

Programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance

Présentation du programme et modalités d'octroi de la subvention « PLAI adapté »

Approuvé le 21/09/2018 par le conseil d'administration du fonds national des aides à la pierre (FNAP) modifié suite au conseil d'administration du 8/07/2020

Ces modalités de sélection et de financement des projets sont pluriannuelles : elles restent applicables jusqu'à nouvelle décision du FNAP.

Document accessible en ligne à l'adresse suivante :

<https://cohesion-territoires.gouv.fr/nouveau-programme-de-logements-tres-sociaux-plai-adaptes>

Sommaire

I. Objectifs.....	3
II. Conditions d'octroi de la subvention.....	4
Principes généraux.....	4
Critères d'éligibilité minimaux au financement « PLAI adapté ».....	5
Un produit ciblé sur les ménages rencontrant des difficultés économiques et sociales.....	5
La garantie d'un niveau de loyer / redevance maîtrisé.....	5
La mise en place de modalités d'accompagnement des ménages : gestion locative adaptée, accompagnement ciblé sur le logement, gestion locative sociale renforcée.....	6
Critères d'appréciation supplémentaires des projets de « PLAI adapté ».....	7
III. Modalités de financement des projets.....	9
IV. Programmation régionale des objectifs.....	10

I. Objectifs

La notion d'«habitat adapté» qualifie des opérations essentiellement 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.**

Le **programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance** vise à développer une offre nouvelle de « PLAI adaptés », dont le besoin est croissant, à destination de ces ménages. Ouvert aux bailleurs sociaux et aux maîtres d'ouvrage agréés en matière de maîtrise d'ouvrage d'insertion, il permet de soutenir financièrement les opérations correspondantes, supposant une ingénierie de projet dédiée.

Ce programme permet d'offrir des logements pérennes dont les caractéristiques physiques et financières sont adaptées aux caractéristiques des ménages cibles : le coût d'usage des logements est adapté aux ressources des ménages, qui sont par ailleurs solvabilisés par l'aide personnalisée au logement (APL). À cet égard, le programme peut être l'occasion du montage d'opérations innovantes, privilégiant par exemple les logements économes en énergie, maximisant la qualité d'usage (meilleure conception des logements et réduction des surfaces, notamment annexes), concourant à la réduction des délais de réalisation et à la rationalisation des coûts d'investissement, d'entretien et d'exploitation.

Ces logements font également, nécessairement, l'objet d'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, d'un accompagnement ciblé sur le logement, selon les besoins des occupants.

La mise en œuvre du **plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022**, qui a fait de l'accélération de la production de logements très sociaux l'une de ses priorités, appelle une mobilisation sans précédent de l'ensemble des acteurs nationaux et au niveau local pour le montage de ces opérations.

Ce programme est financé par une enveloppe dédiée du fonds national des aides à la pierre (FNAP), alimentée par la majoration des prélèvements effectués sur les communes déficitaires en logements sociaux (SRU) qui ont fait l'objet d'un arrêté de carence.

II. Conditions d'octroi de la subvention

Principes généraux

- Le programme est ouvert aux seules opérations portant développement de l'offre (construction neuve ou acquisition / amélioration) de **logements familiaux ordinaires** ou de logements inclus dans les structures collectives, sous la forme de **pensions de famille et de « petites » résidences sociales** (le service instructeur déterminera au cas par cas si la taille est compatible avec la mise en place d'un accompagnement et d'un suivi rapproché des ménages).
- **Les règles de droit commun relatives à l'octroi des agréments PLAI doivent être respectées**, s'agissant en particulier du non-refinancement des logements ayant déjà bénéficié d'une aide de l'État (Anah y compris) sauf si la convention APL a été résiliée depuis plus de dix ans, et du suivi de la procédure dérogatoire d'agrément pour tout projet situé en quartier prioritaire de la politique de la ville. Les quartiers supports d'une intervention de l'ANRU ne pourront prétendre au financement PLAI adapté.

