

**Mission d'appui pour la mise en oeuvre
du programme de maisons-relais**

RAPPORT DEFINITIF

élaboré par Michel Pélissier
en réponse à la demande de Christine Boutin, ministre du Logement

Mai 2008

SOMMAIRE

Introduction.....	p 4
1. La maison-relais : une solution pour les publics les plus fragiles qui ne doit pas se substituer aux autres dispositifs existants	p 5
1.1 Une solution adaptée aux publics les plus fragiles.	
1.2 Une solution qui ne doit se substituer ni aux résidences sociales ni aux CHR.S.	
2. La maison-relais: un logement social	p 7
2.1 La maison-relais: un logement social méconnu.	
2.2 La maison-relais: un logement social non programmé.	
2.3 Une procédure d'instruction des dossiers de maisons-relais source de retards et de dysfonctionnements.	
3. La maison-relais : un logement social spécifique	p 10
3.1 Le projet social: élément clef de la maison-relais	
3.2 La maison-relais: un système de gestion original	
3.3 Des espaces collectifs pour favoriser la re-socialisation des résidents	
3.4 Des spécificités insuffisamment prises en compte dans le financement de l'investissement	
Conclusion	p 13
Quinze propositions pour les maisons-relais.....	p 14
Annexes	

INTRODUCTION

Le Plan d'Action Renforcé en faveur des Sans-Abri (PARSA) a prévu la création de 12 000 places en maisons-relais. Constatant que cet objectif n'avait pas été atteint, Madame le Ministre du Logement a souhaité me confier une mission personnelle sur ce sujet (cf Lettre de mission du 20 décembre 2007 – annexe I).

Cette mission consistait à établir un diagnostic des causes des retards pris dans la mise en oeuvre de ce programme, de réfléchir à l'évolution et à l'élargissement possible du concept et à définir les pistes de solutions possibles pour que le retard soit résorbé dans le courant de l'année 2008.

Comme demandé dans la lettre de mission, un rapport d'étape a été remis le 7 février 2008 (cf Annexe II). Ce rapport s'appuyait notamment sur les conclusions de l'étude commandée par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) au cabinet "Ville et Habitat" et sur les travaux de la journée nationale sur les maisons-relais qui a réuni tous les acteurs le 8 janvier 2008. Il comportait 7 propositions qui sont reprises et détaillées ci-après. Ces propositions ont été débattues et évaluées avec les grands réseaux associatifs, les bailleurs sociaux, les administrations centrales. (cf Annexe III).

Il est rapidement apparu que les principaux obstacles à la création des maisons-relais, particulièrement dans les zones où existe une forte tension sur la demande de logement, était la rareté du foncier avec son corollaire, le renchérissement du prix des terrains, la réticence des élus et des riverains ainsi que la hausse du coût de la construction. Ces obstacles ne sont malheureusement pas spécifiques aux maisons-relais, ils concernent tout le secteur du logement social. La mission confiée à M. Etienne PINTE, député des Yvelines, répond en partie à cette préoccupation. Le 13^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) évoque, lui-aussi, les conséquences du coût élevé du logement et formule des propositions. Aussi le présent rapport n'abordera-t-il pas, sinon de façon incidente, cette question considérant que les propositions du rapport de M. PINTE et du HCLPD s'appliquent bien évidemment aux maisons-relais et que leur mise en oeuvre serait de nature à faciliter la réalisation du programme.

Les rencontres avec les acteurs associatifs et les opérateurs ont permis de constater un large consensus sur l'intérêt du produit "maisons-relais" ainsi qu'une grande attente sur les mesures que le gouvernement pourrait prendre pour aplanir les obstacles qui trop souvent freinent la réalisation. Les rencontres avec les opérateurs ont cependant fait apparaître la nécessité d'unifier les pratiques concernant les publics accueillis ainsi que les modalités de gestion car les maisons-relais n'ont pas vocation à se substituer à d'autres dispositifs existants de logement ou d'hébergement des défavorisés.

Par ailleurs, toutes les conséquences doivent être tirées du fait que la maison-relais est bien un logement – et non un hébergement – qui comporte cependant des spécificités. Le caractère novateur de ce type de logement, son originalité, génèrent des difficultés dans le montage des opérations qui expliquent en partie le retard pris dans la réalisation du programme.

Ce rapport s'attachera d'abord à formuler quelques recommandations concernant la prise en charge des personnes accueillies (I) ; seront ensuite abordés le montage des projets (II) puis leur financement (III).

1 - La maison-relais : une solution pour les publics les plus fragiles qui ne doit pas se substituer aux autres dispositifs existants.

1.1: Une solution adaptée aux publics les plus fragiles.

