

# PLAI adapté

Mobiliser l'action collective  
pour développer la production

Séminaire  
régional

26 juin 2019  
à Lyon



PRÉFET  
DE LA RÉGION  
AUVERGNE-  
RHÔNE-ALPES

DREAL  
Auvergne-  
Rhône-Alpes  
Service Habitat,  
Construction, Ville Durable



Association des  
organismes HLM  
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

# SOMMAIRE



Mobiliser l'action collective pour développer la production de PLAI adaptés



Réussir la production des logements très sociaux et accompagnés



**Fiche 1 :**  
Mobilisation des collectivités



**Fiche 2 :**  
Gestion locative adaptée et accompagnement



**Fiche 3 :**  
Montage économique et maîtrise de la quittance



Bilan régional 2013-2018 et programmation 2019

# Mobiliser l'action collective pour développer la production de PLAI adaptés

*Comment dépasser les difficultés rencontrées par les porteurs de projet ? Quels leviers d'action ?*

Ce séminaire régional a eu pour objectif :

- d'informer et de sensibiliser les porteurs de projets, bailleurs sociaux, organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), mais aussi les collectivités aux enjeux de mise en œuvre concrète du programme PLAI adapté ;
- d'identifier les difficultés rencontrées par les porteurs de projets ;
- de travailler collectivement à lever ces freins.

Il a permis de valoriser les bonnes pratiques et de partager une vision commune pour que chacun à son niveau soit en responsabilité sur le sujet.

## Le PLAI adapté

Le programme PLAI adapté vise la production de logements familiaux ordinaires ou de pensions de familles à très bas niveau de quittance pour les ménages qui rencontrent des difficultés économiques et sociales et qui ont besoin d'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, d'un accompagnement ciblé pour faciliter leur accès et leur maintien dans le logement. Les PLAI adaptés sont des logements pérennes, dans lesquels les personnes peuvent s'installer aussi longtemps qu'elles le souhaitent, sans être obligée de prévoir un projet de sortie. Ce programme est

à ce titre un des vecteurs de mise en œuvre du **plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme**.

Le programme PLAI adapté, qui constitue une subvention complémentaires à la subvention PLAI classique, 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 au titre de la loi SRU qui ont fait l'objet d'un arrêté de carence.



[Voir le document cadre du programme](#)



**Françoise NOARS,**

directrice régionale de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

**S**i le logement social constitue un enjeu de solidarité, la production de PLAI adaptés, en raison de ses spécificités, exige une mobilisation des collectivités, des opérateurs (bailleurs et associations MOI), des services de l'État et des financeurs. Cette mobilisation doit s'inscrire dans une réelle coordination partenariale, à travers des engagements affirmés pour développer des stratégies de territoires et pouvoir ainsi répondre aux besoins existants par la réalisation d'opérations de qualité - tant sur le volet investissement et construction que sur le volet social - qui soient réellement en adéquation avec les ressources des ménages concernés.

*“ Le PLAI adapté n'est jamais là que pour apporter des solutions concrètes et pérennes aux situations de précarité déjà présentes sur notre région ”*

### **Répondre au changement de paradigme**

La mise en œuvre du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, vise à passer directement de la rue au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des publics concernés.

Ce plan fait de l'accélération de la production de logements très sociaux une priorité. En ce sens, le PLAI adapté représente un levier d'action majeur de ce plan.

Le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme a fixé pour 2019 un objectif national de production de 40 000 PLAI et de presque 2 500 PLAI adaptés, avec une montée en puissance pour que 10 % de la production de PLAI classiques soient financés en PLAI adaptés dès 2021.

Lancé en 2013 sous la forme d'appels à projets annuels, le PLAI adapté est, depuis 2019, inscrit dans la programmation du fonds national des aides à la pierre (FNAP), avec des objectifs régionaux de production, répartis ensuite par territoires de gestion. Le dispositif est ainsi passé d'une logique ponctuelle basée sur le volontariat, à une logique basée sur l'action avec des objectifs à atteindre dans chaque territoire de gestion.

### **QUELQUES CHIFFRES**

En 2018, Auvergne-Rhône-Alpes comptait

**216 110**

demandeurs en attente de logements sociaux dont 2/3 éligibles au PLAI et

**2 338**

nouveaux ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO.

Pour 2019, un objectif de 348 PLAI adaptés a été fixé à l'échelle régionale, dont la répartition par territoire de gestion a été concertée et validée par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) du mars 2019.

Ce changement de paradigme est un signal fort en direction des bailleurs et des associations MOI pour qu'ils prennent la mesure des enjeux et des objectifs à atteindre.

En étant inscrit dans la programmation régionale et locale, le PLAI adapté bénéficie d'une meilleure visibilité.

Les collectivités doivent s'en saisir et concrétiser leur engagement via leurs plans locaux de l'habitat et également dans les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

La production de PLAI adaptés à loyer très minoré participe aussi à l'atteinte des objectifs de mixité sociale et en particulier à l'atteinte des 25 %

d'attributions annuelles de logements sociaux hors quartiers prioritaires de la ville, suivies de baux signés dédiés au 1<sup>er</sup> quartile des demandeurs conformément aux attendus de la loi Égalité et Citoyenneté promulguée le 17 janvier 2017. ■

“ Parce qu'il est une réponse pertinente au mal logement, le PLAI adapté permet d'ouvrir la porte du logement à tous ceux qui en sont tenus éloignés, provisoirement ou durablement ”



© DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

## Les publics éligibles au PLAI adapté

« Les opérations financées en PLAI adapté doivent permettre l'occupation durable des logements par les ménages cibles<sup>1</sup>.

Le PLAI adapté est une réponse de logement à une diversité de profils et de parcours de ménages. Les publics visés par le dispositif sont les publics prioritaires tels qu'inscrit dans le code de la construction et de l'habitation (article L.441-1).

Les enquêtes de terrain montrent que derrière cette catégorie se cache en fait une diversité de profils et de parcours.

On peut retrouver aussi bien des personnes ayant connu la rue, pour lesquelles se pose un enjeu d'appropriation du logement, que des parcours de rupture ou des personnes en difficultés de santé – notamment psychologiques, avec des situations d'isolement fort – pouvant correspondre pour partie au public des pensions de familles.

On peut également trouver des réfugiés statutaires avec des besoins un peu plus transitoires pour asseoir leur situation mais aussi des gens du voyage en cours de sédentarisation.

Contrairement à la vision relativement uniforme et un peu stéréotypée des publics du PLAI adapté comme des personnes ayant de très fortes difficultés d'insertion, etc., les profils sont plus divers ou, en tout cas, plus nuancés.

Globalement, il s'agit de personnes en situation de grande pauvreté, à qui le PLAI adapté évite ces parcours tronçonnés entre la rue, l'hébergement d'urgence, l'hébergement d'insertion, les résidences sociales. [...]

On a vu parfois certains opérateurs considérer qu'une fois la situation stabilisée des ménages, ceux-ci devaient quitter le logement. Or, l'intérêt du PLAI adapté est dans cette capacité de stabiliser des parcours.

On peut raisonner en termes de mobilité résidentielle dans le parc social. Mais il ne peut pas y avoir d'injonction de départ une fois les difficultés résolues, sauf si la personne en fait la demande. Le PLAI adapté constitue une première étape essentielle pour un maintien pérenne dans le logement, en offrant à son occupant la possibilité de mieux gérer son budget et ses factures. »

Géraldine Geoffroy,  
CEREMA, Direction technique territoires et ville

<sup>1</sup> Il peut y avoir des exceptions : résidences sociales hors pensions de famille ou location/sous-location mais sous conditions (cf. document-cadre du programme).



© DREAL Auvergne-Rhône-Alpes



**Guy VIDAL,**  
président de l'association régionale des bailleurs HLM  
d'Auvergne-Rhône-Alpes (AURA HLM)

Si le PLAI adapté est une priorité nationale et régionale via la mise en œuvre du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, c'est clairement l'une des priorités des bailleurs sociaux d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Même si l'objectif 2019 des 348 PLAI adaptés est loin d'être atteint à la date du 26 juin.

### ***Des efforts réalisés mais des difficultés qui pénalisent la production de PLAI adaptés***

Les bailleurs doivent poursuivre et amplifier leurs efforts pour produire des logements très sociaux à bas niveau de quittance.

Aujourd'hui, la profession travaille à identifier les difficultés pouvant pénaliser cette production : deux associations départementales, l'USH 74 en Haute-Savoie et ABSISE en Isère, ont conduit une analyse inter-bailleur sur les conditions et les freins économiques. Ces analyses ont mis en évidence le fait que si la subvention spécifique (de près de 14 000 euros par logement) sur les petits logements permet de compenser les effets de la perte de loyers par l'alignement des loyers sur l'APL, le résultat n'est pas forcément avéré sur les logements plus grands. Cet équilibre économique des opérations est aujourd'hui considérablement plus difficile à atteindre avec la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

La parfaite adéquation entre la typologie du logement et la composition familiale est un autre facteur déterminant de réussite pour ces projets d'intégration sociale. Pour y parvenir, il est nécessaire de travailler, tous ensemble, pour éviter que la production de PLAI adaptés soit exclusivement centrée sur des petits logements, la demande en grands logements étant également importante pour ce type de publics.

Par ailleurs, la question de la quittance (combinaison du loyer et des charges) exige une analyse amont fine pour permettre aux ménages concernés de pouvoir vivre décemment avec un taux d'effort supportable. Cette question appelle un autre point de vigilance, celle des contraintes

d'urbanisme qui peuvent générer des prestations accessoires (tels que les stationnements, etc.), dont la valorisation en termes de loyers peut remettre en cause la maîtrise de la quittance et donc le respect des critères du programme.

À cela s'ajoute les craintes sur l'évolution des APL. L'APL a été conçue pour permettre aux ménages modestes d'accéder et se maintenir dans un logement social. Elle couvre 30 % des loyers des bailleurs sociaux et environ un locataire sur deux du parc social bénéficie de cette aide. Son érosion aurait des conséquences préjudiciables, avec le risque de voir les impayés de loyers augmenter.

Il est également important de rappeler que selon les familles d'organismes, les stratégies sont multiples : certains vont plutôt s'orienter vers la production de pensions de familles, tandis que d'autres, dans un objectif de mixité, vont essayer d'intégrer des logements PLAI adaptés au sein de programmes plus importants.

“ Répondre aux deux piliers fondamentaux : la quittance maîtrisée et l'indispensable complément d'accompagnement ”

Les bailleurs, en tant que force de production du logement social, ont conscience de l'enjeu pour eux de développer une approche pragmatique mais innovante sur le volet social du PLAI adapté.

La paupérisation des ménages dans le parc social et les réponses à apporter dans le cadre du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, induisent des transformations dans le métier de bailleur social. Des réflexions sont menées en particulier sur l'offre de services, qui doit aujourd'hui être réorientée et être résolument plus sociale pour apporter des réponses adaptées et efficaces aux situations des ménages fragiles. Ces évolutions vont nécessiter une gestion de proximité différente, des réorganisations au sein des structures, des moyens donc des coûts. ABSISE, en Isère, a évalué le coût de gestion à environ 2 500 euros par logement et par an pour accompagner en interne ces ménages. Ce n'est pas neutre,

Cet accompagnement appelle aussi des questions : qui décide de l'accompagnement ? Quel contenu ? Quelle durée ? Des questions qui exigent un travail collectif et des partenariats solides. ■



**Olivier MORZELLE,**  
sous-directeur des politiques de l'habitat,  
direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

Au cours des cinq appels à projets organisés depuis 2013, le PLAI adapté a rencontré un succès d'estime. Succès parce que, tous les partenaires disaient : « *c'est un bon produit, c'est un produit qui cible bien ce qu'il faut... mais c'est compliqué, mais c'est trop long* ».

Malgré le succès rencontré, sur ces cinq appels à projets, à peine 2500 logements ont été produits France entière, c'est-à-dire moins que l'objectif annuel fixé à sa création en 2013, qui était de 3 000 par an.

