

Démarche de lissage de la programmation du logement locatif social

Restitution des ateliers d'intelligence collective



Optimiser et sécuriser collectivement la production de logements sociaux

En 2019, en Auvergne-Rhône-Alpes les deux tiers des agréments pour le développement de l'offre nouvelle de logements locatifs sociaux ont été octroyés sur les 2 derniers mois de l'année. En 2020, dans un contexte certes très particulier, cette concentration s'est encore accrue, ainsi que les risques et contraintes correspondants.

La DREAL et l'association régionale HLM ont initié une démarche visant à mieux lisser la programmation des logements sociaux tout au long de l'année, avec pour finalités

- une plus grande visibilité pour les acteurs,
- l'optimisation des conditions d'instruction des dossiers
- la sécurisation des projets et l'amélioration de la production.

Une démarche d'intelligence collective

Cette démarche a débuté avec la conduite début 2021 de deux ateliers d'intelligence collective,

avec l'appui du lab @RCHIPEL¹ et du DRE'lab², les 21 janvier et 23 février. La méthode de réflexion-action a permis de créer une dynamique collective impliquant l'ensemble des acteurs concernés par le processus de programmation : gestionnaires des aides à la pierre (DDT et collectivités délégataires), bailleurs sociaux, collectivités, autres acteurs financeurs (Banque des Territoires, Action Logement), promotion immobilière, acteurs de la construction. Ces ateliers régionaux ont également associé l'administration centrale du ministère (DHUP) dans leurs phases de restitution.



Cette démarche s'inscrit aujourd'hui pleinement dans les chantiers prioritaires impulsés par la ministre Emmanuelle Wargon, et notamment les enjeux du pacte national pour la relance de la construction durable ainsi que ceux du protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux en 2021 et 2022.

Estelle Rondreux, directrice adjointe DREAL

1 - En Auvergne-Rhône-Alpes, le Lab @RCHIPEL est un laboratoire d'innovation publique porté par la préfecture de région. @RCHIPEL propose un espace collaboratif et ouvert aux agents et partenaires de l'Etat (structures publiques ou parapubliques, collectivités, opérateurs publics, associations, usagers, établissements d'enseignement,...) pour lancer ou reprendre des projets régionaux relatifs aux politiques publiques ou au fonctionnement de l'administration.

2 - Inauguré en septembre 2018, le DRE'lab est le laboratoire d'innovation publique de la DREAL Auvergne Rhône-Alpes.



Trois défis identifiés

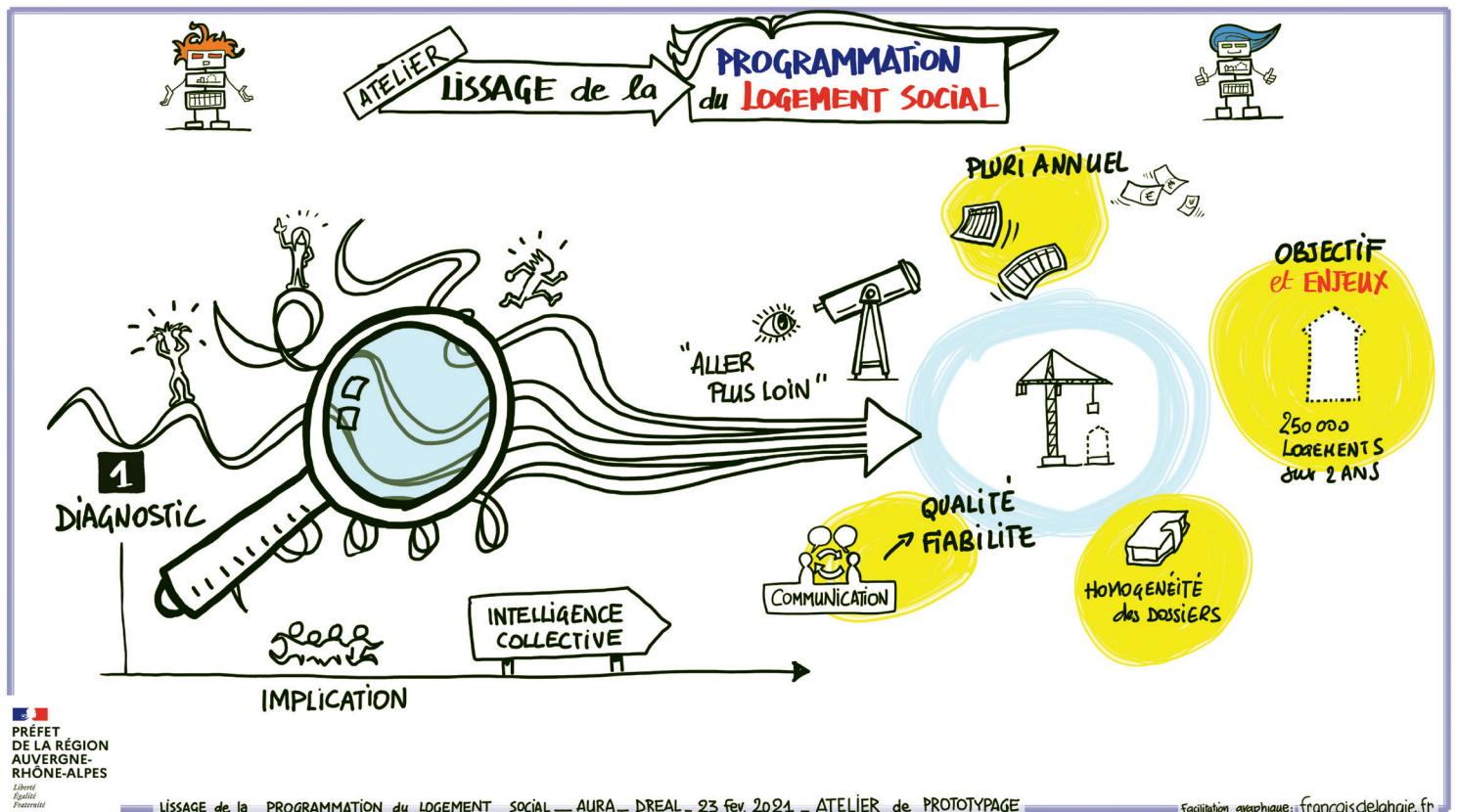
Les ateliers ont permis de partager un état des lieux, d'identifier les irritants et d'approfondir des pistes d'actions partagées, notamment en identifiant et travaillant sur trois enjeux ayant émergé des échanges :

