

Analyse des opérations de PLAI adaptés financées en Pays de la Loire entre 2013 et 2018

Le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) est destiné à la production de logements pour des ménages cumulant les difficultés économiques et sociales, tant en logement ordinaire qu'en logement structure. Le financement du logement en PLAI est adossé, en principe, à la mise en place d'une mesure d'accompagnement social, adaptée aux problématiques que rencontrent les bénéficiaires du logement.

Dès 2008, dans la continuité de la loi DALO, la programmation nationale des logements sociaux impose progressivement des objectifs de logements PLAI dans la production PLAI PLUS. On passe de 20 % en 2008 à plus de 40 % en 2019, ce qui montre le poids grandissant de ce produit de financement dans le cadre du développement de l'offre nouvelle de logements très sociaux.

En 2013, le niveau national lance un programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance à partir d'une subvention complémentaire au financement du logement (PLAI). Ce programme vise à développer une offre nouvelle de « PLAI adapté », dont le besoin est croissant, à destination 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 qu'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement.

L'étude s'appuie sur les 266 logements financés en « PLAI adaptés » entre 2013 et 2018. **L'échantillon analysé est de 247 logements financés, hors opérations annulées ou reportées, soit 54 opérations au niveau régional.** L'analyse va étudier leurs caractéristiques, leur état d'avancement et le suivi de leur mise en service. Ce travail s'appuie sur une enquête réalisée auprès des DDT(M) en avril 2019, consolidée avec les délégataires des aides à la pierre.

L'analyse présente les produits aidés depuis 2013 et leur part croissante dans la production de l'offre de PLAI et leur intégration dans les politiques de l'habitat de plusieurs gestionnaires.

Le PLAI adapté en région Pays de la Loire

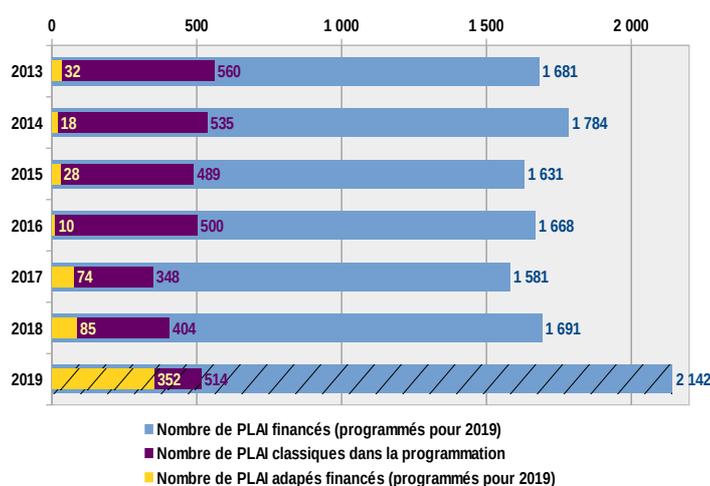
Avec une part croissante de l'objectif de production des PLAI, allant de 30 % en 2013 jusqu'à 40 % en 2019, la programmation régionale vise une répartition d'environ deux tiers en PLAI dit « ressources » et un tiers en PLAI dit « classiques ».

C'est sur ce produit que la production de « PLAI adapté » se développe depuis 2013. Initialement sous forme d'appel à projets, une programmation d'objectifs s'engage depuis 2018.

Le « PLAI adapté » représente moins de 6 % des PLAI classiques jusqu'en 2016. A compter de 2017, le volume de logements aidés devient plus important, dépassant 10 % des PLAI classiques aidés.

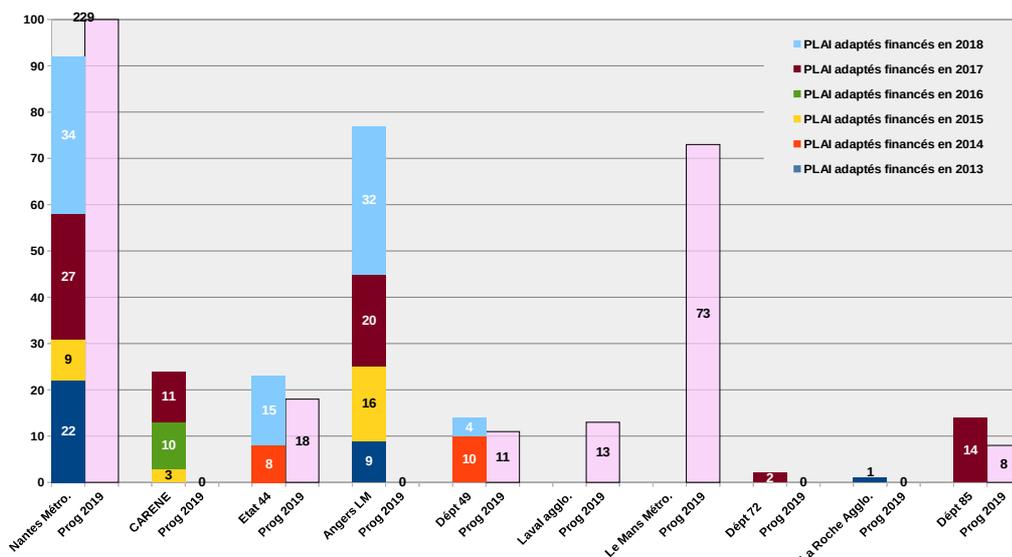
En 2019, la programmation régionale est très ambitieuse et représente 15 % de l'objectif national.

La production de « PLAI adaptés » dans la programmation globale de PLAI (2013-2019)



Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019

Réf. : 2000H19CB



Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2019 - Hors opérations annulées

La production de logements « PLAI adaptés » est en progression ces dernières années sur de nombreux territoires.

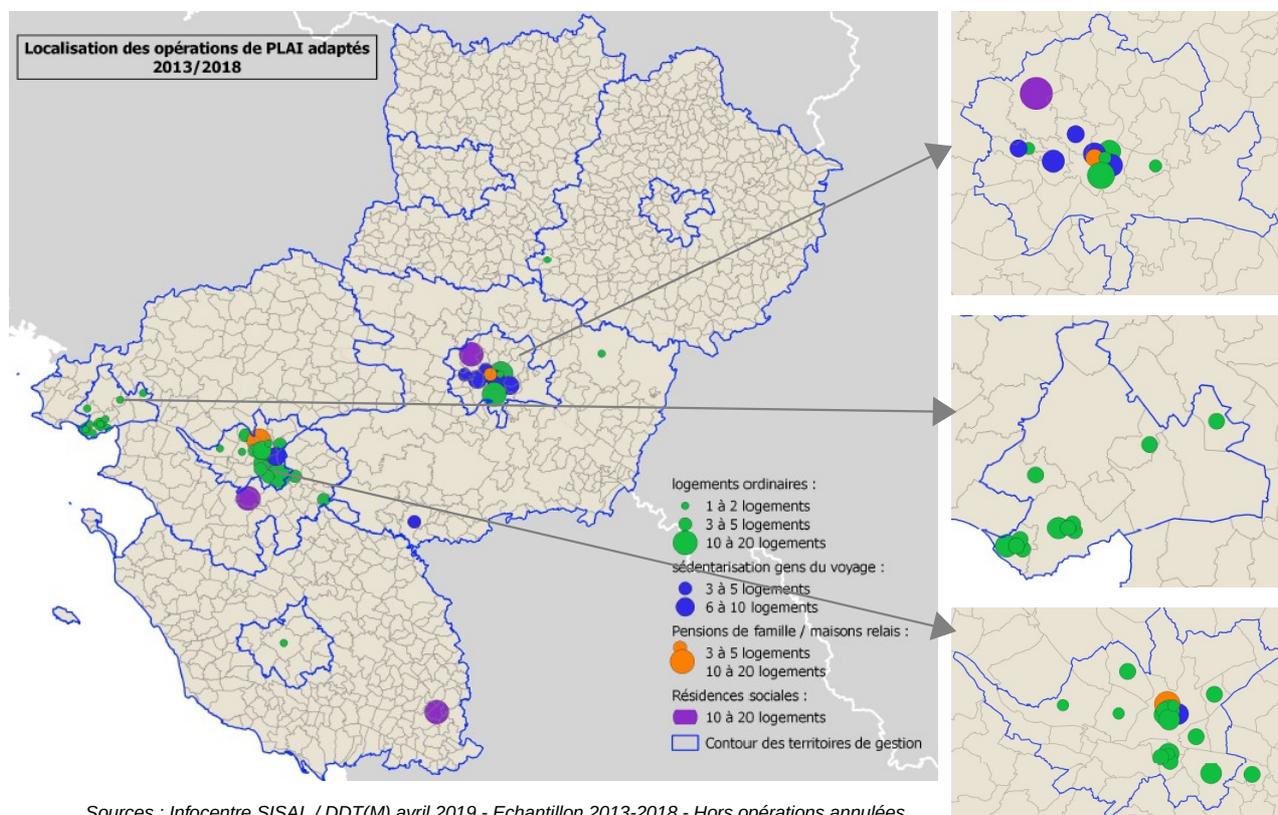
Les perspectives 2019 des gestionnaires, sont ambitieuses avec 352 logements programmés. Une programmation supérieure au volume réalisé entre 2013 et 2018.

La localisation des opérations

Depuis sa mise en œuvre en 2013, le dispositif du PLAI adapté a concerné presque tous les territoires de gestion de la région, sauf la Mayenne, hors Laval agglomération qui n'a pas identifié d'opérations dans ce cadre.

Entre 2013 et 2016, seuls les départements de la Loire-Atlantique et de Maine-et-Loire ont mis en œuvre le produit (hormis une opération de 1 logement sur La Roche-sur-Yon agglomération). C'est uniquement en 2017 que les départements de la Sarthe et de la Vendée réalisent des opérations des « PLAI adaptés ».

Le graphique ci-dessus montre une programmation 2019 des « PLAI adaptés » importante (354 logements) mais l'accélération du dispositif est marquée dès 2017 (passage de 10 logements financés en 2016 à 74 en 2017 puis 85 en 2018).



Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

Hormis quelques rares exceptions, concernant des opérations particulières (sédentarisation des gens du voyage ou résidences sociales), les PLAI adaptés, financés entre 2013 et 2018, sont concentrés sur les agglomérations de Nantes, Angers et Saint-Nazaire.

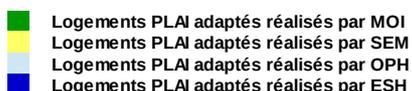
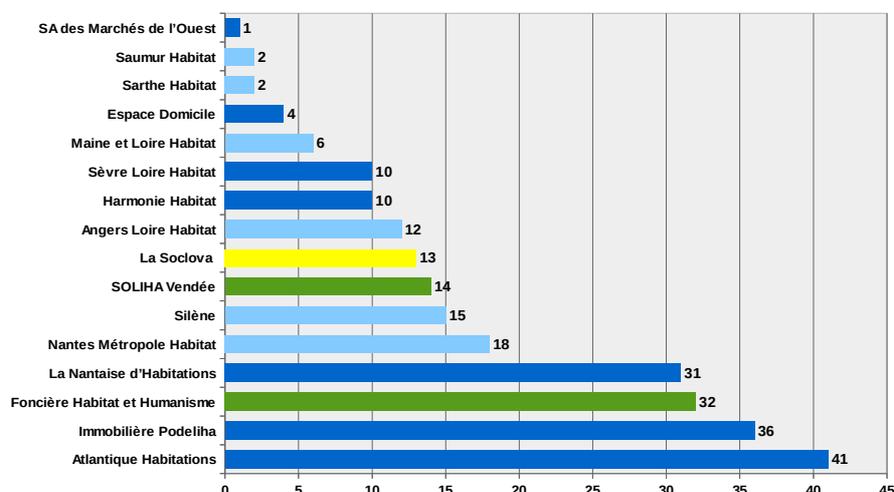
En terme de localisation, 45 % des logements sont situés en ville-centre de l'EPCI chef lieu du département, 29 % en banlieue-périphérie de ces l'EPCI et 26 % sur une ville isolée ou en milieu rural.

On note que 23 % de ces logements sont situés sur des communes SRU.

Les maîtres d'ouvrage

Entre 2013 et 2018, le PLAI adapté est utilisé par les principaux maîtres d'ouvrage de la région, qu'ils soient opérateurs HLM¹ : 54 % par des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), 22 % par Offices Public de l'Habitat (OPH), 5 % par des sociétés d'économie mixte (SEM) ou 19 % en maîtrise d'ouvrage et d'insertion (MOI).

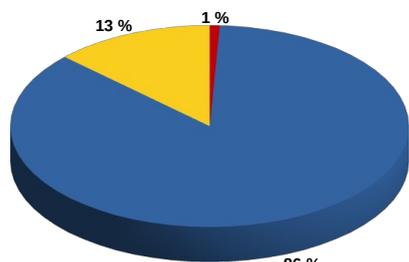
Le graphique exprime la répartition de la maîtrise d'ouvrage :



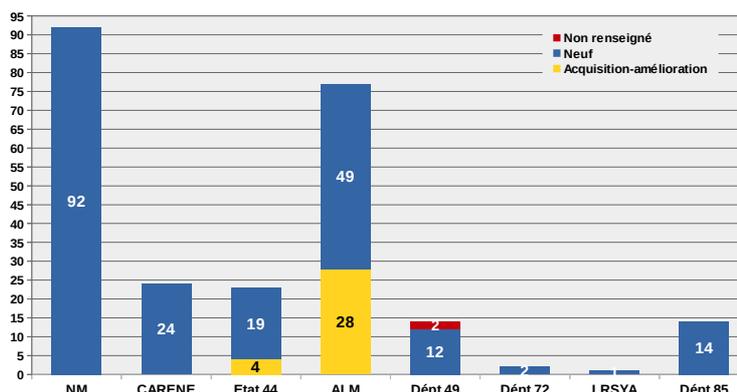
Sources : Infocentre SISAL/DDT(M) - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

Neuf ou acquisition-amélioration²

La répartition régionale et par territoires



Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées



86 % des PLAI adaptés sont des logements neufs.

La faible part de l'acquisition-amélioration sur les PLAI adaptés (+13 %) est à relativiser au regard de la part qu'elle occupe sur les logements PLAI-PLUS de droit commun. En effet, en 2018, la part de l'acquisition-amélioration est de 5,8 % sur les PLAI-PLUS financés dans l'année. Elle est en moyenne de 3,5 % entre 2011 et 2018.

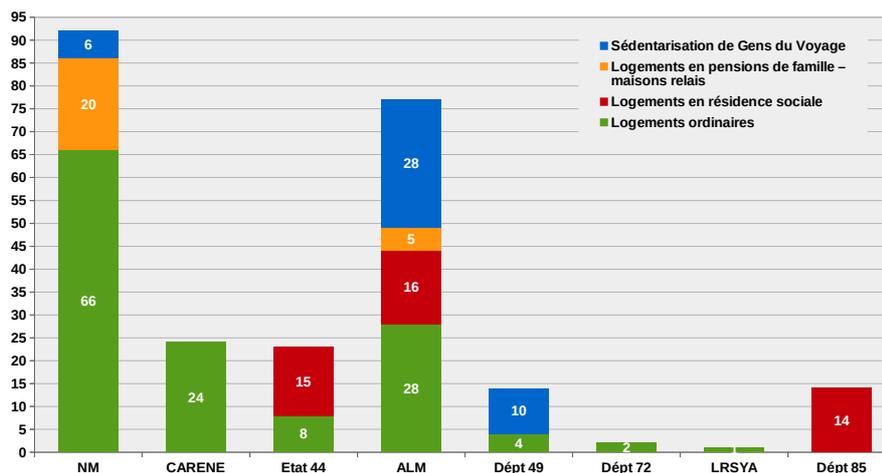
En terme de dévolution, 9 % des logements financés, entre 2013 et 2018, sont produits en VEFA. C'est peu en comparaison de la part de la VEFA, sur cette même période dans la production LLS de droit commun (toute nature de logement confondu) : 34 %.

Cela s'explique aussi par la part plus importante de la MOa hors HLM (19%) et la nature des projets, dont 46 % ne sont pas des logements ordinaires (voir détail ci-après).

1 La répartition au niveau national est la suivante : 53,5 % HLM, 37,5 % MOI, 1,7 % SEM et 1,3 % communes.

2 Extrait du cahier des charges 2013 : « Les logements neufs, acquis-améliorés (logements vacants) ou faisant l'objet de travaux d'amélioration pour des logements cédés à bail emphytéotique par l'Etat, par les collectivités locales ou par leurs groupements individuels ou collectifs sont éligibles aux subventions du programme. »

La nature des logements³



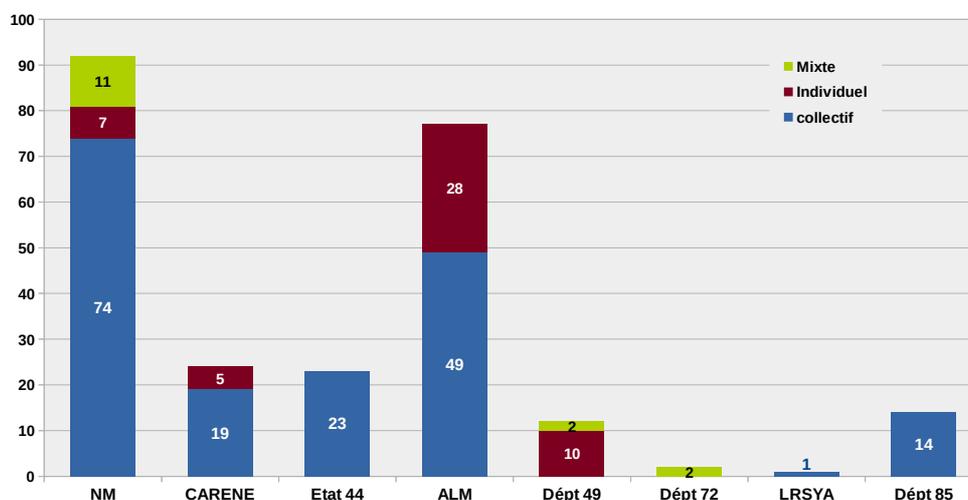
Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

Au niveau régional, entre 2013 et 2018, on observe que :

- **54 %** des PLAI adaptés financés sont des **logements ordinaires**,
- 18 % sont des logements ordinaires dédiés à la sédentarisation des gens du voyage,
- 18 % des logements sont construits en résidences sociales, dont un tiers est axé pour un public jeune (une opération de 15 logements sur le territoire de gestion de l'État 44),
- 10 % sont des pensions de famille ou maisons-relais.

Cette répartition bascule dans la programmation 2019, où 94 % des « PLAI adaptés » programmés concernent des résidences sociales ou des pensions de famille.

Le type de logements



Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

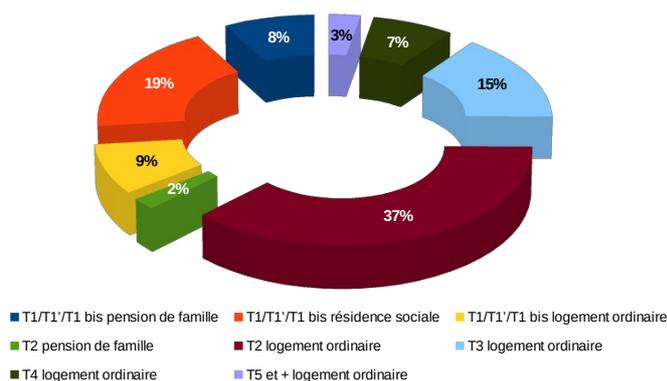
Au niveau régional, entre 2013 et 2018, tous logements compris :

- **74 %** des PLAI adaptés sont des **logements collectifs** ;
- 20 % des maisons individuelles ;
- 6 % font partie d'opérations mixtes regroupant des logements collectifs et individuels.

Parmi les seuls logements ordinaires, on comptabilise 58 % de logements collectifs et 30 % de logements individuels.

³ Extrait du cahier des charges 2013 : « Les opérations de logements locatifs sociaux, qui pourront bénéficier des subventions du programme, devront (...) porter sur la production de logements familiaux ordinaires. Les logements en structures collectives (résidences sociales ou pensions de famille) ne sont pas éligibles au présent programme. »
Le dispositif a été ouvert aux résidences sociales à partir de 2017.

La typologie et la surface⁴



Sources : Application GALION- Edition FAT juillet 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

La surface habitable moyenne en m² selon la nature du logement

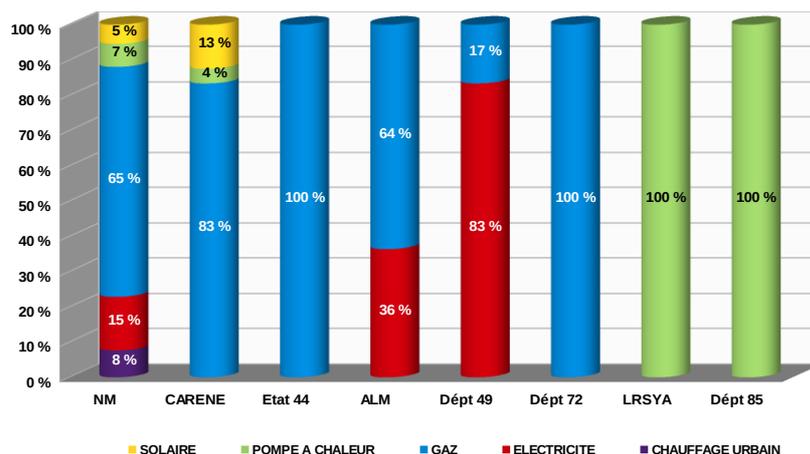
U=m ²	Logements ordinaires	Logements structures	Tous logements confondus
T1, T1', T1 bis	40,9	22,9	27,2
T2	48,5	50,5	48,6
T3	64,2		64,2
T4	76,1		76,1
T5 et +	93,7		93,7
TOTAL	55,5	24,8	46,7

La part des T1/T2 est très importante en PLAI adaptés avec 75 % des logements aidés. Sur l'ensemble de la production des PLAI-PLUS-PLS financés entre 2013 et 2018, la part des petits logements est en moyenne de 47 %.

Toutes natures de logements confondus, la surface habitable moyenne est de 46,7 m² en PLAI adaptés, contre 54 m² sur le reste de la production LLS.

La qualité des logements⁵

Le mode de chauffage des logements financés



Sources : Application GALION- Edition FAT juillet 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

Tout comme pour les LLS de droit commun, le chauffage au gaz prédomine avec 63,5 % des PLAI adaptés financés au niveau régional entre 2013 et 2018. Les autres modes de chauffage sont :

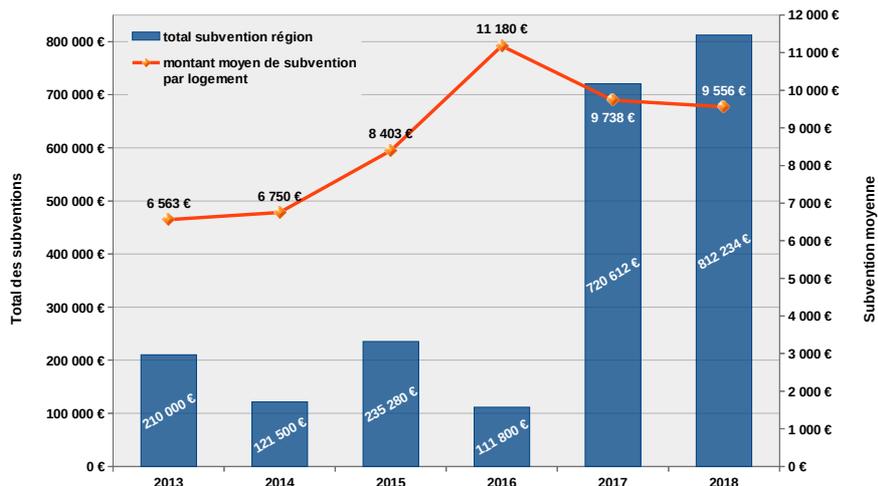
- l'électricité à 21 % ;
- la pompe à chaleur avec 9 % des logements (avec des logements localisés en Loire-Atlantique, à Nantes et Pornichet, et en Vendée à La Roche-sur-Yon et St Michel-le-Cloucq) ;
- le solaire représente 3,5 %. Les logements sont situés en Loire-Atlantique à Rezé, Pornichet et Besné ;
- le chauffage urbain pour 3 % des opérations, situées sur le territoire de Nantes.

En termes de performance énergétique, 94 % des PLAI adaptés n'ont pas de label, certification supplémentaire exprimant le niveau de performance des logements. Ces derniers appliquent la réglementation thermique RT2012, mise en œuvre depuis 2013, soit a minima 50 kWh^{ep}/an/m² en logement individuel et 57,5 kWh^{ep}/an/m² pour les logements collectifs (classe A), ce qui contribue à la baisse des charges.

4 Extrait du cahier des charges 2013 : Les porteurs de projets doivent veiller à l' « optimisation des coûts de construction au regard des surfaces des logements, des types d'opérations... »

5 Extrait du cahier des charges 2013 : « cet appel à projets peut être l'occasion de proposer des solutions innovantes, par exemple, en privilégiant des logements économes en énergie... »

Les subventions octroyées

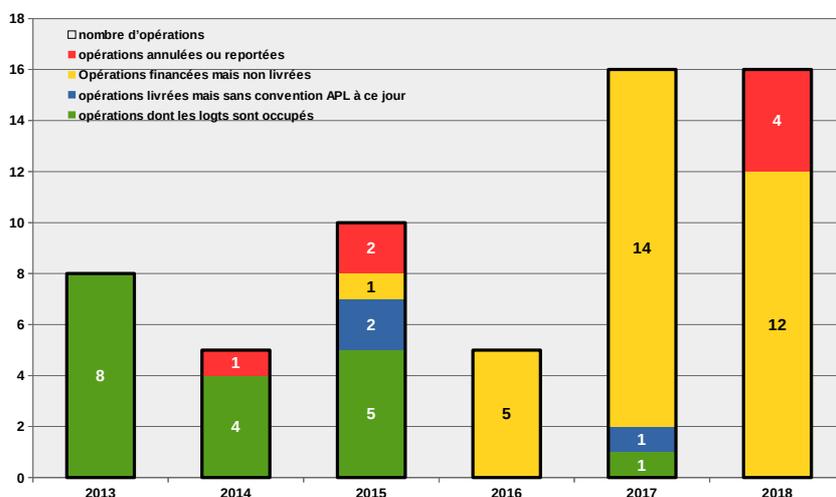


Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

Sur la période, on constate les données suivantes :

- 2,2 M€ de subvention PLAI adaptés ont été accordées à la région entre 2013 et 2018, soit 8 % des financements nationaux ;
- le montant moyen de subvention octroyé est de 8 953 € par logement ;
- le pic de financement en 2017 est lié à l'accélération du nombre de logements financés en PLAI adapté (passage de 10 logements en 2016 à 74 logements en 2017 puis 85 en 2018) ;
- en 2019, le montant régional programmé est de 2,7 M€ sur cette seule année, avec un montant moyen de subvention de 7 900 € (352 logements programmés au CR2H du 7 février).

La situation actuelle des logements



Sources : Infocentre SISAL / DDT(M) avril 2019 - Echantillon 2013-2018 - Hors opérations annulées

Les 54 opérations financées depuis 2013 sont aujourd'hui à différents stades d'avancement :

- **seulement 18 opérations ont des logements occupés, soit 74 logements qui représentent 30 % des logements étudiés.**
Cela concerne 100 % des opérations financées en 2013, 80 % des opérations financées en 2014 et 50 % de celles financées en 2015 ;
- pour 3 opérations, les 21 logements sont livrés mais non encore occupés (2 opérations financées en 2015 et une en 2017), soit 8,5 % de l'échantillon ;
- pour 32 opérations, les 150 logements financés ne sont pas encore livrés. Cela concerne 10 % des opérations de 2015, toutes les opérations financées en 2016, 88 % des opérations de 2017 et 75 % des opérations de 2018 ;
- 6 opérations de 2014, 2015 et 2018 ont été annulées et 1 opération de 2018 est reportée en 2019.

Au final, le taux d'occupation des logements financés entre 2013 et 2018 est de 30 % (hors opérations annulées ou reportées) et de 80 % pour les opérations financées entre 2013 et 2016.

ANNEXES

Sommaire :

1. L'objet de l'étude
2. Les éléments de doctrine sur le « PLAI adapté »
3. Le contexte global du « PLAI adapté »
4. La situation de la programmation 2019 au 31 juillet 2019

1 - L'objet de l'étude

L'étude porte principalement sur les logements financés en PLAI adaptés sur la période 2013 à 2018. Son objectif est de faire un point sur l'état d'avancement de ces projets et d'apporter les premiers retours d'informations.

Pour alimenter l'étude, à partir d'une extraction de l'infocentre SISAL, la DREAL s'appuie sur un tableau de données relatif aux opérations qui ont été financé et programmé en PLAI adaptés sur la période de 2013 à 2018. Les DDT(M) ont été destinataires du tableau. Ces dernières, en lien avec les gestionnaires des aides à la pierre et les maîtres d'ouvrage concernés, ont complété les informations relatives au suivi des logements, et corrigées si nécessaire les informations manquantes ou discordantes.

L'échantillon de l'étude porte sur les **266 logements financés** qui entraînent dans le cadre de la période d'enquête choisie, **sur la période 2013 - 2018**.

Sur ces logements, **seulement 247 ont été analysés une fois que les logements reportés ou annulés ont été soustraits**. Soit 7 opérations correspondant à 19 PLAI adaptés sur la période étudiée :

- 2014 : 1 opération de 5 logements annulée ;
- 2015 : 1 opération de 3 logements et 1 opération de 4 logements annulées ;
- 2018 : 1 opération de 3 logements, 2 opérations de 1 logement chacune annulée et 1 opération de 2 logements reportée l'année suivante.

2 - Les éléments de doctrine sur le « PLAI adapté »

Le PLAI adapté a été créé en 2013 à destination des ménages fragiles dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à bas niveau de quittance, ainsi qu'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement social.

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.

Le complément de subvention accordé dans ce cadre est destiné à améliorer l'équilibre financier de l'opération compte tenu des contreparties sociales exigées.

Le 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).

En 2019, l'objectif est que la production de « PLAI adaptés » représente 10 % de la production totale de PLAI. Une enveloppe nationale de 28 M€ est ouverte pour ce dispositif et s'appuie sur un nouveau document-cadre opérationnel. La lettre de programmation 2019 fixe, pour la 1ère fois, des objectifs en termes de PLAI adaptés.

Rappel des montants de subvention, par logement, accordés en région Pays de la Loire, depuis la mise en œuvre du dispositif en 2013 :

	Caractéristiques de l'opération						
	Nombre total de logements de l'opération			Nombre de PLAI adaptés en logement ordinaire			Logement foyer
	moins de 6	de 6 à 10	plus de 10	1 à 3	4 à 8	9 et plus	
2013	7 500 €	6 750 €	4 500 €				
2014	9 000 €	6 750 €	3 600 €				
2015				9 720 €	7 290 €	3 900 €	
2016				11 180 €	8 380 €	4 480 €	
2017				13 980 €	10 480 €	5 600 €	5 600 €
2018				13 980 €	10 480 €	5 600 €	5 600 €
2019				13 980 €	10 480 €	5 600 €	5 600 €

A noter : en 2017, une majoration de 10 % de la subvention est mise en place pour les opérations spécifiques (résidences sociales, habitats adaptés des GDV) et une prime de 2 000 € pour les logements T5 et +. A partir de 2018, une majoration régionale de 10 % est également accordée pour tous les PLAI adaptés et une majoration de 34 % pour les projets spécifiques.

3 - Le contexte global du « PLAI adapté »

Au niveau national :

De 2013 à 2017, 5 appels à projets annuels destinés aux logements ordinaires ont été lancés. Les projets étaient présentés par les gestionnaires et services de l'État locaux, auprès des instances régionales. La DREAL remontait les projets validés auprès d'un comité de validation national, qui octroyait la subvention sollicitée si le projet correspondait aux critères.

En 2017, une ouverture aux résidences sociales et aux pensions de famille est faite au sein des appels à projets.

Sur cette période 2013 - 2017, 2 448 PLAI adaptés financés :

- 2013, 175 opérations et 637 logements financés dont 5 % en Pays de la Loire ;
- 2014 : 108 opérations pour 319 logements dont 5,6 % en Pays de la Loire ;
- 2015 : 204 opérations pour 595 logements dont 4,7 % en Pays de la Loire ;
- 2016 : 51 opérations pour 181 logements dont 5,5 % en Pays de la Loire ;
- 2017 : 109 opérations pour 716 logements dont 10,3 % en Pays de la Loire.

Depuis 2018, la logique de l'appel à projets est abandonnée au profit d'un programme qui devient pluriannuel. Le FNAP programme des objectifs par région, sur la base d'une expression de besoins remontés à partir du dialogue local.

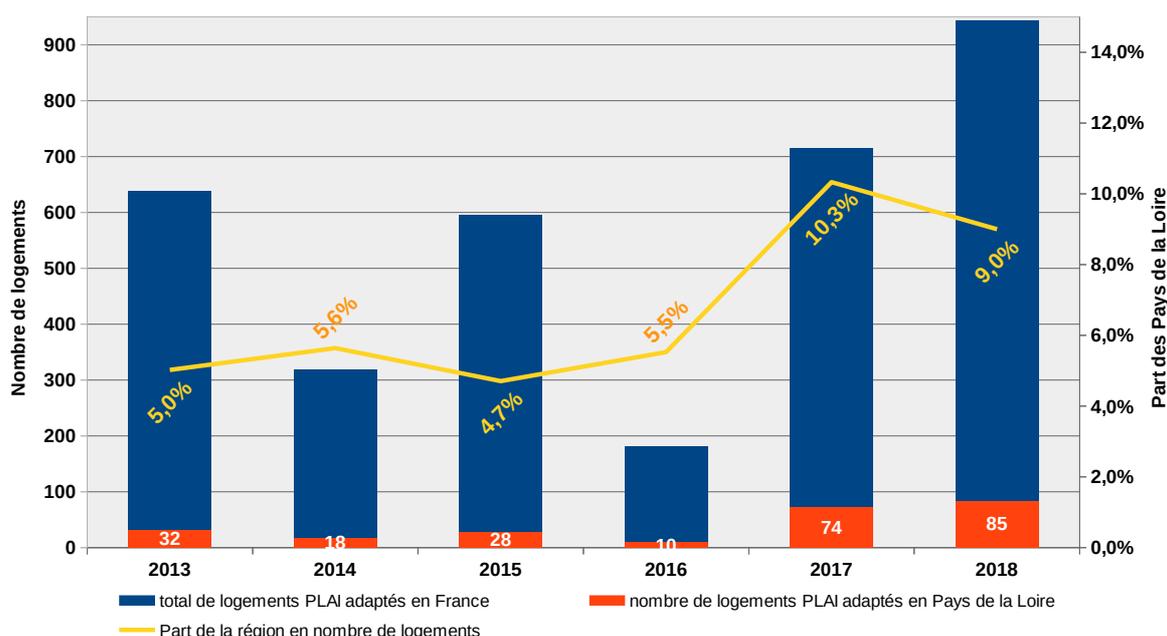
En 2018, 954 PLAI adaptés sont financés, dont 8,9 % en région.

En 2019, une programmation nationale des PLAI adaptés, déclinée à l'échelle des régions, avec 2 356 logements programmés, dont 14,9 % en région Pays de la Loire. La région a l'objectif le plus important.

En Pays de la Loire :

Le poids de la région dans la production nationale est cohérent avec le reste la production LLS, environ 5 %. A compter de 2017, on perçoit un accroissement de la production régionale et de sa part au niveau national, plus de 9 %. Ce qui en fait une des régions qui en produit le plus.

Part de la région dans la production nationale



Sources : Infocentre SISAL

Hors opérations annulées, les 247 logements ont été financés sur la période 2013-2018 avec une forte accélération des logements financés à partir de 2017 :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Opérations	8	4	8	5	16	13
Logements	32	18	28	10	74	85

4 - La situation de la programmation 2019 au 31 juillet 2019

En 2019, la programmation validée par le CR2H du 7 février, est très importante. Sur la base des expressions de besoins des onze gestionnaires de la région, 21 opérations sont programmées pour 352 logements auxquelles s'ajoute l'opération de 2018 reportée (2 logements) sur le Département de Maine et Loire. **Cette programmation est ambitieuse et représente 15 % de l'objectif national.**

Cependant, à fin juin, la programmation évolue fortement avec 8 opérations (83 logements) annulées ou reportées. En parallèle, de nouvelles opérations apparaissent, représentant 50 logements, et d'autres opérations évoluent en termes de « PLAI adaptés » à financer prochainement.

Au 31 juillet 2019, aucun logement n'a été financé en « PLAI adapté ».

Direction régionale
de l'environnement ,
de l'aménagement
et du logement

Service Intermodalité
Aménagement Logement

5, rue Françoise Giroud
CS 16326
44263 NANTES cedex22
Tél : 02 72 74 73 00

Directrice de publication :
Annick BONNEVILLE

ISSN : 2109-0017

www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr