



PRÉFET DE LA SEINE-MARITIME

DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DES TERRITOIRES ET DE LA MER
Service Construction et Habitat

Affaire suivie par : Laure DESFRENNE
Tél. : 02 32 18 10 50
Mél. : laure.desfrenne@seine-maritime.gouv.fr

Rouen, le 26/03/2020

Feuille de route départementale 2020 pour la délégation des aides à la pierre

I- Pilotage de la délégation

I.1) Contexte

Les articles L.301-5-1 et L.301-5-2 du code de la construction et de l'habitation permettent aux EPCI et aux Départements de conclure avec le représentant de l'État dans le département une convention de délégation de la compétence d'attribution et de notification des aides à la pierre. D'une durée de 6 ans, renouvelable, elle fixe les montants des aides nationales allouées et des aides propres de la collectivité, pour le parc privé et le logement social.

Dans ce dispositif, le CRHH, présidé par le préfet de région, a notamment pour mission de répartir les crédits et de fixer les objectifs. Il donne également son avis sur les projets de PLH, qui définissent notamment les orientations stratégiques des programmations annuelles.

Aujourd'hui, l'ensemble du territoire de Seine-Maritime est couvert par une délégation des aides à la pierre :

- Métropole Rouen Normandie : 2016-2021
- CU le Havre Seine Métropole : 2016-2021
- CA de la Région dieppoise : 2016-2021
- CA Caux Vallée de Seine : 2017-2022
- Conseil Départemental : 2019-2024.

Toutes les conventions sus-mentionnées sont dites « de type 2 », c'est-à-dire qu'elles prévoient une mise à disposition des services de l'État (DDTM) pour l'instruction des aides à la pierre (HLM et Anah).

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 dites « de type 2 » :

« En matière d'aides à la pierre, il sera progressivement mis fin à la délégation de type 2 (instruction avec les moyens de l'Etat), 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. »

Il convient de préciser que :

- pour les EPCI, sauf les métropoles, il est possible, afin de laisser un temps d'adaptation aux collectivités, de proroger des conventions de type 2 pour une durée d'un an, renouvelable une fois, à condition de disposer d'un PLH en vigueur ;

- pour les métropoles et les conseils départementaux, une telle prorogation n'est pas possible¹ et il s'agit de faciliter le passage progressif vers la délégation de type 3 avec l'accompagnement des services de l'État et de l'Anah.

Ainsi, le renouvellement des conventions pourrait conduire dès 2022 (a minima pour la métropole de Rouen), ou à partir de 2024 en cas de prorogation de 2 ans des conventions actuelles (pour la CU du Havre et la CA de la région dieppoise), à la mise en place de délégations de type 3 dans le département, ou à la reprise de la compétence par l'Etat. Cette évolution prévisible conduit à interroger les pratiques actuelles en vue de préparer les futures évolutions dans notre fonctionnement.

Toutes les conventions de délégation prévoient une instance de suivi sous l'égide du préfet et du président de l'EPCI ou du Département. Cette instance qui réunit l'État et le délégataire a pour objectif d'échanger sur la délégation, ses résultats et ses perspectives. Ces comités de suivi ne sont pas réunis les années précédentes. **Je souhaite, au regard du contexte précité, que ces instances se réunissent désormais annuellement, en janvier ou février.**

Cette période de début d'année est essentielle, car elle intervient avant le CRHH qui arrête la programmation de l'année, et permet de faire un bilan complet de l'année passée. Pour rendre cette réunion efficace, il sera utile que des échanges interviennent entre nos services respectifs pour la préparation des éléments techniques et de l'ordre du jour.

Ces réunions permettront notamment de faire le point sur :

- le bilan des décisions prises et des moyens consommés l'année passée,
- le pilotage stratégique de la programmation, et notamment les perspectives de programmation de l'année à venir,
- la mise à disposition des moyens de l'État, notamment l'organisation de l'instruction et le respect des règles applicables aux bailleurs,
- le cas échéant, l'évaluation à mi-parcours ou l'évaluation finale.

