

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

Ministère de l'écologie, du  
développement durable,  
des transports et du logement

---

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

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et  
des paysages  
Sous-direction des politiques de l'habitat  
Bureau des politiques locales de l'habitat,  
de la programmation et du renouvellement  
urbain

**NOR DEVL1105756C**

**Circulaire du 24 mars 2011**

**relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence des aides à la pierre**

**La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,  
Le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des  
transports et du logement, chargé du logement**

**à**

**Pour exécution**

Madame et Messieurs les Préfets de régions  
Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)  
Direction régionale et interdépartementale de l'habitat et du logement d'Ile de France (DRIHL)  
Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement  
Mesdames et Messieurs les Préfets de départements

**Pour information :**

Secrétariat général (SPES-DAJ)

Catégorie : <ul style="list-style-type: none"> <li>- directive adressée par le ministre aux services</li> <li>- interprétation à retenir</li> <li>- mesure d'organisation des services retenue par le ministre</li> </ul>		Domaine : logement	
Mots clés liste fermée <Logement_Construction_Urbanisme/>		Mots clés libres « Délégation de compétence, aides à la pierre, programme local de l'habitat »	
Textes de référence : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Articles L. 301-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation, principalement L301-5-1 et L301-5-2</li> <li>- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions, article 28 ;</li> </ul>			
Circulaire(s) modifiée(s) : Circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement. Circulaire n° 2005-48 UC/DUH du 29 juillet 2005 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement. Circulaire n° 2007-07 UC/IUH du 22 janvier 2007 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.			
Date de mise en application : dès sa publication			
Pièce(s) annexe(s) : 2 <ul style="list-style-type: none"> <li>– convention-type de délégation de compétences des aides à la pierre pour 6 ans conclue par un établissement public de coopération intercommunale</li> <li>– convention-type de délégation de compétences des aides à la pierre pour 6 ans conclue par un département</li> </ul>			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site circulaires.gouv.fr	<input type="checkbox"/> Non publiée

La présente circulaire a pour objet de rappeler la réglementation relative à l'exercice des délégations de compétences des aides à la pierre et de diffuser les instructions nécessaires à la conclusion des conventions inhérentes. Elle actualise et complète les circulaires n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004, n° 2005-48 UC/DUH du 29 juillet 2005 et n° 2007-07 UC/IUH du 22 janvier 2007. Les conventions type annexées à la présente circulaire annulent et remplacent les conventions type correspondantes qui figuraient en annexe de la circulaire n° 2007-07 UC/IUH du 22 janvier 2007.

La compétence de décision de l'attribution des aides à la pierre peut être déléguée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements sur leur demande depuis la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. En 2010, 78 établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat et 28 départements sont délégataires. Six ans après la signature des premières conventions de délégation de compétence, vos services travaillent sur les évaluations des délégations de compétence, à mi-parcours ou à échéance. En effet, plus du tiers des conventions en cours doivent être évaluées et devraient être renouvelées dans les deux années à venir. Les enseignements tirés de la première génération des conventions ainsi que les

évolutions réglementaires et financières ont rendu nécessaire l'évolution des modèles des conventions types. Ces nouvelles conventions types, qui ont reçu l'approbation du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, sont jointes à la présente circulaire.

## **I - Evolution et rappel du contexte dans lequel s'exerce la délégation de compétence**

### **1. La traduction des politiques nationales et locales de l'habitat dans la délégation de compétence**

Pour les délégataires, la délégation de compétence est un levier important de mise en œuvre de leur politique locale de l'habitat. L'exercice de la délégation répond à une double exigence puisque la convention doit décliner au niveau local les objectifs gouvernementaux tout en tenant compte des spécificités des territoires concernés.

En effet, la délégation de compétence constitue un outil de mise en cohérence des documents définissant les orientations en matière d'habitat à l'échelle du territoire. Les documents de planification (ScoT, PLU,...), de programmation (PLH) ou d'orientations (PDH) fixent le cadre de la territorialisation de la politique du logement. **La convention doit donc traduire le consensus entre l'Etat et le délégataire en matière d'objectifs et de moyens délégués mais également l'implication du délégataire** que ce soit dans l'exposé des objectifs du PLH ou le cas échéant du PDH, ou bien dans la partie consacrée aux interventions propres du délégataire.