De même, **les règles de droit commun applicables aux projets de résidences sociales et de pensions de famille doivent être respectées** (notamment publics cibles, conditions d'orientation et d'admission des ménages, conditions d'occupation -contrats, durée, circuit et modalités d'instruction des dossiers, notamment sur le projet social, etc.).

- La subvention « PLAI adapté » prévue à l'article R. 331-25-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) est accordée en complément de l'aide octroyée pour un PLAI « classique ». Ce complément de subvention est destiné à améliorer l'équilibre financier de l'opération, compte tenu des contreparties sociales exigées. **Aucune opération ne peut être financée en PLAI adapté si elle ne respecte pas, a minima, les trois critères d'éligibilité listés ci-après, garantissant l'effectivité de ces contreparties sociales.**
- **La décision d'octroi de la subvention « PLAI adapté » ainsi que son montant relèvent de l'appréciation du service instructeur, qui évalue la pertinence du projet et de son plan de financement au regard des orientations du programme.** La demande de financement « PLAI adapté » est analysée dans le cadre de l'instruction de la demande d'agrément PLAI « classique ».
- Le **comité consultatif** prévu à l'article R. 435-3 du CCH, réunissant l'ensemble des partenaires du FNAP et des personnalités qualifiées concernés par l'accès au logement des personnes défavorisées, peut être saisi par les maîtres d'ouvrage et les DREAL, en orientation ou en recours des décisions prises localement en application des dispositions précitées, notamment en cas de refus de financement. Les maîtres d'ouvrage adressent leur saisine à la DREAL qui la transmet au secrétariat du comité (DHUP-PH2). Le comité se réunira et rendra ses avis dans les 3 mois suivant sa saisine.

Ce comité exercera un contrôle a posteriori des opérations financées par le présent programme. Il pourra évaluer la pertinence des opérations développées et proposer d'éventuelles réorientations du programme.

Critères d'éligibilité minimaux au financement « PLAI adapté »

Un produit ciblé sur les ménages rencontrant des difficultés économiques et sociales

Critère d'éligibilité n° 1 : les logements doivent être destinés au public mentionné au II de l'article L. 301-1 du CCH, soit à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence (ménages sous plafond de ressources du PLAI rencontrant des difficultés sociales).

Les projets doivent prioritairement permettre d'offrir des réponses adaptées aux situations des ménages reconnus prioritaires DALO ou répondant aux critères d'éligibilité au DALO.

Ils peuvent aussi être destinés aux publics prioritaires, tels que définis par l'article L. 441-1 du CCH, identifiés dans les programmes d'action des PDALHPD, dans les accords collectifs ou conventions intercommunales d'attributions, pour lesquels l'offre existante ou prévue ne peut répondre aux besoins.

Les ménages en situation de surendettement, qui nécessitent un accompagnement spécifique en général pour maîtriser leur budget, constituent également un des publics visés par le présent programme.

Le dossier de demande de financement en PLAI adapté précise les mesures prévues par le maître d'ouvrage, pour garantir, dans la durée, l'occupation des logements financés par les publics précités.

La garantie d'un niveau de loyer / redevance maîtrisé

Critère d'éligibilité n° 2.1 (logements ordinaires) : le loyer mensuel initial du logement (loyer accessoire et majoration locale compris) doit être inférieur au loyer plafond pris en compte pour le calcul de l'APL pour la composition familiale envisagée

Critère d'éligibilité n° 2.2 (résidences sociales) : la redevance mensuelle (hors quittancement des prestations) initiale du logement doit être inférieure à l'équivalent loyer et charges locatives de référence pris en compte pour le calcul de l'APL pour la composition familiale envisagée

Les porteurs de projets doivent veiller à la **bonne adéquation entre surfaces (notamment annexes), typologie et composition du ménage cible, en maximisant la qualité d'usage**. Il s'agit de favoriser l'accessibilité financière des logements et de limiter le reste à charge des occupants, tout en contenant le coût pour la puissance publique : le projet visera particulièrement à **optimiser l'usage des surfaces, les coûts de construction, le bilan d'exploitation, etc.**

Lorsque le ménage auquel sera attribué le logement n'est pas connu précisément au moment de l'agrément, le maître d'ouvrage doit indiquer, dans le cadre du dossier déposé, de manière réaliste, pour chaque logement, la composition familiale prise en compte, en cohérence avec la typologie et la surface du logement.