I.2) Pilotage stratégique de la programmation

Le délégataire a la charge de définir sa programmation annuelle, en cohérence avec les enveloppes fixées par le CRHH. Cette programmation doit correspondre aux objectifs du ou des PLH, du PDH, mais également prendre en compte les autres obligations ou enjeux importants et priorités de l'État. **La cohérence entre programmation annuelle et objectifs stratégiques est l'objet du pilotage stratégique de la programmation qui doit être un travail partenarial délégataire – délégant.**

Pour le parc privé, l'exercice de programmation conduit à répartir l'enveloppe régionale de crédits entre les départements puis les délégataires. Les territoires dotés d'opérations programmées sont prioritaires. Pour rappel, les opérations programmées sont nombreuses en Seine-Maritime. Les PIG (programme d'intérêt général) de la CARD, la CA CVS, la CU du Havre et du Conseil Départemental couvrent la quasi-totalité du territoire. Ils sont complétés par des OPAH-RU sur les centres-villes du Havre, de Fécamp, Dieppe, Bolbec, Lillebonne et Elbeuf. Seule la Métropole de Rouen (hors centre-ville d'Elbeuf) est en secteur diffus. **A l'échelle locale, les comités de pilotage des opérations programmées de l'Anah permettent de vérifier l'atteinte des objectifs. Le comité de suivi de la délégation doit permettre un suivi global (opérations programmées/secteur diffus).** Également, ce temps peut servir à prendre du recul sur le rôle de l'EPCI/du Département en tant que délégataire, porteur d'opération programmée, voire opérateur et, demain, instructeur.

En matière de programmation HLM, le comité de suivi de la délégation devrait permettre de disposer d'un temps d'échange sur la stratégie de programmation à l'échelle du territoire délégué. Ce pilotage stratégique doit notamment permettre d'échanger et de prendre des décisions sur les objectifs stratégiques, les critères de priorisation des opérations qui en découlent, l'analyse critique des programmations antérieures et les leviers à activer pour améliorer les années suivantes.

1 La possibilité de délégation de compétence des aides à la pierre est inscrite pour les métropoles à l'article L5217-2 II du CGCT et pour les Départements à l'article L301-5-2 du CCH ; ces textes ne prévoient pas de prorogation.

I.3) Suivi de l'instruction

L'instruction des dossiers fait l'objet d'une relation quasi-quotidienne entre service instructeur (DDTM), délégataire et les demandeurs (bailleurs sociaux, opérateurs Anah, particuliers). Ces échanges en permettent de mettre au jour des questions ou des difficultés diverses, concernant :

- les modalités d'organisation dans la chaîne fonctionnelle (délégataire, service instructeur, bailleurs sociaux, opérateurs Anah, mais aussi Caisse des dépôts, Anah, administration centrale...), notamment s'agissant du respect des délais de fin d'année ;
- la compréhension partagée des nouveaux dispositifs et des règles applicables, mais également le respect par les bailleurs des règles générales propres au logement social.

Le comité de suivi annuel doit en faire un bilan synthétique et acter les principales actions correctives. Il sera aussi l'occasion d'un échange sur les modalités de mise à disposition. **Dans la perspective tracée par la circulaire du 12 juin 2019, il sera nécessaire de préparer la transition, si la collectivité s'engage à terme dans la délégation de « type 3 », avec instruction.**

II- Priorités de l'État

II.1) Mettre en œuvre les PLH et le PDH, notamment en matière de besoin en production de logement

Un élément important des PLH est le travail d'analyse du besoin en logement, dont découle le besoin en logement social. Ce besoin est estimé compte-tenu du nombre de logements nécessaire pour maintenir la population (dit « point mort »), pour compenser le renouvellement urbain, la remise sur le marché de logements vacants, et enfin pour prendre en compte l'évolution démographique.

Dans le contexte de faible évolution démographique, voire de décroissance, dans les grandes villes de Seine-Maritime, **il est important de ne pas favoriser une trop grande production nette de logement, pour éviter le développement de la vacance**, qui atteint d'abord le logement ancien des centres urbains.

