

RÉSIDENCES SOCIALES : ÉLÉMENTS POUR UN CADRAGE RÉGIONAL

I – PRESENTATION GENERALE DU SECTEUR « RESIDENCES SOCIALES » (RS)

A – Des résidences sociales pour qui ?

Les résidences sociales constituent un segment du logement social. On parle en général de « logement adapté », et de « logement transitoire », plus récemment de « logement accompagné ». Elles constituent un échelon intermédiaire entre les structures d'hébergement et le logement ordinaire. Les résidences sociales sont une composante du parcours résidentiel. Ainsi, à l'exception des résidents issus des foyers de travailleurs migrants (FTM) et des résidents des pensions de famille qui bénéficient d'un droit au maintien dans les lieux sans limitation de durée, l'objectif est que les durées de séjour ne dépassent pas 24 mois, sans que ce soit une obligation légale. Les projets sociaux des résidences sociales doivent prévoir les modalités de l'accompagnement vers le logement des résidents dans leur projet social, et la mobilisation de l'ensemble des réservataires en ce sens.

Selon l'article R312-8 du Code des relations entre le public et l'administration, une circulaire est abrogée si elle ne figure pas dans le référentiel <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/>. La circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 n'apparaît pas dans ce site. Rien n'empêche d'utiliser les indications de cette circulaire 2006 abrogée mais en tant que « bonnes pratiques », pas en tant que prescriptions. Ainsi, selon cette circulaire, la résidence sociale offre :

- une solution de logement meublé temporaire,
- à des ménages ayant des revenus limités ou des difficultés d'accès au logement ordinaire pour des raisons économiques et sociales,
- pour lesquels un accompagnement social peut être nécessaire.
- des places d'hébergement conventionnées à l'Aide au Logement Temporaire (ALT), si cela est inscrit dans le projet social, et dans la limite de 10 % du nombre total de logements de la résidence.

B – Un secteur très hétérogène

Sous l'appellation « résidence sociale », on trouve cependant plusieurs produits différents :

- **les résidences sociales issues de la transformation des Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) et des Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT)**, première génération de résidences sociales, correspondant à la volonté de moderniser et d'individualiser ce type de logements-foyers datant des années cinquante à soixante-dix, où cuisines et sanitaires étaient conçus en mode collectif ;
- **les résidences sociales « ex-nihilo »** : structures nouvelles construites ou réhabilitées après 1995. La circulaire de 2006 a rappelé la nécessité de créer une offre nouvelle, parallèlement à la transformation des FTM et FJT. Elle indique que l'offre est insuffisante au regard des besoins en logements temporaires pour personnes en difficultés, et incite à la création d'une offre d'accueil pour des publics diversifiés en termes d'âge, de composition familiale, de parcours ;
- **les pensions de famille et les résidences-accueil**, dont la principale

caractéristique est d'offrir un habitat sans limitation de durée à des personnes pour lesquelles les perspectives d'une vie en logement autonome sont réduites du fait de problèmes sociaux et/ou de problèmes de santé notamment psychique. Ces structures ont émergé dans une période relativement récente (cadres de référence : circulaires du 10 décembre 2002, et du 27 août 2008 relative aux maisons-relais / pensions de famille ; note d'information du 16 novembre 2006 relative aux Résidences-Accueil).

Le dispositif « résidences sociales » reste très marqué par l'histoire des structures qui le composent : en Île-de-France, plus de la moitié du parc correspond à des opérations de transformation de FTM, et la très grande majorité des places sont des logements de type 1, accueillant des personnes seules.

C – Montage d'un projet de résidence sociale : l'élaboration d'un projet social répondant à des besoins identifiés et partagés

Il n'y a, en règle générale, pas d'appel à projets par les pouvoirs publics pour la création de ce type de structures (contrairement aux logements-foyers pour personnes handicapées et personnes âgées) sauf pour les Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ; cependant le projet social d'une résidence sociale doit répondre à des besoins identifiés sur le territoire et mentionnés dans les documents de programmation de référence que sont les PLH (Plan Local pour l'Habitat – art. L 302-1 et suivants du CCH) et le PDALHPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées), et plus largement dans les orientations du Schéma Régional de l'Hébergement et du Logement (SRHH).

