

3

La transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales : une politique à refonder

PRÉSENTATION

Construits pour l'essentiel entre 1968 et 1975, les foyers de travailleurs migrants ont été conçus pour répondre aux besoins d'hébergement temporaire de travailleurs étrangers, venus en France sans famille. Ceux-ci étaient supposés regagner à terme leurs pays d'origine ou bien accéder à d'autres formes plus durables de logement. En 1975, ces foyers abritaient 180 000 lits installés dans des chambres individuelles souvent de petite dimension ou des chambres collectives.

La situation des foyers s'est lentement dégradée, notamment sur le plan immobilier. La plupart des résidents sont restés en France et ont vieilli dans leurs foyers. Ils étaient encore près de 110 000 fin 2012. Les premiers résidents, principalement maghrébins, ont été rejoints par des ressortissants d'Afrique subsaharienne. Des phénomènes de surpopulation et d'économie « informelle » contraire aux règles d'hygiène et de sécurité et au droit du travail sont apparus.

La dégradation des foyers a justifié le lancement d'un « plan de traitement » en 1997, qui constitue l'unique fondement de la politique publique conduite depuis lors en faveur du logement des immigrés. Depuis l'origine, ce plan a deux objectifs complémentaires, qui n'ont jamais varié²²⁷ :

- la rénovation immobilière des foyers vétustes, associant une pluralité de financeurs ;*
- la transformation des foyers rénovés en résidences sociales, catégorie de logements-foyers créée en 1994 pour offrir un logement temporaire aux personnes ou ménages qui rencontrent des difficultés à accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir.*

²²⁷ Circulaires n° 98-65 du 18 juin 1998 (logement, emploi et solidarité) et n° 2002-515 du 3 octobre 2002 (affaires sociales, intérieur, logement).

La mise en œuvre de cette politique publique partenariale associe l'État (ministères chargés du logement, des affaires sociales et de l'immigration), l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)²²⁸, les collectivités territoriales et les organismes gestionnaires de foyers.

Son suivi national relève de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), mise en place en 1998 et chargée de « coordonner l'ensemble des actions relatives au logement des populations immigrées [...], en particulier en ce qui concerne [...] les foyers de travailleurs migrants ».

La Cour constatait, dans son rapport public thématique de 2004 sur l'accueil et l'intégration des populations issues de l'immigration²²⁹, que le bilan du plan, « sans être négligeable », n'était « pas à la hauteur de ses ambitions initiales ». Elle demandait la levée des obstacles à sa réalisation, notamment en matière de suroccupation et de vieillissement des résidents, ainsi que, dans une moindre mesure, de sécurisation des financements.

En 2012 et 2013, la Cour a de nouveau enquêté sur l'état d'avancement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Elle a également contrôlé trois des principaux organismes gestionnaires de foyers : ADOMA, premier opérateur au niveau national qui représente 55 % du secteur sur l'ensemble du territoire, COALLIA, deuxième gestionnaire pour près de 15 % des foyers concernés et ALEOS, association implantée en Alsace (au cinquième rang des gestionnaires de foyers).

Il en ressort que, malgré de réels progrès, la rénovation immobilière des foyers demeure trop lente et de plus en plus coûteuse (I) et la transformation des foyers en résidences sociales se heurte par ailleurs à plusieurs difficultés (II).

²²⁸ L'UESL représente les intérêts des organismes collecteurs du 1 % logement (Action Logement) et met en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds.

²²⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*. La Documentation française, novembre 2004, 565 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Une rénovation immobilière utile, mais lente et coûteuse

Le plan initial, d'une durée de cinq ans, prévu par une convention de mai 1997 entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement²³⁰ (UESL), portait sur la rénovation d'environ 320 foyers sur près de 700.

Moins d'un tiers des foyers concernés ayant fait l'objet d'une décision de transformation en octobre 2001, un avenant à la convention État-UESL a prolongé le plan jusqu'à fin 2006. En décembre 2006, le plan a été à nouveau prorogé jusqu'à fin 2013.

A - Des réalisations bien en-deçà des objectifs

1 - Des améliorations réelles

La rénovation immobilière des foyers est destinée à améliorer le cadre de vie par une action sur le bâti, étroitement associée à une démarche sociale.

S'agissant du bâti, le plan vise à mettre aux normes l'ensemble des foyers et à produire des logements meublés individuels et autonomes (avec kitchenette et sanitaires) respectant les normes de surfaces applicables aux résidences sociales²³¹.

Selon la circulaire de 2002, les foyers à transformer en priorité sont « les foyers-dortoirs, les foyers (...) composés de chambres très petites, les foyers dont la situation est jugée critique du point de vue du bâti (conditions d'hygiène, de sécurité), les foyers sur-occupés et développant des phénomènes de repli sur des modes de vie communautaires ».

Le projet social de chaque résidence, lui, doit être élaboré concomitamment à « la définition des travaux à mener : la conception du bâti [...] doit être étroitement liée à la nature des publics qui seront

²³⁰ Devenue l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) en 2009.

²³¹ Normes figurant dans l'annexe 7 de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales et maintenues par l'arrêté du ministre du logement du 17 octobre 2011 : T1 : une pièce principale (surface habitable de 12 m² pour un occupant, 18 m² pour deux occupants) ; T1' : une pièce principale (20 m²) ; T1bis : une pièce principale et une cuisine (30 m²).

accueillis [et] à l'analyse de leurs besoins ». La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) insiste auprès des maîtres d'ouvrage pour que le projet social détermine le projet immobilier et non pas l'inverse.

S'agissant des réalisations, il n'existe pas de recensement exhaustif par la commission des logements transformés depuis 1997, ni en nombre, ni en surfaces, ni en termes d'équipements. Selon ses bilans annuels, sur la période 2008-2012, la commission a validé la suppression de près de 12 500 lits dans les foyers, dont plus de 3 400 dans des chambres d'une surface inférieure à 7,5 m² et près de 3 300 dans des chambres à lits multiples. Ont été ainsi créés 9 850 logements en résidence sociale, dont environ 6 270 T1, 2 875 T1', 540 T1bis et 165 T2 et plus.

Les données d'ADOMA

Sur la période 2005-2010, la transformation de 53 foyers (8 378 chambres) a entraîné la création de 62 résidences sociales (8 894 logements)²³². Sur ces 35 foyers traités, 13 comportaient 2 718 chambres de 4,5 m². Le plan stratégique de patrimoine 2011-2021 prévoit de transformer 23 582 chambres, dont 11 790 de 7,5 m² ou moins et 3 497 de 9 m².

Les données de COALLIA

Entre 2007 et 2012, le nombre de foyers est passé de 60 (12 030 lits) à 48 (9 977 lits), tandis que celui des résidences sociales est passé de 49 (6 858 logements) à 73 (8 893 logements). Les chambres à lits multiples représentaient 75 % du parc en 1997 ; en 2012, 57 % du parc comprend des logements individuels.

Les données d'ALEOS

Les réhabilitations conduites par ALEOS avant 2006 ont consisté principalement dans la suppression des chambres doubles, l'augmentation de la surface individuelle, la rénovation des équipements collectifs et la mise aux normes de sécurité. Après 2006, elles ont visé à produire très majoritairement des logements totalement autonomes « LKWD » (lavabo, kitchenette, WC et douche).

²³² Compte tenu de l'accroissement des surfaces des logements, la transformation d'un foyer en résidence sociale implique la recherche et l'aménagement de sites de desserrement permettant de reloger la totalité des résidents initiaux, ce qui explique que le nombre de résidences sociales ouvertes puisse excéder le nombre des foyers transformés.

2 - Un état d'avancement très limité

Le caractère imprécis et incomplet des données de la commission, retracées dans le tableau ci-après, rend particulièrement difficile la mesure du degré réel d'avancement du plan.

Tableau : l'avancement du plan à la fin de 2012

680 foyers recensés	340 foyers non encore transformés	environ 200 foyers à l'avenir non déterminé		
		environ 140 foyers du plan	419 à 430 foyers sur les listes de traitement	
	318 à 320 foyers transformés ou dont la transformation a été décidée	219 foyers avec travaux		
		environ 60 foyers transformés en résidences sociales sans travaux		
		39 foyers avec travaux (hors listes du plan)		
20 foyers fermés ou transformés en autres établissements				

Source : Cour des comptes sur la base de données de la commission interministérielle pour logement des personnes immigrées.

a) Un suivi défaillant du plan

Le suivi est incomplet et hétérogène tant du point de vue des besoins que des priorités et des réalisations. Ainsi, bien que quatre régions seulement concentrent plus des deux tiers des foyers, leur nombre exact à la date du lancement du plan n'est pas connu. Il serait estimé à 680 selon la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) et à 710 d'après un rapport parlementaire²³³.

En outre, les listes de foyers à rénover, prévues par les circulaires, n'ont pas été mises à jour. La liste initiale de 1998, contenant environ 320 foyers, et celle de 2007, comprenant 210 foyers (dont 130 classés comme prioritaires), se recoupent partiellement mais n'ont jamais été fusionnées par la commission. Celle-ci estime entre 419 et 430 le nombre de foyers concernés, sans doubles comptes. De plus, bien que ne figurant pas sur ces listes, 39 foyers ont été « ouverts au traitement ». Leur

²³³ Situation et devenir des foyers de travailleurs immigrés (1996) par H. Cuq, rapport de l'Assemblée nationale.

absence des listes reste inexplicée, alors même que la plupart de ces foyers remplissait les critères techniques de priorité²³⁴. Dans ces conditions, ces listes ne sauraient constituer une programmation par l'État des opérations à conduire.

Par ailleurs, la commission ne compte que les foyers « ouverts au traitement » correspondant aux dossiers qu'elle a validés une fois réunis tous les financements requis (État, participation des employeurs à l'effort de construction, collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, autres concours) et finalisés les projets immobilier et social. Elle ne recense pas les opérations terminées, sachant qu'après leur validation, leur réalisation aura pris plusieurs années (appels d'offres, travaux, réception des bâtiments). Elle ne fait qu'estimer, par ailleurs, la soixantaine de foyers transformés sans travaux, dont une partie indéterminée figurerait toutefois sur les listes de priorité.

Enfin, il n'existe pas de suivi organisé des ouvertures effectives des résidences sociales issues des foyers transformés. Les enquêtes semestrielles sur les capacités d'hébergement et de logement accompagné distinguent les résidences sociales issues de foyers et leur nombre de places²³⁵. Toutefois, selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ces données ne sauraient constituer un cadre de suivi du plan, en raison de leur manque de fiabilité et de la difficulté de leur exploitation.

Ces carences dans le pilotage national contrastent avec la rigueur que montrent aujourd'hui les gestionnaires de foyers dans la mise en œuvre de leurs stratégies respectives. Les principaux d'entre eux, notamment ADOMA et COALLIA, disposent de leurs propres programmations en termes de besoins, de travaux et d'ouvertures effectives de résidences sociales, qui ne font pas l'objet de recoupements systématiques avec la commission, mais dont ils suivent précisément la mise en œuvre. Pour leur action, les listes de la commission sont, sans doute, des références utiles, mais elles n'ont pas de portée opérationnelle.

La CILPI s'est engagée à reprendre toutes les informations statistiques et à fusionner les deux listes existantes pour dresser, avec ses membres et partenaires, une liste unique nominative des foyers, distinguant ceux qui ont été transformés, ceux qui restent à transformer et ceux dont le sort doit être fixé, et établir une priorisation. Il importe que

²³⁴ Proportion de chambres de surface inférieure ou égale à 7,5 m² et/ou de chambres à lits multiples ; bâti dégradé ; taux de sur-occupation (cf. document-cadre relatif au plan de traitement mettant en œuvre la convention État-UESL du 20 décembre 2006).

²³⁵ Les enquêtes à venir globaliseront les résidences sociales, sans indication d'origine (ex-foyer, *ex nihilo*, etc.).

ce décompte soit fait sans délai et que des mises à jour régulières soient prévues.

b) Une faible mise en œuvre

Selon la commission, 258 foyers ont été « ouverts au traitement » entre 1997 et 2012, dont 219 prévus sur les listes de 1998 ou 2007, et 39 ne figurant sur aucune des deux listes²³⁶. Ces rénovations doivent déboucher sur la création de 308 résidences sociales²³⁷.

Compte tenu des imprécisions de décompte et de suivi signalées, la mesure du degré d'avancement du plan après seize ans de mise en œuvre est approximative. Il se situerait entre 38 % (258 foyers « ouverts au traitement » sur 680 foyers initialement identifiés) et 52 % (219 foyers « ouverts au traitement » sur les 419 à 430 foyers inscrits sur les listes). Entre 48 et 62 % du parc resterait donc aujourd'hui encore à traiter.

Pour sa part, l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) recense 235 foyers, dont la transformation a été « programmée » par son conseil de surveillance entre 1997 et 2012.

Enfin, le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) indique, à la fin de 2012, un nombre de 326 résidences sociales issues de foyers (45 831 places), ainsi que 300 foyers non transformés (57 265 places), soit un total de 626 établissements (103 096 places). En ajoutant les 46 558 places des autres catégories²³⁸, le total des places en résidences sociales est de 92 389. Selon ces chiffres, le plan aurait contribué à la moitié des places ouvertes dans les résidences sociales.

Devant l'absence d'homogénéité de ses données avec celles de FINESS, la CILPI prévoit un rapprochement avec cette base, dans le cadre de l'établissement d'une liste unique des foyers. Ce rapprochement devrait permettre en particulier de connaître l'état du parc et le profil des résidents des 200 foyers occupés, dont la transformation n'est pas envisagée à ce stade²³⁹ et de suivre les ouvertures effectives de résidences sociales.

²³⁶ Cf. tableau n° 1.

²³⁷ Compte tenu de l'accroissement des surfaces des logements, la transformation d'un foyer en résidence sociale implique la recherche et l'aménagement de sites de desserrement permettant de reloger la totalité des résidents initiaux, ce qui explique que le nombre de résidences sociales ouvertes puisse excéder le nombre des foyers transformés.

²³⁸ Ex-foyers de jeunes travailleurs et résidences *ex nihilo* (hors pensions de famille).

²³⁹ Cf. tableau n° 1.

Seize ans après le lancement du plan, la CILPI s'est engagée également à concevoir une série d'indicateurs de suivi portant sur les dimensions immobilière, financière et sociale des opérations, en vue de l'établissement d'un tableau de bord du plan.

3 - Des retards liés à la complexité des opérations

Les causes des retards dans la mise en œuvre de cette politique ne sont pas de nature financière. Les deux principaux contributeurs (État et Action Logement) ont toujours disposé de crédits budgétaires ou d'enveloppes suffisants pour financer les opérations décidées.