En cohérence avec la durée du PDH et du PLH désormais fixée à six ans, les conventions sont signées pour cette même durée en déterminant les objectifs et les moyens nécessaires à la déclinaison de la politique de logement sur le territoire de délégation. Toutefois, si la convention constitue le cadre général de l'action du délégataire pour une période pluriannuelle, ce cadre est amené d'une part à être précisé annuellement via la signature des avenants et la fixation annuelle des objectifs et des droits d'engagement et d'autre part à évoluer via l'évaluation intervenant à mi-parcours de la convention pouvant conduire à un recalage des objectifs et des moyens.

### **2. La consolidation des pouvoirs du préfet**

Les pouvoirs du préfet ont été confortés par l'article 28 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. **Il vous appartient de tenir compte des délégations existantes pour juger de l'opportunité quant à la conclusion, le renouvellement ou la dénonciation d'une convention de délégation de compétence. A ce titre, nous vous rappelons la nécessité de motiver vos décisions et en particulier en cas de refus.** Vous vous appuierez notamment sur l'évaluation finale pour motiver votre décision de renouveler ou non une convention. Concernant les établissements publics de coopération intercommunale, vous pourrez en outre tenir compte de la prise en compte de vos demandes de modifications du projet de PLH, en cas de première demande ou de renouvellement d'une délégation, mais aussi des résultats du bilan d'exécution à mi-parcours du PLH pour dénoncer une convention en cours conformément à l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation.

### **3. La déclinaison et la mise en œuvre des programmes nationaux dans la délégation de compétence**

Les aides à la pierre de l'Etat et de l'Anah, qu'elles soient déléguées ou non, ne doivent pas

être mobilisées sur les opérations du programme national de rénovation urbaine (PNRU)<sup>1</sup>. Ayant constaté que ces prescriptions n'étaient pas toujours respectées, nous vous rappelons **qu'il appartient à vos services de veiller à la bonne application de la réglementation sur les territoires en délégation.**

S'agissant du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), il est cofinancé par l'Etat, l'Anah et l'ANRU afin de traiter les quartiers anciens concentrant les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles. Au même titre que pour le PNRU, **les aides accordées par l'ANRU ne sont pas incluses dans la délégation de compétence.** En revanche, dès lors que les projets de requalification concernent des territoires sous délégation de compétence, **les aides de l'Etat et de l'Anah sont déléguées.** A cet effet, **vous veillerez à ce que ces aides de droit commun soient mobilisées en faveur des projets de requalification en tenant compte de leur état d'avancement.**

Cependant, il importe que le délégataire et l'Etat disposent d'une vision globale sur les opérations concourant au développement ou à l'amélioration de l'habitat sur les territoires couverts par une délégation de compétence. Dans cette optique, les annexes 2 et 7 à la convention permettent de rappeler les opérations inscrites dans le PNRU et le PNRQAD.

Enfin, dans le cadre de l'article 8 de la loi n°2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificatives pour 2010 relative au programme d'investissement d'avenir, l'Etat a chargé l'Anah de mettre en œuvre le programme d'aides à la rénovation thermique des logements (programme « Habiter mieux »). Sur la période 2010-2017, le FART va consacrer 500 M€ à la rénovation thermique de logements privés énergivores des propriétaires occupants aux ressources modestes ou très modestes. Conformément à l'arrêté du Premier ministre du 6 septembre 2010 relatif au règlement des aides du FART, dès lors qu'un contrat local d'engagement contre la précarité énergétique (CLE) est conclu, les délégataires de compétence en sont signataires et ont autorité pour attribuer les aides du FART. A cet effet, vous serez attentifs à la bonne articulation entre la convention de délégation de compétences et le contrat local d'engagement notamment en vous assurant que les objectifs et les moyens financiers et/ou techniques mobilisés par les délégataires pour la mise en œuvre des CLE soient mentionnés dans la convention et ses avenants.

#### 4. La non fongibilité entre les crédits de l'Anah et ceux du programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » (DAOL)

Depuis 2009, Action logement finance l'Anah au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ; les aides à la pierre pour le parc public et le parc privé disposent de budgets distincts.

En conséquence, la fongibilité entre les crédits d'intervention du parc public et du parc privé prévue par la circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement n'est plus possible depuis 2009. **A cet effet, vous serez vigilants à ce qu'aucune référence à cette fongibilité n'apparaisse dans la convention et les avenants à venir.**

---

<sup>1</sup> A l'exception des opérations prévues par la circulaire n°2006-13 UHC/IUH1 du 1er mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2006, telles que la réalisation de logements étudiants, d'établissements d'accueil pour personnes âgées ou handicapées, les opérations concernant les centres d'hébergement d'urgence (démolition, humanisation et réhabilitation) ou les opérations de construction de résidences sociales liées au desserrement ou à la démolition de foyers de travailleurs migrants.