### **Une production à développer – Des financements dédiés**

Alors que les besoins en logements adaptés des ménages les plus précaires sont avérés sur l'ensemble du territoire et peuvent exister au sein du parc social, une refonte drastique du programme PLAI adapté est apparue nécessaire pour redonner une nouvelle impulsion à cette typologie de logement dont le développement constitue un axe important du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme.

“ *Un programme rénové qui fait l'objet d'une volonté politique partagée* ”

Un nouveau document cadre simplifié et clarifié a été validé par le conseil d'administration du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en septembre 2018. Centré sur deux piliers fondamentaux du PLAI adapté que sont la quittance maîtrisée (loyer + charges) et l'indispensable complément d'accompagnement par la gestion locative adaptée et/ou un accompagnement renforcé.

Le dispositif a évolué vers un programme pluriannuel, donc valable tant que le FNAP n'apporte pas de modification.

L'instruction des projets PLAI adapté doit dorénavant être conjointe à celle du PLAI, contrairement au précédent système où l'instruction pouvait être décalée dans le temps.

“ *Des financements sanctuarisés, des subventions revalorisées* ”

Un autre élément d'évolution du programme PLAI adapté porte sur les conditions de financement. Celles-ci ont été améliorées avec la possibilité de dé plafonner le montant de la subvention allouée, afin de mieux s'adapter à la réalité de ces opérations, qui nécessitent une ingénierie particulière et des coûts plus élevés en raison des contreparties sociales.

Compte tenu des enjeux, il est apparu important que l'ensemble des partenaires se mobilise. Ainsi, l'État, l'USH, la fédération des EPL, les réseaux des opérateurs en maîtrise d'ouvrage d'insertion (Soliha, Fapil, Unafo, Habitat et Humanisme) ont signé une convention le 21 décembre 2018 qui réaffirme l'ambition de produire 2000 PLAI adaptés sur les années



© Soliha Drôme

2019-2020 pour doubler cette production à partir de 2021 (soit 4 000 par an) en passant à 10 % de la cible totale annuelle de PLAI fixée à 40 000 par le Gouvernement.

Une belle progression est observée. En 2018, 1 000 PLAI adaptés ont été financés France entière, soit 40 % de ce qui a été réalisé sur les cinq appels à projets.

Pour l'année 2019, la production devrait être dans l'épure de l'objectif national des 2 000 PLAI adaptés.

Au sein du FNAP, une enveloppe de l'ordre

de 28 M€ (ressources issues des majorations des prélèvements opérés sur le budget des communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU) est sanctuarisée. Les bailleurs sociaux, les collectivités et les organismes MOI doivent s'en saisir et construire des partenariats durables pour faciliter l'émergence de logements ordinaires en PLAI adaptés ou des projets de résidences sociales et de pensions de famille. La sous-consommation de ces crédits disponibles pourrait être préjudiciable au devenir du programme alors qu'il y a urgence à répondre aux réalités sociales des territoires. ■



**Nathalie GAY,**  
cheffe du pôle social régional, DRDJSCS<sup>1</sup>

Dans un contexte de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, et en particulier dans son volet « Logement », le rôle du PLAI adapté est essentiel.

pour être en capacité de répondre à la forte augmentation de production de PLAI adaptés attendue dès 2020.

“ *Coordination, concertation et partenariat : clés de réussite des modalités d'accompagnement* ”

### **Passer de l'intention à l'action**

La logique volontariste mais ponctuelle de la démarche d'appel à projets ayant été abandonnée au profit d'une programmation nationale déclinée à l'échelle régionale et locale, le dispositif devrait être plus favorable à l'émergence d'opérations de PLAI adaptés.

Le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme comporte des objectifs de déploiement de logements adaptés, et notamment un objectif de création de 10 000 places de pensions de famille au niveau national entre 2017 et 2022. Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, cet objectif est de près de 1 000 places sur les cinq ans que compte le plan.

Les territoires et les maîtres d'ouvrage, notamment les bailleurs sociaux, doivent à la fois se mobiliser pour atteindre les objectifs régionaux 2019 mais également anticiper

Les collectivités et les maîtres d'ouvrages doivent travailler à la promotion du PLAI adapté à la fois pour les opérations de sédentarisation des gens du voyage, pour les opérations portées par les organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion mais également dans des programmes mixtes de logements sociaux qui peuvent comprendre quelques PLAI adaptés en diffus et en centre-ville, dont des petits logements pour les personnes isolées.

Cette action collective doit également s'exprimer dans l'instruction des projets proposés. Si les DDT<sup>2</sup> et/ou délégataires, sont souvent la porte d'entrée au titre de la programmation et du financement des projets, les DDCS(PP)<sup>3</sup> sont également un acteur majeur pour mesurer la pertinence du volet social des projets. Cette approche pluridisciplinaire coordonnée est un gage d'efficacité pour fiabiliser l'obtention

des subventions mais aussi, selon les projets, formaliser des complémentarités voire des partenariats entre bailleurs et associations, pour réussir les modalités d'accompagnement.

Au-delà de l'ingénierie spécifique et des contreparties sociales attendues, une vigilance particulière doit être portée sur les attributions, en particulier pour les logements PLAI adaptés en diffus. Jusqu'en 2018, les bailleurs et organismes avaient l'obligation de signer une convention spécifique d'attribution, laquelle conditionnait le versement de la subvention PLAI adapté, et permettait de vérifier qu'à la livraison du logement et au moment de sa relocation, l'attribution se faisait bien au bénéfice de ménages éligibles au PLAI adapté.

## “ *Vigilance sur les attributions pérennes aux ménages éligibles* ”

Dans un souci de simplification, cette convention a été supprimée par le décret n° 2019-661 du 27 juin 2019 au profit d'un engagement pris par le maître d'ouvrage à respecter sur la durée de la convention APL, les conditions ayant justifié l'octroi de la subvention complémentaire PLAI adapté, et à en rendre compte. Il est en effet fondamental que le PLAI adapté ne devienne pas du PLAI « classique » mais qu'il garde ses spécificités en termes d'usage et d'attribution. ■

1 DRDJSCS : direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

2 DDT : direction départementale des territoires

3 DDCS (PP) : direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)

### Conclusion et suites du séminaire

Ce séminaire a été un temps fort. Grâce à l'importante participation des acteurs locaux (120 personnes) et à la richesse des échanges, ce séminaire a permis de mettre en lumière les orientations suivantes :

- le changement culturel de l'accès au logement porté par le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, nous impose de revisiter nos pratiques locales : le PLAI adapté en tant que logement pérenne est intégré à présent à la programmation de logements locatifs sociaux ; il doit aussi s'insérer dans les politiques locales de l'habitat via les documents de planification et de programmation (PLH, PDALHPD, etc.) ;
- la coordination, les partenariats et la concertation dans le montage des projets sont des impératifs du programme, avec l'enjeu de construire une coopération entre organismes HLM et associations ;
- la vigilance doit être maintenue sur une production équilibrée de PLAI adaptés entre la réalisation de logements ordinaires en diffus et les pensions de famille, car il y a un enjeu pour nos territoires à rester sur le cœur initial du dispositif, à savoir produire du logement ordinaire intégré à la vie urbaine ;
- les travaux doivent être poursuivis, par la mise en place d'un groupe de travail régional, en particulier sur les questions de gestion locative et d'accompagnement. ■



 Lire l'étude

# RÉUSSIR LA PRODUCTION DES LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX ET ACCOMPAGNÉS

## Étude du Cerema

Le Cerema a été missionné par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages pour accompagner la production des PLAI adaptés depuis leur création en 2013. Le Cerema a ainsi réalisé un travail de capitalisation d'expériences locales, sur la base d'une quinzaine d'opérations qui ont fait l'objet d'une enquête de terrain auprès des principaux acteurs et habitants. Ces analyses ont permis de rédiger un document de synthèse avec les principales observations et enseignements.

### Cinq bonnes raisons de faire du PLAI adapté



1. Des logements pérennes adaptés à une diversité de situations fragiles et à une diversité de parcours voire à des situations de rupture.
2. Des logements en adéquation avec le budget des ménages et préservant la qualité d'usage.
3. Une gestion de proximité et un accompagnement qui tiennent compte de la diversité des besoins.
4. Un accès à des quartiers centraux, socialement mixtes.
5. Une production qui contribue aussi aux projets des territoires.

## Dix conditions de réussite pour des opérations de qualité



### 1. Affirmer une stratégie politique locale pour développer une offre adaptée

Le soutien politique local est un élément essentiel et catalyseur dans l'émergence des projets. Il peut se cristalliser autour d'un projet particulier, mais il est d'autant plus efficace qu'il est formalisé au sein des documents de programmation (PLH, PDALHPD, etc.) et qu'il s'établit dans la durée.

### 2. S'inscrire dans une dynamique territoriale partenariale et fédérer les acteurs

Les projets sont d'autant plus pertinents et faciles à mettre en œuvre qu'ils sont construits en lien avec les spécificités du territoire, du peuplement, du patrimoine, des services présents, etc.

### 3. Prendre en compte la spécificité de l'ingénierie économique et financière de ces projets

Au-delà des dépenses d'investissement, il est nécessaire d'anticiper collectivement les coûts de fonctionnement en lien avec la gestion locative adaptée, l'accompagnement, le suivi des ménages. Le surcoût afférent à la gestion locative adaptée doit être prévu dans le budget d'exploitation. Les partenariats financiers doivent avoir été discutés en amont du projet.

### 4. Développer les appuis pour équilibrer les opérations

Un levier d'action consiste à mobiliser et systématiser un réseau de financeurs potentiels le plus large possible via des conventions financières pour subventionner les logements ou alléger la charge foncière.

### 5. Aider à la prospection foncière et immobilière

Les communes et EPCI peuvent activer certains outils juridiques comme le droit de préemption, et faciliter l'accès au foncier. Les opérateurs doivent développer une connaissance fine des marchés locaux et mettre en place des dispositifs de repérage.

### 6. Partager et rendre transparentes les modalités d'orientation et d'attribution

Il s'agit d'optimiser la mobilisation de l'offre de PLAI adaptés en fonction des besoins tout en préservant l'égalité de traitement.

### 7. Bien définir les contours de la gestion locative et de l'accompagnement lié au logement

Les pratiques et les modes d'organisation des opérateurs étant très diversifiés, il est important de faciliter, pour les partenaires et les financeurs, une meilleure compréhension des différentes aides et une répartition des rôles.

### 8. Articuler maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et services de gestion locative voire de l'accompagnement

Le dialogue et le travail amont entre les différents services est une garantie de réussite pour l'adaptation du logement au futur ménage. En se mettant au service du projet, la maîtrise d'œuvre peut le transcrire dans l'espace bâti.

### 9. Se doter de méthodes et d'outils

La mise en œuvre des opérations est tributaire de contraintes. Pour assurer la qualité technique et d'usage des logements, l'inventivité des équipes et la coordination de leurs différentes compétences ainsi que le suivi sont des atouts qui contribuent au montage d'opérations pérennes.

### 10. Penser au-delà du logement

Il est nécessaire d'être attentif à l'insertion urbaine des projets : l'exigence de localisation des opérations PLAI adaptés dans des quartiers bien desservis et équipés, présentant une diversité sociale, est une condition de réussite à l'insertion du ménage.

## FICHE 1

# MOBILISATION DES COLLECTIVITÉS

© DREAL Auvergne-Rhône-Alpes



### Intervenants

- **Jean-Paul Bret**, président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, référent « Logement » au sein de l'association des communautés de France (AdCF)
- **François Molard**, directeur du foncier et de l'habitat, Grenoble Alpes Métropole

### Financements et foncier consentis : un engagement nécessaire

L'implication des collectivités est indispensable pour permettre la réalisation d'opérations de PLAI adaptés. Les collectivités ont apporté des subventions mais ont également pu avoir une action déterminante pour permettre l'accès au

foncier pour ces opérations, y compris avec des décotes sur le prix du foncier.

Cette action foncière a parfois donné lieu à l'intervention d'un établissement public foncier.