- la **communication et l'échange** en continu entre les acteurs, dès l'amont, pour améliorer la qualité des dossiers et fiabiliser la programmation,
- la **pluriannualité de la programmation**,
- l'**homogénéisation des dépôts** de dossiers et des pratiques d'instruction dans les territoires.

« Ce qu'on tire comme leçon de ce travail collectif, c'est que la responsabilité de la production du logement social ne repose pas sur un seul acteur, elle est bien collective et doit être partagée. Les améliorations sont forcément plurielles et elles réinterrogent les stratégies et les modes de travail de chaque institution, les échéances, le travail en bilatéral ou en collectif.

« Nous devons tous être les ambassadeurs de ces changements dans une approche durable et indispensable pour produire du logement abordable partout où les ménages en ont besoin. »

Aïcha Mouhaddab, directrice AURA HLM



DÉFI 1 :

Comment améliorer la communication et le dialogue amont entre les acteurs pour améliorer la qualité des dossiers et fiabiliser la programmation ?

Les échanges ont porté sur les enjeux de communication et dialogue amont autour du projet d'opération (le « berceau » d'une opération) et plus globalement, sur les enjeux d'une vision partagée des besoins des territoires entre les acteurs de terrain.

UNE LOGIQUE D'ANTICIPATION

Les participants à l'atelier ont insisté sur la nécessité de mettre autour de la table, le plus tôt possible, tous les acteurs concernés par la programmation du logement social. Ce dialogue en amont doit contribuer à conduire un travail collectif d'identification des besoins en logements sociaux et des projets potentiels y répondant.

UN DIALOGUE EN CONTINU

Les parties prenantes de la production sont les bailleurs, les collectivités, les financeurs, les gestionnaires des aides à la pierre. Un dialogue en continu, une mise en réseau de ces acteurs et une gouvernance structurée facilite l'émergence des projets et sécurise en amont leur réalisation.

DIFFÉRENTES TEMPORALITÉS À ARTICULER

Le processus de programmation marqué par différentes temporalités (identification et

mobilisation du foncier, identification des besoins, identification des projets, validation politique des opérations, validation technique des opérations, etc.) est particulièrement complexe. Les participants de l'atelier ont ainsi insisté sur le fait que cette gouvernance devait s'inscrire dans ces différentes temporalités mais également dans une approche de coordination et de suivi rapproché des projets de manière à améliorer leur qualité, faciliter leur montage et par voie de conséquence leur instruction. L'enjeu est en effet de fluidifier les process pour favoriser et accélérer l'aboutissement des projets.

