

- Feuille de route -
Animation du dialogue de gestion régional : définir des objectifs et des thématiques de programmation LLS

Le fonds national des aides à la pierre (FNAP) prévu par l'article 144 de la loi de finances et codifié à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, a été créé par décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016. Il constitue désormais le cadre institutionnel partenarial de discussion, de préparation, d'élaboration et de suivi de la programmation des aides à la pierre au logement social.

Les partenaires du FNAP considèrent que la détermination des objectifs à programmer entre les régions, doit s'opérer, comme lors des exercices de programmation mis en œuvre depuis 2013 / 2014, dans le cadre d'un mouvement de « bottom-up ». Ce mouvement s'appuie sur le recensement des besoins sur les différents territoires de gestion, au plus près de la réalité et de la diversité de ces territoires, et sur la capacité à faire des appareils de production locaux.

La présente feuille de route tend à pérenniser ce mode de fonctionnement qui place les territoires en responsabilité de recenser et de remonter les besoins. Cette procédure n'obère toutefois pas la faculté des partenaires du FNAP à impulser des orientations dans le cadrage final de la programmation annuelle.

Le recensement et la remontée des besoins ainsi prévus doivent ainsi se faire dans le cadre d'un dialogue infra-régional approfondi, associant tous les acteurs, mené dans la durée, et respectueux des orientations nationales.

La présente feuille de route, à destination des préfets de région et de leurs services, précise ainsi les modalités de mise en œuvre de ce dialogue, les thématiques minimales à y aborder, et son calendrier. Ce cadre partagé, stabilisé, doit pouvoir être reconduit de manière pérenne, années après années, et constituer un outil privilégié de long terme entre les différents échelons territoriaux, lors de la mise en œuvre des dialogues de gestion et au-delà. Il doit permettre d'anticiper au maximum les exercices de programmation successifs, et s'inscrire dans une démarche pluriannuelle de définition et de mise en œuvre des moyens devant permettre de répondre à la demande des ménages les plus modestes à se loger.

LES MODALITÉS DE LA CONCERTATION INFRA-REGIONALE

La détermination des objectifs et besoins doit être conduite dans le cadre d'une **concertation**, associant le **panel le plus large possible d'acteurs concernés** (associations de bailleurs, associations et organismes agréés en matière de maîtrise d'ouvrage d'insertion, représentation locale d'Action Logement, fédération des établissements publics locaux, délégués des aides à la pierre, associations d'élus, collectivités locales, Caisse des dépôts et consignations, ...). Les préfets de région, via les DREALs, doivent porter à la connaissance de ces acteurs, toutes les informations et statistiques utiles aux travaux¹. Selon des modalités définies localement, le comité régional de

¹ Bilans LLS SISAL (production, financement, territorialisation, ...), état de la demande LLS SNE (global et par territoire, caractéristiques de la demande, ...), perspectives disponibles (données et

l'habitat et de l'hébergement (CRHH), ses commissions spécialisées, ou toute autre instance créée ou à créer en région, peuvent servir de cadre à cette concertation. Le dialogue s'appuiera également sur les **études disponibles** et sur le **contenu des documents programmatiques et de planification** portés par les collectivités et les acteurs.

La **méthode de territorialisation des besoins en logements** développée par la DHUP en lien avec les partenaires extérieurs pourra bien évidemment constituer une référence supplémentaire dans le cadre de la conduite du dialogue infra-régional.

Il conviendra d'**associer tous les territoires de gestion à l'exercice de concertation** et de détermination des objectifs LLS, et donc par conséquent les DDT et les DDCS ainsi que les collectivités ou EPCI (en ce compris les métropoles) délégataires des aides à la pierre. **La maille de détermination et de reporting de ces objectifs, de même que l'échelle territoriale élémentaire de discussion et d'échanges sur les territoires, devront être les plus fines possibles même si l'initiative sur ce point est laissée aux services de l'État.** Elle devra permettre de tenir compte des réalités, des problématiques et particularismes rencontrés quotidiennement par les acteurs dans leur mission de répondre aux besoins des ménages modestes. Le niveau régional sera celui de la synthèse et du reporting, ce qui n'exclut pas la conduite de dialogues locaux, par l'échelon intermédiaire et départemental de l'Etat.