Les maisons-relais ont été créées, à partir de l'expérimentation lancée en 1997 sur les "pensions de famille" par la circulaire N° 2002-595 du 10 décembre 2002. Selon cette circulaire toujours en vigueur, la maison-relais est "destinée à l'accueil de personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire".

Cette circulaire précise bien que "la maison-relais ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée". La maison-relais se différencie ainsi de la résidence sociale dont elle constitue pourtant "une modalité particulière". A cet égard, il est regrettable que l'appellation "pension de famille" ait été abandonnée. La maison-relais évoque inmanquablement une solution temporaire, transitoire, alors que les personnes qui y sont logées le sont dans la durée. De même cette appellation ne rend pas compte d'une autre caractéristique de la maison-relais qui offre "un cadre semi collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social".

Tous les interlocuteurs rencontrés pour la rédaction du présent rapport ont cependant souligné l'intérêt de la maison-relais pour les publics les plus fragilisés, souvent en rupture totale avec la société et vivant à la rue. Cette solution est également adaptée aux personnes sortant de CHRS ou de Centre d'Hébergement d'Urgence ainsi qu'aux sortants d'hôpitaux psychiatriques.

Les particularités des résidents imposent des structures de petites tailles (inférieures à 25 logements), des espaces collectifs conséquents pour permettre une vie sociale soutenue et un accompagnement de proximité (différent de l'accompagnement social stricto sensu) mis en oeuvre par le "couple d'hôtes qui justifie la subvention de fonctionnement de 16 € par jour et par place.

1.2: Une solution qui ne doit pas se substituer ni aux résidences sociales ni aux CHRS.

Le "succès" des maisons-relais comporte cependant un risque: celui d'un glissement et d'une substitution de la maison-relais à la résidence sociale. La résidence sociale, régie par les articles R 353 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitat (CCH) et la circulaire n° 96-5733 du 17 décembre 1996, s'adresse, elle aussi, à un public certes fragilisé mais dont les perspectives d'insertion sont bonnes à court ou à moyen terme. La durée de séjour – prévue par le projet social – est généralement de 6 mois renouvelables jusqu'à 2 ans. Les caractéristiques des personnes accueillies permettent des structures aux capacités de logement plus importantes que les maisons-relais, les espaces communs peuvent y être proportionnellement moins développés (ainsi, la cuisine collective – préconisée pour la maison-relais ne s'impose-t-elle pas pour la résidence sociale). L'accompagnement peut se limiter à une gestion locative sociale financée par l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS).

Dans la pratique, la distinction maison-relais / résidence sociale est cependant moins établie. On constate que des publics très fragilisés se retrouvent en résidence sociale faute de maisons-relais. A contrario, certains projets de maison-relais semblent s'adresser à l'évidence à des personnes relevant traditionnellement de la résidence sociale (familles mono-parentales, jeunes en situation de rupture, jeunes couples). Ceci s'explique sans doute par l'attrait qu'exerce sur les porteurs de projet la perspective d'une dotation de fonctionnement significativement renforcée alors que, dans la pratique, l'AGLS ne progresse pas au rythme des ouvertures de résidences sociales, voire diminue.

Ce risque est entretenu par la confusion qui semble régner, au sein même des services de l'Etat, sur les publics qui peuvent être admis en maisons-relais; refus de projets destinés à des personnes isolées vieillissantes (voire âgées de plus de 40 ans!) ou a contrario – admission de familles avec enfants ou de jeunes adultes. Les auditions préalables à la rédaction de ce rapport ont en effet montré que tous les grands réseaux présents sur l'ensemble du territoire national avaient été – à un moment ou un autre – confrontés à de telles divergences d'appréciation de la part des services instructeurs.

De son côté, l'étude "Ville – Habitat" précitée révèle que, sur un échantillon de 88 maisons-relais, 19 avaient accueilli des familles avec enfants lesquels représentaient 6% des personnes logées. Si la maison-relais est bien destinée à un public pour qui le maintien dans un logement autonome – sans condition de durée – constitue le projet de vie, on est loin du compte !

Si dans certains cas, les personnes accueillies relèvent davantage de la résidence sociale que de la maison-relais parce qu'elles ont des perspectives de réinsertion à court ou moyen terme pour peu que leur problème de logement soit convenablement résolu sans que leur désocialisation soit telle qu'elle justifie l'accompagnement d'un couple d'hôtes, dans d'autres cas, les personnes reçues ont des perspectives de réinsertion sociale et professionnelle mais avec des problématiques nécessitant une prise en charge économique, sociale et professionnelle lourde qui relèverait davantage d'un CHRS. Pour ces derniers publics, les crédits de fonctionnement de 16€ par jour seront toujours insuffisants et le risque n'est pas nul d'assister ainsi à un glissement de la maison-relais vers ce qu'il faudrait appeler un CHRS "au rabais".

