

OCTOBRE
2023



RÉSIDENCES SOCIALES ET PENSIONS DE FAMILLE

*Assurer la poursuite de leurs missions sociales
et permettre leur développement.*

RÉSIDENCES SOCIALES ET PENSIONS DE FAMILLE

ASSURER LA POURSUITE DE LEURS MISSIONS SOCIALES
ET PERMETTRE LEUR DÉVELOPPEMENT.

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT



Les résidences sociales sont une réponse de logements accompagnés au service des personnes en difficulté d'accès au logement. Elles recouvrent des types d'établissements très diversifiés. Elles logent des travailleurs migrants, souvent âgés, dans des résidences sociales issues des Foyers de Travailleurs Migrants (FTM), des jeunes travailleurs dans des résidences sociales autorisées en tant que Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), des personnes en grande situation d'exclusion ou en souffrance psychique dans les Pensions de Famille (PF) et les Résidences Accueil (RA). Enfin, les Résidences Sociales « ex nihilo » ont pour vocation d'accueillir de manière transitoire des personnes en situation de précarité qui ont besoin d'un logement et d'un accompagnement, le temps pour eux, de retrouver le chemin d'un logement pérenne et de droit commun.

Ces résidences sociales constituent bien un logement et un domicile privé dont le fonctionnement et l'usage sont codifiés dans le Code de la Construction et de l'Habitat (CCH) aux articles L633-1 et suivant. Elles représentent une solution de logement accompagné dans la mesure où elles bénéficient de moyens humains renforcés de proximité sous forme d'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS), d'une Prestation Socio-Educative (PSE) pour les FJT, d'une dotation spécifique dans le cas des Pensions de Famille et Résidences Accueil ou de moyens d'accompagnement « souples et adaptés » versés par l'Etat, les Départements ou autres acteurs institutionnels.

Au 31 décembre 2021, il existait 1 581 résidences sociales qui offraient 139 851 places auxquelles il faut ajouter plus de 1 000 pensions de famille qui, au 31 décembre 2022, proposaient 22 654 places.⁽¹⁾

Le volet 2 du Plan quinquennal pour le Logement d'Abord fixe un objectif chiffré de production nouvelle en résidences sociales et pensions de famille : « le nouveau plan porte un objectif de 25 000 nouveaux logements agréés en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs ». Par ailleurs, « le plan de développement des pensions de famille sera prolongé avec une nouvelle programmation pluriannuelle territorialisée : 10 000 nouvelles places seront ouvertes d'ici 2027, soit 2 000 nouvelles places par an en moyenne ».⁽²⁾

Les questions posées au Haut comité pour le Droit au logement sont alors triples :

1. Que peut-on dire du rôle et de l'utilité sociale que jouent les résidences sociales et pensions de famille au service des personnes en difficulté d'accès au logement ?
2. Quelles sont les difficultés rencontrées aujourd'hui par les résidences sociales dans leur modèle économique qui ont un impact pour leur développement et pour atteindre les objectifs fixés par l'Etat ?
3. Quelles préconisations faire pour soutenir ce développement ?

(1) Source : Rapport Annuel de Performance 2022, budget 177, annexe au projet de loi de règlement du budget pour 2022.

(2) Source : Dossier de presse : Deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord (2023-2027)

Agir, prévenir, construire, pour lutter contre le sans-abrisme.

www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/20.06.2023_DP_Logement_dabord2.pdf

(1)

LE RÔLE ET L'UTILITÉ SOCIALE DES RÉSIDENCES SOCIALES ET PENSIONS DE FAMILLES

Les résidences sociales regroupent différentes catégories de logement accompagné : résidences généralistes, pensions de famille, résidences accueil, foyers de jeunes travailleurs, et résidences issues des foyers de travailleurs migrants. Elles constituent une offre de logement temporaire (à l'exception des pensions de famille et des résidences accueil) pour des ménages ayant des revenus limités ou des difficultés d'accès au logement ordinaire, mais ne sont pas des structures d'hébergement. Les pensions de familles et résidences accueil participent pleinement à l'objectif d'accès direct et durable au logement des personnes sans domicile. Il s'agit de dispositifs pouvant accueillir sans limitation de durée les ménages, et ainsi constituer leur domicile permanent si elles le souhaitent. Forme de logement autonome, les pensions de famille offrent un cadre de vie convivial et chaleureux, grâce à la présence quotidienne d'un hôte. Elles permettent une réadaptation à la vie sociale et visent à faire retrouver durablement tous les aspects de la citoyenneté à des personnes en situation de grande exclusion.

La question du renforcement ou de l'affaiblissement du Droit au logement par le maintien ou le développement d'une offre de logement temporaire reste complexe. Ce maillon a prouvé son utilité pour permettre l'accès au logement de personnes vulnérables et, en particulier, des personnes en situation de grande exclusion.

Chaque année, selon l'enquête menée par l'UNAFO auprès de ses adhérents, ce sont **près de 10 000 personnes qui sortent de la rue ou d'une structure d'hébergement** pour emménager dans une résidence sociale ou une pension de famille sur les 30 000 attributions réalisées dans l'année.⁽¹⁾

57 %

des personnes entrantes ont des revenus inférieurs au seuil de pauvreté

27 %

disposent de moins de 565 euros par mois⁽²⁾

(1) Source: Enquête UNAFO, *Profils et parcours des personnes logées 2022*.
www.unafo.org/chiffres-unafo-2022

(2) Source: idem.



La **précarité** est un motif majeur de la demande de logement en résidence sociale mais le logement accompagné favorise aussi l'accès à un **logement des personnes en mobilité professionnelle**.

57 %

des personnes entrantes
ont moins de 30 ans

Les résidences sociales, qui **contribuent aux obligations de la loi SRU**, proposent des logements de petites typologies (offre souvent insuffisante notamment dans les zones tendues) à des montants de redevances (loyers plus charges) modérés solvabilisés par l'APL-foyer et encadrés par l'Etat. Ces redevances permettent ainsi à des personnes d'accéder à un logement dans des territoires dont elles seraient exclues en raison de leurs faibles ressources.

Les résidences sociales renforcent l'accès au droit des personnes logées en leur proposant **une gestion locative sociale et adaptée** et des moyens « souples et adaptés » **d'accompagnement social**. Elles préviennent ainsi les situations de rupture ou de non-recours aux droits.

Ces activités ont des répercussions positives pour les résidents logés notamment en termes d'amélioration de la situation de l'emploi, de prévention du surendettement, de la santé et de la trajectoire de logement. Ainsi :

63 %

des résidents sortent du logement accompagné
vers une solution de logement autonome ⁽¹⁾

17 %

seulement sont issus d'un logement
autonome à l'entrée en résidence ⁽¹⁾

Les résidences sociales participent ainsi grandement à la **fluidité de l'offre de logement** avec un taux de rotation moyen de 23% et une durée moyenne d'occupation de 21 mois.

(2)

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RÉSIDENCES SOCIALES ET PENSIONS DE FAMILLE QUI ENTRAVENT LEUR DÉVELOPPEMENT

Les difficultés pour développer les pensions de famille sont toutefois nombreuses et tiennent principalement aux problèmes d'équilibre financier des opérations, de financement pérenne de l'accompagnement social, à la méconnaissance, voire réticence, des acteurs locaux ou encore à la rareté ou cherté du foncier.

Le modèle économique des résidences sociales et pensions de famille **est protecteur pour les résidants**. Chaque mois les résidants versent une redevance « tout compris » déterminée à la mise en service de la résidence sociale ou de la pension de famille. Les résidants ne sont donc pas soumis à la précarité énergétique grâce à une redevance qui comprend un équivalent charge.

Le montant des redevances évolue chaque année en suivant l'indice de référence des loyers (IRL) publié par l'INSEE chaque trimestre. Par ailleurs l'APL foyer calculée sur le montant total de la redevance solvabilise bien les résidants.

Ce modèle protecteur pour les résidants est structurellement intenable pour les gestionnaires qui sont confrontés à un « effet ciseau » dévastateur après plusieurs années d'exploitation.⁽¹⁾ Ainsi l'indice du coût à la construction est supérieur à l'IRL et un indice composite qui représenterait la réalité de charges supportées par les gestionnaires est lui aussi largement supérieur aux variations de l'IRL. L'essentiel des charges des gestionnaires est composé des moyens humains et des charges de structures (42% des charges en moyenne); des coûts de mise à disposition immobilière, équivalent au loyer payé au propriétaire (33% des charges en moyenne), des charges d'entretien (11% en moyenne), du coût de l'eau et des énergies (13% en moyenne), des pertes locatives (1% en moyenne). Ces moyennes faisant l'objet d'une forte dispersion selon les types d'établissements considérés, le secteur géographique et les gestionnaires.

Par ailleurs, **les moyens mobilisés pour l'accompagnement social** dépassent largement les moyens reçus dans le cadre de l'AGLS versée par l'Etat aux résidences sociales qui représente environ 60 centimes par jour et par personne. En moyenne pour 100 logements, 2,5 ETP sont mobilisés dont 0,93 ETP pour l'AGLS soit 1,2 euros par jour et par personne.

(1) Cf. Annexe 1.



Le loyer payé par le gestionnaire au propriétaire est constitué d'une **redevance dite «transparente»** dans laquelle le propriétaire répercute les charges d'emprunt supportées pour la construction de la résidence sociale ou la pension de famille, les coûts des grosses réparations pour l'entretien des immeubles (PCRC), les frais de gestion du propriétaire, les taxes et impôts supportés par le propriétaire. L'essentiel de ce loyer est constitué par les charges d'emprunt qui dépendent du **coût de l'opération et du plan de financement** des résidences sociales et pensions de famille.

Les coûts moyens d'un logement neuf en résidence sociale varient selon les zones considérées de 75 000 euros en zone 3 à plus de 120 000 euros en zone 1bis. Mais depuis 2021, **la conjoncture est particulièrement défavorable pour la production générale de logements sociaux et de résidences sociales et pensions de famille en particulier.** Pour les logements neufs, la réglementation environnementale 2020 (RE2020) va engendrer une hausse des prix de revient de plus de 8% hors inflation.⁽¹⁾ Le contexte inflationniste accélère la hausse des coûts de construction, dont l'indice affiche 8% de hausse sur l'année 2022.⁽²⁾ Certains projets atteignant déjà une hausse de plus de 10%.

Les aides à la pierre sont un élément essentiel de l'équilibre économique de la construction et de la réhabilitation de résidences sociales mais **leur part dans les plans de financement est en déclin constant, passant de 45% en moyenne en 2011 à 29% en 2021.**⁽³⁾ Par ailleurs, un fort déséquilibre dans l'accès aux subventions entre les territoires (régions, départements, communes...) vient heurter l'égalité d'accès à des logements abordables : 50% des logements ne reçoivent aucune subvention régionale, les trois quarts ne reçoivent aucune subvention du département, 50% pour la commune.

C'est donc **la part des emprunts dans la construction des résidences sociales et pensions de famille qui s'envole**, passant d'un peu moins de 50% à plus de 63% de 2011 à 2021. Cette augmentation significative de la part d'emprunt dans les opérations se produit aujourd'hui dans une période de reprise de l'inflation avec une hausse du taux du livret A de 0,50% à 3%. La charge financière est donc considérablement augmentée dans les opérations neuves par ce double mécanisme : une part d'emprunt plus importante concomitante avec des taux qui se sont envolés, ce qui renchérit le coût de mise à disposition immobilière. Cet ensemble de phénomènes rend très difficile aujourd'hui la réalisation des projets et les équilibres d'exploitation nécessaires.

Le modèle économique des résidences sociales peut devenir déficitaire à court terme au vu de l'évolution actuelle des postes de charges.⁽⁴⁾ Par ailleurs les difficultés rencontrées à l'investissement tant en raison de l'envolée des coûts d'opération que des plans de financement (augmentation de la part d'emprunt et augmentation des taux) rendent actuellement irréaliste l'atteinte des objectifs du plan du logement d'abord 2 de production de 25 000 places nouvelles en résidences sociales et 10 000 places nouvelles en pensions de famille. En effet, on a assisté dans une période plus favorable à une stagnation voire une régression du nombre de résidences sociales agréées entre 2013 et 2020.⁽⁵⁾

(1) Source : Commission des affaires économiques du Sénat, rapport Gremillet.

(2) Source : INSEE.

(3) Cf. Annexe 2.

(4) Cf. Annexe 3.

(5) Cf. Annexe 4.

(3)

LES PRÉCONISATIONS POUR SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSIDENCES SOCIALES ET PENSIONS DE FAMILLE ET ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS

I. **Rendre possible l'atteinte des objectifs de production fixés, réaffirmer l'équité territoriale et accompagner la transition énergétique du logement accompagné**

- 1** Décliner dans les territoires les objectifs de production fixés par le plan *Logement d'Abord 2* à 10 000 places pour les pensions de famille et à 25 000 pour les résidences sociales et FJT.
- 2** Augmenter les aides à la pierre en fonction des exigences et des performances notamment énergétiques attendus par la réglementation d'une part et en fonction de l'évolution des coûts de construction d'autre part.
- 3** Augmenter l'enveloppe de subvention consacrée aux résidences sociales au sein du FNAP à la fois par logement produit en résidence sociale et en fonction des objectifs de production et la moduler selon les zones géographiques pour s'adapter à la réalité des coûts de production.
- 4** Dégager une enveloppe annuelle de péréquation nationale afin d'assurer aux territoires les compléments d'enveloppe nécessaires lorsque des opérations importantes en résidences sociales risquent de consommer l'intégralité d'un quota de PLAI annuel.
- 5** Accélérer la transformation de patrimoines existants en résidences sociales et pensions de famille, notamment certaines structures collectives obsolètes, avec un appui financier renforcé pour les travaux de rénovation.
- 6** Achever dans les deux ans la transformation en résidences sociales des derniers foyers de travailleurs migrants (FTM) vétustes et obsolètes (environ 97 FTM) dans le cadre du Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) engagé il y a plus de 25 ans.
- 7** Allouer une souplesse suffisante aux services instructeurs (services déconcentrés de l'Etat ou délégataires des aides à la pierre) dans la détermination des subventions au logement pour permettre un meilleur équilibre des opérations (notamment le financement de logements de type 1 en zone 2 et 3).



- 8** Faciliter l'accès au foncier en améliorant la visibilité des fonciers d'Etat disponibles pour les opérations et en fluidifiant les procédures d'acquisition.
- 9** Inciter les collectivités locales, dans les délégations de délégation des aides à la pierre, à abonder les subventions d'investissement en résidences sociales et pensions de famille.
- 10** Pour les opérations de restructuration lourde, mettre en place des modalités de financement comparables au neuf.

II. Permettre aux gestionnaires d'équilibrer leurs comptes, d'assurer leurs missions sociales tout en garantissant la solvabilisation des personnes logées

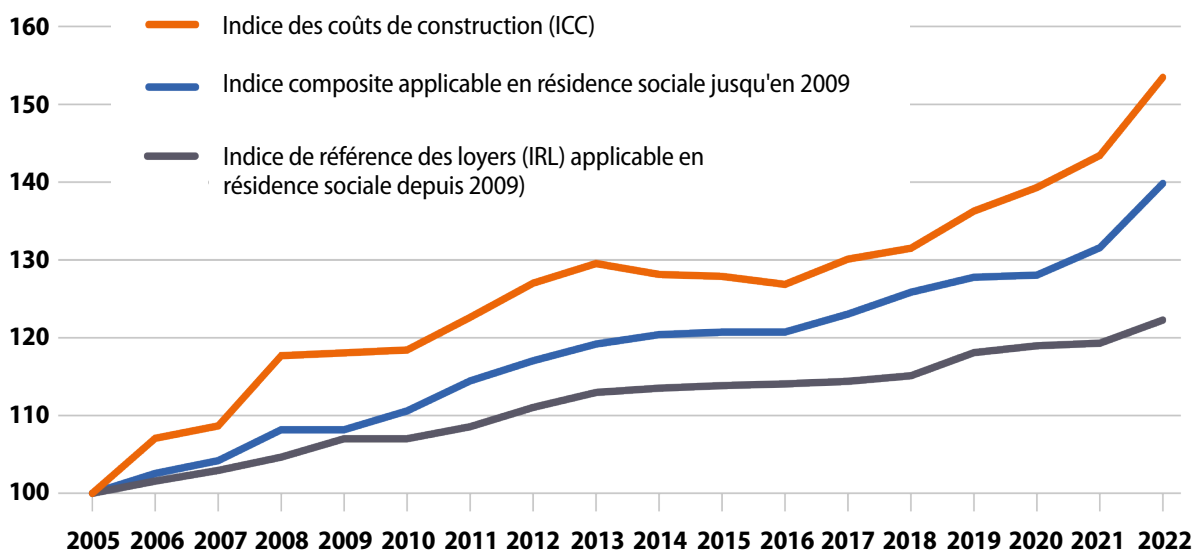
- 11** Transformer l'AGLS en une aide de droit versée sous forme d'une subvention journalière revalorisée à 1,2 euro par jour et par logement.
- 12** Indexer la dotation accordée aux pensions de famille selon l'indice des prix à la consommation.
- 13** Faire évoluer les différents paramètres de calcul de la Prestation Socio-Economique en FJT.
- 14** Revenir à un indice composite dans le secteur des foyers et résidences sociales en fonction des charges réelles supportées par les gestionnaires et augmenter les bases de calcul de l'APL en fonction de sa variation.
- 15** Réduire l'écart de plafond de redevances entre le T1 et le T1' afin de diminuer l'effet de seuil.
- 16** Augmenter le montant du chèque énergie.



ANNEXE 1

L'EFFET CISEAU ENTRE LES RECETTES DES GESTIONNAIRES DE RÉSIDENCES SOCIALES INDEXÉES À L'IRL ET LEURS CHARGES QUI ÉVOLUENT EN RAISON DE L'ICC OU DE DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES QUI EXCÈDENT L'IRL.

▼ COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DES INDICES (BASE 100 EN 2005)

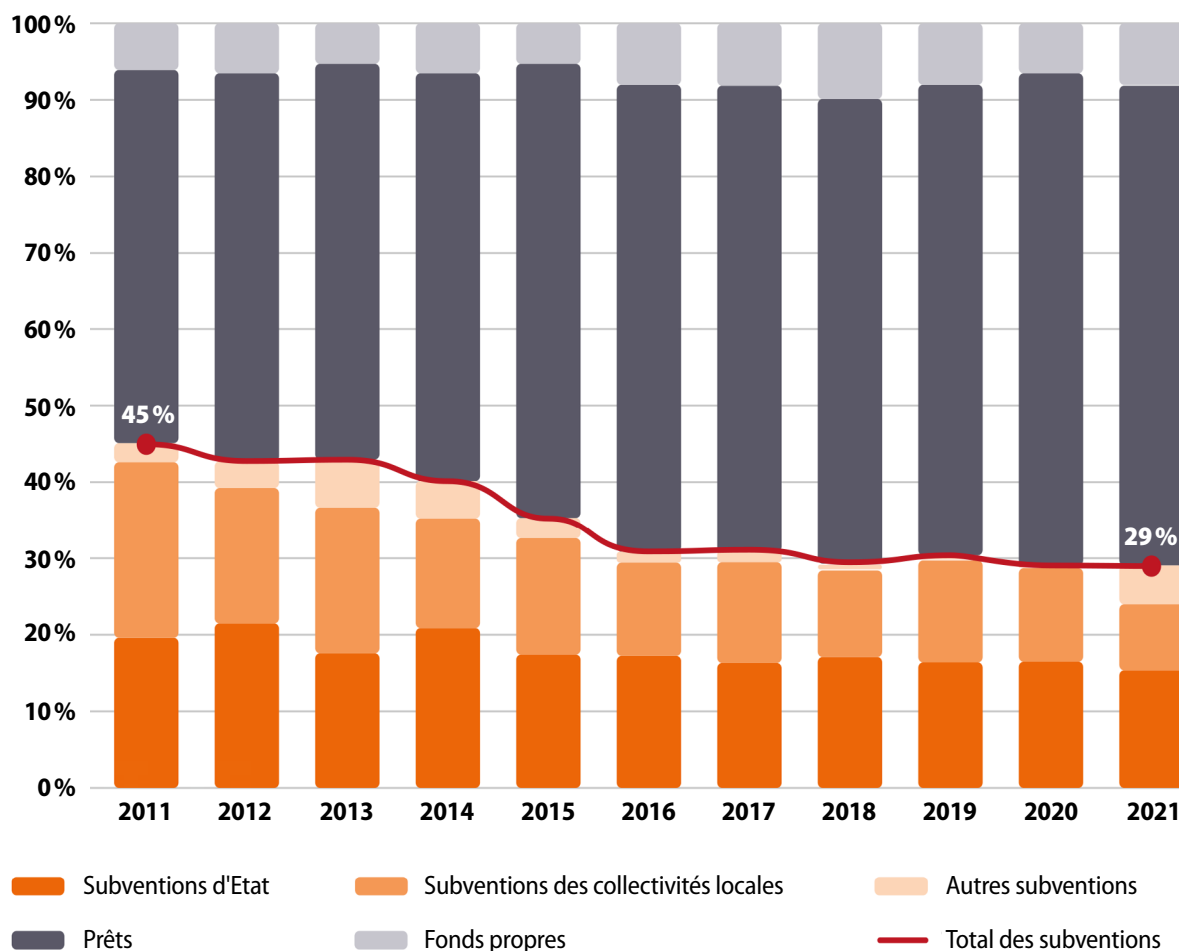


SOURCE : LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RÉSIDENCES SOCIALES, UNAFO, JUIN 2023.



ANNEXE 2

EVOLUTION DU PLAN DE FINANCEMENT MOYEN EN RÉSIDENCES SOCIALES



SOURCE : BILAN ANNUEL DES LOGEMENTS AIDÉS, DHLP.

ANNEXE 3

DE STRUCTURELLEMENT FRAGILE, LE MODÈLE ÉCONOMIQUE PEUT DEVENIR FRAGILE À TRÈS COURT-TERME

Compte de résultat en euros par logement	Situation à date	Projections 2023/2024	Hypothèses et résultats
Produits			
Redevances	5 181	5 368	Augmentation au rythme de l'IRL, soit + 3,6% en 2023 (source : INSEE)
Subvention AGLS	162	162	Stabilité, car les montants de l'AGLS n'ont pas évolué depuis la circulaire de 2013
Autres subventions	306	306	Stabilité
Total	5 649	5 835	Résultat : une hausse de 186 €/logt/an, soit + 3 %
Charges			
Pertes locatives	71	71	Stabilité
Eau	222	236	Augmentation au rythme de l'inflation : + 6,2% en novembre (source : INSEE)
Energies	481	698	Augmentation de minimum + 45 %, en cohérence avec les résultats de l'enquête UNAFO auprès des adhérents
Entretien et sous-traitance	613	675	Hausse de + 10 %, inférieure à l'évolution observée (+ 33 %) liée à la sophistication des systèmes (compteurs, capteurs...)
Disposition immobilière	1 813	2 252	Augmentation pour tenir compte de la hausse du taux du livret A de 0,5 % à 3 % qui renchérit la charge financière, notamment sur les opérations nouvelles
Moyens humains et charges de structure	2 314	2 430	Augmentation moyenne : + 5 %
Total	5 516	6 362	Résultat : une hausse des charges de 846 €/logt/an, soit + 15 %
Résultat d'exploitation	133 2%	-527 -9%	Le passage d'une marge d'autofinancement à un déficit structurel

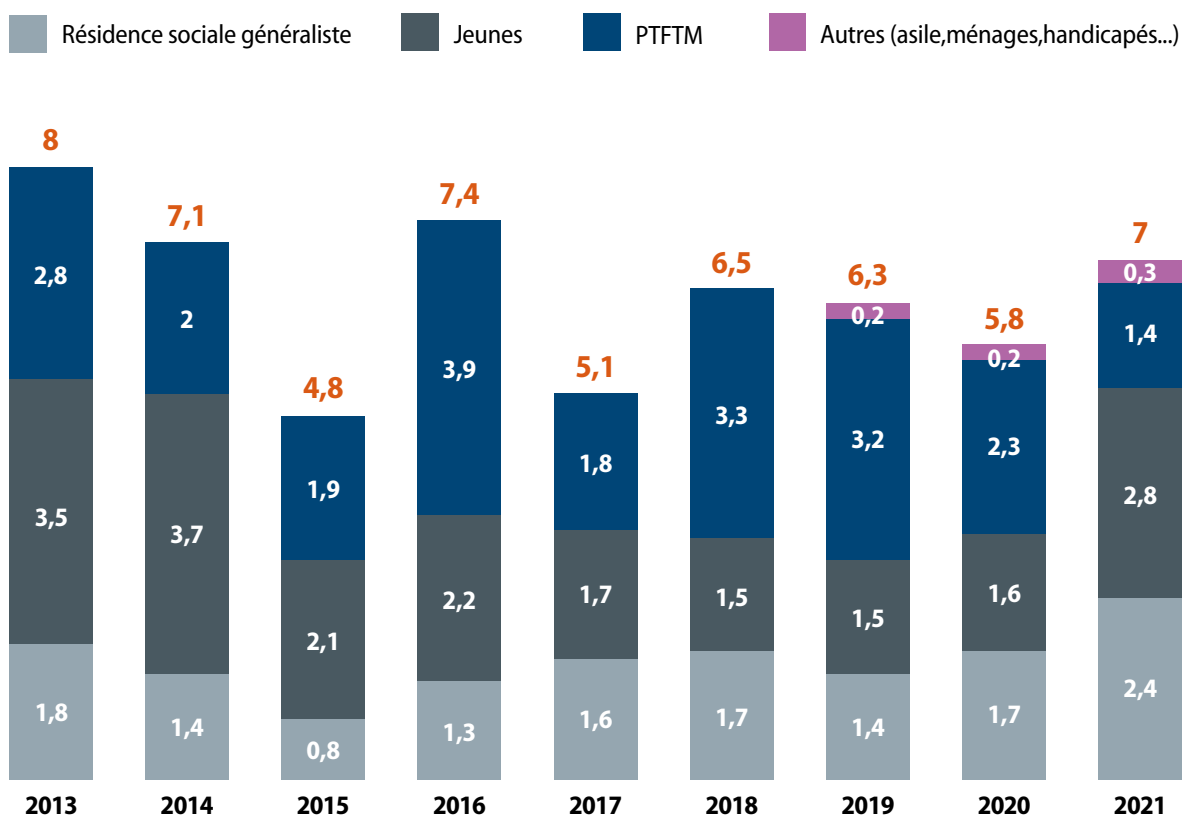
SOURCE : LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RÉSIDENCES SOCIALES, UNAFO, JUIN 2023.



ANNEXE 4

ENTRE 2013 ET 2020, UNE STAGNATION VOIRE RÉGRESSION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES SOCIALES AGRÉÉES

▼ NOMBRE DE LOGEMENTS AGRÉÉS PAR TYPE DE DISPOSITIF ET PAR AN (MILLIERS DE LOGEMENTS)



SOURCE : LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES RÉSIDENCES SOCIALES, UNAFO, JUIN 2023.



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

La Grande Arche – Paroi Sud

92055 La Défense cedex

www.hclpd.gouv.fr

