

MINISTÈRE DE L'EMPLOI,
DE LA COHÉSION SOCIALE
ET DU LOGEMENT

Circulaire n° 2005-58 UHC/IUH 2 du 19 septembre 2005 relative à l'utilisation et à la programmation des prêts locatifs sociaux (PLS)

NOR : *SOCU0510365C*

Références :

Circulaire n° 2003-79 du 30 décembre 2003 relative aux prêts locatifs sociaux ;

Circulaire n° 2005-22 du 17 mars 2005 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2005 ;

Circulaire n° 2005-57 du 4 avril 2005 relative à la diversification de la maîtrise d'ouvrage et de l'offre de logements dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale.

Mots clés : prêts locatifs sociaux (PLS).

Le directeur général à Mesdames et Messieurs les préfets départementaux ; Mesdames et Messieurs les préfets régionaux (directions départementales de l'équipement ; directions régionales de l'équipement ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction [pour attribution]) ; centre d'études techniques de l'équipement ; centres interrégionaux de formation professionnelle ; CGLLS ; secrétariat général du Gouvernement ; conseil général des ponts et chaussées ; mission interministérielle d'inspection du logement social (pour information).

Le PLS, prêt locatif social sans subvention assorti d'une exonération de TFPB et d'un taux de TVA réduit, fait l'objet d'une très forte demande.

La présente circulaire a pour objet de préciser ou de rappeler les orientations nécessaires à la programmation des opérations financées au moyen de ce prêt.

1. La destination du PLS

Un produit adapté aux zones tendues

Compte tenu de ses caractéristiques, le PLS a vocation à financer des opérations qui permettent, sur des marchés tendus où les loyers du parc privé sont significativement supérieurs à ceux de la production en PLUS, de créer une offre de logements à loyer situé entre ces deux niveaux, facilitant prioritairement l'accès au logement des ménages dont les ressources sont supérieures aux plafonds du logement social PLUS mais insuffisantes pour accéder au secteur libre ou, dans les grandes agglomérations, au secteur intermédiaire.

Le financement de PLS est donc à réserver à ce type de marché ; il est en revanche à proscrire lorsque le loyer de sortie des logements PLS est proche, voire supérieur aux loyers pratiqués dans le parc privé.

Il est donc essentiel de disposer d'une connaissance détaillée du fonctionnement des marchés locaux du logement dans toutes ses composantes et notamment du parc locatif privé et des loyers qui y sont pratiqués. Cette connaissance est d'ailleurs un des éléments essentiels du diagnostic des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Un produit adapté au logement étudiant

Les besoins exprimés en PLS pour le logement étudiant au titre de l'année 2005 ressortent à environ 6 000 logements. Ce chiffre est cohérent avec les résultats de l'année 2004 où plus de 5 500 logements étudiants ont été agréés.

Comme le prévoyait la circulaire de programmation 2005, un point spécifique a été réalisé à mi-année sur les perspectives de production du logement étudiant afin de procéder si nécessaire aux ajustements utiles.

Pour tenir compte du coût réel de production des logements étudiants et de la part correspondante de prêt PLS, il a été décidé de retenir comme équivalence un agrément PLS pour deux logements étudiant agréés ; cette mesure est applicable aux opérations agréées depuis le 1^{er} janvier 2005. En effet le montant moyen d'un prêt PLS pour un logement étudiant ressort entre 35 000 Euro à 40 000 Euro au lieu de 78 000 Euro pour un logement ordinaire (données 2004).

*Un produit recommandé pour le financement des logements-foyers
pour personnes âgées ou handicapées*

S'il est possible de financer en PLUS les logements-foyers pour personnes âgées ou handicapées, je vous recommande de les financer en PLS conformément aux préconisations de la circulaire de programmation du 21 mars 2003 (annexe V), afin de réserver le PLUS aux logements sociaux « ordinaires » du plan de cohésion sociale. Vous vérifierez à cette occasion

que l'établissement présente un caractère majoritairement social et non sanitaire (cf. circulaire n° 2003-79 du 30 décembre 2003).