Les délégataires et les services de l'État seront donc particulièrement attentifs au **respect des objectifs des PLH**, pour la production de logements sociaux.

Les PLH étant fondés sur des données prévisionnelles, les observations au réel pourront apporter un éclairage pour ajuster la programmation, au regard du contexte démographique et de l'évolution de la vacance locative (à l'occasion de la révision à mi-parcours du PLH), et des opérations immobilières réalisées par les bailleurs (par exemple, opérations de démolition-reconstruction, vente HLM à personnes physiques).

Pour rester au plus prêt du PLH, les démolitions (hors ANRU) non prévues initialement sont susceptibles d'être compensées par des opérations de construction neuve, sous réserve de contribuer à améliorer l'équilibre territorial (production plus importante dans les secteurs urbains les moins dotés) et en aucun cas accentuer les déséquilibres. Par ailleurs, il peut être étudié une compensation des ventes HLM, préférentiellement par des opérations d'acquisition-amélioration (opérations de transfert de biens immobiliers entre parc public et parc privé).

II.2) Développer une offre de logement social équilibrée sur le territoire

Comme les PLH le prévoient, une **priorité de production du logement locatif social** doit être donnée pour les projets situés **dans des communes en déficit au titre de l'article 55 de la loi SRU**.

Dans les autres communes de plus de 3500 habitants, les secteurs (échelle communale ou IRIS) peu dotés en logements sociaux (<25%) sont également prioritaires. **Les cœurs d'agglomérations sont à privilégier.** Ces éléments sont modulés dans les PLH en fonction de la nature des logements sociaux présents ou de la situation socio-économique du quartier ou de la commune.

A contrario, **les communes ou quartiers fortement dotés en logements sociaux (>35%) ne sont pas prioritaires**, et on évitera la production dans les quartiers très fortement dotés (>50%) dans lesquels on cherchera, par le renouvellement urbain, à réduire la part du logement social. Les éléments plus précis des PLH permettent d'affiner ces orientations.

Aux abords des QPV (<300m) et dans quartiers de veille active (QVA = ex-ZUS et CUCS), la production sera également évitée, en général, sauf contexte particulièrement favorable du quartier d'implantation.

De plus, **la production de logement locatif social neuf en QPV est a priori exclue**. Conformément à la lettre de programmation 2019, une dérogation doit obtenir l'aval du représentant de l'État départemental. En tous les cas le projet ne peut être examiné que s'il concourt à l'amélioration du quartier dans le cadre de la stratégie de la politique de la ville. Comme validé par le CRHH en 2019, les projets de structures d'hébergement ne seront pas validés, comme en général les projets dans les QPV a fort taux de logement social (>50%). Le cas échéant et de manière exceptionnelle, le recours à l'usufruit locatif social (ULS : permet un démembrement de propriété de 15 à 20 ans, avec à terme transformation en parc privé) pourra être étudié, s'il est dûment justifié au titre de la politique de la ville.

En revanche, **les opérations d'accession à la propriété (PSLA) peuvent contribuer à la diversification** de l'habitat dans certains quartiers, à conditions que le caractère commercialisable de l'opération soit bien établi par l'étude de marché préalable.

II.3) Lutter contre la vacance et participer à l'objectif « zéro artificialisation nette »

L'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 rappelle les engagements du Président de la République en matière de gestion économe de l'espace et réaffirme le principe du zéro artificialisation nette du territoire. Un axe important est la lutte contre la vacance, qui est également une action importante pour la revitalisation des centres-villes, la préservation du patrimoine, la lutte contre l'habitat indigne, et la régulation du marché de l'habitat.

Le ministère chargé du logement a engagé une démarche auprès de l'administration fiscale en vue de mettre à disposition des territoires des données précises à l'adresse sur les logements vacants.

Plusieurs dispositifs de l'Anah permettent aux collectivités de lutter contre la vacance : opérations programmées (OPAH-RU, PIG), conventionnement avec travaux pouvant être développé avec le bail à réhabilitation, conventionnement sans travaux pouvant être développée avec l'intermédiation locative, opérations de RHI THIRORI (résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux et de restauration immobilière), montages en vente d'immeuble à rénover (VIR) et dispositif d'intervention foncière et immobilière (DIIF) en périmètres d'OPAH ou d'ORT.

