

Annexe 1 à la lettre de notification des crédits sur la ligne LLS-GDV du programme 135 pour 2015

Instructions générales de programmation pour 2015

1) La priorité donnée au développement de l'offre nouvelle

Comme les années précédentes la priorité est donnée au développement de l'offre nouvelle de logements sociaux (construction neuve ou acquisition-amélioration de logements non occupés).

Cette production de logements sociaux doit être orientée en priorité vers les territoires où l'accès au logement social est le plus difficile. Un bon indicateur des besoins, même s'il n'est pas le seul, est le « taux de pression de la demande », défini comme le rapport, pour un territoire donné, entre le nombre de logements demandés et le nombre de logements qui se libèrent sur une année (hors mutations internes).

La production peut également être maintenue dans les zones plus détendues quand des besoins en logements conventionnés ont été identifiés. Dans ces territoires moins tendus, il importe de veiller à ce que la production de logements locatifs sociaux ne contribue pas à augmenter la vacance du parc public ou à dégrader celle du parc privé. Dans ce cas il faut avoir recours le plus possible à l'achat de logements ou d'immeubles du parc privé au travers de la procédure d'acquisition-amélioration. Ces opérations doivent être aussi l'occasion de reconquérir et de revitaliser les centres-bourgs, ainsi que de lutter contre l'habitat indigne tout en rénovant thermiquement les logements et en les adaptant au vieillissement de la population. A cet égard, les objectifs et les enveloppes qui vous sont notifiés doivent vous permettre de financer les opérations qui ont été retenues dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt relatif à la revitalisation des centre-bourgs dont les résultats vous ont été communiqués le 26 novembre 2014.

Les objectifs comprennent les logements financés en « PALULOS communale » qui contribuent à l'atteinte des objectifs PLUS et doivent être financés au même titre que les PLUS classiques.

Plusieurs outils permettant d'améliorer la connaissance sont mis à disposition pour mesurer très précisément la demande sociale et très sociale, avec la mise en œuvre du système national d'enregistrement (SNE) de la demande locative sociale et de l'infocentre Infodalo. Ces outils peuvent notamment permettre d'évoquer avec les collectivités locales, notamment les délégataires, et avec les bailleurs sociaux la question de l'adaptation de l'offre (surface des logements) aux capacités financières des locataires. Au niveau national, on ne peut que constater l'insuffisance du nombre de petits logements financés, alors qu'ils sont précisément adaptés à la taille et aux capacités financières des ménages demandeurs (cf démonstration dans le cahier des charges de l'appel à projets « PLAI adaptés »).

Vos priorités régionales doivent tenir compte de la nécessité d'accompagner l'effort de production de logements locatifs sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de

la loi SRU ainsi que des programmes nationaux (PNRQAD, « centre-bourgs »).

Ces dernières années, la production en VEFA a largement contribué à l'atteinte des objectifs de financement de logements locatifs sociaux sur certains territoires. Ce mode de production peut en effet contribuer à la mixité sociale car il permet l'implantation de logements locatifs sociaux dans des quartiers dont le foncier est trop cher pour réaliser des opérations en totalité sociale. Néanmoins, les services instructeurs doivent rester vigilants sur les caractéristiques, en particulier les surfaces et les annexes, et la qualité des logements sociaux produits. Les prix de vente doivent en particulier rester en adéquation avec ceux du marché. De même, certains territoires doivent être attentifs à ce qu'une production en maîtrise d'ouvrage directe par les bailleurs soit maintenue afin que la production de logements locatifs sociaux ne devienne pas « VEFA-dépendante ».

Enfin, sauf pour les opérations en PLS ou dans les cas prévus par la circulaire de programmation de 2006¹, les crédits du programme 135 **ne doivent pas financer l'acquisition, la construction ou la démolition de logements sur le périmètre d'intervention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**, c'est-à-dire les quartiers qui ont fait l'objet d'une convention au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ou ceux qui feront l'objet d'une convention au titre des projets de renouvellement urbain d'intérêt national ou régional (PRIN ou PRIR) du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Par ailleurs, pour ces quartiers, votre attention est attirée sur la nécessité de prévoir, dans les avenants de fin de convention du PNRU et dans les conventions du NPNRU, la totalité des financements de la reconstitution de l'offre démolie, sans compter sur les crédits du programme 135 qui sont cette année en diminution de 15 %.

Pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ne font ou ne feront pas l'objet d'une convention au titre de ces deux programmes PNRU ou NPNRU, s'agissant de quartiers généralement à forte proportion d'habitat social, il convient de rappeler que pour ne pas contrevenir à l'objectif de mixité sociale, il est impératif de les exclure des objectifs de développement de l'offre de logements sociaux, au risque d'annuler les efforts de diversification menés dans le cadre du PNRU.

Il en va de même s'agissant des territoires en veille active (anciennes ZUS qui ne figurent plus dans la géographie prioritaire de la politique de la ville), qui doivent également être exclus des lieux de développement de l'offre de logements sociaux dès lors que le taux de logements sociaux y est supérieur à 35 % (cf article L. 301-3-1 du code de la construction et de l'habitation).

Toutefois, dans les QPV comme dans les territoires de veille dès lors que le taux de logements sociaux y est supérieur à 35 %, des dérogations au principe de non mobilisation du programme 135 susvisée pourront donc être accordées **par la DHUP**, en distinguant les cas suivants :

- les quartiers comportant peu de logements locatifs sociaux mais une forte proportion de logements dégradés et/ou de logements sociaux de fait appartenant au parc privé.

¹ Les logements étudiants et les foyers pour personnes âgées ou handicapées financés en PLS, ou exceptionnellement en PLUS et, lorsque ces opérations ne sont pas financées par l'ANRU, les résidences sociales liées au desserrement ou à la démolition de foyers de travailleurs migrants ou de foyers de jeunes travailleurs situés dans le périmètre d'intervention de l'ANRU

Dans ces quartiers, l'intervention du programme 135 peut s'avérer pertinente sous la forme d'opérations d'acquisition-amélioration, notamment de copropriétés dégradées, ou dans le cadre d'opération de construction d'une offre de logements sociaux pérennes ;

- les quartiers, situés en zone très tendue, comprenant une forte proportion de logements locatifs sociaux mais qui constituent néanmoins encore des secteurs en développement (présence de friches industrielles par exemple) pouvant accueillir, à titre exceptionnel, de nouveaux logements en complément d'opérations de logements intermédiaires ou privés (certains quartiers de Marseille, Paris, et de la petite couronne parisienne peuvent se trouver dans cette catégorie).

C'est au regard de ces considérations que les dérogations de la DHUP seront instruites.

Pour les deux catégories de quartiers mentionnés dans les développements précédents (QPV hors ANRU ou territoires en veille active), comme pour les quartiers ANRU, les opérations PLS ou celles prévues par la circulaire de programmation de 2006 et rappelées ci-avant pourront être financées.

Enfin, **toute création de structures d'hébergement (CHU, RHVS, ...) devrait être exclue dans ces quartiers** (quartiers ANRU, QPV hors ANRU ou territoires en veille active comprenant plus de 35 % de logements sociaux). De même, la reconstitution sur site d'un centre d'hébergement qui aurait fait l'objet d'une démolition ne devrait être envisagée qu'avec la plus extrême réserve.

2) Un effort particulier en réponse aux besoins spécifiques

Outre le développement de l'offre nouvelle de logements sociaux ordinaires, des cas particuliers de structures collectives doivent être traités avec attention :

a) les opérations de réhabilitation spécifiques des foyers de travailleurs migrants et de réhabilitation des logements locatifs sociaux vacants en vue de la création de structures d'hébergement.

Ces opérations – après avis favorable de la CILPI en ce qui concerne les FTM – seront signalées par les DREAL à la DHUP qui notifiera les crédits correspondants sur une enveloppe prévisionnelle au niveau national de 1 M€

b) les projets financés dans le cadre du PIA (Programme d'Investissements d'Avenir)

Pour la dernière année des moyens financiers importants sont mis à disposition des porteurs de projet pour subventionner l'hébergement des apprentis. En fonction des projets retenus par le Premier ministre sur proposition du Commissariat général à l'investissement, et sur lesquels vous devez émettre un avis en CRHH, vous délivrerez les agréments PLUS ou PLAI à 0 €, ou PLS, qui permettront de déclencher les aides indirectes de l'Etat. A cet effet, et comme les années précédentes, **des agréments spécifiques vous seront notifiés de manière ponctuelle au niveau national** afin que ces projets ne remettent pas en cause votre programmation « classique ».

c) les logements financés en PLAI adaptés par le FNDOLLTS

Ces logements financés en PLAI sont destinés aux ménages qui cumulent les difficultés financières et d'insertion sociale et seront financés de manière complémentaire en abondant les enveloppes notifiées par lettre ci-jointe par des crédits issus du fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux. Un troisième appel à projets sera prochainement lancé pour lequel les dossiers seront attendus pour la fin du premier semestre 2015.