Les retards résultent essentiellement de la longueur des processus de décision qu'impliquent la maturation des projets et la dynamique partenariale choisie pour la mise en œuvre du plan. Le consensus sur le caractère prioritaire d'un dossier favorise une prise de position rapide. De même l'inscription des opérations dans les schémas territoriaux d'habitat et d'urbanisme, de logement des personnes défavorisées, de santé, de gérontologie et d'insertion des populations immigrées peut jouer un rôle facilitateur.

Mais c'est l'implication des collectivités territoriales qui est déterminante. En effet, le plan impose que la transformation se fasse sans pertes de capacités de logements, ce qui nécessite d'identifier de nouvelles emprises foncières pour accueillir les sites complémentaires (dits sites de desserrement) au foyer initial.

Les situations d'urbanisme ou de logement tendues peuvent rendre cette recherche particulièrement longue et difficile. Les bilans de la CILPI montrent que les collectivités territoriales qui bénéficient de délégations des « aides à la pierre²⁴⁰ » s'approprient plus facilement les dossiers : ce dispositif, institué en 2004, permet aux intercommunalités et aux départements d'attribuer, au nom de l'État, des aides à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc privé ancien.

La capacité des gestionnaires en matière d'ingénierie technique et sociale, ainsi que leur aptitude à renforcer leurs fonds propres, jouent également un rôle important.

²⁴⁰Cour des comptes, *Rapport public thématique* : Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'État aux intercommunalités et aux départements. La Documentation française, mai 2011, 206 p., disponible sur www.ccomptes.fr

B - Des coûts croissants imposant une redéfinition des priorités

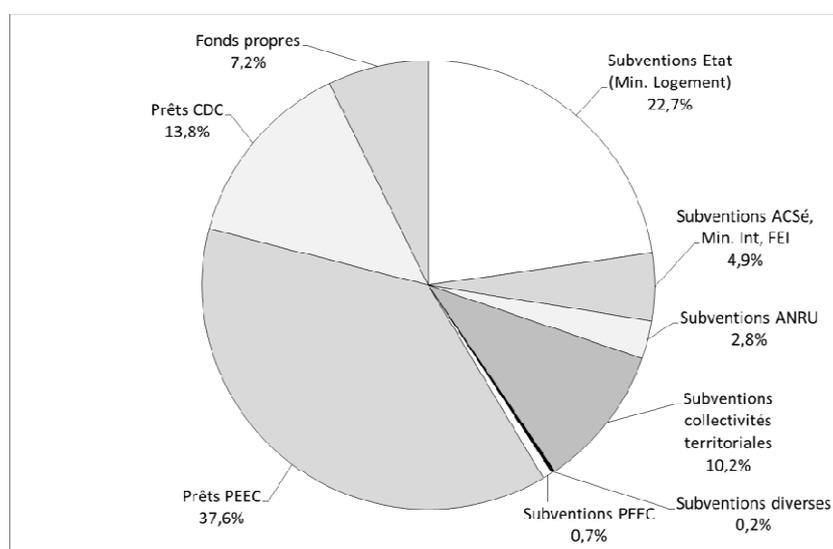
1 - Une forte progression des coûts de rénovation

a) Une pluralité de financeurs

Selon les chiffres de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI), les financements programmés entre 1997 et 2012 pour la transformation des 258 foyers « ouverts au traitement »²⁴¹ se sont élevés à 1,57 Md€.

Pour la période 1997-2012, ce total se répartit comme indiqué dans le graphique ci-après :

Graphique : les financeurs du plan (moyenne 1997-2012)



Source : Cour des comptes, à partir des chiffres de la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI)

²⁴¹ Cf. tableau n° 1.

Pendant cette période, les transformations sont financées à 41,5 % par des fonds publics, à 51,4 % par l'emprunt et à 7,2 % par des fonds propres des propriétaires. La part des subventions du ministère du logement, principal financeur public, est stable (22 %), alors que celle des prêts au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction a diminué (46,5 % en moyenne entre 1997 et 2005 ; 33,1 % entre 2006 et 2012).

À l'inverse, la part des collectivités territoriales (10,2 % en moyenne) a significativement augmenté, passant de 3,2 % en 1997 à 15,6 % en 2012. La commission y voit une marge possible de progression permettant de poursuivre, voire d'accélérer la mise en œuvre du plan. En réalité, les tensions qui pèsent sur les finances publiques locales invitent à une certaine prudence.

L'effort financier de ces collectivités (161 M€, dont 110 M€ apportés par les communes et leurs établissements publics de coopération) est toutefois inégal. À elle seule, la Ville de Paris a mobilisé près de 75 M€ sur son budget, soit plus des deux tiers du total des financements de l'ensemble des communes. Les collectivités délégataires des « aides à la pierre » ont financé plus de 27 % du coût des opérations les concernant²⁴², contre 5,4 % en l'absence de délégation.

b) Une forte accélération des dépenses depuis 2006

Le rythme des dépenses programmées s'est notablement accéléré à partir de 2006. La moyenne annuelle des financements mobilisés, qui était de 57,8 M€ entre 1997 et 2005, a quasiment triplé dans la période 2006-2012, atteignant 151,2 M€.

Ainsi, le coût total par opération²⁴³ a plus que quadruplé, passant de 1,8 M€ en 1997 à 8,5 M€ en 2012. Cette évolution ne tient toutefois pas compte de la taille des foyers transformés.

²⁴² Hors Paris, l'effort des collectivités délégataires est de 15,6 % (source CILPI).

²⁴³ Une « opération » représente une tranche de traitement. La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) comptabilise ainsi 347 « opérations » (tranches) entre 1997 et 2012, concernant 258 foyers.

Le renchérissement s'explique par :

- le passage d'opérations de réhabilitations légères (décloisonnements de chambres), dans un premier temps, à des opérations lourdes de restructuration (interventions sur la structure des bâtiments, démolitions-reconstructions) dans la période récente ;
- la création de logements autonomes, d'une surface supérieure aux chambres initiales, entraînant, à la fois, la multiplication des équipements individuels (sanitaires, cuisines) auparavant mutualisés, le recours à des relogements temporaires et la nécessité d'acquérir, aménager et construire des sites de desserrement, d'autant plus coûteux dans les zones tendues du point de vue du logement. L'impact est encore accru lorsque le foyer traité est totalement occupé, voire suroccupé ;
- l'impact des normes d'accessibilité, d'adaptabilité et environnementales intervenues depuis 2005, qui se traduisent par des équipements (rampes, ascenseurs) et des surfaces (circulations) supplémentaires. Le surcoût est estimé par le ministère du logement entre 1,5 % et 6 % pour l'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs et entre 5 % et 7 % pour la réglementation thermique ;
- le désamiantage qui, selon ADOMA, renchérit de 4 % en moyenne le coût des travaux, et de 13 % dans certains cas ;
- la progression des prix du bâtiment, au moins jusqu'en 2009.

c) Une politique désormais sans horizon

L'absence de maîtrise des besoins comme des réalisations, ainsi que les glissements continuels de calendrier dus aux prorogations successives des conventions, ne permettent plus de qualifier de « plan » l'ensemble des opérations de transformation envisagées.

La commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) ne dispose pas d'une estimation du coût total des transformations à programmer. Cette situation contraste avec celle d'ADOMA, dont le plan stratégique de patrimoine 2011-2021 prévoit des investissements de 1,4 Md€, à l'issue desquels 63 % de son parc aura été traité.

Sur la base du rythme actuel et du coût moyen des opérations, l'achèvement du plan à modalités constantes concernerait encore quelques 340 foyers et mobiliserait environ 3,4 Md€ sur une durée de vingt ans.

Cette estimation ne tient toutefois pas compte, à ce stade, des opérations à prévoir pour traiter les foyers qui ont été transformés en résidences sociales au début du plan, le plus souvent sans travaux ou avec des travaux légers, et qui sont justifiées par l'usure de leur bâti, aggravée en cas de suroccupation.

2 - Un nécessaire recentrage sur les situations les plus urgentes

Dans un contexte de contraintes budgétaires et financières particulièrement fortes, les objectifs fixés il y a seize ans doivent être réexaminés. Une analyse rigoureuse des besoins de rénovation de foyers encore occupés, où subsisteraient des conditions de logement inadaptées et encore indignes, est indispensable. La poursuite des transformations, dans leur volet immobilier, devrait être recentrée sur cet objectif initial de la politique publique.

L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) considère que le retour à la contractualisation avec l'État, sur la base des conventions quinquennales envisagées dans le projet de loi de juillet 2013 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, offre une opportunité pour une discussion générale, entre toutes les parties prenantes, sur les priorités et les modalités, notamment financières, de la poursuite des opérations de traitement.

Dans ce cadre, les objectifs de cette politique pourraient être adaptés aux évolutions récentes des besoins en termes d'accueil et d'hébergement ainsi que d'accompagnement social de publics défavorisés. Ceci pourrait conduire à diversifier les possibilités de reconversion des foyers, en ne se limitant plus aux seules résidences sociales.

ADOMA a ainsi commencé à convertir certains de ses foyers en structures d'hébergement d'urgence ou pour demandeurs d'asile, en se limitant aux zones détendues, compte tenu de l'ampleur des besoins de logement non satisfaits en zones tendues. En outre, de telles solutions sont intéressantes en termes de coûts en comparaison avec le financement de places d'hébergement en hôtel.

3 - Un renforcement indispensable du plan

Les carences du suivi au niveau central assuré par la CILPI²⁴⁴ traduisent, notamment, une mobilisation insuffisante de son réseau de « chefs de projet ». Ceux-ci, désignés par les préfets, sont chargés de dresser et mettre à jour les listes de foyers à transformer ainsi que de définir et suivre la mise en œuvre des programmes au niveau départemental. Leur rôle est donc essentiel, au sein des comités de pilotage départementaux qu'ils président, pour la mobilisation des acteurs, notamment les collectivités territoriales. Les gestionnaires identifient d'ailleurs clairement les services déconcentrés de l'État, en particulier les directions départementales des territoires (DDT), comme l'échelon moteur pour la mise en œuvre des opérations de traitement, plutôt que la CILPI.

La circulaire d'octobre 2002, qui encadre les interventions de la CILPI pour la mise en œuvre du plan, n'a pas été actualisée malgré les nombreux changements de contexte. Une telle mise à jour permettrait pourtant d'adapter les objectifs et les modalités de cette politique aux évolutions des besoins tant en matière d'hébergement et de logement que d'accompagnement des publics fragiles.

Face à ces constats, la revitalisation du cadre actuel de gouvernance suggérée par le ministère de l'intérieur, visant à réactiver le réseau des chefs de projet et à mobiliser le comité permanent²⁴⁵ de la CILPI à un haut niveau de représentation pour une réflexion sur les orientations à retenir pour l'avenir, ne paraît pas à la hauteur du besoin de refondation de cette politique.

Certes, se situant au croisement de plusieurs politiques (la rénovation immobilière, le logement accompagné, l'insertion des personnes vulnérables et l'intégration des populations immigrées), la transformation des foyers de travailleurs migrants relève par nature d'une action interministérielle. Pour autant, les défaillances constatées, comme le déficit de portage politique, justifient que soit envisagée la désignation d'un ministère chef de file comme pilote au niveau central.

Enfin, de façon à ce que les objectifs et les priorités soient mieux partagés, il paraît opportun que les gestionnaires puissent être davantage associés au niveau national, soit directement, soit à travers leur

²⁴⁴ Cette situation est aggravée, depuis avril 2013, par l'absence de désignation du successeur du délégué général de la CILPI.

²⁴⁵ Le comité permanent, composé des représentants des ministres de l'intégration et du logement, est chargé de veiller à la mise en œuvre des orientations et des décisions arrêtées par la CILPI, dans l'intervalle de ses réunions.

organisation professionnelle, l'Union professionnelle du logement accompagné²⁴⁶ (UNAF0), à la conception et à la mise en application de cette politique.

II - La transformation des foyers en résidences sociales : des difficultés

Les résidences sociales²⁴⁷ « ont une vocation principale de logement temporaire²⁴⁸ ». Elles « constituent pour leurs résidents un véritable domicile où ils bénéficient de garanties proches des régimes locatifs de droit commun, notamment l'obligation d'un contrat écrit, la délivrance de quittances et le bénéfice de l'aide personnalisée au logement ».

Le projet social définit les publics accueillis et les caractéristiques de la résidence sociale (configuration et implantation des locaux, gestion et accompagnement social, maîtrise de la redevance, peuplement et attribution des logements). « La définition de ces publics se fonde sur les besoins en logements temporaires tels qu'ils auront pu être recensés » au niveau local. Les résidences accueillent trois sortes de publics : ceux « ayant des difficultés d'accès à un logement ordinaire », ceux ayant des « revenus modestes, en demande de logement temporaire pour des raisons de mobilité professionnelle » et ceux « ayant besoin de lien social ».

Dans le cas des foyers de travailleurs migrants, « la transformation en résidence sociale doit se concrétiser par davantage de mixité tout en maintenant en place les publics immigrés déjà occupants, sachant que pour ces publics, la résidence sociale peut constituer s'ils le souhaitent une solution de logement durable, tant qu'ils ne sont pas dépendants ».

La présente enquête montre à cet égard que cette diversification rencontre de nombreux obstacles. Les résidents traditionnels vieillissent dans les structures, ce qui crée des contraintes. De plus, la gestion des

²⁴⁶ En 2012, les adhérents de l'UNAF0 gèrent 96 % des logements en foyers et 70 % des logements en résidences sociales (UNAF0, *Le logement accompagné en chiffres*).

²⁴⁷ L'ensemble des citations définissant les résidences provient de la circulaire n° 2006-45 du 4 juillet 2006 (p. 3 ; annexe 1, p. 2 ; annexe 3, p. 3).

²⁴⁸ Fait exception la catégorie spécifique des maison-relais ou pensions de famille, destinée à l'accueil, sans condition de durée, des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile l'accès à un logement ordinaire.

foyers transformés comporte des risques hérités du passé ou issus de la reconversion.

A - Les obstacles à la diversification des publics

1 - Une évolution lente des résidents

Lorsqu'un foyer est transformé en résidence sociale, l'évolution du public est lente, les publics immigrés déjà occupants demeurant majoritairement sur place. Faute de données nationales, il faut, pour mesurer le phénomène, s'en remettre au suivi réalisé par les gestionnaires. Il montre que les profils socio-économiques se modifient davantage que les origines géographiques. Marginalement, la proportion des résidents maghrébins diminue, alors que celle des subsahariens augmente. Chez ADOMA²⁴⁹, les nouveaux résidents représentent 20 % de la clientèle : ils sont plus jeunes, plus fréquemment de nationalité française, plus souvent allocataires du revenu de solidarité active (20 % en 2009, 25 % en 2012) et plus souvent des femmes. COALLIA accueille plus de salariés et moins de retraités en 2011 qu'en 2006 (48 % de salariés, 21 % de retraités en 2011).

Selon Action logement, les réservations de logement obtenues en contrepartie des financements au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, proposées aux salariés des entreprises assujetties, tendent « à équilibrer la situation des résidences sociales ». ADOMA a mis en place un suivi des logements contingentés et informe les différents réservataires lors des vacances, favorisant ainsi la diversification. Près de 10 % des demandes arrivent ainsi par Action logement : 80 % des demandeurs ont moins de 46 ans et 92 % sont salariés contre respectivement 70 % et 47 % pour les autres demandeurs²⁵⁰.

La rotation des résidents accueillis rend également possible la diversification des publics, mais elle est faible²⁵¹. En 2011, COALLIA enregistre 18 % de sorties. En 2012, 15 % des résidents d'ADOMA n'étaient plus dans les lieux suite à leur décès (1,2 %) ou à une mobilité : 5,85 % des résidents déclaraient partir vers un nouveau logement (parc

²⁴⁹ ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012*.

²⁵⁰ ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012*.

²⁵¹ Une durée moyenne de séjour de 2 ans impliquerait un taux de rotation de 50 %.

ADOMA ou autre bailleur), 1,95 % retournaient dans leur pays d'origine²⁵².

2 - Des freins variés à la rotation

Les résidents qui étaient logés dans les foyers de travailleurs migrants avant transformation peuvent choisir la résidence comme une solution de logement durable : cette exception faite au principe du logement temporaire attaché à la résidence sociale réduit la rotation. Elle devrait aussi inciter à la maîtrise des flux entrants en foyer. Par ailleurs, les habitudes prises en mode de vie collectif et les solidarités communautaires, ainsi que la qualité des installations dans les nouvelles résidences et l'existence de services, constituent une facilité et un bien-être peu incitatifs à la recherche d'un logement ordinaire.

Des facteurs économiques dissuadent aussi les plus bas revenus de sortir de la résidence. D'après les données²⁵³ du ministère du logement, une fois l'aide personnalisée au logement prise en compte, le logement social ordinaire coûte à un bénéficiaire du RSA ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), près de 30 % plus cher qu'une place en résidence sociale. En effet, en logement social, le taux d'effort (c'est-à-dire le rapport entre le reste à charge et le revenu) d'un bénéficiaire de cette allocation est de 4 % et son reste à charge s'élève à 34,54 €, alors qu'en résidence sociale, son taux d'effort n'est que 3 % et son reste à charge de 26,68 €. Inversement un salarié au SMIC, qui a un taux d'effort de 21 % en logement social et s'acquitte de 233,73 €, est soumis à un taux d'effort de 30 % en résidence, soit un reste à charge de 336,58 €.

En outre, l'attachement des migrants à l'envoi d'argent dans leurs pays d'origine²⁵⁴ les incite à rester en résidence sociale. La résiliation du contrat d'occupation lorsque le plafond de ressources est dépassé

²⁵² Autres motifs : non renseigné, changement de situation personnelle ou professionnelle, expulsion, autre – source : ADOMA, *Observatoire de la clientèle 2012*.

²⁵³ Les données concernent la zone 1 bis et comparent des logements T1 en foyers financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des logements locatifs T1 financés en prêts locatifs aidés d'intégration, le montant considéré pour l'ASPA étant de 787,27 €/mois et, pour le SMIC, de 1 123,29 €/mois.

²⁵⁴ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16^{ème} rapport : *du foyer de travailleurs migrants à la résidence sociale : mener à bien la mutation*, juillet 2010, pp.19, 31-32.

encouragerait à plus de mobilité, surtout pour les jeunes actifs : elle n'est cependant pas mise en œuvre par les gestionnaires.

Enfin, le départ vers le logement social ordinaire se heurte à l'absence d'alternatives en zone tendue, où, de surcroît, manquent les logements de petite taille. Dans ce contexte, malgré l'obligation qui leur est faite, les gestionnaires ne proposent pas systématiquement aux résidents une orientation vers le logement ordinaire, à l'occasion de la rénovation des foyers. ARALIS²⁵⁵ qui ouvre systématiquement un dossier de demande de logement social fait figure d'exception.

La diversification du public dans les résidences et la transformation des foyers en résidences pourraient être accélérées en introduisant explicitement le principe du caractère temporaire du logement dans tous les nouveaux contrats d'occupation, tant en foyer qu'en résidence sociale. Par exception, les immigrés retraités ou bénéficiant d'un minimum vieillesse, qui ont aujourd'hui choisi le foyer ou la résidence comme solution de logement durable, pourraient continuer à bénéficier de cette possibilité. Parallèlement, chaque résident devrait bénéficier d'un accompagnement social personnalisé à la sortie du foyer ou de la résidence.

3 - Une gestion locative sociale plus complexe

La cohabitation des différents groupes dont les besoins sont différents (actifs/inactifs, jeunes/retraités) est une source potentielle de conflits, qui nécessite une régulation quotidienne. ALEOS s'efforce de maintenir une part d'actifs dans chaque site afin de ne pas concentrer les personnes en rupture économique et sociale. Tous ses gestionnaires et travailleurs sociaux sont formés à la prévention des conflits.

La diversification des publics accueillis dans les résidences sociales s'accompagne d'un accroissement de leur vulnérabilité. Les résidents historiques, vieillissants, ont des besoins d'accès aux droits et aux soins. Les « nouveaux publics », qui se trouvent en situation de précarité sociale et économique, peuvent rencontrer des problématiques de santé, d'addiction, de parentalité.

Or, à la différence des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les résidences sociales ne bénéficient pas de financements publics pour l'accompagnement social. Jusqu'à récemment, elles étaient conçues

²⁵⁵ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16^{ème} rapport, juillet 2010, p. 84.

pour fonctionner avec deux salariés, le responsable et un agent d'entretien. Le gestionnaire n'est chargé que d'une « gestion locative sociale » : il garantit l'accès aux services et dispositifs sociaux de droit commun car il n'est pas en mesure de prendre en charge les problématiques sociales complexes qui exigent l'intervention d'un professionnel spécifiquement formé. Il lutte contre l'isolement et prévient les conflits et les impayés.

Pour certains gestionnaires, les frontières entre accompagnement social et gestion locative sociale ne sont pas faciles à distinguer. Les dossiers des résidents « historiques », qui ont des difficultés linguistiques ou de compréhension du système, sont longs à traiter : COALLIA constate que les travailleurs sociaux de droit commun ne peuvent pas y consacrer le temps nécessaire. ALEOS dispose de services sociaux internes car « la réactivité de l'intervenant social est décisive afin d'éviter que la situation ne devienne vite inextricable ». Or « les assistantes sociales de secteur traitent leurs priorités selon des critères qui peuvent être sans lien avec ceux des gestionnaires ». Enfin, ADOMA développe la pratique de la « médiation sociale » pour encourager le recours au droit commun du travail social. Le cadre juridique²⁵⁶ ne suffit pas à garantir l'homogénéité de la qualité du service rendu aux résidents.

Gestion directe ou convention

Les résidences ALEOS ont une permanence qui accueille et oriente tout résident sollicitant une aide administrative ou un soutien psychologique. Les demandes d'aide financière sont évaluées, les dossiers instruits. Les titulaires du revenu de solidarité active (RSA) les moins autonomes sont effectivement mis en relation avec les services de droit commun.

La convention nationale de 2012 entre ADOMA et l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) permet l'instruction de dossiers de demande d'aide sociale, de maintien à domicile ou encore la construction d'un parcours logement individualisé.

Les gestionnaires peuvent bénéficier d'une aide de l'État en appui de leur mission de gestion locative sociale. Toutefois, cette aide est allouée en fonction du projet social et non de manière systématique²⁵⁷. Une évaluation réalisée en 2012²⁵⁸ montre que l'attribution, en fait,

²⁵⁶ Circulaire direction générale de la cohésion sociale/délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement/direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages n° 2013/219 du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) des résidences sociales.

²⁵⁷ Circulaire DGCS/DIHAL/DHUP n° 2013/219 du 30 mai 2013.

²⁵⁸ *Évaluation de l'AGLS – rapport final* – avril 2012- Itinere conseil.

« dépend rarement de l'analyse du projet social mais repose le plus souvent sur des critères historiques qui n'ont jamais été réinterrogés ». ADOMA, qui a bénéficié de 38 % de l'enveloppe nationale en 2012 estime que ses « actions de gestion locative sociale étaient couvertes, jusqu'à présent, par l'aide ». Pour COALLIA, il est nécessaire que les résidences sociales bénéficient plus largement des mesures d'accompagnement social financées dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement et de l'accompagnement vers et dans le logement et que « les moyens [...] soient prévus et mobilisés au moment des admissions en résidence sociale ».

Les modalités d'octroi de l'aide à la gestion locative sociale mériteraient ainsi d'être affinées.

B - Les contraintes liées au vieillissement des anciens résidents

Les gestionnaires de foyers sont confrontés aux conséquences du vieillissement croissant de leurs résidents traditionnels, que la Cour qualifiait en 2004 de défi pour l'avenir. Fin 2009, plus de 40 % des résidents des foyers avaient plus de 60 ans, dont 80 % sont maghrébins.

Un vieillissement croissant des résidents

Fin 2010, 41 % des résidents d'ADOMA avaient plus de 60 ans. Ils sont 43 % en 2012²⁵⁹. D'ici 2015, le nombre de résidents âgés d'ADOMA devrait augmenter d'un cinquième. 19 % des résidents de COALLIA avaient plus de 70 ans en 2011 contre 15 % en 2006, alors même que 53 % des résidents étaient sub-sahariens et 27 % maghrébins. 20 % des résidents d'ALEOS avaient plus de 70 ans en 2010, contre 14 % à fin 2008.

1 - De fortes réticences à une orientation vers les établissements spécialisés

Lorsque les résidents des foyers perdent leur autonomie, la question de leur transfert vers les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) se pose, comme pour l'ensemble de la population vieillissante. Les obstacles habituels face à ce

²⁵⁹ ADOMA, *Observatoire de la clientèle*, 2012.

changement de mode vie se combinent, dans le cas des résidents de foyers, à des difficultés spécifiques, de nature culturelle et financière. Ainsi, les résidents, maghrébins notamment, sont réticents à l'idée d'être pris en charge par des personnes extérieures à leur famille. Par ailleurs, le coût de l'hébergement en EHPAD est bien supérieur à celui de la résidence sociale, ce qui empêche les résidents de continuer à transférer dans leur pays d'origine une partie de leurs revenus.

L'EHPAD de Bobigny (Seine-Saint-Denis)

ADOMA a confié la gestion de cet établissement, ouvert au printemps 2011, à une association spécialisée. Il n'a pas rencontré le succès espéré. 72 % des admissions sont prononcées au titre de l'aide sociale. Les ressources sont alors prélevées à 90 %, laissant un reste à vivre mensuel de 89 € et la règle de récupération sur succession légataire et donataire s'impose aux bénéficiaires. La société indique que « l'expérience de réalisation d'EHPAD ne sera pas poursuivie, ce mode d'hébergement ne correspond pas aux attentes de résidents » et qu'elle « n'a pas vocation à porter des immeubles qu'elle ne gère pas ».

L'EHPAD de Colombes (Hauts-de-Seine)

COALLIA a démoli un foyer peuplé à 77 % de résidents de plus de 60 ans pour construire une résidence sociale et un EHPAD imbriqués architecturalement. COALLIA constate que « le public cible n'est pas au rendez-vous, malgré le fait que les besoins demeurent prégnants. [...Elle] n'envisag[e] pas de renouveler une expérimentation similaire ».

Pour le ministère de l'intérieur qui reconnaît « la compétence de principe des maisons de retraite », l'admission en EHPAD ne serait possible que pour ceux « qui n'auraient plus de soutien familial ni en France ni dans le pays d'origine ». Le ministère du logement considère, lui, que les résidences ne doivent pas se substituer aux EHPAD. Face à la hausse de la dépendance et au coût de sa prise en charge, la position de l'État mériterait d'être clarifiée.

2 - Le besoin d'une prise en charge globale

Il concerne tant l'adaptation de l'habitat que l'accompagnement social.

Le projet social des résidences issues de la transformation des foyers doit notamment prendre en compte les spécificités tenant à la présence, durable, dans la plupart des cas, des anciens résidents (travailleurs migrants, souvent vieillissants). La rénovation du bâti peut rendre possible l'intervention d'une aide à domicile. Les migrants

refusent fréquemment la présence d'une personne aidante et lorsque le personnel est féminin, la difficulté est parfois plus grande encore.

Certains aménagements, comme l'installation de mobilier adapté, l'offre d'équipements spécifiques ou la mise en place d'un étage ou d'un bâtiment dédié, permettent d'améliorer le confort des résidents âgés. Des unités de vie²⁶⁰ peuvent être maintenues si les résidents âgés le souhaitent. Elles doivent pouvoir être transformées ultérieurement en logements autonomes et la surface des chambres ne peut être inférieure à 9 m². L'importance des travaux à prévoir, compte-tenu du surcoût induit, devrait faire l'objet d'un encadrement plus précis.

Le maintien à domicile dans les résidences d'ADOMA

Le maintien à domicile participe d'un projet global qui comprend, outre la sollicitation des acteurs et le repérage des résidents, l'établissement d'un projet architectural adapté, guidé par des préconisations techniques établies par ADOMA. Depuis 2005, chaque année en moyenne 1,5 M€ ont été engagés en fonds propres dans la création d'ascenseurs, l'aménagement de douches et sanitaires et la transformation en logement adapté (barres de maintien, largeur des portes, circulations adaptées).

Par ailleurs, ADOMA cherche à favoriser la mutualisation d'une personne aidante pour un groupe de résidents.

Les gestionnaires se préoccupent aussi d'accompagner le vieillissement de leurs résidents comme le préconise le groupe de travail interministériel sur les personnes âgées immigrées, réuni par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité du ministère de l'intérieur, qui souligne « la nécessité d'améliorer l'accompagnement [des] immigrés âgés vers les dispositifs de droit commun et de mieux former les professionnels sociaux ».