Il est important de **mobiliser les bailleurs sociaux en matière d'acquisition-amélioration de logements vides, notamment dégradés**. Depuis 2019, une prime de 1500€ (pour les PLUS et PLAI) est mise en place en Normandie pour inciter à ce mode de production de logement sociaux. Elle est reconduite en 2020. De plus, suite au pacte d'investissement HLM, depuis 2019, le conventionnement en PLUS en acquisition-amélioration bénéficie d'une TVA à taux réduit de 5,5 %. Pourtant, le nombre de dossiers reste limité (en 2019, pour la Seine-Maritime, 33 dossiers PLUS/PLAI en AA).

Pour favoriser davantage les opérations d'acquisition-amélioration et plus largement le recyclage foncier dans les centre-villes, un travail est à mener entre l'État (DDTM, DREAL), les délégataires et les bailleurs, afin d'identifier les freins et leviers à ce type d'opérations et proposer des solutions pratiques.

L'acquisition de logements occupés et leur conventionnement APL, s'il peut avoir un intérêt pour prévenir la dégradation d'ensemble immobiliers et augmenter le nombre de logement sociaux d'une commune peu dotée, n'est pas un outil de lutte contre la vacance. A ce titre il ne constitue pas une priorité et ne sera de manière générale pas bénéficiaire de la prime à l'acquisition-amélioration.

Par ailleurs, **les projets de construction neuve des bailleurs sociaux se doivent d'être exemplaires en matière d'économie de foncier**. Les projets de reconversion de friche, de rénovation urbaine, d'implantation en « dent creuse » dans les espaces urbanisés en cœur de ville ou de bourg sont fortement privilégiés. Les projets en extension urbaine sont à éviter, et dans tous les cas ne doivent pas être agréés en absence d'un permis de construire valide. **J'incite donc les délégataires à intégrer dans leurs critères de priorisation le caractère vertueux des opérations en matière d'évitement de consommation de terres agricoles.**

Il n'est pas souhaitable des projets en extension urbaine soient agréés. Si toutefois cela intervient, je souhaite que soit abordée la question de l'opportunité à subventionner ces projets. En effet, ceux-ci bénéficient d'un foncier moins onéreux, et les économies réalisées pourraient permettre de bonifier les opérations de remise sur le marché de logements vacants ou le recyclage foncier.

II.4) Contribuer au plan « Logement d'abord » et à la réforme des attributions

Il est demandé un **minimum de 30% de PLAI sur le total des logements PLUS et PLAI** et un **maximum de 20 % de PLS dans la production totale LLS** (PLUS, PLAI, PLS).

En effet, la mobilisation du PLAI permet avant tout de proposer un loyer qui correspond aux ressources des ménages. **Pour rappel, 62% des demandeurs (SNE) et 50% des occupants (OPS) du logement social de Seine-Maritime sont éligibles au PLAI.**

Aussi, il apparaît nécessaire de **proposer plus d'opérations ambitieuses en logements PLAI** (50 % à 60 % par exemple) dans les plus grandes agglomérations, en particuliers dans les communes n'ayant pas un fort taux de logement social. Pour rappel, lors de la reconstitution l'offre démolie dans le cadre des projets ANRU (hors délégation), 60 % minimum des logements financés sont des PLAI.

Également, **le développement des logements à bas loyer est nécessaire pour atteindre les objectifs de la réforme des attributions** (loi Egalité et Citoyenneté), en particulier le taux minimal de 25 % des attributions hors QPV réalisées au profit des ménages du premier quartile des demandeurs (en 2019, aucun des 6 EPCI de Seine-Maritime concernés par la politique intercommunale d'attribution des logements sociaux n'a atteint ce taux, les résultats étant entre 12 et 23 % avec une moyenne départementale de 18,5 %).

