitives adressé aux administrations et opérateurs qui œuvrent sous votre autorité.

**Recommandation n° 1 :** (DHUP) fiabiliser et actualiser les principales bases de données identifiées par la Cour utiles à la politique du logement ;

**Recommandation n° 2 :** (CASD) adapter aux différents publics concernés les conditions d'accès aux données au travers du CASD afin de garantir la rapidité, l'efficacité et la fluidité de leurs demandes ;

**Recommandation n° 3 :** (DHUP, Dinum, Insee, DGFIP) désigner la Dinum comme service chargé de la mise à jour de la liste exploitable des bases de données disponibles dans le domaine du logement et le charger de formaliser entre services producteurs la mise à disposition annuelle de ces informations ;

**Recommandation n° 4 :** (Dinum) faciliter l'exploitation des données par tous les utilisateurs en proposant un référencement de l'information disponible ;

**Recommandation n° 5 :** (DHUP) prévoir lors de la création de toute base de donnée relative à la politique du logement, la possibilité de son usage statistique en tant qu'outil de pilotage ;

**Recommandation n° 6 :** (DGFIP, DHUP) produire, par l'exploitation des données fiscales et locales, des statistiques géolocalisées en temps réel sur l'ensemble des indicateurs du logement ;

**Recommandation n° 7 :** (DHUP) documenter les études d'impact des projets de loi relatifs au logement par la présentation de données fiables et actualisées.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>10</sup>.

---

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

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

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

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**