Toutefois, ces observations ne doivent pas masquer le consensus fort qui existe au sein des divers opérateurs sur la définition des personnes à accueillir en maison-relais, même si des exceptions, justifiées par les circonstances locales, doivent pouvoir être tolérées à condition précisément qu'elles restent des exceptions. Le public visé est bien celui défini par la circulaire de 2002. Les acteurs insistent également sur la diversité des origines et des profils des bénéficiaires, mixité qui est de nature à favoriser la re-socialisation.

Les acteurs considèrent majoritairement que la prise en charge individuelle des personnes accueillies, en fonction de leurs problématiques personnelles, doit impliquer des référents extérieurs et non être assurée par les hôtes de la maison-relais comme elle peut l'être dans un CHRS. Les hôtes doivent limiter leur intervention à ce que prévoit la circulaire de 2002 et assurer pour le surplus une mise en relation avec les structures spécialisées extérieures. Ce partenariat – reconnu comme indispensable – est le gage que les maisons-relais ne seront pas des lieux de relégation fonctionnant en vase clos hors des circuits sociaux et relationnels. De ce fait, si la présence des hôtes doit être soutenue sur 6 voire 7 jours par semaine, une présence nocturne ne semble pas indispensable compte tenu de la relative autonomie des résidents.

Mention doit être faite du cas particulier des sortants d'hôpitaux psychiatriques dont l'accueil est en général mal assuré dans les structures traditionnelles. Un certain nombre d'entre eux ne relèvent pas de l'hébergement en CHRS sans pour autant avoir l'autonomie nécessaire pour accéder à un logement ordinaire. L'expérience des maisons d'accueil – forme particulière de la maison-relais - qui leur sont exclusivement destinées doit être poursuivie. Mais elle doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation. En effet, il ne faudrait pas que ces structures soient le prétexte à des sorties prématurées des centres de soins au motif qu'une forme de prise en charge est assurée. On pourrait assister ainsi, sans le dire, à un transfert de charge déguisé du médical vers le social. La substitution des résidences accueil aux appartements thérapeutiques est un risque qui ne doit pas être négligé.

Au demeurant, les sortants d'hôpitaux psychiatriques doivent aussi pouvoir être accueillies – avec d'autres publics – dans des maisons-relais "ordinaires" à la condition de bénéficier d'un suivi médical spécialisé organisé en partenariat étroit avec les gestionnaires de la structure.

Proposition: Rédiger un "guide des bonnes pratiques" rappelant et détaillant les publics relevant de la maison-relais/ pension de famille en le distinguant bien de celui des résidences sociales et des CHRS. Ce "guide des bonnes pratiques" devrait aussi – à la lumière de l'expérience - rappeler ce qui peut et doit être demandé aux hôtes et ce qui relève d'une prise en charge extérieure. L'étude de "Ville-Habitat" et les conclusions de la journée d'études du 8 janvier constituent à cet égard une bonne base documentaire.

Proposition: Mettre le droit en accord avec le fait en reconnaissant le statut de "maison relais/pension de famille" à celles des résidences sociales qui répondent aux normes des maisons-relais tant en ce qui concerne le bâti que les personnes logées.

Proposition: Poursuivre en 2008 le programme expérimental des résidences accueil en identifiant le nombre de places qui leur sera réservé et procéder en 2009 à une évaluation du dispositif.

2 – La maison-relais: un logement social

Dire que la maison-relais est un logement relève du truisme. C'est pourtant nécessaire parce que ce "produit" relativement récent est encore méconnu, qu'il ne fait pas l'objet d'une programmation locale à la différence des logements sociaux "ordinaires" et que l'instruction des dossiers fait l'objet d'une procédure complexe génératrice de retards et de dysfonctionnements.

2-1: La maison-relais: un logement social méconnu.

La confusion existe parfois entre logement et hébergement. Bien qu'il n'y ait aucune ambiguïté juridique à cet égard, rappeler que la maison-relais est bien un logement social est nécessaire car – sauf exception - ce produit n'apparaît en tant que tel ni dans les PLH ni dans les conventions de délégation des aides à la pierre.

Réaffirmer le fait que les maisons-relais sont bien des logements autonomes est important non seulement pour les personnes logées, mais aussi au regard de la réglementation sur la sécurité. Dans de nombreux cas en effet, les services de secours souhaitent classer la maison-relais comme établissement recevant du public (ERP). Cette classification n'est pas justifiée par le public accueilli qui –s'il rencontre des difficultés sociales et financières – ne relève pas d'établissements d'hébergement spécialisés. En revanche la classification ERP entraîne la présence continue d'un représentant du gestionnaire que les caractéristiques des personnes logées n'exigent pas nécessairement mais qui rend illusoire toute recherche d'équilibre financier sur la base d'une dotation de 16 € par jour et par place.