### Jean-Paul Bret, Communauté d'agglomération du Pays Voironnais

« La condition de production de ces logements est liée à des subventions importantes. Le Pays Voironnais accorde une subvention au logement équivalente à l'aide du FNAP. Il a également une intervention importante sur le foncier, puisque le foncier consenti moyennant un bail emphytéotique l'est à 50 % du coût d'acquisition. La collectivité porte donc la moitié du foncier. C'était, jusqu'à présent, le Pays Voironnais qui portait cet effort sur le foncier. C'est maintenant l'établissement public foncier local du Dauphiné qui consent une décote foncière de 50 % pour la rétrocession à un organisme qui intervient en PLAI adaptés. [...] Cela suppose une forte implication de la collectivité. Le niveau de subventions sur le territoire du Pays Voironnais varie de 40 à 56 % du coût de revient si l'on intègre la totalité de la décote foncière. C'est vrai qu'il y a un peu d'argent au FNAP, mais il faut aussi beaucoup d'argent des collectivités et des fonds propres des organismes intervenants. »

## François Molard, Grenoble Alpes Métropole

« Sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole, depuis 2015, la volonté est de mettre en place un système cohérent pour produire du logement pour tous, dans toute l'agglomération.



© UTPT

Des objectifs assez ambitieux ont ainsi été fixés dans le programme local de l'habitat (PLH) avec la production de 1 300 logements sociaux par an. Le PLH fixe aussi un taux de PLAI de 35 % dans les opérations. La production entre 2013 et 2018 était de 338 PLAI en moyenne par an et de 54 PLAI adaptés au total, réalisés exclusivement par Un Toit pour Tous. L'objectif de la Métropole est d'augmenter la production de PLAI et de PLAI adaptés.

L'effort financier de la Métropole sur le volet production est conséquent avec une aide forfaitaire en moyenne de 1 300 euros (20 euros /m<sup>2</sup> pour le PLAI ) qui s'ajoute aux autres forfaits pour chaque PLAI produit.

La Métropole a contractualisé un engagement pluriannuel avec les principaux bailleurs locaux, qui représentent 85 % de la production. Cette convention sécurise en particulier les bailleurs dans le cadre de la production de logements à bas loyers avec un engagement financier de la Métropole sur une période de cinq ans, ce qui permet aux acteurs d'avoir une vision à long terme et de prévoir des opérations.

Outre ce financement pluriannuel via ce conventionnement, la Métropole prévoit un accès privilégié au foncier pour les bailleurs. Cela se formalisera en 2020 par des conventions foncières qui répartiront les terrains sous maîtrise publique (établissement public foncier local, communes et métropole). La contrepartie de ces conventions sera un engagement des bailleurs en production neuve, acquisition-amélioration, réhabilitation ainsi que des engagements qualitatifs en termes d'attribution. »

## Arthur Lhuissier, Un Toit Pour Tous

« Entre l'appel à projets de l'État, le soutien de la Métropole ou de la collectivité du Pays Voironnais, on a un alignement d'acteurs qui permet de mener les opérations de manière assez réactive, anticipée, et pluriannuelle. Ce qui simplifie largement la donne pour des opérations qui sont du sur-mesure dans le diffus. »

## Des collectivités impliquées sur l'accompagnement

La production de PLAI adaptés, et notamment ce qu'elle implique en termes de gestion locative adaptée (GLA) et d'accompagnement, s'articule également avec la politique locale autour des ménages prioritaires, en lien avec les conventions intercommunales d'attribution. Elle contribue à l'augmentation et

à la diversification de l'offre en faveur des plus démunis. Elle participe aussi à l'atteinte de l'objectif de 25 % d'attributions de logements sociaux hors QPV dédiés aux ménages du 1<sup>er</sup> quartile, conformément aux attendus de la loi Égalité et Citoyenneté.

### François Molard, Grenoble Alpes Métropole

*« Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, l'accompagnement a été renforcé par la mise en place d'une plate-forme, liée à la politique de mise en œuvre accélérée du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme. C'est bien dans l'objectif de diversifier et d'équilibrer l'offre, d'organiser la fluidité et l'orientation, mais aussi de permettre une adaptation de l'accompagnement social aux besoins des ménages. Il y a un vrai effet positif à terme notamment sur le public des PLAI adaptés. »*

## Le PLAI adapté dans une politique globale

Au-delà du soutien financier apporté par les collectivités, le renforcement de la production de PLAI adaptés passe par la construction d'une politique locale en faveur du logement pour les personnes défavorisées.

La mobilisation des collectivités doit se concrétiser par des objectifs inscrits dans les PLH et les PDALHPD.

La construction d'un réseau de partenaires est également nécessaire : État, commune, EPCI, département, mais aussi avec plus largement les services sociaux de secteurs, la CAF, etc.

### Nathalie Gay, DRDJSCS

*« Je prononcerai PDALHPD pour insister sur l'importance de la coordination, des partenariats, et de la concertation dans le montage de l'ensemble des projets, quels qu'ils soient. Le public prioritaire, qui est l'objet essentiel de ces plans et des travaux de coopération, me paraît être un point important. Pour que cela fonctionne, tant pour le montage des projets que pour réussir les modalités d'accompagnement, la concertation et le partenariat sont indispensables. »*

### F. Molard, Grenoble Alpes Métropole

*« Le PLAI adapté est vu dans le cadre de la politique globale d'accès au logement pour les ménages les plus démunis. »*

## Des efforts à poursuivre

Ce n'est pas une histoire de statistiques mais une multitudes de paramètres qui garantit les résultats et la réussite des projets. Un des paramètres incontournables réside dans le triptyque État/Collectivité/Bailleur auquel s'ajoutent des

engagements financiers dans la durée.

Il reste encore un travail d'acceptation à conduire pour lever les freins de la production des PLAI adaptés, en particulier dans des copropriétés.

### François Molard, Grenoble Alpes Métropole

*« Un effort a déjà été fait, notamment avec Un Toit Pour Tous, mais pour le moment il n'y a pas avec les bailleurs de production de « droit commun » hors opérateurs MOI. C'est un objectif dès la programmation 2020, pour répondre aux besoins locaux. Nous avons commencé à travailler avec l'association ABSISE (association des bailleurs sociaux de l'Isère), pour tenir nos engagements et arriver à l'objectif de 55 logements. »*

### Guy Vidal, AURA HLM

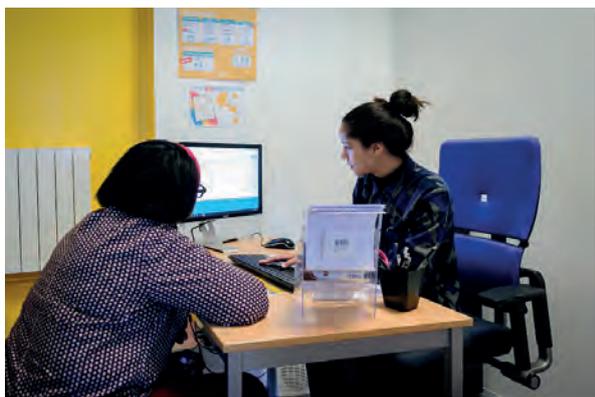
*« Les bailleurs vont y aller, c'est clair. Mais ils iront pour réussir, et ils iront avec vous : les collectivités, l'État, et l'ensemble des acteurs. »*



## FICHE 2

# GESTION LOCATIVE ADAPTÉE ET ACCOMPAGNEMENT

© A. Bouissou, Terra



### Intervenants

- **Catherine Espinasse**, chef du service hébergement, logement, accompagnement social - DDCS du Rhône,
- **Arthur Lhuissier**, directeur général - Un Toit Pour Tous
- **Yannick Pasdradjian**, responsable service développement - Un Toit Pour Tous
- **Christian Picque**, responsable pôle développement - OPHIS

Les PLAI adaptés sont des logements pérennes, conformément aux principes du logement d'abord. L'objectif est de développer le logement ordinaire avec un niveau de loyer très abordable et un statut de locataire.

Le logement d'abord, en dissociant le « toit » et l'accompagnement, vise un accès direct au logement avec une gestion locative, et si nécessaire un accompagnement, adaptés aux besoins des personnes.

Le séminaire a permis d'échanger sur les attentes en termes de gestion locative adaptée et d'accompagnement dans le cadre du programme PLAI adapté et d'identifier les moyens à mettre en œuvre par les porteurs de projets. Les définitions des notions de gestion locative adaptée et d'accompagnement ciblé sur le logement à retenir dans le cadre du programme PLAI adapté sont disponibles dans une [annexe au document-cadre du programme](#).

### Un Toit Pour Tous

**Un Toit Pour Tous** est une association agréée pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion. C'est un acteur isérois très actif sur la question des PLAI adaptés. Sur la période 2013-2018, il a porté 44 opérations de PLAI adaptés (soit 52 logements ordinaires) essentiellement en acquisition-amélioration.

### OPHIS

**OPHIS** est un bailleur social du Puy-de-Dôme, très mobilisé sur la production de PLAI adaptés et en particulier sur des opérations de sédentarisation pour les gens du voyage. Il a produit 18 logements ordinaires en PLAI adaptés dont 10 logements pour la sédentarisation des gens du voyage.

## Le diagnostic

Le diagnostic est le point de départ permettant de déterminer si le ménage a besoin d'un logement faisant l'objet d'une gestion locative adaptée et/ou d'un accompagnement vers le logement (comprenant l'accompagnement lors du relogement), puis dans le logement, et selon quelles modalités (intensité, durée...). Les organismes MOI comme UTPT mettent en place un diagnostic social qui consiste à regarder quatre thèmes : pouvoir louer, savoir louer, savoir habiter, et savoir s'adapter à son environnement.

Catherine Espinasse, DDDCS du Rhône

« Le diagnostic est un élément important : bien arriver à voir comment l'on intervient auprès des ménages, ce dont ils ont réellement besoin. Est-ce des aides par rapport à la maîtrise des charges ou d'autres accompagnements qu'il faut mettre en place ? Est-ce des questions qui touchent aux soins ? Toutes ces interrogations vont forcément venir sur le métier, dans le cadre de ce que l'on est amené à travailler collectivement entre l'État, les collectivités locales, les bailleurs et les associations. »

## La gestion locative adaptée

La gestion locative adaptée vise à repérer le plus en amont possible les éventuelles difficultés des ménages et à solliciter les partenaires le cas échéant. La gestion locative adaptée comprend :

- l'analyse des candidatures pour l'attribution ;
- l'accompagnement à l'entrée dans les lieux (prise en main du logement, maîtrise des charges, etc.), voire très en amont pour les opérations de sédentarisation des gens du voyage avec la construction d'un projet d'habitat ;
- le suivi du paiement du loyer ;
- la médiation entre les occupants et leur environnement, le cas échéant.

Le suivi est rapproché les premiers temps avec des relations dont l'intensité peut varier en fonction du temps, voire dans un certain nombre de cas cesser s'il n'y a pas de manifestation de besoin et pas d'alerte.

La gestion locative adaptée ne porte pas sur les difficultés sociales, économiques, de parentalité, de santé, etc. Il s'agit plutôt d'un travail de médiation et d'orientation vers les services adéquats.

Catherine Espinasse, DDDCS du Rhône

« La gestion locative adaptée est une relation rapprochée, qui comporte un suivi individualisé visant à prévenir les difficultés qui peuvent survenir entre les occupants et à sécuriser cette relation bailleur/locataire. C'est important, plus ou moins intense. C'est un travail de partenariat. »



## Arthur Lhuissier, UTPT

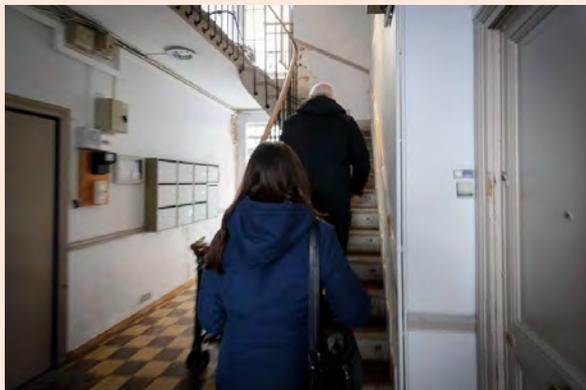
« Trois métiers sont mobilisés : la gestion, la maintenance, et le pôle social. [...] Nous avons des visites de pré-attribution et de pré-état des lieux pour faciliter l'attribution et limiter les frais à retenir lors des états des lieux.