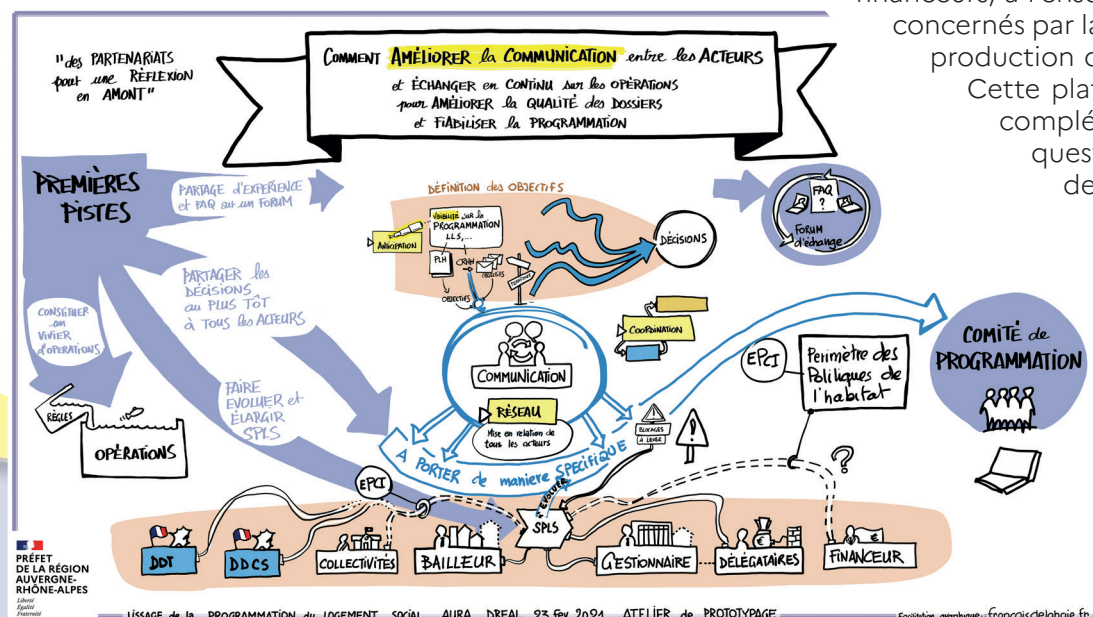
DES OUTILS FACILITANT LE PARTAGE D'INFORMATION

Les participants ont aussi évoqué la nécessité de prendre en compte les enjeux de communication dans le nouveau système d'information qui sera mis en place suite à la refonte de l'outil de programmation et d'instruction SPLS-Galion, outil dédié aujourd'hui uniquement aux bailleurs et aux gestionnaires des aides à la pierre.

Parce qu'il y a un enjeu à fluidifier et à partager l'information et les bonnes pratiques, les participants ont préconisé la mise en place d'un outil commun qui offre plus de visibilité sur la programmation et son avancement. Cette plateforme d'échanges serait, au-delà des gestionnaires et des bailleurs, également accessible aux collectivités, aux financeurs, à l'ensemble des partenaires

concernés par la programmation et la production de logements sociaux.

Cette plateforme pourrait être complétée par une foire aux questions avec l'objectif de favoriser des échanges de bonnes pratiques, des retours d'expériences, mais aussi contribuer au processus d'acculturation sur la programmation, en particulier des nouveaux acteurs et des nouveaux élus, etc.



UNE COMMUNICATION À PLUSIEURS ÉCHELLES

Outre le développement d'outils partagés, pour une information plus fluide et efficace, les participants de l'atelier ont également pointé l'importance de développer une communication à trois niveaux :

- tout d'abord, le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) **pour porter à la connaissance des différents territoires** de gestion les objectifs de programmation qu'il a validés et fixés pour l'année ;
- le niveau régional avec la DREAL et l'AR HLM pour construire et **conduire de manière collaborative une communication** en direction des EPCI,

des financeurs et des maîtres d'ouvrage, sur les décisions du CRHH ou sur d'autres sujets en lien avec les enjeux de production et de programmation du logement locatif social ;

- le niveau local en s'appuyant sur les comités locaux de programmation qui existent sur certains territoires de gestion et qui sont de véritables lieux d'échanges et de sensibilisation. **Ces comités pourraient se réunir dès lors que les objectifs de la programmation ont été validés** par le CRHH afin de travailler sur leur mise en œuvre. Ces comités pourraient être convoqués à tous moments de l'année pour partager la progression de la programmation, préparer la programmation de l'année suivante, construire un vivier d'opérations...

axes de travail
issus du défi 1 :

- communication – gouvernance et coordination amont
 - articulation programmation / PLH
- identification partagée des besoins en logements sociaux
- sensibilisation sur la production de logements sociaux en direction des élus
- association des communes, travail en amont sur les permis de construire
 - lien avec les outils de programmation (dont futur SIAP)



DÉFI 2 :

Comment mettre en place une programmation pluriannuelle par et pour les bailleurs et les gestionnaires ?