Le dossier de demande de financement en PLAI adapté est présenté dans des conditions financières, s'agissant notamment de la subvention d'équilibre, permettant d'atteindre le niveau de loyer escompté en application des présentes dispositions.

Les loyers et redevances des logements financés à l'aide de la subvention complémentaires PLAI adapté pourront faire l'objet d'une revalorisation dans les respects des règles de droit commun.

La mise en place de modalités d'accompagnement des ménages : gestion locative adaptée, accompagnement ciblé sur le logement, gestion locative sociale renforcée

Critère d'éligibilité n° 3-1 (logements ordinaires) : les PLAI adaptés font l'objet d'une gestion locative adaptée (GLA) et, le cas échéant, d'un accompagnement ciblé sur le logement, en adéquation avec les besoins des publics visés

Les logements doivent faire l'objet d'une gestion locative adaptée (GLA), permettant, notamment, l'appropriation initiale du logement et son utilisation optimale par le locataire ainsi que de prévenir les situations de rupture. Ce socle minimal s'inscrit dans le cadre classique des missions assurées par les services de gestion locative des bailleurs sociaux.

Si, toutefois, la situation du ménage justifiait la mise en place d'un accompagnement plus individualisé, le **maître d'ouvrage peut bénéficier d'un accès prioritaire aux crédits du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) pour la mise en place un accompagnement adapté aux besoins du ménage.**

Critère d'éligibilité n° 3-2 (résidences sociales) : les PLAI adaptés font l'objet d'une gestion locative sociale (GLS) renforcée ou d'un accompagnement individualisé en adéquation avec les besoins des publics visés.

Dans les résidences sociales de droit commun, la GLS n'a pas vocation à se substituer à une prestation d'accompagnement social. Elle permet d'assurer, au sein de ces résidences sociales ou pensions de famille, en dehors du cadre du PLAI adapté, l'accueil, la médiation, la liaison avec le comité de résidents, de garantir l'accès des résidents à l'ensemble des services et dispositifs sociaux auxquels ils ont droit et de favoriser les relations des résidents avec le bailleur et/ou le gestionnaire.

Par rapport à ces principes de droit commun, le projet social d'une résidence collective bénéficiant du financement « PLAI adapté » devra prévoir un renforcement des actions de GLS, ou un accompagnement individualisé des résidents (accompagnement vers un logement pérenne, par exemple) ce qui justifie la vigilance précitée en matière de taille des opérations financées. Le dossier de demande de financement en PLAI adapté expose clairement les mesures envisagées à cet égard.

Critères d'appréciation supplémentaires des projets de « PLAI adapté »

Le respect des seuls critères d'éligibilité ci-avant n'emporte pas automatiquement la délivrance du financement « PLAI adapté ». Au-delà du loyer de sortie et de la gestion locative adaptés aux caractéristiques des ménages logés, la pertinence des projets sera également appréciée par le service instructeur au regard des critères et orientations suivants.

→ Un produit qui doit servir l'exigence de mixité sociale, et garantir une bonne intégration urbaine des logements, tout en limitant les impacts sur l'environnement

Les opérations situées dans des communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU ou dans des zones qui n'accueillent pas une majorité de logements sociaux devront être privilégiées.

La localisation des opérations financées doit tenir compte de l'accessibilité des services nécessaires à l'insertion des publics ciblés, et de la desserte en transports en commun (ou accès routier en zone rurale, accès à l'emploi, etc.). Les petites opérations de logements familiaux en diffus (petits programmes immobiliers bien insérés dans le tissu existant) devront être encouragées.

Les solutions les moins impactantes sur l'environnement (limitation souhaitable de la consommation d'espaces agricoles et naturels, performance énergétique des logements) devront être prioritairement recherchées.

→ La nécessaire limitation des charges locatives

Au regard de la situation économique des ménages cibles, la maîtrise des charges dans les logements financés en PLAI adapté est indispensable.

Dans son dossier de demande de subvention, le maître d'ouvrage devra évaluer le montant des charges estimées de chaque logement, et, le cas échéant, présenter les actions mises en œuvre pour le réduire et le maîtriser sur l'ensemble des postes (fluides, gardiennage, etc.), quittancés ou non, le cas échéant dans le cadre de labels (cf. fiche définissant, à titre indicatif, les postes de charges à prendre en compte pour une estimation correcte des charges).

En résidences sociales, la part de la redevance correspondant aux prestations annexes ou facultatives hors assiette APL doit de la même manière, être en adéquation avec les possibilités financières des ménages auxquels sont destinés les logements.

→ Un produit dont l'occupation doit être durable, ou qui doit en tous les cas permettre un accès rapide des ménages occupants au logement pérenne, conformément aux principes du Logement d'abord

Les opérations financées en PLAI adapté doivent permettre l'occupation durable des logements par les ménages cibles, et doivent prioritairement concerner des opérations de développement d'une offre pérenne de logements ordinaires et de pensions de famille.

Toutefois, pour les ménages dont la situation le justifie, dans le logement ordinaire, les dispositifs de sous-location financées en PLAI adapté sont toutefois possibles, notamment quand ils font intervenir un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à l'intermédiation locative et à la gestion locative sociale qui sous-louer les logements à un demandeur. Dans ce cas, le service instructeur doit s'assurer :

- que la location / sous-location reste un dispositif temporaire pour le ménage : elle doit nécessairement permettre l'accès au logement pérenne, en privilégiant le glissement de bail (dans des conditions prévues dès l'entrée du ménage dans le logement), ou à défaut le relogement du ménage, à l'issue du contrat de sous-location ;
- que lors du glissement de bail ou en cas de résiliation du contrat principal liant le bailleur à l'opérateur locataire, les obligations liées au financement de l'opération par le programme continuent à s'imposer au bailleur.

En résidences sociales, la GLS renforcée voire l'accompagnement individualisé des ménages, mentionnés au critère n° 2-2, devront permettre de les accompagner vers le logement pérenne.

III. Modalités de financement des projets

La demande de subvention « PLAI adapté » est formulée dans le cadre du dossier de demande d'agrément PLAI dont le contenu est fixé à l'annexe II de l'arrêté du 5 mai 2017. Le maître d'ouvrage joindra à ce dossier de référence, un courrier de demande de subvention PLAI adapté signé, ainsi que la fiche descriptive de l'opération (cf. fiche mise en ligne à l'adresse figurant en page 1), présentant le projet, démontrant le respect des critères d'éligibilité mentionnés au II et justifiant en quoi l'apport de la subvention supplémentaire « PLAI adapté » permet à l'opération de se distinguer d'un PLAI « classique » (notamment sur le montant du loyer et des charges, sur la gestion locative voire sur l'accompagnement ciblé sur le logement).

Pour déterminer le montant de la subvention demandée, le maître d'ouvrage pourra notamment se référer aux valeurs de référence ci-après, prises en compte pour la fixation des enveloppes régionales ou aux forfaits définis par le préfet de région, après concertation avec les acteurs locaux, concernés et dans le respect du montant moyen de subvention global notifié. Ces valeurs de référence peuvent être modulées, pour tenir compte des spécificités territoriales et des particularités propres des opérations. En particulier, c'est l'effort supplémentaire effectué sur la maîtrise des loyers et les modalités d'accompagnement, par rapport au droit commun du PLAI, qui justifieront les modulations à la hausse des valeurs de référence ci-dessous, pour répondre aux besoins des populations les plus précaires. Le comité consultatif mentionné au II du présent document veillera, a posteriori, à l'absence de dérive des montants de subvention PLAI adapté accordés, qui serait décorrélée de ces contreparties sociales. En cas de constatation de divergences trop importantes des montants de subvention accordées en 2018, un mécanisme de plafonnement de la subvention sera rétabli.

Après vérification de l'éligibilité de la demande, le préfet de département ou le délégataire des aides à la pierre peut accorder, en complément de la subvention principale PLAI, la subvention spécifique « PLAI adapté ». **Son montant est déterminé en tenant compte des contraintes d'équilibre global de l'opération, en fonction des surcoûts ou des baisses de recettes locatives engendrés par les contreparties sociales exigées par le programme.**

Le dossier de demande de financement « PLAI adapté » comportera une étude d'équilibre de l'opération réalisée via le logiciel LOLA ou par tout autre moyen, et permettra de justifier le niveau de subvention demandé, et l'optimisation financière du montage du projet.

Les services instructeurs s'attacheront en particulier à vérifier que la subvention « PLAI adapté » complémentaire ne vient pas compenser un désengagement de l'État (PLAI de droit commun), du bailleur (en fonction de son modèle économique) ou des autres partenaires financiers. A cet égard, il conviendra d'identifier les cofinancements apportés à l'opération, tant par les maîtres d'ouvrage que par les collectivités territoriales et leurs groupements (cofinancement en subvention, garantie d'emprunt et/ou apport de foncier). Ils devront être le plus souvent possible recherchés et valorisés, de même que les financements complémentaires (fondations, ...).

Tableau des valeurs de références

Montant de subvention en € / Igt PLAI adapté	LOGEMENT ORDINAIRE ¹			LOGEMENT – FOYER
	dans une opération comportant 1,2 ou 3 PLAI adaptés	dans une opération comportant 4, 5, 6, 7 ou 8 PLAI adaptés	Dans une opération comportant 9 PLAI adaptés et plus	dans une opération de pension de famille ou résidence sociale
Montant IdF et PACA	18 630	13 980	7 480	7 480
Montant hors IdF et PAC	13 980	10 480	5 600	5 600

IV. Programmation régionale des objectifs

Au regard des enjeux attachés au développement de logements très sociaux, tout particulièrement dans le cadre de la mise en œuvre du plan pour le Logement d'abord, le conseil d'administration du FNAP fixera annuellement à chaque région des objectifs de production PLAI adaptés, ainsi qu'une enveloppe permettant l'atteinte de ces objectifs (fixée au regard de montants de subvention de référence, pouvant être complétés le cas échéant par des redéploiements / délégations de crédits complémentaires).

Dans le respect des orientations du présent document-cadre qui seront précisées par la lettre annuelle de notification des crédits et des objectifs, les DREALs auront toute latitude, comme dans le cadre de la programmation infra-régionale des crédits et des objectifs en matière de logement social de droit commun, pour définir les modalités de gestion de l'enveloppe régionale dédiée au financement du PLAI adapté (déclinaison infra-régionale des objectifs et des crédits ou maintien de l'enveloppe au niveau régional).

Dans ces conditions, les DREALs sont invitées à mettre en place un dispositif d'animation et de suivi régional (formations / accompagnement des instructeurs, mise en relation des instructeurs avec les partenaires DDCS, ...-, élaboration de cadrages déclinant les orientations du présent document sur les territoires de gestion régionaux, formalisation d'éléments de doctrine, clarification du circuit d'instruction, etc.) visant à accompagner les services instructeurs ainsi que les acteurs de terrain. En aucun cas ce dispositif local ne devra se traduire par une complexification ou un allongement des délais de traitement des dossiers, ni par une re-centralisation régionale de l'instruction et de la sélection des dossiers.

¹ Si plusieurs opérations sont proposées à une même adresse, celles-ci seront regroupées, instruites et examinées comme s'il s'agissait d'une opération unique, sauf dans le cas d'opérations d'acquisition-amélioration de logements appartenant à des propriétaires différents.