Une réunion interne de suivi des locataires se tient tous les mois, et il y a systématiquement un point impayé.

Chaque impayé détecté dans le mois fait systématiquement l'objet d'un échange entre le pôle social et le pôle logement.

Cela ne veut pas dire que nous intervenons tout de suite, mais nous regardons ensemble si quelque chose est à faire. [...] 70% de nos locataires présentent à un moment dans l'année un retard de paiement. Nous arrivons à la fin à un taux d'impayés similaires à ceux des bailleurs classiques. Le travail intermédiaire que nous réalisons permet de faire en sorte que ces retards de paiement soient mineurs. La grande majorité d'entre eux sont liés à des problématiques CAF : des indus ou des non-versements. Aussi, nous conduisons une réflexion poussée avec la CAF pour remédier à ces situations. 36% des ménages ont au moins une personne en emploi. Cela nous amène à travailler avec Action Logement. [...]

Il y a une visite technique annuelle : à défaut de toute sollicitation, nous essayons de passer systématiquement dans chaque logement une fois par an, avec l'accord de la personne évidemment, dans l'idée d'une maintenance préventive.



© A. Bouissou, Terra

## Géraldine Geoffroy, Cerema

« L'un des enseignements de l'enquête réalisée par le Cerema est, du point de vue des ménages, la relation de proximité que le PLAI adapté procure, mais aussi sa capacité à s'adapter en intensité et dans le temps aux différents besoins.

Ce que l'on constate, c'est qu'une aide extrêmement forte est parfois nécessaire pendant un ou deux mois, mais qu'elle peut aussi ne plus l'être ou revenir de façon plus ponctuelle. »

Les statistiques de 2015 montrent que 57% des locataires bénéficiaient d'un suivi faible, voire inexistant. Plus de 27% ont fait l'objet d'un suivi régulier, avec plusieurs contacts dans l'année (impayés, demandes de mutation, troubles de voisinage). 16% des personnes ont eu besoin de suivi soutenu impliquant plusieurs contacts physiques par mois sur l'année.

20% de notre parc est aussi dédié à des dispositifs spécifiques (IML, etc.) sur lesquels les ménages concernés viennent chercher un bail et une gestion locative classique : nous n'avons pas d'idées préconçues sur le degré d'accompagnement qui se construit en fonction des situations. »

Si la gestion locative adaptée semble aller « de soi » pour les opérateurs agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (comme en témoigne le cahier des charges des agences immobilières à vocation sociale qui permet de respecter les conditions du programme PLAI adaptés sur l'aspect GLA), il est utile de

noter que certains bailleurs réalisent aussi cette gestion locative de proximité.

La gestion locative adaptée peut donc être réalisée directement et internalisée. Elle peut également être effectuée avec l'appui d'associations.

## L'ingénierie sociale mise en place par OPHIS

OPHIS a un historique important en matière d'accompagnement des publics défavorisés et une expertise qui s'est consolidée avec la mise en place au sein du service gestion locative d'un pôle dédié au logement adapté et aux actions spécifiques. Cette structuration a été renforcée avec la création récemment d'une direction des politiques sociales, dont l'ingénierie sociale mise en œuvre permet à l'organisme de travailler sur l'accès au logement et d'être en capacité d'accompagner les publics prioritaires PDALHPD et DALO. Cette direction travaille en lien avec les travailleurs sociaux et les collectivités, notamment sur le repérage des familles à reloger.

La gestion locative adaptée réalisée par OPHIS comprend :

- des réunions d'information organisées à l'entrée dans le logement pour prendre en compte les difficultés exprimées par les locataires ;
- une aide à l'installation, notamment la remise d'un livret d'accueil répertoriant les interlocuteurs au sein d'OPHIS et les relais travailleurs sociaux, les modes d'emploi des différents équipements mis en place comme le système de chauffage, lors de la remise des clés ;
- en fonction des situations, la possibilité de mettre en place un contrat d'engagement tripartite avec le ménage, le travailleur social référent et le bailleur social ;
- une aide à la gestion du budget, à la maîtrise des charges et des consommations ;
- l'apprentissage de l'entretien et des équipements du logement ;
- le suivi des relations de voisinage et l'intégration dans la résidence.

OPHIS a également noué des partenariats avec des associations, pour répondre à certaines situations rencontrées par les ménages : l'Appart, le collectif Pauvreté Précarité, le Secours Populaire, le Secours Catholique, l'AGSGV 63 (association de gestion du schéma des gens du voyage du Puy-de-Dôme).

Afin de développer la production de PLAI adaptés, une des pistes à creuser est le partenariat entre bailleurs sociaux et associations.

**Géraldine Geoffroy, Cerema**

*« Il faut par contre définir concrètement ce que fait un bailleur ; à partir de quel moment il ne peut plus faire ; à partir de quel moment il a besoin d'une association ; le prévoir et bien répartir les tâches entre le bailleur et l'association, à condition que cela reste bien lisible pour les ménages. »*

**Guy Vidal, AURA HLM**

*« Au-delà du PLAI adapté et du plan Logement d'abord, il y a une réflexion des bailleurs sociaux sur l'offre de services qu'ils vont devoir apporter. Une offre de services résolument plus sociale, qui signifie réorientation des moyens supplémentaires par rapport à des familles en difficulté, dans le cadre du PLAI adapté [...].*

*Au-delà des coûts, il y a des organisations, des modalités de gestion de proximité à mettre en place. »*

## L'accompagnement

La notion d'accompagnement ciblé sur le logement est définie dans le programme PLAI adaptés. Le diagnostic est un préalable. Ultérieurement, des bilans réguliers comportant un diagnostic actualisé de la situation et des besoins d'accompagnement sont à effectuer, afin de déterminer si l'accompagnement mis en place doit être poursuivi ou non, à l'identique ou non.

L'accompagnement vers et dans le logement comporte ce qui a trait au maintien, à l'entretien, aux relations de bon voisinage. Il porte également sur les démarches préalables à l'entrée dans le logement.

Réaliser cet accompagnement nécessite l'intervention d'un professionnel de l'accompagnement social, mais repose également sur l'intelligence collective à construire des réponses sur les territoires et mettre en adéquation les besoins des ménages concernés et le projet.

Ainsi, pour certaines opérations réalisées notamment par OPHIS, l'accompagnement a

pu être délégué à des associations financées par des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement.

Pour les opérations liées à la sédentarisation des gens du voyage, l'accompagnement autour du projet comprend le diagnostic et le travail de conception partagée avec les habitants, un coût qui doit s'intégrer dans le prix de l'opération ou pris en charge par des dispositifs spécifiques (MOUS).

Les besoins en accompagnement peuvent être variables en intensité et sur la durée mais également très différents d'une situation à l'autre. Il apparaît indispensable pour ces programmes PLAI adaptés, de bien identifier les sources de financement et les partenariats. D'autant qu'au-delà de la modulation de la gestion locative adaptée, peuvent s'ajouter des surcoûts d'investissement : sur des petites opérations, souvent en acquisition-amélioration ; dans des quartiers centraux où les coûts fonciers peuvent être plus importants, etc.

## Coût et financement

Le coût de la gestion locative adaptée est variable selon les opérateurs, en particulier du fait du caractère salarié ou bénévole des intervenants. A titre d'exemple, le coût de la gestion locative adaptée (y compris gestion locative « classique ») est estimée à environ 2 500 € par logement et par an, par les bailleurs sociaux de l'Isère.

Un Toit Pour Tous estime le coût lissé de la gestion locative adaptée à 1 200 € par logement et par an (le lissage prend en compte les besoins plus ou moins importants de gestion locative adaptée selon les ménages), sachant que certaines activités sont réalisées par des bénévoles.

OPHIS a fait le choix de ne pas intégrer les surcoûts liés à la gestion locative adaptée, réalisée en régie par sa direction des politiques sociales, dans les bilans d'exploitation de ses opérations. En contrepartie, la part de fonds propres injectée dans les opérations est limitée.

Le surcoût de la gestion locative adaptée (coûts spécifiques de la gestion locative

Olivier Morzelle, DHUP

*« C'est la raison pour laquelle il y a besoin de tous les dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement, que ce soit du fonds national AVDL, que ce soit de l'accompagnement local de type FSL ou d'autres aides des collectivités. On ne fera pas sans l'aide locale. »*

adaptée, hors gestion locative ordinaire) est difficilement compensé sur la durée par la subvention PLAI adapté qui est une sub-vention à l'investissement. Les opérateurs sont ainsi amenés à rechercher des financements complémentaires (collectivités, conseils départementaux dans le cadre du fond de solidarité pour le logement (FSL), aides à l'investissement de la fondation Abbé Pierre) qui permettent de dégager des marges de manœuvre pour le bilan d'exploitation et la gestion locative adaptée. ■



## FICHE 3

# MONTAGE ÉCONOMIQUE ET MAÎTRISE DE LA QUITTANCE

© Grand Lyon Habitat



### Intervenants

- **Stéphane Giroud-Garampon**, responsable du pôle technique en charge de la maîtrise d'ouvrage d'insertion - Soliha Drôme
- **Vincent Lambert**, chargé d'opération - Soliha Drôme
- **Catherine Leseigneur**, chargée d'opérations - Grand Lyon Habitat
- **Pierre-Yves Duffait**, responsable de l'unité logement social et suivi HLM - DDT du Rhône

Les difficultés du montage économique sont fréquemment évoquées par les opérateurs.

La spécificité des PLAI adaptés tient au fait que ces opérations associent un logement à une forme d'accompagnement, et que leur équilibre économique lie intrinsèquement ces deux composantes.

Par ailleurs, les caractéristiques des PLAI adaptés conduisent fréquemment à un surcoût en investissement par le fait qu'il s'agit souvent d'opérations de petite typologie, en réhabilitation, dans des quartiers centraux où les coûts du foncier et de l'immobilier sont potentiellement élevés. A cela s'ajoute la nécessaire minoration de la quittance (loyer et charges).

### Soliha Drôme

**Soliha Drôme**, association pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), a produit 51 PLAI adaptés depuis 2013, soit 25 logements par

an dont 15 en PLAI, en majorité des petites typologies. 85 % des opérations se font en acquisition-amélioration et 15 % grâce à des baux emphytéotiques. Soliha Drôme s'interdit la copropriété. et effectue sa propre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. Le coût moyen d'opération au mètre carré de surface habitable est de 2560 euros TTC en 2018. En 2019, Soliha va réaliser 13 PLAI adaptés.

### Grand Lyon Habitat

**Grand Lyon Habitat** est un des trois offices publics HLM rattachés à la Métropole de Lyon. Il a produit 24 PLAI adaptés depuis 2013.

## La maîtrise de la quittance

Le programme PLAI adaptés vise à fournir un habitat à loyer et charges maîtrisés.

« *La quittance (combinaison loyer et charges) doit permettre aux familles de pouvoir vivre décemment avec un taux d'effort totalement supportable.* » **Guy Vidal**, AURA HLM

Le document-cadre du programme préconise de veiller à la bonne adéquation entre surfaces (notamment annexes), typologie et composition du ménage, en maximisant la qualité d'usage, et en optimisant l'usage des surfaces, les coûts de construction, le bilan d'exploitation, etc. Le volet "charges" doit être précisément étudié afin d'évaluer le reste à vivre des ménages. Si ce volet n'est plus un critère d'éligibilité du programme PLAI adaptés, il reste cependant un critère d'appréciation important. Des éléments d'estimation sont donc attendus de la part des opérateurs sur les projets à financer.