La pluriannualité de la programmation a été identifiée comme un axe majeur d'amélioration, permettant de :

- définir des engagements pluriannuels fixant des objectifs et des moyens entre les partenaires, plutôt que de suivre une programmation annuelle ;
- définir des modalités d'aides pour plusieurs années ;
- disposer d'une programmation des bailleurs avec un degré de faisabilité, garantissant une meilleure qualité de la programmation et donc de la production, grâce en particulier à un vivier plus large.

Les limites d'une programmation annuelle ont été soulignées, avec le couperet de la clôture budgétaire et la pression des objectifs quantitatifs en fin d'année, qui fragilisent les conditions d'instructions et ont parfois des effets contre-productifs sur la programmation. La concentration des dépôts de dossiers en fin d'année est à l'origine de la démarche « lissage de la programmation », avec le souci d'une sécurisation des dossiers et des projets, et l'enjeu d'une meilleure visibilité, d'une capacité d'anticipation augmentée pour tous.

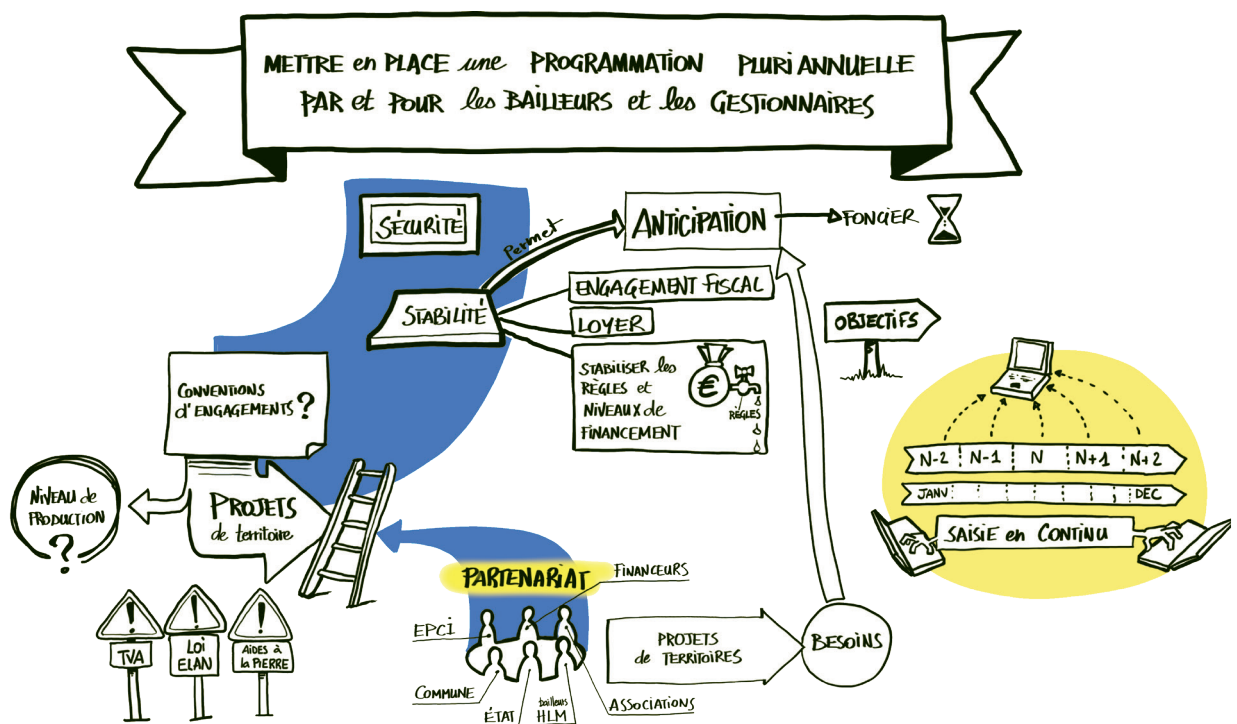
APPORTER STABILITÉ ET VISIBILITÉ POUR SÉCURISER PROJETS ET ACTEURS

La mise en place d'une programmation pluriannuelle a vocation à sécuriser la programmation, en apportant stabilité et visibilité sur les conditions de financement des différents financeurs, non seulement concernant les montants, mais aussi les règles, les priorités, le niveau et les caractéristiques des objectifs...