L'accompagnement proposé par les gestionnaires peut être global, comme chez ADOMA, ou plus ciblé sur la prévention sanitaire, l'accès aux soins et l'insertion dans les schémas gérontologiques départementaux comme chez COALLIA ou ALEOS. Ainsi, depuis 2008, ALEOS forme son personnel à la compréhension et la prise en charge des pathologies du vieillissement. Une infirmière assure une « coordination santé », qui permet de prévenir les crises aiguës, d'orienter les résidents et de mettre en place des soins à domicile.

Pour l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO), la prise en charge du vieillissement doit s'inscrire dans une action plus globale d'accès aux droits et à la santé. En 2012, elle a édité un guide du

²⁶⁰ Chambres individuelles autour d'un espace commun (cuisine, sanitaires).

retraité étranger et signé une convention avec la caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)²⁶¹. Des actions collectives de prévention de la perte d'autonomie ont été menées par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) au sein des foyers. Les actions des gestionnaires adhérents de l'UNAF0 restent cependant hétérogènes, certains recourant aux CARSAT, d'autres finançant ce type d'action par l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ou encore s'inscrivant dans les plan régionaux de santé publique.

La coordination entre acteurs sur la problématique du vieillissement des immigrés peut se faire par différents outils comme les programmes régionaux des populations immigrées, les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées ou les programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins, dans lesquels, toutefois, la prise en compte des besoins spécifiques des travailleurs migrants en foyer est inégale.

C - Les risques de gestion des foyers transformés

1 - Le retour potentiel de la suroccupation et de l'économie « informelle »

a) Les problèmes liés à la suroccupation

Une même personne logée en foyer ou résidence ne peut pas héberger de tiers pendant plus de six mois par an. Au-delà, il s'agit de suroccupation. Elle concerne principalement les foyers subsahariens en Île-de-France. Signalée à plusieurs reprises, la suroccupation témoigne d'un phénomène culturel et social de solidarité²⁶², ainsi que du manque de logements accessibles en zone tendue. Interdite, elle accélère l'usure du bâti et engendre une surconsommation d'eau et d'électricité ainsi qu'un volume accru d'ordures ménagères. Les gestionnaires ne communiquent pas le taux de suroccupation, mais, selon l'Atelier parisien d'urbanisme, le taux moyen dans les foyers parisiens (et résidences issues de foyers) serait de 58 % en 2010.

²⁶¹ Convention Union professionnelle du logement accompagné (UNAF0)/CNAV – 22 mai 2012 – p. 5-6.

²⁶² Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), 16^{ème} rapport, juillet 2010, p.31-32.

Les rénovations des foyers suroccupés sont difficiles et coûteuses, car elles appellent une approche adaptée, notamment pour identifier des sites de desserrement plus nombreux du fait de l'intégration de tout ou partie des surnuméraires, lorsqu'ils ne sont pas en situation irrégulière. La Ville de Paris relogé ces derniers sous plusieurs conditions (régularité du séjour, minimum de trois ans dans le foyer, parrainage par un résident). La suroccupation constitue ainsi un puissant facteur de ralentissement des projets.

Pour lutter contre la suroccupation ou son retour, le ministère de l'intérieur préconise « d'appliquer la réglementation qui permet d'individualiser les consommations de fluides, de mettre en place des contrôles d'occupation et des contrôles à l'entrée des bâtiments ». D'une part, les espaces communs moins nombreux après travaux permettent de supprimer la suroccupation de ces parties. D'autre part, chaque résident en logement individuel autonome est titulaire d'un contrat de résidence qui lui reconnaît la jouissance privative de ce dernier : sa responsabilité individuelle peut-être engagée en cas de non-respect des règles d'occupation.

Une implication variable dans la lutte contre la suroccupation

Chez ADOMA, la pièce à vivre est étudiée pour éviter l'ajout d'un lieu de couchage supplémentaire.

Le règlement intérieur des résidences de COALLIA, annexé à chaque contrat d'occupation, reprend les limites apportées au droit d'héberger des tiers pour les logements-foyers en termes de durée d'hébergement. Il prévoit une participation forfaitaire symbolique d'un euro par jour pour l'hébergement d'un tiers. En septembre 2013, COALLIA avait engagé 46 dossiers au titre de la procédure contentieuse pour expulsion au motif de suroccupation : deux jugements avaient conclu à l'expulsion, 12 avaient été classés suite à une régularisation, les autres étaient en cours.

Les consommations de fluides sont couvertes par la redevance. Cependant, les gestionnaires ont la possibilité²⁶³ de facturer toute consommation d'eau au-delà du forfait journalier défini, sous réserve de l'installation des compteurs individuels dans les logements autonomes.

²⁶³ Décret n° 2011-356 du 30 mars 2011 relatif aux conventions d'aide personnalisée au logement (APL).

La facturation des surconsommations encore à l'état de projet

26 résidences sociales ADOMA disposent de logements susceptibles d'accueillir des compteurs individuels d'eau. Une expérimentation permet d'affiner les modalités de facturation des surconsommations constatées au-delà du forfait journalier de 165 litres par personne : elles prendront en compte le nombre de personnes à considérer selon le type de logement, le tarif de facturation (eau chaude selon l'énergie), les périodes de facturation. La facturation des surconsommations ne sera effective qu'à compter du 1^{er} mars 2014 dans les résidences identifiées. COALLIA n'a pas non plus encore mis en œuvre cette disposition.

b) La résorption de l'économie « informelle »

La suroccupation s'accompagne souvent de la présence d'activités informelles, de restauration, d'artisanat ou de commerce, qui ont certes une utilité sociale (source de revenus, services de proximité à faible coût) mais qui ne sont pas conformes au droit du travail et rarement aux normes d'hygiène et de sécurité.

La disparition des cuisines illégales

Près de la moitié des cuisines collectives informelles recensées par COALLIA avant traitement des foyers ont disparu : huit ont été ou seront fermées, sept ont été ou seront transformées en restaurant social au sein des résidences. Dans le projet social élaboré lors des réhabilitations, ADOMA maintient des surfaces dédiées aux cuisines qui prennent alors le statut de restaurant social. Pour cela, la réglementation doit être respectée et les charges d'eau et d'électricité doivent être facturées selon les consommations réelles.

Seules les activités de restauration sont éventuellement maintenues, les autres sont supprimées. Leur viabilité n'est cependant pas garantie sur le long terme lorsque les emplois reposent sur des contrats aidés.

Les activités dont l'exercice est interdit pourraient être clairement indiquées dans le règlement intérieur de l'établissement rendant ainsi ces dispositions clairement opposables aux résidents et écartant la mise en cause éventuelle de la responsabilité du gestionnaire.

2 - Les aléas de l'équilibre économique

La transformation des foyers de travailleurs migrants pèse sur le modèle économique des gestionnaires de foyers. La demande de gestion locative sociale augmente avec la vulnérabilité des publics, alors même que les montants d'aide à la gestion locative sociale perçus ne sont globalement pas en adéquation avec les dépenses effectivement engagées.

Les rénovations, du fait de la lourdeur des travaux et de l'augmentation des surfaces individuelles, ont entraîné des hausses de redevances importantes. Dans la plupart des cas, les redevances atteignent les plafonds réglementaires. Elles doivent satisfaire le double enjeu du logement des populations les plus modestes et d'équilibre financier des gestionnaires. Selon COALLIA, elles ont triplé²⁶⁴ au moment des rénovations. Le passage à l'aide personnalisée au logement (APL) renforce toutefois la solvabilité des résidents aux faibles revenus, réduisant la hausse de ce qui reste à la charge du résident. Au contraire, les nouveaux publics économiquement plus fragiles augmentent le risque d'impayés. La hausse des redevances rend donc le gestionnaire plus sensible au taux d'occupation.

À cet égard, la « navette » des résidents, surtout retraités, entre la France et le pays d'origine, laisse des logements vides. Elle peut entraîner des interruptions, parfois mal anticipées, des aides sociales assorties d'obligation de séjour sur le territoire français²⁶⁵. La « location alternée », qui repose sur une planification des séjours à l'étranger afin qu'un groupe de résidents puisse revenir et occuper alternativement une même chambre, permet d'éviter la sous-location pendant la période d'absence et de libérer des logements en secteurs tendus.

Cependant, la « location alternée » s'appuie sur un contrat spécifique, dérogatoire aux dispositions du code de la construction et de l'habitation. Elle est, en pratique, relativement complexe pour faire concorder les calendriers et l'organisation des changements de résident d'une période sur l'autre. ADOMA a mis en place la « location alternée » dès 2004 ; COALLIA l'expérimente. Le nombre de résidents ADOMA concernés, principalement des migrants âgés bénéficiant d'une retraite contributive, est stable (1 200 en 2012).

²⁶⁴ À la résidence Jean-Jacques Rousseau à Ivry, la redevance de la chambre à un lit (12 m²) était de 130,20 € alors que celle du T1 (13,40 m²) s'élevait à 400 €, à la livraison des travaux en octobre 2010.

²⁶⁵ 8 mois par an pour l'aide personnalisée au logement (APL) ; 6 mois pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

La consolidation juridique de la « location alternée » et son application plus systématique en zones tendues mériteraient d'être étudiées.

Par ailleurs, le caractère forfaitaire de la redevance ne permet pas aux gestionnaires de répercuter l'augmentation actuelle du coût des charges, ce qui incite à la maîtriser. Les tarifications de solidarité sur l'électricité et le gaz atténueront légèrement le renchérissement. Pour le ministère du logement, la généralisation de la facturation des consommations constatées au-delà du forfait journalier, mise en place pour l'eau, permettrait aux gestionnaires de réclamer des compléments de redevance ; l'établissement des redevances en fonction du nombre de mètres carrés pourrait également améliorer la maîtrise des coûts. Par crainte d'augmentation des impayés, certains gestionnaires comme COALLIA n'y sont pas favorables.

Enfin, les travaux de grosses réparations et de gros entretien à la charge des propriétaires doivent être correctement anticipés afin d'éviter une dégradation du parc. Les gestionnaires qui ne sont pas propriétaires doivent notamment s'assurer que les sommes qu'ils versent aux propriétaires dans ce cadre sont bien identifiées afin de pouvoir être mobilisées le moment venu.

La transformation, lorsqu'elle est possible, de certaines places de résidence sociale en places destinées à des demandeurs d'asile conforte, au contraire, financièrement les gestionnaires qui ne dépendent plus alors de la perception des redevances mais d'une dotation de l'État.

D - Un pilotage négligé du volet social de la politique

Les publics des foyers et résidences, ainsi que leurs besoins, sont mal connus à l'échelle nationale. L'État ne recueille pas de données fiables. Il ne suit pas davantage les parcours des publics des foyers rénovés et notamment leur sortie vers le logement ordinaire. Les seules informations utiles proviennent des gestionnaires mais elles ne sont ni harmonisées ni *a fortiori* consolidées.

En matière de lutte contre la suroccupation, la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) ne valide désormais en commission que les dossiers de résidences prévoyant l'installation de compteurs d'eau individuels. Cependant, elle n'en vérifie pas la mise en œuvre concrète et n'applique pas de sanction en cas de non-respect.

L'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) est subventionnée par l'État afin de « repérer, capitaliser et diffuser les bonnes pratiques en matière de logement accompagné »²⁶⁶. La problématique du vieillissement illustre le fait que l'État pourrait renforcer l'appropriation et l'évaluation de ces recommandations sur un ensemble de thématiques afin de développer une approche commune sur des problématiques identiques.

Le financement de la gestion locative sociale est éclaté, aboutissant à une couverture inégale des besoins. Les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHP), qui ont vocation à « définir les mesures adaptées concernant l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux », pourraient être intégrés à la réflexion.

Ainsi, relève-t-on le même déficit de pilotage pour le volet social de la transformation des foyers de travailleurs migrants que pour le volet de la rénovation immobilière. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), pourtant signataire de plusieurs circulaires de mise en œuvre du plan, estime n'être chargée ni des résidences sociales ni du suivi du plan. Il est vrai que les résidences sociales, catégorie de logements-foyers, relèvent du code de la construction et de l'habitation, même si elles bénéficient aux personnes vulnérables.

Afin de revenir à la vision globale voulue par la politique publique de transformation des foyers en résidences sociales, il apparaît nécessaire que l'administration chef de file s'assure que le suivi du plan couvre bien toutes ses composantes, c'est-à-dire les aspects immobiliers et sociaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Seize ans après son lancement, et malgré deux prorogations, le bilan du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants est décevant. Alors même que les problèmes identifiés dans les années 1990 avaient un caractère d'urgence, les transformations effectuées depuis 1997, toujours plus onéreuses et mobilisant des financements croissants, n'ont bénéficié qu'à la moitié des foyers. L'horizon de leur achèvement est aujourd'hui trop lointain pour que la référence à un plan n'en soit pas devenue fictive.

La programmation par l'État des opérations de rénovation, bien que fondée en principe sur des critères objectifs de priorité connus des

²⁶⁶ Convention pluriannuelle d'objectifs entre le ministère des affaires sociales (direction générale de la cohésion sociale) et l'Union professionnelle du logement accompagné du 6 décembre 2010, annexe 1.

partenaires, ne revêt qu'un caractère indicatif, notamment pour les organismes gestionnaires, qui définissent leurs programmes de manière autonome.

Au « plan de traitement » prévu pour durer cinq ans, s'est substituée dans les faits une action de rénovation immobilière lente et continue, conduite par les organismes gestionnaires dans le cadre de procédures arrêtées il y a plus d'une décennie, sans ajustements périodiques des objectifs et des modalités.

Le caractère interministériel du pilotage a débouché sur une absence d'appropriation de cette politique par les administrations chargées de sa mise en œuvre et sur une dilution des responsabilités. Paradoxalement, la seule approche stratégique des actions à conduire est celle des organismes gestionnaires eux-mêmes, qu'elles concernent les travaux ou la gestion des résidences sociales rénovées. L'État, lui, a délaissé, au fil des années, cette politique qui n'est plus portée au niveau national.