« *La réduction de la facture s'appuie, en général, sur une approche en coût global de la part des opérateurs qui suppose de réfléchir au montage de l'opération depuis la recherche foncière jusqu'à la construction et au fonctionnement. [...] Il y a souvent un travail collaboratif très important entre les services de construction et ceux de gestion locative dans la production du PLAI adapté. Cela permet d'avoir des logements plutôt bien conçus, bien adaptés aux besoins des ménages, bien équipés, pour compenser la réduction de surface souvent inhérente au critère du dispositif.* »

**Géraldine Geoffroy**, Cerema



© Soliha Drôme : test BBC avant mise en location

## Sédentarisation de gens du voyage



© Grand Lyon Habitat

L'opération de Surville réalisée par Grand Lyon Habitat, est caractérisée par des surfaces habitables maîtrisées qui ont permis de respecter les conditions du programme PLAI adapté sans baisser le loyer au m<sup>2</sup>. Grâce à la subvention spécifique PLAI adapté, Grand Lyon Habitat ne facture pas de loyers annexes pour les jardins et parking, ce qui renforce la solvabilisation des ménages.

À titre d'exemple, pour un ménage composé d'un couple et de 2 enfants de plus de 3 ans dans un T4 ayant un revenu mensuel de 824 €, le loyer s'élève à

430 €, les charges à 83 €, et le reste à vivre après APL à 746 €.

L'équilibre de l'opération a pu être atteint grâce aux subventions PLAI et PLAI adapté apportées par l'État, à l'apport gratuit du foncier apporté par la ville de Lyon dans le cadre d'un bail à construction et à une subvention de la Métropole de Lyon. Le facteur de réussite réside dans « *la gouvernance du projet avec la mise en place d'un comité de pilotage et un comité de projet technique rassemblant l'ensemble des partenaires : maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre sociale, maîtrise d'œuvre, partenaires sociaux (CCAS, la Maison du Département du Rhône, la Ville, la Métropole...).* »

**Catherine Leseigneur**, Grand Lyon Habitat

## L'équilibre économique des opérations

Le montant de la subvention PLAI adapté, complémentaire à la subvention classique PLAI, peut être modulé autour d'une valeur de référence pour tenir compte des difficultés à équilibrer l'opération, aux efforts en matière de contreparties sociales et des particularités propres des opérations. Ainsi, les subventions complémentaires PLAI adapté sont déterminées en fonction des surcoûts ou des baisses de recettes locatives engendrés par les contreparties sociales exigées par le programme : maîtrise des loyers, augmentation éventuelle du prix de revient de l'opération résultant de l'ingénierie nécessaire au repérage des logements et terrains et au montage administratif, financier, social et technique, surcoûts liés à leur implantation (il s'agit de privilégier des logements répartis en faible nombre dans des quartiers accessibles et disposant de services de proximité, ce qui renchérit leur coût d'investissement et d'exploitation). Compte-tenu des enveloppes disponibles, il est possible localement de dé plafonner les subventions pour certains projets, lorsqu'un effort particulier en matière de maîtrise de la quittance ou d'accompagnement est réalisé.

*« De temps en temps, on peut faire un effort spécial, et avoir des opérations dont le montant des subventions peut-être largement majoré par rapport au montant habituel, lui-même proba-*

*blement un peu au-dessus de ce qui se fait dans d'autres territoires. Mais le coût de l'immobilier sur la métropole de Lyon est aussi au-dessus de ce qui se fait dans beaucoup de territoires. »*

**Pierre-Yves Duffait**, DDT du Rhône



© Grand Lyon Habitat

### Opération de Montélimar réalisée par Soliha Drôme



© Soliha Drôme

Cette opération en acquisition-amélioration dans un quartier résidentiel de Montélimar, de 5 logements dont 4 PLAI adaptés (T2 de 30 à 40 m<sup>2</sup>) et 1 PLAI (T3 de 75 m<sup>2</sup>) a obtenu le label BBC Rénovation, ce qui permet une maîtrise totale des charges. Les loyers sont également maîtrisés. A titre d'exemple, pour une personne seule dans un T2 de 34 m<sup>2</sup> ayant des ressources de 630 € par mois, le loyer s'élève à 195 €, les charges à 90 €, l'APL à 221 € et le reste à charge à 64 €.

Le financement a été optimisé avec 70% de subventions et 30 % de prêts. La participation des collectivités (à hauteur de 35 %) a été essentielle dans le montage du projet.

## La prise en compte du fonctionnement

Compte-tenu de l'impact du coût de la gestion locative adaptée, l'équilibre de l'opération doit être travaillé en lien avec les subventions au fonctionnement (cf. fiche n°2 relative à la gestion locative adaptée et à l'accompagnement).

**Géraldine Geoffroy, Cerema**

*« Cela plaide pour que les acteurs du financement de l'investissement et les acteurs du fonctionnement et de l'accompagnement travaillent ensemble. L'instance du protocole de l'habitat spécifique dans le Rhône, qui permet justement d'analyser toutes les facettes de l'opération, est un bon exemple. »*

Même lorsqu'elle est majorée, la subvention complémentaire PLAI adapté ne permet pas, à elle seule, de financer la gestion locative adaptée et l'accompagnement ciblé sur le logement pendant toute la durée de l'opération. Les collectivités, qu'elles interviennent en apportant le foncier, des subventions à l'investissement ou au fonctionnement sont des acteurs majeurs pour la réussite du programme. Les collectivités territoriales sont essentielles à ce type de montage.

Solihha Drôme mobilise notamment un grand nombre de partenaires financiers : l'État, le conseil régional, le conseil départemental, Valence-Romans agglo, Montélimar agglomération, la fondation Abbé Pierre, Action Logement et la Banque des Territoires.

## Les pensions de famille

Les opérateurs mettent en avant la difficulté à équilibrer les opérations de pension de famille qui bénéficieraient du programme PLAI adapté : l'écart entre la redevance T1' permise par l'avis loyer et le plafond APL est compris entre 40 et 50 € par logement et par mois. La subvention PLAI adaptés apparaît insuffisante pour compenser cette perte de recettes. Or, la

typologie T1' est le plus souvent privilégiée en pension de famille compte-tenu de la pérennité de l'occupation et de la solvabilisation par l'APL des publics qui disposent de faibles ressources (la majorité relevant des minimas sociaux, le reste à charge est faible y compris avec des redevances de niveau T1'). ■



# PLAI adaptés

## Bilan 2013-2018

### et programmation 2019

#### en Auvergne-Rhône-Alpes



PRÉFET  
DE LA RÉGION  
AUVERGNE-  
RHÔNE-ALPES

L'aide à la production de logements sociaux à bas niveau de quittance (dits PLAI adaptés) destinés aux ménages rencontrant des difficultés économiques et sociales, a été initiée en 2013 sous la forme d'appels à projets annuels. Aujourd'hui, ce programme est financé par une enveloppe dédiée du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), alimentée par les prélèvements réalisés sur les communes déficitaires en logements sociaux qui ont fait l'objet d'une carence conformément à la loi SRU.

Ce programme constitue un axe majeur du Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme. Il vise la production de logements ordinaires à très bas niveau de quittance avec des charges maîtrisées. Il est destiné notamment à des ménages sous plafond de ressources PLAI, aux prioritaires au titre du droit au logement (DALO) ou plus globalement prioritaires selon l'article L441-1 du CCH. Le coût d'usage des logements doit donc être adapté aux ressources des ménages, au regard de la solvabilisation par l'aide personnalisée au logement (APL). La dépense liée au logement (loyer ou redevance) doit être inférieure au loyer plafond de référence de l'APL.

La production de PLAI adaptés a pour objectif d'offrir des solutions pérennes de logement. Elle est complétée par la mise en œuvre d'une gestion locative adaptée, avec le cas échéant un accompagnement ciblé des ménages

pour faciliter leur accès mais également leur maintien dans le logement. Ces opérations doivent par ailleurs favoriser l'accès des ménages aux services et à la mixité. Il est donc important de veiller à leur bonne intégration urbaine.

En 2017, le programme a bénéficié d'une importante revalorisation des forfaits de subventions alloués (+37%). Il a été ouvert aux projets de résidences sociales de petite taille et aux pensions de famille. À noter qu'en 2017, la procédure a été simplifiée avec une instruction et une sélection des projets au fil de l'eau déconcentrées en région.

En 2018, d'autres évolutions ayant pour objectif de faciliter et développer la production de PLAI adaptés sont intervenues. Ce programme est devenu pluriannuel, abandonnant la logique d'appels à projets, apportant ainsi une stabilité et une visibilité aux porteurs de projets. Les PLAI adaptés s'inscrivent dorénavant dans un principe de programmation régionale.

À partir de 2019, des objectifs annuels de production de PLAI adaptés sont fixés à chaque territoire de gestion, accompagnés des financements nécessaires à leur réalisation. Les gestionnaires des aides à la pierre à qui incombe la décision d'octroi de la subvention, peuvent moduler son montant, en fonction de la pertinence du projet social, son adéquation avec les besoins du territoire, l'optimisation du plan de financement, la difficulté du montage financier, etc.

Ce bilan couvre la période 2013-2018 et présente les principales évolutions depuis le premier appel à projet. Il rassemble des informations relatives au financement de ces logements. Il fournit une analyse détaillée des opérations financées dans la région Auvergne-Rhône-Alpes (localisation, maître d'ouvrage, caractéristiques techniques, logement ordinaire, logements-foyer...). Les données présentées sont issues de l'infocentre SISAL (système d'information pour le suivi des aides au logement) et des bilans annuels que la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes a mis en place dans le cadre de l'instruction des projets.

## Les chiffres clés 2013-2018

363

logements PLAI  
adaptés financés  
dont 7 logements  
en pension de  
famille

133

opérations dont  
1  
pension de  
famille

3,2

millions  
€  
engagés

151

logements  
déjà livrés sur les  
363  
logements financés

50 %

des PLAI adaptés  
sont situés  
en commune  
déficitaires au titre  
de l'article 55 de  
la loi SRU

## La production de PLAI adaptés

**Sur la période 2013-2018, 60 logements ordinaires ont été financés en moyenne par an.**

La première année du programme 2013 a été celle qui a donné lieu au nombre d'agrément le plus élevé. Cela est à la fois lié à « l'effet nouveauté », certains projets ayant dû attendre la mise en place du programme pour atteindre un équilibre financier mais également au « rattrapage » d'opérations déjà agréées en PLAI les années antérieures et qui, étant éligibles à la subvention PLAI adaptés, en ont bénéficié a posteriori.

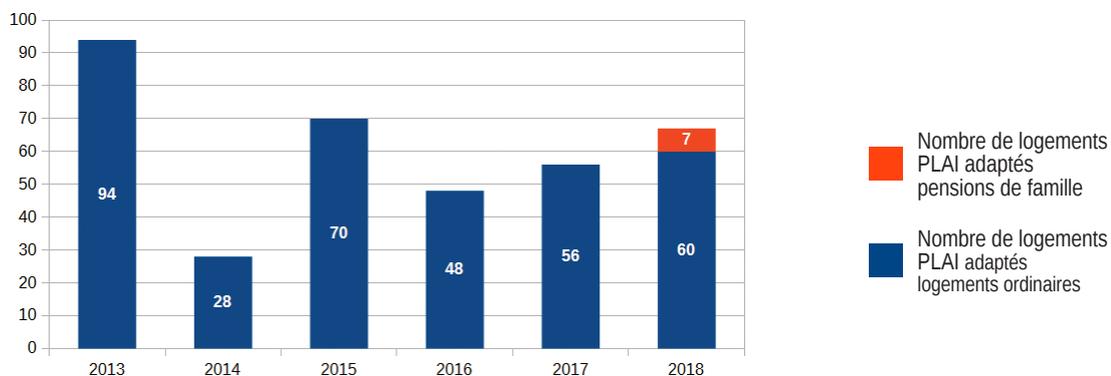
En 2018, 67 logements ont été financés dont 17 logements dédiés à la sédentarisation des gens du voyage. Les nouveautés apportées au programme, mais également la mise en œuvre du Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ont eu un effet levier sur la production des PLAI adaptés.

Pour la première année en Auvergne-Rhône-Alpes, une pension de famille (7 logements) a été financée en PLAI adaptés. Malgré l'ouverture dès 2017 du programme PLAI adaptés aux résidences sociales et aux pensions de famille, aucun projet de ce type n'avait été présenté en 2017 dans la région.