Le Plan de Traitement des Foyers de Travailleurs Migrants, ou du moins ses formes dérivées (Voir III-B ci-dessous), et les objectifs quantifiés définis à l'échelle départementale concernant la production de places de pensions de familles, participent également au cadrage des équipements à produire.

En tout état de cause, le commanditaire doit garder à l'esprit, lorsqu'il souhaite initier un projet de résidence sociale, que ce dernier doit tenir compte des offres d'hébergement et de logement temporaire déjà existantes (et en projet) sur le territoire, des caractéristiques des marchés du logement, ainsi que de la demande de logement social.

Les services de la DRIHL ont élaboré un socle de données, dans les secteurs de l'hébergement et du logement adapté, qui constituera un outil précieux pour les porteurs de projets. <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/socle-de-donnees-hebergement-et-logement-adapte-r870.html>

Par ailleurs, la démarche d'élaboration du projet social, qui détermine le public-cible en réponse à des besoins locaux identifiés et objectifs, doit être partagée dès son lancement avec les différents partenaires financeurs et futurs réservataires de logements au sein de la future résidence sociale.

D – L'importance de la gestion locative sociale

La gestion locative sociale est le fondement et la spécificité, la valeur ajoutée de l'habitat adapté. Outre l'accessibilité financière permise en principe par le montant de la redevance d'une résidence sociale, la gestion locative sociale (GLS) doit permettre l'accueil, la médiation, l'orientation et l'accès des résidents aux dispositifs locaux d'action sociale ou de santé du droit commun, et doit favoriser les relations des résidents avec les bailleurs.

La GLS ne se confond cependant pas avec l'accompagnement social individuel des personnes, qui doit être effectué par les services sociaux locaux pour les résidents qui le nécessitent (service social départemental, CCAS, Missions Locales ...). La GLS doit dans tous les cas être assurée par le gestionnaire (qui doit en prévoir les modalités au sein du projet social), dans la mesure où il s'agit d'une prestation faisant intrinsèquement partie du produit résidence sociale.

Une aide à la GLS (AGLS) peut être versée par la DRIHL, subvention destinée à renforcer les moyens mis en œuvre par le gestionnaire pour assurer sa mission de gestion locative sociale. Cette subvention annuelle est délivrée au cas par cas, en fonction du projet social, du public accueilli, et de la taille de la résidence sociale.

Les organismes qui effectuent des prestations en faveur des personnes et des familles, mentionnées au II de l'article L. 301-1 du CCH, bénéficient à cette fin d'un financement de type AGLS, entre autres, et doivent avoir les agréments nécessaires, selon les cas, en ingénierie sociale, financière et technique et en intermédiation locative et de gestion locative sociale (article L365-1 du CCH).

II – LES PRÉCONISATIONS DE L'ÉTAT POUR UNE MEILLEURE COUVERTURE DES BESOINS – PRINCIPES GÉNÉRAUX

A – Favoriser la mixité des publics

1. Inscrire les objectifs de création de résidences sociales dans les documents de cadrage et/ou de programmation que sont les PLH et les PDALHPD afin de partager les objectifs et de donner de la visibilité aux opérateurs, et dans les orientations du SRHH. Ceci permet d'éviter des « effets de filière » pour des publics particuliers, et des risques d'oubli de ceux potentiellement concernés par les résidences sociales » (*circulaire du 4 juillet 2006*).

2. Éviter une trop grande spécialisation des résidences sociales par public spécifique, sauf cas particuliers prévus par les textes : pensions de famille, résidences-accueil, foyers de jeunes travailleurs. Une résidence sociale peut être destinée à un public particulier (jeunes, travailleurs migrants, isolés, saisonniers, familles...) sans que cette destination principale implique une occupation exclusive par ces publics.

3. Ainsi, afin de concilier les objectifs d'accueil des publics dans le respect des contingents dévolus aux différents réservataires, et de garantir une mixité sociale au sein des résidences sociales, il est proposé :

a/ de ne pas inscrire de limite d'âge dans les projets sociaux des résidences sociales (sauf pour les FJT) ;

b/ d'avoir pour objectif de tendre vers l'équilibre entre :

– les publics en mobilité ou en formation professionnelle, en premier emploi, (dont les difficultés d'accès au logement sont très « temporaires », et/ou liées au niveau de ressources),

– et les publics ayant plus spécifiquement des problèmes d'accès au logement liés à leur situation sociale (ruptures familiales, difficultés socio-économiques...).

c/ de diversifier les typologies de logements, et prévoir une modularité des logements pour mieux prendre en compte les évolutions du public demandeur.

4. C'est pourquoi il est nécessaire de diversifier l'offre proposée au moment du montage d'un projet de résidence sociale, en prévoyant au minimum 20 % de logements de type T1 bis et T2 susceptibles d'accueillir des familles mono-parentales avec 1 ou 2 enfants, pour prendre en compte les évolutions de la société et des modes de vie, ainsi que la fragilisation des familles (à l'exception des pensions de famille, conçues pour apporter une réponse aux personnes isolées uniquement).

5. Le critère premier justifiant l'accès à une résidence sociale doit rester celui des ressources (en effet les redevances sont plafonnées, et 75 % au moins des ménages doivent avoir des ressources ne dépassant pas les plafonds PLA-I lorsque ce financement a été accordé ; les modalités de dérogation qui peuvent être accordées par le Préfet de Département sont indiquées dans les conventions APL, annexe 2 article 4, et l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré). Afin de maintenir l'effectivité dans le temps de ce critère, un contrôle régulier sera prévu. Ses modalités et intervalles seront indiqués dans le projet social. L'ANCOLS est un partenaire essentiel dans ce domaine.

B – Veiller à une territorialisation équilibrée de l'offre et à une intégration urbaine des projets

En matière de localisation, les projets doivent répondre aux critères suivants :

1. les résidences ne doivent pas être construites dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), à l'exception de celles issues du traitement, en reconstitution, d'un foyer de travailleurs migrants qui était déjà situé en QPV ;
2. lorsqu'il se situe au sein du périmètre d'un programme de rénovation urbaine ou en limite, le programme doit s'intégrer dans le projet validé par les instances de l'ANRU ;
3. la structure doit être implantée à proximité des transports en commun et être bien desservie ; en effet, le public accueilli dispose rarement d'un véhicule ;
4. les résidences ne doivent pas proposer un nombre de logements trop important (au maximum 150 par site) pour ne pas mettre en péril la gestion du site, permettre des moments collectifs et faciliter son intégration dans la ville ; les produits spécifiques (pensions de famille, résidences-accueil...) font l'objet de dispositions législatives ou réglementaires ad hoc ;
5. compte-tenu de l'offre existante, les nouveaux projets doivent être répartis de manière équilibrée sur le territoire, ceci étant déterminé département par département.

C – Garantir la qualité du projet social

Le projet social est la clef de voûte de la structure. Aucun agrément ne peut être délivré avant sa validation par l'ensemble des partenaires du projet. Une première trame sera proposée par le gestionnaire. Elle devra comprendre a minima les éléments suivants :

1. présentation générale du projet (genèse, localisation, nombre de logements, public) ;
2. présentation de l'association gestionnaire ;
3. présentation des différents réservataires, nombre et type de logements réservés ;
4. modalités des actions de travail et d'interface avec le SIAO ;
5. montant des redevances par type de logement, en distinguant « loyer + charges » et « prestations et mobilier » ;