Les **données chiffrées** remontées par les préfets de région via les DREALs, **agrégées selon le cadre défini ci-après**, alimenteront l'exercice de programmation nationale des objectifs LLS par le FNAP. Elles seront complétées d'une **synthèse qualitative essentielle**, faisant état des **conditions de la concertation locale et des méthodologies** mises en œuvre pour déterminer les objectifs (acteurs associés, cadre et calendrier de concertation, état des consensus et divergences entre partenaires, explicitation des choix opérés dans le cadre de la synthèse et de la proposition finales, prise en compte des documents de programmation / planification -PLH, PLU(iH), ...- et/ou d'études disponibles, et/ou d'accords inter-acteurs -déclinaisons locales du Pacte, ...-, ...). Cette synthèse devra permettre aux partenaires nationaux d'**appréhender l'intégralité des enjeux du territoire en matière de développement de l'offre locative sociale, voire de démolition et de réhabilitation, au-delà des seuls besoins et objectifs quantitatifs remontés.** Elle facilitera la **définition d'orientations qui pourront répondre aux attentes des territoires et prendre en compte leurs spécificités et leur diversité.**

Il appartient aux préfets de régions et à leurs services d'interpeller les acteurs sur cette analyse qualitative, et de procéder à tous les questionnements nécessaires sur le fonctionnement du marché local de l'habitat. Les éléments suivants pourront constituer la trame minimale de ces échanges.

objectifs PLH, rattrapage SRU, données CUS, PDALHPD, ...), état du parc de logements (extractions RPLS et données INSEE, ...)

LES THÉMATIQUES « MINIMALES » DE LA CONCERTATION INFRA-REGIONALE

La définition des besoins en LLS, pour ce qui est notamment du développement de l'offre, doit d'abord être cohérente avec les obligations législatives et réglementaires et avec les orientations nationales, telles que définies par les comités interministériels à la **mixité sociale** de 2015 et 2016. Ainsi, s'agissant de la localisation des LLS à financer et de la territorialisation des objectifs infra-régionaux, les priorités doivent impérativement tenir compte de la nécessité d'inciter et d'accompagner l'effort de production dans les **communes soumises à l'article 55 de la loi SRU**. A contrario, il est impératif d'éviter, sauf dans certains cas particuliers définis dans les lettres de programmation du LLS pour 2016 et 2017, le développement de l'offre de LLS dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville qui en sont déjà largement pourvus (quartiers prioritaires -QPV-, mais aussi territoires de veille active, récemment sortis de la géographie prioritaire). **La synthèse qualitative fera état des difficultés éventuelles rencontrées sur les territoires, en vue de satisfaire ces objectifs, à la fois qualitatifs et quantitatifs², et soulignera les efforts faits par les acteurs pour mettre en œuvre concrètement ces orientations.**

Au-delà de la prise en compte de l'exigence SRU, et plus globalement de mixité sociale, dans la définition de l'objectif LLS d'un territoire, l'identification et l'analyse du besoin doivent être réalisées par rapport :

- **à l'importance, à la répartition sur le territoire, à la qualité et à l'occupation du parc social existant** (quelle vacance dans le parc social et où ? pourquoi ? quels enjeux posés par la démolition / reconstitution du parc vacant ou dégradé ou regard du développement d'une offre nouvelle ? quels sont les volumes concernés ? idem pour la réhabilitation du parc vacant ou dégradé ? poids de l'acquisition / amélioration anticipé par rapport à la production neuve ? quels besoins spécifiques de financement en la matière ? ...) ;
- **à la présence ou non sur le territoire de projets de renouvellement urbain** : il est nécessaire de réfléchir globalement à l'articulation cohérente entre la reconstitution (hors des quartiers) de l'offre démolie dans les quartiers, notamment ANRU, et l'offre nouvelle répondant aux objectifs de droit commun (quels impacts anticiper sur le niveau de production du territoire, compte tenu notamment de l'offre à bas loyers à reconstituer ? quelles conséquences sur la capacité à faire de l'appareil de production ? quel équilibre retenir, dans une vision pluriannuelle, entre développement de l'offre et reconstitution, et a fortiori en territoires tendus sur lesquels les besoins « nouveaux » peuvent « saturer » la capacité à faire de l'appareil de production ? ...) ;
- **à l'attractivité du parc social par rapport au parc libre** (articulation avec la vacance ? quid de la nécessité de développer un parc social dans des territoires où le parc privé peut satisfaire les besoins en logement des plus modestes ? quels loyers de sortie pour les LLS ? articulation de ces loyers avec l'exercice de programmation -prime à prévoir pour les opérations à bas niveau de quittance ?- ? quid de la transformation du parc social de fait du parc privé ancien dégradé en parc social de droit ? ...) ;
- **à la demande de logement social** (évaluée sur la base du SNE en premier lieu, ce qui n'exclut pas de traiter des besoins non exprimés, et d'évoquer les méthodes alternatives de détermination des besoins qui seraient mises en œuvre localement et qui pourraient conduire à

² Les objectifs de rattrapage SRU devant comporter au moins 30 % de PLAI et au plus 20 à 30 % selon les cas de PLS...