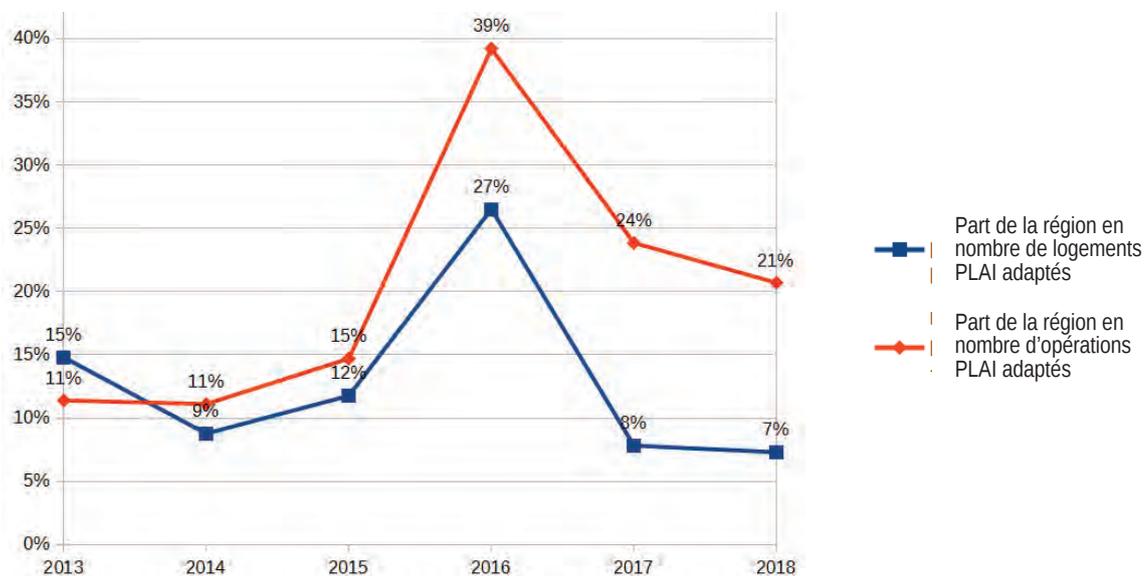
Sur la période 2013-2018, la région représente en moyenne 11% des logements PLAI adaptés financés au niveau national, et 17% des opérations (pour mémoire, l'objectif PLAI de la région en 2018 représentait 12,4% de l'objectif PLAI national). La baisse de la part régionale à partir de 2017 est liée à la production dans d'autres régions de résidences sociales et de pensions de famille. En 2017, au niveau national, elles représentaient 22 opérations pour 429 logements, alors qu'aucune opération en structure collective n'a été financée en 2017 en Auvergne-Rhône-Alpes.

# Les logements agréés

Nombre de logements PLAI adaptés financés en Auvergne-Rhône-Alpes



Part de la région dans la production nationale



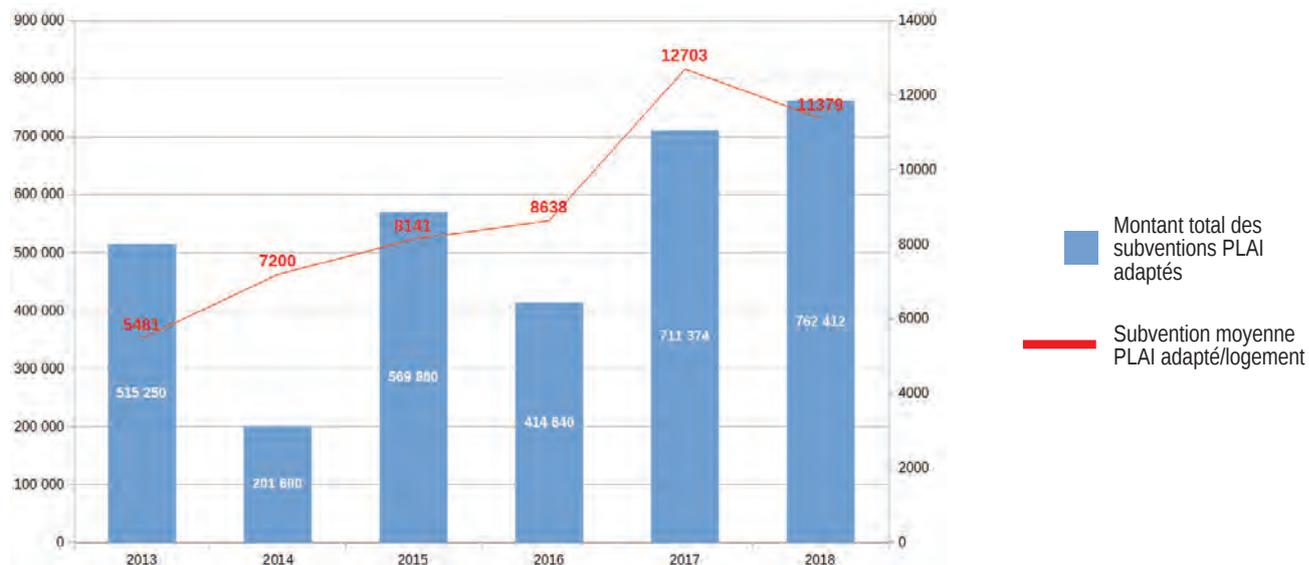
	Nombre de logements PLAI adaptés financés dans la région	France métropolitaine	% région/France	Nombre d'opérations financées dans la région	France métropolitaine	% région/France
<b>2013</b>	94	637	14,8 %	20	175	11,4 %
<b>2014</b>	28	319	8,8 %	12	108	11,1 %
<b>2015</b>	70	595	11,8 %	30	204	14,7 %
<b>2016</b>	48	181	26,5 %	20	51	39,2 %
<b>2017</b>	56	716	7,8 %	26	109	23,9 %
<b>2018</b>	67	922	7,3 %	25	121	21 %
<b>Total</b>	<b>363</b>	<b>3392</b>	<b>10,7 %</b>	<b>133</b>	<b>768</b>	<b>17 %</b>

## Les subventions accordées

3,2 M€ de subventions PLAI adaptés ont été accordées au niveau régional, soit 8 750 € d'aide complémentaire par logement PLAI adapté financé, pour un prix de revient total des

opérations de 62 M€. Les subventions PLAI adaptés représentent en moyenne 5 % du prix de revient des opérations.

Montant des subventions PLAI adaptés



La hausse des subventions constatée à partir de 2017 reflète d'une part la revalorisation du forfait de subvention de 37 % et d'autre part les majorations possibles. À partir de cette date, le programme a autorisé la majoration de

la subvention pour des opérations innovantes (qualité thermique, projet social). Sur les 51 opérations représentant 123 logements pour 2017-2018, un tiers a bénéficié de la majoration.

Valeurs de référence des subventions du programme PLAI adaptés (2019)

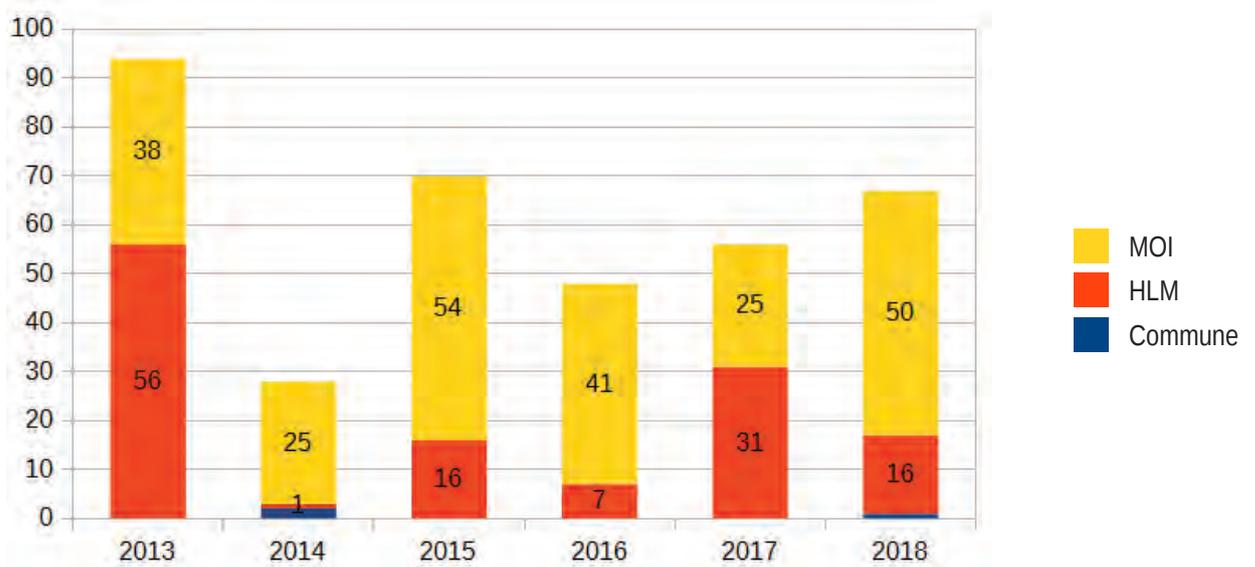
en € / lgt	Logements ordinaires			Logements-Foyers
	Montant sub. par logement PLAI adapté dans une opération de 1, 2 ou 3 PLAI adaptés	Montant sub. par logement PLAI adapté dans une opération de 4 à 8 PLAI adaptés	Montant sub. par logement PLAI adapté dans une opération de 9 PLAI adaptés et plus	Montant sub. par logement PLAI adapté dans une opération de pension de famille ou résidence sociale
<b>Montant</b>	<b>13 980 €</b>	<b>10 480 €</b>	<b>5 600 €</b>	<b>5 600 €</b>

## Les maîtres d'ouvrage

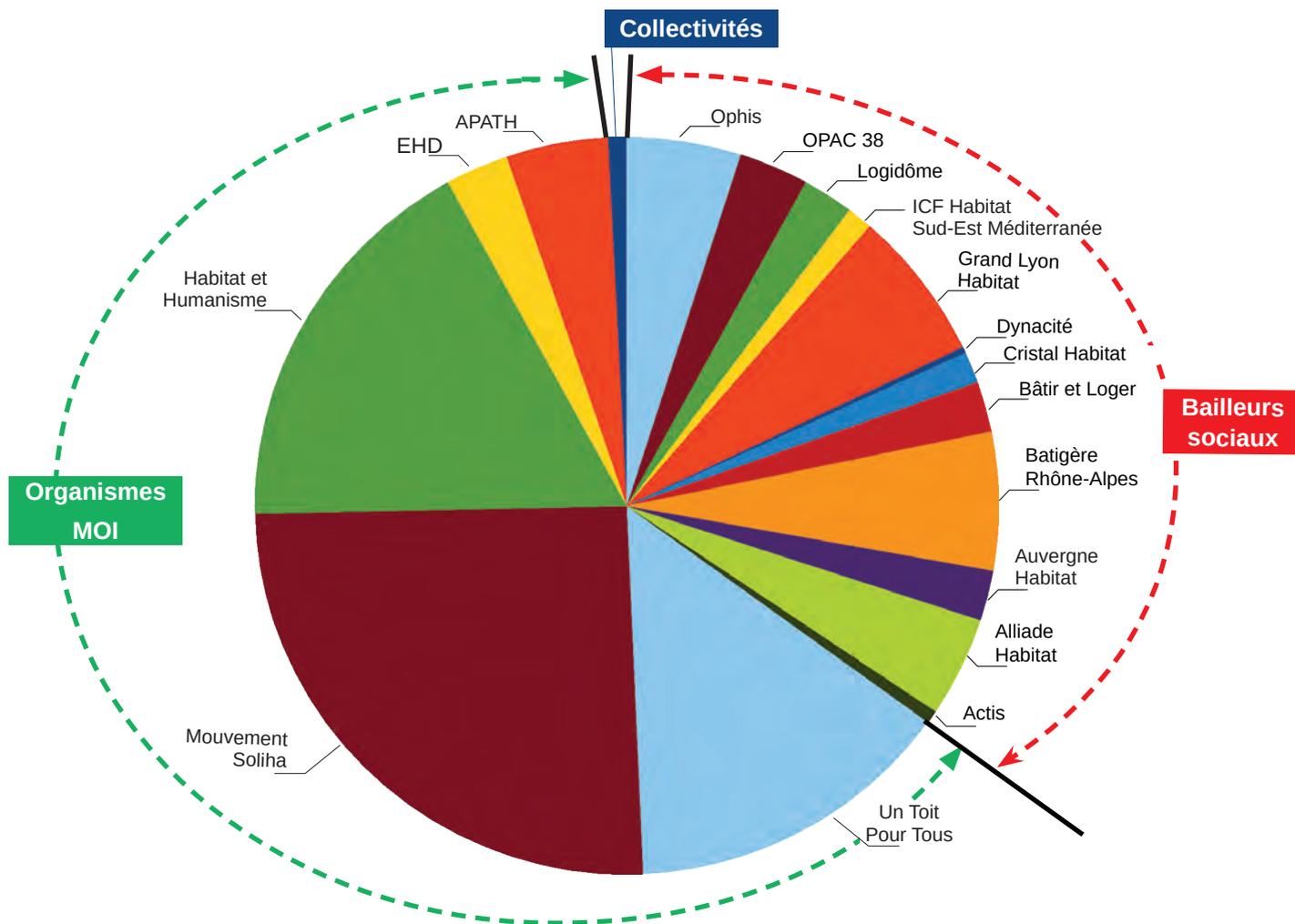
Près des 2/3 des opérations PLAI adaptés réalisées entre 2013 et 2018 ont été portées par des organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), contre seulement 35 % des opérations réalisées par des organismes HLM.