Le fait que la maison-relais ne soit pas toujours clairement perçue pour ce qu'elle est, c'est à dire un logement, s'explique sans doute par la méconnaissance de ce produit relativement récent.

Les contacts pris pour la rédaction du présent rapport ont en effet confirmé que les maisons-relais / pensions de famille, malgré l'intérêt qu'elles suscitent, étaient encore mal connues des décideurs locaux et des bailleurs sociaux. Les élus, sont peu familiarisés avec ces structures, dont l'appellation rend mal compte de la réalité. Certains se demandent même parfois si une maison-relais sera prise en compte dans le calcul du quota de logements sociaux prévu par la Loi SRU. La plupart des organismes HLM, hésitent – souvent par méconnaissance – à proposer ce type de produit. Ceux qui mobilisent du PLA-I préfèrent en général livrer des logements classiques dont ils maîtrisent la gestion que des résidences sociales ou des maisons-relais dont ils pensent qu'elles ne sont pas leur cœur de métier.

Tant les représentants des bailleurs sociaux que ceux de l'Association des Maires de France se sont cependant montrés favorables à l'idée d'une action de communication destinée à leurs adhérents respectifs. Une telle campagne de communication permettrait d'explicitier qui sont les bénéficiaires des maisons-relais, comment en sont assurées la gestion et la prise en charge, comment ce produit est financé.

Proposition: Lancer une communication institutionnelle dans les publications professionnelles à destination des élus locaux d'une part, des bailleurs sociaux d'autre part sous forme de publi-reportages dans les revues spécialisées et sous forme de plaquette présentant des expériences réussies de maison-relais/pension de familles et en donnant le "mode d'emploi".

Proposition: Comme le propose le rapport Pinte, compter double au titre du quota de 20% de logements sociaux prévus par la Loi SRU les logements financés en PLAI et donc les maisons-relais.

2.2: La maison-relais: un logement social non programmé.

Au delà de cette méconnaissance, l'absence d'inscription des maisons-relais dans les dispositifs de programmation est une autre des causes du retard dans la réalisation du programme. Nul, hormis les associations, ne se sent en effet investi au plan local de la responsabilité du programme fixé par le PARSA. Ce programme de 12 000 places repose de ce fait exclusivement sur le volontarisme des associations et sur la réussite d'un appel à projet. La répartition des places au niveau régional réalisée par la DGAS sur proposition des DRASS ne se retrouve pas en tant que tel dans la programmation des PLA-I. Les maisons-relais sont implicitement incluses dans les dotations PLA-I régionales sans qu'un fléchage de ces crédits ne soit réalisé.

La circulaire de 2002 prévoyait expressément "l'inscription du programme maisons-relais dans le dispositif départemental d'accès au logement". La circulaire précise: "La maison-relais, du fait de la spécificité des publics accueillis, constitue l'une des réponses possibles aux besoins locaux recensés dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ces plans constituent, en effet, le lieu de convergence et d'initiative pour la mise en oeuvre du droit au logement et assurent l'articulation des divers dispositifs départementaux en la matière". Force nous est de constater que ces dispositions ont été très inégalement appliquées. La non prise en compte des maisons-relais dans les PDALPD semble en effet la règle, leur inscription dans les plans, l'exception.

En conséquence, les maisons-relais se réalisent d'abord là où il y a des associations (et des bailleurs sociaux) convaincus et lorsque des opportunités foncières apparaissent et pas nécessairement là où les besoins sont recensés. A titre d'exemple, on a vainement cherché à comprendre pourquoi il y avait 12 maisons-relais pour 286 places à Paris (2 145 000 habitants) mais seulement 3 pour 81 places en Seine-Saint-Denis (1 383 000 habitants) alors que la Haute-Vienne (354 000 habitants) en compte 4 pour 65 places. De même on ne s'explique pas pourquoi il n'y a que 5 maisons-relais pour 89 places dans le Nord (2 562 000 habitants) alors que le Pas-de-Calais (1 442 000 habitants) en compte 9 pour 115 places, tandis que les Bouches-du-Rhône (1 836 000 habitants) se contentent de 45 places dans 2 maisons-relais.¹

Certes, la logique de projet ne doit pas être abandonnée car c'est elle qui est garant de la mobilisation des acteurs et du partenariat local que tous les opérateurs s'accordent à considérer comme très important. Mais elle doit s'inscrire dans une programmation qui tienne mieux compte des besoins et de la situation locale du marché du logement.