- infléchir les seules données SNE, ...);
- **aux caractéristiques socio-économiques des demandeurs** (quels produits à développer -PLAI ? PLUS ? PLS ?- ? quelle taille des ménages et quelle adéquation entre cette taille et l'offre de logements disponible³ ? quels besoins spécifiques en matière de petits logements ? quel bilan tirer de la prime « petite typologie » mise en œuvre en 2016 ? quel niveau de revenus des ménages et quels produits de financement privilégier ? avec quelles modalités de financement ? quelle pyramide des âges ? ...);
 - **à la localisation de la demande de logement social** (quels besoins différenciés selon les territoires d'une même région ? sur les différents territoires de gestion ? quelle prise en compte dans l'exercice de programmation de la réalité de ces différences ? quelle articulation entre l'exercice de programmation LLS et le chantier plus vaste de territorialisation des besoins en logement ? quelle place pour la production de LLS en secteurs détendus ? quelle articulation entre étalement urbain et réponse aux besoins des populations à se loger ? en secteurs ruraux ou semi-ruraux ? dans les centres-bourgs et/ou centres anciens à requalifier ? comment prendre en compte les actions thématiques menées spécifiquement par la CDC ou le CGET sur les centres-bourgs de demain ? ...);
 - **aux impacts sur la production de logements à très bas loyers, des dispositions de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017**, qui ont introduit l'obligation d'attribuer 25 % des logements en dehors des QPV aux ménages les plus modestes : une analyse de la localisation du parc à très bas loyer et de la rotation des ménages à l'intérieur de ce parc doit ainsi être engagée afin d'anticiper les besoins en production de ce type de logements ainsi que les niveaux de loyers admissibles pour les ménages entrants ;
 - **aux évolutions socio-démographiques anticipées sur les différents territoires, complétées par une approche prospective des évolutions économiques et des projets d'aménagement.**

La définition des besoins d'agréments et de financement en matière de logement social doit en outre intégrer la **capacité à faire des bailleurs et leurs modalités de faire** (capacité de production à court ou moyen terme ? quel poids pour la VEFA, en fonction des territoires, et quelles conséquences sur la capacité à faire ? capacité de dépôt des dossiers de financement dans les délais impartis ? difficultés financières et/ou structurelles des organismes ? des collectivités ? des services de l'Etat ? quels points de blocages recensés sur le déroulement d'une année de gestion ? ...).

Elle doit aussi nécessairement prendre en compte la **spécificité de certains publics éligibles au parc social**, et qui selon les régions, posent des enjeux différents en matière d'objectifs et de besoins LLS, parfois même à l'échelle infra-régionale (quid des besoins et de l'offre disponible à destination des populations étudiantes ? âgées ou handicapées ? des publics prioritaires ? des sortants d'hébergement et nécessitant un accompagnement social renforcé -offre de résidences

³ La consolidation des données issues du SNE a pu permettre d'établir en 2015, et de façon partagée, notamment entre l'Etat et l'USH, le grand déséquilibre existant dans toutes les régions entre l'offre de logement social, s'agissant tant du parc disponible (stock) que de l'offre nouvelle financée (flux), et la demande en petits logements sociaux (T1 et T2), ce déséquilibre induisant une tension très significativement plus importante sur ces typologies qu'à l'échelle de la demande globale : le bonus accordé aux logements T1-T2 dans le cadre de l'exercice de programmation 2016 a pu permettre d'accroître significativement la part de la production de ces typologies.

sociales⁴, de PLAI adaptés⁵, ...- ? quels enjeux pour le territoire ? quels besoins en la matière ? en logements ordinaires ou en logements structures ? quelles modalités particulières de financement ? quid spécifiquement des besoins et de la réalité de la production en résidences seniors « ASV »⁶ ? quid des travaux nécessaires d'adaptation des logements au vieillissement ? quel volume et quel besoin financier ? ...).

La prise en compte de ces publics spécifiques et des structures ad hoc dans le cadre de la détermination des objectifs LLS en région, nécessite l'association aux dialogues de tous les acteurs concernés (porteurs de projets, gestionnaires, collectivités, partenaires du PDALHPD, co-financeurs, ARS...). Il est en particulier nécessaire de coordonner l'action des DRJSCS/DDCS(PP) et des DREAL/DDT(M), et plus généralement de tous les représentants locaux des partenaires du FNAP et des acteurs de la production, afin de prévoir un financement en investissement cohérent avec les objectifs de création et les besoins des territoires.

⁴ Ces structures ont vocation à accueillir des personnes éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant. Elles permettent l'accueil, en structure collective et sans limitation de durée, de personnes à faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend difficile à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire. La remontée des besoins en résidences sociales « ex-nihilo » sera de nature à permettre une coordination entre l'action du FNAP en matière de programmation LLS (programme 135), et notamment le plan d'action sur les pensions de familles, annoncé lors de la conférence nationale du handicap du 19 mai 2016, dont l'objectif est d'aboutir à la création de 1 500 places supplémentaires par an en pensions de famille (sur cinq ans) et qui devrait conduire à un renforcement des moyens budgétaires dédiés dans le cadre du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (cf. instruction du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueils).

⁵ Ces opérations sont destinées à des ménages fragiles rencontrant des difficultés non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, ainsi que d'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, d'un accompagnement, ou encore des configurations de logement spécifiques. Ces opérations ont donné lieu depuis 2013 à 4 appels à projets ayant conduit au financement de plus de 1 700 logements (loin de l'objectif de production de 3 000 logements annuels). Ce résultat ne reflète que partiellement la forte mobilisation et le grand intérêt qu'ont montré les partenaires locaux pour ce programme qui répond à un réel besoin des territoires, qu'il s'agit d'identifier/localiser au travers de l'enquête.

⁶ L'article 20 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement a prévu que la commission d'attribution peut désormais attribuer en priorité les logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. La réalisation de ce type de logements est conditionnée à une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'Etat dans le département, dont la nature et les conditions de délivrance ont été définies par décret n° 2017-760 du 3 mai 2017 et par arrêté du 5 mai 2017 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition, l'acquisition-amélioration et la réhabilitation d'immeubles en vue d'y aménager avec l'aide de l'Etat des logements ou des logements-foyers à usage locatif. S'agissant d'une disposition nouvelle, il importe d'évaluer les besoins des territoires de gestion.

Tels sont donc, sans exhaustivité, les grands thèmes qu'il reviendra à l'Etat d'aborder dans le cadre de la détermination régionale des objectifs LLS et de la préparation de la synthèse qualitative précitée.

LE PLANNING DE LA CONCERTATION INFRA-REGIONALE ET DE LA REMONTEE DES OBJECTIFS

Le souhait émis par les partenaires du FNAP est d'étendre au maximum la période du dialogue infra-régional préparatoire à la remontée des objectifs pour l'année N, sur 9 mois pendant l'année N-1. L'objectif est de laisser au niveau régional le temps d'organiser une consultation locale et de pouvoir valider avec les partenaires locaux la remontée régionale des besoins. Cette dernière sera ensuite soumise au FNAP dans son exercice de programmation nationale des objectifs et des enveloppes financières.

Le planning ci-dessous définit les grandes périodes de ce dialogue.

2ème trimestre, jusqu'en septembre de l'année N-1	Concertation locale organisée par les DREAL selon les modalités décrites ci-avant
fin juin de l'année N-1	Première remontée d'estimation des besoins en programmation LLS pour l'année N, selon le cadre ci-dessous, au moins agrégé au niveau régional, faute de déclinaison par territoire de gestion
fin septembre de l'année N-1	Remontée complète des données régionales à la DHUP, selon le cadre ci-dessous, agrégé au niveau régional, et décliné par territoire de gestion, basées sur une analyse quantitative et qualitative des besoins de programmation, sur les années N, N+1 et N+2, et assorties de la synthèse qualitative précitée
début décembre de l'année N-1	Validation de la programmation LLS pour l'année N, en CA du FNAP
mi-décembre de l'année N-1	Notification des objectifs et des enveloppes LLS pour l'année N aux préfets de région
janvier à mars de l'année N	Validation de la programmation LLS infra-régionale pour l'année N en CRHH

La remontée des informations issues du dialogue infra-régional ne vaudra pas programmation du LLS pour l'année suivante. La programmation nationale définitive n'en reprendra pas nécessairement in extenso la décomposition par catégorie de produits, natures et type de logements. Le tableau ci-après en particulier n'a vocation qu'à éclairer les travaux des groupes du travail du FNAP et les débats de son conseil d'administration, qui restera souverain, quant aux modalités de détermination des objectifs et des enveloppes allouées au LLS.

Ci-dessous le modèle de l'enquête à remplir fin septembre de l'année N-1 en vue de l'exercice de programmation LLS de l'année N⁷, à agréger régionalement, et à décliner par territoire de gestion.

OFFRE NOUVELLE												
Tableau à remplir sur 3 ans	Logements ordinaires					Logements structures				Total Offre nouvelle	Démolitions	Réhabilitations
	Total logements ordinaires	dont acquisition / amélioration	dont loi « ASV » (résidences seniors)	dont PLAI adaptés	dont PLAI issus de l'application de la loi « égalité- citoyenneté » (25 % des attributions hors QPV au quartile le plus pauvre)	Total logements structures	dont acquisition / amélioration	dont PLAI adaptés	dont résidences sociales créées ex-nihilo			
PLAI												
PLUS												
PLS												
TOTAL												

⁷ Le modèle proposé n'est pas fixe, la grille sera amenée à évoluer au cours des années de programmation en fonction des orientations prises par le CA du FNAP sur les modalités de financement du LLS.