Je vous rappelle que pour tenir compte du coût réel des logements-foyers qui comportent la réalisation d'un certain nombre de lits et pour déterminer le nombre d'agréments mobilisés pour financer chaque opération, vous retiendrez comme équivalence un agrément (logement) pour deux lits.

2. Directives de programmation

Vous serez particulièrement attentifs, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, à ce que les objectifs PLS ne se réalisent pas au détriment de ceux assignés en PLUS et PLA I. Si tel était le cas, vous veillerez alors à ce qu'une partie des projets envisagés en PLS soient transformés en opérations PLUS-PLA I dans le respect de l'objectif prescrit.

De nombreuses régions demandent un abondement de leur dotation PLS.

Il vous est demandé d'être extrêmement vigilant quant aux demandes formulées. En effet, il est constaté que :

- les PLS sont très fortement utilisés dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU (36 % des logements financés ou agréés en 2004 dans ces communes) ;
- des départements présentent des demandes de PLS pour des logements ordinaires qui paraissent difficilement justifiables au regard du niveau des loyers du parc privé pratiqués sur leur territoire ;
- dans certaines zones non tendues où les besoins réels en PLS sont extrêmement faibles, les PLS seraient substitués aux PLUS et PLAI afin d'économiser la dotation budgétaire en offre nouvelle pour financer des opérations PALULOS.

Il est rappelé qu'en 2004, 65 % des attributions de logements locatifs sociaux ont été prononcées pour des ménages disposant de ressources inférieures à 60 % des plafonds d'accès au logement social (60 % en 2002).

La demande de ces ménages n'est donc pas celle de logements PLS mais de logements PLUS ou PLA I. Il est en effet rappelé que ces ménages, qui sont potentiellement bénéficiaires de l'APL, sont bien solvabilisés tant que leur loyer ne dépasse pas le plafond pris en compte pour le calcul de l'APL. Au-delà, la part du loyer supplémentaire pèse intégralement sur le reste à charge du ménage.

A titre d'exemple, le loyer plafond des aides personnelles correspond à une surface de 63 m² pour un ménage avec 2 enfants dans un programme PLUS ; par contre, il ne correspond qu'à une surface de 41 m² dans un programme PLS.

Il convient enfin de rappeler qu'en 2006, 5 000 agréments PLS supplémentaires, soit 27 000 logements au total, seront disponibles et permettront de financer les opérations dont le financement en PLS est justifié et qui n'auraient pu être financées en 2005.

Vous trouverez en annexe le rappel de la réglementation ou d'instructions existantes en matière de PLS pour ce qui concerne :

- les plafonds de ressources ;
- le niveau des loyers ;
- le 1 % logement ;
- les opérations réalisées dans le champ de l'ANRU ;
- les PLS de « la Foncière logement » ;
- la surcharge foncière ;
- la liste des circulaires existantes relatives au PLS.

*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
F. Delarue*

ANNEXES

1. Plafonds de ressources et de loyer

Les plafonds de ressources des ménages candidats à l'entrée dans un logement financé au moyen d'un PLS sont égaux à ceux du PLUS majorés de 30 % (arrêté du 29 juillet 1987, article 1^{er}).

Plafonds de ressources en euros pour l'attribution d'un logement PLS au 1^{er} janvier 2005 (circulaire du 13 décembre 2004). Ce montant est égal au revenu imposable (après abattement de 10 % et 20 %) de chaque personne composant le ménage, figurant sur l'avis d'imposition établi en 2004 (correspondant aux revenus perçus en 2003) :

	PARIS	A TITRE INDICATIF ressources	ILE-DE- FRANCE	A TITRE INDICATIF ressources	A TITRE INDICATIF ressources
--	-------	------------------------------------	-------------------	------------------------------------	------------------------------------