Proposition: Décliner l'objectif des 12 000 places par région en tenant compte du nombre de places déjà ouvertes et du nombre de PLA-I programmés. Cette répartition régionale devrait ensuite être affinée au niveau du département et des agglomérations par le préfet de région.

Proposition: Mettre en cohérence la mobilisation des crédits de fonctionnement d'une part et des PLA-I d'autre part. Flécher une partie des PLA-I pour permettre la réalisation du programme local de maisons-relais.

Proposition: Fixer dans une annexe spécifique des conventions de délégation des aides à la pierre le nombre de places en maisons-relais et résidences sociales que le délégataire s'engage à financer sur la durée de la convention.

Proposition: Identifier dans les PLH la programmation des maisons-relais et résidences sociales et rappeler aux préfets et présidents de conseil généraux que les PDALPD doivent comporter une analyse des besoins en maisons-relais.

¹ Recensement des maisons-relais réalisé en 2007 par la DGAS

2.3: Une procédure d'instruction des dossiers de maisons-relais source de retards et de dysfonctionnements.

La validation des projets passe par une instruction au niveau régional alors que les aides à la pierre sont programmées au niveau départemental ou infra départemental par les préfets et les collectivités locales délégataires. Ces deux niveaux d'instructions répondent à des logiques différentes.

On a d'un côté une logique de financement du fonctionnement des maisons-relais sur le modèle des établissements sociaux et médico-sociaux. De façon non explicite on a reproduit le modèle des Comités Régionaux de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale (CROSMS) avec une "fenêtre" de dépôt des dossiers qui sont ensuite examinés, pour l'ensemble de la région, par le comité régional de validation.

De l'autre côté, on a une instruction des dossiers au niveau départemental pour ce qui concerne l'éligibilité aux aides à la pierre et la détermination de la subvention PLA-I octroyée. Le service instructeur de la DDE accorde le financement en fonction du quota de PLA-I dont il dispose sans qu'un fléchage préalable ne soit opéré au profit des maisons-relais.

Ce double système d'instruction est générateur de dysfonctionnements et de retards. Certaines DDE remettent en cause les décisions du comité régional, lequel ne se sent pas nécessairement lié par les financements accordés par les DDE. Un exemple: alors que le comité régional avait validé les projets, le service habitat de la DDE du Rhône en a refusé le financement au motif que les opportunités foncières d'Adoma devraient être exclusivement réservées à la réalisation du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. (Annexe IV). Au cours des auditions du présent rapport, d'autres cas analogues ont été rapportés au point que le processus d'instruction est – en lui même - rendu en partie responsable des délais observés dans la réalisation du programme de maisons-relais.

Si une opportunité foncière se présente – et on sait qu'elles sont rares – alors que le créneau de dépôt des dossiers est passé, il faut soit espérer un examen dérogatoire, soit attendre la prochaine "fenêtre" au risque que l'opportunité foncière ait reçu une autre destination. Dans le meilleur des cas, on mobilise les fonds propres des organismes pour un portage foncier dans l'attente de l'autorisation.

La procédure d'agrément régionale, justifiée lorsqu'il s'agit de s'assurer de la qualité des opérations financées par l'Etat dans un contexte financier très contraint, devient pénalisante lorsqu'il s'agit d'accélérer la réalisation d'un programme. Au demeurant alors que la circulaire de 2002 prévoyait "deux cents maisons-relais d'une capacité moyenne de 25 places soit un total de 5000 places", le bilan de la mise en oeuvre du PARSA fait état de 4322 places mises en service au 15 novembre 2007.

Proposition: Substituer à la procédure d'instruction régionale une procédure d'instruction conjointe DDASS-DDE sous l'autorité des préfets de département.

Proposition : Accorder simultanément la dotation de fonctionnement et la subvention d'investissement et associer les collectivités locales qui souvent cofinancent les projets

3. La maison-relais: un logement social spécifique.

Comme les résidences sociales, les maisons-relais sont des logements sociaux dont les caractéristiques sont de nature à faciliter l'insertion des personnes accueillies. Ces particularités, qui nécessitent un montage spécifique, sont cependant mal prises en compte par les financements classiques du logement social.

3.1: Le projet social: élément clef de la maison-relais

L'annexe technique de la circulaire de 2002 précise les caractéristiques techniques de la maison-relais. "Il doit s'agir de petites structures comportant au moins dix logements et pas plus de vingt-cinq, composées essentiellement de type 1 équipés pour permettre aux pensionnaires d'avoir un minimum d'autonomie." Ces structures, idéalement situées en centre ville à proximité des commerces, comportent des espaces collectifs. leur articulation avec les espaces privatifs doivent "permettre d'assurer la convivialité de la pension de famille gage de stabilité pour les pensionnaires" et "favoriser le lien social".