Type de maître d'ouvrage	Nombre de logements PLAI adaptés		Nombre d'opérations PLAI adaptés	
Commune	3	0,8 %	2	1,5 %
HLM	127	35,0 %	29	21,8 %
MOI	233	64,2 %	102	76,7 %
<b>Total</b>	<b>363</b>	<b>100 %</b>	<b>133</b>	<b>100 %</b>

Production par type de maître d'ouvrage (en nombre de logements)

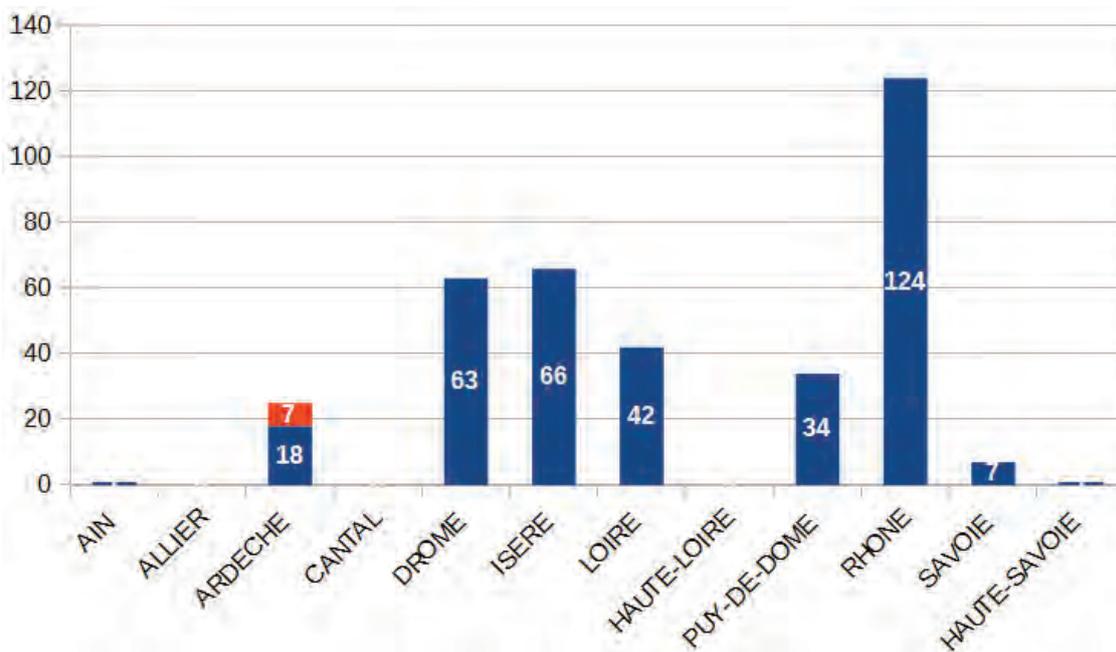


## Répartition de la production de logements PLAI adaptés par maître d'ouvrage en nombre de logements



## Localisation des opérations

Répartition départementale du nombre de logements PLAI adaptés

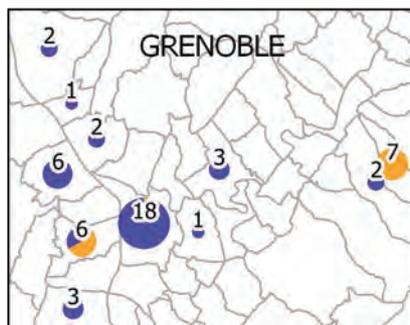
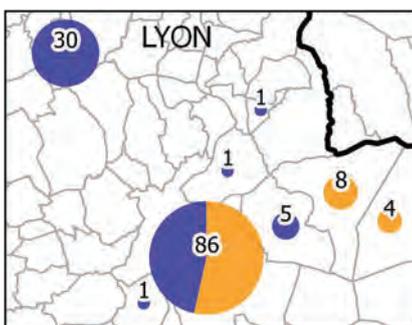
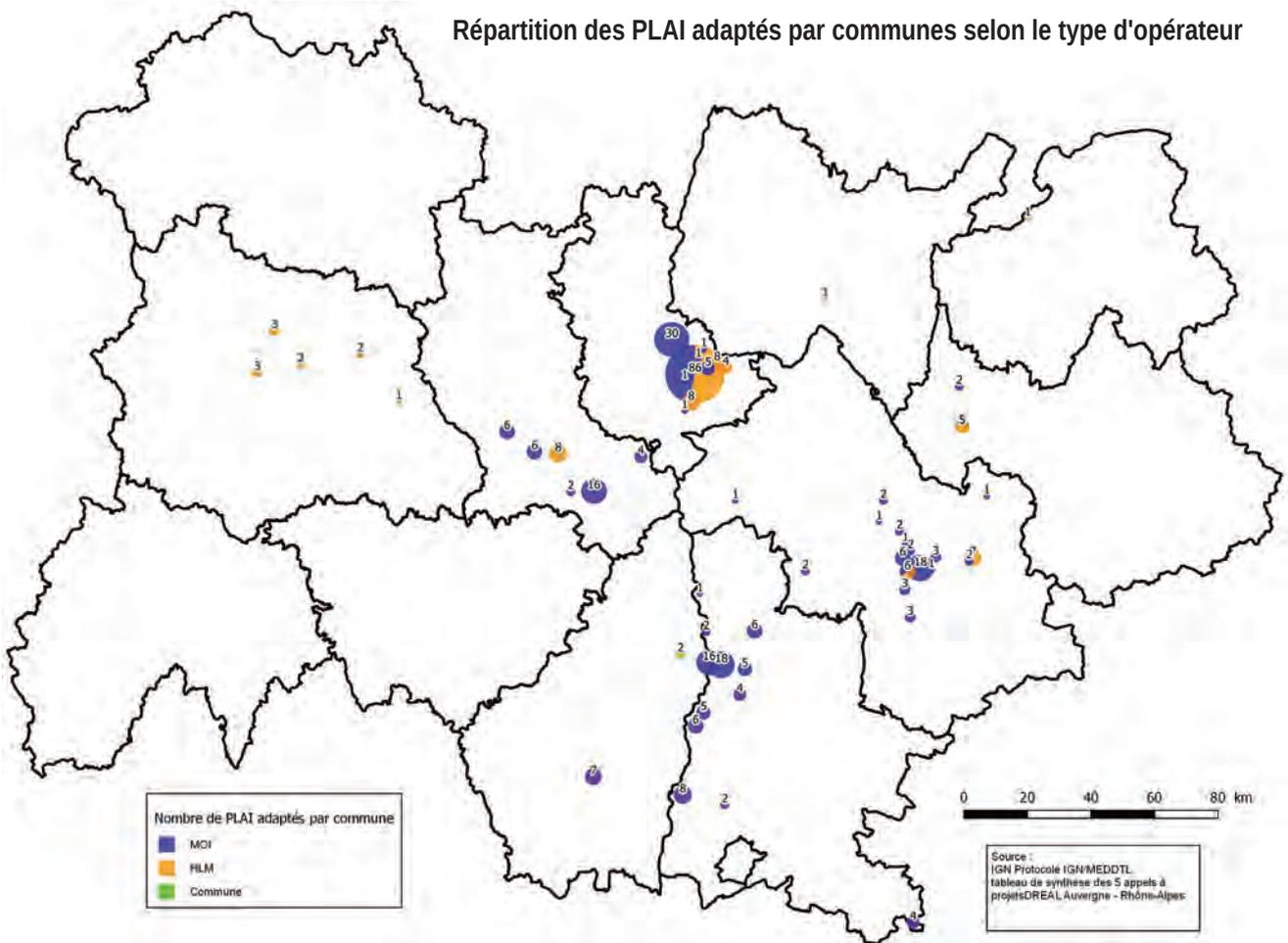


50% des PLAI adaptés sont situés en commune déficitaire au titre de l'article 55 de la loi SRU.

59% des PLAI adaptés ont été produits sur des territoires en délégation de compétence (contre 54% des PLAI). La Métropole de Lyon est le territoire ayant produit le plus de PLAI adaptés (124 logements).

Conformément aux conditions fixées par le programme PLAI adaptés, les opérations sont majoritairement situées en centre urbain. Quelques opérations ont été réalisées en zone rurale, mais toujours en cœur de village.

Répartition des PLAI adaptés par communes selon le type d'opérateur



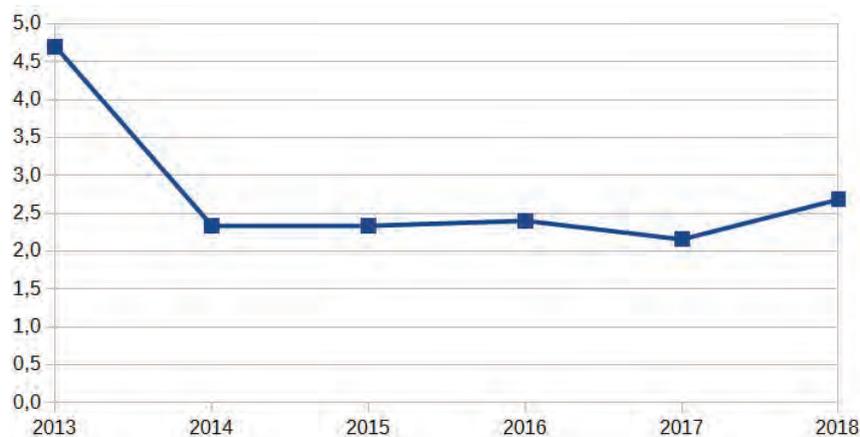
## Les caractéristiques techniques des opérations

### ► Taille des opérations

Les opérations comptent en moyenne 2,9 PLAI adaptés (4,4 en moyenne au niveau national). Le nombre de PLAI adaptés par opération est compris entre 1 et 22. Mais 78 % des opérations comprennent 1 à 3 PLAI adaptés (70 opérations

de 1 PLAI adapté et 34 opérations de 2 à 3 PLAI adaptés). Environ 100 opérations ont été réalisées uniquement en PLAI adaptés et 30 opérations mixent plusieurs types de logements sociaux.