Le plan quinquennal pour le **Logement d'abord** et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) vise à réorienter rapidement et durablement les personnes sans domicile depuis la rue ou l'hébergement vers le logement pérenne, avec un accompagnement adapté. Répondre à cet enjeu implique notamment de **produire davantage de logements PLAI et PLAI adaptés, abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile.**

La typologie des logements est aussi importante, **le faible nombre de petits logements sociaux s'avère un frein pour l'attribution aux demandeurs les plus précaires.** Il convient donc de s'assurer dès le début de la programmation que la typologie des logements correspond aux besoins des demandeurs (au niveau départemental, la demande SNE est de 41 % de T1-T2, 33 % de T3, 21 % de T4 et 5 % de T5+).

Le PLAI- adapté, pour les publics très modestes avec accompagnement et projet social, est à mobiliser pour les projets de structures collectives qui permettent de proposer un logement pérenne (pensions de familles et résidences accueil) et pour les logements ordinaires.

Le **plan de relance 2017-2022 des pensions de famille et résidences accueil** fixe un objectif de création de 479 places (logements) pour la région Normandie, décliné à hauteur de 107 places en Seine-Maritime. **Ces projets sont prioritaires dans la programmation.**

J'invite les délégataires et les bailleurs sociaux à rechercher **une production de PLAI adaptés représentant au moins 7 % de la production de PLAI en 2020**, conformément à l'engagement national pris le 21 décembre 2018 entre le gouvernement et les bailleurs sociaux, qui ambitionne 10 % de la production de PLAI en PLAI adaptés à partir de 2021, soit 40 000 PLAI adaptés annuels.

Pour rappel, les PLAI bénéficient d'un taux TVA réduit (5,5%), et d'une subvention forfaitaire de l'État de 5200€ (6 600€ pour la Métropole de Rouen et la CU du Havre). Les PLAI-adaptés bénéficient de surcroît d'une prime du FNAP de 5600€ en structure et de 5600 € à 13980 € en logement ordinaire.

Si des obstacles sont identifiés pour mettre en œuvre ces dispositions (acceptabilité locale, équilibre financier des opérations), les délégataires et les services de l'État pourront travailler de concert, en lien avec les bailleurs, pour proposer des solutions pratiques.

Le parc privé peut également être mobilisé pour offrir des logements abordables, par le biais du conventionnement de logements avec l'Anah (LCS : logement conventionné social ou LCTS : logement conventionné très social) et par le développement de **l'intermédiation locative** (cf. instruction du 4 juin 2018).

II.5) Répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées et des gens du voyage

Dans le contexte de vieillissement de la société, les bailleurs sociaux peuvent désormais produire des logements destinés prioritairement aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. **Le développement de ces logements bénéficiant d'une autorisation spécifique, dite « ASV »** en référence à la loi pour l'adaptation de la société au vieillissement, **doit rester maîtrisé au regard des besoins réels de ces publics.** Il convient de s'assurer qu'ils répondent bien aux besoins (en terme quantitatif, de

localisation, d'accès aux services, de demande de ces publics), et non a un souhait local de sélection des locataires du parc social. Aussi, **un maximum de 5 % de la programmation annuelle du délégataire pourra faire l'objet d'agrément avec autorisation spécifique « ASV », sauf diagnostic précis justifiant un besoin plus important.**

Enfin, **le logement adapté pour les gens du voyage est à développer**, au vu des besoins liés à leur ancrage territorial. Avec les terrains familiaux, il peut permettre aux collectivités de répondre aux prescriptions du schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

II.6) Perspectives 2021

L'année 2020 va voir l'adoption de la réglementation environnementale 2020. Dans ce cadre, la DDTM prévoit de travailler en lien avec les délégataires et les bailleurs sociaux sur la révision des marges locales des loyers LLS.

Dans le cadre du plan national 60 000 logements étudiants, le SGAR en lien avec la DREAL Normandie, le Rectorat et le CROUS a confié à un bureau d'études la réalisation d'un diagnostic régional partagé sur l'adéquation entre l'offre de logement dédiée aux étudiants en Normandie et les besoins en logement de cette population à l'horizon 2027. Ces résultats permettront d'apprécier les contributions locales souhaitables aux objectifs nationaux de production de logements sociaux étudiants.