6. calcul du taux d'effort et du reste à vivre ; les taux d'effort et les reste-à-vivre seront systématiquement calculés pour chaque type de ressources (RSA, Retraite, AAH, ½ SMIC, SMIC) et intégrés au projet social. Une personne percevant uniquement le RSA doit pouvoir être accueillie en résidence sociale. Des modalités d'accueil pour les personnes à faibles ressources (notamment l'avance sur les APL, dans l'attente de l'ouverture effective du droit) devront être recherchées ;
7. personnels présents sur la résidence, quotité et fonction ; les projets prévoyant des travailleurs sociaux en interne, et les moyens humains nécessaires pour assurer la fonction de gestion locative sociale, avec mutualisation des personnels sur plusieurs structures géographiquement proches, seront favorisés ;
8. modalités de gestion des attributions par le gestionnaire ;
9. modalités de suivi de la vie de la résidence (conseil de concertation et comité de résidents dans les logements-foyers, conseil de la vie sociale dans les foyers de jeunes travailleurs) ;
10. environnement de la résidence et lien avec l'ensemble des services sociaux, sportifs et culturels de la commune (service logement, CCLAJ, points santé...) ;
11. moyens mobilisés et actions menées pour permettre l'insertion dans le logement de chacun des résidents (suivi des demandes de logement social, sollicitation des réservataires...) ;
12. actions de travail social et financements envisagés : CAF, ARS, collectivités locales, AGLS, ASLL... ;
13. présentation du règlement intérieur et du contrat de location ;
14. tout autre élément que le gestionnaire souhaitera mentionner.

D – Garantir aux résidents une accessibilité financière par les redevances et prestations

À titre indicatif, d'après les données observées en 2015 par le SIAO Insertion, 65 % des demandeurs éligibles à l'accès à une résidence sociale ont des ressources inférieures à 900 €.

1. Respecter les plafonds de redevance (PLAI – PLUS), et proscrire les effets de seuil qui permettent d'augmenter les redevances de 120 euros en moyenne, en faisant passer un T1 de 20 m² à un T1' de 20,2 m², par exemple. Dans le cas où des T1' seraient construits sur la résidence, la redevance appliquée sera impérativement fonction de la surface du logement ;
2. Comme indiqué dans l'avis annuel définissant les loyers, le montant plafond des redevances ne doit pas être de principe le loyer appliqué. La redevance doit être calculée au regard de l'équilibre économique de la structure et du public accueilli ;
3. Pour la fourniture de mobilier et son entretien, y compris ceux des locaux communs au sens de l'article R351-55 du CCH, par analogie, il pourra être appliqué aux logements-foyers la législation du logement social. Selon l'article L442-8-3-1 du titre IV du CCH « *Rapports des organismes d'HLM et des bénéficiaires* » : « ...*En cas de location ou de sous-location meublée, le loyer peut être majoré du prix de location des meubles. Le prix de location des meubles est fixé par arrêté du ministre chargé du logement...* ». Selon l'arrêté du 7 décembre 2009 fixant le prix de location des meubles prévu à l'article L442-8-3-1 du CCH en cas de location ou de sous-location meublée, « *le prix mensuel de location des meubles des logements... ne peut excéder 24 euros pour un studio ou un T1bis, augmenté de 7 euros par pièce supplémentaire. Ces valeurs maximales sont révisées au 1er janvier de chaque année... sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL)* ». Dans tous les cas, le gestionnaire devra justifier le coût réel du mobilier ;

4. Des prestations facultatives (ex : laverie, ménage des parties privatives....) peuvent être proposées, mais elles doivent rester optionnelles pour les résidents, et être mentionnées comme telles dans le contrat d'occupation ainsi que dans les avis d'échéance. En aucun cas l'accompagnement social ne peut être une prestation obligatoire.

E – Typologies de logements et réservations

1. Il conviendra de flécher l'intégralité du contingent de logements réservés à l'État sur les logements de type PLAI. Dans le cas de résidences mixtes PLUS – PLAI, les plafonds PLAI sont les plus compatibles avec les capacités financières des demandeurs enregistrés au niveau du SIAO ;

2. La typologie de logements est fonction du public accueilli dans la résidence. Elle doit être décidée en accord avec les besoins de l'ensemble des réservataires ;