## II - Le contenu des conventions : nouvelles dispositions

Les évolutions contextuelles et les premiers enseignements ont conduit à modifier principalement la convention sur cinq points.

### 1. Des objectifs et actions mieux explicités

Afin de conserver la pertinence du cadre d'intervention pluriannuel, la convention de délégation prévoit une dimension indicative et prévisionnelle des objectifs à six ans.

Les objectifs et leur hiérarchisation, que cela soit sur le parc public ou sur le parc privé, ont été actualisés pour tenir compte des évolutions des politiques publiques sectorielles dans le domaine du logement et de l'hébergement (par exemple le taux d'acquisition-amélioration sur le parc public, les nouveaux objectifs de l'Anah...).

Par ailleurs, pour préciser les interventions propres du délégataire, il est ajouté, dans la partie correspondante II-4, une description des actions du délégataire en faveur de l'offre de logements. Cette partie peut faire référence aux actions du délégataire sans intervention de l'Etat, comme la réhabilitation. Les actions mises en œuvre dans le domaine foncier et du développement durable sont également évoquées. Ces précisions donnent au délégataire la possibilité d'identifier clairement ses actions.

### 2. La communication sur les aides de l'Etat

En plus de l'enveloppe prévisionnelle de droits à engagement allouée par l'Etat et l'Anah au délégataire et figurant aux articles II-1 et II-2, la nouvelle convention doit indiquer les autres aides de l'Etat, à savoir la TVA à taux réduit, l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et les aides de circuit. Un tableau en annexe fait apparaître la part de ces aides.

Par ailleurs, un nouvel item est intégré dans la dernière partie de la convention, le titre VI intitulé « Suivi, évaluation et observation ». Il insiste sur l'obligation de rendre publique l'intégralité de la part financière de l'Etat dans chaque opération.

A cet effet, un module de calcul disponible dans le système d'information Sisal permet d'évaluer le montant des aides indirectes sur la base de références nationales.

### 3. Le renforcement du dialogue entre l'Etat délégant et le délégataire par un suivi et un rendu-compte accentué

Cet objectif est présent tout au long du document, mais quatre points particuliers doivent être soulignés :

- La mise à disposition des droits à engagement en début d'année est facilitée puisque dès la deuxième année, il est possible de verser une avance maximale d'AE de 25% des droits engagés l'année précédente pour le parc public et de 30% pour le parc privé.
- Pour le parc public, les conventions précédentes étaient basées sur un système de mise à disposition automatique des droits à engagement : 80% du montant des droits à engagement alloués pour l'année au plus tard en février et le solde délégué au plus tard le 30 septembre. Dorénavant, le taux de 80% versé à la signature de l'avenant passe à 60% et la mise à disposition du solde n'est plus systématique puisqu'elle dépend des réalisations effectives du délégataire et de ses perspectives à fin d'année. Il s'agit d'adapter le montant des crédits mis à disposition du délégataire aux besoins de financement constatés annuellement et de s'assurer de leur consommation. A cet effet, le délégataire devra fournir, au 15 septembre, une note permettant de procéder aux ajustements nécessaires. Cette note donnant lieu à discussion, conduira à la conclusion

systematique de l'avenant de fin de gestion. Vous vous attacherez à ce que ce bilan soit fourni au 15 septembre et à ce qu'un réel dialogue s'instaure entre les différents acteurs pour procéder à la conclusion de l'avenant de fin de gestion dans les meilleures conditions.

- la convention-type comprend un volet I-2-3 intitulé « Répartition géographique et calendrier des interventions » auquel quelques aménagements ont été apportés. L'échéancier, en annexe 1, comprend un tableau de bord reprenant la déclinaison prévisionnelle des objectifs et des droits à engagement par année. Ce dernier devra être complété chaque année par l'état des réalisations en vue d'accompagner le bilan préalable à l'avenant annuel. Par ailleurs, l'échéancier adopte une répartition par commune et comporte une typologie des logements financés, notamment le type de financement et le statut du logement (locatif, accession à la propriété).
- le compte-rendu d'utilisation des crédits de paiement (II-6) est renforcé pour les délégataires dont le montant de droits à engagement annuel est supérieur à 5 M€ avec la production d'un compte-rendu au premier semestre.