III- Calendrier annuel

Pour conduire l'exercice de **programmation et d'instruction du parc public** dans de bonnes conditions, il est recommandé de suivre le calendrier ci-après. Celui-ci peut être adapté par les délégataires en fonction de leurs contraintes propres, en particulier par le biais du guide méthodologique relatif au suivi et à la programmation du logement locatif social, dit « guide SPLS » établi pour chaque délégataire.

	<i>Etat</i>	<i>Délégataire</i>
Décembre/janvier	Délibération du FNAP sur les orientations nationales et enveloppes régionales.	Rencontres avec les bailleurs sociaux pour présentation de leurs projets d'offre nouvelle pour l'année suivante (opérations entrées dans SPLS), de démolitions et de réhabilitation.
Janvier	Concertation DREAL-DDT(M) pour la répartition de l'enveloppe. La DDTM communique aux délégataires les priorités (feuille de route annuelle).	Communication à la DDTM d'une demande d'enveloppe. Travail de priorisation des opérations. Dès que possible : communication à la DDTM d'une proposition de programmation et échanges sur celle-ci (par rapport aux aspects réglementaires et aux priorités).
Janv-fev.	Comité de suivi de la DAP	
Février	Validation de la répartition de l'enveloppe par le CRHH , puis délégation des AE correspondantes (60 % de l'enveloppe prévisionnelle). Rédaction des projets d'avenants annuels à la convention de délégation par la DDTM (relecture DREAL) et envoi au délégataire.	Poursuite de l'examen des opérations, en lien avec les communes (et EPCI pour le Département). Demander les projets sociaux² (PLAI adaptés, ASV, PF/RA) et convention MOUS.
Mars-Avril	Contribuer à l'avis sur les projets sociaux.	Recueillir les avis ad-hoc sur les projets sociaux (DDCS, Dept-autonomie...).
Avril-mai		Délibération du conseil sur l'autorisation de signer l(es) avenant(s) annuel(s).

2 La programmation d'opérations nécessitant un projet social devrait systématiquement être faite après l'examen de celui-ci.

	<i>Etat</i>	<i>Déléataire</i>
Mai	Engagement juridique de l'avenant. Signature par le Préfet.	Signature de l'avenant et envoi à la DDTM.
Juin	Début de l'instruction des dossiers.	Délibération sur la liste des opérations retenues pour la programmation annuelle (a minima tranche ferme à hauteur de 60 % des objectifs). => communication aux bailleurs pour le dépôt des DTF dans SPLS.
Juillet		Possibilité d'agrèer les premières opérations.
Septembre	Au 15/09 : Point de situation. 1ère relance générale des bailleurs via un tableau de suivi, en demandant un retour de l'état des dossiers pour une visibilité sur les échéances de réception des dossiers complets.	Ajustement des perspectives globales de programmation pour l'année. Communication à la DDTM de la liste des opérations et des volumes de programmation ajustés. Echanges.
Octobre	1^{er} octobre : tous les dossiers programmés au printemps devraient avoir été reçus complets. Validation de la répartition définitive de l'enveloppe par le CRHH , puis délégation des AE correspondantes. Tous les 15 jours , nouvelle relance par actualisation et renvoi à tous les bailleurs du tableau de suivi, faisant apparaître le niveau d'avancement de chaque bailleur.	Délibération sur la liste définitive des opérations de la programmation annuelle (sauf si délibération initiale qui comprend toutes les opérations). => communication aux bailleurs pour le dépôt des derniers DTF dans SPLS. Au plus tard 3 semaines après le CRHH figer la liste des opérations programmées et l'inscrire dans SPLS.
Octobre	Rédaction des projets d'avenants de fin de gestion.	
Novembre		Délibération sur l'avenant (si la délibération de début d'année ne le prévoit pas). Signature de l'avenant.
Décembre	Engagement juridique de l'avenant de fin de gestion. Signature par le Préfet. Mi-décembre : fin de l'instruction.	