Ont ainsi été évoquées les dispositions législatives, l'évolution des normes, les évolutions de la TVA, les conditions d'emprunts, les crédits du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) et le maintien des conditions de subvention, illustrées par le niveau du montant moyen de subvention.

La possibilité de principes de financement pluriannuels « glissants » a été abordée, afin de limiter les effets de seuils des fins de périodes.

L'intitulé du défi « pour et par » les bailleurs correspond à la volonté de répondre à ces enjeux de sécurisation tout en mettant en place les conditions de mise en œuvre avec une vision pluriannuelle d'un vivier de projets et d'opérations. Les pistes d'action ne seront pas toutes immédiatement mobilisables (certaines relevant du niveau réglementaire ou du niveau national), mais il importait de clarifier les besoins des acteurs et les effets attendus.



UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AU SERVICE D'UN PROJET DE TERRITOIRE

Le lien entre une programmation pluriannuelle et les projets de territoire a très vite été mis en avant. La pluriannualité doit être au service d'un projet de développement, qui donne du sens à la programmation, l'ensemble des acteurs pouvant se rassembler autour d'objectifs partagés, en lien avec les besoins en logements sociaux des territoires et les ambitions des Programme local de l'habitat (PLH) et Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUIH). Elle doit ainsi favoriser des programmations à plus long terme, basées sur des orientations partagées.

DES PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT ENTRE ACTEURS

La forme de la concrétisation d'une programmation pluriannuelle s'est posée avec la nécessité de formaliser des engagements : la possibilité de mettre en place des contrats territoriaux a été évoquée mais les échanges ont privilégié des modalités souples, sans nécessité de créer de nouveaux outils. Au-delà d'un formalisme à définir entre partenaires locaux, il s'agit de pouvoir intégrer des - nouveaux - principes de fonctionnement entre acteurs, et d'anticiper les discussions permettant de déterminer des objectifs et des moyens entre les partenaires et des modalités d'aides stables sur plusieurs années. La formule de convention d'engagements a également été abordée, certains territoires la pratiquant déjà.

La pluriannualité doit aller de pair avec une plus grande fluidité, dans les relations, les modes de pilotage et de travail, les outils des acteurs :

- mettre en place des revues partenariales des projets ;
- articuler les nombreux calendriers ;
- améliorer la coordination des différents financements.

DIFFÉRENTES ÉCHELLES D'EXERCICE DE LA PLURIANNUALITÉ

Différents niveaux s'articulent sur la question de la pluriannualité :

- le niveau du territoire, la bonne échelle étant celle de établissement public de coopération intercommunale (EPCI) en s'appuyant sur les outils que constituent les PLH ;
- le niveau régional, qui organise et donne le cadre ;
- le niveau national avec la nécessité d'engagements financiers et fiscaux.

S'APPUYER SUR DES POLITIQUES FONCIÈRES

La question de la disponibilité et de la maîtrise foncière a été abordée, une politique foncière nécessitant d'anticiper sur plusieurs années : le foncier se prépare, s'anticipe, se préserve. Ce sujet est à remettre au cœur des discussions, notamment dans le cadre du volet foncier des PLH.

axes de travail
issus du défi 2 :

- pluriannualité – principe de fonctionnement et d'engagements des acteurs dans la durée
 - articulation programmation / PLH
 - identification partagée des besoins en logements sociaux
 - mobilisation du foncier pour des projets de logements sociaux
- sobriété foncière : acquisition-amélioration et intervention des bailleurs sociaux en centres-villes / centres bourgs



DÉFI 3 :

Comment homogénéiser le dépôt des dossiers et les pratiques d'instruction dans les territoires ?

L'IDENTIFICATION DES DIFFICULTÉS

Les ateliers ont permis d'identifier certains « irritants » : d'une part, les bailleurs n'ont pas tous les mêmes pratiques et le même niveau d'avancement sur les dossiers de demande d'agrément déposés, d'autre part, même si l'instruction repose sur un cadre réglementaire identique, les exigences et pratiques des gestionnaires peuvent varier d'un territoire à l'autre ce qui, si cela peut être justifié par des contextes et enjeux locaux, constitue souvent une contrainte supplémentaire pour les bailleurs interdépartementaux.

