

cadr'@ge

Études, recherches et statistiques de la Cnav

À la (re)découverte des logements-foyers

/ Sabrina Aouici et Rémi Gallou, Cnav /

Entre le logement ordinaire et la maison de retraite, souvent médicalisée, se situe l'habitat intermédiaire. Ses composantes sont multiples, mais les logements-foyers en constituent une part importante. Avec près de 110 000 places en France (Drees, 2013) ils conjuguent appartements privatifs et espaces collectifs avec des équipements ou des services communs dont l'usage est facultatif. Gérés par le secteur public dans 70 % des cas ou privé associatif pour 27 %, les logements-foyers ont pu maintenir leur vocation sociale depuis leur création par la loi-cadre sur l'urbanisme du 7 août 1957.

Conformément à sa politique de développement des lieux de vie collectifs destinés aux retraités autonomes (Gir¹ 5 et 6), la Cnav accorde des financements pour la création, la modernisation ou l'équipement de structures d'accueil intermédiaires entre l'habitat individuel et l'hébergement collectif². Soucieuse de mieux connaître les modes de vie et de vieillissement des résidents en logement-foyer, la Cnav a réalisé une enquête sur les établissements d'Île-de-France avec un objectif double : mieux comprendre les évolutions de ces lieux de vie et définir une offre de services orientée vers la prévention³ et la promotion du bien vieillir (encadré 1).

Les logements-foyers : un habitat spécifique au sein des Ehpa

Un parc de logements vieillissant

Au 31 décembre 2011, les logements-foyers représentaient un peu moins du quart des établissements d'hé-

bergement pour personnes âgées (Ehpa⁴). L'essentiel des places d'accueil pour personnes âgées se situait au sein des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) (tableau 1).

Tableau 1. Nombre de structures Ehpa et de places installées au 31 décembre 2011

Ehpa		Nombre de structures	Places installées
Ehpad :	privés à but lucratif	1 681	118 240
	privés à but non lucratif	2 271	162 160
	publics	3 800	312 570
	Total	7 752 (74 %)	592 970 (82 %)
Logements-foyers :	privés à but lucratif	83	3 660
	privés à but non lucratif	612	29 780
	publics	1 538	75 480
	Total	2 233 (21 %)	108 920 (15 %)
Maisons de retraite :	privées à but lucratif	104	2 700
	privées à but non lucratif	180	5 240
	publics	50	15 540
	Total	334 (3 %)	9 480 (1 %)
Unités de soins de longue durée (USLD)		97 (1 %)	7 940 (1 %)
Autres non Ehpad		65 (< 1%)	1 190 (< 1%)
Ensemble		10 481 (100%)	720 500 (100%)

Source : Drees, enquête Ehpa 2011.

¹ Le groupe iso-ressources (Gir) permet de mesurer le degré de dépendance d'un individu selon une échelle à six niveaux : le Gir 1 correspond au degré de dépendance le plus élevé (personnes ayant perdu leur autonomie mentale, corporelle, locomotive et sociale et nécessitant la présence continue d'intervenants) ; le Gir 6 regroupe les personnes âgées autonomes pour les gestes essentiels de la vie courante.

² Circulaire Cnav n° 2012-47, 6 juin 2012

³ Plus d'informations sur le site de l'action sociale nationale de la Cnav : <https://www.lassurance-retraite.fr/cs/Satellite/PUBPrincipale/Retraites/Action-Sociale/Logement-Intermediaire/Notre-Soutien-Logements-Intermediaires?packedargs=null>

⁴ Les résidences services non soumises à la réglementation des hébergements collectifs ne sont pas comptabilisées parmi les Ehpa.

Les logements-foyers bénéficient d'une bonne implantation au sein du territoire national, la majorité d'entre eux étant gérés par les communes. Cependant, ce maillage local s'est affaibli avec la disparition de près d'un tiers de l'offre disponible en une décennie (tableau 2). Cette baisse singulière est liée à la réforme de la tarification et de la réglementation de 2003 qui a conduit certains logements-foyers accueillant un public très âgé et de moins en moins autonome à se transformer en Ehpad pour assurer une prise en charge des soins des résidents (Grunspan, 2003 ; Prévot, 2009).

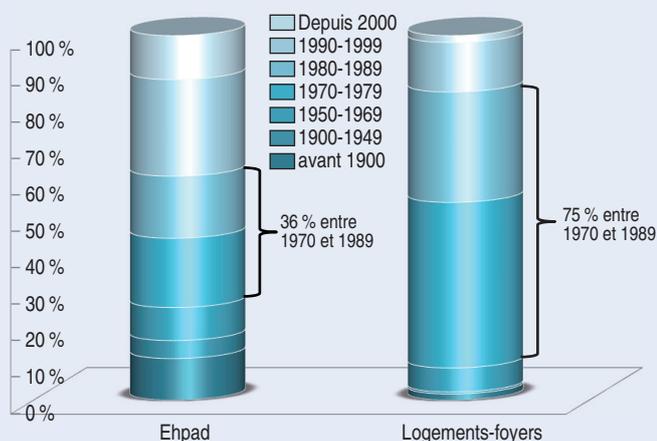
Tableau 2. Évolution des places installées en Ehpad (2003-2011)

Établissements pour personnes âgées	2003	2007	2011	Variation 2007/2003	Variation 2011/2007
Logements-foyers <i>Part dans l'ensemble des Ehpa</i>	154 850 23 %	142 910 21 %	108 920 15 %	-8 %	-24 %
Ehpad <i>Part dans l'ensemble des Ehpa</i>	483 530 72 %	514 640 75 %	592 970 82 %	+6 %	+15 %
Ensemble des Ehpa*	674 780	684 160	720 500	+1 %	+5 %

* Les USLD, les structures expérimentales et autres comptabilisent moins de 5 % et ne figurent pas ici.
Note de lecture : en 2003, les logements-foyers représentaient 23 % des places installées en Ehpa.
Source : Drees, enquête Ehpa 2003, 2007, 2011.

Le recul des logements-foyers est également une conséquence d'arbitrages politiques qui ont conduit à l'arrêt de leur construction dès les années 1990, au profit notamment des Ehpad (graphique 1). Trois-quarts des logements-foyers recensés en 2007 ont été érigés entre 1970 et 1989 ; seuls 16 % ont été bâtis après 1990 dont 2 % depuis 2000. Les efforts se sont concentrés sur l'édification de maisons médicalisées : 40 % des Ehpad existant en 2007 avaient moins de 20 ans.

Graphique 1. Année de construction des Ehpad et des logements-foyers en France



Source : Drees, enquête Ehpa 2007, exploitation Cnav 2013.

Encadré 1. Étude « Services et besoins des logements-foyers en Île-de-France » (enquête Cnav)

La Cnav a réalisé en 2012 une étude des services et des besoins auprès de responsables de logements-foyers d'Île-de-France. Un questionnaire a été adressé à 200 établissements pour recueillir des informations sur leurs caractéristiques, les travaux réalisés ou programmés, les services proposés, les attentes des responsables et leur vision de l'avenir. Cent vingt questionnaires ont été exploités puis complétés par une cinquantaine d'entretiens auprès de responsables, d'intervenants du secteur social ou médico-social et de résidents. Ce numéro de Cadr'@ge présente les principaux résultats de l'enquête par questionnaires et met en regard les services proposés par les logements-foyers et les besoins exprimés par les résidents.

Une demande pérenne malgré une image obsolète

Dès la fin des années 1990, les gestionnaires, les comités de résidents et des élus s'alarment du déclin amorcé des logements-foyers et posent la question de leur devenir. En 2003, les comités départementaux des retraités et personnes âgées (Coderpa) relaient cette préoccupation en rappelant la spécificité de ces établissements qui mêlent vie collective, autonomie et liberté. Tout en reconnaissant l'inconfort et l'inadaptation aux normes en vigueur d'une fraction du parc des logements-foyers, ils redoutent que ces structures ne deviennent à terme « des maisons de retraite comme les autres » (Martin et Chaigne, 2003).

Les professionnels traitant à l'échelle locale des questions de l'habitat, des schémas gérontologiques ou de la santé, ne connaissent eux-mêmes pas toujours très bien la réalité du terrain. Il y a un décalage important entre l'image désuète des logements-foyers et la place que ce mode d'habitat, mal connu de la population, occupe réellement. Malgré ce déficit d'image, la demande à l'entrée reste forte et les résidents interrogés plébiscitent ces logements-foyers (constat partagé par les responsables d'établissement*). Les professionnels au contact des personnes âgées en difficulté (travailleurs sociaux, médecins...) n'hésitent pas à les orienter vers ces structures. Leur vocation sociale est d'autant plus affirmée que la période s'avère difficile économiquement et que l'accès au logement « classique » leur est restreint.

« On avait cette idée que les logements-foyers n'étaient pas remplis. On se demandait quel serait leur devenir. [...] On a constaté avec surprise qu'ils étaient presque tous très bien remplis et qu'il y avait une demande. [...] Certains gestionnaires ou propriétaires avaient l'idée de ne pas maintenir leur logement-foyer.

Plusieurs ont été fermés depuis d'ailleurs, parce qu'ils avaient été construits dans les années soixante ; il y avait des problèmes de sécurité, les normes étant devenues de plus en plus strictes. Cela remettait en cause un certain nombre de logements-foyers car cela aurait demandé beaucoup de travaux » (un responsable du service « Personnes âgées et personnes handicapées » au conseil général d'un département francilien, 2013).

Depuis la réforme de la tarification de 2003, les logements-foyers sont entrés dans une phase de transition. Si certains établissements ont fermé ou se sont transformés en Ehpad, d'autres, par la volonté ou les choix stratégiques de leurs gestionnaires (élus locaux, responsables associatifs, sociétés immobilières ou organismes HLM), ont lancé un programme de rénovation à plus ou moins long terme. L'analyse des questionnaires détaille la perception des responsables sur la population résidente, l'offre de services proposée au sein de leur établissement ainsi que les évolutions en cours et à venir.

Une nécessaire amélioration du bâti et des services proposés

Deux générations de résidents aux attentes variées

La bonne santé des candidats et leur autonomie constituant un critère d'entrée, les résidents des logements-foyers sont donc plus jeunes que dans l'ensemble des Ehpa (tableau 3). En Île-de-France, le phénomène est encore plus marqué : la population est plus jeune et plus souvent autonome (74 ans en moyenne contre 76 ans ; 17 % en Gir 1 à 4 contre 24 % en France). On peut y voir un effet d'un marché du logement particulièrement tendu, conférant aux logements-foyers une attractivité plus grande à des âges relativement jeunes.

Tableau 3. Âges moyens et GIR des résidents des Ehpa

Caractéristiques des résidents des Ehpa	Tout Ehpa en France	Logements-foyers en France	Logements-foyers en Île-de-France
Âge moyen à l'enquête	84,1 ans	82 ans	80,4 ans
Âge moyen à l'entrée	80,3 ans	76,4 ans	74,2 ans
Proportion de résidents en Gir 1 à 4	76 %	24 %	17 %

Source : Drees, enquête Ehpa 2007, exploitation Cnav 2013.

Les responsables évoquent des difficultés liées à la coexistence de deux générations de résidents, aux besoins et aux attentes différents. La gageure consiste à faciliter la cohabitation des nouveaux arrivés, plus jeunes, indépendants et motorisés, avec les plus âgés installés de longue date. Les responsables accentuent leur vigilance et leurs efforts sur ces derniers, plus enclins au repli dans leurs logements, se faisant de plus en plus discrets avec le temps et « osant moins » sortir, parler, marcher...

Le vieillissement sur place de la population nécessite de transformer les bâtiments devenus anciens et inadaptés

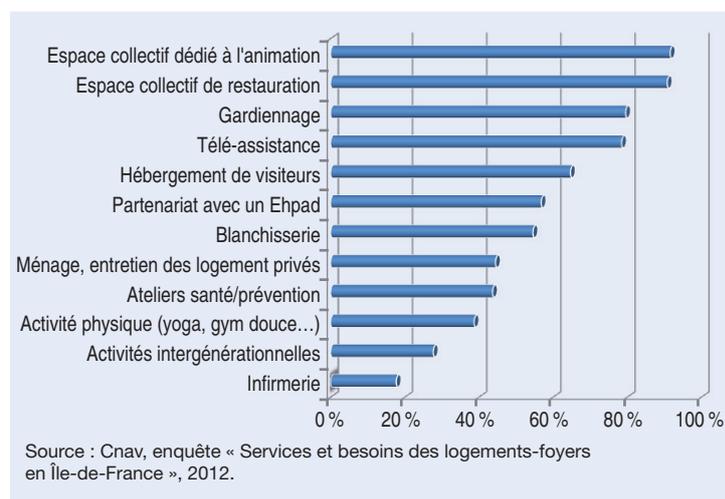
(remplacement des baignoires par des douches, amélioration de l'accessibilité pour faciliter la mobilité, pose de garde-corps et de rampes...). Il conduit également les établissements à adapter leurs services.

Une offre diversifiée mais encore incomplète

Les responsables ont été interrogés sur les services qu'ils proposent. Dans la grande majorité des cas, les résidents disposent d'un espace collectif dédié à la restauration ou à l'animation (90 %), d'un service de gardiennage et d'une téléassistance (80 %). Dans une moindre mesure, ils peuvent bénéficier de services de blanchisserie ou de ménage et, plus rarement, d'une infirmerie (graphique 2). Notons enfin que deux établissements sur trois offrent des services d'hébergement pour les proches. Ces « chambres d'hôtes » sont très appréciées des résidents et de leur entourage.

En parallèle à ces prestations relativement classiques au sein de structures d'hébergement collectif, les établissements ont développé leur offre de services afin de retarder l'apparition de handicaps et de (mieux) répondre aux besoins exprimés. L'enquête montre l'attention particulière accordée à la parole des retraités. Leurs attentes, relayées par les comités de résidents, font l'objet d'une concertation permettant l'aménagement des services.

Graphique 2. L'offre de services des logements-foyers en Île-de-France



Plus de 90 % des structures proposent ainsi des animations et des activités collectives visant à développer la vie sociale. Les responsables mentionnent des activités nouvelles ciblant l'accompagnement du vieillissement et favorisant le bien vieillir : partenariat avec un Ehpad, ateliers santé ou prévention (mémoire, chute), activités physiques, animations intergénérationnelles. Cette évolution des services s'accompagne de l'intervention de nouveaux professionnels : animateurs, assistantes sociales, psychologues, aides médico-psychologiques, aides médicales et paramédicales.

Malgré la variété de services et le développement de nouvelles compétences, des besoins non satisfaits persistent. Les responsables déplorent le manque de moyens humains : un agent de maintenance, une dame de compagnie le week-end, une assistance administrative pour les résidents sont régulièrement évoqués. La mise en place d'un service de transport collectif afin d'améliorer la mobilité des résidents dans la ville est également vivement souhaitée.

L'enquête révèle une certaine confusion autour des fonctions de gardiennage. Outre les tâches qui lui sont traditionnellement dévolues (entretien des locaux, courrier), le gardien est contraint d'assurer des fonctions plus complexes et pour lesquelles il n'a pas été formé : distribution de médicaments, garde malade, appel des secours, participation à la vie collective, aux animations et aux sorties. Le manque de personnel l'amène ainsi à sortir de son champ de compétences habituel.

Conclusion

Les responsables enquêtés jugent nécessaire l'adaptation et la rénovation des logements-foyers, ainsi que le développement de nouveaux services pour mieux accompagner le vieillissement des résidents les plus âgés. Dans leur grande majorité, ils estiment que ces structures ont toute leur place au sein du parc de logements dédiés aux personnes âgées. Cette composante de l'habitat intermédiaire assure l'hébergement d'une part importante de retraités à moyennes et faibles ressources qui ne pourraient pas se maintenir dans un logement « classique ».

Parallèlement au maintien des établissements existants, les professionnels du secteur social et médico-social qui travaillent dans des associations, des Clic (centres locaux d'information et de coordination pour personnes âgées), des collectivités locales (villes, centres communaux d'action sociale, conseils généraux) appellent au développement d'autres types d'habitat, plus innovants avec l'idée, notamment, de bâtir des unités plus petites, dispersées au sein des quartiers et mieux intégrées à la ville. Certaines résidences-services semblent aujourd'hui se placer sur le créneau de l'habitat collectif pour personnes âgées autonomes. Elles proposent une panoplie de services à des prix accessibles pour les retraités modestes, mais le secteur est encore mal connu. On ignore précisément leur nombre et les caractéristiques de ces établissements qui sont laissés à l'initiative du secteur privé.

La diminution de la capacité d'accueil des logements-foyers pose la question de la rareté d'une offre alternative entre le domicile et la maison de retraite. Faut-il y voir le désintérêt des politiques publiques jusqu'à présent pour un type d'habitat difficile à circonscrire ? La place et l'avenir des logements-foyers sont justement examinés dans le rapport Broussy qui propose des pistes d'adaptation de la société au vieillissement de la population.

Références

Broussy L., 2013, « L'adaptation de la société au vieillissement de sa population », Rapport à Michèle Delaunay, ministre déléguée aux Personnes âgées et à l'Autonomie.

Citères, 2013, Colloque « Vieillir chez soi - vivre entre soi ? Les habitats intermédiaires en question », Tours : <http://citeres.univ-tours.fr/spip.php?article1538>

Drees, 2013, « Enquête auprès des établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2011 », *Premières données*, juillet.

Grunspan J-P., 2003, « Les logements-foyers pour les personnes âgées », Rapport pour le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

Martin M.L., Chaigne C., 2003, « Les logements-foyers, quel avenir ? », *IGR*, n° 91, décembre.

Prévoit J., 2009, « L'offre en établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2007 », *Études et résultats*, n° 689, Drees, mai.

*Pour une analyse plus détaillée du discours des responsables sur les motifs d'entrée et le bien vieillir en logement-foyer, voir http://citeres.univ-tours.fr/IMG/pdf/presentation_gallou-ouici_atelier_2.pdf

Brèves / Statistiques

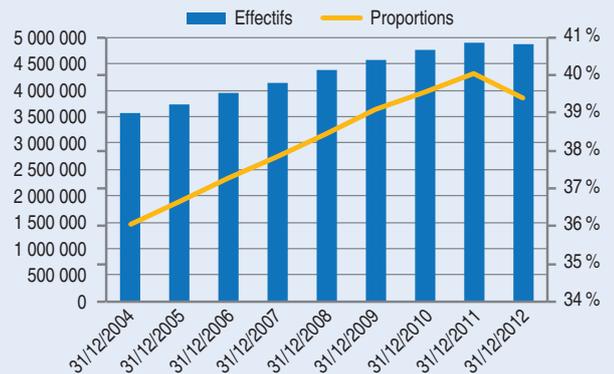
Nouveau minimum contributif tous régimes

Le minimum contributif a 30 ans. Instauré en 1983¹, il assure un complément de pension pour les retraités bénéficiant d'une pension vieillesse au taux plein de faible montant. Ce minimum est proratisé en fonction de la durée d'assurance validée par le retraité dans le régime. En 2004, en application de la réforme des retraites de 2003, le minimum contributif a été majoré au titre des seules périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré, renforçant ainsi son caractère contributif.

Près de 40 % des retraités du régime général perçoivent le minimum contributif représentant une dépense annuelle de 5,8 milliards d'euros en 2012.

Jusqu'au 31 décembre 2011, les retraités ouvrant droit au minimum contributif majoré percevaient ce complément de pension quel que soit le niveau des pensions personnelles servies par les autres régimes de base² et complémentaires. Un retraité qui percevait une pension substantielle d'un autre régime pouvait bénéficier du minimum contributif au régime général. La loi de financement de la sécurité sociale de 2009 a modifié le dispositif, reprenant une piste d'évolution évoquée par le Conseil d'orientation des retraites (COR).

Évolution du nombre de bénéficiaires du minimum contributif



Le décret d'application n° 2011-270 du 14 mars 2011 introduit un nouveau dispositif relatif au minimum contributif tous régimes pour les assurés prenant leur retraite à compter du 1^{er} janvier 2012.

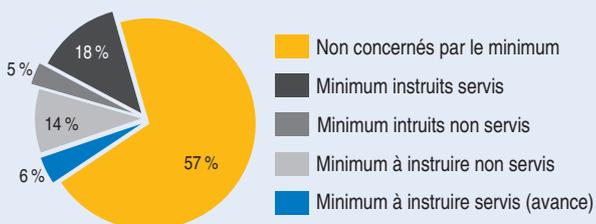
L'ouverture du droit au minimum contributif fait ainsi l'objet de deux nouvelles conditions :

- **condition de subsidiarité** : l'assuré doit avoir fait valoir l'ensemble de ses droits à retraites personnelles de base et complémentaires dans l'ensemble des régimes. L'ouverture du droit au minimum contributif n'interviendra qu'à la date où cette condition de subsidiarité est remplie.
- **condition de ressources** : le total des pensions personnelles de base et complémentaires ne doit pas dépasser un certain plafond revalorisable par rapport à la valeur du Smic. Le montant mensuel de ce plafond est fixé à 1 028 euros au 1^{er} janvier 2013. En cas de dépassement, le montant du minimum contributif majoré servi par chaque régime est alors réduit partiellement ou dans sa totalité.

Pour les assurés dont le montant du minimum contributif est supérieur à un seuil (103 euros mensuel au 1^{er} avril 2013) et déclarant remplir la condition de subsidiarité, le dispositif prévoit le paiement du minimum contributif à titre d'avance. Le calcul définitif se fera dès la confirmation de la condition de subsidiarité et dès la connaissance des montants de pensions servies par les autres régimes de retraite.

Au 30 septembre 2013, 43 retraités sur 100 ayant pris leur retraite en 2012 sont concernés par ce nouveau dispositif (soit 233 705 retraités). Ils se répartissent de la manière suivante :

Situation au 30 septembre 2013 des retraités de 2012 face au minimum contributif tous régimes



- 18 sont servis après examen des conditions de subsidiarité et de ressources ;
- 6 sont servis au titre d'une avance correspondant au montant du minimum contributif avant écrêtement pour ressources ;
- 14 sont non servis, en attente de la condition de subsidiarité et des ressources. Ces retraités ont un montant de minimum contributif inférieur au seuil ouvrant droit à l'avance ;
- 5 ne bénéficient plus du minimum contributif suite au calcul définitif aboutissant à un écrêtement total.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des retraites de 2013, le plafond des ressources opposable au service du minimum contributif tous régimes actuellement de 1 028 euros mensuel sera majoré de près de 9 % pour les retraites prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2014.

1 Le minimum contributif relève de la réforme des retraites de 1982 (dont la mesure phare était l'abaissement de l'âge légal de départ en retraite à 60 ans).
2 L'Article 6 de la loi n°83-430 du 31 mai 1983 limitait le cumul des pensions de vieillesse portées au minimum lorsque plusieurs régimes de base intervenaient.

Brèves / Statistiques

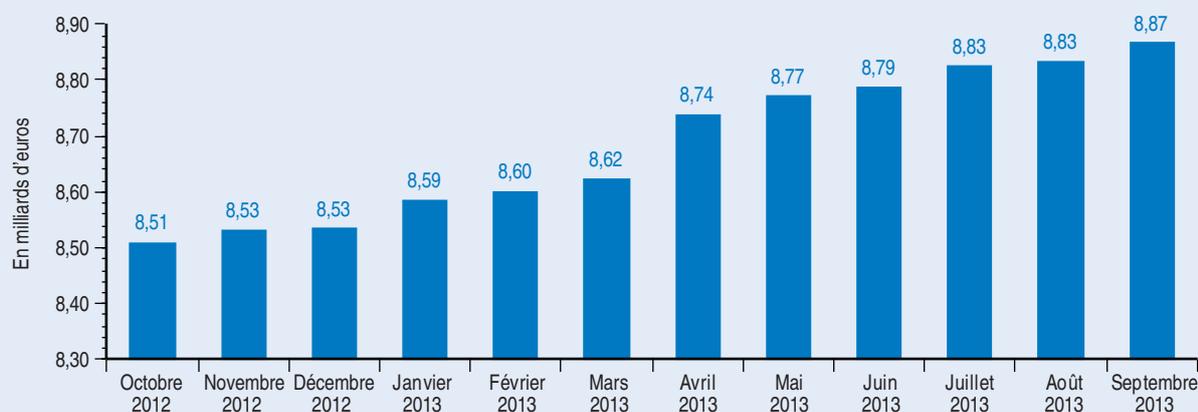
LES RETRAITÉS DU RÉGIME GÉNÉRAL AU 30 SEPTEMBRE 2013 Il s'agit de l'ensemble des retraités de droit direct, de droit dérivé ou des deux		13 455 340
montant mensuel moyen		653 €
Titulaires d'un droit direct servi seul		10 731 904
montant mensuel moyen toutes carrières		657 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *		1 056 €
Titulaires d'un droit direct et d'un droit dérivé		1 879 280
montant mensuel moyen toutes carrières		795 €
montant mensuel moyen avec carrière complète au régime général *		1 082 €
Titulaires d'un droit dérivé servi seul		844 156
montant mensuel moyen		291 €
Bénéficiaires du minimum contributif		4 885 713
Allocataires du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, Aspa ou Asi)		420 290
Bénéficiaires du complément de retraite (servi seul)		199 624

Montants mensuels moyens comprenant tous les avantages servis par le régime général, avant prélèvements sociaux et hors régimes complémentaires.
* Pensions calculées à taux plein et sans prorata de durée d'assurance au régime général.

LES ATTRIBUTIONS AU COURS DU 3^e TRIMESTRE 2013 Attributions effectuées quelle que soit la date d'effet		216 087
Droits directs		173 788
dont	retraites anticipées	20 %
	surcote	12 %
	décote	9 %
	minimum contributif	46 %
Droits dérivés		42 299
	pensions de réversion avant 55 ans	3 %

DÉPENSES EN PRESTATIONS AU COURS DES 12 DERNIERS MOIS Période du 1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	104,21 Mds €
--	---------------------

DÉPENSES EN PRESTATIONS DES 12 DERNIERS MOIS



La hausse observée en avril 2013 provient essentiellement de la revalorisation des pensions de 1,3 % survenue le 1^{er} jour de ce mois.