Une première déconcentration de cet appel à projets sera expérimentée en 2015 dans les régions Pays-de-Loire, Lorraine, Midi-Pyrénées et Nord-Pas de Calais. Dans ces régions, la commission du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) prévue à l'article 2 de la loi Besson n° 90-449 du 31 mai 1990 modifié par l'article 34 d'ALUR, chargée d'assurer la coordination des PDALHPD, ainsi que leur évaluation, fera office de jury régional de l'appel à projets.

Ce programme n'est pas impacté par l'annonce des 5000 PLAI-HLM prévu par l'agenda HLM 2015-2017 qui prévoit de minorer les loyers de logements lors de leur livraison afin de mettre en œuvre une diminution immédiate du reste à charge des ménages. Les informations relatives à ce programme vous seront communiquées dès que les modalités opérationnelles seront connues.

d) les logements pour les jeunes et les personnes âgées

Ces publics spécifiques dont les difficultés d'accès au logement sont aujourd'hui très préoccupantes dans certaines régions doivent faire l'objet d'une attention particulière :

- les jeunes et les étudiants, en favorisant la construction de petits logements dans le parc locatif social classique d'une part et en accélérant l'effort de construction de logements destinés spécifiquement aux étudiants d'autre part. L'objectif national est ambitieux puisque ce sont 8 000 logements étudiants qui devront être financés chaque année pendant 5 ans ;
- les personnes âgées et/ou personnes handicapées : les logements-foyers destinés aux personnes âgées et/ou aux personnes handicapées doivent répondre aux besoins exprimés dans les schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale et doivent avoir été autorisés, conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles, par les agences régionales de santé ou les conseils généraux.

Je vous invite à veiller, en liaison avec les rectorats et les agences régionales de santé, à ce que ces besoins puissent être satisfaits dans votre région.

3) Les actions d'accompagnement et le numéro unique

Pour ce qui relève de ces actions, il est nécessaire d'être sélectif sur la nature des opérations financées. Il convient en particulier de chercher selon les cas à proscrire ou à diminuer les financements ayant pour but :

- l'animation des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement

des personnes défavorisées (PDALHPD) qui revient aux services de l'Etat et à ceux des conseils généraux et pour laquelle le budget base zéro (BBZ) prévoit des effectifs affectés ;

- la rémunération de l'ingénierie de montage de projets qui est souvent très élevée lorsqu'il s'agit de projets très sociaux : il faut en effet intégrer son coût dans le prix de revient des opérations concernées. L'exercice BBZ prend là aussi en compte l'ingénierie nécessaire côté Etat.

Il convient par ailleurs :

- de mettre à profit les outils et moyens mis à disposition des services afin d'optimiser la mobilisation du contingent préfectoral, outil majeur de l'Etat pour le logement des personnes défavorisées ; le déploiement de SYPLO (outil de gestion et de mobilisation du contingent préfectoral) doit être l'occasion de faire le point sur l'organisation actuelle d'identification des ménages prioritaires et sur le rapprochement offre-demande pour ces ménages. Il doit donc conduire à la diminution des crédits d'accompagnement qui bénéficient à des organismes qui opèrent ce rapprochement ;
- de s'appuyer sur les moyens existants pour l'accompagnement vers et dans le logement des publics défavorisés : travailleurs sociaux des conseils généraux, des CAF/ MSA, des CCAS/CIAS, des bailleurs sociaux, des collecteurs d'Action Logement, accompagnement social lié au logement et gestion locative adaptée financés par les FSL, le programme 177 et le cas échéant, par le FNAVDL.

Par ailleurs, les MOUS doivent être conduites sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales (communes, conseils généraux) ou des EPCI et bénéficient d'un taux de subvention de l'Etat à 50 % maximum de la dépense hors taxes. Seule la gestion de situations exceptionnelles nécessitant un traitement urgent (catastrophes naturelles ou technologiques notamment) peut justifier une maîtrise d'ouvrage de l'Etat et un taux de subvention supérieur. Elles doivent être utilisées uniquement pour financer des actions visant à favoriser l'accès au logement.

4) Les actions en faveur des gens du voyage

La priorité est donnée au financement d'opérations. Le financement d'études ou d'autres formes d'externalisation (par exemple l'animation du schéma départemental des gens du voyage) n'est pas retenu, ces actions devant en priorité être réalisées en régie.