#### 4. L'identification des différents types d'avenants

Le titre III de la convention est consacré à la définition des différents avenants que le délégataire et l'Etat peut être amené à conclure en cours de convention. Ces avenants peuvent être de 4 types :

- l'avenant annuel, signé en début d'année, détermine les objectifs et financements prévisionnels de l'année. Il est évidemment souhaitable que cet avenant soit signé le plus tôt possible afin de ne pas pénaliser le démarrage de la gestion et entraîner un retard dans la réalisation des opérations ;
- l'avenant de fin de gestion est maintenant systématique. Signé en fin d'année, il arrête définitivement les droits à engagement de l'année en cours ainsi que les objectifs quantitatifs ;
- l'avenant consécutif à une évolution de la politique du logement (à titre d'exemple au cours de ces 5 années, les délégataires ont été sollicités pour mettre en œuvre les objectifs fixés par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ou par le plan de relance de l'économie) ;
- et l'avenant visant à modifier une disposition de la convention à la demande de l'une ou de l'autre des parties.

#### 5. La prise en compte de l'évaluation

Actuellement, une vingtaine d'évaluations finales ou à mi-parcours ont été recensées. Vous veillerez à rappeler à vos services l'obligation d'évaluation qui figure dans les conventions. Il importe que le pilotage des évaluations se fasse dans un esprit de concertation avec les délégataires afin de pouvoir aboutir à une analyse partagée de qualité. Afin d'accompagner vos services et les délégataires dans cette démarche, il est prévu qu'un guide méthodologique leur soit transmis en septembre 2011.

Par ailleurs, pour plus de lisibilité, le modèle de convention fait référence à trois types d'évaluation.

- L'évaluation à mi-parcours : son objectif principal est de dégager des enseignements afin que les trois dernières années puissent bénéficier d'une mise en œuvre optimale et, le cas échéant, conduire à une redéfinition des objectifs.

- L'évaluation finale : démarrée dans les derniers mois de la convention finissante, elle devra plutôt être axée sur des aspects qualitatifs des résultats obtenus (évolution de la demande de logements sociaux, du nombre de logements indignes ou très dégradés etc.) et les actions permettant la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat (articulation entre documents d'urbanisme et politique du logement, action foncière, etc.). Par ailleurs, ces deux évaluations devront tenir compte du PLH quand elles concernent la délégation à un EPCI.
- Le bilan financier et comptable : élaboré une fois la convention terminée, il s'attachera aux éléments quantitatifs et à l'atteinte des objectifs par rapport à ceux prévus initialement dans la convention, réajustés dans les différents avenants. Il permettra également d'établir un contrôle budgétaire et comptable sur la consommation des crédits qui auront été délégués tant en AE qu'en CP (permettant le cas échéant, une modification des restes à payer dans la comptabilité de l'Etat).

### **III - Précisions et points de vigilance**

#### 1. La signature de l'avenant de fin de gestion

Dès lors que le contexte le permet, il est recommandé que l'organe délibérant du délégataire autorise son président à signer l'avenant de fin de gestion sans passage devant le conseil communautaire ou départemental. Cette précaution facilite, pour le délégataire, le respect du calendrier de fin de gestion et la prise d'engagements auprès des opérateurs sur l'enveloppe notifiée en fin d'année.

#### 2. La signature des décisions de subvention par le délégataire

La convention de délégation de compétence engage l'Etat et la collectivité délégataire pour 6 ans et donne au délégataire la capacité de signer les décisions de subventions relatives aux aides sur le parc public et le parc privé.

C'est la raison pour laquelle dès lors qu'un délégataire dispose d'autorisations d'engagement en début d'année, suite à l'octroi d'une avance ou à l'existence de reliquats, il a la capacité de signer les décisions de subventions et ce, même si l'avenant annuel n'a pas encore été signé par les parties.

Si la signature des décisions de subvention n'est possible que lorsque que le délégataire dispose d'autorisations d'engagement, il est admis que les dossiers déposés par les opérateurs puissent être instruits dans la limite de 60% des autorisations d'engagement engagés l'année précédente et ce malgré l'absence d'autorisations d'engagement immédiatement disponibles.

#### 3. L'instruction dans le logiciel Galion

Vous veillerez à ce que vos services ou le délégataire, selon le mode de gestion, renseignent régulièrement le logiciel Galion afin d'assurer l'alimentation de l'infocentre national Sisal, considéré comme source unique concernant le suivi des logements financés ( voir le document annexé C de la convention-type). Une attention particulière devra être apportée à l'intégration des données relatives au suivi des paiements, aux permis de construire, et aux conventions APL, informations essentielles pour le suivi de l'avancement des opérations après leur financement.

#### 4. Suivi des aides déléguées

Il importe que les délégations s'exercent conformément à la programmation des aides à la pierre définis à l'échelon régional et qu'elles tiennent notamment compte des montants moyens de subvention des PLUS et des PLAI préconisés par les instructions ministérielles.

Un suivi régulier de l'instruction via les infocentres Sisal pour le parc public et **OP@L** pour le parc privé permet de s'assurer de la prise en compte par le délégataire de ces préconisations et d'instaurer un dialogue avec ce dernier, le cas échéant.

#### 5. Le respect des règles du conventionnement

J'attire votre attention sur le fait que les conventions types ouvrant droit à l'APL, qui sont signées par le délégataire lorsqu'il attribue des financements, sont de nature réglementaire car annexées à des décrets. Par conséquent, elles ne peuvent subir de modification, de suppression ou d'ajout de clauses sans risque d'être entachées d'illégalité.

Par ailleurs, les loyers plafonds inscrits dans les conventions doivent être inférieurs ou égaux aux valeurs de la circulaire annuelle (1er janvier) relative aux loyers conventionnés en vigueur au moment de la signature de la convention APL. En aucun cas, ces loyers plafonds ne doivent se révéler égaux, voire supérieurs, aux loyers du parc privé local. Afin de garantir la vocation sociale des logements conventionnés, il convient de maintenir un écart inférieur d'environ 20% de leurs loyers plafonds avec les loyers libres environnants.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que les délégataires sont chargés de publier ces conventions aux hypothèques tandis que les frais sont payés par les bailleurs.

Ces derniers ne peuvent dénoncer les conventions qu'à leur terme et seul l'Etat peut procéder par arrêté préfectoral, à titre tout à fait exceptionnel, à la résiliation unilatérale d'une convention APL. Les conventions APL se transmettent automatiquement à tous les propriétaires successifs en cas de vente. En cas de non respect des engagements conventionnels, les bailleurs sont passibles des sanctions prévues par les conventions.

Il revient aux délégataires et, le cas échéant, si cela s'avérait nécessaire, à l'Etat, d'assurer le contrôle du respect des conventions, notamment par sondage ou à l'occasion des ventes ou d'opération de refinancement.

### **IV - Le renouvellement des conventions et les conventions en cours**

#### 1. Le renouvellement des conventions

Les années 2011 et 2012 seront caractérisées par un important renouvellement des conventions. Sur la centaine de délégations en cours, 40 conventions devraient être renouvelées d'ici 2012.

Lorsqu'un délégataire renouvelle sa convention de délégation, la règle de versement des crédits de paiements au titre de la nouvelle convention doit tenir compte des engagements pris au titre de la précédente convention (concernant les aides du parc privé cette règle de gestion ne vaut que si l'instruction est assurée par les services du délégataire). Toutefois, les droits à engagements que le délégataire n'aurait pas utilisés, ne sont pas reportés lors du renouvellement. Par conséquent, **il convient que vos services s'assurent que les autorisations d'engagement mises à la disposition du délégataire, la dernière année d'exercice de la convention, sont calibrées afin éviter tout reliquat en fin de convention.**

**Il vous appartiendra de veiller lors de ces renouvellements à ce que les nouvelles conventions intègrent l'ensemble des modifications et des évolutions figurant dans les modèles joints à la présente circulaire.**

#### 2. Les conventions en cours

Pour les conventions en cours, **les modifications, prévues dans le nouveau modèle de convention, seront proposées aux délégataires sans qu'elles ne leur soient imposées.** A cet

effet, il est indispensable de les éclairer sur l'esprit de cette nouvelle convention en insistant sur la volonté de rendu-compte et l'obligation d'évaluation.

**V - Les modalités de mise en œuvre**

Vous voudrez bien transmettre sous le double timbre DGALN/DGCL ainsi que par voie électronique (Ph2.Dgaln@developpement-durable.gouv.fr) les conventions et les avenants annuels dès leur signature et prévoir leur publication au recueil des actes administratifs du département.

En cas de difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle génération de ces conventions de délégation, vous saisissez la DGALN/DHUP/PH qui répercutera si nécessaire les problèmes posés aux services concernés.

La présente circulaire sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement  
Fait, le

Pour la Ministre et par délégation,  
Le Secrétaire Général

SIGNE

Jean-François MONTEILS

Pour la Ministre et par délégation,  
Le Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme  
et des Paysages

SIGNE

Etienne CREPON