L'adéquation du produit - le logement privatif et les espaces collectifs - aux besoins - la situation des personnes accueillies - résulte du projet social. La circulaire précise que celui-ci "doit se situer très en amont de la définition du projet de création" et "viser à l'intégration de la structure dans l'environnement social et faciliter l'articulation avec les acteurs locaux".

Le projet social doit donc s'articuler avec le programme de la construction. Il implique une étroite collaboration entre les porteurs du projet et le bailleur social qui le réalisera. C'est une étape complexe qui fait appel à des compétences variées à la fois sociales et techniques. Cette phase indispensable d'«ingénierie», qui en définitive garantit que le I (insertion) du PLA-I sera bien pris en compte, ne se retrouve pas dans le logement social "ordinaire". Elle a un coût, qui renchérit de façon non négligeable les projets mais qui n'entre pas dans l'assiette de la subvention PLA-I. Adoma, sur la base de sa double expérience de gestionnaire et de bailleur social estime à environ 3 à 4% le surcoût spécifique du montage des maisons-relais et des résidences sociales par rapport à un programme de logement social standard.

Cette complexité explique aussi que même les bailleurs sociaux qui produisent des logements en PLA-I hésitent à proposer des maisons-relais ou des résidences sociales s'ils ne sont pas sollicités par des associations et même si leurs statuts leur donnent désormais compétence pour en assurer directement la gestion.

Ainsi, les PLAI ne sont-ils pas suffisamment orientés vers la production de logements spécifiques. De ce fait dans un programme de logement social, le PLAI permet seulement d'héberger les plus modeste sans que le "I" de l'insertion ne soit présent. Un logement PLAI dans un programme de logement sociaux répond aux besoins des plus démunis, pas à celui des plus exclus.

3.2 : La maison-relais: un système de gestion original

Dans le logement social "ordinaire", le propriétaire signe un bail avec le locataire et les clauses de répartition des charges sont parfaitement normées par la réglementation et la jurisprudence.

Dans les maisons-relais (comme d'ailleurs dans les autres foyers logements), le propriétaire n'est que rarement le gestionnaire. Le propriétaire loue l'ensemble immobilier à une association qui assure la gestion. C'est cette association qui conclut un contrat de location avec le bénéficiaire du logement qui est assez souvent loué meublé. Le gestionnaire assure généralement l'entretien courant qui incombe normalement au locataire sous le régime d'un bail classique.

Les relations propriétaires-gestionnaires ne sont cependant pas définies avec la même précision que les relations bailleurs-locataires. La question du gros-entretien notamment est souvent réglée au cas par cas. Souvent des charges de maintenance sont laissées aux associations qui n'ont pas toutes la structure et la compétence nécessaire pour les assumer. Les gestionnaires se retrouvent parfois en difficulté financière. Le cas est avéré pour les structures semi-collectives que sont les foyers de travailleurs immigrés, les foyers de jeunes travailleurs ou les résidences étudiantes.

Conscients de ce problème, l'UNAFO (association de gestionnaires de foyers et de résidences sociales) et l'AORIF (association régionale Ile de France des organismes HLM) ont rédigé des recommandations sur l'imputation des provisions pour grosses réparations. Ce travail pourrait être repris au plan national et complété pour en faire un protocole type réglant les relations contractuelles entre propriétaires et gestionnaires.

Proposition: Elaborer un contrat type régissant les relations entre propriétaires et gestionnaires.
--

3.3: Des espaces collectifs pour favoriser la re-socialisation des résidents.

Les textes comme la pratique imposent des espaces collectifs conséquents dans toute maison-relais. Souvent une cuisine collective permet d'assurer certains repas en commun. Fort de ce principe, ont été labellisées des maisons-relais qui offrent certes des espaces collectifs appropriés mais dont les logements ne sont pas autonomes. Tous les repas sont pris en commun et la vie collective l'emporte sur l'autonomie et le libre arbitre du bénéficiaire contraint à une vie collective dont il n'a pas nécessairement l'envie ni le besoin. Il convient de s'en tenir aux dispositions de la circulaire qui prévoit de vrais logements et non un ersatz de foyer de jeunes travailleurs ou de CHRS.

A contrario, dans quelques cas – rares il est vrai – des maisons-relais ont été conçues sous la forme de "foyers-soleil". Les logements se situent dans le diffus et un local commun sert aux activités collectives et à l'accueil. Cette formule présente un intérêt évident. Il est plus facile de trouver dans le patrimoine existant quelques logements vacants immédiatement disponibles que de construire ou réhabiliter toute une résidence. A condition que les logements soient relativement regroupés (et non dispersés sur toute une ville ou un quartier) que la taille de la structure (une dizaine de logement plutôt qu'une vingtaine) permette un contact effectif et régulier entre les hôtes et chacun des bénéficiaires, cette formule pourrait être encouragée car elle est de nature à accélérer la réalisation des 9 000 places.

De même ont été autorisées des maisons-relais situés dans des FTM dont les caractéristiques techniques (logements autonomes) étaient compatibles avec les prescriptions de la circulaire. Cette solution d'attente permet de répondre immédiatement aux besoins pendant la période de construction d'une maison-relais neuve.

Proposition: Accroître l'offre en autorisant l'utilisation de logements dans le diffus ou dans des structures semi-collectives existantes.

3.4: Des spécificités insuffisamment prises en compte dans le financement de l'investissement.

On l'a vu, la maison-relais comporte des espaces collectifs importants au regard de la superficie des logements. Un calcul simple – confirmé par quelques études de cas – montre que pour 20 logements de 20m² soit 400 m² de surface utile (SU) on a fréquemment 150 m² de locaux collectifs (hors circulations) soit un ratio de l'ordre de 25%.

Les différents paramètres qui, dans le calcul de la subvention PLA-I, tiennent compte des surfaces collectives et de la taille de l'opération prennent mal en compte les caractéristiques des maisons-relais. Ainsi, une opération de 10 logements T2 classiques de 38 m² avec 20 m² de surfaces collectives bénéficie d'un coefficient de structure² (CS) de 1,54 alors que pour une maison-relais de 20 logements de 20m² avec 150 m² de surfaces collectives le CS n'est que de 2,31. La surface collective est multipliée par 7,5 et le CS par 1,5. Il en va de même du paramètre qui est censé compenser la faible taille de l'opération. Il est nul à partir de 100 logements, de 0,0297 pour 1 logement, de 0,027 pour 10 et de 0,024 pour 20 logements. Il est donc très faiblement discriminant.

Quoiqu'il en soit de ces calculs théoriques, le fait est que les porteurs de projets peinent à équilibrer des opérations dont le but est d'offrir des logements autonomes avec un loyer d'équilibre accessible aux plus démunis. Ils n'y parviennent généralement qu'en mobilisant les collectivités locales. Cette course aux subventions a deux conséquences néfastes. D'une part, ce ne sont pas forcément les collectivités qui ont le plus de besoins qui financent le mieux les maisons-relais. D'autre part, la recherche de subventions ralentit le montage et peut même faire perdre des opportunités foncières.

Pour remédier à cet obstacle majeur, deux solutions peuvent être proposées : soit jouer sur les paramètres de calcul du PLA-I ce qui peut s'avérer complexe sans que le résultat soit nécessairement satisfaisant, soit décider que les maisons-relais bénéficieront systématiquement –toutes choses étant égales par ailleurs – du taux de subvention majoré qui est aujourd'hui de 35%. Ce taux pourrait même être porté à 50% en l'absence de participation des collectivités locales. C'est en effet le taux de subvention auquel il faut parvenir si l'on veut équilibrer l'exploitation d'une maison-relais.

Une telle mesure permettrait de répondre à une autre difficulté à laquelle sont confrontées les associations.

En effet, les maisons-relais s'adressant à des publics en errance comportent le plus souvent des logements meublés. Or le financement des meubles n'est pas prévu. Certains ont recours à des dons, d'autres incluent dans les prestations facturées aux locataires l'amortissement du mobilier.

Une autre cause du renchérissement du coût des maisons-relais tient aux nouvelles règles concernant l'accessibilité. Ces règles ne sont pas contestables en tant que telles et le surcoût induit ne joue qu'à la marge pour les constructions neuves. En revanche, elles deviennent pénalisantes dans les opérations montées en acquisition-amélioration d'immeubles anciens situés en centre-ville. Souvent leur localisation et leur taille est idéale pour une maison-relais. Mais les contraintes architecturales sont telles qu'il n'est pas possible, sauf au pris d'investissements lourds et de pertes de capacités conséquentes qui pénalisent l'équilibre financier, de rendre tous les logements accessibles.

Les dérogations, théoriquement possibles, sont rarement accordées et de nombreux projets, de ce fait, ne voient pas le jour.

Proposition: Fixer à 35% le taux de subvention PLA-I applicable au maisons-relais; ce taux pourrait être porté à 50% en l'absence d'aide des collectivités locales.

Proposition: Accorder systématiquement la dérogation prévue en matière d'accessibilité pour les maisons-relais prévues en acquisition amélioration d'immeuble ancien lorsque la nature du bâti ne permet pas de respecter ces règles sans surcoût important.