CATÉGORIE de ménage	et communes limitrophes	mensuelles nettes 2005 (coef. d'actualisation de 1,02)	(hors Paris et communes limitrophes)	mensuelles nettes 2005 (coef. d'actualisation de 1,02)	AUTRES RÉGIONS	mensuelles nettes 2005 (coef. d'actualisation de 1,02)
1 (personne seule)	22 085	2 607	22 085	2 607	19 202	2 267
2 (deux personnes ne comportant aucune personne à charge, à l'exclusion des jeunes ménages)	33 007	3 897	33 007	3 897	25 641	3 027
3 (trois personnes, ou une personne seule avec une personne à charge, ou un jeune ménage sans personne à charge)	43 270	5 108	39 677	4 684	30 837	3 640
4 (quatre personnes ou une personne seule avec deux personnes à charge)	51 660	6 099	47 526	5 611	37 225	4 395
5 (cinq personnes ou une personne seule avec trois personnes à charge)	61 464	7 256	56 262	6 642	43 791	5 170
6 (six personnes ou une personne seule avec quatre personnes à charge)	69 163	8 165	63 311	7 474	49 350	5 826
Par personne supplémentaire	7 706	910	7 053	833	5 504	650

2. Les loyers PLS

L'octroi d'un prêt PLS est subordonné à la conclusion d'une convention prévue à l'article L. 351-2 du CCH qui ouvre droit à l'APL pour les locataires sous conditions de ressources et qui fixe le loyer maximum autorisé.

La valeur du loyer maximal est fixée annuellement, elle correspond à celle du PLUS majorée de 50 % (circulaire du 23 décembre 2004).

A ce titre, il est rappelé que contrairement aux opérations de construction financées en PLUS ou en PLA I, aucune marge de dépassement du loyer de base n'est autorisée pour les opérations financées en PLS (circulaire du 30 juillet 2003 relative à la fixation des loyers dans les conventions).

3. Rappel sur le financement et le montage des opérations de logements étudiants

Le PLS est bien adapté au financement des logements étudiants. A titre d'exemple, les simulations montrent que pour un logement de 30 m² financé en zone 2, la couverture par l'APL permet de respecter des « reste à charge » d'environ 100 Euro, charges comprises pour un étudiant boursier.

Les logements ne peuvent avoir une surface inférieure à 16 m² en construction neuve, celle-ci peut descendre par dérogation à 14 m² en acquisition amélioration (arrêté du 10 juin 1996 et art. R. 111.2 du CCH).

Le logement étudiant est un logement ordinaire, il n'est pas soumis à redevance (pas de prestations) et n'ouvre pas droit à l'APL foyer.

4. PLS et 1 % « logement »

Les PLS ne peuvent pas être financés au titre de l'enveloppe annuelle de 210 MEuro de subvention dédiée sur la période 2005-2009 aux opérations PLUS et PLA I du Plan de cohésion sociale (convention du 27 octobre 2004 entre l'Etat et l'UESL). En revanche, les opérations de PLS réalisées par les organismes HLM et les SEM peuvent bénéficier de prêts spécifiques du « 1 % logement » (conventions Etat/UESL du 3 août 1998, du 1^{er} septembre 1999, du 7 mars 2001 et du 27 octobre 2004).

5. PLS et ANRU

Aucun contingent PLS n'est réservé pour l'ANRU.

Il est rappelé que les opérations de reconstitution de l'offre de logements familiaux démolis dans le cadre des projets de rénovation urbaine ne peuvent en aucun cas être financés au moyen de PLS puisque l'objectif assigné par la loi est de reconstituer une offre à bas loyers.

Il est par contre possible, en sus de ces opérations liées à la reconstitution de l'offre de logements démolis, d'agréer des opérations en PLS dans les territoires relevant du champ d'intervention de l'ANRU dans la mesure où elles contribuent à

favoriser la diversité et la mixité sociale dans le quartier.

6. Les PLS de « La Foncière »

La convention signée le 11 décembre 2001 entre l'Etat et l'Union économique et sociale pour le logement a défini la nature des logements pouvant être réalisés par l'association « Foncière Logement ».

La vocation de la « Foncière » est de favoriser la mixité sociale :

- en réalisant des logements libres (de plafonds de ressources et de plafonds de loyer) dans les quartiers d'habitat social concernés par un programme de renouvellement urbain ;
- en développant une offre locative sociale diversifiée, sous la forme juridique de PLS dans les communes présentant une insuffisance d'offre locative sociale, notamment celles concernées par les dispositions de l'article L. 302-5 du CCH (art. 55 de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains »).