3. Une attention particulière doit être portée à la production de T1 sur le territoire. En effet, le traitement des foyers de travailleurs migrants entraîne la construction d'un nombre très important de T1 de surface réduite en vue du relogement de leurs résidents qui pourront être mobilisés dans les prochaines années. En revanche, l'offre actuelle ne répond que très partiellement aux besoins des familles (couples sans enfant et familles monoparentales), d'où la réflexion engagée pour permettre une meilleure anticipation des besoins et intégrer plus de mixité dans les typologies de logements agréés en résidences sociales ;

4. À l'exception du contingent d'Action Logement qui peut, pour partie, compter des T1' (T1 de plus de 20 m²) cette typologie sera proscrite au regard du montant de la redevance qui ne correspond pas aux ressources des publics accueillis en résidence sociale. Les T1' éventuellement construits devront apporter un réel gain de confort (> 23m²) ;

5. Les réservations seront fonction des besoins exprimés par les réservataires au regard des typologies construites (par exemple, si Action Logement souhaite uniquement des T1 alors sa réservation portera dans la mesure du possible uniquement sur des T1, même si la résidence compte également des logements plus grands). Pour ce faire il est impératif que l'ensemble des acteurs concernés soient réunis dès le début du projet ;

6. Une attention particulière doit être portée à la qualité architecturale du projet, à l'agencement du logement, et à la rationalisation de l'espace et des coûts. On évitera par exemple la salle de bains de type « cabine PVC » dont l'entretien à long terme est difficile, ou l'installation du bloc cuisine en face du couchage, ainsi que les espaces difficilement mobilisables. Le choix du mobilier sera une aide en cela ;

7. Un dixième des logements, et au moins un logement, sera accessible aux personnes handicapées ; les autres logements seront évolutifs dans ce sens.

III – CAS DES PROJETS DE PENSION DE FAMILLE, RÉSIDENCE-ACCUEIL, FTM, FJT.

A – Pension de famille et résidence-accueil

Tous les éléments cités ci-dessus restent valables, les pensions de famille étant soumises à la réglementation des résidences sociales. Il faut néanmoins préciser les éléments suivants :

1. compte tenu du financement apporté par l'État pour le fonctionnement de ces

structures, les créations de places sont déterminées dans la limite d'objectifs nationaux fixés par région ;

2. la répartition de l'offre sur le territoire doit impérativement être équilibrée, en particulier s'agissant des résidences-accueil ;

3. ces résidences sont de petite taille (une vingtaine de logement) et s'adressent prioritairement aux besoins en logement accompagné de personnes isolées. De manière très limitée, quelques places destinées à l'accueil de couples sans enfant peuvent être envisagées, en fonction des besoins identifiés ;

4. les personnes sont accueillies sans limitation de durée ;

5. les contingents sont identifiés de la même manière que pour tout projet de résidence sociale. Néanmoins, au regard de la spécificité du public accueilli, certains réservataires peuvent choisir de renoncer à leur réservation. Dans ce cas, le projet social doit définir les modalités de gestion des places restantes. Compte-tenu du financement exclusif de l'État sur le fonctionnement de ces places, elles sont mises à disposition au SIAO ;

6. le financement de l'accompagnement des personnes accueillies est assuré par les services de l'État sur la base d'un montant maximal de 16€/place/jour.

B – FTM

Les foyers de travailleurs migrants ont vocation à être transformés, avec ou sans travaux, en résidence sociale. Il a déjà été indiqué que les résidents issus des foyers de travailleurs migrants (FTM) bénéficient d'un droit au maintien dans les lieux sans limitation de durée.

Les rénovations des FTM étaient cofinancées par Action Logement dans le cadre du plan de traitement des FTM par une convention spécifique État/UESL signée en 1997, renouvelée seulement jusqu'à fin 2013.

Action logement continue néanmoins sa participation à la rénovation des FTM. Chaque dossier doit pour cela recevoir l'aval de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées. Dans la nouvelle convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et l'UESL – Action Logement, le budget, au niveau national, prévu, est de 50 millions par an pour les FTM.

C – FJT

Les foyers de jeunes travailleurs répondent à la même réglementation que les résidences sociales mais ne peuvent être créés qu'en réponse à un appel à projet conduit par le Préfet de département (loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014).