² CS=0.77*(1+NL*38)/SU où NL = nombre de logements et SU surface utile totale

En conclusion, ce rapport s'est efforcé d'analyser les obstacles qui ralentissent la réalisation d'un programme pourtant plébiscité par tous les acteurs de l'insertion car les réalisations existantes ont fait la preuve de leur efficacité et de leur adaptation aux besoins des plus démunis et des plus exclus.

En affichant 12 000 places en maisons-relais / pension de famille, le PARSA a suscité des espoirs dont témoigne le message reçu des "Enfants de Don Quichotte" pour confirmer l'entretien que j'ai eu avec eux (Annexe V). Cet espoir risque pourtant d'être déçu tant il est clair que l'obstacle premier à la réalisation du programme n'est pas spécifique aux maisons-relais. Il concerne l'ensemble du logement social et de l'hébergement d'urgence. La rareté du foncier, les coûts de construction et l'hostilité des riverains ne sont hélas pas spécifiques aux maisons-relais et ce rapport n'a pas la prétention d'y remédier.

Plus modestement, il nous paraît possible de prendre rapidement les quelques mesures qui répondraient aux problématiques spécifiques des maisons-relais / pension de famille. En résumé il s'agit:

- de préciser à nouveau quels sont les bénéficiaires des maisons-relais en éditant un "guide des bonnes pratiques" et en organisant une communication destinée aux élus et aux bailleurs sociaux.
- d'inscrire les maisons-relais dans la programmation du logement social et de décliner territorialement le programme des 9 000 places en mettant en cohérence les financements du fonctionnement (les 16€ par place) et de l'investissement (les PLA-I) tout en simplifiant les procédures d'instruction de dossiers.
- d'améliorer le financement de l'investissement en mobilisant prioritairement les PLA-I au profit des maisons-relais et en portant le taux de subvention à minima à 35% du coût de la construction

Quinze propositions pour les maisons-relais

Des maisons-relais pour quel public?

Proposition 1 : Rédiger un "guide des bonnes pratiques" rappelant et détaillant les publics relevant de la maison-relais/ pension de famille en le distinguant bien de celui des résidences sociales et des CHRS.

Proposition 2 : Mettre le droit en accord avec le fait en reconnaissant le statut de "maison relais/pension de famille" à celles des résidences sociales qui répondent aux normes des maisons-relais tant en ce qui concerne le bâti que les personnes logées.

Proposition 3 : Poursuivre en 2008 le programme expérimental des résidences accueil en identifiant le nombre de places qui leur sera réservé et procéder en 2009 à une évaluation du dispositif.

Proposition 4 : Lancer une communication institutionnelle dans les publications professionnelles à destination des élus locaux d'une part, des bailleurs sociaux d'autre part.

Proposition 5 : Comme le propose le rapport Pinte, compter double au titre du quota de 20% de logements sociaux prévus par la Loi SRU les logements financés en PLAI et donc les maisons-relais.

Inscrire les maisons-relais dans la programmation du logement social.

Proposition 6 : Décliner l'objectif des 12 000 places au niveau local en tenant compte du nombre de places déjà ouvertes et du nombre de PLA-I programmés.

Proposition 7 : Mettre en cohérence la mobilisation des crédits de fonctionnement d'une part et des PLA-I d'autre part. Flécher une partie des PLA-I pour permettre la réalisation du programme local de maisons-relais.

Proposition 8 : Fixer dans une annexe spécifique des conventions de délégation des aides à la pierre le nombre de places en maisons-relais et résidences sociales que le délégataire s'engage à financer sur la durée de la convention.

Proposition 9 : Identifier dans les PLH la programmation des maisons-relais et résidences sociales et rappeler aux préfets et présidents de conseil généraux que les PDALPD doivent comporter une analyse des besoins en maisons-relais.

Proposition 10 : Substituer à la procédure d'instruction régionale une procédure d'instruction conjointe DDASS-DDE sous l'autorité des préfets de département.

Améliorer le financement

Proposition 11 : Elaborer un contrat type régissant les relations entre propriétaires et gestionnaires.

Proposition 12 : Accorder simultanément la dotation de fonctionnement et la subvention d'investissement et d'associer les collectivités locales qui souvent cofinancent les projets.

Proposition 13 : Accroître l'offre en autorisant l'utilisation de logements dans le diffus ou dans des structures semi-collectives existantes.

Proposition 14 : Fixer à 35% le taux de subvention PLA-I applicable aux maisons-relais; ce taux pourrait être porté à 50% en l'absence d'aide des collectivités locales.

Proposition 15 : Accorder systématiquement la dérogation prévue en matière d'accessibilité pour les maisons-relais prévues en acquisition amélioration d'immeuble ancien lorsque la nature du bâti ne permet pas de respecter ces règles sans surcoût important.