Il est rappelé que les PLS produits par la « Foncière », dans le souci de diversité sociale, doivent respecter la règle d'attribution dite des 3 tiers à savoir :

- un tiers minimum des logements doit être attribué à des ménages disposant de ressources inférieures à 60 % des plafonds PLUS ;
- un tiers, à des ménages dont les ressources seront comprises entre 60 % et 100 % du plafond PLUS ;
- un tiers maximum à des ménages dont les ressources seront comprises entre 100 % et 130 % du plafond PLUS.

Ces logements font l'objet d'une convention d'une durée ramenée à 15 ans (convention Etat/UESL du 27 octobre 2004), ouvrant droit à l'APL. La convention fixe les engagements d'occupation sociale (règles du « tiers minimum » et du « tiers maximum ») et le loyer plafond. Ce dernier correspond au loyer PLS « classique » mais la convention prévoit expressément pour les locataires les plus modestes (ressources inférieures à 60 % des plafonds PLUS), un loyer inférieur, qui doit correspondre au loyer plafond du PLUS. A noter que la « Foncière » a été amenée, par souci de l'accessibilité financière de ces logements, à fixer des loyers inférieurs aux loyers PLS de la convention, pour les ménages dont les revenus sont compris entre 60 % et 90 % du PLUS. L'offre PLS de la « Foncière » représente ainsi une gamme de logements sensiblement plus « sociale » que les PLS « classiques ».

Les logements PLS « Foncière » ne bénéficient pas de l'exonération de TFPB, la quotité de prêt aidé étant inférieure à 50 % (montant du prêt PLS plafonné à 1 000 Euro par logement).

Le quota maximum de 30 % de PLS « Foncière » finançables dans les communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU s'applique désormais annuellement et non plus sur une période triennale et s'apprécie, non plus commune par commune, mais sur le territoire de l'EPCI au regard des obligations de l'ensemble des communes membres (convention Etat/UESL du 27 octobre 2004).

Il est rappelé que la décision d'agrément des PLS « Foncière » est prise sur la base d'un dossier simplifié (flash DGUHC n° 02-2003) et que les PLS « Foncière » ne sont pas comptabilisés dans les contingents d'agréments PLS notifiés aux Préfets de région.

7. Les subventions pour « surcharge foncière »

Il est rappelé que le niveau des loyers des opérations financées en PLS est en règle générale suffisamment élevé pour que les équilibres financiers soient atteints sans mobilisation de la subvention pour surcharge foncière. L'attribution de ces subventions ne doit être qu'exceptionnellement admise dans les communes relevant de la zone A du dispositif « Robien » (circulaire n° 2003-79 du 30 décembre 2003 et circulaire de programmation 2004).

8. Rappel des circulaires et instructions relatives au PLS

- circulaire du 17 mars 2005 relative à la programmation des financements aidés de l'Etat pour l'année 2005 ;
- circulaire du 4 avril 2005 relative à la diversification de la maîtrise d'ouvrage et de l'offre de logements dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale ;
- flash DGUHC n° 08-2005 sur les établissements de crédits habilités à distribuer le PLS, le PLI et le PSLA en 2005 ;
- circulaire du 18 février 2004 relative à la programmation des financements aidés de l'Etat pour l'année 2004 ;
- circulaire du 30 décembre 2003 relative aux prêts locatifs sociaux ;
- flash DGUHC n° 02-2003 sur le financement des logements locatifs acquis par l'association « Foncière Logement » à l'aide de PLS ;
- circulaire du 21 mars 2003 relative à la programmation des financements aidés de l'Etat pour l'année 2003 ;
- flash DGUHC n° 08-2002 sur l'utilisation du PLS par les promoteurs privés ;
- circulaire du 18 décembre 2001 relative à la programmation des financements aidés de l'Etat pour l'année 2002 ;
- circulaire du 12 mars 2001 relative à la programmation des financements aidés de l'Etat pour l'année 2001.