Nombre de PLAI adaptés par opération



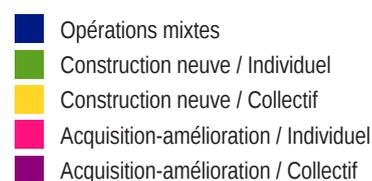
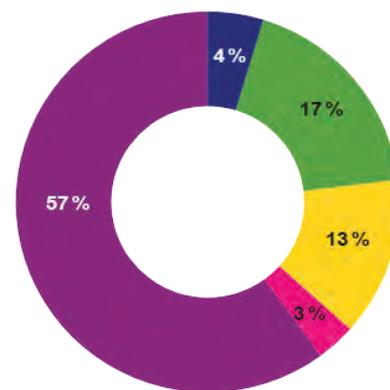
### ► Nature des opérations

Les opérations ont majoritairement été réalisées en acquisition-amélioration (63 % des logements, contre 32 % en construction neuve et 5 % dans des opérations mixtes), dans des ensembles collectifs (74% contre 22% en individuel, le delta concernant des opérations mixtes).

Les PLAI adaptés acquis-améliorés dans des copropriétés représentent ainsi une grande partie de la production.

La part des logements neufs individuels est quasi exclusivement dédiée à la sédentarisation des gens du voyage.

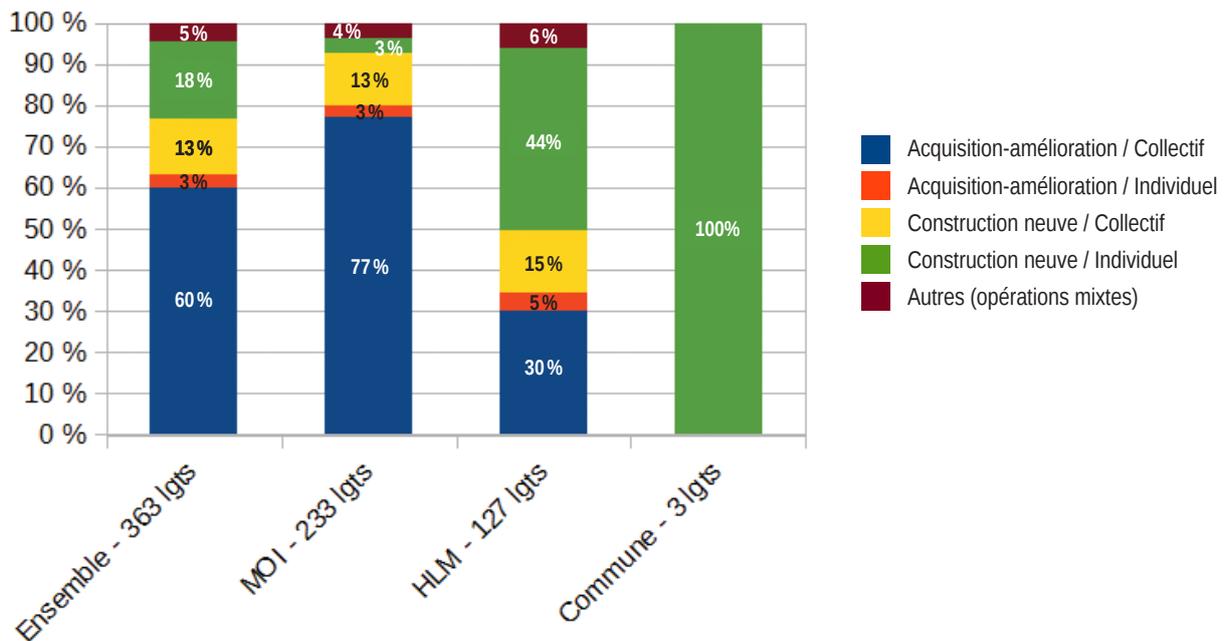
Part des logements selon le mode de production et le type de logement



Les organismes MOI ont majoritairement réalisé des opérations en acquisition-amélioration en collectif (77%). Les bailleurs sociaux ont quant à eux produit des opérations en neuf

(60 %) et en individuel (50 %), avec une forte part d'opérations dédiées à la sédentarisation de gens du voyage (14 opérations soit 67 logements).

**Pourcentage des logements selon le mode de production, le type de logement et la nature juridique de l'opérateur**

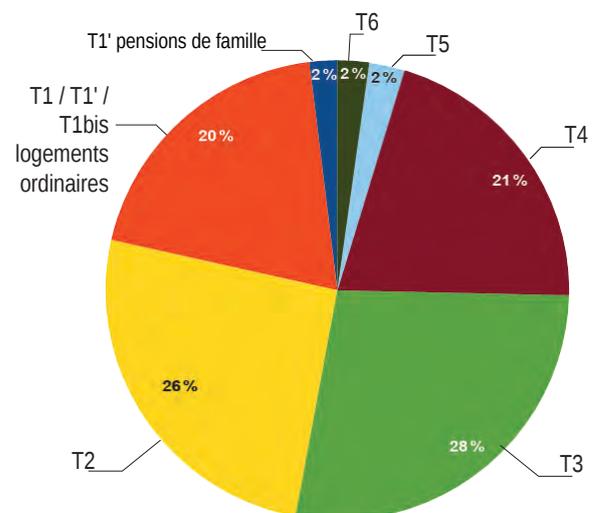


### ► Typologie des logements

Les opérations comprennent majoritairement des logements de petite typologie. Les T1 et T2 représentent la moitié des logements financés. Ils permettent de répondre à une demande de personnes isolées qui est particulièrement prégnante sur le territoire (40 % des ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO en 2018 sont des isolés).

On constate un manque de grands logements (T5 et plus) qui correspondent à une demande locale, comme en témoigne la part des ménages de plus de 5 personnes reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO en 2018 (14 %).

**Typologie des PLAI adaptés financés entre 2013 et 2018**



## Focus sur la sédentarisation des gens du voyage

18 opérations, soit 77 PLAI adaptés, ont été réalisées pour la sédentarisation des gens du voyage, correspondant à 20 % des PLAI adaptés au niveau régional.

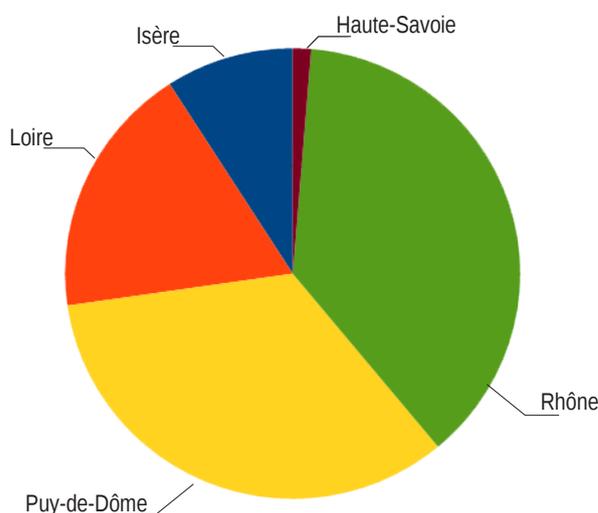
Ces projets ont été majoritairement portés par les bailleurs sociaux.

5 départements ont produit des PLAI adaptés pour la sédentarisation des gens du voyage : 29 logements dans le Rhône, 26 logements dans le Puy-de-Dôme, 14 logements dans la Loire, 7 logements en Isère et 1 logement en Haute-Savoie.

Ces logements se répartissent en 66 logements neufs (12 opérations), 5 logements dans des opérations mixtes (1 opération), 6 logements en acquisition-amélioration (5 opérations).

67 logements sont des logements individuels, 2 logements sont des logements collectifs et 8 logements ont été réalisés dans des opérations mixtes collectif-individuel.

Les opérations comprennent entre 1 et 14 logements. 13 opérations ne comprennent que des PLAI adaptés et 5 opérations comprennent d'autres types de logements sociaux.



# Programmation 2019

L'année 2018 fut une année charnière avec l'abandon du dispositif d'appel à projet pour inscrire le PLAI adapté dans une programmation annuelle. La délibération du conseil d'administration du FNAP de décembre 2018 a ainsi fixé des objectifs et des enveloppes PLAI adaptés à chaque région.

Pour 2019, l'objectif régional était de 348 logements, sachant que les perspectives actualisées à fin janvier étaient d'un peu plus de 250 PLAI adaptés.

La répartition a été réalisée selon la méthode suivante :

- la part de logements ordinaires parmi les PLAI adaptés, qui constitue la cible principale du dispositif, a été maintenue à un niveau élevé, avec plus de 150 logements. La programmation des PLAI adaptés a été réalisée en tenant compte des perspectives PLAI adaptés et des perspectives logements ordinaires en PLAI classiques remontées par les territoires. Cette programmation s'est également appuyée sur une série d'indicateurs : taux de pauvreté du territoire, nombre de ménages

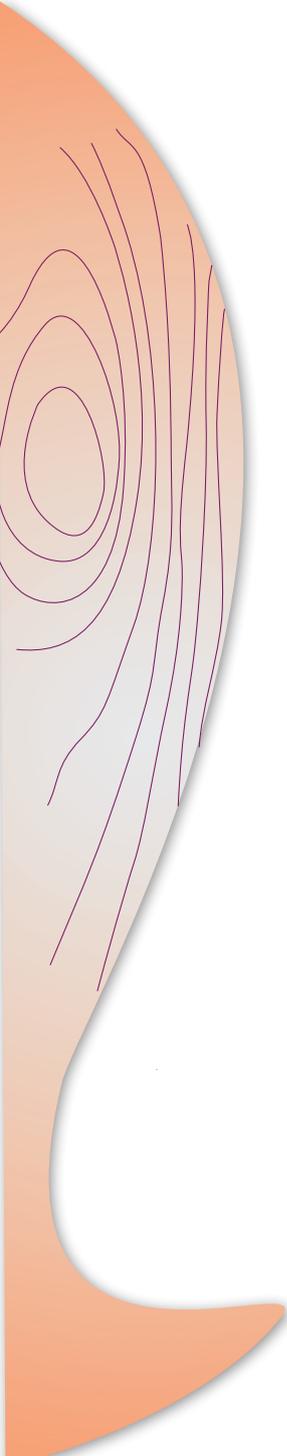
et nombre de ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

- le nombre de logements en pension de famille a été défini à partir des perspectives territoriales et des objectifs fixés dans le cadre du plan de développement des pensions de famille, compte-tenu de la nécessité d'anticiper le financement de l'investissement puisque ces structures doivent ouvrir avant fin 2022. Pour cette première année de programmation, la part des pensions de famille est donc importante. L'année 2020 devrait voir un rééquilibrage en faveur des PLAI adaptés en logement ordinaire.

Des objectifs ambitieux ont ainsi été affectés à l'ensemble des territoires (y compris les plus ruraux) et particulièrement pour les trois territoires de mise en œuvre accélérée du Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (Métropole de Lyon, Grenoble Alpes Métropole, Clermont Auvergne Métropole et département du Puy-de-Dôme).

	Programmation PLAI adapté 2019			
	objectifs en pension de famille	objectifs en résidence sociale hors pension de famille	objectifs PLAI adaptés en logements ordinaires	objectifs Total
CD 01			10	10
CD 03	40		2	42
DDT 07			3	3
DDT 15			1	1
DDT 26			12	12
Pays Voironnais			7	7
Grenoble Alpes Métropole	34		20	54
DDT 38			6	6
DDT 42			7	7
DDT 43			5	5
Clermont Auvergne Métropole	25		10	35
DDT 63	25		5	30
Métropole de Lyon	25	45	23	93
DDT 69			6	6
Grand Chambéry			18	18
DDT 73			3	3
Annemasse Agglo			4	4
DDT 74			12	12
<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	<b>149</b>	<b>45</b>	<b>154</b>	<b>348</b>

Directrice de la publication : Françoise Noars  
Pilotage, coordination : Service Habitat Construction Ville Durable / Pôle parc public et politiques sociales du logement  
Conception graphique : Mission Communication (F. Pasquier)  
Mars 2020



Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement  
et du logement Auvergne-Rhône-Alpes

5, place Jules Ferry 69006 Lyon  
Adresse postale : 69453 Lyon cedex 06

Tél. 33 + 4 26 28 60 00



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

[www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr)  
[www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)