Le constat d'une véritable déshérence administrative conduit la Cour à appeler de ses vœux une refondation de cette politique interministérielle (logement, insertion, intégration). Elle permettrait, d'une part, de recentrer les rénovations sur les situations où le logement reste indigne ou inappropriées et, d'autre part, d'adapter les objectifs de transformation des foyers aux besoins, pris globalement, d'hébergement et de logement accompagné des publics vulnérables.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales :
 - en responsabilisant un ministère en tant que chef de file ;
 - en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de la politique ;
2. revoir les objectifs du plan de transformation des foyers, en ciblant les priorités :
 - en termes de besoins de rénovation des foyers encore pleinement occupés où subsistent des conditions de logement indignes ou inadaptées ;
 - en termes de transformation des foyers non seulement en résidences sociales, mais aussi en toute autre structure d'accueil et d'hébergement ;

3. *actualiser et approfondir la connaissance des publics accueillis dans les foyers transformés et de leurs besoins ;*
 4. *prévoir explicitement le caractère temporaire du séjour dans les nouveaux contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale ;*
 5. *encourager, par des mesures d'accompagnement, l'accès au logement ordinaire des résidents qui le souhaitent ;*
 6. *faciliter la gestion locative sociale en clarifiant et en harmonisant les conditions de son financement au regard des besoins sociaux des résidents.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	368
Ministre des affaires sociales et de la santé	369
Ministre de l'égalité des territoires et du logement	371
Ministre de l'intérieur	375
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	377
Président de l'Association des maires de France (AMF)	380
Président du directoire d'Action logement-Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	383
Président de l'association ALÉOS	384
Réponse commune du président de l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAF0) et du délégué général de l'UNAF0	385
Président du conseil d'administration d'ADOMA	395
Président du conseil d'administration de COALLIA	399

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF)
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET**

Tout d'abord, nous souscrivons entièrement aux recommandations formulées par la Cour concernant l'amélioration du suivi de la mise en œuvre de ce plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM). En effet, il apparaît nécessaire, comme le souligne la Cour, que soit dressée une liste unique de l'ensemble des FTM, qui distingue leur situation au regard de ce plan et précise par foyer les degrés de priorité de leur traitement.

De même, compte tenu de l'importance des montants engagés (1,6 Md€ entre 1997 et 2012 pour le traitement de 258 FTM), il est également primordial que puisse être établi un décompte systématique des ouvertures effectives de résidences sociales réalisées dans le cadre de ce plan. À cet égard, le renforcement du pilotage interministériel de cette politique en responsabilisant un ministère chef de file et en associant davantage les gestionnaires de foyers à la définition et au suivi de cette politique, nous semble être effectivement une voie à privilégier.

Eu égard à l'estimation réalisée par la Cour du montant nécessaire pour l'achèvement, sur une vingtaine d'années, du plan de traitement de ces foyers (3,4 Md€ pour 340 FTM) et des contraintes budgétaires actuelles, nous souscrivons également à la recommandation de la Cour sur la nécessité de procéder de façon massive à un recentrage des objectifs de ce plan de traitement. Il convient en ce sens d'avoir une priorisation réelle et ambitieuse des projets et de rechercher des alternatives à la transformation des FTM en résidences sociales.

Sur ce dernier point, la démarche entreprise par la société d'économie mixte ADOMA de conversion de certains FTM en structures d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, mérite en effet, d'être développée compte tenu de l'intérêt qu'elle représente en termes de coûts/prestations et de diversification du modèle économique qui n'est alors plus uniquement dépendant des redevances des locataires.

***RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ***

Le bilan du plan de traitement est en effet mitigé bien que les réalisations effectuées aient déjà permis à un certain nombre de résidents de vivre dans des conditions plus dignes. Je partage votre avis sur la nécessité de faire évoluer cette politique, d'autant plus que le Gouvernement a clairement pour objectif de permettre aux personnes sans domicile ou mal logées d'accéder à un logement digne et adapté éventuellement associé à un accompagnement individualisé. Ainsi le développement de différentes formes de logement accompagné et l'accompagnement social des personnes demeure une priorité forte pour l'année 2014.

A cet effet, la circulaire du 30 mai 2013 relative au soutien et au développement de l'offre de logement accompagné par un renforcement de l'Aide à la Gestion Locative Sociale des résidences sociales (AGLS) a bien pour but de clarifier les conditions d'attribution de cette aide, qui doit désormais être octroyée en fonction du projet social de la structure, et en tenant compte du nombre de logements de la résidence sociale, et non plus selon des critères historiques.

Néanmoins, l'accompagnement social sera d'autant plus efficient qu'il reposera sur la construction de partenariats qui seuls permettront de mobiliser prioritairement les dispositifs de droit commun avant d'envisager le développement de services d'accompagnement internes aux résidences sociales.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport, une attention particulière doit être portée au vieillissement des personnes accueillies dans les foyers de travailleurs migrants. Une réflexion sur ce sujet menée par le ministère de l'intérieur et à laquelle participe la direction générale de la cohésion sociale, a pour objectif de trouver les meilleures solutions possibles. Le bâti, mais aussi le projet social, doivent intégrer les besoins des résidents vieillissants, tout en prenant en compte le fait que les résidences sociales n'ont pas vocation à accueillir des personnes dépendantes.

La mise en place d'outils structurants constitue un des engagements du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par le gouvernement le 21 janvier 2013. Ainsi, les diagnostics territoriaux dits à 360° visant à mieux comprendre les dynamiques locales, et qui permettront de faciliter l'actualisation de la programmation des futurs plans départementaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées, pourront intégrer une réflexion sur les foyers de travailleurs migrants. Une meilleure connaissance des publics est, en effet, indispensable.

Enfin, dans le souci d'une amélioration de cette politique par nature interministérielle, je suis convaincue de la nécessité de désigner un ministère chef de file du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, qui puisse assurer le pilotage interministériel et mieux associer les gestionnaires des foyers et leurs représentants.

***RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT***

Je souscris à ce rapport ainsi qu'aux recommandations que je partage en grande partie.

Je tiens tout d'abord à souligner que, si le résultat de la transformation des foyers de travailleurs migrants peut paraître modeste seize ans après le début de la mise en œuvre du plan de traitement, les causes du retard résident principalement dans la complexité du montage et de la réalisation de ces opérations très sociales pour lesquelles le portage politique est essentiel.

Comme l'indique la Cour, l'implication des collectivités territoriales concernées est ainsi déterminante même si le savoir-faire des opérateurs de ce secteur est également une condition fondamentale de la réussite de ce plan. L'accélération du plan de traitement est en particulier visible dans les territoires en délégation de compétence des aides à la pierre, notamment à Paris.

La transformation des foyers nécessite souvent la création de sites de desserrement, donc la recherche de foncier disponible pour contribuer à reconstituer l'offre d'origine. Une grande majorité des foyers se situant en zones de marché du logement tendu, la difficulté de cette reconstitution d'offre ne doit pas être sous-estimée : elle n'est pas toujours souhaitée par les communes sur le territoire desquelles se trouvent les foyers d'origine et dont le taux de logements sociaux est souvent déjà très élevé ; quant aux communes déficitaires en logements sociaux, elles sont très attentives aux types de logements sociaux qu'elles pourraient accueillir.

Par ailleurs, les problèmes de sur-occupation, de suppression des activités informelles et d'accès à des lieux de culte extérieurs doivent être réglés avant tout appel d'offres de conception et de travaux qui doivent souvent être exécutés en milieu occupé.

In fine, et malgré le coût des opérations, la principale difficulté ne réside pas dans leur financement, d'autant plus qu'il bénéficie d'une détermination sans faille de l'État (crédits des programmes 135 et 109 du ministère chargé du logement) et des aides d'Action Logement.

On peut, bien sûr, regretter que ce plan n'ait pas avancé plus vite, mais compte tenu des difficultés rencontrées et brièvement rappelées ci-dessus, il ne faudrait pas remettre en cause une dynamique certaine et d'autant plus crédible que la situation d'ADOMA, principal opérateur de ce plan, s'est très nettement améliorée, permettant ainsi d'envisager une exécution moins sujette à aléas. En outre, les deux principaux opérateurs, ADOMA et COALLIA, vont bénéficier, à partir du 1^{er} janvier 2014, de la

TVA à 5,5 % sur les redevances, leur permettant ainsi de mobiliser les ressources correspondantes pour l'investissement.

Concernant la recommandation formulée par la Cour visant à renforcer le pilotage interministériel de la politique de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales (recommandation n° 1), je partage pleinement cet objectif.

La prochaine nomination d'un nouveau délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des immigrés (CILPI) au sein de laquelle siègent des représentants des ministères de l'intérieur, des affaires sociales, du logement et du budget, devrait faciliter la mission de cette commission.

Le précédent délégué général a beaucoup contribué à initier une procédure de traitement des foyers, à surmonter tous les écueils, dus notamment aux nombreuses restructurations du secteur et à faire admettre et reconnaître le rôle de coordination de la CILPI. Comme l'indique la Cour, et alors que le programme est connu et en place, l'heure est maintenant venue d'améliorer les outils du rendu compte et les indicateurs de suivi du programme : connaissance de l'ensemble du parc, des foyers traités, de ceux restant à traiter, des coûts de traitement, de l'évolution des publics, etc.

Ce suivi sera naturellement effectué en lien étroit avec l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFLO) qui regroupe 80 gestionnaires de foyers et résidences sociales et dont le rôle en termes de formation, de guides de bonnes pratiques, de représentation du secteur auprès des pouvoirs publics et de connaissance des publics accueillis est pleinement reconnu.

En ce qui concerne la transformation de foyers en d'autres types de structures que les résidences sociales (point 2 de la recommandation n° 2), je tiens à souligner que, compte tenu des besoins de petits logements non satisfaits en zones tendues, notamment à destination des personnes défavorisées, il n'est pas envisageable de diminuer l'offre en résidence sociale dans ces zones. En revanche, en zones détendues, les foyers peuvent être utilisés en établissements d'hébergement pour les demandeurs d'asile, comme le fait effectivement ADOMA. En ce qui concerne les établissements d'hébergement d'urgence, il convient de souligner que la demande de ce type d'hébergement se manifeste quasi exclusivement en zones tendues ; les résidences sociales ne pourront donc pas être utilisées pour de l'hébergement.

En ce qui concerne la connaissance des publics accueillis et de leur parcours résidentiel (recommandation n° 3), les systèmes d'information des opérateurs du secteur permettent déjà une connaissance de plus en plus fine des résidents (précédente situation de logements, âge et composition du ménage, ressources, etc.). L'amélioration des SIAO (Services Intégrés

d'Accueil et d'Orientation) et leur consolidation à moyen terme devrait également permettre une meilleure connaissance de la demande.

S'agissant des contrats d'occupation tant en foyer qu'en résidence sociale (recommandation n° 4), ils sont conclus pour un mois renouvelable tacitement à la seule volonté du résident. Le caractère de logement temporaire qui est la vocation des résidences sociales (hors la catégorie particulière des « pensions de famille »), s'il est plusieurs fois affirmé dans la circulaire du 4 juillet 2006, n'est pas explicitement précisé dans la loi (article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation).

En conséquence, ce caractère n'est pas obligatoirement décliné dans l'objet social, le règlement intérieur et le contrat d'occupation.

L'objectif de mixité dans les résidences sociales issues de la transformation des anciens foyers de travailleurs migrants doit avant tout se concrétiser par un accompagnement des résidents afin de favoriser leur parcours résidentiel, notamment des actifs et des plus jeunes d'entre eux.

L'affichage du caractère temporaire des nouveaux contrats d'occupation ne paraît pas être la réponse la plus appropriée pour atteindre cet objectif.

De plus, cette recommandation ne pourrait pas concerner les immigrés âgés qui pour la majorité d'entre eux souhaitent rester dans le foyer ou la résidence sociale issue d'une transformation du foyer. Quitter le foyer ou la résidence aurait pour conséquence un isolement accru et une perte des repères.

Sur la question de l'accès au logement ordinaire et les mesures d'accompagnement nécessaires (recommandation n° 5), je tiens à souligner que de telles actions sont d'ores et déjà menées, souvent dans le cadre de maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) à l'occasion des restructurations. Toutefois, elles se heurtent à plusieurs difficultés : la tension existant sur le logement social, et plus particulièrement sur les petites surfaces pouvant accueillir des personnes seules, et la volonté de certains résidents de rester dans des structures collectives répondant mieux à leurs souhaits. Toutefois, la diversification progressive des publics des foyers transformés en résidences sociales modifiera sans doute les comportements des résidents.

Concernant la gestion locative sociale et la clarification des dispositifs (recommandation n° 6), le projet de loi ALUR actuellement en discussion au Parlement prévoit que les futurs plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHP) « définissent les mesures adaptées concernant l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux, ainsi que les modalités de répartition, entre les partenaires du plan, de leur

réalisation et de leur financement. Il précise également le cadre de la coopération et de la coordination entre ces partenaires. »

En conclusion je souhaite réaffirmer que la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales de droit commun reste une des priorités de mon département ministériel au titre du droit à un logement digne. Je suis dans ce contexte convaincue de la pertinence des recommandations de la Cour et m'attacherai, pour les domaines qui relèvent de la compétence du ministère chargé du logement, à ce que cette politique publique soit suivie et évaluée à l'aune d'indicateurs régulièrement mis à jour.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La lecture de ce rapport suscite de ma part un certain nombre de remarques que je souhaite porter à votre connaissance.

En tant que ministre de l'intérieur, chargé de l'intégration, je suis amené à présider, par l'intermédiaire de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées (CILPI) qui pilote le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM).

La Cour a appelé l'attention sur le fait que deux listes de foyers à rénover, qui avaient été respectivement établies en 1998 et 2007, n'avaient pas été mises à jour et se recoupaient partiellement, alors qu'elles auraient dû être fusionnées. Je partage pleinement l'avis de la Cour concernant la difficulté de piloter un tel plan en se fondant sur des recensements de foyers successifs et hétérogènes. Ainsi que l'évoque le rapport, en vue d'obtenir une liste unique des foyers, le secrétariat de la CILPI a engagé un travail de collation des FTM et résidences sociales inventoriés par ses différents membres. Des premiers travaux, deux éléments apparaissent : la détermination des établissements y figurant est relativement hétérogène (résidences sociales avec ou sans travaux, foyers bénéficiant de l'APL, etc.) et certains relevés ne sont tenus que depuis 2005. Il sera donc nécessaire de faire valider la liste définitive ainsi élaborée à la fois par les services déconcentrés de l'État et les opérateurs. Un état global des FTM devrait ainsi être disponible au printemps 2014.

Pour autant, le maintien de sa mise à jour sera complexe car certaines transformations en résidences sociales sont décidées localement sans travaux et ne sont pas signalées à la CILPI. Par ailleurs, ainsi que le note la Cour, le fichier FINESS ne sera plus maintenu sur ce point, faute de fiabilité. Il n'appartient en outre pas à la CILPI de se substituer aux ministères compétents pour tenir à jour le fichier des résidences sociales mais seulement de l'utiliser pour suivre le plan de traitement.

Une fois établie une liste des FTM aussi complète que possible, une priorisation des dossiers sera tentée afin d'établir une programmation à deux ou trois ans, en s'appuyant à la fois sur les services déconcentrés de l'État et sur les opérateurs qui seuls connaissent à la fois l'urgence des besoins et leur propre capacité technique et financière à engager des travaux.