PARTAGER UN LANGAGE COMMUN

L'objectif de ce défi était de trouver un « langage commun » entre bailleurs et gestionnaires et ainsi :

- d'améliorer la qualité des dossiers entrants,
- de travailler sur les points essentiels de l'instruction des dossiers (qualité des projets et service rendu aux futurs locataires),
- d'aligner la procédure d'agrément sur les contraintes de ces projets,
- de pouvoir s'assurer de la maturité d'une opération sans vouloir « faire du chiffre » à tout prix,
- d'harmoniser et de simplifier les pratiques entre départements.

Ce défi s'inscrit dans le contexte refonte du système d'information des aides à la pierre qui sera déployé en 2023. Ce défi a permis de se concentrer sur les leviers mobilisables au niveau local en s'appuyant notamment sur le [document-cadre SPLS](#).

LES PROPOSITIONS

Les propositions issues de l'atelier sont les suivantes :

- Tendre vers l'harmonisation des pratiques en réalisant une fiche de bonnes pratiques régionales ;
- Mettre en place une plateforme accessible aux bailleurs pour les appuyer dans la réalisation de leurs dossiers de demande d'agrément, en précisant les attendus pour chaque type de pièces et si possible sur des modèles de pièces téléchargeables par les bailleurs.

Il importe que cet outil soit déployé rapidement pour être opérationnel pour l'année de gestion 2021 et soit adaptable.

La démarche d'homogénéisation des pratiques menée par la région sera remontée au niveau national pour alimenter les travaux concernant le futur outil d'instruction.

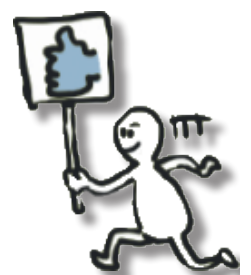
UNE RÉFLEXION GLOBALE SUR LES CONDITIONS DE PRODUCTION DU LOGEMENT SOCIAL

De premiers axes de travail ont pu être identifiés concernant ces trois enjeux :

- mise en place, partage et extension de pratiques performantes en termes de communication et de gouvernance,
- expérimentations locales pour la pluriannualité,
- travaux avec les services instructeurs pour capitaliser les bonnes pratiques et homogénéiser l'instruction des dossiers.

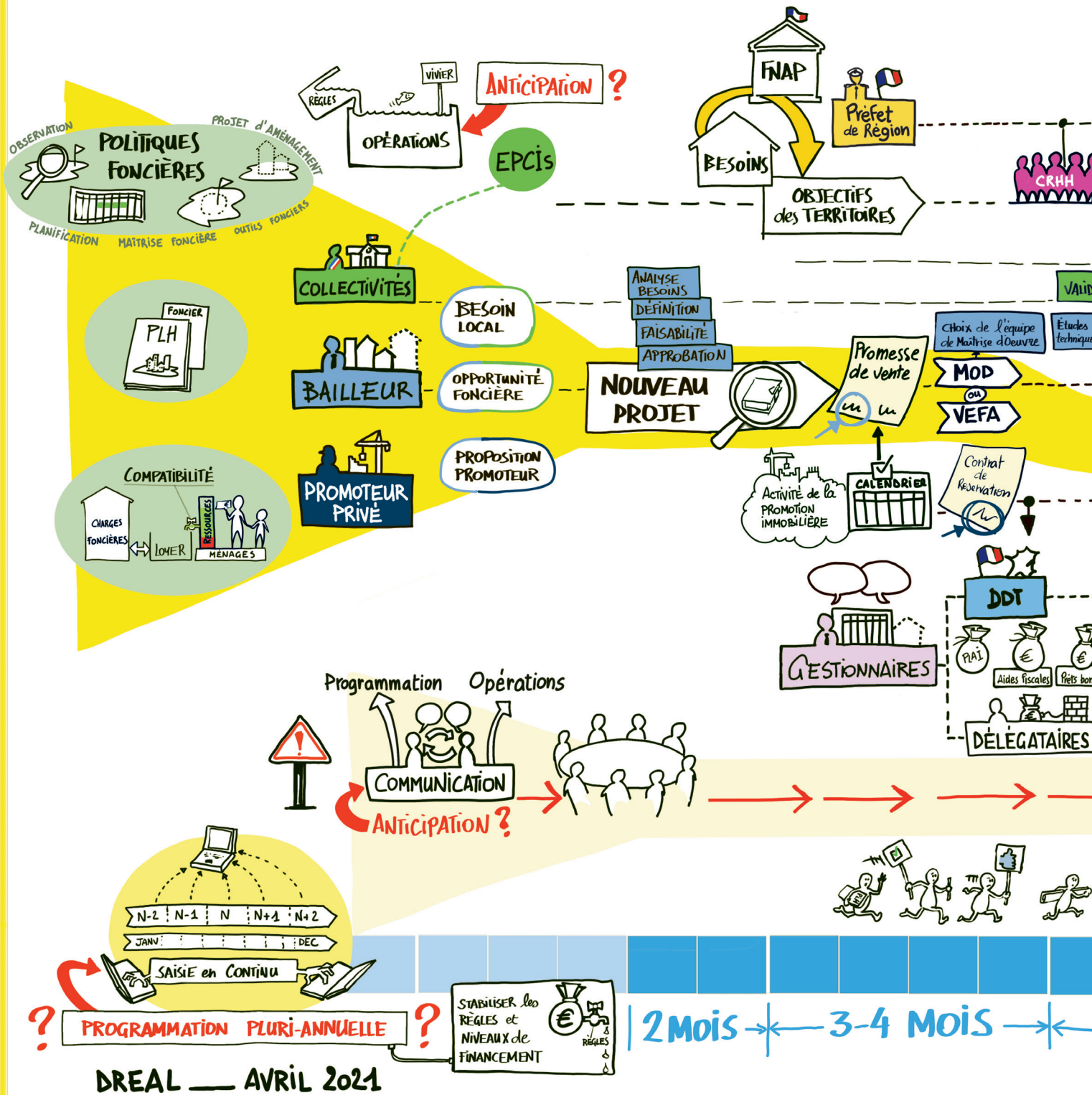
axes de travail issus du défi 3 :

- homogénéisation des pratiques d'instruction et de dépôts des dossiers par les bailleurs
- lien avec les outils de programmation (dont futur SIAP)



Cette réflexion collective a dépassé l'exercice de programmation du logement social et d'instruction stricto sensu, élargissant l'approche aux conditions d'émergence des projets et de production des logements, dès l'amont. Les ateliers ont permis de mettre

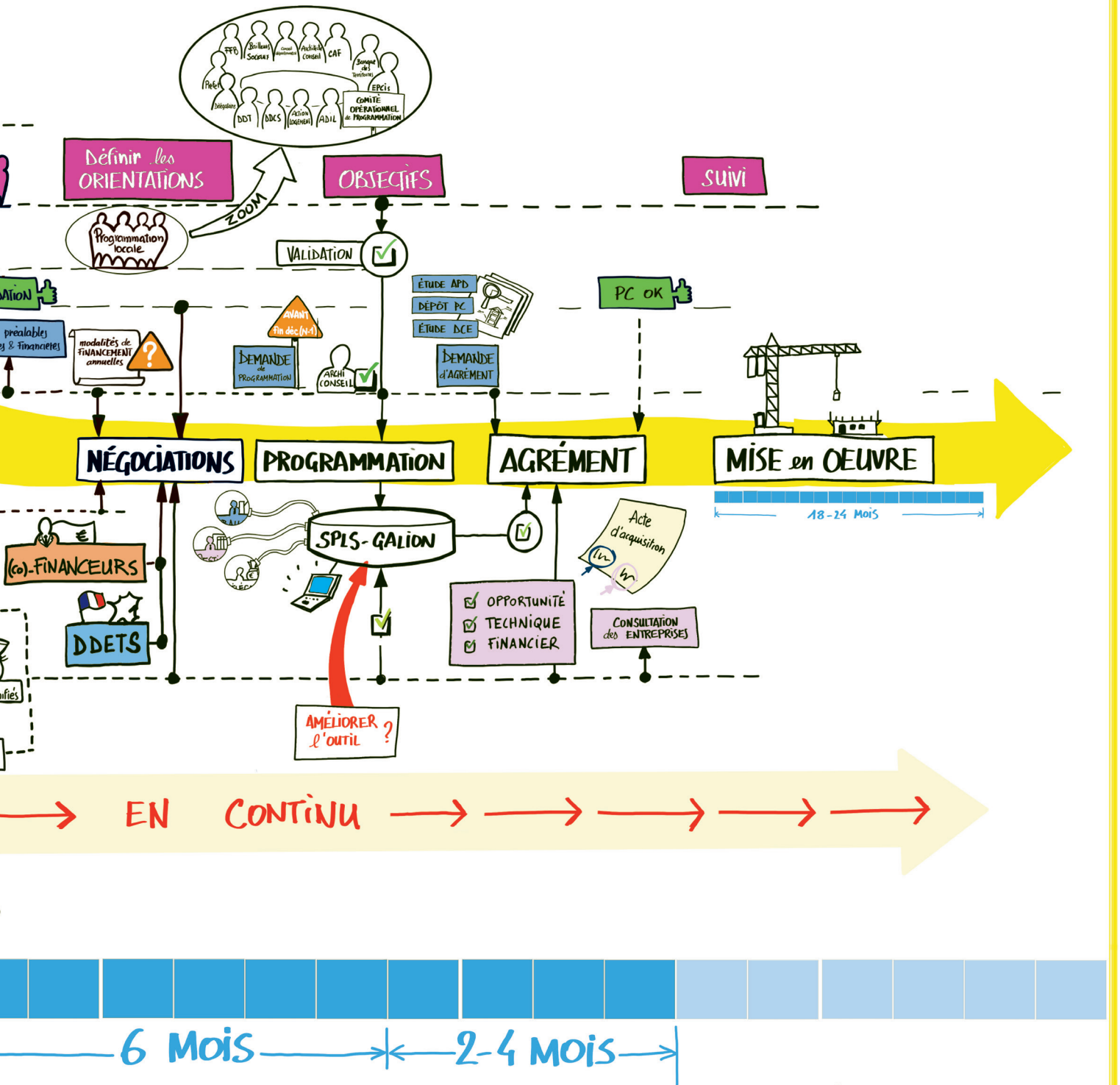
LISSAGE PROGRAMMA



DREAL — AVRIL 2021

en avant la complexité du processus de programmation, des enjeux de coordination et d'articulation des acteurs, des modes et des échelles de pilotage, et l'importance des étapes amont.

PROGRAMMATION du LOGEMENT SOCIAL



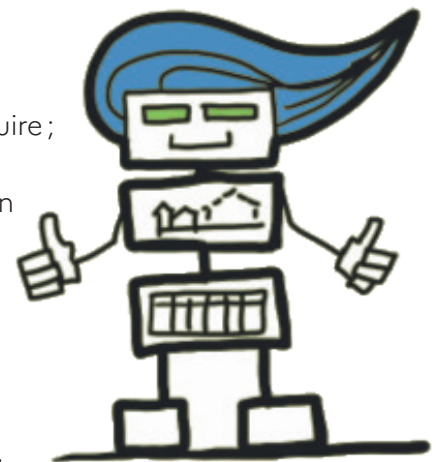
visuel par Francoisdelahaie.fr

LES SUITES

Les ateliers constituent une première étape. Les pistes qui en sont issues, alimenteront les travaux sur la production de logements sociaux et se poursuivront dans le cadre du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement, pour créer un environnement structurellement favorable à l'émergence des opérations.

Une restitution des ateliers a ainsi été organisée auprès des membres du bureau du CRHH le 18 mai 2021. Elle a permis de valider le principe d'une contribution collective du CRHH ainsi que la poursuite des travaux, avec l'identification des sujets de travail suivants, ayant émergé des échanges lors des ateliers et lors de cette réunion de restitution :

- mobilisation du foncier pour des projets de logements sociaux ;