Par ailleurs, comme la Cour l'a relevé, la mise en place d'un tableau de bord du suivi du plan de traitement des FTM est engagée : son contenu est en cours d'élaboration et sera discuté en CILPI dès janvier 2014. Le point le plus complexe à mettre en place sera le circuit des remontées d'informations,

émanant de partenaires divers, à maintenir sur la durée des travaux pour assurer la fiabilité et la complétude de ce tableau de bord.

Enfin, un nouveau délégué général de la CILPI prendra ses fonctions le 20 janvier prochain. Une lettre de mission fixera ses objectifs. Elle sera discutée préalablement entre les administrations et partenaires membres de cette instance. C'est dans ce cadre que pourront être mises en œuvre les recommandations de la Cour relevant de la compétence de cette commission.

J'ajouterai enfin deux observations.

Le rapport indique que les freins à l'avancement du plan de traitement ne sont pas de nature financière mais seraient plutôt liés à la lenteur des processus. Il pourrait être précisé que, même disposant de financements d'État et de prêts d'un niveau suffisant, les opérateurs doivent également s'assurer de leur capacité d'autofinancement et pourraient rencontrer des difficultés de trésorerie importantes si un nombre trop élevé d'opérations étaient engagées simultanément.

Enfin, la Cour indique que, dans le cas de foyers suroccupés amenant l'inscription, dans les décisions de la CILPI, d'une injonction d'installation de compteurs d'eau individuels, la commission ne vérifie pas ultérieurement la réalisation de cette condition et n'applique pas de sanction en cas de non-respect. A cet égard, il faut rappeler que la CILPI, en sa qualité d'organisme interministériel, ne dispose pas de services lui permettant des inspections sur le terrain et ne pourrait que s'en remettre aux services déconcentrés des ministères compétents, notamment celui chargé du logement, et, dans le même ordre d'idées, qu'elle ne dispose d'aucun instrument juridique lui permettant d'appliquer des sanctions. On peut toutefois noter que la première sanction d'un tel non-respect est supportée d'abord pour les opérateurs eux-mêmes en ce sens que leur gestion financière est pénalisée par les surcoûts importants liés à la suroccupation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

La lecture de ce rapport, dont nous partageons les grandes lignes, appelle de notre part un certain nombre de remarques, développées ci-après. Elles concernent notamment le bilan plutôt négatif que vous effectuez du « Plan de traitement » lancé en 1997 et l'analyse de ses causes (en termes de pilotage et du rôle de l'État), le rôle qu'ont pu jouer les collectivités locales dans ce cadre et enfin, les problématiques spécifiques des personnes concernées auxquelles s'ajoute aujourd'hui la question du vieillissement et de la perte d'autonomie.

Malgré les efforts consentis par l'ensemble des acteurs impliqués, vous chiffrez à 258 le nombre de foyers (sur les 680 existants, même si ce chiffre n'est pas tout à fait consolidé) « ouverts au traitement » entre 1997 et 2012, pour la création de 308 Résidences sociales. Soit entre 38 % et 52 % de l'objectif global. Si nous convenons que l'effort doit être poursuivi, nous pensons qu'il doit l'être dans le cadre d'un pilotage renouvelé et de priorisation des interventions, dans le contexte financier que nous connaissons. Nous vous rejoignons également sur la nécessité de mieux articuler les actions sur le bâti (projet immobilier) et l'accompagnement social des publics concernés.

Nous appelons donc, compte tenu du bilan ainsi dressé, à une refondation de cette politique.

- *Le pilotage de l'État*

Sur ce volet essentiel, on ne peut que partager et regretter les conclusions auxquelles vous aboutissez.

Les carences dans le pilotage national du plan sont bien sûr à analyser. Le rôle et les engagements de la Commission interministérielle pour le logement des personnes immigrés (CILPI) quant à l'amélioration du suivi sont également à renforcer. En d'autres termes, l'État doit s'interroger sur son implication à l'égard d'une politique qu'il est censé piloter en y associant davantage les gestionnaires notamment.

Mais ce déficit de pilotage, résultant d'une dilution des responsabilités, est aussi dû en partie au statut des résidences sociales, catégories de logements foyers, qui relèvent du CCH et non du CASF. Cette problématique est souvent soulevée par l'ADF. Il convient également de l'interroger.

- *Le rôle des collectivités locales*

Il me semble utile de rappeler que les collectivités locales et les Conseils généraux ont été appelés à s'impliquer de façon toujours croissante

dans ce type de projet. En effet, la Loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, la Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, puis la Loi Engagement national pour le Logement ont radicalement modifié le paysage institutionnel de notre pays dans ce domaine.

Les Conseils généraux, qui ne sont pas tous concernés avec la même intensité par ce programme, ont mobilisé leurs ressources de façon croissante, que ce soit concernant le volet immobilier du plan ou l'accompagnement social des publics, et cela à travers les dispositifs dont ils ont hérité.

Le rapport souligne le rôle important qu'a pu jouer la délégation des aides à la pierre dans cette implication croissante (27 % du coût des opérations les concernant contre 5,4 % en l'absence de délégation). C'est considérable. Nous saluons bien entendu cette conclusion qui rejoint par ailleurs les nôtres dans différentes contributions faites à la Cour et en particulier le Rapport public thématique de 2011 sur ce sujet.

Ainsi la contribution des collectivités est passée de 3,2 % en 1997 à 15,6 % en 2012. Cette progression significative traduit l'effort déployé par les collectivités locales en faveur des politiques du logement. Nous craignons toutefois que la situation financière que nous connaissons aujourd'hui ne permette désormais d'aller plus loin.

Il s'agit là d'une donnée qu'il est important d'intégrer. Dans ce contexte, nous nous accordons avec vous sur la nécessité de recentrer les objectifs du plan sur des priorités.

Diversifier les reconversions et sortir d'une reconversion systématique en résidences sociales, constitue une piste sur laquelle nous convergions également.

- *Les constats et les pistes pour l'avenir*

Les foyers des travailleurs migrants, qu'ils soient ou non en cours de reconversion, sont confrontés aujourd'hui à des difficultés qui, malgré une évidente spécificité, s'inscrivent directement dans la problématique plus globale de crise du logement qui sévit dans notre pays, en particulier dans les zones dites « tendues ». C'est en ce sens que vous pointez la faible rotation des publics résidents et la cherté du logement « ordinaire » comme impossible horizon de sortie pour ces publics. Nous partageons ce constat.

Du côté des résidents vieillissants (40 % des résidents en foyer ont désormais plus de 60 ans), on pointe leur réticence à aller vers des EHPAD (à l'instar de l'ensemble de la population vieillissante d'ailleurs) pour des raisons culturelles et de coûts.

In fine, c'est la question de leur perte d'autonomie qui est ainsi posée. Faut-il les orienter vers d'autres types d'établissements ? Faut-il adapter

l'existant à leurs particularités ? C'est dans ce cadre que, face à certains freins culturels constatés (faible acceptation de la présence d'une personne extérieure au noyau familial pour la réalisation de tâches domestiques, encore moins pour des tâches liées à leur intimité...) l'offre « classique » du secteur de l'aide à domicile trouve ses limites.

Doit-on pour autant aller vers la création d'EHPAD communautaires ? Les Conseils généraux, à l'instar d'expériences infructueuses pointées dans votre rapport, sont aujourd'hui réservés sur ce type de solution. Ils orientent plutôt leur réflexion vers la création d'espaces de rencontre où les personnes puissent se retrouver librement plutôt que de regroupements forcés ou le développement d'actions spécifiques à travers la mobilisation d'associations mettant en place des actions d'accompagnement adapté. Dans ce cadre, la création d' « unités de vie » au sein des foyers, et leur transformation ultérieure en logements autonomes constituent également des pistes que nous retenons avec intérêt.

Les Conseils généraux sont mobilisés sur ces questions, mais vous conviendrez qu'elles sont complexes et n'appellent pas de solutions uniques, mais une mobilisation par des actions concrètes qui contribuent à apporter des réponses à des besoins multiples (en termes de lutte contre l'isolement, d'accès aux droits, d'apprentissage de la langue française, d'adaptation des logements...) tout en prenant en compte les souhaits des populations concernées.

Plus globalement et en guise de conclusion, il me semble que la prise en charge globale (adaptation de l'habitat, accompagnement social), que vous appelez de vos vœux, implique une plus grande articulation entre les acteurs concernés, que ce soit dans le cadre des Plans départementaux d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), des PRPI (Programmes régionaux des populations immigrés), mais aussi des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Plus globalement, les acteurs de la santé doivent être plus largement mobilisés sur cet enjeu.

De ce point de vue, nous accueillons favorablement la proposition d'intégrer la réflexion sur l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostic sociaux dans le cadre des futurs PDAHLPD, avec toutefois un préalable : le partage financier clair quant aux responsabilités de chacun et une mobilisation accrue de l'ensemble des acteurs concernés.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE (AMF)**

L'AMF partage le constat établi par ce rapport.

Elle souhaite cependant, au regard des pistes de réflexion qui y sont inscrites, rappeler certains de ses positionnements sur les structures d'hébergement et insister sur la nécessité de bien évaluer et maîtriser les coûts liés à toute proposition d'évolution.

Tout d'abord, l'AMF rappelle qu'elle est opposée à un transfert de l'État vers les collectivités locales de la compétence hébergement comme de celle du DALO, car ces politiques relèvent des politiques de solidarité nationale. Elle demande que les financements apportés par l'État soient à la hauteur des besoins et considère que la piste de réflexion évoquant un accroissement de la participation des communes ou intercommunalités pour la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences n'est pas envisageable au moment où l'État diminue ses dotations aux collectivités locales.

De plus, l'Association des maires de France n'est pas favorable à une confusion des publics dans les diverses structures d'hébergement, les personnes accueillies ne relevant pas des mêmes problématiques ce qui est susceptible de créer des difficultés au sein des structures.

Ainsi l'Association des maires de France, qui estime que la politique de l'asile et celle de l'immigration relèvent de la responsabilité de l'État au nom de ses engagements internationaux et doit, à ce titre, être portée et financée par lui, ne souhaite pas qu'elle soit confondue avec la politique plus large de l'hébergement.

***RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ACTION LOGEMENT-
UNION DES ENTREPRISES ET DES SALARIÉS POUR LE
LOGEMENT (UESL)***

*Le rapport sur les foyers de travailleurs migrants n'appelle pas
d'observations.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION ALÉOS

Les remarques remontées par Aléos lors de l'audit ayant été prises en considération, je n'ai guère de modification à apporter à ce document, sachant qu'une partie des constats sont certes des réalités, mais des réalités qu'il conviendrait de nuancer, parfois très fortement, selon les territoires et/ou les opérateurs.

Sur le fond, je proposerais simplement, que soit ouverte aux retraités non immigrés à très faibles ressources, la possibilité de rester sans limitation de durée, s'ils le désirent, en résidence sociale. En effet, la plupart des retraités d'origine française qui ont intégré nos établissements ces dernières années, sont des personnes isolées qui ont connu des carrières professionnelles incomplètes et qui cumulent souvent des problématiques de santé, voire d'invalidité.

Ces retraités, bénéficiaires de l'aide sociale, ne verront plus leurs revenus progresser, rendant souvent illusoire toute tentative de réactivation du parcours résidentiel ; la résidence sociale, à la fois parce qu'elle garantit une meilleure solvabilisation de ces publics et parce qu'elle propose une veille active contre l'isolement, apporte ainsi une réponse adaptée et durable à leur situation.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION ET DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'UNION
PROFESSIONNELLE DU LOGEMENT ACCOMPAGNÉ (UNAFO)**

1. Présentation de l'Unafo

L'Unafo est l'union professionnelle du logement accompagné et regroupe, au 31 décembre 2013, 89 gestionnaires qui gèrent 1 150 établissements regroupant 128 100 logements soit environ 68 % des logements du secteur d'activité²⁶⁷. L'Unafo fédère, au sein de ce parc global, 96 % des logements en foyers de travailleurs migrants (FTM), soit 61 278 logements au total, et 70 % des logements en résidences sociales, soit 91 529 logements au total²⁶⁸.

Les missions de l'Unafo sont à la fois de représenter ses adhérents auprès des pouvoirs publics, de contribuer à la professionnalisation du secteur, d'interpeller les pouvoirs publics en élaborant des propositions pragmatiques et argumentées sur les évolutions nécessaires de la réglementation et des politiques publiques²⁶⁹.

Dans le cadre des actions de professionnalisation, l'Unafo a mis en place un Centre Ressources Formation qui a accueilli plus de 500 stagiaires en 2013 et, certifiée en 2012, une formation de niveau 3 intitulée « Responsable de résidence et service du logement accompagné », qui a accueilli en 2013 sa cinquième promotion.

La transformation des foyers en résidences sociales est une problématique majeure de l'Union professionnelle en raison du poids de ces établissements au sein du parc immobilier et de la responsabilité des adhérents de l'Unafo pour la mise en œuvre du plan de traitement, pour l'adaptation de ces établissements aux besoins des résidents et des personnes en difficulté d'accès au logement et, enfin, pour favoriser l'inscription de ces établissements dans les politiques et dispositifs locaux. Ce sujet a fait l'objet de nombreux débats en conseil d'administration, lors de nos rencontres nationales annuelles et a donné lieu à des publications (notamment des dossiers du journal « Action Habitat », magazine de l'Unafo).

La question du vieillissement des migrants est également une préoccupation importante de l'union professionnelle. Elle a donné lieu à de

²⁶⁷ Cf. L'Unafo en chiffres.

²⁶⁸ Source FINISS.

²⁶⁹ Cf. « L'Unafo EN ACTIONS » (Rapport d'activité 2012).

nombreux groupes de travail et à des publications, dont le récent « Guide du retraité étranger »²⁷⁰, publié en 2012, en est un élément significatif.

Enfin, une attention soutenue du conseil d'administration porte sur les risques de gestion et sur l'économie des foyers transformés. Elle s'est traduite par la mise en place, en 2013, d'un dispositif d'autocontrôle des organismes agréés en maîtrise d'ouvrage d'insertion²⁷¹ et d'une étude sur l'économie du secteur, dont le cahier des charges est aujourd'hui en phase de finalisation pour notamment répondre à certaines questions posées lors de nos auditions par la Cour des comptes.

2. « Une rénovation immobilière utile, mais lente et coûteuse »

Comme le note le rapport de la Cour des comptes, les améliorations portant sur le bâti sont réelles et substantielles. Les projets sociaux noués à l'occasion de la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales ont permis à de nombreux établissements d'être mieux intégrés dans les dispositifs et politiques locales. La rénovation immobilière du parc de foyers de travailleurs migrants, leur transformation en résidences sociales et leur inscription dans les politiques locales doivent donc rester une priorité de la politique du logement.

Les rencontres nationales 2012 de l'Unaf o ont permis de formuler, à ce sujet, plusieurs propositions :

- Se donner pour objectif d'aller au bout du plan de traitement des FTM, par un pilotage national fort et par des moyens financiers fléchés.
- Gérer les priorités dans la continuité du précédent plan de traitement.
- Articuler fortement ce plan avec les collectivités locales et les représentants de l'Etat décentralisé.
- Prendre en considération les outils de programmation territoriaux et y intégrer, de manière effective, le plan de traitement des FTM.

En conséquence, il nous paraît essentiel de réaffirmer la priorité nationale du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, en réactualisant la circulaire d'octobre 2002. Cette réactualisation permettrait également de réaffirmer la priorité donnée au plan de traitement, de remobiliser les services déconcentrés de l'Etat et d'inscrire la mise en œuvre

²⁷⁰ Ouvrage édité et diffusé à 6 000 exemplaires en mars 2012, dont les éditions papier sont aujourd'hui épuisées et dont une nouvelle édition, actualisée, sera publiée au premier semestre 2014.

²⁷¹ Dispositif mis en place sous l'égide, entre autres, du ministère du logement et de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

du plan de traitement dans la politique générale du logement et les politiques locales de l'habitat.

Il nous paraît indispensable de procéder au remplacement du Délégué général de la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (Cilpi), qui a quitté ses fonctions il y a plus de six mois. Il est, en effet, nécessaire d'assurer la coordination de l'action de l'Etat, notamment entre les ministères du Logement et de l'Intérieur, et l'animation du réseau de « chefs de projet », pour que les directions départementales des territoires jouent tout leur rôle au sein des comités de pilotage pour la mise en œuvre du plan de traitement.

La convention Etat/Usel du 20 décembre 2006 étant arrivée à échéance au 31 décembre 2013, le devenir des moyens de financement d'« Action logement », qui concourt de manière forte au financement du plan de traitement (37,6 %), demande à être précisé de manière urgente, en particulier au regard des objectifs et des priorités du plan. L'Unafop demande que les gestionnaires, notamment par l'intermédiaire de leur union professionnelle, soient davantage associés à la concertation devant être mise en œuvre.

Il est, par ailleurs, essentiel d'assurer la pérennité et les modalités des financements apportés par le ministère de l'Intérieur (DAIC) : pertes d'exploitation dues à l'engagement de travaux, aide transitoire au logement et aide de soutien aux gestionnaires (4,9% du financement des opérations et 11,4 millions d'euros en 2011).

Enfin, il est à noter que les subventions des collectivités territoriales (10,2 % du financement) recouvrent des réalités très contrastées. Le rapport note que les collectivités délégataires des « aides à la pierre » ont financé plus de 2 % du coût des opérations les concernant, contre 5,4 % en l'absence de délégation. Cependant, hors Paris, l'effort des collectivités délégataires est en moyenne de 15,6 % et recouvre des situations où les collectivités locales ne font pas l'effort nécessaire pour aboutir à des plans de financements équilibrés et tenables dans le temps. Il y a là une inégalité de traitement, particulièrement dommageable dans certaines zones, où les collectivités en question ne contribuent en rien à ces programmes, créant ainsi des risques de déséquilibre financier en matière de gestion ultérieure. Il y a donc nécessité, tout en poursuivant l'extension des délégations, à réaffirmer, au sein de celles-ci, la priorité donnée au plan de traitement et le soutien nécessaire des collectivités locales.

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants s'est recentrée sur des priorités de plus en plus discriminantes. Le rapport de la Cilpi, publié en juin 2001, indiquait que, sur 700 établissements recensés, 326 établissements étaient notifiés par les préfets à la Cilpi. Cette liste a connu des évolutions puisqu'elle comprend aujourd'hui 430 établissements. Les priorités, qui ont été renforcées à

l'occasion de la circulaire du 2 octobre 2002, puis de la signature de la convention Etat/UESL du 20 décembre 2006, conduisent en 2007 à identifier 130 établissements à traiter en priorité.

Trois catégories sont ainsi distinguées :

- *les foyers à traiter en priorité avec le calendrier de leur traitement,*
- *les foyers inscrits dans la liste du plan de traitement mais considérés comme non prioritaires,*
- *les foyers « à l'avenir indéterminé » (environ 200 établissements).*

La situation de ces établissements est très différente selon leur localisation (zone tendue, moyennement tendue, détendue), leur occupation (travailleurs migrants – âgés ou non, demandeurs d'asile, autres populations en difficulté) et la nature de l'offre de logement et de services.

Il nous semble nécessaire d'avoir une vision partagée entre gestionnaires et pouvoirs publics sur l'avenir de ces établissements. Le rapport de la Cour des comptes indique que la situation de ces établissements « pourrait conduire à diversifier les possibilités de reconversion des foyers, en ne se limitant plus aux seules résidences sociales ». Nous voulons attirer l'attention de la Cour sur le fait que la conversion de certains de ces foyers en structures d'hébergement d'urgence ou pour demandeurs d'asile, en se limitant aux zones détendues, pose cependant des difficultés de financement en raison de l'incertitude sur leur avenir. Il est difficile d'investir, et donc d'emprunter sur du long terme, sans aucune visibilité sur la pérennité des structures mises en place, notamment pour les demandeurs d'asile à défaut de financement spécifique.

Par ailleurs, la transformation de certains foyers en résidences sociales pose problème quand ils logent des salariés en mobilité. Les niveaux de ressources de ceux-ci se situent souvent au-dessus des plafonds PLAI (qui sont inférieurs au SMIG en zone 3) tout en étant inférieurs aux plafonds PLUS. La convention type APL issue du décret du 30 mars 2011 prévoit qu'au moins 75 % des ménages n'aient pas des ressources annuelles supérieures aux plafonds PLAI en résidences sociales, même si celles-ci ont été financées en PLUS et s'il serait alors possible, dans des zones sans tension, de répondre à des demandes de travailleurs en mobilité.

Enfin, des FTM ont été transformés sans travaux en résidences sociales et celles-ci présentent aujourd'hui des besoins de rénovation importants. Ce sujet demanderait des investigations complémentaires, quand certaines de ces résidences connaissent des redevances au niveau des plafonds PLAI.

La question des outils de suivi du plan nous semble essentielle à préciser et à mettre en œuvre : liste des établissements selon les catégories de traitement, indicateurs de suivi du plan d'un point de vue immobilier,

financier et social. Le répertoire Finess mériterait d'être actualisé et fiabilisé en ce qui concerne les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales.

3. « *La transformation des foyers en résidences sociales : des difficultés* »

A- « *Les obstacles à la diversification des publics* »

Sur ce sujet, il est à noter qu'avec la mise en place du droit au logement opposable et l'institution des SIAO (dont la consécration juridique fait l'objet d'un volet de la loi ALUR en cours d'adoption au Parlement), les contingents de réservations préfectorales en résidences sociales sont l'objet actuellement d'une identification avec la volonté affirmée de les mettre en œuvre. L'Unaf o est en train de conclure avec la DRIHL une convention type qui prévoit les modalités de leur mise en œuvre. L'orientation de publics prioritaires vers les résidences sociales va accentuer leur mixité, tout en renforçant le poids des publics précaires dans ces établissements. La question de l'AGLS y est donc cruciale.

Une nouvelle circulaire sur l'AGLS est parue le 30 mai 2013. Elle indique tout d'abord que le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, prévoit d'activer « un programme de soutien à la construction de logements adaptés - résidences sociales et résidences accueil - et un renforcement de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS) ».

La circulaire précise les missions mises en avant dans l'étude conduite par l'Unaf o en 2009 : la régulation de la vie collective dans les établissements, la prévention et la gestion des impayés, la lutte contre l'isolement et la médiation vers le droit commun.

La circulaire indique ainsi que l'AGLS n'a pas pour objet de « recréer en interne un accompagnement spécifique » et qu'elle peut aussi favoriser l'intégration des résidences sociales dans le fonctionnement des SIAO, afin de faciliter l'accueil et l'intégration des personnes orientées, notamment dans le cadre de la mobilisation des contingents préfectoraux.

La circulaire préconise que les modalités d'attribution de cette aide soient clairement identifiées localement et de manière partagée avec les acteurs. Enfin, il est demandé que « le gestionnaire renforce grâce à cette aide sa gestion locative sociale, notamment en permettant d'identifier des temps de travail dédiés à cette activité et en s'assurant de la qualification des personnes exerçant ces missions, celles-ci pouvant intervenir sur plusieurs résidences ».

Les barèmes (qui dataient de l'année 2000 !) sont revalorisés de 7 à 9 % selon la taille des établissements. Dorénavant ils s'établissent ainsi :

- 12 200 euros pour une résidence de moins de 50 logements ;

- 20 400 euros pour une résidence entre 50 et 100 logements ;
- 25 000 euros au-delà de 100 logements.

L'Unafop avait demandé qu'un nouvel échelon soit créé pour les résidences de plus de 150 logements. Nous n'avons pu obtenir satisfaction sur ce point. Cependant la circulaire prévoit qu'« à titre exceptionnel, pour les établissements d'au moins 200 logements, lorsque les caractéristiques des publics accueillis et le développement des actions de gestion locative sociale réalisées le justifient, ce plafond peut être dépassé dans une limite de 20 % de celui-ci. »

L'enveloppe de l'AGLS au niveau national a été abondée de 4 millions d'euros (soit de 36 %) sur un montant initial de 11 millions d'euros. Dans les faits, ce sont près de 12 millions d'euros en 2011 et 12,4 millions d'euros en 2012 qui ont été effectivement consommés au titre de cette aide, soit une augmentation de 13 % des crédits consommés entre 2010 et 2012.

Si l'on compare l'enveloppe totale 2013, soit 15 millions d'euros, par rapport au consommé 2012, nous avons une augmentation « réelle » de l'enveloppe de 2,6 millions d'euros. Sur ces 2,6 millions d'euros, on peut considérer qu'environ 1 million d'euros sera absorbé par l'augmentation nominale de l'AGLS (8 % de 2,4 millions d'euros). Il reste donc 1,6 million d'euros pour financer de l'AGLS pour de nouvelles résidences sociales qui n'en bénéficiaient pas jusque-là, « alors que leur projet social et leur action le justifient », soit environ 80 résidences de 50 à 100 logements. Il reste cependant qu'il n'y a pas d'indexation de l'enveloppe AGLS en fonction de la progression du nombre de résidences sociales issues du plan de traitement.

Si, au niveau national, les choses sont claires, il en est tout autrement au niveau local, ce calcul étant théorique puisque l'enveloppe AGLS est fongible dans l'ensemble des priorités que les DDSCS doivent gérer au niveau départemental. Celles-ci doivent notamment faire face aux pressions importantes relatives à l'accueil d'urgence.

B- « Les contraintes liées au vieillissement des anciens résidents »

Le droit du logement-foyer

Il faut tout d'abord noter que la loi SRU du 13 décembre 2000 a permis d'ancrer les logements foyers et les résidences sociales dans le domaine du logement (articles L. 633-1 à L. 633-5 du CCH) en définissant la notion de logement-foyer et en instituant des mesures de protection des personnes logées : confirmation de la notion de domicile, obligation d'un contrat écrit, durée du contrat, précision des conditions de sa résiliation, création des conseils de concertation, condition d'hébergement de tiers, etc.

C'est un socle législatif indispensable pour sécuriser l'habitat des migrants âgés vivant durablement en logement-foyer, qui faisait suite à une

règlementation hôtelière qui les insécurisait même si on peut regretter qu'il ait fallu attendre sept ans pour que le décret d'application sorte finalement le 23 novembre 2007 (articles R. 633-1 à R. 633-9 du CCH).

Il est cependant à noter que la question de l'hébergement de tiers, évoquée principalement à propos de la suroccupation en Ile-de-France, n'est pas sans interroger certains gestionnaires adhérents de l'Unafu au regard des conditions de sécurité dans certains établissements (surface des chambres et des circulations).

L'accès aux droits sociaux

Il faut rappeler que l'accès aux prestations contribuant au minimum vieillesse des étrangers non communautaires a fait l'objet d'une longue bataille juridique, menée notamment par un adhérent de l'Unafu²⁷², pour obtenir leur bénéfice en faveur de tout étranger, sous réserve de son séjour régulier en France. Il faut cependant noter l'obligation, pour percevoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui s'est substituée aux anciennes prestations du minimum vieillesse, de justifier d'une résidence habituelle en France.

C'est quelquefois une condition difficile à remplir pour un certain nombre de personnes dans la « navette » entre le pays d'origine et la France. En raison du décalage entre le mode de vie d'un certain nombre de migrants âgés vivant en FTM ou résidence sociale et la réglementation en vigueur, on constate des politiques publiques paradoxales²⁷³ : d'une part, un accès difficile aux droits sociaux pour les migrants âgés « célibatairisés » qui rend nécessaire l'accompagnement des personnes encouragé par les pouvoirs publics ; d'autre part, des entraves aux droits et des contrôles administratifs au sein des foyers ou résidences sociales adhérents de l'Unafu. Il est à noter que « l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine », prévue par la loi du 5 mars 2007, n'a jamais été mise en œuvre faute de publication des décrets prévus par la loi.

Des systèmes « hôteliers » d'accueil des personnes dans la navette entre le pays d'origine et la France ont été expérimentés. Cependant leur généralisation se heurte à des difficultés juridiques, de gestion et d'acceptabilité par les personnes concernées.

L'accès à la santé

En raison des conditions de travail et de vie des migrants âgés, ceux-ci rencontrent très tôt des problèmes aigus de santé. Il est donc nécessaire

²⁷² Cf. « Vers une égalité de traitement ? Les engagements internationaux de la France pour les handicapés et les retraités étrangers » Juillet 1994, Catred/FNATH/GRAVE/ODTI.

²⁷³ Cf. « L'accès aux droits sociaux des immigrés âgés, des politiques publiques paradoxales ». Note Unafu, octobre 2012.

d'aller vers les personnes en situation de précarité pour rendre possible un parcours de soins. C'est pourquoi l'Unaf o a signé, en novembre 2008, un accord-cadre avec le Cetaf, organisme qui coordonne en France les actions des Centres d'examens de santé²⁷⁴. Mais sa mise en œuvre nécessite que des moyens d'accompagnement à la santé soient dégagés pour donner un contenu à un réseau partenarial nécessaire entre les gestionnaires, les centres d'examens de santé et tous les acteurs de la santé.

Le maintien à domicile et l'accès aux services gérontologiques

La question de la perte d'autonomie touche les migrants âgés qui vieillissent dans les foyers et résidences sociales. Trois mots sont, selon nous, essentiels : proximité, vigilance et médiation. Proximité, parce que le premier rôle des professionnels des logements-foyers et résidences sociales est de se situer au plus près des migrants âgés, afin de les écouter, les accompagner, détecter leurs besoins. Vigilance, parce que des dangers tels que la dénutrition, les problèmes d'hygiène et l'isolement guettent ces âgés en situation de vulnérabilité. Médiation enfin, car, si les gestionnaires de l'Unaf o accueillent et logent des migrants âgés, ils n'ont pas vocation à se substituer aux services de droit commun. Leur mission, tout en s'exerçant au plus près des résidents, est d'alerter les services de droit commun : pour que les diagnostics d'évaluation de la perte d'autonomie soient réalisés par les professionnels ou les institutions dont c'est le métier ou la fonction, pour que la prise en charge soit effective et adaptée à leurs besoins.

Nous pensons qu'il est nécessaire d'expérimenter des solutions mutualisées de prise en charge des personnes dans les établissements. Notre système d'aide à la personne très fortement individualisé se prête souvent mal à l'intervention auprès de personnes vivant dans un cadre semi collectif.

Les établissements constituent depuis la loi SRU, nous l'avons rappelé, le domicile principal des personnes. A ce titre, l'action des gestionnaires se situe dans le cadre du maintien à domicile. La constitution d'un réseau de partenaires, la concertation et la coordination sont à mettre en place ou à développer auprès de personnes souvent oubliées des services de droit commun²⁷⁵. Il ne s'agit donc pas de transformer les établissements de notre secteur en établissements médico-sociaux qui n'auraient pas les missions, les moyens, les professionnels, les locaux adaptés à ce secteur. Il s'agit toutefois d'organiser l'articulation avec les dispositifs médico-sociaux, dont la fonction est d'accueillir des personnes en forte perte d'autonomie quand le maintien à domicile n'est plus possible.

²⁷⁴ Cf. « Promouvoir la prévention de santé auprès des résidents, l'accord-cadre signé entre le Cetaf et l'Unaf o décliné en région » *Action habitat n° 35, printemps 2013*.

²⁷⁵ Cf. Précarité sociale et vieillissement : accompagner les personnes vulnérables et isolées, guide de bonnes pratiques, *Unaf o, 2010*.

Les rencontres nationales 2012 de l'Unaf o nt permis de formuler, à ce sujet, plusieurs propositions²⁷⁶ :

- Assurer une fonction de coordination dans les territoires entre les services de droit commun, les acteurs associatifs et les immigrés âgés.

- Assurer une fonction d'accompagnement individualisé auprès des personnes âgées immigrées, en fonction de leurs besoins et en mobilisant les partenaires compétents.*
- Assurer le financement et la pérennité des deux fonctions de coordination et d'accompagnement, différentes et complémentaires.*
- Prendre en compte les trajectoires migratoires et les modes de vie des retraités immigrés, dans la politique de lutte contre la fraude sociale, et limiter les contrôles de la condition de résidence ciblés dans les foyers des travailleurs migrants et résidences sociales.*

Travailler à la reconnaissance des migrants âgés grâce à leur inscription dans les politiques et dispositifs nationaux et locaux

Il faut tout d'abord noter qu'à l'exception notoire du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, il n'y a pas eu d'énonciation d'une politique nationale en direction des migrants âgés qui définisse un public cible, une finalité, des objectifs et des moyens d'action. Ce n'est certainement pas faute de colloques ou de rapports officiels sur la question. Il existe un décalage assez étonnant entre le regard souvent plutôt favorable porté par les pouvoirs publics sur les migrants âgés et l'absence d'énonciation d'une politique en leur direction.

Les rencontres nationales 2012 de l'Unaf o nt permis de formuler, à ce sujet, une proposition²⁷⁷ qui va dans ce sens :

« Définir une politique nationale forte d'intégration des personnes immigrées âgées, dotée de moyens spécifiques, de manière à favoriser leur accès aux dispositifs de droit commun ».

Cette reconnaissance des migrants âgés comporte plusieurs dimensions.

Tout d'abord, l'inscription des migrants âgés dans les schémas gérontologiques, qui ont en charge de définir les objectifs et les moyens en direction des âgés dans un département.

²⁷⁶ « Renforcer l'accès et le maintien dans le logement des personnes âgées, notamment immigrées, grâce à un meilleur accès aux droits sociaux et à la santé », *Rencontres nationales de l'Unaf o des 14 et 15 novembre 2012, 63 propositions.*

²⁷⁷ « Renforcer l'accès et le maintien dans le logement des personnes âgées, notamment immigrées, grâce à un meilleur accès aux droits sociaux et à la santé », *Rencontres nationales de l'Unaf o des 14 et 15 novembre 2012, 63 propositions.*

Ensuite, la coordination des actions conduites par les acteurs en charge des âgés, comme les Carsat, les services sociaux, de santé, d'aide à domicile, les établissements spécialisés, etc. L'Unaf o a signé, en 2012, une convention avec la Caisse nationale d'assurance maladie pour construire une offre de services et de prévention de la perte d'autonomie des résidents de foyers de travailleurs migrants ou de résidences sociales²⁷⁸.

Enfin, la reconnaissance des migrants âgés ne saurait être effective s'ils ne participent pas d'une visibilité sociale dans la cité. De nombreux gestionnaires de FTM ou résidences sociales ont multiplié, ces dernières années, de nombreuses initiatives en ce sens²⁷⁹ : publication de livres, expositions, films, signifiant ainsi que ces migrants âgés, s'ils sont de là-bas, sont aujourd'hui des gens d'ici.

C- Les risques de gestion des foyers transformés

Nous voulons particulièrement insister sur les risques de gestion issus de l'abandon de l'indexation composite des redevances pour notre secteur. Une comparaison entre un indice composite et l'IRL actuellement appliqué fait apparaître que les gestionnaires perdent chaque année environ un point d'indice (différence entre l'augmentation des charges et celle des redevances). Par ailleurs, en raison du renchérissement des opérations noté par la Cour des comptes, sans parler des cas d'insuffisance des aides à l'investissement pouvant être apportées par les collectivités locales, le coût du loyer propriétaire augmente de manière plus significative que la hausse des redevances. Un effet d'étau se renforce au fil des années : d'une part, un montant relatif du coût de mise à disposition immobilière qui augmente ; d'autre part, un montant relatif des charges qui augmente également.

Entre les deux, ce sont les capacités humaines de gestion des résidences sociales et leur bon entretien qui s'en trouvent affectés. Le retour à une indexation composite des redevances est donc essentiel, ainsi que la nécessité de contenir les coûts d'opération (foncier et travaux) et/ou d'assurer, si nécessaire, des financements spécifiques complémentaires d'investissement.

D- Le pilotage négligé du volet social de la politique

En raison des différents volets du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, il nous semble nécessaire de renforcer la vocation interministérielle de cette politique, soit en donnant à la Cilpi les moyens de mener à bien cette mission, soit en la rattachant à la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal).

²⁷⁸ Cf. Interview d'Albert Lautman, directeur de l'action sociale de la CNAV, *Action habitat* n° 33, été 2012.

²⁷⁹ Cf. « Les foyers de la mémoire » *Action Habitat*, printemps 2006.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
D'ADOMA***

Adoma, du fait de l'importance de son parc foyers, est largement impliqué dans ce plan.

Adoma partage l'essentiel des conclusions de ce rapport, particulièrement la nécessité d'orienter, de façon pragmatique, le Plan de Traitement sur les sites situés sur les marchés tendus (là où la demande de logement très social est la plus forte) et, prioritairement, sur les territoires où l'implication des élus locaux sera gage d'accélération des délais.

La préconisation d'orienter à terme un certain nombre de foyers sur des marchés détendus en centres d'hébergement (et notamment en centres d'accueil de demandeurs d'asile - CADA) est déjà une réalité pour Adoma. Notre seule capacité sur ce type de foyers permettrait à terme de résorber la quasi-intégralité des nuitées hôtelières payées par l'Etat (notamment en Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes), pour autant que l'on oriente les personnes concernées vers les secteurs où des places sont disponibles.

Nous sommes également attentifs à la reprise en main des foyers et à la résorption de l'économie informelle.

Je souhaite, à cet égard, apporter quelques précisions s'agissant des cuisines illégales. Adoma maintient effectivement, lors des rénovations, des espaces dédiés, mais avec deux préalables : un projet porté à la fois par les résidents et les élus locaux ; l'existence d'un opérateur disposant d'un statut juridique formalisé (associatif).

Ces préalables, indispensables pour assurer la conformité au droit du travail et au respect des règles d'hygiène et de sécurité, sont parfois difficiles à réaliser ; ainsi, dans le parc réhabilité d'Adoma, il existe au moins deux exemples récents de surfaces financées et construites à cet usage, qui sont aujourd'hui inemployées.

J'appelle par ailleurs votre attention sur une question spécifique dans le traitement des Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) : le devenir des salles de prières, qui, au sein du patrimoine d'Adoma sont estimées au nombre de 200. Ce point mériterait d'être évoqué dans les orientations des politiques publiques, en fonction des clientèles actuelles et futures de ces résidences et en fonction des équipements existants (ou pas) dans les communes concernées par le plan de traitement. La question ne me semble pas relever de la seule responsabilité du bailleur.

Par ailleurs, pour permettre la restructuration de foyers en zone tendue et très urbaine, il est essentiel de disposer de sites de desserrement

pour envisager leur traitement en milieu vide de toute occupation. C'est ainsi que le site parisien construit par Adoma dans le 12^{ème} arrondissement, avec le soutien de l'Etat et de la ville de Paris, va permettre, entre 2009 et 2015, de restructurer cinq foyers parisiens, avec l'utilisation de logements-tiroir par Adoma et d'autres opérateurs.

Il est impératif que la pérennité de ce site de desserrement soit assurée au-delà de 2015 (expiration de la convention d'occupation précaire du domaine public), notamment pour traiter un des plus gros foyers parisiens d'Adoma, le site de Senghor d'une capacité de 430 places.

En ce qui concerne la comparaison du taux d'effort entre le logement social et le logement foyer (p. 15-16), cette dernière n'apparaît pas homogène, dans la mesure où la redevance en résidence sociale intègre, outre les charges locatives classiques (nettoyage des parties communes ...), l'intégralité des fluides (eau, chauffage, électricité), l'installation et l'entretien du mobilier et de l'électroménager, l'assurance habitation, la fourniture et le blanchissage du linge de maison, ce qui laisse un reste à vivre qui n'est pas réduit par d'autres charges contraintes. Par ailleurs, le niveau d'accompagnement social des résidents dans l'accès au droit et l'accompagnement santé est très supérieur à ce qu'il est en logement social et n'est pas intégralement couvert par l'aide à la gestion locative sociale - AGLS (cf. ci-après pour les FTM).

Je souhaite par ailleurs attirer votre attention sur deux points :

- *la nécessité d'accélérer le plan de traitement relevé par le rapport parlementaire (rapport Bachelay), renvoie, d'une part, à la mobilisation de fonds propres des organismes, d'autre part, à la mobilisation de financements budgétaires (PLAI). Les enjeux budgétaires pourraient être relativement limités, au-delà de la programmation annuelle : un plan d'urgence de 10 000 logements sur cinq ans mobiliserait environ chaque année 20 millions d'euros supplémentaires de financements publics, ainsi que des besoins en fonds propres équivalents pour les opérateurs ;*
- *l'utilité de rapprocher les statuts juridiques des résidents des Foyers de Travailleurs Migrants et Résidences Sociales :*
 - *Aujourd'hui, hormis les FTM dédiés de fait à l'activité hébergement, les clientèles en Résidences Sociales ou en Foyers de Travailleurs Migrants ont tendance à converger, du fait de la décroissance de la clientèle des travailleurs migrants.*

(en %)

Pourcentage résidents en place (décembre 2013)	FTM	Résidences Sociales
<i>Salariés et demandeurs d'emplois</i>	41	35
<i>Bénéficiaires de minimas sociaux</i>	25	34
<i>Retraités</i>	31	27
<i>Divers</i>	3	4

- *Ce constat est particulièrement vrai pour les nouveaux entrants :*

(en %)

Pourcentage des nouveaux entrants (janvier à novembre 2013)	FTM	Résidences Sociales
<i>Salariés et demandeurs d'emplois</i>	44	39
<i>Bénéficiaires de minimas sociaux</i>	37	40
<i>Retraités</i>	14	13
<i>Divers</i>	5	8

Deux cas récents renvoient à un traitement différencié :

- *la nouvelle réglementation sur l'AGLS (comme la précédente) exclut les FTM, essentiellement pour des considérations budgétaires, alors que, comme le souligne le rapport, les besoins d'accompagnement notamment des clients vieillissants et/ou maîtrisant mal le français sont importants, et que les besoins d'accompagnement des bénéficiaires de minimas sociaux sont les mêmes, quel que soit le statut de leur logement ;*

- *la nouvelle réglementation sur le tarif social de l'énergie exclut également les FTM et ne s'applique qu'aux résidences sociales.*

Il y a là une forme de traitement des publics, qui souffre d'un manque de cohérence d'ensemble.

L'une des justifications de cette différenciation serait le souhait de « normaliser » les FTM et d'accélérer leur transformation en résidences sociales. ADOMA partage évidemment cet objectif, en faisant toutefois le même constat que celui établi par le rapport : la réalisation de cet objectif nécessitera de 10 à 15 ans, selon l'apport ou pas, par l'État et les opérateurs, des moyens budgétaires nécessaires à l'accélération du plan. Ainsi, il ne serait pas cohérent de « pénaliser » le public en FTM dans cet intervalle de temps, en l'écartant de certains dispositifs.

Par ailleurs, à ce jour, la bascule en résidence sociale sans travaux est pénalisante pour les opérateurs. Si elle permet d'accéder à l'AGLS (pour autant que les directions départementales de la cohésion sociale disposent d'enveloppes complémentaires), elle écarte des sites prioritaires au traitement, les FTM ayant changé de statut : étant déjà conventionnés, ils ne sont plus prioritaires pour leur restructuration par rapport aux PLAI.

Une vision d'ensemble devrait prévaloir envers la gestion de ces publics très sociaux. Des mesures opposant ces publics, parce qu'ils ressortent de deux tutelles distinctes, apparaissent inappropriées.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE COALLIA***

Notre organisme n'ayant pas d'observation particulière notable, nous vous informons par la présente ne pas souhaiter apporter de réponse ce rapport.