- pluriannualité – principes de fonctionnement et d'engagements des acteurs dans la durée ;
- articulation programmation / PLH ;
- sobriété foncière : acquisition-amélioration et intervention des bailleurs sociaux en centres-villes / centres bourgs ;
- homogénéisation des pratiques d'instruction et de dépôts des dossiers par les bailleurs ;
- identification partagée des besoins en logements sociaux ;
- association des communes, travail en amont sur les permis de construire ;
- sensibilisation sur la production de logements sociaux en direction des élus ;
- communication – gouvernance et coordination amont ;
- lien avec les outils de programmation (dont futur SIAP).



Les axes prioritaires retenus par les membres du bureau du CRHH sont :

- la pluriannualité,
- la mobilisation du foncier pour des projets de logements sociaux,
- l'articulation entre la programmation et les PLH,
- la sobriété foncière.

La DREAL et l'AURA HLM remercient les participants aux ateliers, les membres du bureau du CRHH, le lab @RCHIPEL et le DRE'lab, les prestataires qui ont accompagné la démarche : Joris Chambat et François Delahaie.





**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Directeur de la publication : DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Pilotage, coordination : service HCVD

Illustrations : François Delahaie

Mise en page juin 2021

Ce document est téléchargeable sur :

www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr

Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes
69453 Lyon cedex 06 - Tél. 04 26 28 60 00
www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr