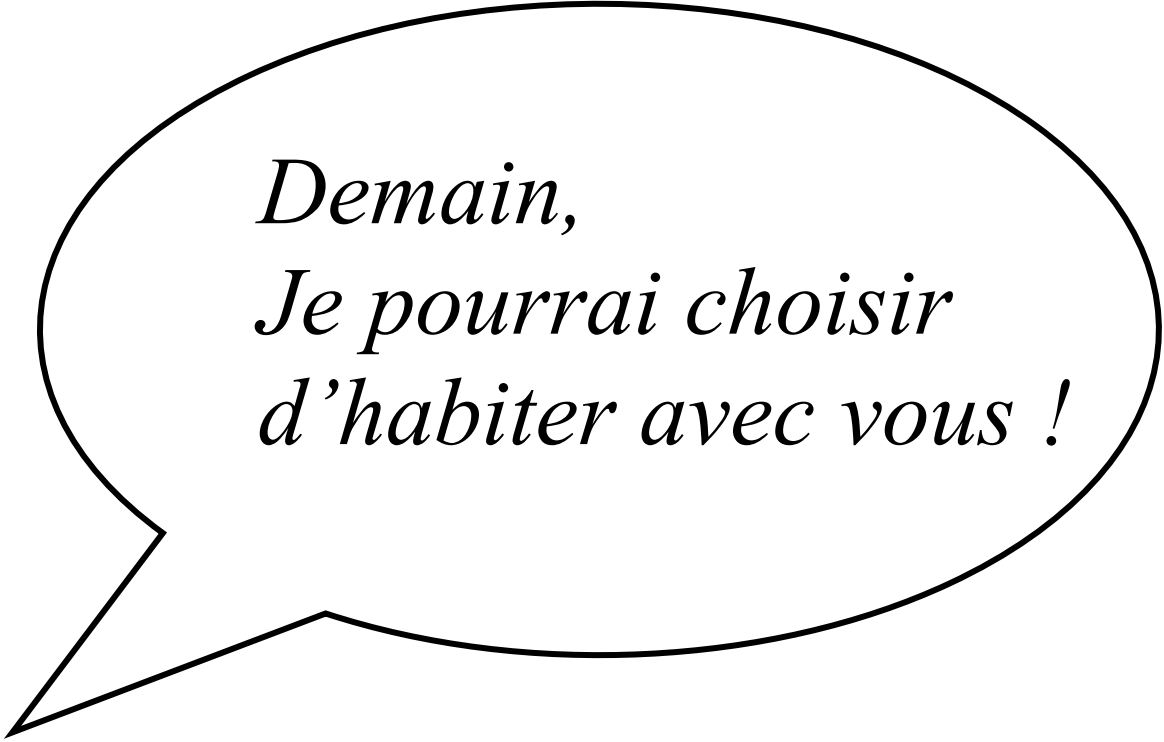




*Demain,
Je pourrai choisir
d'habiter avec vous !*

*Denis PIVETEAU
Jacques WOLFROM*

juin 2020

Avertissement

Auteurs de ce rapport, nous exerçons ou avons exercé des responsabilités professionnelles et associatives qui nous rendent particulièrement sensibles au sujet dont le Premier ministre nous a chargés. Nous nous sommes sciemment appuyés sur ces expériences et ces engagements, qui sont publics, parce que nous pensons qu'ils permettent d'ancrer dans le concret ce que nous proposons.

Mais, tout en assumant pleinement cette subjectivité de point de vue, nous nous sommes à tout moment imposé, avec fermeté, la discipline d'un regard le plus impartial possible. Nous avons ainsi mis toute notre vigilance à ne rien proposer qui ne nous apparaisse requis par l'intérêt général.

Si ce parti déontologique relève de l'évidence, il a pu être conforté par la créativité intellectuelle mais aussi la mise à l'épreuve critique apportées à cette mission par les quatre hauts fonctionnaires de grande qualité qui lui ont été affectés :

Monsieur Joël Blondel, *inspecteur général des affaires sociales*,

Madame Laura Kriepps, *inspectrice des affaires sociales*,

Monsieur Jean-Paul Le Divenah, *inspecteur général de l'environnement et du développement durable*,

Madame Claire Leplat, *inspectrice de l'environnement et du développement durable*.

Qu'ils en soient chaleureusement remerciés. Car les signataires ne sont ainsi pas deux mais six, qui, ayant uni leurs efforts et confronté leurs points de vue pendant toute la durée de cette mission, ont *in fine* la fierté de proposer un document qu'ils peuvent porter ensemble.



Denis PIVETEAU
Conseiller d'Etat



Jacques WOLFROM
*Directeur général du groupe
ARCADE-VYV*

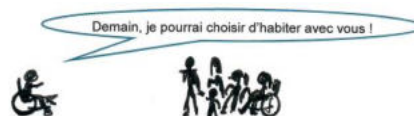
Sommaire

I – Rapport : « Demain, je pourrai choisir d’habiter avec vous ! »	7
Introduction	9
A. Un habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale	11
B. Partir des « freins » unanimement exprimés	19
C. Douze idées pour l’action.....	25
1. Une personne morale porteuse de chaque projet, l’accès possible à une certification	27
2. Un droit individuel : l’aide à la vie partagée (AVP)	33
3. Des fonds territoriaux d’investissement et un prêt aidé spécifique	41
4. Une convention unique pour l’APL et le service d’animation	47
5. Facturation possible des coûts des espaces partagés, accès à l’APL-foyer.....	51
6. Optimiser l’occupation du logement social par l’habitat API	55
7. Un pôle de ressources, des Communautés territoriales, un soutien aux petits projets	59
8. L’habitat API, instrument d’attractivité des métiers de l’aide à la personne	65
9. L’habitat API, soutien à la transformation de l’offre médico-sociale.....	69
10. Consolider la « Conférence des financeurs », inscrire une planification dans le PDH.....	73
11. Une « phase starter » et un suivi des effets financiers et des transferts de coûts.....	79
12. La CNSA opérateur national de l’habitat des personnes âgées et handicapées	85
D. En résumé : des projets pour changer la vie	89
A titre de conclusion	91
 II – Fiches thématiques	 93
A.1. « Inventaire » des fonctions nouvelles pouvant apparaître dans un habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale.....	97
A.2. Les instruments juridiques au soutien des projets d’habitat API.....	105
C.2. L’aide à la vie partagée, pour permettre aux personnes âgées et handicapées de faire le choix de l’habitat API et de financer les services liés à la vie partagée	125
C.3. Le prêt pour l’investissement de l’habitat API	143

C.4. Modèle de convention de logement APL-API.....	151
C.7. La communauté des acteurs de l’habitat API	163
C.8. Les services à la personne en habitat API.....	175
C.9. Intégrer le déploiement des logements API dans la dynamique d’ensemble de transformation de l’offre médico-sociale.....	189
C.10. La planification et la programmation de l’habitat API	201
C.11.a. La conférence départementale des financeurs de l’habitat API, une instance collégiale dans les territoires	219
C.11.b. Hypothèses de montée en charge des projets d’habitats API et de leurs coûts	235
 III – Annexes	 249
Annexe 1 - Lettre de mission	251
Annexe 2 - Remerciements	255
Annexe 3 - Ouvrages, rapports et études de référence	257
Annexe 4 - Liste des propositions	259
Annexe 5 - Glossaire	269

I – Rapport : « Demain, je pourrai choisir d’habiter avec vous ! »





Introduction

La mission qui nous a été confiée, consistant à proposer une « stratégie nationale pour le déploiement à grande échelle de l’habitat inclusif », part d’une intuition forte, au carrefour de trois grands mouvements de société bien établis :

- la reconnaissance croissante de ce qu’il faut permettre à chacun d’être le plus pleinement « capable », malgré l’âge ou le handicap. Et la compréhension de ce que la perte d’autonomie, obstacle sur ce chemin de mise en capacité, est une « situation », c’est-à-dire la confrontation d’une déficience à un environnement de vie inadapté. Le chemin d’autonomie, et donc de liberté, passe ainsi par la création d’un entourage qui se fait « soutenant ».

Désir de liberté, grâce à l’environnement de vie.

- le désir du « droit commun » pour tous, de ce que le regard porté sur la personne âgée, ou vivant avec un handicap, ne la saisisse pas, d’abord, à travers son âge ou son handicap, mais pour la personne qu’elle est. Et par conséquent, la réticence croissante à l’idée d’aller demeurer dans des habitats réservés, à l’écart. Pouvoir habiter, à l’égal de tous, au milieu de tous.

Désir d’égalité, dans l’accès à ces environnements de vie.

- enfin, la montée massive des situations d’isolement et leur cortège de conséquences psychologiques, sociales et de santé. Tout a été dit sur ses causes : déconstruction de cercles traditionnels, effets de la décohabitation, appauvrissement des solidarités de voisinage. Un tissu social porteur de fraternité est à reconstruire. Et les auteurs de ce rapport ne sont pas loin de penser que l’isolement –la solitude subie – sera peut-être un jour, en même temps que l’accès au logement et étroitement lié à lui, le « 6^{ème} risque » de la protection sociale.

Désir d’une fraternité vécue dans l’environnement de vie.

Au regard de ces grands mouvements de fond, **l’habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale** (habitat API, ou habitat inclusif) ne peut être qu’une petite brique. Mais c’est une brique qui s’insère parfaitement, sur les trois terrains à la fois :

- par la liberté qu’il donne de sortir du dilemme, lorsque la vie chez soi « comme avant » n’est plus possible et que la vie collective en établissement n’est ni souhaitée ni nécessaire. Liberté de rester un habitant acteur plutôt qu’un résident accueilli. Liberté de se sentir encore, dans le cercle où l’on vit, pleinement utile aux autres, porteur et pas seulement bénéficiaire de solidarité. Liberté, enfin, en prenant appui sur un entourage sécurisant, de rester en prise citoyenne sur le monde.
- par l’égalité, ensuite, qu’il faudra promouvoir dans l’accès à ces formes d’habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale, notamment par la ferme mobilisation des outils et acteurs du logement social. Les modes de vie résidentiels, bien situés, entourés de services et permettant de nombreux contacts humains, ne peuvent pas rester l’apanage de quelques-uns, ou de certains territoires.



- par la fraternité, enfin, dont l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale offre, c'est assez rare pour être remarqué, une traduction concrète. Sans chercher à peindre des idylles – toute cohabitation exige des efforts – il n'est pas excessif de dire que ce sont des cercles au sein desquels se fait l'expérience d'une fraternité en actes. Et plus encore, une fraternité qui peut irriguer son voisinage. Car ce sont, on l'a dit, des lieux ouverts sur l'extérieur, qui rendent visibles celles et ceux qu'une vie en institution aurait très vraisemblablement laissés invisibles, ou moins visibles.

Cette adresse aux trois valeurs de la devise républicaine n'a rien d'un effet rhétorique. L'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale met vraiment chacune en valeur, alors pourtant qu'aucune ne trace un chemin facile.

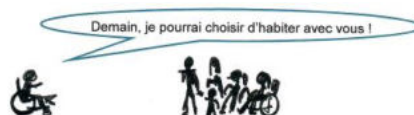
Le choix d'une vie partagée, pour se soutenir et soutenir d'autres dans leur vie sociale et citoyenne de personnes vulnérables, est une démarche que ne regrettent pas ceux qui la vivent, mais qui a son lot d'embûches, de conflits à surmonter, de ténacité nécessaire. Trop d'énergie se déploie sur le moindre projet pour surmonter le fait qu'il ne tombe, en général, « dans aucune case » administrative. C'est pour cela qu'il faut appuyer ceux qui s'y engagent, dans l'intérêt de toute la société. Et le faire avec des instruments opérationnels, qui regardent les réalités en face.

Ce rapport – on pourra le mesurer à l'austérité technique des pages qui suivent ! – a donc d'abord pour ambition d'être concret et pratique.

Mais il a aussi celle de s'inscrire, comme on vient de le dire, dans une vision de long terme. Vision puissamment confirmée – est-il utile d'y insister ? – par la crise sanitaire et économique de la Covid-19 dont nous n'avons pourtant vécu qu'une première phase.

Ce rapport propose ainsi **d'avancer pas à pas, pour être efficace, mais en prenant dès maintenant des options qui font porter loin le regard.**

Car avoir tous, demain, le choix de pouvoir habiter ensemble, cela pourrait, tout simplement, tout changer.



A – L’habitat « inclusif » : **un habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale.**

L’habitat « Accompagné, Partagé et Inséré dans la vie locale » (API), a pour projet de **permettre de « vivre chez soi sans être seul »**, en organisant, dans des logements ordinaires aménagés à cette fin, regroupés en unités de petite taille¹, une solidarité de type familial, sécurisées en services, et ouvertes sur l’extérieur.

On peut employer beaucoup d’expressions pour qualifier ces formes diverses d’habitat.

L’expression « habitat inclusif » est aujourd’hui le terme légal. L’épithète « inclusif » a d’ailleurs eu tendance à se répandre dans beaucoup de domaines, par l’effet d’une traduction un peu paresseuse du terme anglais « inclusive ».

Beaucoup d’acteurs du secteur parlent d’habitat « partagé » ou d’habitat « accompagné et partagé » ou d’habitat « regroupé » (avec des nuances quant aux objets qu’ils désignent).

Pour éviter d’entrer dans un débat terminologique et parce que cela lui paraissait propre à désigner ces projets, le rapport utilise l’acronyme API (accompagné, partagé, inséré dans la vie locale), en parlant indifféremment de « logement API » ou « d’habitat API », tout en étant bien conscient

- que certains préfèrent réserver le terme de « logement » à la seule partie privative d’un logement API. Mais ce point peut se discuter, car les espaces de vie partagée font partie du logement.
- et que d’autres insistent, avec raison pensons-nous, sur le fait qu’habiter est beaucoup plus, et bien autre chose, que simplement « se loger » et englobe des relations et des modes d’interaction avec tout l’environnement de vie.

Davantage d’exactitude –au risque d’une certaine lourdeur formelle – devrait conduire à parler « du ou des logements qui forment un habitat accompagné, partagé, inséré (API) ».

I. Les différentes formes d’habitat partagé sont, d’abord, des domiciles ordinaires,

Ils traduisent le choix de vivre dans son logement au lieu d’opter pour le mode de vie collectif que propose un établissement (type foyer de vie ou EHPAD). Les personnes âgées et celles qui vivent avec un handicap partagent ainsi, seules ou en famille, **les mêmes immeubles ou résidences que les personnes « valides », voire partagent avec elles leurs espaces de vie quotidienne.**

Ces formes d’habitat comportent en conséquence ce que chacun est en droit d’attendre d’un logement, dans sa dimension d’intimité privative comme en termes de liberté d’aller et venir, de centralité, d’accès aux services, aux commerces, aux transports, etc. Les personnes,

¹ Couramment entre cinq et dix personnes. Mais il ne faut pas faire du chiffre un critère : plusieurs unités peuvent se côtoyer dans des ensembles plus vastes, parfois disséminés dans de l’habitat ordinaire, et rassembler par conséquent beaucoup plus d’habitants.



vulnérables ou non, qui font ce choix **sont ainsi en mesure de participer naturellement à la vie sociale.**

A cet égard, il faut souligner qu'un tel projet d'habitat ne se limite pas à lutter contre la solitude dans un cercle clos : **il débouche inévitablement, pour tous ses participants, sur des interactions sociales plus denses avec leur environnement de vie.** Car des personnes à qui l'on évite le glissement qui accompagne la solitude peuvent conserver, et même faire grandir, leur capacité à nouer des relations nombreuses et diversifiées, et être **réellement présentes dans la vie collective.**

En conséquence de quoi, le déploiement de l'habitat partagé n'est **pas seulement une politique « sociale » du grand âge ou du handicap, ni même une politique de l'habitat, c'est un projet de société.**

Tout simplement parce que la présence mêlée et active de tous, jeunes, âgés, valides ou vivant avec un handicap, n'est pas seulement la réponse à des aspirations individuelles. C'est un outil de revitalisation des cœurs de villes et de villages. C'est aussi un vecteur de sens collectif, quelque chose qui enrichit la vie de tous en même temps qu'il sécurise et enrichit la vie des plus fragiles.

Au-delà des démonstrations sans doute impossibles, on ne peut que renvoyer à la conviction anthropologique (et politique) qui a animé la mission : habiter ensemble, ça change tout.

II. Mais un habitat partagé ne peut pas répondre à ce qu'on attend de lui s'il est seulement « ordinaire ».

Car s'il prend appui sur les capacités d'autonomie des personnes vulnérables, c'est **en organisant, entre elles, avec elles et autour d'elles, tous les éléments d'accompagnement nécessaires** pour que ces capacités puissent s'exprimer.

Il y a pour cela de multiples manières d'organiser l'habitat.

La mission **n'a pas voulu fonder sa réflexion sur une classification des différentes formes de logements « accompagnés, partagés et insérés dans la vie locale ».** Cela risquait d'occulter certaines formes qui existent aujourd'hui et pouvait brider le champ des possibles pour demain.

Elle a préféré, **en partant des personnes**, de leurs désirs et de leurs besoins, identifier **les effets de ces projets sur le parcours de vie des personnes concernées, matérialisé par trois fonctions essentielles que sont : se loger, partager certains temps de vie et être, seul ou à plusieurs, soutenu et stimulé dans l'autonomie au quotidien.**

Les personnes âgées ou handicapées, qui y résident « chez elles », font en effet le choix, pour faciliter leur accès à une vie relationnelle et sociale, **de procéder à certaines « mises en commun », entre elles ou avec d'autres personnes :**

- ou bien la « mise en commun » de certains moments de vie quotidienne (repas, loisirs) dans des espaces de vie qui sont, du coup, partagés entre tous les habitants.

- ou bien la « mise en commun » – lorsqu'ils sont nécessaires et c'est souvent le cas – de services d'aide à la personne. Ce qui peut aller de la simple organisation coordonnée de services distincts jusqu'au partage du même service (de veille nocturne, par exemple).
- ou bien les deux à la fois.

Dans le cas le plus général, ces mises en commun à partir de son « chez soi » **ont, par rapport à une vie dans un domicile ordinaire, un impact sur les trois fonctions citées plus haut.**

« Etre chez soi, mais sans être seul »	Plusieurs transformations dans la fonction consistant à « se loger » : Car il faut, en sus des espaces privés intimes adaptés, des espaces spécifiquement destinés aux temps de vie partagée, ou des logements de salariés assurant une fonction de veille ou habitant sur place, etc. De plus, on constate souvent des économies liées à la « mutualisation » de la vie dans le logement (frais d'entretien, abonnement internet, etc.)
	« Partager certains temps de la vie quotidienne » : l'apparition, dans une vie à domicile, de fonctions qui normalement n'y existent pas : <i>fonctions de régulation et d'animation, en raison de ce qu'il y a partage de vie à plusieurs :</i> il faut prévoir l'animation des moments de partage de vie, la répartition des tâches communes, la médiation et la gestion de conflits, la gestion des passages, dans les espaces communs, d'intervenants extérieurs, etc. <i>ou fonctions qu'on fait le choix d'assurer, grâce aux moyens rendus possibles par cette « vie à plusieurs ».</i> la mission propose ainsi, par exemple, de systématiser, dans les logements API financés par des aides publiques, une fonction « d'appui au parcours de vie ».
	« Etre soutenu et stimulé dans son autonomie au quotidien » : plusieurs transformations possibles : <i>Des transformations « quantitatives » :</i> Grâce aux gains d'organisation, si le même service intervient pour plusieurs personnes du même ensemble de logements. Ainsi que des économies « d'échelle » lorsque certaines aides peuvent être accomplies de manière mutualisée, à l'égard de tous les habitants à la fois ou de plusieurs d'entre eux : veille nocturne, présence « responsable », aide à la vie sociale, etc. <i>Des transformations « qualitatives » :</i> La présence continue, ou davantage continue, d'une aide humaine permet par exemple – si elle respecte la règle consistant à « ne pas faire à la place » - une stimulation des capacités. Elle peut se révéler aussi – par l'effet de la présence de tiers et de la vigilance mutuelle - un puissant vecteur de prévention en santé, notamment contre les hospitalisations inopportunes.



La mission a ainsi élaboré, avec l'aide d'experts administratifs et associatifs, **un premier inventaire des fonctions²** qui peuvent être assurées dans un logement API.

III. Il faut dépasser – même si elle est commode – l'approche consistant à définir l'habitat partagé comme une sorte « d'entre-deux », qui serait à mi-chemin du logement ordinaire et de l'établissement médico-social.

Car une grande partie des obstacles auxquels se heurte un projet de vie « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) tient à ce que, **tout en se rattachant essentiellement à un mode de vie à domicile, il dessine en réalité une sorte de troisième voie.**

Premièrement, un mode d'habitat API est en rupture aussi bien à l'égard des caractéristiques du logement privatif que de celles des établissements :

- à la différence d'un domicile ordinaire, il faut y penser **un lien fort entre le fait d'occuper un logement** (notamment comme locataire ou sous-locataire) et **celui d'adopter certaines règles de partage d'une vie à plusieurs**. Résider dans un tel logement, ce n'est pas seulement l'occuper.
- mais à la différence d'un établissement – y compris de ceux qui développent des modes de vie participatifs – **un logement API n'est pas un lieu « d'accueil » pour personnes âgées ou handicapées**. Elles n'y sont pas « accueillies », elles sont chez elles. Et **ce sont les professionnels, s'ils n'habitent pas sur place, qui sont les « personnes accueillies »**.
- au demeurant, le meilleur critère pour définir un logement susceptible d'accueillir un habitat API est de se demander **si c'est un logement dans lequel, spontanément, n'importe qui** – âgé ou non, handicapé ou non – pourrait s'imaginer habiter.

Deuxièmement, un mode d'habitat API se distingue également du domicile ordinaire et de l'établissement par l'approche de l'autonomie de la personne :

- **la vie en domicile ordinaire renvoie chaque personne à ses propres solutions :** l'habitant doit y mettre lui-même en place sa réponse à ses besoins d'aide à l'autonomie.
- **la vie en établissement, à l'inverse, autorise une certaine passivité.** Ce qui peut d'ailleurs répondre à certaines attentes individuelles, ou à certaines incapacités.
- **la vie en habitat API ne laisse pas la personne seule face à ses besoins d'aide à l'autonomie.** Mais il y est répondu **en mobilisant sa propre participation, et la participation de tous**, à un projet collectif (appelé dans le rapport et dans les textes sur « l'habitat inclusif » : projet de vie sociale et partagée).

Enfin, c'est un mode d'habitat qui, tout en assumant les contraintes et rythmes de la vie collective, rompt sur beaucoup de points avec les règles ordinaires des habitats collectifs pour personnes âgées ou personnes vivant avec un handicap :

- par exemple, puisque l'habitant est chez lui et doit pouvoir jouir de son cercle relationnel comme on en jouit quand on est chez soi, le mode d'habitat API permet en principe de **soulager les aidants familiaux sans les exclure**.
- de même, la mission estime **qu'il faut accorder de l'importance à ceux des habitats API qui permettent une vraie mixité d'habitat entre personnes « vulnérables » et personnes « valides »**. Car, même s'ils ne sont pas aujourd'hui les plus fréquents, ils expriment quelque chose de fondamental sur ce que peut être un mode d'habitat API.

² Voir Fiche thématique A1 « Inventaire des fonctions qui peuvent apparaître dans un habitat API »



En somme, **concevoir une politique sociale contre l'isolement avec l'instrument des habitats API ne consiste pas à se placer sur une frontière** « entre » les politiques sociales et les politiques du logement, mais plutôt **simultanément au cœur de chacune des deux**, en mettant les personnes âgées et handicapées au centre et les rendant acteurs de leur projet de vie.

IV. Il serait pourtant erroné d'aborder cette « troisième voie » de l'habitat « accompagné, partagé, inséré » en la considérant comme une catégorie à part.

Ce qui fait le « cœur » d'un projet de vie API est certes bien défini par un ensemble de « qualités ». Et c'est parce que ces qualités ont de la valeur que les projets qui les portent méritent d'être soutenus par la solidarité nationale.

Parmi les qualités qui jouent le premier rôle pour cerner ce que le rapport entend par « habitat API » :

- la vie « chez soi » de chaque habitant,
- la gestion libre, par chacun, de son rythme de vie, des personnes qu'il invite, de ses allées et venues,
- la mise en commun, entre habitants, de plusieurs moments de vie quotidienne,
- la participation à la décision pour tout ce qui est mis en commun,
- l'ouverture sur le voisinage, l'activité et les ressources de l'environnement local.

D'autres viennent les conforter et doivent être également soutenues :

- la mise en commun de services d'aide à la personne,
- le partage du projet et donc l'occupation de certains logements par des personnes qui ne sont ni âgées ni handicapées,
- la centralité, l'accès facile aux services, commerces, ou transports,
- l'intégration dans un projet global de territoire,
- la venue naturelle, parce que c'est un domicile, de la famille et des amis,
- l'association de bénévoles au fonctionnement du projet.

Mais si le « **centre du cercle** » des projets API est ainsi bien défini et de manière relativement consensuelle, **il faut être prudent avant d'en tracer une « circonférence », qui délimiterait quel type d'habitat en fait partie et quel type en est exclu.**

Il existe d'ailleurs, d'ores-et-déjà, un grand nombre de dispositifs³ qui approchent, de plus ou moins près, tout ou partie des « valeurs » d'un habitat API. Et certains ont pu, parfois de manière dérogatoire, servir déjà de cadre juridique aux « habitats inclusifs » qui incarnent aujourd'hui la logique API sur le territoire.

³ Relevant, symptomatiquement, soit du code de l'action sociale et des familles (CASF), soit du code de la construction et de l'habitation (CCH)



Sans chercher à être exhaustif, on peut citer notamment, avec évidemment des différences importantes entre eux et, quelques fois, au sein d'une même catégorie :

- les résidences sociales et notamment les pensions de famille ou résidences accueil (art. L.633-1 du CCH)
- les logements locatifs sociaux dits « article 20 loi ASV » (art.L.441-2 du CCH)
- les lieux de vie et d'accueil (art. L.312-1, III du CASF)
- l'accueil familial (L.441-1 et L.444-1 du CASF)
- les résidences autonomie (art. L.312-12 du CASF), auxquelles se rattachent notamment les « maisons d'accueil rurales destinées aux personnes âgées » (MARPA) promues par la MSA
- les résidences-services (art. L.631-13 du CCH)
- l'habitat participatif (art. L.200-1 du CCH) et les coopératives d'habitants (L.201-1 du CCH)
- la cohabitation intergénérationnelle solidaire (art. L.631-17 du CCH).

En conséquence de quoi **le rapport écarte l'approche qui aurait consisté à poser d'abord une définition juridique du « logement inclusif » (ou API), pour en déduire l'ensemble des aides ou dispositifs qui lui seraient applicables.**

Il propose, en renversant la logique, de **mettre en place une « boîte à outils » d'aides financières, de facilités juridiques ou d'appuis techniques**, qui seront mobilisables par un projet d'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale », dès **lors que ce projet remplira les conditions propres à l'« outil » financier, juridique ou d'appui technique qui est sollicité.**

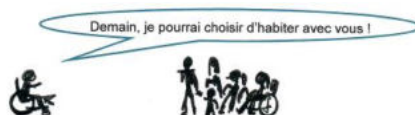
L'objectif central reste, bien sûr, l'émergence – par construction neuve ou transformation de logements existants - de **logements ordinaires insérés dans des espaces d'habitat ordinaire**, adaptés pour ajouter à leur fonction de domicile (le « gîte et le couvert »), une fonction nouvelle de lutte contre l'isolement, ainsi que des services d'aide à la personne.

Mais rien ne s'oppose à ce que des lieux de vie relevant de certains des cadres juridiques déjà existants, cités dans l'encadré ci-dessus, puissent, demain, être éligibles à certains dispositifs de cette « boîte à outils », s'ils en remplissent les conditions et ne bénéficient pas déjà, de par leur statut, d'aides ou de facilités équivalentes⁴.

C'est d'ailleurs indispensable pour pouvoir, au minimum, sécuriser les dispositifs « d'habitat inclusif » déjà ouverts à la date d'aujourd'hui, et qui ont choisi l'un de ces statuts⁵.

⁴ Parmi les outils qui pourraient couvrir une grande diversité de statuts, on pense notamment au prêt aidé API (partie C, point 3). Ou encore, pour des résidences sociales qui n'ont pas déjà le statut de « pension de famille » ou de « résidence accueil », au bénéfice de l'Aide à la vie partagée (AVP, partie C, point 2). Il est clair que cette conciliation ne sera possible que lorsque le statut permet de considérer que la personne dispose d'un espace privatif et peut organiser sa vie avec une liberté suffisante.

⁵ Il faudra veiller à ce que les dérogations dont ils ont pu bénéficier pour adopter ce statut tout en étant « inclusifs » soient maintenues et qu'ils puissent, s'ils le souhaitent et qu'ils en remplissent les conditions, faire évoluer les soutiens budgétaires dont ils disposent vers les aides spécifiques proposées dans ce rapport.



Ne doit-on pas, malgré tout, distinguer nettement plusieurs types d'habitat API ?

Des nombreux échanges et présentations dont a disposé la mission, et aussi de ses quelques visites, il ressort la grande diversité des « habitats inclusifs » déjà existants, qui pourrait permettre une typologie.

Il est tout d'abord certain que l'habitat API n'est pas exactement confronté aux mêmes difficultés ou contraintes selon qu'il s'adresse à des personnes âgées ou à des personnes en situation de handicap.

La question du « quitter chez soi pour aller habiter en logement API » ne s'y pose pas dans les mêmes termes (il s'agit plutôt de quitter un chez soi historique dans le premier cas, de quitter le domicile de parents âgés ou de quitter une institution dans le second). Celle du lien de l'habitat API avec le champ sanitaire, ou de la mise en perspective d'une solution institutionnelle si les déficiences s'aggravent, ne se traitent pas non plus de la même façon, etc.

Plus importantes, sans doute, sont les différences qui peuvent opposer plusieurs « projet de vie sociale et partagée ». Car si certains « habitats inclusifs » d'aujourd'hui répondent aux trois caractéristiques d'être accompagnés (par des services d'aide à la personne), partagés (par des temps de vie en commun) et insérés (dans leur environnement), on trouve, aux deux extrêmes,

- des habitats qui sont partagés mais peu voire pas accompagnés – par exemple des personnes ayant une légère déficience intellectuelle qui ont besoin d'un léger appui par une « personne 3P », mais pas de services d'aide à la vie quotidienne –
- ou des habitats qu'on pourrait dire, au contraire, accompagnés mais pas partagés (on parle parfois d'habitat simplement « regroupé »). Par exemple, pour des personnes atteintes de paralysie cérébrale, des mises en commun très efficaces de services d'aides à l'autonomie, leur permettant de mener une vie personnelle très active, mais sans projet particulier de partage de vie entre les habitants.

En d'autres termes, dans l'éventail des habitats API, il y a des habitats qui sont complètement A-P-I, d'autres plutôt P-I, d'autres plutôt A-I ...

La mission a tout à fait conscience de ce que, dans ces conditions, parler « d'habitat API » comme d'un concept englobant est, à certains points de vue, une idée fautive.

Mais c'est précisément pour tenir compte de cette diversité, et même pour l'encourager, que le rapport proscrit toute approche « statutaire » de l'habitat API qui en ferait une ou plusieurs catégories à définir, et lui préfère la logique de la « boîte à outils ».

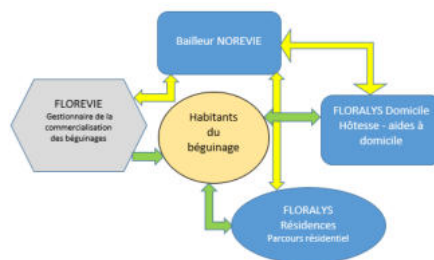
Ainsi, un habitat A(P)I, avec pas ou très peu de « Partage » de vie, n'aura en principe pas besoin de l'AVP (point 2). Mais il pourra bénéficier de l'aide à l'ingénierie (point 7) ou d'un « bouquet de services » (point 9). A l'inverse, un habitat (A)PI sans « Accompagnement » par un service d'aide à la personne n'aura pas de « convention de services API » (point 8) mais il aura besoin du prêt API (point 3), etc.



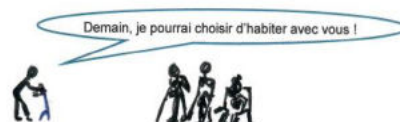
En un clin d'œil - Le béguinage Les Nymphéas – Norevie à Arleux (59)

- 24 personnes âgées vivent dans 20 logements sociaux (bailleur Esh Norevie), organisés en béguinage, situés au centre-ville d'Arleux.
- Ces logements sont pour moitié des T2, pour moitié des T3. Douze logements sont en PLA et 8 en PCL. 8 maisons et 12 appartements R+2 avec ascenseur.
- Le béguinage, ouvert en 2001, est, conformément au concept traditionnel de ce type d'habitat, constitué d'un ensemble de petits logements contigus avec jardin, et dans ce cas présent d'un immeuble sur 2 étages avec ascenseur, le tout fermé sur un jardin central et un parking par lesquels on peut accéder à tous les logements.
- Sa situation en centre-ville offre un accès aisé aux commerces et services ainsi qu'aux transports en communs et ce faisant, favorise l'organisation d'une vie collective tournée vers la cité.
- Chaque locataire est titulaire d'un contrat de bail de droit commun en logement social avec un loyer modéré et une éligibilité à l'APL. Les logements sont attribués aux personnes éligibles à la réglementation HLM validée par la commission d'attribution.
- Le béguinage propose également l'accès à une prestation multiservices externalisée (entreprise prestataire) pour les besoins liés à l'entretien technique du logement.
- Les logements sont principalement occupés par des personnes âgées (67 ans en moyenne à l'entrée) pour la plupart autonomes ou faiblement dépendantes, qui bénéficient d'un accompagnement à la vie sociale et de l'accès à un réseau de services à la personne avec une totale liberté de choix. L'association Floralys-domicile, partenaire de Norevie, propose un service d'aides à la personne aux locataires qui le souhaitent.
- Une salle commune équipée d'une cuisine et d'une connexion internet permet d'organiser et de participer à la vie sociale du béguinage.
- Floralys-domicile salue une hôtesse, qualifiée de « véritable agent de liaison » chargée d'animer la vie sociale (à l'intérieur et vers l'extérieur du béguinage avec des temps d'animation, de sorties et de rencontres) et d'assurer une fonction de veille et de sécurisation auprès des habitants, notamment en procédant, tous les matins, à une visite de courtoisie à chacun d'eux.
- L'ensemble de ces services revêt un caractère facultatif. Les habitants ne partagent donc pas de projet de vie partagée formalisé mais, grâce à l'animatrice et à la conception des lieux, partagent des temps de vie commune pour la plupart d'entre eux.
- Au loyer, s'ajoute la facturation d'une redevance correspondant au coût des prestations (hôtesse, entretien salle commune, charges d'animation), de 84 € par logement. Son caractère obligatoire a pris fin à partir de 2017 et plusieurs locataires, qui étaient avant tout en recherche d'un bâti adapté au vieillissement, se sont désengagés du concept même du béguinage en renonçant aux prestations. Cela au détriment d'autres personnes vivement intéressées par le bâti et la prestation de l'hôtesse. Le modèle économique du béguinage pourrait en être fragilisé.

Les acteurs du béguinage



Le béguinage d'Arleux



B –Partir des « freins » unanimement exprimés et y répondre selon une logique globale

1. Pourquoi partir des « freins exprimés » ?

Tout simplement parce qu'il ne s'agit pas d'amorcer le mouvement : il est déjà lancé, comme l'ont montré plusieurs recensions récentes⁶.

En revanche, il se heurte à plusieurs freins, qui font obstacle à tout déploiement d'envergure.

Preuve qu'on ne part pas de zéro : la loi ELAN du 23 novembre 2018 a introduit en droit positif le **nouveau concept « d'habitat inclusif », dont la définition rejoint ce que la mission désigne par habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » :**

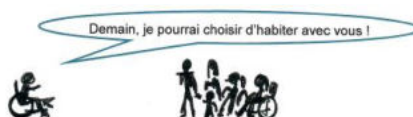
*Un mode d'habitat (art. L.281-1 du CASF) « (...) destiné aux **personnes handicapées et aux personnes âgées** qui font le choix, à titre de résidence principale, **d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes (...)** et assorti d'un **projet de vie sociale et partagée** ». Et se présentant « **comme un logement meublé ou non (...)** loué dans le cadre d'un colocation (...) ou un **ensemble de logements autonomes destinés à l'habitation, meublés ou non (...)** situés dans un immeuble **comprenant des locaux communs affectés au projet de vie sociale et partagée** ».*

La même loi a créé un **forfait spécifique** (le « forfait pour l'habitat inclusif ») versé à un porteur de projet d'habitat inclusif, pour une durée fixée par convention, selon des modalités fixées par le décret du 24 juin 2019 et l'arrêté du même jour.

Mais, lors de ses nombreuses auditions, visites, animations de larges groupes de travail, ainsi qu'au travers des multiples contributions reçues, la mission a pu constater que, bien qu'ils constituent une reconnaissance importante et un réel progrès, **ni ce cadre juridique ni ce financement ne permettent, en l'état, d'espérer un massif et rapide « changement de paradigme ».**

C'est donc en partant des douze principaux « freins » exprimés devant elle par les différents partenaires de ces projets que la mission a bâti ses propositions.

⁶ Voir notamment « l'enquête nationale relative à l'habitat alternatif/inclusif » de la DGCS de février 2017, l'étude « Habitat alternatif, citoyen, solidaire et accompagné » du Collectif « Habiter autrement » de mars et juillet 2017, l'étude « sur l'habitat regroupé et les habitats avec services dans le parc social » de l'USH et de la SCET de 2018, l'étude EHESP- CNSA sur les « habitats inclusifs et les établissements hors les murs » d'avril 2018, l'enquête en cours de l'ODAS, etc.



2. Avec en tête une « logique d'ensemble » qui relève d'un changement de regard.

Avant d'aborder la présentation faite, par souci de clarté, sous forme de « fiches » séparées concernant la réponse à chacun des douze « freins » identifiés, il est important d'en indiquer quatre fils conducteurs.

*

Le premier fil conducteur de toutes les propositions est de chercher des réponses chaque fois à partir des personnes, en leur donnant le « pouvoir d'agir », qui passe souvent par le « pouvoir de financer sur ses propres ressources ».

C'est une des raisons pour lesquelles le rapport fait, on le verra, le choix très ferme de penser, chaque fois que possible, toutes les interventions publiques **sous forme d'aide aux personnes** :

- création d'une prestation individuelle (point 2) ;
- appui à l'ingénierie de projet (point 7) ;
- allocation logement majorée pour couvrir les surfaces de vie partagée (point 5) ;
- soutien à des dynamiques d'aide entre pairs (point 7).

Et c'est précisément parce que le choix est fait de donner ce pouvoir d'agir aux personnes qu'il peut être assumé de ne pas proposer, au niveau local, d'installer telle ou telle autorité publique comme « chef de file » de toutes les autres sur le sujet.

Les départements ont, à l'évidence, un rôle tout à fait central. Mais ils ne sont pas seuls à agir.

Il ne s'agit pas, pour autant, de proposer une gouvernance collégiale : chacun reste dans son domaine de compétence. Mais des cercles de décision organisés doivent permettre de répondre de manière cohérente aux attentes de citoyens auxquels sont donnés des moyens d'agir :

- articulation des planifications dans le « plan départemental de l'habitat » (point 10)
- rôle de suivi collectif donné à la « Conférence des financeurs » (point 11)

*

Le deuxième fil conducteur est de partir du logement, plutôt que du handicap ou du grand âge. C'est peut-être là le point le plus fondamental : habiter, dans un même bourg, un même quartier, en mixité d'âges, de situations sociales et d'état de vie ou de santé, est une aspiration partagée par beaucoup et qu'il faut encourager.

L'habitat API y répond, parce que ce sont des logements mêlés à d'autres logements. C'est une forme de vie privative parmi d'autres, qui a seulement pour caractéristique d'être vécue à plusieurs, avec des espaces et des temps partagés. Elle peut d'ailleurs être souhaitée dans toute situation de vie, même si, évidemment, elle rencontre de manière plus aiguë des attentes propres aux personnes âgées ou à celles qui vivent avec un handicap.

En d'autres termes, l'habitat API est un habitat pour tous mêlé à d'autres habitats pour tous, qui vient rencontrer très particulièrement les situations de perte d'autonomie.

D'où des propositions qui expriment le droit commun du logement :

- appui aux habitats API par un conventionnement des logements concernés (point 4)
- facilité donnée à la mixité sociale dans l'habitat API (point 3)
- possibilité d'y prévoir des logements de fonction (point 8)



Alors que, par comparaison, les démarches – certes tout à fait bienvenues – qui visent à déployer des logiques « domiciliaires » en EHPAD ou en foyer de vie, restent inévitablement inscrites dans une logique d'établissement, c'est-à-dire de rassemblement, en un même lieu de vie au statut très spécifique, de personnes qui s'y trouvent toutes réunies en raison de leur perte d'autonomie.

Ce n'est pas le même horizon.

*

Pour autant, le troisième fil conducteur de ce rapport est que l'habitat API ne surgit pas « contre » ce qui l'entoure, comme s'il s'agissait d'un contre-modèle.

D'abord parce que les frontières sont floues : **il y a des formes d'habitat, même qualifiées de médico-sociales, qui côtoient le champ de l'habitat API.**

La « panoplie complète » de ce qui est proposé dans les pages qui suivent s'adresse, bien sûr, au logement ordinaire. Elle n'a pas pour objet de modifier les statuts bien établis de résidence autonomie, ou de résidence-services, ou de lieu de vie et d'accueil, ou de pension de famille, etc.

Mais, pour autant, on l'a déjà dit plus haut, il n'est pas, par principe, impossible d'imaginer que telle aide, tel prêt aidé, tel soutien d'ingénierie dont il est proposé la création vienne se combiner avec tel ou tel de ces statuts.

Le rapport n'a pas voulu imaginer tous les chevauchements possibles : ils seront question de choix, de « réglage fin » à la main du législateur et du pouvoir réglementaire, qui devront ne permettre que les mélanges qui peuvent avoir du sens et évitent les cumuls, en comptant aussi sur la juste appréciation des acteurs locaux qui financeront les projets.

Surtout, **si l'habitat API ne surgit pas en concurrent de l'offre sociale ou médico-sociale, c'est tout simplement parce qu'il en a besoin.** Et qu'il peut, du même coup, l'aider à s'améliorer, se diversifier, se renforcer.

- utilisation de l'habitat API pour optimiser l'occupation du logement social (point 6)
- développement conjoint de l'offre de services et des habitats API (point 8)
- tarification partiellement forfaitaire d'heures de service (point 8)
- structuration d'une offre médico-sociale en « bouquets de services » (point 9)

Ces formes de vie « chez soi mais partagée » sont de nature- la mission en a fermement pris conscience au fur et à mesure de ses travaux – à jouer un rôle **catalyseur de certaines de transformations nécessaires de l'offre médico-sociale**, en se faisant les premières clientes des modes nouveaux d'intervention qu'il faut y imaginer. Elles peuvent offrir des perspectives professionnelles et des conditions de travail valorisées aux salariés des services d'aide à la personne. Elles peuvent être un point d'appui à une autre organisation des soins de proximité, etc.

En somme, soutenir cet habitat « inclusif » (que nous avons préféré appeler « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale ») c'est soutenir beaucoup plus large que son seul objet, et viser beaucoup plus loin.

*



Enfin, un quatrième fil conducteur de ce rapport est de proposer un mode d'action dans lequel la détermination ne doit pas empêcher le pragmatisme.

Il ne s'agit pas de penser le déploiement de l'habitat API sous le registre de l'expérimentation : les premières réalisations sont là, et la conviction qu'il faut développer le « vivre chez soi » est suffisamment forte pour qu'on s'y engage résolument.

Mais, parce qu'il s'agit précisément d'aller vite et loin, il serait imprudent de croire que tous les réglages sont possibles dès le départ. De la même manière que ce qui existe doit servir de modèle pour démarrer, ce sont aussi les premiers temps du déploiement qui doivent instruire pour la suite du processus.

En somme, il ne faut pas attendre une improbable « évaluation » de ces dispositifs avant de s'y engager, mais il faut s'y engager **en y associant une démarche d'évaluation et d'amélioration permanente.**

Ainsi, plus qu'une insuffisante « expérimentation » et moins qu'un imprudent « programme bouclé », la mission préfère parler de phase-pilote ou de **« phase starter », d'une durée de quatre ans, pendant laquelle pourront se mettre en place, sous des régimes le cas échéant provisoires ou transitoires, les premiers éléments juridiques et financiers** du plan national de déploiement.

- possibilité de « certification » des opérateurs, en parallèle d'un travail ouvrant la voie à un dispositif d'agrément ou de label professionnel (point 1)
- sécurisation des concours nationaux aux départements pour les nouvelles aides (point 11)
- suivi des transferts de charge induits entre financeurs publics (point 12).



Down up : la Maison « vis ta vie » à Arras En un clin d'œil

L'association Down Up développe, pour des adultes en situation de handicap, des parcours de vie intégrés au milieu ordinaire. Au centre-ville d'Arras, la Maison « Vis ta vie » permet à de **jeunes adultes trisomiques** d'accéder à l'autonomie par le logement.

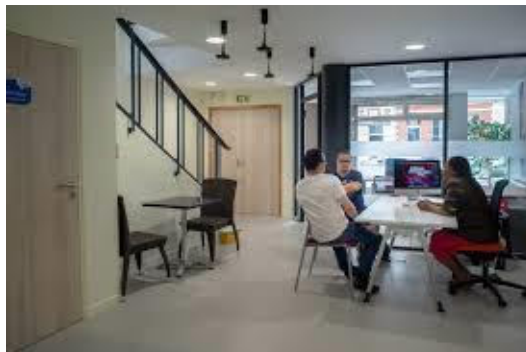
Pour ce public, **14 logements** sont répartis sur deux ensembles immobiliers situés dans la même rue :

- L'Îlot Bon-Secours : ancienne clinique réhabilitée par le bailleur social Pas-de-Calais Habitat qui regroupe 70 appartements dont 10 dédiés aux adultes porteurs de trisomie 21 ;
- Au 21 rue Paul Adam : programme neuf d'un bailleur privé de 4 studios pour des porteurs d'une déficience intellectuelle et deux appartements pour familles.

Outre une vie en totale autonomie dans chacun des appartements les habitants bénéficient également :

- d'une salle de convivialité, espace partagé dont les coûts d'investissement comme de fonctionnement sont pris en charge par le bailleur social.
- d'un tiers-lieu avec espaces de formations, bien-être, convivialité ouverts aux adhérents et aux habitants du quartier.

Une application mise au point par Down Up, Jase Up, permet de répondre aux besoins spécifiques des personnes accompagnées, notamment lancer des alertes en cas de problème grave, planifier les services à la personne auxquels elles ont recours, communiquer en réseau avec les personnes-ressources ou les professionnels de leur entourage.



L'Îlot Bon-Secours a bénéficié de prêts et subventions PLAI, PLUS et PLS, de subventions de la Communauté d'agglomération d'Arras et du soutien d'Action Logement. Le 21 rue Paul Adam a été financé pour près de la moitié par des fondations, 20% par du mécénat d'entreprises, 18% par des collectivités et pour près de 13% par des fonds propres de Down up.

Fonctionnement :

Chaque locataire s'acquitte du loyer et des charges de son logement : entre 220 et 300 € de loyer et de 30 à 250€ de charges selon le site. Tous perçoivent l'aide personnalisée au logement (entre 210 et 250 euros).

Chacun verse une redevance mensuelle de 100 euros pour l'accès au Tiers lieu et à ses animations. Pour l'accompagnement, les personnes porteuses de trisomie 21 bénéficient :

- de l'intervention d'un SAVS, à hauteur d'1 ETP dédié, porté par l'association ASRL
- d'une prestation d'aide sociale spécifique, l'aide-ménagère en résidence adaptée (AMRA), portée par le SAAD de l'association UNARTOIS ; cette prestation est mutualisée.
- de la présence de nombreux bénévoles.

Ce projet bénéficie depuis ses débuts d'un soutien technique et financier appuyé et renouvelé du Département.

*

"Traitez les gens comme s'ils étaient ce qu'ils pourraient être, et vous les aiderez à devenir ce qu'ils sont capables d'être", citation de Goethe mise en exergue par Down Up et concrétisée par huit des résidents en situation de handicap, titulaires d'un CDI en milieu professionnel ordinaire, ainsi que par l'élection d'Eléonore Laloux, l'une des habitantes, au conseil municipal d'Arras lors du scrutin du printemps 2020



Il ne faut pas confondre « mise en commun » et « mutualisation » de l'aide à la personne !

Dans la plupart des cas, les habitants, parce qu'ils sont âgés ou handicapés, ont un besoin individuel de **services d'aide à la vie quotidienne**.

Cette aide à la vie quotidienne et d'accompagnement à la vie sociale a le même contenu que dans un domicile ordinaire. Et son objectif doit toujours être de stimuler et d'encourager l'autonomie, chaque fois que possible.

Le fait qu'elle s'inscrit dans un projet de vie API peut modifier deux choses :

La « mise en commun »

Les tâches étant exécutées au profit de personnes qui habitent au même endroit, les habitants auront en général intérêt à avoir recours aux mêmes professionnels ou aux professionnels d'un même service. L'organisation est plus rationnelle, la disponibilité et la continuité du service peuvent être améliorées.

Dans le rapport, on désigne cette utilisation rationnelle de la ressource par l'expression « mise en commun » du prestataire de service.

L'aide reste apportée individuellement, selon le principe « un aidant pour un aidé » qui vaudrait aussi dans un domicile « isolé ».

Cette mise en commun du prestataire **peut appeler une « mise en commun » des aides financières** individuelles (APA ou PCH) dont les habitants sont bénéficiaires, avec versement direct (et global) de ces aides au prestataire de service.

La « mutualisation »

Par ailleurs, le fait qu'il y ait partage des mêmes locaux et partage de certains temps de vie a aussi pour conséquence que certaines aides peuvent, selon les besoins des habitants et la nature de leurs projets, être exécutées au profit de plusieurs personnes à la fois (accompagnement à une sortie, aide aux repas, veille nocturne, etc.).

Dans le rapport, on parle alors de « mutualisation » du service, pour bien le distinguer de la simple « mise en commun » du prestataire. Car il s'agit alors, précisément, de rompre avec la règle du « un aidant pour un aidé » : le service est par exemple exécuté en « un aidant pour deux aidés » ou « deux aidants pour trois aidés », etc.

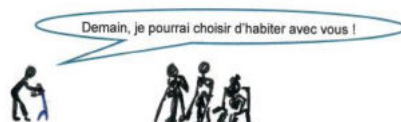
Avec toujours une grande vigilance !

Ces questions de « mise en commun » et de « mutualisation » sont à la fois parmi les plus consubstantielles (et riches !) d'un projet API, et de celles qui appellent aussi une particulière vigilance, si l'on veut conserver toujours l'essentiel du projet qui est d'avoir un « chez soi ».

D'abord, tant la « mise en commun » que la « mutualisation » doivent rester un choix individuel et libre. Un habitant peut souhaiter un service d'aide à la personne particulier, par exemple pour conserver le service qu'il avait avant de rejoindre le projet, ou en raison d'un besoin spécifique, etc.

Ensuite, le gain, notamment logistique, qui découle du partage du même service ne doit pas restreindre ou perturber l'accès au service (par exemple en termes de choix de l'horaire, pour un lever, un coucher, une toilette).

Enfin, la « mutualisation » au sens fort (c'est-à-dire qu'un même auxiliaire de vie accompagne, ou assure une surveillance, etc. pour plusieurs personnes à la fois) doit toujours être la conséquence du projet de vie des habitants, et non l'inverse. C'est parce qu'on désire faire une sortie ensemble que le service peut se mutualiser, et pas parce que le service est mutualisé que la sortie aura lieu à plusieurs ...

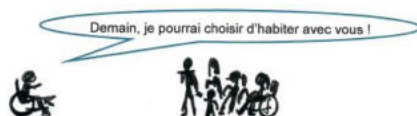


C - Douze idées pour l'action.

Les obstacles au déploiement de l'habitat API peuvent se récapituler en **douze « freins »**. Pour chacun de ces « freins », le rapport propose

- **une « idée pour l'action »**, porteuse des logiques dont il vient d'être question
- un « **ensemble de propositions** » qui en donnent une déclinaison concrète.

Le « frein » exprimé	Les idées pour l'action	Point
Manque de sécurité dans le long terme. Crainte des administrations d'un contrôle moins efficace	Le recours à une personne morale, Porteuse du Projet Partagé (Personne « 3P ») Lui permettre d'accéder à une « certification »	1
Habitants qui n'ont pas les moyens de financer les fonctions de régulation de la vie collective	Créer un droit individuel : l'Aide à la vie partagée (AVP)	2
Difficulté de financer des projets de logements API	Un fonds territorial d'investissement dans le logement API Un prêt aidé spécifique	3
Nécessité de sécuriser à la fois le prix du logement (loyer) et les coûts de gestion de la « vie partagée »	Fusionner la convention APL et la convention qui prévoit le service de la personne 3P	4
Coûts d'entretien et de fonctionnement des « espaces communs »	Facturation possible par le bailleur des coûts des espaces partagés Majorer l'APL comme en logement-foyer	5
Mobiliser des fonciers en zone urbaine tendue	Optimiser l'occupation du logement social par des transformations en logements API	6
Diversité des compétences à mobiliser sur de petits projets	Un pôle de ressources national Un réseau de « Communautés territoriales » Une « boîte à outils de soutien aux petits projets »	7
Les tensions sur l'offre de services d'aide à la personne	Faire de l'habitat API un instrument d'attractivité des métiers de l'aide à la personne	8
Difficulté à mobiliser le système sanitaire et médico-social	Faire du déploiement de l'habitat API un soutien à la transformation de l'offre médico-sociale	9
L'absence de « pilote » au niveau local, le manque de visibilité à moyen terme	Consolider le rôle de la « Conférence des financeurs » Planification stratégique inscrite dans le PLH et le plan départemental de l'habitat (PDH)	10
La crainte des surcoûts importants	Suivi des effets financiers et des transferts de coûts , avec consolidation nationale (CNSA)	11
Absence d'impulsion nationale	CNSA opérateur national de « maîtrise d'œuvre » de l'habitat des personnes âgées et handicapées	12



1

« Frein au déploiement n°1 »

Malgré l'attrait ressenti pour ces formules d'habitat :

La réticence des personnes ou de leurs familles devant le manque de sécurité dans le long terme (risque de ruptures de parcours, incertitude du retour en établissement en cas d'échec).

La crainte des administrations d'avoir un contrôle moins efficace de la qualité de prise en charge, ou de la lutte contre la maltraitance.

Première idée pour l'action :

L'existence, pour chaque projet, d'une **personne morale « Porteuse du Projet Partagé » (ou « personne 3P »)**.

Pour accéder aux aides publiques, cette personne devra remplir certaines conditions minimales **visant, notamment, à garantir l'accompagnement du projet et des habitants dans la durée.**

Pour faciliter le déploiement des habitats API, cette capacité reconnue sur un ou plusieurs projets permettra à une « personne 3P », pendant une phase transitoire de quelques années, **d'obtenir, si elle le souhaite, une certification administrative.**

A terme, il faut envisager un dispositif d'agrément ou de certification obligatoire des « personnes 3P ».

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique A2 « Les instruments juridiques au soutien d'un projet API »

Lorsque la dimension de « partage de vie » est importante dans un projet mais que les habitants ne peuvent (ou ne veulent) pas assumer seuls les fonctions d'organisation et de régulation de la vie commune qu'elle implique, ils auront recours à une ou plusieurs personnes physiques pour les faire assurer (l'équivalent des « maîtres et maîtresses de maison » en pension de famille).

Les habitants n'ont évidemment pas d'obligation de confier ces fonctions à une personne morale.

Mais la mission considère que **s'ils veulent faire appel aux aides nouvelles** (à l'investissement et au fonctionnement) que propose le rapport, **ils doivent, soit créer une personne morale porteuse du projet partagé, soit se rapprocher d'une personne morale existante, à laquelle ils confieront ce rôle.**

Cette personne morale (qu'on appelle dans le rapport « personne 3P » pour : « porteuse du projet partagé »)



- concourt à l'élaboration par les premiers habitants (et à la réactualisation si nécessaire, au cours de toute la vie du projet) du « **projet de vie sociale et partagée** » qui définit la règle de vie commune,
- assure dans les logements qu'elle accompagne **les fonctions d'appui à la vie partagée que les habitants lui confient**, qui peuvent être d'importance très variable selon le projet, en appui et complément de l'investissement des habitants : organisation et régulation de la vie à plusieurs, médiation, animation)⁷,
- assure, ou fait assurer, par exemple par un établissement ou service médico-social, en lien avec l'environnement administratif, sanitaire, médico-social et du logement, **une fonction d'appui au « parcours de vie » de chaque habitant** (*fonction nouvelle par rapport aux textes actuels sur l'habitat inclusif*),
- est garante de la **prévention des situations de maltraitance auprès des habitants qu'elle accompagne** (*idem*). La mission propose que se déploie le principe d'un regard tiers indépendant, qui pourrait être choisi par la « personne 3P ».

**La fonction de « coordination »,
point de débat quant au rôle de la « personne 3P ».**

La question de savoir si la « personne morale 3P » doit ou non assurer la « coordination » des intervenants extérieurs est actuellement très débattue dans les actuels habitats inclusifs, en raison du frottement inévitable entre :

la coordination strictement soignante autour d'une personne donnée, qui consiste à organiser, dans une optique de qualité du soin, la succession d'interventions médicales ou paramédicales.

La mission estime qu'il s'agit là d'une responsabilité médicale ou médico-sociale, relevant des services du même nom.

et par ailleurs la coordination globale des différents passages de tous les intervenants extérieurs dans un groupe de logements API, qui, pour la mission, relève de la régulation du lieu de vie et donc des tâches propres de la personne « 3P ».

En tout état de cause, pour la mission, il appartient à la « personne 3P » de faire le nécessaire pour que ces deux coordinations soient en place et correctement articulées.

La « personne 3P » est ainsi **l'interlocuteur-pivot des autres intervenants extérieurs** (bailleurs, services d'aide à la personne) **et des pouvoirs publics** (Etat, département, ARS ...) dans le fonctionnement du ou des logements qui forment l'habitat API.

Etre en capacité d'assurer toutes ces missions fait, à l'évidence, peser sur elle un haut niveau d'exigences.

Mais cela peut se comprendre s'agissant :

- de financements publics.
- d'un accompagnement de personnes vulnérables, requérant parfois un haut niveau de compétences professionnelles.

⁷ Ces services devront être retracés dans un contrat passé – dans des termes en principe identiques – avec chaque habitant, que le rapport a choisi d'appeler « contrat de vie partagée ». Ce contrat donne lieu à paiement d'une redevance de la part de chaque habitant. Comme on le verra plus loin, si les habitants sont solvabilisés par une « aide à la vie partagée » versée directement à la personne 3P, la redevance doit évidemment être diminuée d'autant.



- et aussi d'une **nécessité d'accompagner les habitants et leur projet collectif sur le temps long**. En étant capable de conseiller et d'accompagner de nouvelles orientations. Et en étant capable de perpétuer le projet au fur et à mesure du départ des « fondateurs ».

C'est tout cela que la présence d'une personne morale « porteuse du projet partagé » est de nature à garantir.

Cette capacité devra être évaluée au moment où la « personne 3P » fera appel aux fonds publics, sur un projet particulier, notamment en signant les conventions qui permettent d'accéder aux aides prévues par ce rapport (voir les points 2 et 4).

Toutefois, pour faciliter le déploiement des habitats API, la mission propose que, pendant une phase de lancement (qui pourrait être la « phase starter » de quatre ans proposée plus haut, voir aussi les points 11 et 12), l'évaluation d'un projet auquel se sera soumise une « personne 3P » pour obtenir la signature d'une convention de financement (points 2 et 4) **puisse être capitalisée par elle, à sa demande, sous la forme d'une « certification »** délivrée par l'autorité administrative.

Ce processus de certification trouverait ainsi son origine dans un ou plusieurs projets et serait conduit, à l'initiative de la « personne 3P », en parallèle de la signature des conventions de financement relatives à ce ou ces projets. Mais il porterait sur la personne morale elle-même et sa capacité à assurer en principe les fonctions de « personne 3P ».

Il poursuivrait quatre objectifs :

- celui, évidemment, de **rendre plus aisé le déploiement de l'habitat API** en offrant aux « personnes 3P » qui le souhaitent la possibilité de disposer d'une sorte de « label » qui leur facilite l'instruction d'autres projets sur le territoire.
- celui aussi de **sécuriser, pour de petits projets qui n'envisagent pas de constituer eux-mêmes une « personne 3P »**, les conditions de leur choix, en faisant appel à une personne « certifiée ».
- celui encore, tout en soutenant le montage de projets modestes, de **faire émerger des personnes morales ayant une capacité d'action plus étendue**, pouvant contribuer efficacement au développement non seulement quantitatif mais surtout qualitatif de l'habitat API : formations adéquates, référentiels de pratiques, outils de gestion – notamment systèmes d'information – etc.
- celui, enfin, de faire progressivement converger des « personnes 3P » qui viendront d'horizons d'une extrême diversité (acteurs publics et privés du champ social ou médico-social, bailleurs, associations de personnes ...) vers un **corpus de compétences professionnelles identifié, commun, propre à ces fonctions nouvelles**.

Mais évidemment, au risque de rappeler une évidence, cette certification volontaire ne se substituera pas aux législations et réglementations applicables au statut particulier que choisira le projet⁸.

⁸ Par exemple, si le projet prévoit que la personne 3P assure l'intermédiation locative, il faudra qu'elle bénéficie de l'agrément spécifique (article R.365-4 du CCH).



La question de savoir **qui délivrera cette certification volontaire, au vu de quel référentiel, pour quel champ territorial et pour combien de temps** n'est évidemment pas secondaire.

- puisqu'une telle demande trouvera toujours son origine dans un projet financé et donc en parallèle d'une « convention de logement API » signée avec le conseil départemental (voir point 2) ou d'une « convention de logement APL-API » à laquelle le département est partie (voir point 4), **l'avis conforme du département** paraît à la fois nécessaire et facile à articuler en termes d'instruction administrative.

- mais si l'on veut que cette certification ait une valeur nationale, elle doit être délivrée par l'autorité de l'Etat. Donc normalement **le préfet du département où la demande est déposée**.

- et il faut qu'elle puisse durer au minimum pendant la phase « starter » de quatre ans, au terme de laquelle le rapport propose qu'on évolue vers un dispositif d'agrément ou de certification obligatoire.

Le référentiel de compétence à bâtir pour ces certifications de la « phase starter » relèvera évidemment du « pôle de ressources » placé auprès de la CNSA (point 7). Il pourrait être élaboré à partir de la remontée des analyses de dossiers conduites par les ARS dans le cadre de l'instruction de la délivrance du « forfait pour l'habitat inclusif ».

Le fait de réserver la certification aux personnes morales dont la gouvernance respecte les standards de l'économie sociale et solidaire, au sens du II de l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014, devra être examiné.

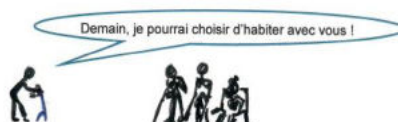
En faisant porter le regard plus loin, il faut aussi comprendre que se joue, **autour de la compréhension collective de ce qu'on entend par « personne 3P », un enjeu fondamental pour la structuration de l'habitat API sur le territoire.**

C'est pourquoi la mission estime **que cette démarche, au départ optionnelle et transitoire, de libre certification administrative, devrait être le laboratoire d'une structuration du métier de « personne 3P » vers des formes plus exigeantes** qui, à terme, pourraient prendre **deux voies alternatives :**

- soit évoluer vers un **agrément obligatoire**, dans l'esprit de ceux qui existent déjà pour le logement social (article L.365-1 du code de la construction et de l'habitation). Mais évidemment avec un contenu propre (celui d'une capacité de gestion d'un « logement avec service d'aide à la vie partagée ») et sans le limiter au logement social,
- soit évoluer vers une forme de **certification professionnelle obligatoire**, délivrée dans un cadre de branche professionnelle, ou de réseau structuré de grandes fédérations professionnelles.

La constitution du « corpus de savoir-faire et de compétences professionnelles » sous-jacent à l'une comme à l'autre des deux solutions devrait faire l'objet d'un processus très largement concerté, appuyé sur les expériences de terrain.

Ce serait **une tâche de moyen terme extrêmement importante et structurante à confier à l'observatoire de l'habitat inclusif**, dans son positionnement nouveau proposé au point 12.



Pourquoi un lien entre l'habitat API et « l'appui au parcours de vie » de chaque habitant ?

C'est aujourd'hui une évidence des politiques d'accompagnement des personnes vulnérables : leur qualité de vie ne dépend pas seulement des concours et appuis dont elles peuvent disposer « au temps T », mais de ce que ces concours et appuis sociaux ou solutions de logement, en leur laissant un rôle de véritable acteur et décideur, ne s'interrompent pas lorsque survient un choc extérieur ou un changement de situation personnelle.

Autrement dit : **il ne s'agit pas seulement d'accompagner la vie au jour-le-jour, mais de l'accompagner dans son déroulement**, d'anticiper les éventuelles « ruptures de parcours » de façon à les éviter, et de savoir trouver des solutions à ce qui n'a pas été anticipé.

C'est évidemment à la personne elle-même de décider de son « parcours de vie ».

Mais, plus elle sera vulnérable et plus elle aura besoin d'être appuyée pour cela par des gens qui la connaissent et ont toute sa confiance et sont aussi, par les relations qu'ils entretiennent avec sa famille et ses proches, avec les professionnels qui l'accompagnent et l'environnement administratif et institutionnel, à même de lui apporter de bons conseils et un soutien efficace.

A cet égard, **le fait même d'habiter dans un environnement d'habitat API, donc de ne pas vivre de manière isolée, est un facteur d'appui à la continuité du « parcours de vie ».**

Mais l'habitat API reste un domicile et, à la différence de ce qui est tacitement admis en établissement, personne n'y a normalement vocation à assurer cette fonction d'appui.

De ce point de vue, en quittant un établissement ou un domicile familial très soutenant pour un logement API, une personne âgée ou handicapée peut redouter de s'exposer à une certaine fragilisation.

La mission considère :

- qu'on ne peut pas engager un plan national de déploiement d'un dispositif qui, s'adressant à des personnes âgées ou vivant avec un handicap, mettrait ce sujet essentiel de côté.
- que cette fonction d'appui est par ailleurs **particulièrement nécessaire dans un milieu de vie partagée, qui peut souffrir beaucoup, collectivement, de ce qu'un de ses membres resterait trop longtemps sans réponse à un problème d'orientation ou de soins**. Le parcours des uns peut devenir aussi le problème de tous.
- que, certes, il n'entre pas « naturellement » dans les missions d'une « personne 3P » d'assurer une telle fonction.
- mais qu'il faut faire fonds sur sa présence pour attendre d'elle, sinon qu'elle l'assure, du moins **que la « personne 3P » veille à sa mise en place**, le cas échéant en la déléguant à un tiers (on pense par exemple à un SAVS qui interviendrait dans l'habitat API, à l'équipe d'un EHPAD du voisinage, à un groupement médico-social avec lequel un contrat serait passé ou encore à d'autres acteurs qui développeraient cette compétence).
- et que, pour les « personnes 3P » qui s'en saisiraient pour l'assurer elles-mêmes, dès lors qu'elles disposeraient pour cela des compétences techniques et humaines, cette fonction d'appui personnalisé suppose de tisser des relations avec l'environnement personnel, professionnel, social et administratif de chaque habitant, lesquelles ne peuvent qu'améliorer la qualité de sa mission d'animation et de régulation quotidienne.



2

« Frein au déploiement n°2 »

L'absence de dispositif de solvabilisation universel et durable pour les habitants de logements API qui n'auraient pas les moyens de financer les fonctions de régulation et d'animation de la vie collective (le service rendu par la « personne 3P »)

Deuxième idée pour l'action :

Remplacer l'actuel « financement des structures » par une **aide individuelle**.

En garantissant à toute personne, âgée ou handicapée, qu'elle pourra, même avec des revenus modestes, **financer par ses propres ressources les coûts d'une « vie partagée » dans un logement API**.

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique A2 « Les instruments juridiques au soutien d'un projet API » et dans la fiche thématique C2 « Aide à la Vie Partagée (AVP) ».

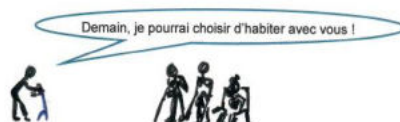
On a rappelé plus haut qu'il existe aujourd'hui, attribué sur appel à projet en considération des enveloppes annuelles déléguées aux ARS, un « forfait pour l'habitat inclusif », directement versé au porteur de projet d'un tel habitat.

Ce schéma de financement, qui exige, pour des sommes assez modestes, une instruction détaillée de tous les projets candidats, a l'avantage de la maîtrise budgétaire par la définition *a priori* des sommes allouées.

Mais ce peut être au détriment d'une juste réponse à la dynamique des besoins, et aussi de la sécurité financière des projets sur le long terme – puisque les projets retenus ne sont assurés de leur financement que pour trois ans (durée retenue par voie conventionnelle).

Et la mission a acquis la conviction qu'il n'y aura de véritable virage en faveur du logement API des personnes âgées et handicapées que si l'on s'extrait d'une logique institutionnelle qui s'adresse aux gestionnaires plutôt que de solvabiliser les personnes.

Elle propose ainsi de créer une aide individuelle à la personne, qu'on peut regarder comme destinée à lutter, grâce à un certain mode d'habitat, contre l'isolement, et à promouvoir l'autonomie : **l'aide à la vie partagée (AVP)**.



a. Description générale de l'aide à la vie partagée (« AVP »)

Ouverte de plein droit, sous critère de ressources, à toute personne âgée ou toute personne handicapée qui fait le choix d'une vie dans un logement API conventionné.

Son bénéfice supposerait donc :

1°) que le logement occupé par la personne ait fait l'objet d'un conventionnement entre la « personne 3P » et le département (voir infra : la « *convention de logement API* ») ;

2°) et que la personne elle-même remplisse les conditions d'accès, qui devraient être **plus simples et plus larges que la PCH ou l'APA** :

- soit être bénéficiaire d'une au moins des diverses allocations liées à l'invalidité (APA, AAH, PCH, pension d'invalidité, rente AT, etc.).
- soit remplir un critère simple lié à l'âge (par exemple : avoir plus de 65 ans).

La mise sous critère de ressources de l'AVP n'est évidemment qu'une faculté aux yeux de la mission⁹.

Elle vise en réalité à ce que l'on n'hésite pas à rendre, ainsi qu'il est proposé ci-dessus, **les autres conditions faciles à examiner et largement ouvertes**. Il s'y ajoute que l'aide est, fondamentalement, une aide à la lutte contre l'isolement par le logement et que les aides au logement (APL, ALS, ALS, ASH ...) sont toutes, aujourd'hui, attribuées sous critère de ressources.

L'AVP aurait vocation à solvabiliser le coût des fonctions liées au « partage de vie » (fonctions de la « personne 3P »). Autrement dit : **les fonctions que ni l'APA ni la PCH n'ont vocation à couvrir** et qui font à peu près l'objet de l'actuel « forfait pour l'habitat inclusif ».

A peu près seulement, car s'ajouteraient ainsi aux fonctions que couvre aujourd'hui le « forfait pour l'habitat inclusif » :

- la fonction nouvelle « d'appui au parcours de vie », mentionnée au point 1
- et la fonction de « coordination » des passages des intervenants extérieurs au sein de l'habitat API (même point).

b. En complément éventuel : le Forfait de services mutualisés.

Par ailleurs, la mission propose que, **si des prestations « mutualisées » d'aide à l'autonomie sont assurées dans l'habitat API** par un service d'aide à la personne (autrement dit : des prestations exécutées simultanément pour tous les habitants à la fois : veille nocturne, surveillance, etc.), **ceux des habitants âgés ou handicapés qui profitent de ces prestations mais qui ne seraient pas bénéficiaires de l'APA ou de la PCH** puissent contribuer à les payer grâce à un « forfait de services mutualisés ».

⁹ Une telle règle a l'inconvénient d'exiger une instruction plus lourde et davantage de contrôles. Mais ceux-ci peuvent être maîtrisés s'ils sont inscrits dans le sillage d'une autre prestation (par exemple l'attribution de l'APL par les CAF pour les habitants d'un logement social).

Quant au critère, il peut s'agir d'un seuil d'éligibilité (plus simple, mais avec un effet de seuil) ou d'une modulation en fonction du revenu (comme l'est aujourd'hui l'APA ou l'AAH). On pourrait imaginer aussi que ce critère de revenu ne concerne que les personnes qui demandent l'AVP sur la base du critère d'âge (plus de 65 ans).



Ces personnes, personnes âgées au seuil de la dépendance, ou personnes handicapées autonomes dans les gestes de vie quotidienne, mais qui ont besoin d'une « supervision distante » - parce qu'elles sauront s'habiller mais sans toujours choisir le bon vêtement, se nourrir mais sans discernement diététique, etc. - n'ont en général ni l'envie ni véritablement le besoin d'un environnement institutionnel, tout en étant souvent dans l'incapacité de gérer de manière adéquate une vie isolée à domicile. En d'autres termes, elles ne remplissent pas forcément, en l'état de la réglementation, les critères d'une aide individuelle à l'autonomie, mais sont d'importants candidats potentiels d'un habitat API.

Cette solution d'un « forfait de services mutualisés » spécifique, d'une nature distincte de l'AVP mais attribué en conséquence du bénéfice de l'AVP, au sein seulement des habitats API reconnus comme tels par une « *convention de logement API* » (cf. infra point d) et dans lesquels intervient un service d'aide à la personne, est apparue préférable aux alternatives qui auraient été de couvrir ces frais :

- soit par une extension des conditions d'éligibilité à l'APA et à la PCH (qui excède les termes de la lettre de mission, mais qui pourrait évidemment trouver sa place dans les perspectives ravivées de création d'un « cinquième risque »¹⁰)
- soit en englobant ces frais dans l'AVP, c'est-à-dire pour tous les habitants y compris les bénéficiaires de l'APA et de la PCH. Ce qui aurait créé de la confusion sur la nature de l'AVP (comme sur celle de l'APA et de la PCH) et conduit à réduire, en fait, le champ de l'APA et de la PCH.

c. Au total : ce que « l'AVP » et le forfait de services mutualisés permettent de solvabiliser :

En somme, il faut penser l'AVP comme une aide en miroir des aides au logement (APL, ALS, ALF, AL) et fonctionnant selon des principes pratiquement identiques :

- l'aide est accordée à une personne et pour un certain type de logement (le logement doit donc être « conventionné », c'est l'objet de la convention passée avec le département).
- l'habitant y a donc accès de plein droit, sous réserve que le logement réponde à certaines conditions, et qu'il soit, lui-même, personnellement éligible (en termes d'âge ou de handicap et, le cas échéant, de niveau de revenus).

Là où les aides au logement permettent de solvabiliser le coût du loyer, l'AVP a vocation à solvabiliser le service « d'accompagnement à la vie partagée dans le logement » ou, si l'on préfère, la lutte contre l'isolement, par le logement¹¹.

Le Forfait de services mutualisés aurait lui vocation à couvrir, le cas échéant, pour les personnes non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, les fonctions « mutualisées » d'aide à l'autonomie¹².

¹⁰ Ainsi que l'indiquent, à la date de rédaction de ce rapport, les déclarations du gouvernement et l'article 4 du « projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie », en cours d'adoption parlementaire.

¹¹ C'est-à-dire les fonctions B (B1 et B2) et la fonction C3 (appui au parcours de vie) décrites dans la Fiche thématique A1 « Inventaire des fonctions qui peuvent apparaître dans un habitat API ».

¹² Soit les fonctions C1 et C2 décrites dans la Fiche thématique A1 « Inventaire des fonctions qui peuvent apparaître dans un habitat API ».



Une comparaison assez simple peut être dressée entre le mode de financement actuel d'un « habitat inclusif » qui bénéficierait du forfait de l'article L.281-1 du CASF et le schéma proposé par ce rapport :

Aujourd'hui

<i>Fonction</i>	Logement	Partage de vie	Aide à l'autonomie « mutualisée »	Aide individuelle à l'autonomie
<i>Solvabilisation d'un bénéficiaire de l'APA ou de la PCH</i>	APL/AL (de plein droit)	Forfait « habitat inclusif » (versé au porteur de projet sur appel à projet)	APA ou PCH (de plein droit)	
<i>Solvabilisation d'un non bénéficiaire de l'APA ou de la PCH</i>	APL/AL (de plein droit)	Forfait « habitat inclusif » (versé au porteur de projet sur appel à projet)	<i>(en principe : pas de besoin. En réalité, besoins non couverts, notamment de supervision, prévention, incitation à faire...)</i>	<i>(en principe : pas de besoin)</i>

« de plein droit » signifiant : prestation obligatoirement versée si les conditions en sont remplies.

Demain

<i>Fonction</i>	Logement	Partage de vie	Appui au parcours de vie	Aide à l'autonomie « mutualisée »	Aide individuelle à l'autonomie
<i>Solvabilisation d'un bénéficiaire de l'APA ou de la PCH</i>	APL/AL foyer (de plein droit)	AVP (de plein droit)		APA ou PCH (de plein droit)	
<i>Solvabilisation d'un non bénéficiaire de l'APA ou de la PCH</i>	APL/AL foyer (de plein droit)	AVP (de plein droit)		Forfait de services mutualisés (de plein droit)	<i>(en principe : pas de besoin)</i>

d. La « convention de logement API »

L'éligibilité des logements à l'AVP (ainsi qu'au Forfait de services mutualisés) résulte d'une convention entre le porteur du projet (« personne 3P ») et le département.

Cette convention (que le rapport nomme « convention de logement API ») fixe :

- les services qui seront rendus par le « 3P »,
- le montant maximum de leur facturation,



- le montant de l'AVP versée au titre de ces logements¹³.

Par ailleurs, au-delà de sa fonction de cadrage de ces équilibres de service, la convention de logement API est aussi **le garde-fou de la qualité du projet et du fait qu'il s'agit bien de solvabiliser la vie dans des logements privés, qui sont de véritables « chez soi »**.

A ce titre, si le profil des habitants le justifie, la convention de logement API **peut poser des conditions d'expression et de représentation qui garantissent que les décisions restent bien celles des habitants**, la « personne 3P » n'étant qu'à leur service (y compris dans l'appui qu'elle peut apporter à cette expression, pour des habitants qui auraient des déficiences la rendant difficile).

e. Le montant et le financement de l'AVP

Le montant, conventionnel et forfaitaire, de l'AVP, devra être compris entre un minimum et un maximum fixés au niveau national.

Il sera différencié selon la nature des services assurés par la personne 3P (et donc la nature du projet de vie partagée). On peut envisager des niveaux de forfait de l'ordre des montants actuellement pratiqués pour le forfait « habitat inclusif »¹⁴ voire dans certains cas supérieurs¹⁵, pour couvrir les nouvelles fonctions attendues de la « personne 3P » et, notamment l'appui au parcours de vie.

Par ailleurs, si l'habitant est bien, juridiquement, le bénéficiaire de l'AVP, le versement de l'aide est effectué directement, par le département de résidence, à la « personne 3P » (selon le mécanisme de paiement à un tiers qui vaut, pour l'APL, à l'égard du bailleur). La redevance versée par l'habitant à la « personne 3P » au titre des services qu'elle lui rend en est alors diminuée d'autant.

L'AVP est donc versée par le département, mais en **raison de sa nature hybride, la mission propose que** ce paiement par le département soit couvert à la fois par des crédits de l'Etat (BOP 177, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ») et par une **dotation de la CNSA, dans le cadre d'une contractualisation avec le département définissant des objectifs communs**¹⁶.

Deux points importants devraient faire l'objet de travaux complémentaires, en concertation avec les conseils départementaux.

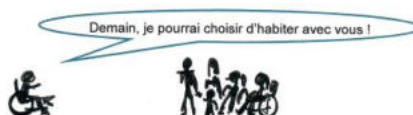
- La couverture de cette aide universelle par les crédits Etat et CNSA pourrait être de 100% des dépenses départementales, au nom de l'universalité de l'aide en question, avec une répartition fixe entre l'Etat et la CNSA.
- Alternativement, il pourrait s'agir d'une couverture seulement partielle, appelant, comme pour l'APA et la PCH, un complément de financement par les ressources du

¹³ Le montant du « forfait de services mutualisés » est, lui, fixé dans la « convention de services aux personnes » (point 8) qui est signée avec le gestionnaire du service en question.

¹⁴ Entre 3000 et 8000 euros par an (soit entre 8 et 22 euros par jour)

¹⁵ Jusqu'à 10 000 euros par personne et par an par exemple

¹⁶ Techniquement, cela peut prendre la forme d'un fonds départemental de financement de l'AVP, dont les dépenses sont couvertes, selon une clé fixe, par les versements des deux budgets nationaux et d'un complément de ressources du département.



département. Cette deuxième option pouvant se justifier par la liberté que garde le département de signer des « conventions de logement API »,

- Dans ce second cas, le financement de l'Etat et le concours de la CNSA pourraient, soit couvrir un certain pourcentage de la dépense, soit comporter une part fixe (partie « socle ») et une part liée à des objectifs partagés (partie « initiatives »)¹⁷.

f. Le montant et le financement du Forfait de services mutualisés

Puisqu'il a vocation à couvrir ce qui relève de l'APA ou de la PCH lorsque les personnes en sont bénéficiaires, ce forfait ne peut avoir qu'un financement départemental (au titre des dépenses « d'aide sociale »).

Ces dépenses supplémentaires ont évidemment vocation à être couvertes, comme les dépenses d'APA et de PCH, par une dotation de la CNSA.

Son montant serait également conventionnel et forfaitaire, compris entre un minimum et un maximum fixés au niveau national¹⁸.

g. Le devenir du « forfait habitat inclusif »

Ce changement radical de logique par rapport au financement actuel du gestionnaire d'un habitat API par le « forfait habitat inclusif » (FHI) n'empêche pas de conserver ce dernier dispositif, au moins le temps de la montée en charge de l'AVP¹⁹.

Il est au minimum nécessaire de sécuriser les habitants API qui en disposent déjà.

h. La question des « requalifications » en établissement médico-social.

Si le statut juridique d'établissement médico-social (au sens du I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles) n'est pas en tant que tel inconciliable avec la qualification générale d'habitat API, l'attribution de l'AVP n'aura toutefois, sauf exception²⁰, pas lieu d'être pour un établissement médico-social, puisque, dans une telle structure, les fonctions solvabilisées par l'AVP sont déjà en principe financées par un tarif.

Par conséquent, pour éviter toute requalification des logements API en établissement médico-social, la mission **propose que la signature de la « convention de logement API » relative à l'AVP puisse valoir rescrit en termes de non-qualification en établissement médico-social.**

Au demeurant, si l'on excepte la question de la planification et de la soumission à appels à projet (qui n'ont pas de raison d'être s'agissant de logements ordinaires), les deux points majeurs du statut médico-social que sont le **contrôle par les services de l'ARS ou du département** et les **garanties des droits des résidents** doivent être assurés par les stipulations conventionnelles de la « convention de logement API ».

¹⁷ Par analogie (lointaine, car il s'agit bien ici d'assurer le financement d'une prestation de plein droit) à la façon dont il est procédé dans le cadre de la contractualisation Etat-départements dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

¹⁸ Tout dépendra bien sûr de l'intensité des services en question. Une distinction devra sans doute être faite entre les personnes âgées et les personnes handicapées, car les conditions d'éligibilité à l'APA et à la PCH (et du coup, par contraste, les besoins de ceux qui n'y sont pas éligibles) ne sont pas du tout les mêmes.

Pour les personnes vivant avec un handicap (mais n'ayant pas de PCH), la cible d'environ une heure de service d'aide humaine par jour et par personne, entre 6 000 et 8 000 euros par an, donne un ordre de grandeur.

¹⁹ Les deux modes de financement (sur crédits limitatifs, par appel à projet, destinés aux gestionnaires, pour le FHI et sur crédits évaluatifs, à titre de droit individuel, pour l'AVP) peuvent d'ailleurs coexister le temps nécessaire à l'évaluation des deux systèmes.

²⁰ Parmi les exceptions pourraient, sous réserve d'une étude plus approfondie, figurer certaines résidences autonomie (article L313-12 du CASF), puisque le « forfait autonomie » n'a pas un périmètre parfaitement superposable.



Pourquoi ne pas conserver tout simplement le « forfait pour l'habitat inclusif » ?

Le « Forfait pour l'habitat inclusif » créé par la loi ELAN est défini à l'article D.281-3 du code de l'action sociale et des familles. Il est distribué sous forme d'une dotation annuelle, versée au « porteur de l'habitat inclusif », pour une durée fixée par convention (en pratique : 3 ans) à la suite d'appels à candidature lancés par les ARS (et dans certains cas, sur la base d'un cahier des charges conjoint de l'ARS et d'un conseil départemental).

Sans en bouleverser le montant, le rapport propose, on l'a vu, de remplacer progressivement ce forfait par une prestation individuelle (l'AVP).

Ce passage d'un forfait versé aux « porteurs », en fonction d'enveloppes prédéfinies, à une prestation individuelle dont l'habitant est le bénéficiaire, **entraîne trois changements majeurs**, qui expliquent le choix effectué par le rapport.

Premièrement, ce n'est plus le « porteur » qui obtient de l'administration les moyens d'assurer (gratuitement pour eux) **un certain service aux habitants des logements dont il a la charge, ce sont les habitants qui rémunèrent le « porteur » commun de leur choix**, et sont pour cela rendus solvables par un droit dont ils sont titulaires et qui se distingue clairement de leur droit individuel aux ressources (AAH, ASPA ...) ou à l'autonomie (PCH, APA). Le changement de logique est radical.

Deuxièmement, le but de l'AVP est de pouvoir s'adresser potentiellement à un public très large, avec des critères d'âge et de handicap les plus simples possibles.

En contrepartie, il faut qu'elle cible ceux qui en ont réellement besoin, ce qui justifie qu'elle soit octroyée sous critère de ressources. Une telle condition est techniquement inapplicable si on conserve la mécanique d'un forfait versé à un porteur de projet.

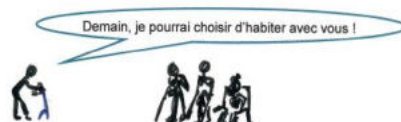
Troisièmement, il n'y aura plus, comme c'est aujourd'hui le cas pour le « forfait pour l'habitat inclusif », de répartition chaque année d'une somme fixe entre les « nominés » d'un appel à projet.

L'AVP est, comme l'aide personnalisée au logement (APL), due de plein droit à tout occupant du logement « conventionné API ».

Certes il reste la question – malheureusement impossible à contourner – de la disponibilité effective de logements API. La logique de répartition d'enveloppes budgétaires prédéfinies demeure donc, mais seulement en ce qui concerne, comme c'est le cas aujourd'hui, les subventions accordées aux prêts aidés à la construction.

Enfin, **si les ARS ont un rôle majeur à jouer dans la création d'un « écosystème » sanitaire et médico-social soutenant** pour l'habitat API, il n'y a pas de raison de mobiliser leurs ressources sur des procédures d'instruction de réponses à des appels à projets portant, en principe, sur du logement ordinaire.

Par la **simplicité des critères proposés** (âge d'état civil, bénéfice déjà existant d'une prestation liée à la perte d'autonomie), **le caractère forfaitaire, avec un montant fixé une fois pour toutes et pour tous les habitants dans la « convention logement API »**, et le fait que son critère de ressources s'adresse à des personnes qui seront déjà, presque toutes, bénéficiaires d'une aide pour laquelle elles auront dû déclarer des ressources, son instruction (par les CAF ?) devrait être relativement simple.



3

« Frein au déploiement n°3 »

La difficulté de financer des projets de logements API.

En raison, dans le parc social, de la tension sur les prêts subventionnés PLAI et PLUS et leur adaptation encore insuffisante à la diversité des logements API.

En raison, dans le parc privé, de l'absence d'orientation pour ce type d'habitat.

Troisième idée pour l'action :

Mettre en place un instrument **d'investissement dans le logement pour les acteurs de l'action sociale (CNSA, départements)** avec en contrepartie un droit de réservation dans les logements API pour les publics dont ils ont la charge.

Créer un prêt aidé spécifique, qui s'appuie dans sa construction sur les fondamentaux des produits usuels du logement locatif social (PLAI, PLUS, PLS) en :

- donnant à ce nouveau produit **les souplesses nécessaires à une vraie mixité d'habitat** grâce à une adéquation entre niveau de ressources et niveau de loyer ;
- **en simplifiant les procédures d'instruction du fait de l'existence d'un seul prêt ;**
- **et en intégrant les surfaces d'espaces communs dédiés à la vie partagée.**

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique A2 « Les instruments juridiques au soutien d'un projet API » et dans la fiche thématique C3 « Le prêt API ».

Engager un programme de construction ou de réhabilitation de logements API suppose d'assurer l'équilibre économique d'opérations qui doivent atteindre cinq objectifs à la fois :

- être **accessibles à des personnes** à bas revenus²¹,
- mais être aussi **accessibles ponctuellement à des personnes à plus hauts revenus**, pour permettre la mixité sociale et la présence de résidents « ordinaires », notamment salariés²²,
- permettre une **affectation fluide de logements en cas de locataires successifs** ayant des niveaux de revenu différents (en évitant, par exemple, qu'un logement libéré qui aurait été financé dans les conditions d'un prêt fortement subventionné - prêt PLAI –

²¹ C'est-à-dire, compte tenu du public visé, en tout ou partie à **des personnes relevant des « loyers plafonds » du prêt PLAI** (entre 4,6 et 6 euros du m2 selon la zone) **et de ses « plafonds de ressources »** (pour un célibataire : entre 11 000 et 13 000 euros par an selon la zone).

²² C'est-à-dire, en tout ou partie, à **des personnes relevant des « loyers plafonds » du prêt PLS** (entre environ 8 et 13 euros du m2 selon la zone) **et de ses « plafonds de ressources »** (pour un célibataire : entre 27 000 et 31 000 euros par an selon la zone).



doive nécessairement être attribué à un ménage dont les revenus sont sous le plafond applicable à ce même prêt),

- permettre de **financer des surfaces conséquentes d' « espaces communs dédiés à la vie partagée »** qui sont au cœur d'un projet d'habitat API,
- et être assorties d'un **mécanisme d'attribution des logements spécifique**, afin de le cibler sur les candidats à une vie en habitat API.

Les prêts de la Caisse des dépôts et consignment (Banque des territoires) dont il est ici question sont les trois prêts locatifs aidés prévus à l'article R.331-1 du CCH :

le **PLAI**, Prêt locatif aidé d'intégration, le **PLUS**, Prêt locatif à usage social et le **PLS**, prêt locatif social peuvent financer l'acquisition ou la construction de logements à usage locatif, ainsi que, le cas échéant, les travaux d'amélioration correspondants.

Le PLAII et le PLUS sont destinés uniquement aux organismes HLM, aux collectivités territoriales et aux EPCI n'ayant pas d'organisme HLM, ainsi qu'aux organismes agréés « maîtrise d'ouvrage d'insertion ». Ils ouvrent droit à une **subvention de l'Etat** (en moyenne environ 9 500 € par logement en 2019 pour le PLAII, un peu plus de 1 000 € en moyenne pour le PLUS).

Les trois prêts permettent de bénéficier de la **TVA à taux réduit sur les travaux et d'une exonération de TFPB** pendant 25 ou 30 ans.

Les bailleurs doivent s'engager par un **convention APL signée avec l'Etat** (ou avec l'éventuel délégataire des aides à la pierre).

Aux subventions de l'Etat **s'ajoutent d'autres subventions, notamment des collectivités locales** aboutissant à majorer substantiellement le taux de subventionnement d'une opération.

Pour cela la mission propose :

1°) **La mise en œuvre d'un « prêt-panier » API constitué par la combinaison, sur une même opération**, des caractéristiques des prêts aidés existants (PLAI/PLUS/PLS), dans des proportions variables selon les opérations, par la prise en compte de « moyennes pondérées » calculées selon l'importance de chaque type de surfaces et qui permettront de définir :

- un **taux d'intérêt unique** du « prêt panier » pour l'ensemble des surfaces de l'opération.
- un engagement pris par le bailleur de respecter un **loyer plafond commun à l'ensemble des surfaces** de l'opération²³.
- et des plafonds de revenus **à respecter, en proportion, sur l'ensemble de l'opération**, et non pas logement par logement²⁴.

Ce prêt obéirait aux mêmes règles d'attribution que les prêts qui le composent : prêt octroyé par la Caisse des dépôts (Banque des territoires), agrément financier de l'opération par la DDT (-M) ou le délégataire des aides à la pierre, garantie du prêt par une collectivité territoriale.

²³ Par exemple, une opération dont le « prêt panier » serait aux deux tiers PLAII et un tiers PLUS aurait pour loyer plafond la moyenne pondérée (2/3 – 1/3) de ces deux plafonds applicables à chacun de ces deux prêts.

Pour garantir l'accessibilité financière des logements aux ménages qui ont les revenus les plus bas (cible du financement sur prêt PLAII), il est proposé de majorer l'APL (point 5).

²⁴ Pour poursuivre sur le même exemple, le remplacement d'un locataire par un autre serait possible dans n'importe quel appartement, tant que le nombre de ménages à revenus inférieurs aux « plafonds PLAII » représente au moins deux tiers des occupants de l'ensemble des logements, et qu'aucun des autres ménages n'a de revenu supérieurs aux plafonds PLUS.



2°) D'octroyer à l'ensemble de l'opération **une subvention plus importante que celle qui résulterait de la combinaison des subventions applicables aux prêts (PLAI et PLUS) du « panier » propre à l'opération**, de façon à couvrir le financement des « espaces communs dédiés à la vie partagée »²⁵.

Cette **subvention « prêt API »** serait financée²⁶ :

- par une ligne spéciale du Fonds national d'aide à la pierre (FNAP), abondée par le budget de l'Etat ou celui de la CNSA.
- et par des **fonds territoriaux**, ayant pour objet de collecter **l'investissement volontaire des collectivités territoriales et d'autres personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public**, en charge des politiques sociales pour les personnes âgées et handicapées (communes, EPCI, départements, organismes de protection sociale et de prévoyance), dans des programmes comportant des logements API.

La contrepartie de ces engagements financiers consistera **en un droit de réservation**, inscrit dans une convention signée avec le bailleur et la « personne 3P »²⁷.

3°) Serait associé à ce prêt un **mécanisme d'attribution spécifique** des logements, à l'instar du dispositif d'attribution créé pour les résidences universitaires, c'est-à-dire sans examen par la commission d'attribution des logements (CALEOL) et qui tiendra compte, dans des conditions particulières qui peuvent être fixées par chaque convention :

- des droits de réservation de l'Etat, le cas échéant exercés par l'ARS ou délégués à la « personne 3P ».
- des droits de réservation des financeurs complémentaires.
- et du projet des habitants, qui doivent pouvoir exprimer leur choix d'un nouveau « co-habitant » par l'intermédiaire de la « personne 3P ».

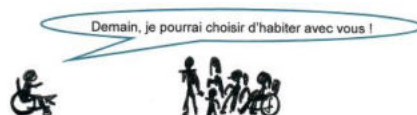
Ce mécanisme d'attribution dérogatoire est évidemment nécessaire pour garantir, au fur et à mesure des départs et des arrivées, **la perpétuation vivante, dans les logements en question, du « projet de vie sociale et partagée »**.

Mais il l'est aussi au titre de la **mixité qu'on peut souhaiter pour ce type d'habitat**. Par exemple, il peut y avoir du sens à ce que certains logements soient destinés à des profils particuliers de personnes : salariés faisant le choix d'habiter sur place, étudiants, accueillants familiaux, etc.

²⁵ Pour une définition précise de ces « espaces communs dédiés à la vie partagée », voir le point 5

²⁶ Il n'est pas nécessaire de prévoir, comme pour les PLUS et PLAİ, une « grille » fixe de niveaux de subvention par territoire. Schématiquement, le montant majoré de subvention correspond à la fraction de surfaces communes rapportée à la surface des logements privatifs. La mission pense que les surfaces partagées pourraient être subventionnées au niveau du prêt le mieux subventionné du « panier » (subvention PLAİ si le prêt panier est construit sur une fraction de prêt PLAİ)

²⁷ Ce que le rapport appelle la « convention de logement APL-API » (point 4).



La gestion des arrivées et départs est évidemment très sensible et la mission a bien conscience de la nécessité d'éviter de nombreux écueils :

- celui d'un collectif qui, alors qu'il bénéficie de financements publics, n'aurait pas une attitude suffisamment ouverte à l'égard de candidats présentés par les détenteurs du droit de réservation.
- celui, à l'inverse, de la mise en risque du projet par l'exercice sans discernement de ces droits de présentation, conduisant à des cohabitations mal pensées, entre des profils de personnes ou des besoins difficiles à concilier.
- celui par lequel une gestion trop centralisée entre les mains de la « personne 3P » ferait échapper le projet des mains de ses habitants.
- et d'autres encore ...

Il n'y a pas de « recette miracle » qui garantisse cet équilibre, sinon la vigilance de tous et l'obligation de concilier le droit de présentation des « financeurs », le droit d'objection de la « personne 3P » et les règles par lesquelles doit s'exprimer le contrôle des habitants sur le service rendu par la « personne 3P ».

4°) S'ajouterait aux conditions d'accès au prêt des conditionnalités particulières :

- quant à la **localisation du projet, en principe en centre-ville ou centre-bourg**,
- quant à la **qualité environnementale des logements** construits ou réhabilités,
- et quant à **l'usage de technologies** (domotique, robotisation) **d'aide à la vie quotidienne**.



Et que fait-on si rien ne va plus avec Mme Unetelle ou avec M. Untel ?

La vie à plusieurs n'est pas un long fleuve tranquille. Il faut la soutenir pour ceux qui la choisissent, pas l'idéaliser.

Or le « projet de vie sociale et partagée » n'est pas un contrat collectif. Les habitants n'ont de contrats qu'à titre personnel : contrat de bail si c'est un logement locatif, contrat avec un service d'aide à la personne (même s'il est mis en commun), contrat passé avec la « personne 3P » quant aux services qu'on attend d'elle.

Et la question est donc souvent posée : que faire si un habitant ne se plie plus, ou ne peut plus se plier, aux exigences d'une vie partagée ? Peut-on décider de rompre unilatéralement les différents contrats qui sont les siens et, très particulièrement, lorsque le logement API est un logement locatif, **doit-on prévoir des clauses locatives qui lieraient le bail au respect de certaines règles de vie et au paiement des services de la personne 3P (à savoir la « redevance » versée par chaque habitant) ?**

La question du maintien du paiement de la redevance à la « personne 3P » n'est pas la plus complexe.

Les clauses de ce paiement à raison de l'occupation du logement, comme celles fixant les conditions dans lesquelles, le cas échéant, un nombre qualifié d'habitants peut décider, en cas de graves difficultés, de faire appel à un autre porteur de projet, doivent être fixées, en termes identiques, dans les contrats de service passés entre ce dernier et chaque habitant (que le rapport appelle les « contrats de vie partagée »).

Par ailleurs, lorsque ce paiement repose sur l'AVP, le principe du paiement direct de celle-ci au 3P écarte le risque financier.

Plus ardue est celle du maintien dans les lieux d'une personne qui veut y rester mais que son comportement ou ses facultés mettent définitivement à l'écart du projet collectif.

La mission a abordé ce sujet avec la conviction qu'il y a là un point à la fois difficile et central. La nature même de ce qu'est un projet d'habitat dans lequel on est chez soi, tout en vivant avec d'autres, débouche sur ce type de questions. C'est une sorte de risque intrinsèque à ce type de projets.

Car d'un côté, on ne peut pas à la fois vouloir que les gens soient « chez eux » sans y associer les garanties de pouvoir y rester, surtout pour des personnes vulnérables. Mais d'un autre côté, ce qui se joue face à un comportement individuel « perturbateur » est bien un enjeu collectif. En protégeant la vie du groupe, on protège le choix de ceux qui veulent continuer d'y participer.

Les réponses ne sont donc pas simples. Mais elles existent et sont de plusieurs ordres :

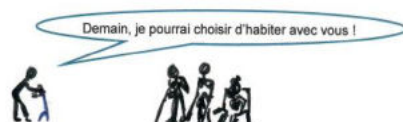
Premièrement, il faut distinguer les conflits de personnes et les « inadéquations » qui relèvent de la prise en compte du « parcours de vie » - typiquement : une déficience cognitive majeure chez une personne âgée, qui ne lui permet plus de partager le projet dans lequel elle se trouve.

C'est pour que le collectif ne se trouve pas dépourvu de réponses dans ce second cas que le rapport **met l'accent sur « l'appui au parcours de vie »**. De telles situations, parce qu'elles auront été anticipées par des mécanismes de médiation et de relations entre acteurs du parcours de vie, doivent trouver d'autres voies qu'une pure et simple clause de rupture de bail locatif, afin de permettre à la personne concernée d'accéder à une solution alternative conforme à ses souhaits et à ses besoins.

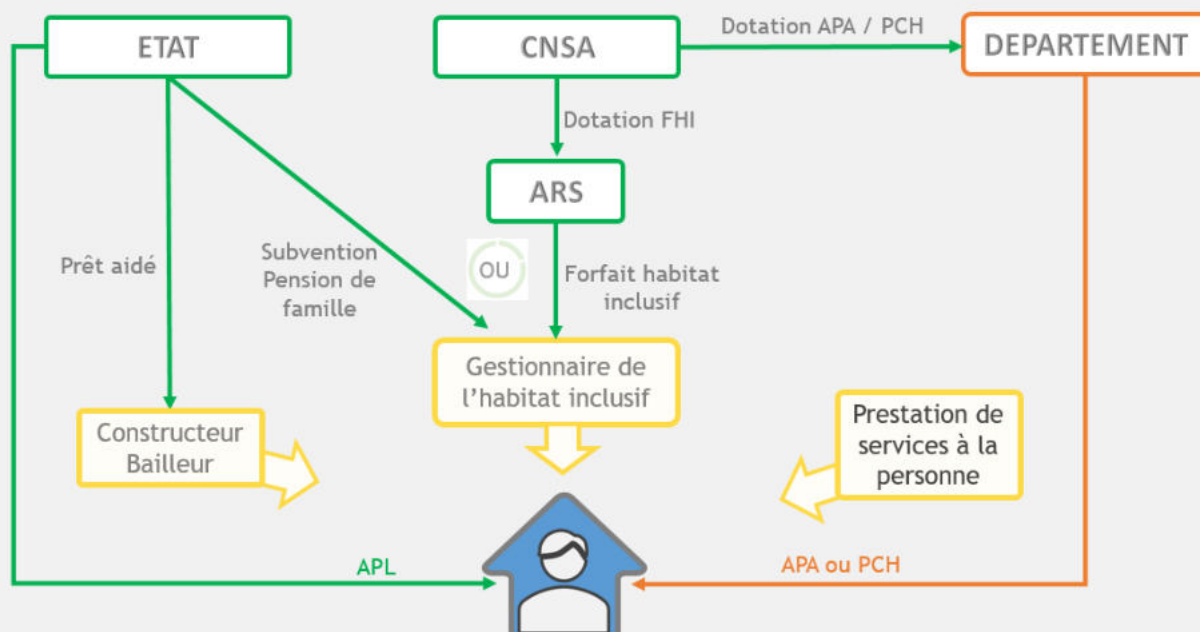
Deuxièmement, il revient aux habitants, dans la conception du projet d'habitat API, **de choisir où ils veulent placer le curseur entre la protection des intérêts du groupe et la protection de leur droit au maintien dans les lieux**. Et pour cela, il paraît inutile d'inventer des régimes juridiques nouveaux.

Ainsi, les habitants d'un projet API qui entendraient se prémunir absolument de ce risque (au détriment de leurs droits propres) peuvent faire le choix d'un régime de sous-location.

Dans le logement locatif ordinaire, le contrat de sous-location peut prévoir des clauses « protectrices ». Dans le logement locatif social, l'article L.442-8-2 du CCH permet à la personne qui assure l'intermédiation locative de lier l'occupation du logement au respect de certaines conditions, prévues dans le contrat de location passé avec le bailleur social et reprises dans le contrat de sous-location-passé avec l'habitant.

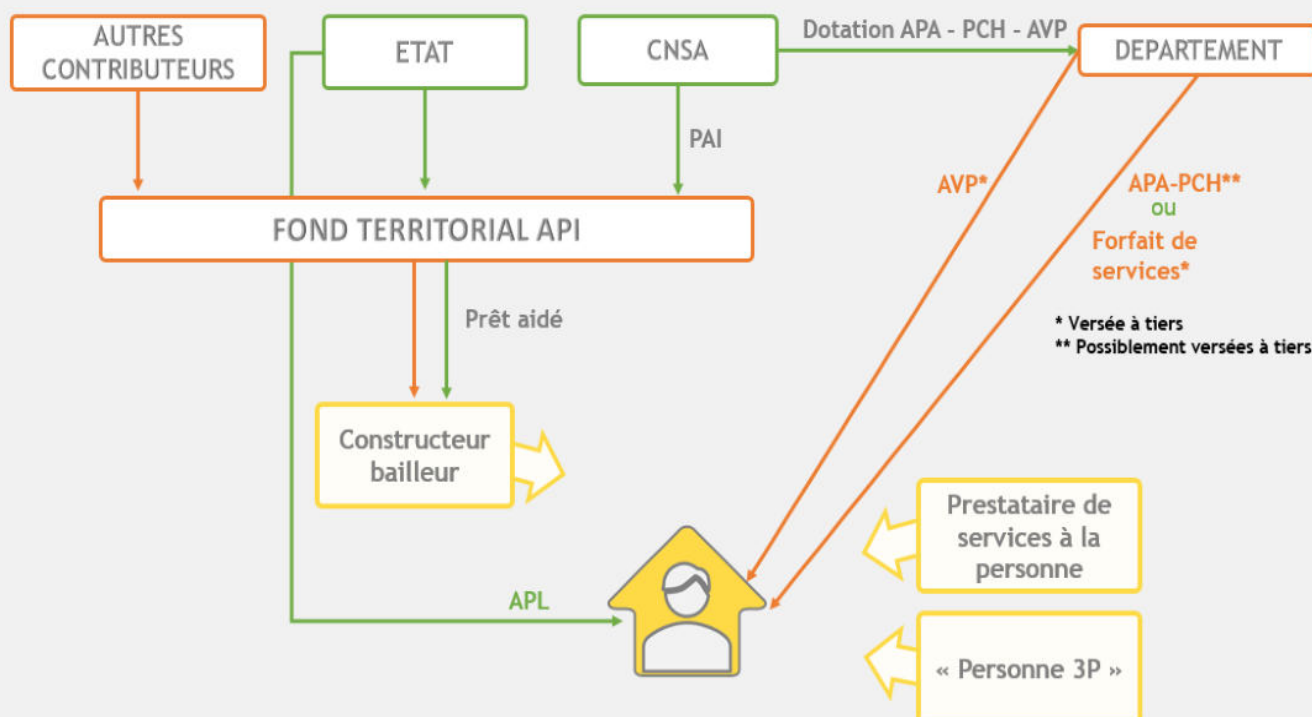


CIRCUIT ACTUEL DE FINANCEMENT DE « L'HABITAT INCLUSIF »



FHI = Forfait habitat Inclusif
 APL = Aide personnalisée au logement
 APA = Allocation personnalisée à l'autonomie
 PCH = Prestation de compensation du handicap

DEMAIN : CIRCUIT DE FINANCEMENT DE « L'HABITAT API »



* Versée à tiers
 ** Possiblement versées à tiers

4

« Frein au déploiement n°4 »

Pour les acteurs du logement, notamment du logement social, la nécessité de sécuriser, dans l'évaluation de l'équilibre économique de l'opération, à la fois le prix du logement (loyer) et les coûts de gestion de la « vie partagée ».

Quatrième idée pour l'action :

Pour les logements API qui se créent dans le logement social, fusionner la convention APL prévue par l'article L.353-2 du CCH (obligatoirement signée entre le bailleur et l'Etat) et la « convention de logement API » proposée au point précédent.

De façon à garantir, dès la conception de l'opération, **non seulement la maîtrise du loyer et sa solvabilisation (objet de la convention APL), mais aussi la maîtrise des coûts du service d'animation de vie et leur solvabilisation** (objet de la « convention de logement API »).

A la différence d'une « convention APL » classique, cette convention (que le rapport appelle « convention de logement APL-API ») n'est donc pas seulement passée entre le bailleur et l'Etat mais **entre le bailleur, l'Etat, la « personne 3P » et le département.**

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique A2 « Les instruments juridiques au soutien d'un projet API » et dans la fiche thématique C4 « modèle de convention de logement APL-API ».

Pour lier, dans une même convention, le logement social à un service rendu dans ce logement, il n'existe aujourd'hui que le modèle du « logement-foyer » (notamment : établissement médico-social ou résidence sociale), qui est qualifié par la loi « d'établissement ».

L'idée est de pouvoir appliquer **ce lien entre logement et services à des logements ordinaires**, l'octroi du prêt API (point 3) étant alors subordonné à une convention passée, au titre des logements concernés, entre :

- la personne morale qui porte le projet (« personne 3P »)
- le propriétaire bailleur des logements,
- le conseil départemental,
- et, dès lors qu'il s'agit de logement social, l'Etat²⁸.

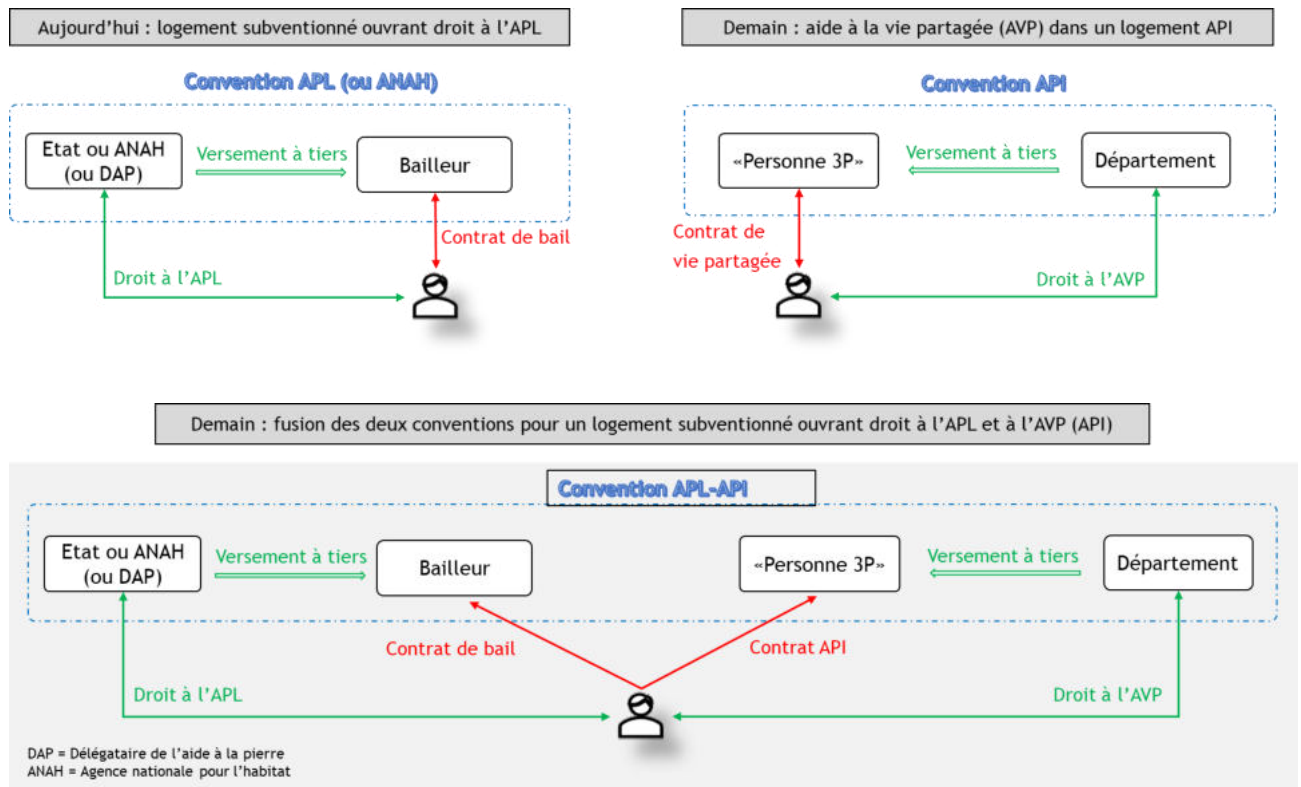
Le modèle de cette convention serait inspiré des conventions types pour logement-foyer et des conventions avec et sans travaux de l'ANAH.

Cette convention mixte vaudrait ainsi du même coup : **convention pour l'APL** (qui doit être une APL majorée, du type d'une APL-foyer et pour les mêmes raisons, voir point 5). Et aussi **« convention logement API » donnant accès à « l'aide à la vie partagée »** (AVP, point 2)

²⁸ Ou l'éventuel délégataire des aides à la pierre.



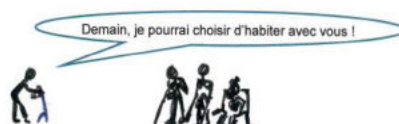
Conformément à ce qui est proposé au point 3 (subvention du prêt par d'autres contributeurs que le FNAP), elle pourrait associer d'autres financeurs.



Cette convention, qui fixe les droits et devoirs de chacun (bailleur, « personne 3P », financeurs), **devrait traiter les rubriques fixées dans une « convention type », fixée par voie réglementaire, mais avec une grande liberté dans le contenu des stipulations, de façon à épouser la diversité des projets d'habitat API.**

En particulier, la mission considère que la « *convention de logement APL-API* » doit permettre, en fonction de la nature du projet, de faire le choix entre deux formules :

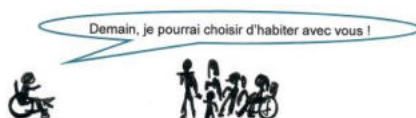
- **prévoir, ce qui est le droit commun, que les habitants sont locataires directs du bailleur**, bénéficiant ainsi du droit au maintien dans les lieux dans les conditions propres au logement social (avec, pour les personnes âgées ou handicapées, la protection particulière de l'article L.442-3-2 du CCH)
- **ou prévoir, parce que cela peut se révéler adapté à certains projets, que les habitants, entrant dans le champ des personnes « éprouvant des difficultés particulières », seront sous-locataires de la « personne 3P »** et que leur maintien dans les lieux sera régi par l'article L.442-8-2 du CCH qui autorise la résiliation du contrat de sous-location lorsque les conditions particulières d'accès ne sont plus remplies.



Un dispositif conventionnel adapté doit être envisagé pour permettre à des **bailleurs privés** de réaliser des habitats API.

De même, il n'est pas impossible d'envisager la signature d'une telle convention pour des dispositifs²⁹ bénéficiant d'une aide à la vie partagée qui n'est pas l'AVP.

²⁹ Pour illustrer ce point, sans doute exceptionnel : certains « habitats inclusifs » existent aujourd'hui en ayant adopté le statut de « lieu de vie et d'accueil » (LVA), bénéficiant d'un financement de fonctionnement par le conseil départemental. Ce dernier couvre à la fois des fonctions d'accompagnement de l'autonomie et des fonctions que l'AVP a vocation à solvabiliser. Si le choix des acteurs est de conserver ce statut pour de nouveaux logements API à construire, rien n'empêche en principe qu'ils accèdent au « prêt API » et qu'ils signent une convention.



L'habitat API est-il soluble dans le statut de Logement-foyer ?

Le « logement-foyer », catégorie juridique dont la définition est donnée à l'article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation, est un « *établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes* » qui peuvent être « *des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étudiants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées* ».

Il présente plusieurs caractéristiques qui en font un cadre intéressant pour des logements API : coexistence de « *locaux privés meublés ou non* » et de « *locaux communs affectés à la vie collective* », prise en compte des coûts de construction et d'entretien des locaux communs dans la « redevance » versée par les occupants, lesquels ont droit en conséquence à une APL majorée, lien entre l'occupation du logement et l'adhésion à un projet de vie sociale, etc.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle plusieurs habitats « inclusifs » existant aujourd'hui ont été créés sous ce statut et que la loi ELAN du 23 novembre 2018 (article L.281-1 du code de l'action sociale et des familles) a prévu que les habitats « inclusifs » pourraient être constitués dans des logements-foyers accueillant des personnes âgées ou handicapées, s'ils ne sont pas « médico-sociaux » au sens de l'article L.312-1 du même code.

Mais en l'état des textes, cette possibilité paraît assez théorique. Car la définition intentionnellement très large de l'« établissement médico-social » dans le code de l'action sociale et des familles fait que tout établissement qui accueille des personnes âgées ou handicapées sera qualifié de médico-social. Un logement-foyer est un établissement. Si sa vocation est d'accueillir de telles personnes, il est médico-social et sort du champ « inclusif ».

Pour que des habitats API puissent se créer sous ce statut, il est donc nécessaire d'interpréter la loi ELAN comme ayant entendu restreindre partiellement le champ des établissements médico-sociaux. C'est une lecture sans doute défendable, même si elle pose le problème difficile de savoir **quels critères permettront de distinguer des logements-foyers « médico-sociaux » et des logements-foyers « inclusifs »**, si on veut éviter toute « requalification » en établissement médico-social.

En outre, s'il comporte certains avantages, le logement-foyer ne constitue pas un logement au sens où on l'entend habituellement : le statut d'occupation **n'est pas réglé par bail mais par un contrat d'occupation**, l'occupant acquitte une redevance et non un loyer. Enfin, l'occupant bénéficie **de services obligatoires ou facultatifs fixés par les textes**, à l'opposé du concept du projet de vie partagée, projet propre à chaque habitat API.

De surcroît, en tant qu'établissement, un logement-foyer sort, au-delà d'un certain « niveau de dépendance moyen », **de la classification de bâtiment d'habitation pour entrer dans la classification d'établissement « recevant du public »**, avec les contraintes architecturales et de gestion qui s'y attachent.

Sans écarter du tout la possibilité de créer de l'habitat API sous statut de logement-foyer (notamment sous forme de « pension de famille », ou sous des formes nouvelles à créer) la mission a donc **estimé indispensable d'ouvrir prioritairement la piste permettant à l'habitat API de s'installer dans du logement locatif social de droit commun**, formule plus ambitieuse en ce qu'elle ouvre, dans le logement social, une articulation entre le fait d'occuper un logement et le fait de bénéficier d'un service (celui de la « personne 3P ») qui n'existait jusque-là que dans le seul cadre du « logement-foyer ».

En effet, il faut pouvoir envisager des projets API **dans lesquels les habitants sont titulaires d'un bail locatif**. Il faut permettre des projets éventuellement **ouverts à des personnes « non vulnérables » qui partagent la vie de l'habitat API**. Il faut rendre possible des projets **dont certains espaces communs ne sont pas réservés aux seuls habitants**, bref : autant de modes d'habiter que le dispositif du logement-foyer, même aménagé, ne paraît pas en mesure de contenir sans se dénaturer lui-même.

En un mot, **l'habitat API, qui accompagne un changement social profond, ne peut pas se donner comme seul horizon la création d'un nouveau statut « d'établissement » pour personnes âgées ou handicapées.**



5

« Frein au déploiement n°5 »

La prise en charge complexe, notamment dans le logement locatif social, des coûts d'entretien et de fonctionnement des « espaces communs dédiés à la vie partagée ».

Cinquième idée pour l'action :

Couvrir par un **mécanisme analogue à celui des « charges récupérables »** les coûts de fonctionnement des « **espaces communs dédiés à la vie partagée** ».

Majorer en conséquence l'APL versée dans les habitats API

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique A2 « Les instruments juridiques au soutien d'un projet API ».

Les espaces partagés entre les habitants (salon, cuisine, salle à manger ...), qui accueillent les activités que le projet conduit à mettre en commun (repas, temps de détente) sont un point central de la plupart des projets d'habitats API. De ceux, au moins – et c'est presque toujours le cas – qui comportent une dimension notable de vie collective, voire communautaire.

Le rapport les désigne par l'expression « espaces communs dédiés à la vie partagée », proche de celle utilisée dans les « logements-foyers »³⁰ parce que cette dernière décrit bien la nature de tels locaux, mais sans que cela signifie évidemment que les habitats API qui ont de tels locaux sont forcément des logements-foyers.

La mission insiste sur le fait que ces espaces doivent être regardés comme faisant partie du domicile des habitants. Même s'il est nécessaire de les distinguer, en terminologie, du « logement privatif » de chaque habitant, ce sont bien des parties – partagées – de leur logement (comme cela le serait dans une colocation, ce qui, d'ailleurs, est une forme possible d'habitat API).

Aucune confusion ne doit être entretenue de ce point de vue avec ce que seraient des salles que les habitants auraient destinées à des réunions, à des activités associatives, etc.

³⁰ Dans les logements-foyers de l'article L.633-1 du CCH, on parle de « **locaux communs affectés à la vie collective** ».

Le droit positif reconnaît par ailleurs, dans le champ du logement social, la notion, également proche, de « **locaux collectifs résidentiels** », qui figure dans les conventions-type APL (annexes aux articles D.353-1, D.353-59, D.353-127, D.353-190, D.353-200 du CCH) et celle, visant en principe d'autres types d'usage, de « **locaux à usage commun** » (L.441-1 du CCH).

En revanche, il est important de ne faire aucune confusion avec la notion de « **parties communes** » au sens de la loi du 9 juillet 1965 sur le statut de copropriété des immeubles bâtis (qui concerne les entrées, les escaliers etc.)



Sachant que des habitats API peuvent tout à fait en comporter, tout comme ils peuvent également comporter des espaces ouverts à des personnes extérieures, qu'on appelle parfois des « tiers-lieux ».

Sur un plan juridique, le statut des « espaces communs dédiés à la vie partagée » suit la diversité des statuts des logements eux-mêmes³¹ et ne soulève pas de difficulté propre, sauf sur un point qui est que leur présence peut concourir à une qualification en « établissement recevant du public », au sens de la sécurité incendie (article R.123-2 du CCH – voir le point 7).

En revanche, selon le statut retenu, les conditions de leur prise en charge financière peuvent se révéler complexes.

Pour cela, il faut permettre au propriétaire-bailleur de refacturer, directement ou indirectement, aux habitants des logements API, dans des conditions qui restent abordables à ceux qui disposent de ressources modestes, le coût d'investissement et de fonctionnement associé aux « espaces communs dédiés à la vie partagée ».

Deux solutions sont envisageables :

- **mettre ces espaces gratuitement à disposition de la « personne 3P ».** Le bailleur récupère alors le coût d'investissement lié à leur construction et les coûts de leur fonctionnement sur les habitants de l'habitat API à travers une partie de leur loyer et charges.
- **louer ces espaces à la « personne 3P »** (ce qui permet de les utiliser aussi pour des activités ouvertes au voisinage). La « personne 3P » refacture le loyer et les coûts de fonctionnement aux habitants (et aux autres utilisateurs).

Dans tous les cas, le coût final, ou l'essentiel de ce coût, est supporté par les habitants du logement API.

1°) Il convient en conséquence **de solvabiliser les habitants qui ont des ressources modestes par une aide individuelle au logement (APL ou AL) majorée.**

Il s'agit là, et pour des raisons tout à fait analogues, de reprendre les dispositions qui existent pour des logements-foyers, dans lesquelles l'APL est majorée pour tenir compte des charges imputées sur les redevances versées par les titulaires de contrat d'occupation³².

S'ajoute à cela la nécessité, lorsque le logement a été construit avec un « prêt panier » API, d'un peu mieux solvabiliser les locataires à très bas revenus pour tenir compte du loyer-plafond unique.

2°) Doit être abordé au passage le point particulier **de la « majoration pour la vie autonome » de l'AAH.**

C'est un supplément versé aux bénéficiaires de l'AAH (personnes handicapées) qui n'ont pas de revenu professionnel et qui « disposent d'un logement indépendant pour lequel il reçoivent une aide personnelle au logement » (article L.821-1-2 du CSS).

³¹ Copropriété des habitants, propriété ou espace loué par un habitant qu'il met à disposition des autres, colocation, propriété du bailleur qu'il met à disposition du projet, location par la « personne 3P », etc.

³² Il est à noter que la majoration liée aux espaces partagés sera en principe moins importante que pour l'APL-foyer, dans la mesure où, en logement API, les charges propres à l'animation sont déjà couvertes par l'AVP.



La pratique administrative **conduit actuellement au refus de cette majoration dans des habitats API au motif qu'ils ne constitueraient pas des logements « indépendants »**³³.

Or cette aide a précisément vocation à couvrir certains surcoûts d'une vie autonome dans un « chez soi ». Il n'y a pas de raison de la supprimer dans le cas de partage de locaux communs. Il convient donc de réexaminer ce point, en lien avec la réflexion sur la majoration d'APL, puisque celle-ci peut être regardée comme ayant en partie le même objet.

³³ A noter que les dispositions réglementaires sont plus prudentes : l'article R.821-5-2 du code de la sécurité sociale ne dit pas que les logements avec locaux communs ne sont pas indépendants. Il se borne à prévoir une présomption d'indépendance en faveur des logements sans locaux communs.



Que proposer pour favoriser le déploiement d'habitats API dans l'immobilier privé ?

L'accent mis par le rapport sur le logement social tient à ce qu'il est le vecteur naturel de l'intervention de l'Etat en matière de logement. Il tient aussi au fait que le niveau de ressources des personnes handicapées et des personnes âgées en fait souvent des bénéficiaires naturels de logements sociaux.

Mais le choix de vivre dans un habitat API concerne aussi, évidemment, les personnes qui sont propriétaires, ou locataires d'un bailleur privé.

Pour les propriétaires :

Des habitants propriétaires de leur logement, par exemple au sein d'une grande copropriété verticale ou au sein d'un lotissement important peuvent tout à fait décider – si leur patrimoine s'y prête – de constituer un habitat API et, sous réserve de la création d'une personne « 3P », bénéficier de l'AVP.

L'aménagement de leur logement, qui peut être nécessaire au titre de la création des « espaces communs dédiés à la vie partagée », bénéficiera de l'ensemble des dispositifs de droit commun prévus pour les propriétaires privés (subvention ANAH, aides fiscales, prêts bancaires classiques ou spécifiques calqués sur le modèle du PLS).

La mission forme le vœu que les syndics de copropriété se saisissent du sujet et le fassent connaître aux copropriétaires (on pense notamment aux coopératives HLM qui ont développé une activité de syndics solidaires ou au réseau Procivis « immo de France »).

Les syndics et syndicats de copropriétaires doivent ainsi pouvoir bénéficier de l'aide à l'ingénierie que prévoit le rapport (on rappelle la présence de l'ANAH au sein de la conférence des financeurs chargée de l'attribuer), avec comme contrepartie, la mise à dispositions de la communauté des acteurs des cadres de projets réalisés afin que toutes les copropriétés qui souhaiteraient se lancer disposent d'un mode opératoire.

En cas de succès, il sera justifié de mettre à l'étude un dispositif d'appui étendu aux copropriétés (prêt spécifiques de type du Prêt Habitat Privé distribué par la CDC, actuellement mobilisable pour les copropriétés dégradées, ou subventions ANAH sous condition de signature d'une convention spécifique).

Pour les locataires de bailleurs privés :

La mission estime qu'un dispositif miroir de celui qu'elle propose dans le logement social pourrait être conçu par les acteurs du logement locatif privé.

Il serait similaire au Prêt Habitat Privé et au PLI distribués par la CDC et les réseaux bancaires sur adjudication et donc couplé à la signature d'une convention avec l'ANAH ouvrant droit aux subventions de cette agence.

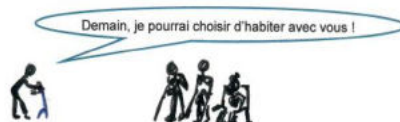
L'article R.321-12 du CCH prévoit déjà, en son 15°, la possibilité de subventions de l'ANAH pour des « habitats inclusifs » au sens de l'article L.281-2 du CASF. Sous réserve d'un ajustement de ce texte, la participation de l'ANAH à une « convention de logement APL-API » est donc facile à prévoir.

Par ailleurs, il conviendrait d'adapter aux projets API les mesures en cours d'adoption par l'ANAH relatives

- à la création d'un dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) permettant la revalorisation des îlots vacants ou dégradés
- et d'une vente d'immeuble à rénover (VIR) permettant à des bailleurs sociaux d'acquérir des immeubles après travaux et de conventionner les logements correspondants.

Enfin, **trois assouplissements réglementaires pourraient s'envisager :**

- a) L'élargissement des effets de **l'agrément de maîtrise d'ouvrage d'insertion**, permettant d'obtenir le concours financier de l'Etat ou des délégataires des aides à la pierre pour la réalisation de programmes de logements API. Les financements prévus pour les bailleurs sociaux seraient mobilisables par les organismes MOI sur la zone géographique couverte par l'agrément.
- b) L'ouverture du **dispositif du logement locatif intermédiaire (LLI)** et les avantages qu'il procure (TVA à taux réduit et exonération de TFPB pendant 20 ans) à l'habitat API en zone tendue (A et B1). En conservant l'obligation actuelle d'avoir à minima 25% de logements sociaux dans l'opération, un tel dispositif permettrait d'assurer un minimum de mixité et favoriserait l'engagement d'investisseurs institutionnels.
- c) ouvrir en l'adaptant à l'habitat API, le **dispositif dit « Cosse – louer abordable »** qui permet, dans certaines zones géographiques à un propriétaire bailleur de conclure avec l'ANAH une convention par laquelle il s'engage à louer son logement à des locataires sous certaines conditions de ressources et de loyers, et bénéficier en échange d'une déduction fiscale sur ses revenus locatifs



6

« Frein au déploiement n°6 »

La difficulté à mobiliser des fonciers et des surfaces en zone urbaine tendue, aggravée par la nécessité de réserver une surface importante à des espaces communs dédiés à la vie partagée.

Sixième idée pour l'action :

Engager des opérations d'**optimisation d'occupation du logement social, particulièrement en zone tendue**, en s'appuyant sur des **transformations en logements API**.

Utiliser les mêmes instruments, **en lien avec le « plan d'aide à l'investissement » (PAI) de la CNSA**, pour **soutenir les opérations de transformation ou d'extension-transformation d'EHPAD ou autres établissements sociaux ou médico-sociaux**.

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique C3 « prêt API » et C4 « modèle de convention de logement APL-API ».

Le sous-peuplement, fort ou modéré, affecte près d'un tiers des logements sociaux. Des locaux commerciaux ou locaux à usage commun de pied d'immeubles sont vides.

Il convient de faciliter les opérations de restructurations conduites, dans l'habitat existant (particulièrement, mais non exclusivement, en zone tendue), en vue de la création de logements API, par les bailleurs sociaux :

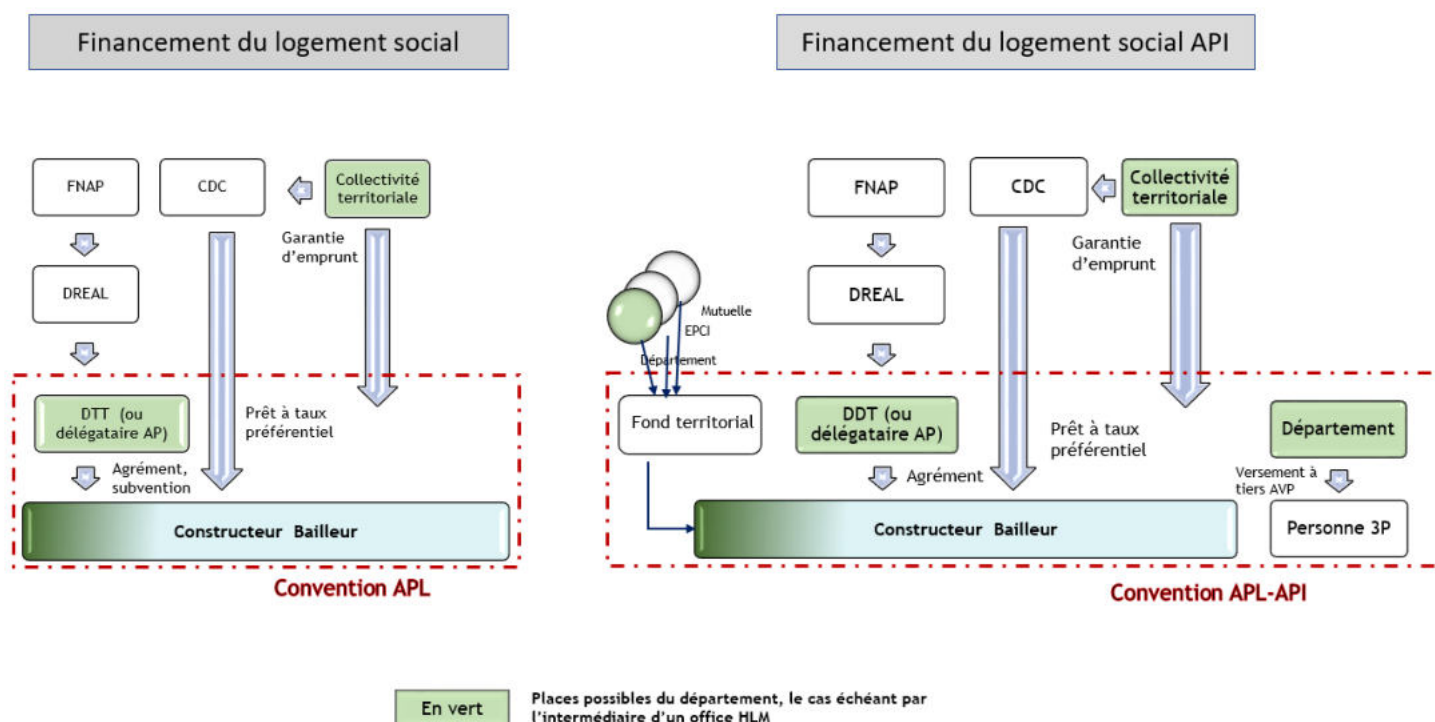
- en proposant aux personnes âgées isolées occupant de grands appartements de les mettre à disposition d'un projet API, soit en favorisant une sous-location, soit par un déménagement, au sein de leur résidence ou près de chez elles, dans un ensemble de logements API,
- en facilitant la transformation de grands logements pour les adapter à un mode de vie en habitat API : plusieurs logements de plus petite taille et des locaux d'espaces partagés,
- en valorisant des logements vacants en zone détendue ou en zone ANRU, par leur transformation en logements API,
- et en portant, à l'occasion des travaux d'adaptations nécessaires, une attention particulière sur la qualité environnementale, l'accessibilité et le niveau d'équipement technologique facilitant l'aide à la vie quotidienne (domotique, robotisation, cf. point 4)

A cette fin la mission propose de :

- **réactiver la subvention PALULOS (R.323-1 du CCH)** pour les opérations d'habitat API.
- en utilisant pour cela les fonds territoriaux mis en place pour financer la subvention associée au prêt spécifique API (cf. point 3)



- en **permettant un reconventionnement** des logements concernés, sous le régime de la « *convention de logement APL-API* » (cf. point 4)
- ouvrir ce dispositif **aux restructurations d'établissements sociaux et médico-sociaux** conduisant, lors d'opérations de transformation ou d'extension, à la création de places de logements privatifs d'habitat API (cf. point 9).
- Sur ce dernier point, **une articulation sera évidemment à trouver avec l'actuel dispositif dit « PAI » de la CNSA³⁴**, financé sur ses excédents budgétaires, qui est actuellement exclusivement consacré à la création et à la rénovation de places en établissement médico-social et qui pourrait – en s'articulant aux subventions issues des fonds territoriaux – trouver une orientation nouvelle dans la transformation en logements API.



³⁴ Environ 130 millions d'euros en 2020



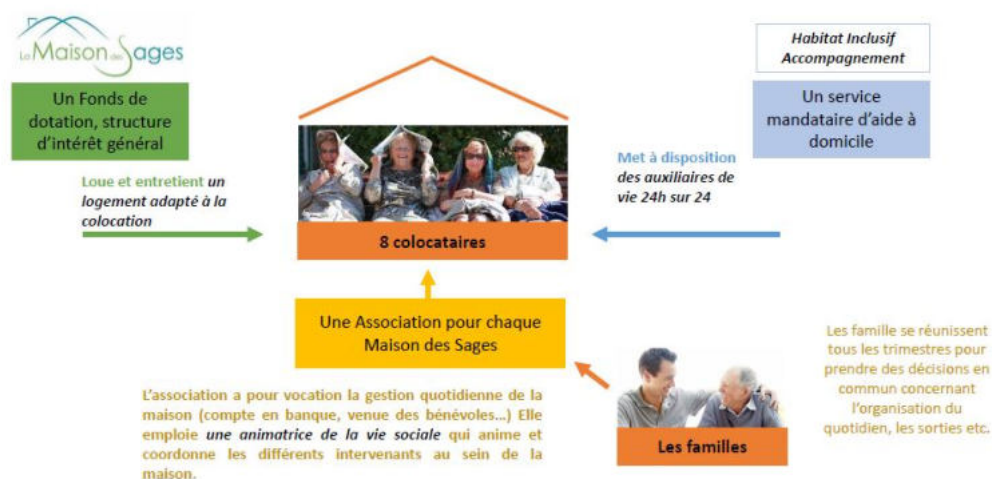
En un clin d'œil : la Maison des Sages à Buc

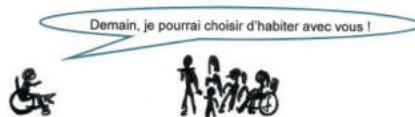
- **8 colocataires** âgés atteints de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie apparentée vivent dans une **maison de 350 m² en centre bourg** de Buc.
- Chaque colocataire dispose de sa chambre et partage les autres espaces et pièces de vie comme dans une colocation ; il dispose d'un **contrat de bail en sous-location**.
- Les colocataires sont **accompagnés au quotidien 24 heures sur 24 par 8 auxiliaires de vie** employées par un SAAD mandataire et une **coordinatrice de la vie sociale** chargée d'animer la vie de la maison. Deux auxiliaires de vie sont présentes dans la journée et une l'est la nuit.
- Ils mènent une **vie quotidienne ordinaire**, avec des activités personnelles à l'extérieur de la maison, et peuvent se projeter dans leur nouvelle maison **jusqu'au bout**, le projet s'appuyant de surcroît sur les ressources médico-sociales et sanitaires des environs.
- Un **reste à charge net pour chaque colocataire en moyenne de 2 400 euros par mois**, comparable au coût d'un EHPAD à but non lucratif du territoire francilien. Les colocataires contribuent ainsi aux charges de vie courante (alimentation, petit entretien), aux charges locatives (loyer, charges) et aux charges d'accompagnement par le service d'aide à domicile.
- Un **projet privé à but non lucratif** avant tout, même si le reste à charge pour les colocataires est diminué par l'APA, le crédit d'impôts et le forfait pour l'habitat inclusif (ce dernier finançant le poste de la coordinatrice de la vie sociale). La Maison appartient à la foncière sociale Caritas Habitat, qui la loue au porteur du projet, le Fonds de la Maison des Sages, qui sous-loue aux 8 colocataires.
- Un projet initié il y a 6 ans par un collectif de personnes particulièrement investies, professionnellement et familialement, et connaissant bien les problématiques des maladies neuroévolutives.
- Le souhait de proposer une dizaine de Maisons des Sages dans les environs dans les années à venir.
- Des **bénévoles** et partenaires locaux mobilisés par les porteurs du projet ; un étudiant est hébergé dans un studio indépendant dans la maison et peut apporter son aide si besoin, à titre bénévole la nuit.
- Les **familles** des colocataires sont **étroitement associées**, et participent chaque trimestre à un « conseil des colocataires »

Les colocataires de la Maison des sages sur le pas de leur porte (source : Fonds de dotation de la Maison des sages)



Les acteurs de la Maison des Sages :
(source : Fonds de dotation de la Maison des sages)





7

« Frein au déploiement n°7 »

Pour des projets qui sont souvent de taille modeste et d'initiative locale : les multiples obstacles qui naissent de la diversité des compétences à mobiliser, de la méconnaissance du sujet de la part des différents interlocuteurs, de la difficulté à connaître les personnes qui seraient candidates, etc.

Septième idée pour l'action :

Constituer une « communauté des acteurs de l'habitat API » reposant sur trois volets :

Un **pôle de ressources national**.

Un réseau organisé et animé de « **Communautés territoriales des acteurs de l'habitat API** ».

Une « **boîte à outils de soutien à l'ingénierie de projet** » comportant notamment :

- Une aide financière à l'ingénierie pour de petits projets
- Un outil partagé d'évaluation économique des projets
- Une doctrine stabilisée sur les contraintes liées à la sécurité incendie

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique C7 « Communauté des acteurs de l'habitat API ».

La très grande diversité et créativité des projets, mais aussi, souvent, leur petite taille et l'absence d'expérience des initiateurs les plus dynamiques exigent des modes d'appui nouveaux qui ne peuvent pas être seulement « descendants ». La coopération horizontale, l'aide entre pairs, le partage d'expérience sont des conditions du succès.

On doit d'ailleurs espérer que pourront se structurer, spontanément, des dispositifs d'appui émanant des principaux acteurs engagés dans des démarches d'habitat API, qu'ils soient issus du domaine du logement ou de l'accompagnement social ou médico-social.

La communauté des acteurs de l'habitat API pourrait ainsi comporter trois volets :

1°) Au niveau national, un « pôle de ressources » qui pourrait être placé auprès de la CNSA (voir point 12).

Ce pôle serait composé,

- d'une part d'un « **centre de ressources** » élaborant et fournissant en ligne des guides méthodologiques, des vade-mecum juridiques, etc.³⁵.

³⁵ A ce titre, évidemment, le premier référentiel de « certification volontaire » des personnes 3P, proposé au point 1



- et d'autre part d'une **cellule d'appui national**, en charge de l'élaboration concertée de ces documents mais aussi de l'animation des « communautés territoriales » (voir infra), et possiblement d'appuis financiers aux « communautés territoriales » (cf infra.) ainsi qu'à certains projets pilotes qui paraîtraient particulièrement innovants à l'échelle nationale.

2°) Au niveau territorial (en principe : départemental) : des « Communautés territoriales des acteurs de l'habitat API », à concevoir, non comme des institutions mais comme des réseaux de contact et d'entraide, entre acteurs locaux.

Plutôt que de constituer un « dispositif d'appui officiel », **il s'agit de mettre en place, avec l'appui de fonds publics, des infrastructures territoriales permettant aux soutiens partenariaux de se déployer.**

Ce maillage d'acteurs publics et privés d'un même territoire³⁶ doit ainsi permettre d'assurer :

- la circulation d'informations sur l'offre et la demande d'habitat partagé,
- une communication de qualité à l'égard du public susceptible d'être concerné, et à l'égard des institutions susceptibles de s'engager,
- le soutien et les conseils entre pairs,
- des forums d'échange de pratiques,
- des événements (rencontres, portes ouvertes),
- des accompagnements ou parcours d'initiation ou de formation pour des acteurs nouveaux,
- le cas échéant, des formes de « labellisation » de portée locale.
- etc.

Un réseau d'échange de ce type ne peut durer et être efficace que s'il est animé.

Ce qui suppose au minimum l'engagement d'une personne physique responsable d'animation (« *community manager* ») identifiée, financée par la Conférence des financeurs (cf. point 10)

Enfin, plusieurs instruments paraissent essentiels, très particulièrement **pour les petits projets qui ne peuvent pas mobiliser un appui administratif conséquent** :

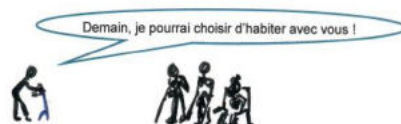
Une aide financière à l'ingénierie
Un outil partagé d'évaluation économique
Une doctrine stabilisée sur la sécurité incendie

3°) Des crédits d'aide à l'ingénierie pour les projets locaux de taille modeste.

Ces aides forfaitaires doivent permettre notamment d'indemniser le temps passé par un porteur de projet sur les phases « amont » de son projet.

³⁶ On ne peut évidemment pas faire la liste de tous ceux qui, sans exclusive, seraient invités à se « brancher » sur le réseau des acteurs. Mais dans l'esprit de la mission, le « community manager » devrait s'efforcer d'y faire adhérer :

- Les porteurs de projet ayant déjà une expérience d'habitat API
- Les collectivités territoriales engagées (communes, EPCI, département) et l'Etat
- Les organismes de logement social
- Les acteurs du champ social et médico-social mobilisés sur ces formes d'habitat
- Les associations de personnes âgées ou handicapées
- etc.



Elles devraient être attribuées par la Conférence des financeurs (voir point 11), sur la base d'une répartition des coûts entre ses membres³⁷. Un concours de crédits gérés par le « pôle ressources » de la CNSA est à envisager.

L'attribution, pour rester rapide et simple, **pourrait notamment s'opérer par le « parrainage », par des porteurs de projets expérimentés³⁸**, lesquels pourraient s'engager à apporter simultanément une aide en nature pendant la même phase de démarrage.

La mission estime que cette aide pourrait être proposée

- soit au porteur de projet lui-même
- soit à une structure déjà expérimentée (« personne 3P » certifiée), en compensation totale ou partielle d'une aide en nature (études, conseils, aide aux démarches, etc.) qu'elle apporterait au porteur de projet.
- soit à des structures d'appui spécifiquement créées sur ce champ³⁹.

4°) Un outil partagé d'évaluation de l'équilibre économique des projets est à élaborer par le futur « pôle d'appui » de la CNSA avec notamment l'expertise acquise par la Banque des territoires.

Il s'agit en effet, non seulement d'aider un porteur de projet à évaluer et structurer son projet, mais aussi aux financeurs sollicités de pouvoir disposer de repères sûrs quant à sa viabilité économique.

On pense à un dispositif partagé, du type du logiciel LOLA utilisé par les services de l'Etat pour évaluer l'équilibre économique des opérations de logement social (mais élargi à la dimension de service attendu de la « personne 3P »), qui serait mis à disposition de tout initiateur de projet, comme de toute personne appelée à se positionner sur un financement,

5°) Une doctrine stable sur l'application de la réglementation « incendie ».

Celle-ci distingue aujourd'hui les « bâtiments d'habitation », soumis aux règles de l'arrêté du 31 janvier 1986 et les « établissements recevant du public », soumis à l'arrêté du 25 juin 1980, dont les exigences sont plus lourdes⁴⁰.

La mission **estime que des logements privés, même regroupés, restent des logements privés**. Ils ne devraient donc pas, en principe, se voir qualifier d'établissement « recevant du public ».

Mais les commissions locales de sécurité n'ont pas toutes la même lecture, ce qui est une difficulté importante pour les acteurs, surtout de petite taille, car les surcoûts de construction et

³⁷ A titre indicatif, des aides de ce type sont octroyées notamment par le département du Nord (25 000 euros par an et par projet retenu) ou par l'ARS d'Occitanie (40 000 euros par projet retenu).

³⁸ Notamment, pendant la « phase starter » (cf 4^{ème} fil conducteur p 20), des « personnes 3P » certifiées.

³⁹ Des initiatives pourraient être prises en ce sens par des cercles inter-associatifs dans le champ du grand âge ou du handicap. On pense aussi à des dispositifs tels que la « Clé solidaire » (Banque des territoires, CDC Habitat, Fédération des acteurs de solidarité et UNAFO) qui œuvre dans le champ de l'accès au logement des personnes en grande difficulté sociale.

⁴⁰ Dans le cas des ERP, s'ils accueillent des personnes âgées et handicapées, ils sont assimilés à de simples habitations lorsque le nombre de personnes accueillies est inférieur à 7, et sont, sinon, ERP de type J (type J de 5^{ème} catégorie jusqu'à 24 personnes âgées ou 19 personnes handicapées, et de 4^{ème} catégorie au-delà).



d'exploitation d'un bâtiment « recevant du public » sont conséquents. S'y ajoute que l'incertitude est source d'insécurité pour les autorités (maire et, dans certains cas, préfet) en charge de garantir le respect de la sécurité incendie.

Compte tenu de l'objectif très concret de sécurité que poursuit cette réglementation, et de la grande diversité de situations qui peuvent se présenter (notamment des habitats API qui mêlent espaces communs strictement privatifs et espaces ouverts à des publics extérieurs), on peut admettre que, nonobstant la règle de principe rappelée plus haut, une classification en « établissement recevant du public » soit quelques fois pertinente ⁴¹.

Encore faut-il que les critères utilisés soient alors clairs, connus et identiques pour tous. **Un travail de définition des critères et de la méthode de pondération, puis d'explicitation – par une circulaire interprétative des dispositions applicables – est nécessaire.** Des **simplifications réglementaires** doivent l'accompagner⁴².

⁴¹ Par une méthode de « faisceau d'indices », prenant en compte plusieurs paramètres : taille des logements, part des espaces communs, niveau de perte d'autonomie, présence ou non d'un gestionnaire, degré d'organisation collective de la vie au sein des logements etc.

⁴² Pour ne prendre qu'un exemple : aligner les conditions de définition du « foyer pour personnes âgées autonomes » de l'article R.111-1-1 du CCH sur celles qui font la frontière entre résidence autonomie et EHPAD (D.313-15 du CASF).



Comment va démarrer une opération d'habitat API ?

Au regard des expériences déjà lancées ou en cours, sans avoir l'ambition d'en dresser une liste exhaustive, les « envies de démarrer » émaneront le plus souvent :

- d'un habitant et/ou de sa famille qui recherchent une solution à leur situation ou ne sont pas satisfaits de leurs conditions de vie et de logement ;
- d'associations ayant déjà développé avec succès ce type d'habitat sur un territoire et qui souhaitent le développer plus largement ;
- de mairies sollicitées par des habitants qui souhaitent rester dans la commune, ou confrontées à des situations d'habitants qui ne peuvent plus rester seuls dans leur domicile ;
- des bailleurs sociaux recherchant des solutions à la sous-occupation de certains logements, ou au vieillissement des locataires avec nécessité d'engager des travaux d'adaptation des logements et d'apporter des services complémentaires ;
- des départements dont les services sont souvent sollicités par les mêmes personnes précitées, ou qui ont engagé une politique volontariste en la matière ;
- des services de l'Etat qui peuvent être sollicités également par tous ceux qui viennent d'être cités.

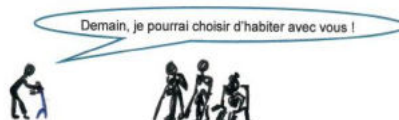
La mission qui préconise (point 7) de créer une « communauté des acteurs », propose dans le souci d'un déploiement opérationnel le plus efficient possible, de placer auprès de la CNSA, dans le cadre de sa compétence élargie, un « pôle ressources national ».

Dans la « phase starter » de quatre ans également proposée par le rapport, ce « pôle ressources » se structurerait en équipe projet nationale, en charge de promouvoir activement le programme d'action habitat API, d'orienter les promoteurs d'un projet et de leur permettre de mobiliser le mieux possible la « boîte à outils » que propose le rapport.

Si une « communauté des acteurs de l'habitat API » (point 7) est déjà en place sur le territoire concerné, c'est vers son animateur que le promoteur sera orienté, qui assurera ce rôle d'information. En particulier pour les conditions d'obtention du « crédit d'aide à l'ingénierie » de la Conférence des financeurs. La « communauté » doit surtout lui donner accès à un réseau d'acteurs partenaires locaux (habitants, maires et EPCI, bailleurs, personne 3P, acteurs de la santé, etc.) engagés localement dans la démarche et qui peuvent lui apporter le concours nécessaire aux « premiers pas ».

Si la « communauté » n'est, localement, pas encore installée, l'équipe projet passera par les grands réseaux nationaux (acteurs du logement social, des services d'aide à la personne, de régimes de protection sociale et complémentaire, etc.) qui se seront structurés en « grands parrains » du programme national et qui mobiliseront leurs correspondants locaux.

Les trois exemples fictifs qui suivent se veulent illustratifs de plusieurs « démarrages » possibles.



1) **Un maire reçoit lors de sa permanence Mme M. qui, à 75 ans, est propriétaire d'une grande maison dans le centre de la commune où elle a toujours vécu avec son conjoint décédé depuis quelques années.** Elle vieillit et se sent seule dans son domicile, ses enfants l'encouragent à vendre la maison et à se rapprocher d'un centre-ville plus important où habite l'un d'entre eux, voire à aller en maison de retraite.

Avec sa propre pension et la pension de réversion de son conjoint, les frais d'entretien de la maison deviennent difficiles à supporter et ne permettent pas à Mme M. d'employer quelqu'un à domicile. La maison de Mme M. a un grand jardin et 5 chambres. Mme M, qui a son réseau amical dans la commune dans laquelle elle a toujours été active souhaite y rester, sécuriser ses enfants et pouvoir l'entretenir. En réfléchissant ensemble, le maire qui a été informé par la préfecture et le département de l'existence du programme national de logement API parmi les solutions qui lui sont offertes pour accompagner les personnes âgées ou les personnes vivant avec un handicap et qui sait que la même question se pose pour plusieurs autres personnes âgées de la commune, lui propose de faire évoluer sa grande maison en habitat API.

Avec l'appui de personnes contactées au sein de la « communauté des acteurs de l'habitat API » lancée sur le territoire, l'équipe municipale engage la réflexion sur les possibles. Mme M va-t-elle sous-louer sa maison, un office public de l'habitat va-t-il la racheter en partie et en faire après travaux une colocation de 4 personnes âgées ? Construera-t-on quatre logements adaptés de plus dans le jardin ou sur un terrain à proximité pour y loger des personnes âgées ou handicapées ? Ou même : Mme M. choisira-t-elle de rejoindre un habitat API développé dans le centre-ville proche de ses enfants après avoir appris à cette occasion l'existence de ce type d'habitat? Impossible de le dire avec certitude, mais la « boîte à outils » de l'habitat API aura permis au processus de se lancer.

2) **M. P., dirigeant d'un bailleur social, est contrarié à la suite de la réception de son dernier rapport de contrôle par l'Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS).** Le rapport de contrôle, qui par ailleurs souligne la qualité de la gestion globale de l'organisme qu'il dirige, pointe le non-respect des dispositions réglementaires sur la sur-occupation ou sous-occupation sur une partie du parc de logement géré.

L'organisme est situé en zone tendue, la quasi-totalité du parc est réservé et M. P cherche depuis des années, comme l'ensemble de la profession, à régler cette situation. Il a été informé par l'USH de l'engagement de la branche professionnelle pour accompagner le déploiement du programme de logement API dans le patrimoine existant, en acquisition amélioration et en construction neuve.

Il décide d'expérimenter une solution après avoir identifié dans son parc un ensemble immobilier de 100 logements (en zone ANRU ou pas), parmi lesquels 25 logements sont occupés par des personnes âgées seules ou vivant à 2 avec leur conjoint ou avec un enfant et des personnes vivant avec un handicap ; parmi ces différents logements, 10 sont en situation de sous-occupation. Il constitue une équipe projet avec une association, ou un réseau mutualiste, qui accompagne le déploiement de projets API. Ensemble, en concertation avec l'amicale des locataires, et en accord avec le maire, les services du département, la DDT, la CDC, Action Logement et d'autres parties prenantes si nécessaires, et avec pour objectif de permettre une meilleure occupation tout en apportant plus de services, ils réhabiliteront l'immeuble, l'équiperont en nouvelles technologies et adapteront les logements avec l'appui des subventions Palulos et du prêt API.

Vont-ils créer un local commun ? ou réutiliser en le transformant l'ancien local poubelle ? ou l'ancien local commun résidentiel ? ou un commerce de pied d'immeuble inoccupé ? ou transformer un logement ? pour y accueillir le projet de vie partagé. Transformeront-ils les grands logements en plus petits ? favoriseront-ils la colocation solidaire ? la sous-location dans quelques logements ? ou trouveront-ils d'autres solutions ? Impossible de le dire mais la « boîte à outils » de l'habitat API rendra possible toutes ces solutions. Et permettra au bailleur social de démontrer son attachement à sa mission de « service d'intérêt économique général ».

3) **Depuis de nombreuses années, l'association K accompagne des familles qui vivent avec leur enfant en situation de handicap ou qui assurent la garde d'un parent âgé qui a besoin d'une présence responsable permanente.** L'expérience leur a montré que les aidants se fatiguent, qu'ils vieillissent, et que l'avenir devient leur souci lancinant.

L'association, sous l'impulsion de quelques membres de son conseil d'administration, a déjà intégré dans son projet stratégique un engagement à développer des démarches « inclusives » et souhaiterait se lancer dans un premier projet. La fédération à laquelle elle adhère a signé avec l'Etat un engagement pour développer l'habitat API (ou l'association a trouvé sur un moteur de recherche l'existence de ce programme).

Elle prend contact avec l'équipe projet nationale qui l'informe qu'elle peut avoir accès à des crédits d'ingénierie. Munie de cette somme, elle se tourne vers un opérateur avec lequel la « Communauté » de son territoire lui a permis d'entrer en contact, pour qu'il consacre une partie de son temps et mobilise son expérience pour amorcer avec la réflexion et les premiers contacts : monter le projet avec l'appui d'un bailleur ou d'une association agréée MOI ? avec un département ? avec une autre association qui a déjà l'expérience ? avec un bureau d'étude sélectionné par l'équipe programme ? Ensemble, en partant du projet de vie partagée, ils vont construire une solution adaptée. Impossible, là encore, de dire laquelle avec certitude, sinon celle que la « boîte à outils » de l'habitat API rend possible.



8

« Frein au déploiement n°8 »

En raison des tensions sur l'offre de services d'aide à la personne : la difficulté à trouver du personnel disponible et, surtout, correctement formé pour intervenir dans un environnement de « vie partagée » en étant capable de prendre en charge d'éventuelles déficiences spécifiques.

Huitième idée pour l'action :

Transformer la difficulté en opportunité, en faisant du déploiement de l'habitat API, pensé conjointement avec celui des services d'aide à la personne, un levier du soutien à ces services, et une réponse au manque d'attractivité des métiers de l'aide à la personne.

Accompagner cette démarche de **formations spécifiquement orientées** vers les « métiers » et savoir-faire de l'accompagnement en habitat API.

Faciliter, à cette fin, **le logement de ces salariés.**

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique C8 « Les services à la personne en habitat API ».

L'insuffisante disponibilité de services d'aide à la personne présentant à la fois les savoir-faire et les qualifications nécessaires est souvent présentée comme un obstacle à l'aménagement de logements en habitats API.

Symétriquement, les départements –particulièrement ceux qui ont conduit une réflexion aboutie sur leur schéma départemental des services à la personne - sont en général réticents face aux demandes d'autorisation de nouveaux services provoquées par l'ouverture de logements API.

La mission estime à cet égard :

- que la création d'un service nouveau, spécifiquement lié à un seul habitat, peut légitimement apparaître, en termes de stratégie d'équipement d'un territoire en services d'aide à la personne, sous-optimale par rapport à l'installation de services de taille plus conséquente, intervenant à la fois en domicile ordinaire et en domicile API.
- que, pour autant, le mode d'exercice professionnel en habitat API et les compétences propres qui sont requises peut tout à fait justifier, dans certains cas, une création de places de service prioritairement ou même exclusivement dédiées à un ensemble de logements.
- enfin que l'enjeu est surtout, pour l'avenir, de **penser conjointement la planification des services d'aide aux personnes âgées et handicapées et l'équipement du territoire en logements ordinaires sous des formules API.** Les tensions d'aujourd'hui viennent essentiellement de ce que les deux n'ont, jusqu'à présent, jamais été pensés ensemble.



1°) **La première préconisation est donc celle qui est traitée au point 10** : une programmation articulée des logements API et du déploiement des services d'aide à la personne, visant à l'installation de services en capacité d'offrir des prestations dans les deux environnements.

Il s'y ajoute, plus spécifiquement la nécessité :

2°) D'intégrer les aspects spécifiques de l'intervention en logement API **dans la réforme de la tarification des services d'aide à la personne** et à ce titre :

- de permettre, pour les aides à la personne effectuées de manière mutualisée (veille nocturne, surveillance, accompagnement de repas etc.) **une tarification des services d'aide sous forme de « forfait global annuel »**⁴³.
- et, s'agissant des interventions individuelles (non mutualisées, par exemple la toilette), de permettre aux services intervenant en logement API de conserver, au moins partiellement, en vue qu'ils soient reversés aux salariés, les gains réalisés sur les frais de déplacements du fait de l'intervention sur un même lieu⁴⁴.

La possibilité de tarification forfaitaire serait rendue possible, dans les logements API, par la **signature, entre le département, le gestionnaire du service et la « personne 3P », d'une « convention de services API »**.

C'est à cette « *convention de services API* » qu'il appartiendra de fixer **le montant du « Forfait de services mutualisés »** qui solvabilise ces services pour les personnes qui habitent le logement API sans être bénéficiaires de l'APA ou de la PCH (point 2).

3°) **Inciter les services d'aide et/ou de soins (pris au sens large : SAAD, SAVS, SAMSAH, SPASAD) à enrichir leur offre et monter en compétence** pour intervenir en habitat API

- déployer des **plans de formation départementaux** des salariés des services d'aide à domicile centrés sur l'intervention en habitat API, garantissant l'acquisition des savoir-faire (et des savoir-être) nécessaires : autonomie, polyvalence, responsabilités particulières dans le partage de temps de vie, etc.
- structurer en conséquence des parcours professionnels (allant des métiers d'auxiliaire de vie à des responsabilités de « maître et maîtresse de maison » assurées par la « personne 3P »)
- intégrer, **dans les CPOM passés avec les services d'aide et de soins, des évolutions vers des exercices polyvalents** (c'est-à-dire intervenant à la fois dans le diffus et en logement API).
- élargir le cahier des charges des services intervenant en logement API⁴⁵.
- définir un cadre permettant à des services d'aide à la personne d'assurer également les fonctions de gestionnaire (« personne 3P »)

⁴³ Chaque fois que le service est rendu, globalement, à un groupe de personnes, par un salarié qui assure pour cela une présence active pendant un certain nombre d'heures, sans qu'il ne soit ni possible ni souhaitable d'identifier combien de temps il passe avec chaque personne prise individuellement, il faut pouvoir valoriser ce service sous forme d'un forfait global d'heures, qui peut être fixé sur une base annuelle.

⁴⁴ Très concrètement, pour un service autorisé, cela veut dire : conserver la même valeur de tarif horaire d'APA ou de PCH, même lorsque le service intervient en logement API.

⁴⁵ Certains acteurs vont jusqu'à préconiser la définition d'une catégorie de SAAD spécifique, propres à l'intervention du logement API. La mission n'a pas retenu cette idée, dans le souci d'éviter de faire du logement API un univers clos sur lui-même : l'enjeu est bien que la montée en gamme du service, induite par l'intervention dans de tels logements, puisse concerner progressivement tout le secteur de l'aide à domicile.



4°) Faciliter la possibilité, pour les salariés, de loger sur place.

Une telle occupation est à favoriser à un double titre : elle peut constituer un élément d'attractivité important du contrat de travail et elle peut, si le contrat de travail le prévoit, faire de ce logement un « logement de fonctions », permettant d'assurer des temps de veille ou de permanence.

Deux obstacles juridiques paraissent à lever, qui concernent l'un et l'autre le logement social :

- **la limitation des cas de sous-location à certains publics spécifiques** (article L.442-8-1 du CCH). Il faut permettre la location d'un logement API par une « personne 3P » ou par un service d'aide à la personne, en vue du logement d'un salarié intervenant sur place⁴⁶.
- **la limitation aux seuls gardiens d'immeubles de la possibilité, pour le bailleur, de faire d'un contrat de bail un accessoire à un contrat de travail** (article R.441-11 du même code). Il faut en effet permettre au bailleur social, s'il développe à l'égard d'un habitat API des services plus complets que ceux du simple gardiennage, de pouvoir loger sur place la ou les personnes concernées.

Par ailleurs, s'agissant des conditions d'emploi et pour faciliter la prise d'astreintes, la mission estime qu'il faut **élargir la faculté, déjà reconnue aux « Lieux de vie et d'accueil » (article L.433-1 du CASF), de proposer aux salariés volontaires une mesure de leur durée du travail en forfaits-jours**, lorsqu'ils assurent l'accompagnement de personnes âgées ou handicapées dans le cadre d'un logement API, c'est-à-dire d'un partage de vie⁴⁷.

5°) Enfin, il convient d'opérer le « **toiletage** » de diverses autres dispositions.

La doctrine administrative refuse ainsi le bénéfice du crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi de salariés à domicile⁴⁸, lorsque la prestation est effectuée dans des « locaux communs », alors que rien ne doit s'opposer au bénéfice d'un tel crédit d'impôt lorsque la prestation est réalisée dans les « espaces communs dédiés à la vie partagée » d'un logement API.

⁴⁶ Les logements concernés devront être précisés dans la « *convention de logement APL-API* ».

⁴⁷ Il est d'ailleurs juridiquement peu défendable, au regard du droit du travail, qu'une telle faculté ne soit pas liée aux conditions concrètes d'exercice de l'activité salariée, mais découle d'un statut délivré au regard d'une législation totalement indépendante. L'élaboration du décret d'application, nécessaire et toujours attendu, de cet article L.433-1 du CASF, devrait être l'occasion de se réinterroger sur le champ de sa base légale.

⁴⁸ Il en va de même, pour l'entreprise intervenante, de l'application de la TVA à taux réduit ou de l'exonération de charges patronales liées à cette activité.



Doit-on admettre qu'il soit possible de cumuler des fonctions de bailleur, de « personne 3P » et de gestionnaire de service d'aide à la personne pour un même habitat API ?

Il existe un mode d'accompagnement dans lequel une même personne morale assure à la fois, pour une personne âgée ou handicapée qu'elle accompagne, le logement, l'aide à la vie quotidienne et la régulation d'une vie en collectivité : la prise en charge en établissement médico-social. Or si l'accueil en établissement médico-social a de nombreux mérites, il s'agit évidemment d'une forme d'accompagnement très différente de ce que recherche une personne qui se tourne vers un habitat API.

Revient donc régulièrement la question – qui rejoint celle de la « liberté de choix » à l'égard des services dispensés dans des logements API - de savoir s'il faut poser pour règle un principe de « séparation », selon lequel le gestionnaire du ou des services d'aide à la personne, la personne morale « 3P » et, le cas échéant, le bailleur, devraient toujours être des personnes morales différentes.

Sous l'angle juridique de la « liberté de choix » la question est mal posée, car c'est au moment d'entrer dans le logement que s'exerce cette liberté, y compris quant aux engagements contractuels que l'habitant peut être amené à souscrire quant au recours à tel ou tel service.

En revanche, sur un plan fonctionnel, il est certain que les situations d'« intégration » complètes, dans lesquelles une même personne morale assure à la fois l'hébergement (en tant que bailleur ou intermédiaire locatif), l'aide à la vie partagée et le service de soutien à l'autonomie, exigent une particulière vigilance pour que le sens de ce qu'est un « chez soi » ne se perde pas.

C'est la raison pour laquelle certaines structures associatives ont adopté, dans les habitats « inclusifs » dont ils sont porteurs, un principe de séparation des fonctions au sein d'entités juridiques distinctes.

Pour autant, la mission estime peu souhaitable de poser de manière générale un principe de séparation, pour au moins trois raisons :

En premier lieu, **il existe une confusion constitutive d'un habitat API entre le fait d'occuper un certain logement et le fait d'y vivre une « vie partagée »** avec l'appui de la « personne 3P ».

Partant de là, il est assez naturel d'envisager que la « personne 3P » puisse, lorsque le projet se bâtit sur un modèle de sous-location, assurer l'intermédiation locative. Ou d'imaginer que des bailleurs puissent développer une activité de « personne 3P ».

En deuxième lieu, **il peut se révéler, en pratique, très artificiel de distinguer certaines fonctions « d'animation » assumées par la « personne 3P » et certaines fonctions d'accompagnement à la vie collective et sociale, assurées par un service d'aide à la personne (SAVS, SAAD, SPASAD) intervenant auprès des habitants.**

Il est donc à la fois logique et économiquement rationnel de permettre qu'un même salarié puisse faire les deux à la fois, en étant placé sous l'autorité d'un seul et même employeur.

Enfin, une règle de ce type serait, ou aisée à contourner en créant des filiales, ou – si on veut vraiment éviter de tels montages – d'une rigidité excessive.

La mission estime donc que le maintien du juste projet d'un habitat API doit dépendre d'autres garde-fous :

- les termes de la convention de logement API (et ce qu'elle peut prévoir en matière d'expression interne, pour permettre la co-décision effective par les habitants)
- le fait de privilégier les services ayant un exercice mixte (en logement API et en logement diffus)
- le soutien aux dispositifs dans lesquels certains salariés, ou des tiers, sont cohabitants dans le même ensemble de logements API
- et, sous réserve de la réflexion à conduire, d'éléments qui seraient intégrés à terme dans les conditions d'agrément ou de certification professionnelle de la « personne 3P ».

Par ailleurs, même si l'idée doit être approfondie, l'intuition à l'origine de l'institution des « parrains » dans les groupes d'entraide mutuelle (GEM, arrêté du 27 juin 2019) pourrait ici trouver à s'appliquer. Elle rejoindrait un autre besoin, lié aux garanties pour lutter contre les risques de maltraitance, qu'est le principe d'un regard indépendant et « tiers » porté sur le milieu de vie.



9

« Frein au déploiement n°9 »

La difficulté à mobiliser et à orienter le système sanitaire et médico-social vers l'appui aux solutions d'accompagnement dans le logement API (et, plus largement, dans le logement privé).

Neuvième idée pour l'action :

Faire du déploiement de logements API un levier de la **transformation de l'offre médico-sociale**,

- comme levier de la diversification des services rendus par les établissements
- et comme cible de transformation (sur une base de volontariat) de certaines places d'établissements médico-sociaux.

Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique C9 « Transformation de l'offre médico-sociale et habitat API ».

Le champ des établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées est actuellement engagé dans un mouvement de transformation, guidé par le souci de maximiser – par de l'appui mutuel, des interventions séquentielles, de la flexibilité dans les modes de prise en charge, etc. – les « réponses » qu'ils peuvent apporter aux situations individuelles.

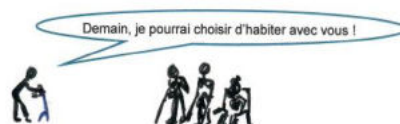
Les établissements pour personnes âgées sont, également, incités à se structurer en plateformes d'appui, leur permettant de proposer, aux habitants de leur territoire, des modalités d'accueil ou d'intervention alternatives au seul hébergement permanent.

La structuration d'habitats API dans des domiciles ordinaires peut faciliter et accélérer ces transformations, les logements API étant en effet :

- soit **les lieux potentiels d'intervention**, régulière ou ponctuelle, **d'établissements médico-sociaux capables de proposer une offre de prestations externalisées**,
- soit les possibles **utilisateurs des plateaux techniques, ou des compétences professionnelles, ou des capacités d'accueil temporaire**, d'établissements médico-sociaux capables de diversifier leur offre d'accompagnement.

La mission considère que le mode d'habitat API est le « chaînon » indispensable au succès de la démarche, certes déjà engagée mais très progressive, qui consiste à attendre des établissements médico-sociaux (EMS) **qu'ils recentrent leurs capacités d'hébergement permanent sur les personnes en ayant à la fois le désir et le besoin** et qu'ils développent, en compensation, des services ouverts sur leur environnement extérieur.

Car le mode d'habitat API offre, même pour des situations de forte perte d'autonomie, une alternative crédible à des accueils institutionnels. Et sa structuration, même si elle est légère, rend possible des coopérations plus faciles pour l'EMS que d'avoir à nouer des relations directes avec de nombreuses personnes âgées ou handicapées isolées dans l'habitat « diffus ».



En plus des appuis dans le quotidien de la vie, le service rendu à l'habitat API par les établissements médico-sociaux qui sont géographiquement ses voisins peut aussi **porter sur l'anticipation et l'accompagnement de réorientations de « parcours » de vie** (soit pour faciliter l'accès progressif à une vie plus autonome en logement API, soit à l'inverse lorsque l'évolution des déficiences ne permet plus une participation adéquate à un projet de vie sociale en habitat API).

Cette dynamique territoriale positive entre l'habitat API et les établissements et services médico-sociaux de proximité pourrait se traduire,

- par des partenariats directs entre un habitat API et un EMS du voisinage,
- soit, de manière plus ambitieuse, en suscitant par appel à projets, sur des bases territoriales, **des propositions de « bouquets de services » coordonnés** émanant d'établissements médico-sociaux ou sanitaires. Ils se traduiraient par une « *convention de services API* » particulière (cf. point 8) passée entre la « personne 3P » et les établissements ou le groupe d'établissements (Groupement de coopération sociale et médico-sociale - GCSMS) proposant le « bouquet de services ».

Pour garantir un tel déploiement, il convient :

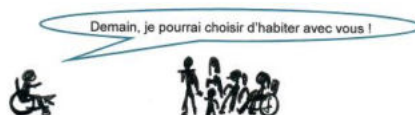
- de traduire les **services attendus par l'habitat API de la part des établissements médico-sociaux dans les outils de planification médico-sociaux** (Projet régional de santé des ARS et « Schémas départementaux PA-PH » des départements).
- **de prévoir dans les CPOM le financement de prestations de service « externalisées »** des établissements pour personnes âgées et adultes handicapés, en direction des habitats API.
- **d'intégrer dans la négociation de la « convention de logement API »** (point 2) qui doit être passée entre la personne 3P et le département **la question des liens à créer, le cas échéant, avec les établissements sanitaires et médico-sociaux du territoire**. Ces partenariats, s'ils se structurent, relèveront ensuite d'éventuelles « *convention de services API* » (voir point 8) passées entre ces établissements ou services et la « personne 3P ».
- et enfin, le cas échéant, de susciter sur certains territoires, comme il a été dit plus haut, des appels à projets **en vue de constituer des « bouquets de services coordonnés » à disposition des projets API**.

Enfin, dans un autre ordre d'idées, la « transformation de l'offre » peut aussi passer par le fait que des gestionnaires d'établissements médico-sociaux (EHPAD ou foyer de vie) **envisagent leurs extensions de capacités, ou la transformation de tout ou partie de leurs capacités, sous forme de logements privatifs API**, associés à des services d'aide à la personne⁴⁹.

Sous réserve évidemment de conditions strictes sur :

- la localisation de ces nouveaux logements (car tous les EHPAD ou foyers de vie ne sont pas forcément installés dans des lieux propices à un habitat API),
- et l'effectivité du changement de mode de vie des habitants en termes d'autonomie dans leur habitat.

⁴⁹ Comme on l'a dit au point 6, il convient pour cela d'orienter une partie du PAI de la CNSA et d'ouvrir aux établissements l'ensemble des dispositions d'appui à l'« optimisation de l'occupation du logement social »

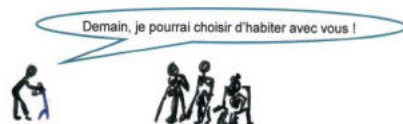


En un clin d'œil : l'habitat partagé « l'intervalle » à Lille, porté par le Gapas

- **5 personnes, en situation de handicap psychique, sont colocataires** dans le quartier de Lille Vauban, depuis mai 2018
- Ils **se partagent en réalité 2 appartements** au sein d'un immeuble de **logements sociaux classiques** : un 3 pièces et un 4 pièces, le plus grand des deux restant le lieu principal de partage de repas et de moments conviviaux pour les cinq colocataires.
- Les colocataires sont **sous-locataires du Gapas**, qui est lui locataire du bailleur Lille Métropole Habitat.
- L'objectif principal de cet habitat est de proposer à des personnes qui le souhaitent de **vivre de la manière la plus autonome et ordinaire possible, de façon partagée avec d'autres**. C'est donc un juste équilibre entre une grande liberté individuelle, une vie à plusieurs qui permet de ne pas se sentir seul et un accompagnement à la mesure de ses besoins, basé sur l'encouragement à **l'autodétermination**. Les personnes signent un contrat d'adhésion avec le Gapas et définissent ensemble des règles de vie commune.
- Dans le cadre de l'habitat partagé, les colocataires sont accompagnés par une **coordinatrice du lieu de vie (à mi-temps)** et par des auxiliaires de vie d'un **prestataire de service à domicile (AMFD)**. Ils peuvent bénéficier d'accompagnements extérieurs, par exemple dans le cadre de leur parcours de soins, avec notamment un suivi psychiatrique, comme dans tout domicile.
- La coordinatrice du lieu de vie est salariée du Gapas, son poste est cofinancé par le Conseil départemental du Nord dans le cadre de sa politique de soutien à l'habitat inclusif. Elle a un rôle capital, qu'elle assure à distance ou en se rendant dans la colocation environ 2 à 3 fois par semaine. Elle réalise, avec les colocataires, une évaluation continue de leurs besoins d'accompagnement collectif (sorties, liens avec le voisinage et le quartier) et individuel, qu'elle relaie au SAAD, assurant un lien étroit avec lui ; elle anime une **réunion de colocation mensuelle avec les colocataires** et une **réunion mensuelle avec les auxiliaires de vie**.
- Les auxiliaires de vie du SAAD sont **présentes en général de 9h30 à 13h puis de 17h à 19h, grâce à la mutualisation d'une partie de la PCH** des 5 colocataires.
- Le Gapas et le SAAD travaillent de manière très partenariale – à travers un **pacte de coopération** ; le Gapas propose des **formations spécifiques** aux auxiliaires de vie, pour les aider à monter en compétences sur l'autodétermination des personnes.
- Les colocataires payent leurs **loyers et les charges** afférentes à l'habitat partagé, pour environ 300 euros par mois, et partagent les **charges de la vie quotidienne** (alimentation notamment) pour environ 200 euros par mois. Leur reste à vivre (sur l'AAH et les APL – parfois la MVA) est estimé à 568 € par mois.
- Les colocataires, âgés de 38 à 49 ans, se projettent pour beaucoup **de manière pérenne** dans l'habitat partagé. Mais un déménagement est possible, comme depuis tout logement !

Les colocataires dans leur salon et leur salle à manger





10

« Frein au déploiement n°10 » :

L'absence de « pilote » unique au niveau local,
le manque de visibilité à moyen terme (tant pour les différents financeurs que pour les porteurs de projet) des perspectives de financement.

L'absence d'inscription dans une vision locale d'aménagement du territoire.

Dixième idée pour l'action :

Prendre acte **de la pluralité des compétences, au niveau local, sur le sujet de l'habitat API, et renoncer à l'idée d'une collectivité unique « chef de file ».**

Mais permettre aux acteurs **d'aligner leurs projets et leurs intentions**

1°) En consolidant le rôle de la « **Conférence des financeurs** »

Et en mettant en place, au niveau de chaque territoire départemental :

2°) Un instrument de **planification stratégique des besoins à moyen/long terme**, appuyé sur les PLH, **inscrit dans le PDH (plan départemental de l'habitat).**

3°) Un instrument de **recensement des opérations engagées à court/moyen terme.**

En veillant à articuler ces instruments avec les exercices de planification et de programmation dans le domaine du logement, de la santé, du médico-social et de l'aménagement du territoire.

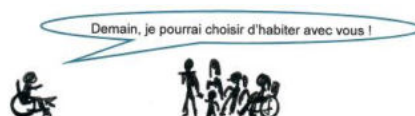
Problématique et résumé des propositions :

Propositions détaillées dans la fiche thématique C10 « Planification et programmation de l'habitat API ».

On ne peut pas aborder cette question du « chef-de-filat » au niveau local sans se remettre d'abord dans la perspective générale de ce rapport, qui est de donner le pouvoir d'agir aux habitants eux-mêmes.

Le sens même de la création de « l'aide à la vie partagée », des « boîtes à outils » pour initiatives locales ou de l'inscription dans des programmes immobiliers ordinaires ou de réhabilitation de quartier, est d'adopter une posture « montante » et non « descendante », par laquelle les différents pouvoirs publics ne sont pas les initiateurs, mais viennent au soutien de l'initiative.

Il faut donc, de toute façon, écarter l'idée d'une autorité « chef de file » qui se verrait fixer des objectifs de création d'habitats API purement « descendants ».



A ce parti nécessaire s'ajoute le constat objectif du partage de compétence entre collectivités sur les différents leviers : compétence sociale des CCAS, des départements, ou de l'Etat ; compétence d'urbanisme et d'aménagement des communes et des intercommunalités, compétences habitat des EPCI, compétences sanitaires et médico-sociales des ARS et des départements, etc⁵⁰.

Pour la mission, **nonobstant la place incontournable qu'occupe institutionnellement le département⁵¹, ni lui, ni l'Etat, ni aucune autre collectivité publique ne peut, seule, détenir le privilège du « dernier mot » sur le déploiement de l'habitat API dans un territoire.** Celui-ci doit nécessairement – au risque, assumé, d'un démarrage plus lent dans certaines parties du territoire – passer par un certain degré de consensus et se positionner **en incitation et en réponse** à des projets.

L'ambition nécessaire et raisonnable consiste, en revanche, à structurer, partout sur le territoire, **des relations de travail régulières et de qualité entre les acteurs publics concernés par l'habitat API.**

1°) Pour cela, la mission estime qu'il faut **confirmer le rôle que tient déjà aujourd'hui, en vertu des articles L.233-1 et L.233-1-1 du CASF, la « Conférence départementale des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie ».**

Pluripartite, présidée par le président du conseil départemental (ou, pour les affaires relevant de la métropole, par le président du conseil de la métropole), vice-présidée par le DGARS, cette conférence s'est vu reconnaître une compétence en matière « d'habitat inclusif » par la loi ELAN du 23 novembre 2018.

La mission considère toutefois indispensable **de compléter les dispositions réglementaires qui régissent actuellement sa composition** en prévoyant, lorsque la conférence siège sur les sujets d'habitat API, la participation, comme membres de droit, en plus des administrations locales de l'Etat en charge du logement et des affaires sociales placée sous l'autorité du préfet (DDT (-M), DDSC (PP)) :

- d'EPCI, notamment, mais pas uniquement, ceux qui sont délégataires des aides à la pierre,
- et d'acteurs en charge du logement (USH, organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion, CDC)⁵².

Dans cette formation particulière⁵³, la Conférence des financeurs serait ainsi chargée :

- d'assurer le recensement continu des habitats API sur son territoire,

⁵⁰ Les frontières de compétences passant souvent – hélas – au sein d'une même collectivité publique : absence fréquente d'habitudes régulières de travail et de culture commune entre services déconcentrés de l'Etat en charge du logement et services en charge des politiques sociales, par exemple.

⁵¹ Outre leurs compétences de droit commun en matière de financement des aides à l'autonomie des personnes âgées et handicapées, d'autorisation et de financement des services d'aide à la personne, et d'autorité en charge de la structuration, avec les ARS, du champ social et médico-social, ils peuvent également être délégataires de l'aide à la pierre et gestionnaires, à ce titre, des crédits du FNAP, ils peuvent intervenir par l'intermédiaire d'offices publics de l'habitat, etc.

⁵² Le délégué de l'ANAH est déjà membre de droit (R.233-13 du CASF)

⁵³ Qu'il faudrait appeler « conférence des financeurs de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale », si on ne conserve pas la terminologie d'habitat « inclusif ».



- **d'établir** et de suivre le « **Programme coordonné de l'habitat API** » (cf. ci-dessous).
- de financer et d'attribuer, selon un mécanisme simple, l'aide à l'ingénierie de projet (grâce notamment au principe du « parrainage » - point 7).
- de garantir le bon fonctionnement de la « communauté d'acteurs de l'habitat API » (point 7) en finançant un poste de responsable d'animation de cette communauté dans le département
- de tenir (point 11) un **tableau de suivi des transferts de charge** induits par les nouveaux habitats API, consolidable au niveau national.

Elle serait également systématiquement destinataire des conventions de logement API et des conventions de logement APL-API signées par ses membres, de façon à :

- disposer d'une vision d'ensemble des conditions appliquées aux différents logements du territoire,
- répondre à des demandes d'avis ou de conseil formulées, avant la signature de conventions identiques, par de futurs signataires,
- pouvoir répondre à des enquêtes comparatives thématiques conduites par le « pôle ressource » national.

Par ailleurs, au service de l'ensemble des acteurs, aussi bien les financeurs évoqués ci-dessus que les habitants et ceux qui portent leurs projets, il faut aussi disposer d'une vision partagée des perspectives sur le territoire, **en distinguant** :

2°) Un exercice de planification à moyen/long terme,

- partant des **programmes locaux de l'habitat (PLH)** des EPCI, lorsqu'ils existent,
- mais consolidé à l'échelle départementale dans l'actuel **Plan départemental de l'habitat (PDH)**, en regard, d'une part des schémas d'équipement sanitaire et médico-sociaux et, d'autre part, des documents d'urbanisme

En effet, toute la difficulté d'une planification des logements API tient à la nécessité de mettre en cohérence au moins trois planifications sectorielles : celle du logement, celle du champ médico-social et celle de l'urbanisme.

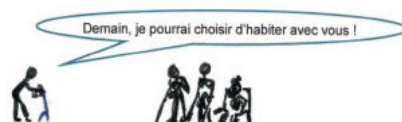
Les logements API sont d'abord et avant tout des logements, il faut donc partir de l'outil fondamental de programmation du logement qu'est le « **Programme local de l'habitat** », élaborés par les EPCI, dans tous les territoires où il existe.

Mais il faut aussi :

- compléter cette programmation pour les territoires non dotés d'un PLH
- **l'adosser à celle, départementale, des services d'aide à la personne**
- et tenir compte enfin de celle, régionale, des services de soins (ARS).

La mission propose donc, plutôt que d'inventer un nouvel instrument de planification, de mobiliser, en l'adaptant au développement des habitats API, l'outil juridique existant des « **plans départementaux de l'habitat** » (le PDH, article L.302-10 du CCH).

Partant des PLH qu'il consolide, le PDH, réalisé conjointement par l'Etat, le département concerné et les EPCI ayant adopté un PLH, **est déjà, de par la loi, le réceptacle d'une synthèse**



de plusieurs exercices de planification puisqu'il doit tenir compte des PLH, des SCOT et des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale.

Il est ainsi proposé d'ajouter expressément à tout PLH et à tout PDH⁵⁴ un volet de planification à six ans consacré aux logements API sur le territoire, en adaptant à la marge, sur ce point, les conditions de leur élaboration (par exemple, la prise en compte du projet régional de santé de l'ARS, qui devrait être consultée lors de leur élaboration).

3°) Et un outil opérationnel qui récapitule, à plus court terme, qui fera quoi, avec quel financement et dans quel endroit :

- le « **Programme coordonné de l'habitat API** », tenu et mis à jour par la Conférence des financeurs.

La « Conférence des financeurs de l'habitat API », en lien avec les opérateurs pressentis, se verrait ainsi charger de l'établissement régulier (c'est-à-dire avec révision au moins annuelle) d'un programme qui recense avec précision les opérations envisagées à horizon de trois ans et leur « tour de table » financier.

Ce programme serait ainsi la déclinaison opérationnelle (et l'affichage lisible) des orientations définies dans les PLH et le PDH en matière d'habitat API⁵⁵.

4°) Enfin, des liens explicites doivent être opérés avec la réglementation d'urbanisme.

La mission estime que le logement API doit, au minimum, trouver sa place dans le « porter à connaissance » du préfet à chaque élaboration ou révision d'un PLU.

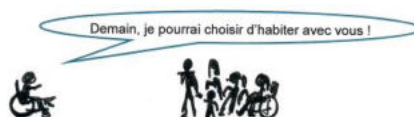
Des conséquences très concrètes peuvent en résulter. Ainsi, les prescriptions des règlements des PLU relatives aux places de stationnement sont, par exemple, fréquemment citées comme des freins (même si c'est de second rang) à la construction de logements API.

Plus largement, lors de ses auditions, la mission a rencontré de nombreux opérateurs immobiliers qui militent pour qu'une réflexion soit engagée **afin de faire évoluer en profondeur la réglementation de l'urbanisme pour permettre de réaliser facilement au sein d'un même ensemble immobilier des locaux de natures très différentes** (logement, bureaux, commerces, locaux de loisirs, culturels, de santé, locaux administratifs ...) permettant de combiner de manière simple les différents usages, au bénéfice des habitants.

Une telle réflexion excède évidemment le champ de ce rapport. **Mais la mission estime qu'elle est nécessaire, car seule de nature à donner la juste perspective dans laquelle s'inscrivent les habitats API.**

⁵⁴ La mission a conscience qu'aujourd'hui, un département sur deux n'a pas de PDH. Mais il est clair que, pour des raisons diverses, l'outil n'a, depuis quelques années, plus fait l'objet d'une vraie priorité et que rien ne fait obstacle à sa revitalisation, au moins sur le champ de l'habitat API.

⁵⁵ La conférence des financeurs doit donc être étroitement associée à l'élaboration de ces documents de planification, sur leur volet habitat API. Cela ne devrait pas poser de difficultés, les mêmes acteurs – à savoir le Département, les EPCI et les services de l'Etat – tenant la plume de ces différents outils.



En un clin d'œil : les maisons partagées de Simon de Cyrène à Rungis (94)

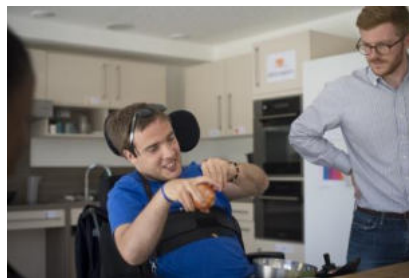
33 personnes handicapées et une partie des 26 assistants habitent au centre-ville de Rungis depuis 2017.



Les habitants sont répartis entre **5 appartements partagés et des studios satellites** au sein de plusieurs maisons. Chaque maison comprend **6 studios aménagés** pour les personnes en situation de handicap et 4 studios pour les **assistants salariés ou volontaires** et un appartement mitoyen pour le responsable de maison.

Les espaces communs de chaque maison se composent d'un grand salon-salle à manger et une cuisine collective. Des espaces ont été aménagés pour les activités du groupe. Ces espaces sont ouverts sur des jardins extérieurs.

Le cœur du projet de Simon de Cyrène est de **faire vivre ensemble**, dans une **vie partagée**, des **personnes handicapées** (traumatisés crâniens) et des **personnes valides**. Les personnes valides sont majoritairement des salariés, embauchés en tant que permanents de lieux de vie notamment, et des volontaires du service civique.



Les associations affiliées à Simon de Cyrène gèrent aujourd'hui, pour l'ensemble France, cinq habitats inclusifs, dont le site de Rungis. Cet habitat a le statut de **pension de famille** et bénéficie ainsi d'un forfait journalier pour l'accompagnement des personnes handicapées de 16 euros par jour et par personne. Il relève donc de la catégorie des **logements-foyers** ce qui permet d'obtenir l'APL majorée pour les habitants et de couvrir l'ensemble des parties communes par les prêts locatifs subventionnés.

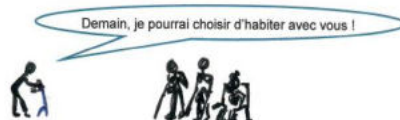
Les habitants sont, en conséquence, titulaires d'un **contrat d'occupation** temporaire (un mois renouvelable tacitement).

Le projet de Rungis a été porté par un **groupe d'entraide mutuelle (GEM)**. Dans un GEM, plusieurs personnes se côtoient pour partager des activités ou des sorties dans un cadre fraternel et convivial. Lancé en novembre 2014, le GEM Simon de Cyrène s'est implanté à Rungis pour apporter une réponse aux besoins de convivialité, d'amitié, d'échanges exprimés par les personnes handicapées isolées.

Le GEM « Colibris de Rungis » est ainsi un lieu d'activités, de rencontres et de moments conviviaux. C'est aussi un endroit qui encourage la prise d'initiatives, permettant à chacun de découvrir ses talents et de se mettre au service de l'autre. Tous les mardis, le GEM Les « Colibris de Rungis » organise un repas partagé et tout au long de la semaine, théâtre, dessins, jeux de société, film/débat, promenade, atelier pâtisserie, art créatif.

- En ce qui concerne l'aide aux personnes, un SAAD dédié a été créé que l'association va prochainement faire évoluer en SPASAD. Son activité est financée par la mise en commun de la PCH, laquelle a été majorée de deux heures par habitant et par jour par le conseil départemental. Ce niveau de financement assure une présence permanente qui permet notamment de répondre aux demandes pour des actes non programmés.

Outre la présence du couple d'hôte, des salariés ou bénévoles permanents assurent une attention bienveillante aux habitants 24h/24, une relation personnelle privilégiée et des réponses à leurs besoins de vie et d'activités. Dans le cadre du projet de vie, les habitants bénéficient des prestations individuelles d'aide à la personne par les salariés vivant dans les maisons partagées ainsi que par des salariés habitant à l'extérieur.



11

« Frein au déploiement n°11 » :

La crainte des financeurs publics de subir des surcoûts importants ou des transferts de charge (par exemple : glissements de coûts aujourd'hui imputés aux budgets d'assurance maladie vers l'aide au logement, ou vers l'aide sociale départementale, etc.)

Onzième idée pour l'action :

Mettre en place, au niveau local (Conférence des financeurs) avec consolidation nationale (CNSA) **un suivi extrêmement précis des effets de transferts financiers.**

Au moins pendant la « phase starter » : sécuriser les concours aux départements et mettre en place des fongibilités automatiques.

Problématique et résumé des propositions :

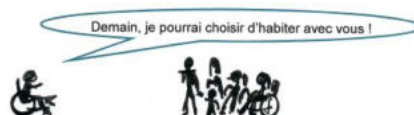
Propositions détaillées dans les fiches thématiques C11a « Conférence des financeurs » et C11b « Hypothèses de montée en charge des projets d'habitat API et de leurs coûts ».

La mission n'a pas été en mesure d'établir, de manière méthodologiquement incontestable, des comparatifs de « coûts complets » pour différents profils de personnes ayant des besoins d'aide à l'autonomie qui seraient logés dans l'habitat diffus, en établissement ou dans un habitat API.

A niveau de service identique, il est assez intuitif de penser que l'habitat API permet, par rapport au logement diffus, de mutualiser certaines charges fixes ou d'optimiser certains coûts, sans compter l'impact indirect d'une plus grande stimulation à l'autonomie, de la prévention de phénomènes de glissement associés à l'isolement, ou tout simplement du bien-être personnel, dont les conséquences positives sur les dépenses de santé sont aussi certaines que difficiles à quantifier.

La comparaison avec l'accueil en établissement est nettement plus complexe. Quelques comparaisons ponctuelles conduisent toutefois la mission à penser que – à supposer qu'elle ait un sens – la confrontation des coûts, pour des conditions de vie et d'accompagnement qui seraient considérées comme analogues, si elle ne permet pas de démontrer qu'une place dans un logement API serait, dans tous les cas, systématiquement moins onéreuse pour les budgets publics qu'une place dans un établissement, fait néanmoins apparaître comme une solution compétitive et efficiente sur le plan économique⁵⁶.

⁵⁶ Il faut évidemment tempérer cela d'un possible « effet volume » lié à l'attrait de ces nouvelles formules pour des personnes aujourd'hui mal entourées à leur domicile. Mais comme souvent, un tel effet serait en réalité le révélateur de situations « silencieuses » auxquelles il était important d'apporter une réponse.



Les études de coût complet soulèvent de nombreuses difficultés méthodologiques (notamment quant à la comparaison des personnes concernées, du service qui leur est rendu, de l'étendue des prestations qu'on compare, etc.) et se heurtent vite à la grande hétérogénéité des quelques exemples existants d'habitats « inclusifs » ... et à la non moins grande hétérogénéité des coûts en établissement médico-social. On rappelle par exemple que le rapport IGAS « Vachey – Jeannet » de 2012 pointait des écarts entre déciles extrêmes des coûts en MAS et FAM (forfait soins) qui allaient, respectivement, du simple au double et du simple au quadruple.

Trois éléments permettent toutefois d'avancer ce qui est dit sur le caractère économique et plus efficient de l'habitat API « toutes choses égales par ailleurs » :

- l'examen de quelques cas particuliers qui montrent qu'à des coûts inférieurs ou égaux à ceux de la moyenne des établissements accueillant des personnes ayant les mêmes déficiences, un habitat API parvient à créer d'excellentes conditions de vie.
- l'évidence des gains logistiques et d'organisation par rapport à des situations dans lesquelles les mêmes services seraient assurés auprès de personnes habitant des domiciles séparés.
- les effets qu'on doit attendre d'une solvabilisation des besoins individuels, plutôt que le financement d'une structure. En principe, les coûts s'adaptent aux besoins de chacun. De surcroît, de nombreuses aides ou minima sociaux dépendent, de diverses manières, des revenus (AAH, APA, APL, le cas échéant la future AVP, etc.)

A cela s'ajoute que l'impact sur les budgets sociaux de projets de taille modeste, portés par des acteurs encore peu nombreux, sera forcément modeste lui aussi, et surtout très progressif. Le processus qui se met en place est peut-être une révolution, mais c'est une révolution lente⁵⁷.

Un « choc de déploiement » de l'habitat API ne peut donc pas être un « choc financier » pour les budgets publics pris dans leur ensemble.

En revanche, le fait de substituer un modèle de logement ordinaire au modèle traditionnel du « tout institution » **pourra s'accompagner de transferts de charge**.

Parfois **entre différentes lignes d'un même budget** (par exemple, pour un département, un moindre financement de places de foyers de vie, contre des dépenses de PCH majorées, ou des nouvelles dépenses d'AVP), et **parfois entre les budgets de « collectivités » différentes** (par exemple entre assurance-maladie et département, pour des personnes handicapées qui quittent une maison d'accueil spécialisée pour un habitat API avec service médicalisé, ou entre ARS et département si l'on remplace le « forfait habitat inclusif » par l'AVP).

Il est donc nécessaire d'être attentifs à ces possibles phénomènes de « déplacements financiers », en prenant appui sur le caractère progressif du déploiement.

Pour éviter que les différentes collectivités publiques soient tentées d'entrer dès le départ dans des positions précautionneuses et défensives qui freineraient tout déploiement, **la mission propose trois éléments d'une politique de « pas à pas », qui permette d'ajuster au fur et à mesure les schémas de financement à l'évolution observée des dépenses**.

⁵⁷ On doit notamment souligner à cet égard que le passage d'une aide attribuée sur dotation budgétaire (le forfait habitat inclusif) à une aide attribuée à la personne (l'AVP) est loin d'être un « guichet ouvert ». Il ne l'est qu'à la façon de l'APL, c'est-à-dire à proportion du nombre de logements disponibles. Pour le dire brutalement : l'AVP est un droit ... pour les personnes qui trouvent un habitat API. On peut, certes, penser que ce droit est de nature à susciter une offre. Mais cela n'a rien d'automatique et la mission pense que le « décollage » exigera des efforts.



1°) Mettre en place **un étroit suivi local des éventuels transferts de charge ou majorations budgétaires, consolidé au niveau national.**

La Conférence départementale des financeurs aura à assurer un point régulier de l'impact financier des habitats API sur les différents budgets, en conduisant le cas échéant des enquêtes monographiques détaillées qui identifient – de manière évidemment anonyme – le parcours des personnes et l'évolution de prise en charge de leurs dépenses.

Ce suivi devra être assuré sur la base d'un schéma homogène, afin qu'il puisse être consolidé au niveau national par la CNSA, selon un rythme au moins annuel.

2°) **Sécuriser les dépenses des collectivités territoriales pendant la « phase starter » de lancement et d'observation.**

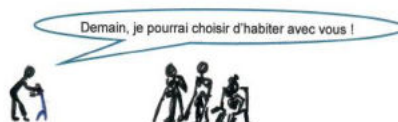
Si les outils proposés par le rapport se mettent en place, le département sera la collectivité la plus sollicitée, par le paiement de l'AVP et du « Forfait de services mutualisés », ainsi que par sa possible participation au fonds territorial d'investissement.

La mission estime que, **pendant les années de « phase starter »** permettant d'observer la façon dont s'opèrent les nouveaux équilibres financiers, la règle d'un **taux minimal de couverture, voire d'une couverture totale, par des crédits nationaux (CNSA) des frais engagés sur l'AVP** (et accessoirement, sur le forfait de services mutualisés) devrait être posée.

De même, l'Etat devrait assurer, sur la même période, une mise de fonds minimale en crédits de subvention à l'investissement, **garantissant le démarrage des « fonds territoriaux » sans obligation d'engagement des finances des collectivités territoriales.**

3°) Enfin, il paraît indispensable de mettre en place, dès le départ, plusieurs outils de correction des transferts budgétaires :

- **transferts budgétaires automatiques** (sur la base des coûts constatés historiques) entre collectivités en cas de transformation de places d'EMS en habitat API.
- signatures entre départements d'accords **déroatoires aux règles du « domicile de secours » (en se fondant sur les dispositions de l'article L.122-4 du CASF)**, notamment pour les départements limitrophes et fortement urbanisés.
La signature de tels accords pourrait faire partie des éléments constitutifs du conventionnement entre la CNSA et les départements proposé au point 2.



Combien est-ce que ça va coûter ?

Pour apprécier l'ordre de grandeur du coût pour les finances publiques de ce qui est proposé dans ce rapport, il faut procéder en trois temps :

- estimer une « cible », par exemple à l'horizon de dix ans, en définissant un rythme de montée en charge.
- multiplier ensuite cette cible (du nombre d'habitants ou de logements) par l'évaluation du coût unitaire d'investissement (construction ou réhabilitation) et de fonctionnement (les services des « personnes 3P »)
- et enfin, si on entend identifier un coût (ou un gain !) « net », soustraire de cette somme ce que, en l'absence de déploiement de l'habitat API, les finances publiques auraient eu à payer pour les mêmes personnes.

On se limite ici au « coût brut ». La mission est en effet convaincue que le coût net unitaire est négatif, qu'on le compare à un accompagnement (de même qualité) à domicile ou à un accompagnement (de même qualité) en établissement.

Il est à la fois ambitieux mais pas impossible **de se fixer collectivement pour cible de permettre, d'ici 2030 à 150 000 personnes** (100 000 personnes âgées, 50 000 personnes en situation de handicap) d'occuper un logement API.

Certes, le « réservoir » de personnes susceptibles d'être intéressées paraît, tant dans le champ du grand âge que dans celui du handicap, beaucoup plus élevé. Notamment si l'on croise, dans certaines enquêtes d'opinion récentes relatives au grand âge, le nombre de gens qui manifestent l'importance de vivre dans leur domicile et de maintenir des liens affectifs. Mais il faut tenir compte des freins psychologiques qui peuvent exister à l'égard de formules encore nouvelles et surtout très mal connues (d'après l'enquête DGCS de 2017 il n'y a pour l'instant que quelques milliers de personnes concernées).

Cette base de travail à 150 000 personnes est toutefois créditée par l'écart de 130 000 places donné par le « rapport Libault », à l'horizon de 2030, entre le nombre de places en institution d'un scénario de « statu quo » et d'un scénario « volontariste ». Elle correspondrait donc **à une manière de se donner les moyens de tenir le scénario « volontariste » de ce rapport.**

Enfin, autre comparaison possible, l'appel à projet du Forfait habitat inclusif de 2019 s'élevait à 15M€ ce qui, compte tenu du plafond de 60 000 € par projet et de la taille attendue des projets correspond à une cible d'environ 2000 à 3000 habitants.

La cible de 150 000 habitants reviendrait donc **à multiplier l'objectif 2019 de l'habitat inclusif par quatre ou cinq dès la première année et tenir, ensuite, chaque année pendant dix ans, un niveau de création identique**, ce qui ne pêche sûrement pas par défaut d'ambition.

Les estimations qui suivent sont donc plutôt, aux yeux de la mission, des « majorants ».

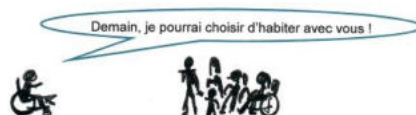
*

S'agissant des coûts de construction et de réhabilitation, on peut partir sur l'hypothèse d'un taux d'occupation à 10% par des « ménages » (couples, ou parent-enfant) de deux personnes, soit environ 140 000 logements (toujours horizon 2030). Si l'on retient un taux de 2/3 en logement subventionné (soit la proportion à peu près inverse de la construction de logements sociaux dans l'ensemble de la construction de logements en France) cela signifie **environ 100 000 logements subventionnés**. La mission estime qu'ils pourraient se répartir pour 90% dans le parc social et pour 10% dans le parc privé conventionné (aides ANAH).

Dans le parc social, en retenant, pour le « prêt panier », une esquisse de 50% PLAI, 30% PLUS, 20% PLS, plus une moyenne de 20% de « surfaces partagées » subventionnés en PLAI, on aboutit à une subvention moyenne entre 14 000 et 15 000 euros par logement. Dans le parc privé, la mission a fait l'hypothèse que les aides de l'ANAH pourraient être déplaçonnées, de façon à pouvoir accompagner des opérations à hauteur d'au moins 8 000 euros par logement.

Le montant total des subventions à l'investissement (Etat, collectivités locales, ANAH, autres financeurs) à horizon de 10 ans serait donc à situer autour de 1,3 milliards d'euros sur dix ans, soit 130 M€ par an.

Par comparaison, le plan d'aide à l'investissement (PAI) de la CNSA a été doté de 120 M€ en 2018, 130 M€ en 2019 et 110 M€ en 2020.



*

Pour apprécier les coûts de fonctionnement, il faut repartir de la cible en nombre de personnes (150 000) et évaluer les coûts d'AVP (et du « Forfait de services mutualisés » pour les non bénéficiaires de l'APA et de la PCH). Les coûts des services d'aide à la personne n'ont, en revanche, pas à être pris en compte : les habitants n'y auront recours que s'ils y auraient eu recours ailleurs. Ce ne sont pas, à proprement parler, des coûts liés au logement API : et d'ailleurs, il y a plutôt là un potentiel d'économies, à service constant.

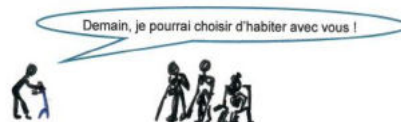
Sur l'AVP, on peut arbitrairement retenir, parce qu'il a du sens, un impact du « critère de ressources » ou de la modulation selon les ressources de l'ordre de 20% (soit 120 000 bénéficiaires sur la cible de 150 000 habitants). C'est, de toute façon, un réglage qui reste entièrement à la main des pouvoirs publics.

Par ailleurs, un montant moyen de 6 000 € par personne et par an, soit une moyenne légèrement supérieure au financement des pensions de famille, paraît raisonnable.

Si l'on ajoute un forfait de services mutualisés de 5 000 € par an en moyenne (soit une heure par jour et par personne) pour 5% à 10% des habitants et qu'on tient compte, pour la part de logement social, de la majoration d'APL, on aboutit à **une somme cible d'environ 800 M€ de coût de fonctionnement par an en 2030**. Soit, avec une montée en charge non linéaire, des dépenses nouvelles **de l'ordre de 60 à 70 M€ en 2021 et 2022**.

Ces sommes, qui sont, répétons-le, **des montants bruts correspondant à un scénario très volontariste**, paraissent particulièrement modestes au regard de l'enjeu et des budgets dans lesquels elles s'inscrivent.





12

« Frein au déploiement n°12 » :

L'absence de lieux et d'outils d'impulsion nationale,
La nécessité d'installer une dynamique collective d'envergure.

Douzième idée pour l'action :

Installer la CNSA comme l'opérateur national de « maîtrise d'œuvre » sur la thématique globale du logement des personnes en situation de perte d'autonomie.

Marquer clairement une phase de démarrage (« phase starter ») en se donnant les moyens d'un **élan national d'envergure**.

Assurer, dans la durée, un portage social en profondeur, par **l'encouragement au bénévolat** et la **mobilisation du « service civique »**.

Problématique et résumé des propositions :

1°) Installer la CNSA comme agence de maîtrise d'œuvre.

Ce qu'on peut appeler la « maîtrise d'ouvrage » nationale d'un plan de déploiement de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale, est assez naturellement constituée des administrations centrales, qui sont chacune en « maîtrise d'ouvrage » d'une politique particulière (logement, santé, affaires sociales, aménagement du territoire, emploi ...).

La mission ne retient pas l'option consistant à désigner ou à créer un chef de file unique qui incarnerait, à ce niveau, l'interministérialité de la « maîtrise d'ouvrage » sur l'habitat API.

Les modes ordinaires de régulation interministérielle doivent en effet permettre d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale, sous la double condition :

- qu'un « plan d'action » clair fixant la marche des différents départements ministériels ait été arbitré et soit régulièrement évalué
- et surtout **qu'existe, sur un plan opérationnel, une maîtrise d'œuvre nationale unique.**

Un seul établissement public de l'Etat est aujourd'hui en capacité d'assurer ce rôle : la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), sous réserve qu'elle connaisse pour cela les évolutions institutionnelles lui permettant de porter opérationnellement, au niveau national, non plus seulement une « politique médico-sociale » pour les personnes âgées et handicapées mais, bien plus largement – et plus pertinemment – une politique de l'habitat en leur faveur.



- la CNSA doit voir son champ de compétence (L.14-10-1 du CASF) élargi en conséquence,
- la faisant ainsi devenir, au titre des habitats API, « l'opérateur » de la DHUP et de la DGCS (au sens où elle est déjà, aujourd'hui, pour le développement de l'offre médico-sociale, « l'opérateur » de la DGCS).
- ce qui appelle une composition renouvelée de son Conseil⁵⁸, en y faisant notamment entrer des représentants des ministères du logement et de la cohésion des territoires, ainsi que des acteurs du logement, notamment du logement social.
- elle reprendrait à cette occasion les fonctions de supervision partenariale dévolues à « l'Observatoire de l'habitat inclusif », qu'elle pourrait abriter en son sein.

C'est dans ce cadre que, **pendant la phase-starter, pourrait être organisée – à la manière dont a été récemment organisé le programme « cœur de ville » - une équipe projet du plan national de déploiement de l'habitat API.**

2°) Structurer une phase « starter » de quatre ans, en sécurisant, pendant toute sa durée, la couverture de son éventuel surcoût pour les finances départementales

Compte tenu de la nouveauté du dispositif, la mission suggère que le lancement d'un projet national repose sur **une « phase starter » de quatre ans**, au cours de laquelle sont en place des règles particulières de financement.

Cette phase starter doit à la fois correspondre à un effort budgétaire volontariste et à une observation précise, sur une durée qui permet un recul suffisant, de l'impact des nouvelles orientations sur les différents budgets.

Pendant cette période, comme indiqué au point précédent (point 11) **certaines règles exceptionnelles de couverture des surcoûts, pour les finances départementales, devraient être en vigueur** (par exemple : couverture à 100% par l'Etat et la CNSA des coûts d'AVP et de forfait de services mutualisés).

Ces couvertures resteraient évidemment acquises « en base » au terme de la période.

Par ailleurs, sous l'impulsion du « pôle ressources » qui doit être créé à la CNSA (point 7), un plan d'aide exceptionnel à l'investissement locatif pourrait mobiliser à la fois :

- **l'ensemble des municipalités et des EPCI**, par le relais des associations d'élus
- **plusieurs grands acteurs nationaux, publics et privés, remplissant des missions d'intérêt général** (dans le domaine de la protection sociale, du logement social, de la santé et de l'action médico-sociale et sociale...)

en vue de recenser les projets potentiels sur les différents territoires et de pouvoir en soutenir un nombre minimum par département, sur la base d'une forme d'appel à manifestation d'intérêt.

⁵⁸ Par ailleurs, il est clair que cette évolution des missions doit avoir des conséquences sur les équipes placées sous l'autorité du directeur ou de la directrice de l'agence.

La mission n'a pas qualité pour se prononcer sur ce point, mais il paraît clair qu'une responsabilité transversale de la thématique de l'habitat et du logement des personnes âgées ou handicapées ne peut s'assumer sérieusement à moyens constants.

Il est possible que cette évolution ait aussi des effets sur l'organisation interne de la CNSA, historiquement structurée sur l'opposition entre « aide à la personne » et « prise en charge en établissement », même si ce choix a le mérite de surmonter l'opposition entre perte d'autonomie du grand âge et perte d'autonomie liée au handicap.



Cette « phase starter » doit être accompagnée, ainsi qu'indiqué au point 11, de la mise en place des instruments de suivi des éventuels « transferts de charges » entre les différents budgets publics.

Elle devra évidemment être soutenue par une importante action de communication, notamment au niveau local.

3°) Agir, dans la durée, sur les leviers du bénévolat et de la mobilisation des volontariats de service civique.

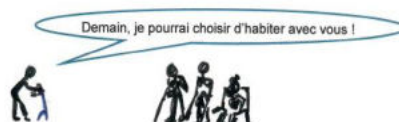
Le recours à une certaine part de bénévolat dans la « vie » ordinaire d'un habitat API peut être parfois une question d'équilibre économique. **Il est aussi, et surtout, un des vecteurs de la dimension « d'insertion dans la cité ».**

En effet, les bénévoles :

- apportent avec eux la présence du monde extérieur,
- bénéficient de cette expérience sur un plan personnel
- et sont un relais de notoriété, vis-à-vis du voisinage et des cercles de sociabilité locaux.

Par ailleurs, la mission estime qu'il faut **faciliter la reconnaissance des habitats API comme lieu d'exercice des volontariats de service civique**, par exemple :

- en reconnaissant de plein droit l'activité de « personne 3P » comme mission d'intérêt général pour l'agrément d'engagement de service civique (article R.121-22 du code du service national),
- en élargissant aux structures « 3P », quel que soit leur statut juridique, la faculté de disposer d'un agrément de volontariat associatif (1° du II de l'article L.120-1 du même code).



Et les territoires d'Outre-mer ?

La stratégie de développement de l'habitat API a vocation à se déployer dans les Outre-mer comme en métropole, et les propositions de la mission peuvent s'appliquer de manière quasi intégrale en ce qui concerne les personnes en situation de handicap, en tenant compte des politiques propres à chaque territoire.

S'agissant des personnes âgées en perte d'autonomie, il y a lieu de tenir compte en plus de certaines spécificités de l'Outre-mer. Comme le montre le tableau ci-dessous, les territoires ultra-marins sont impactés différemment par l'avancée en âge de la population.

	Population en habitants	moins de 20 ans en %	60 ans et plus en %
Guyane	259.865 (2015)	42.3% (2017)	5.3%(2017)
Mayotte	256.518 (2015)	54.5% (2017)	2.6% (2017)
Martinique	380.877 (2015)	23.2% (2015)	20.4% (2015)
Guadeloupe	397.990 (2015)	27.1% (2015)	22.6% (2015)
SPM	6.311 (2017)	23.79% (2015)	16.2% (2015)
Réunion	850.725 (2015)	31.2% (2017)	11,4% (2017)
Wallis et Futuna	11.558 (2018)	37.7% (2013)	9.41% (2013)
Ensemble France	66.992.699 (2019)	24.1% (2019)	26.2% (2019)

Ces données montrent une forte proportion de jeunes dans certains départements tels que la Guyane et Mayotte résultant d'une d'immigration provenant des pays limitrophes. Ce qui contraste avec le constat d'une population vieillissante en Guadeloupe ou en Martinique, en raison d'une faible natalité, du départ massif de jeunes en quête d'emploi et du retour au pays de natifs retraités.

Autre caractéristique, l'espérance de vie des femmes et des hommes est plus importante dans l'hexagone que dans les territoires ultra-marins. Cela est dû pour partie à un accès plus aisé aux soins et à un niveau de vie plus élevé. Cela se double, selon les données communiquées par le ministère des Outre-mer, par une entrée plus précoce en « dépendance », notamment pour les femmes à Mayotte et à Wallis-et-Futuna. A 60 ans le taux est de 15,2% pour les femmes réunionnaises dépendantes contre 10,5% en métropole. Pour la Guadeloupe 1/3 des seniors se déclarent en mauvaise santé.

La variété des territoires ultra-marins plaide en faveur d'une transposition appropriée des préconisations de la mission aux réalités et aux perspectives locales. Pour ne prendre qu'un exemple, à la Réunion, la vie en institution reste marginale et concerne moins d'une personne dépendante sur 10 (contre 4 sur 10 en métropole) et 92 % des personnes âgées dépendantes restent à domicile. En particulier, la « régularisation des pensions marrons » peut constituer une opportunité pour les transformer en habitat API.

A la suite des Assises de l'Outre-mer en juin 2018, un plan logement Outre-mer 2019-2022 a été adopté.

Son chapitre 2.3 vise à « *Mieux prendre en compte certains publics cibles* » et se décline en deux mesures :

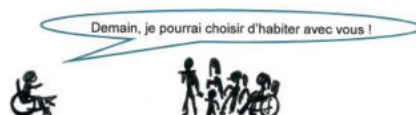
- En application de la loi Elan, « *Mettre en place un forfait pour l'habitat inclusif des personnes âgées et handicapées afin de financer la vie sociale et collective de ces personnes.* » (mesure 2.3.1)
- La mesure 2.3.2 préconise le « *Lancement d'une mission d'inspection visant à identifier les freins au développement des logements-foyers et pensions de famille, et les moyens de les lever.* »

Le plan part du constat que ce type d'hébergement constitue des modalités d'accès au logement particulièrement intéressantes, du fait du taux de pauvreté et du chômage notamment des jeunes très élevé mais que de nombreux opérateurs de logement d'insertion sont confrontés à des difficultés financières.

La mission ne peut que souscrire à cette mesure en recommandant d'y ajouter les habitats accompagnés, partagés et insérés dans la vie locale.

Les aides de l'État qui pour les régions d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon font l'objet d'un financement spécifique et pluriannuel via une ligne budgétaire unique (LBU) devront s'inscrire dans la constitution du prêt « panier » API.

Il conviendra également de prendre en compte les régimes spécifiques de défiscalisation vers le logement social et de mobilisation du crédit d'impôt.



D. En résumé : des projets pour changer la vie.

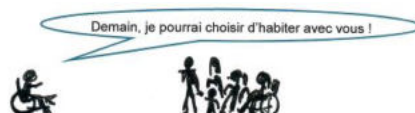
Comment, après des pages techniques, résumer en mots simples ce qu'est l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) ?

1. Ce sont des personnes qui font le choix de vivre ensemble, en ayant chacune leur logement et en partageant un projet de vie qui sera accompagné (par des professionnels ou des bénévoles), partagé (entre eux) et inséré dans la vie locale du village, du bourg, du quartier.
2. Comme elles sont toutes, ou presque toutes, très vulnérables, ces personnes créent ou font appel à une personne morale qui peut les aider à concevoir leur projet de vie partagée et, une fois celui-ci réalisé, les aide dans la gestion quotidienne de celui-ci. C'est le « porteur du projet partagé » ou « 3P ».
3. Pour accompagner leur projet de vie API, les personnes vulnérables bénéficient, pour celles qui en ont besoin, d'une « aide financière à la vie partagée », AVP, versée par le Conseil départemental, après la signature d'une « convention de logement API » avec le « 3P ».
4. Si l'une d'entre elles déménage vers un logement qui n'est pas API, elle perd cette aide dont elle n'a plus besoin. La personne qui la remplace dans le logement, si elle est vulnérable et peu fortunée, y a automatiquement droit.
5. Pour permettre aux plus modestes de bénéficier d'un logement dans un habitat API qui comporte des espaces permettant de passer des temps de vie en commun, un dispositif spécifique de financement pour la création ou réhabilitation de logements sociaux est prévu (prêt et subvention). Des aides peuvent également être apportées pour des projets réalisés dans les logements du parc privé ainsi que pour des projets de transformation d'établissements médico-sociaux existants. Dans tous ces cas, les habitants bénéficient d'aides au logement (APL) majorées.
6. Si les personnes qui ont fait le choix de vivre dans un logement API sont des personnes vivant avec un handicap ou des personnes âgées en perte d'autonomie, elles peuvent décider de mettre en commun tout ou partie des aides individuelles (APA ou PCH) dont elles bénéficient, pour avoir un meilleur service, plus présent. Lorsqu'un même service, par exemple de veille de nuit, est rendu à plusieurs personnes âgées ou handicapées à la fois, dont certaines ont droit à l'APA ou à la PCH et d'autres non, ces dernières reçoivent une aide spécifique pour cela (le Forfait de services mutualisés).
7. Les services de soins et d'aide à la personne et les acteurs locaux compétents, notamment des secteurs médico-social et sanitaire, sont invités à intervenir dans le logement et à mettre en place une offre de service diversifiée, coordonnée et respectueuse du libre choix des personnes. Une « convention de services API » peut être



signée entre eux et le « 3P ». Elle permet des facturations forfaitaires, pour le groupe d'habitants.

8. Un habitat API est au cœur de la vie locale. Il a vocation à nouer des liens avec tous ceux qui contribuent ou qui l'environnent. Ceux qui ont fait le choix d'y vivre doivent pourvoir, en principe, y rester jusqu'à la fin de leur vie et, même après leur départ, l'habitat API doit se poursuivre avec de nouveaux arrivants. Pour sécuriser dans la durée les projets, un dispositif de conventions est prévu entre tous les acteurs impliqués (département, personne « 3P », et éventuellement Etat, bailleur, collectivités, ...).
9. Grâce à ce dispositif de conventions et en fonction de l'organisation de l'habitat API, les salariés, bénévoles, services civiques et même d'autres personnes qui le souhaitent peuvent être parties prenantes au projet API.
10. Pour multiplier les habitats API et accompagner tous ceux qui souhaitent en créer, les services préfectoraux, les ARS, les départements, les EPCI et d'autres acteurs structurent leur travail dans une « conférence » qui se réunit régulièrement. Ils apportent une aide à l'ingénierie et intègrent les projets d'habitat API à leur planification et programmation.
11. Sur chaque territoire, tous ceux qui sont engagés dans une démarche ou un projet d'habitat API se voient proposer de participer à un réseau informel de soutien, une « Communauté des acteurs de l'habitat API », pour partager les expériences entre pairs, répondre aux questions des uns par les réponses des autres, donner de la visibilité à ce qu'ils font.
12. Enfin, pour accompagner le lancement de projets API partout sur le territoire, une phase « starter » de quatre ans prévoit certaines règles particulières de financement et de grands acteurs nationaux, publics et privés, annoncent publiquement leur engagement et la mobilisation de leurs réseaux.



A titre de conclusion

Ce rapport voudrait être

celui d'une exigence au service des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, celle de leur offrir le choix, si elles veulent rester chez elles, de ne pas y rester seules,

celui de la poursuite d'une quête : rendre visible les invisibles, en étant convaincus qu'ils ne sont pas une charge pour la société, mais une source de vitalité

et celui de la création d'environnements bienveillants, pas seulement en permettant des travaux de réhabilitation ou de construction, mais en suscitant des entourages générateurs de bien-être.

Ce rapport voudrait être aussi

celui de l'agilité, en faisant voir qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles catégories de murs mais d'organiser des murs au service de ceux qui les habitent, parce que c'est aux habitants de définir ce qui se passe dans les murs et pas aux murs de décider pour eux,

celui d'une solidarité qui ne se limite pas à d'imposants mécanismes financiers, mais peut se vivre à l'échelle individuelle, par un choix de vie créateur de présence partagée, générateur d'emploi, favorisant le bien-être et sécurisant les proches

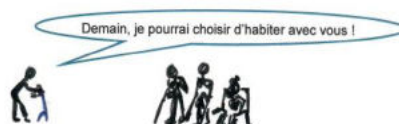
et celui d'une République qui protège, non en apportant une solution toute faite, mais en proposant un cadre qui suscite et rassure l'initiative.

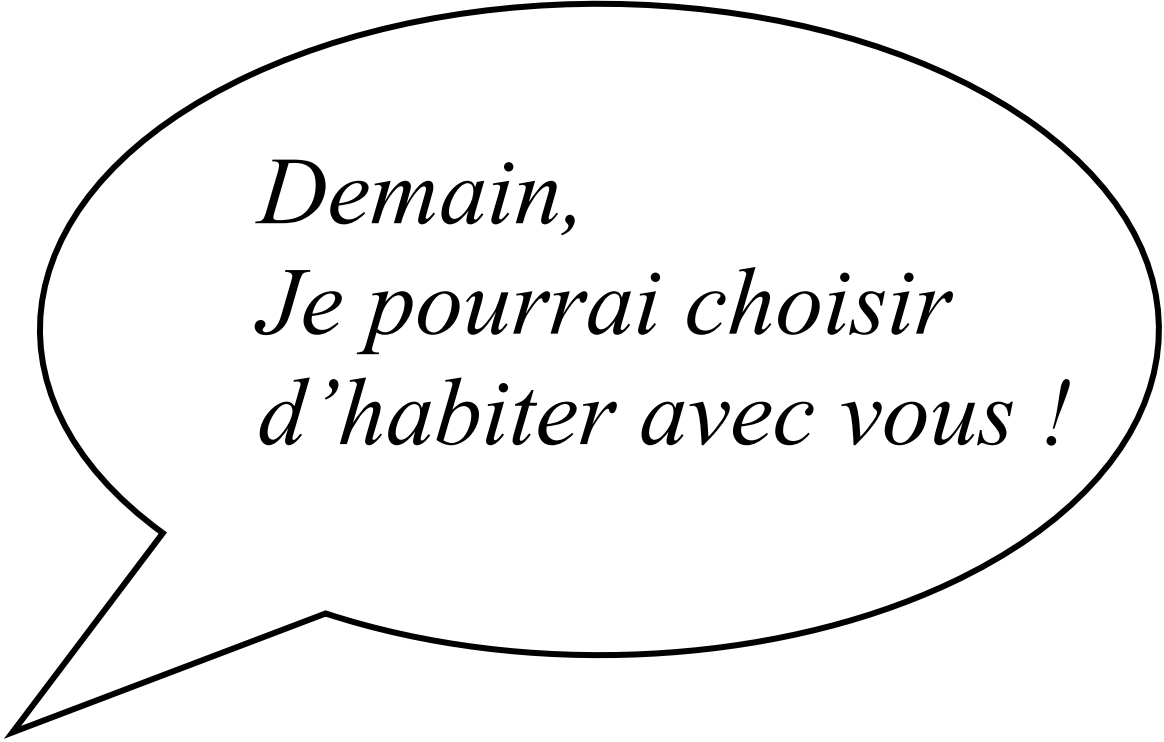
Il voudrait, enfin, avoir été

celui d'un dépassement des clivages ministériels, des enjeux de pouvoir territoriaux, tous se mettant au service de ceux qui en ont besoin, sans décider de ce dont ils ont besoin,

celui qui serait parvenu à traduire les attentes, si impatientes, de personnes âgées, de personnes en situation de handicap, de leurs familles et des associations qui les réunissent, mais aussi de tant d'acteurs publics et privés

et celui qui aurait su donner au gouvernement des pistes pour y répondre !



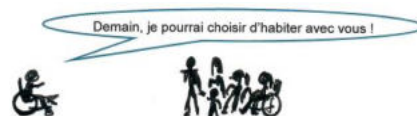


*Demain,
Je pourrai choisir
d'habiter avec vous !*

*Denis PIVETEAU
Jacques WOLFROM*

juin 2020

II - Fiches thématiques



Le rapport est constitué d'une note centrale, structurée autour de douze « idées pour l'action » et de onze « fiches thématiques ».

Les deux premières fiches thématiques sont de nature transversale, elles peuvent être lues en appui de l'ensemble des propositions du rapport. Elles sont rattachées à la partie A du rapport, d'où leur dénomination :

- A.1. : inventaire des fonctions nouvelles pouvant apparaître dans un habitat « accompagné partagé et inséré dans la vie locale » (API)
- A.2. : les instruments juridiques au soutien des projets d'habitat API

Les neuf autres fiches thématiques détaillent des propositions spécifiques du rapport et sont donc rattachées à l'une des douze « idées pour l'action » présentées dans sa partie C. Certaines de ces neuf fiches portent sur plusieurs « idées pour l'action ».

Toutes les « idées pour l'action » ne font pas l'objet d'une fiche thématique. La numérotation de chacune de ces neuf fiches correspond à l'« idée pour l'action » principale à laquelle elle se rattache. La liste de ces fiches est la suivante :

- C.2. : l'aide à la vie partagée en habitat API
- C.3. : le prêt pour l'investissement de l'habitat API
- C.4. : modèle de convention de logement APL-API
- C.7. : la communauté des acteurs de l'habitat API
- C.8. : les services à la personne en habitat API
- C.9. : intégrer le déploiement des logements API dans la dynamique d'ensemble de transformation de l'offre médico-sociale
- C.10. : la planification et la programmation de l'habitat API
- C.11.a. : la conférence des financeurs de l'habitat API
- C.11.b. : hypothèses de montée en charge des projets d'habitat API et de leurs coûts

FICHE THEMATIQUE A.1.

« INVENTAIRE » DES FONCTIONS NOUVELLES POUVANT APPARAÎTRE DANS UN HABITAT « ACCOMPAGNE, PARTAGE ET INSERE DANS LA VIE LOCALE »

SOMMAIRE

A. Les fonctions nouvelles liées à la gestion des locaux	100
A.1 Les fonctions de gestion des espaces collectifs	100
A.2 Les fonctions d'appui à la gestion des logements privés	100
B. Les fonctions d'organisation collective propres à l'existence d'un partage de vie	101
B1. Les fonctions de « gouvernance collective »	101
B2. Les fonctions d'animation et de régulation de la vie collective	101
C. Les fonctions d'accompagnement de l'autonomie individuelle qui sont « portées collectivement »	101
C1. Les fonctions de « présence sociale collective »	101
C2. Les fonctions d'aide à la vie quotidienne, lorsqu'elles sont mutualisées dans leur exécution.	101
C3. La fonction d'aide au parcours de vie (= parcours résidentiel et de santé)	102
D. Les fonctions d'accompagnement strictement individuelles	102

Un projet de vie dans un habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale (API) s'adresse à des personnes, notamment âgées ou handicapées :

Qui veulent se loger comme tout le monde, disposer d'un « chez soi » qui soit un domicile.

Et qui, pour faciliter leur accès à une vie relationnelle et sociale (lutter contre l'isolement), font le choix de « mettre en commun », entre elles ou avec d'autres personnes :

- certains éléments de logement et de temps de vie
- ou certains éléments de services (lorsqu'ils sont nécessaires à leur autonomie)
- ou les deux.

C'est cette « mise en commun » au service de l'autonomie qui définit fondamentalement l'habitat API, et non pas d'abord la présence de services de soins ou d'aide à la personne.

Même si, en pratique, ces services seront très souvent présents et feront d'ailleurs l'objet, eux aussi, de certaines formes de mutualisation ou d'organisation commune.

Des logements API se présentent ainsi sous des formes très diverses, selon l'étendue et l'intensité des « mises en commun » :

- « mises en commun » de certains aspects de la vie quotidienne (introduisant une part plus ou moins importante de « temps communautaires »)
- « mises en commun », lorsqu'il y a lieu, de services d'aide à la personne (visant à assurer leur plus grande continuité / disponibilité)
- là encore : les unes, ou les autres, ou les deux.

Dans le cas le plus général (le plus « complet »), ces mises en commun à partir d'un « chez soi » ont un impact sur trois ensembles de fonctions :

« Etre chez moi »	« Se loger » (impacté, notamment, du fait de la nécessité d'avoir, en plus du logement privatif, les espaces indispensables aux temps de vie partagée, au logement éventuel d'un salarié, etc.)
	« Vivre ensemble » : les fonctions liées au fait qu'il y a partage de vie (animation de la vie collective, coordination, régulation, aide au parcours de vie)
	« Etre aidé » (aide humaine à l'autonomie) (impactée, notamment, : veille, présence responsable, aide à la vie sociale)

Le présent document a pour vocation d'établir un « inventaire » descriptif des différentes fonctions susceptibles d'être assumées dans un habitat API, en vue de disposer d'une sorte de « grammaire commune » des différents concepts.

Quatre mises en garde pour comprendre ce document :

- 1- Il s'agit d'une liste de fonctions « possibles » : compte tenu de la diversité des projets, elles ne sont pas nécessairement toutes simultanément présentes dans un habitat API.
- 2- Le découpage proposé ne présume aucun acteur en charge de telle ou telle fonction (ce peut être, selon le projet de vie API, le même acteur qui prend en charge plusieurs d'entre elles, ou pas), ni aucun schéma d'organisation.
- 3- Il ne présume pas non plus des conditions de prise en charge financière. Toutes ces fonctions ont un coût et doivent être financées. Mais pas forcément par la solidarité nationale, ou pas forcément par la solidarité nationale pour tous, ou avec la même intensité pour tous.
- 4- Cet inventaire ne porte que sur les fonctions liées au partage de vie dans l'habitat. Les personnes morales auxquelles les habitants font appel (bailleur s'ils sont locataires, personne assurant l'animation du lieu de vie, service d'aide à la personne, etc.) doivent, évidemment, pour garantir le service qu'on leur demande, assurer à leur tour et pour elles-mêmes de nombreuses tâches de « back office », dont il n'est pas question ici.

Il est proposé de les regrouper dans quatre ensembles distincts¹, évidemment non hiérarchisés :

- E. Les fonctions nouvelles liées à la gestion des locaux**
- F. Celles d'organisation collectives propres à l'existence d'un partage de vie**
- G. Celles d'accompagnement à l'autonomie qui sont portées collectivement**
- H. Celles relatives au soutien individuel à la perte d'autonomie.**

¹ Ce découpage, qui vise à clarifier les concepts, ne doit pas faire oublier qu'aucun de ces ensembles n'est parfaitement étanche : certaines « fonctions » peuvent devoir, en pratique, s'effectuer nécessairement en lien avec d'autres.

A. Les fonctions nouvelles liées à la gestion des locaux :

Il ne s'agit pas des fonctions ordinaires qu'assure tout occupant (qu'il soit propriétaire ou locataire) mais celles que le projet de vie sociale et partagée est susceptible de faire naître ou de modifier.

La principale tient à ce que, pour tout habitat API qui prévoit une vie partagée (au-delà de la seule mise en commun de services intervenant en proximité), des espaces de vie partagés, plus ou moins importants, sont nécessaires

Le rapport retient l'expression « espaces communs dédiés à la vie partagée ».

- il s'agit d'espaces réservés à la vie privée des habitants (de type salle à manger, cuisine, lieu de détente), comme le sont les « locaux communs affectés à la vie collective » des logements-foyers.
- mais il peut exister, alternativement ou cumulativement, des espaces destinés à accueillir des activités associatives ou de loisirs (dans le logement social, on parle de « locaux communs résidentiels »), voire des locaux qu'on pourrait qualifier de « tiers lieux », ouverts sur l'extérieur (abritant des activités diverses, ouvertes au voisinage).

Par ailleurs, le principe d'une « vie partagée » permet d'envisager aussi une organisation collective visant à accompagner chacun dans la gestion de son propre logement.

A1. Les fonctions de gestion des espaces collectifs

- nettoyage, entretien
- petite maintenance technique, petites réparations
- sécurité des lieux

A2. Les fonctions d'appui à la gestion des logements privés²

- appui à l'entretien (aide au nettoyage, au rangement, aux petites réparations à la charge des locataires etc.)³
- fonction de supervision (conseils pour la gestion autonome, vigilance sur l'entretien)
- soutien aux relations avec le bailleur / aux relations de copropriété.
- soutien à la gestion financière et administrative du logement privé.

² Ou de l'espace de vie privé en cas de colocation d'un même grand logement.

³ Dans la mesure où cet appui peut (ou pourra, dans certains cas) relever de l'aide à l'autonomie, la fonction aurait pu aussi être classée en partie D.

B. Les fonctions d'organisation collective propres à l'existence d'un partage de vie

Il peut s'agir de fonctions « tournées vers l'interne » (qui s'adressent au groupe des habitants, pour l'organisation de la vie collective) ou de fonctions « tournées vers l'externe » (qui s'adressent à l'environnement institutionnel, associatif, administratif de l'habitat API) nécessaires au « projet de vie sociale et partagée » commun à tous les habitants.

B1. Les fonctions de « gouvernance collective »

- gouvernance « de court terme » : décisions à prendre ensemble sur l'organisation, les rythmes communs, l'arrivée d'un nouvel habitant, les contributions éventuelles de chacun, etc.
- gouvernance « de moyen et long terme » : évolutions des règles communes, adaptation des locaux aux besoins de chacun, réflexion collective sur le devenir du projet.

B2. Les fonctions d'animation et de régulation de la vie collective

- animations de convivialité au sein de l'habitat.
- régulation « au quotidien » de la vie à plusieurs : prévention et résolution des conflits, médiation interne.
- régulation des « passages » des intervenants extérieurs⁴ : professionnels intervenant auprès ou pour des personnes (aides à la personne, professionnels de santé, livreurs, transporteurs, etc.) ou pour le collectif (bénévoles, intervenants pour le groupe, etc.)

C. Les fonctions d'accompagnement de l'autonomie individuelle qui sont « portées collectivement ».

A la différence des fonctions précédentes, qui n'existent qu'en raison de la vie partagée, certaines fonctions d'appui à l'autonomie individuelle, qui existent évidemment aussi lorsque la personne vit seule ont vocation à être soutenues par le groupe, ou partagées au sein du groupe.

La frontière entre l'accompagnement à l'autonomie « porté collectivement » dont il est question dans cette partie et l'accompagnement strictement individuel (point D) peut évidemment être imprécise. Et d'ailleurs, les aides à l'autonomie (APA, PCH) ont vocation à couvrir les deux.

C1. Les fonctions de « présence sociale collective »

- développement des relations avec le voisinage (convivialité avec d'autres habitants de l'immeuble ou du quartier)
- appui à l'investissement individuel dans le territoire (participation à des activités associatives, engagements sociaux ou politiques)

⁴ Il s'agit de la coordination « logistique », liée au bon fonctionnement du lieu. La question de la coordination technique, entre professionnels sociaux ou soignants intervenant pour une même personne ayant une prise en charge complexe, relève d'un savoir-faire soignant et donc d'une prise en charge individuelle (fonctions D)

- démarche d'inscription collective dans le territoire (présence du collectif dans des événements du territoire, défense des intérêts auprès des autorités locales, etc.)

C2. Les fonctions d'aide à la vie quotidienne, lorsqu'elles sont mutualisées dans leur exécution.

- certains « actes de la vie quotidienne » (AVQ) qui peuvent être réalisés de manière collective : préparation et prise en commun des repas par exemple.
- une partie de l'accompagnement à la vie sociale : sorties, courses ou promenade par exemple.
- veille, sécurisation, « présence responsable »

Ainsi que, d'une nature un peu différente, mais pas sans lien avec les précédentes :

C3. La fonction d'aide au parcours de vie (= parcours résidentiel et de santé)

L'identification de cette fonction, et son rattachement à la problématique des projets de vie API, sont la traduction d'une volonté délibérée des auteurs du rapport.

Il s'agit de garantir, à tout habitant en perte d'autonomie, un accompagnement de son « parcours de vie » : repérage des évolutions, anticipation et accompagnement à la recherche de nouvelles solutions, etc.

- en lien avec sa famille ou ses proches,
- avec les professionnels soignants (care et cure) qui l'accompagnent
- et avec l'environnement administratif et institutionnel (notamment sanitaire et médico-social)

Bien qu'extrêmement individualisé, ce service (ou cette fonction) C3 relève plutôt de la partie « C » que de la partie « D », pour deux raisons :

- sa mise en place n'est possible qu'en prenant appui sur les ressources que rassemble un projet de vie à plusieurs, et la mission propose de le rattacher au projet de vie sociale et partagée.
- surtout, si son existence est nécessaire à chaque habitant (dont le « parcours de vie » ne doit pas être fragilisé par le choix d'habiter chez soi), elle l'est aussi pour tous les autres, afin de résoudre, dans l'intérêt de la vie commune, les situations dans lesquelles un habitant présente des comportements inadaptés voire perturbateurs.

D. Les fonctions d'accompagnement strictement individuelles.

Ce sont toutes les fonctions d'aide aux gestes de la vie quotidienne et d'accompagnement individuel à la vie sociale qui appellent des réponses strictement individuelles.

Ces fonctions ont en principe exactement le même contenu que dans un domicile ordinaire⁵.

- Les AVQ nécessairement individuelles : toilette, habillage, élimination, déplacements dans le domicile.

⁵ Elles sont toutefois mentionnées dans cet « inventaire » parce qu'elles sont très liées, en pratique, aux fonctions qu'il est possible de mutualiser (point C), et parce que, si leur exécution reste individuelle, leur organisation peut être optimisée et simplifiée par le partage de vie.

- Les accompagnements individuels à la vie sociale, notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet personnalisé.
- Les accompagnements individuels spécifiques (scolarisation, vie professionnelle)

Mention particulière doit être faite des :

- fonctions de coordination technique autour de la personne (pour définir la meilleure succession d'interventions soignantes – au sens large : « care » et « cure » - dans les cas complexes).

Il s'agit d'une coordination propre à chaque personne, parce qu'elle est accessoire au geste soignant lui-même : coordonner l'aide et le soin, c'est encore soigner. Elles ont donc vocation à figurer dans ces fonctions « D ».

Pour autant, les organisations de travail rendues possibles par la vie collective permettent une certaine mise en commun de ces coordinations (fonctions C2) et celles-ci doivent, au surplus, être articulées avec la vie collective (fonctions B2).

FICHE THEMATIQUE A.2.

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES AU SOUTIEN D'UN PROJET D'HABITAT « ACCOMPAGNE, PARTAGE ET INSERE DANS LA VIE LOCALE »

SOMMAIRE

1. « Esprit d'ensemble » de la proposition : des instruments ouverts à une grande diversité de situations juridiques	105
2. Les acteurs en présence	109
A. Les habitants	109
B. Les acteurs du logement	109
C. La personne morale porteuse du projet API	111
D. Le/les service/s d'aide à la vie quotidienne	111
E. Les acteurs institutionnels – financeurs	112
3. Eléments juridiques pour un projet de vie API	114
A. La constitution d'une « Personne 3P », le « contrat de vie partagée »	116
B. La « convention de logement API »	118
C. La « convention de logement APL-API »	119
D. La « convention de services API »	122

1. « Esprit d'ensemble » de la proposition : des instruments ouverts à une grande diversité de situations juridiques

1.1. Le rapport estime **qu'il serait dangereux, car contraire à l'esprit même de ce qu'il défend, de poser un « cadre juridique » qui serait commun à tous les projets de logements « accompagnés, partagés et insérés dans la vie locale » (API).**

1.2. Pour la raison d'abord de **la diversité des projets d'habitat API** (et l'impossibilité d'avoir par avance prévu des formes qui peut-être n'existent pas encore).

1.3. Pour la raison, plus radicale, que **le projet d'habitat API est en principe, d'abord, un projet de vie dans des conditions de droit commun.** Et qu'il n'y a aucune raison de vouloir « sur-encadrer » juridiquement des modes de vie qui s'insèrent déjà dans tous les concepts de droit commun.

1.4. Enfin parce qu'il n'y a **aucune raison de s'interdire par principe tout soutien à des dispositifs qui, même sans réunir la totalité de ce que l'on souhaite promouvoir, méritent d'être appuyés sur certains aspects.**

1.5. La mission ne croit pas utile de discuter le point de savoir si tel ou tel statut (par exemple de « lieu de vie et d'accueil », ou de « résidence autonomie », ou de « résidence-services » etc.) mérite ou non de s'appeler habitat « API ». Elle s'est plutôt attachée à proposer un ensemble d'instruments permettant de sécuriser durablement des projets d'habitat API et il appartiendra aux différents acteurs locaux de s'en saisir, en fonction du contenu du projet plutôt que de son éventuelle classification administrative.

1.6. L'approche du rapport se traduit ainsi par deux éléments essentiels :

- Des instruments juridiques et financiers qui ne visent pas à définir un statut unique, mais qui soutiennent des « qualités » qu'on trouve dans les projets d'habitat API.
- Et qui sont, en conséquence, subsidiaires par rapport au droit commun, et modulaires.

Ne pas définir un « statut unique », mais soutenir les « qualités » qu'on peut retrouver dans des projets ayant différents statuts.

1.7. Les différents instruments juridiques (certification, conventions, etc. voir infra) ont pour objectif, non pas de « dessiner un modèle-type », mais plutôt de **sécuriser durablement les projets d'habitat API, en soutenant les « qualités » dont ils sont porteurs**, lesquelles peuvent s'exprimer dans des cadres aussi bien non-institutionnels qu'institutionnels, sous une certaine diversité de statuts.

1.8. Répétons-le : décider de vivre et de participer à un projet d'habitat Accompagné, Partagé et Inséré dans la vie locale consiste, pour un groupe de personnes, à faire le choix, tout en conservant leur « chez soi », de rompre leur isolement et de faciliter leur accès à une vie relationnelle et sociale en procédant à la mise en commun :

- soit de certains moments de vie quotidienne (repas, loisirs, ...) dans des espaces de vie qui sont, du coup, également communs ou mis en commun.
- soit de certains services d'aide à la personne.
- soit des deux à la fois.

1.9. Ces mises en commun dans le quotidien de la vie, qui peuvent, sous certains aspects, être assez proches de la façon dont on met en commun dans une même famille, se vivent donc dans des « cercles de vie » de petite taille : de l'ordre d'une dizaine d'habitants. Ce qui n'empêche pas, sur un plan architectural, d'en concevoir plusieurs en voisinage les uns des autres, ou disséminés au sein d'un même quartier, d'un même village, d'une même agglomération, reliés entre eux ou non.

1.10. Ce sont ces caractéristiques, associées à un double objectif de maîtrise du projet par ceux qui le vivent et de participation à la vie locale, qui définissent ce qu'on peut appeler les « qualités » d'un habitat API.

Parmi les qualités qui jouent le premier rôle pour cerner ce que le rapport entend par « habitat API » :

- la vie « chez soi » de chaque habitant,
- la gestion libre, par chacun, de son rythme de vie, des personnes qu'il invite, de ses allées et venues,
- la mise en commun, entre habitants, de plusieurs aspects de la vie quotidienne,
- la participation à la décision pour tout ce qui est mis en commun,
- l'ouverture sur le voisinage, l'activité et les ressources de l'environnement local.

D'autres viennent les conforter et doivent être également soutenues :

- la mise en commun de services d'aide à la personne,
- le partage du projet et donc l'occupation de certains logements par des personnes qui ne sont ni âgées ni handicapées,
- la centralité, l'accès facile aux services, commerces, ou transports,
- l'intégration dans un projet global de territoire,
- la place naturelle, parce que c'est un domicile, de la famille et des amis,
- l'association de bénévoles au fonctionnement du projet.

1.11. Tous les statuts de lieux de vie pour personnes âgées ou handicapées, notamment médico-sociaux, ne seront pas forcément éligibles aux aides et dispositifs proposés par le rapport. Mais il s'agira alors d'une conséquence de ce qu'est leur projet propre, et non pas d'une forme d'exclusion *a priori*.

Des instruments subsidiaires et modulaires

1.12. En droite ligne de ce qui précède, les dispositifs juridiques que propose le rapport (les conventions, certification, etc... voir infra) **sont subsidiaires**.

1.13. Autrement dit, ils ne s'appliquent que lorsque le projet API entend profiter de certaines subventions particulières, ou que les habitants veulent pouvoir bénéficier d'une aide nouvelle proposée par le rapport, etc. Les instruments juridiques sont retenus **par les acteurs du projet, en fonction de ce qu'est leur projet et de ce qu'ils entendent mobiliser parmi les différents « outils d'appui » que propose le rapport**.

1.14. Ces instruments juridiques sont, par voie de conséquence, **modulaires**. Puisque selon le projet, les subventions demandées, les aides sollicitées, etc. seront différentes, certains éléments seront, par suite, utiles et requis et d'autres ne le seront pas.

Pour illustrer par quelques exemples cette « philosophie » fondamentale du rapport :

- le rapport propose la création d'une aide personnelle à la vie partagée (AVP) permettant de solvabiliser le service d'animation et de régulation du lieu de vie. Cette aide –certes incompatible avec les cadres juridiques qui financent déjà ce type de prestations – peut en revanche s'inscrire, si le projet le justifie, dans tout statut qui n'en disposerait pas.
- le rapport propose un prêt aidé habitat API spécifique permettant de financer des espaces de vie mutualisés et de déroger aux conditions de droit commun de l'attribution de logements sociaux. L'utilisation de ce prêt pour des structures ayant la qualification juridique de logements-foyers, voire de résidence-services, ne peut pas être exclu *a priori*
- le rapport propose que le statut actuel du « permanent responsable » et de « l'assistant permanent » prévu par l'article L.433-1 du code de l'action sociale et des familles soit, sur une base de volontariat et dans un cadre réglementaire limitant l'amplitude et la charge de travail, ouvert à tout salarié qui habite lui-même le lieu où il exerce. Ce dispositif de « facilitation » juridique peut être très largement indépendant du statut juridique du logement API.
- le rapport propose des modes de financement spécifiques des établissements médico-sociaux intervenant comme « plate-forme » au service de logements API. Cela pourrait s'entendre de services rendus à des personnes âgées ou handicapées habitant dans des formes très diverses de lieux d'hébergement (y compris résidences-services ou médico-sociales)
- etc.

2. Les acteurs en présence :

Ils sont au nombre de cinq :

- d'abord, les **habitants** concernés
- ensuite les acteurs du **logement** (qui sont les habitants eux-mêmes si ceux-ci sont propriétaires)
- le cas échéant, **la personne morale qui soutient et accompagne** les habitants dans leur projet
- le cas échéant, le ou les **services d'aide à la personne** qui interviennent dans le domicile
- enfin, les **acteurs publics et les institutions** privées de solidarité.

A. Les habitants

2.A.1. On appelle « **habitants** » le groupe de personnes qui entend partager un même projet de vie « accompagnée, partagée et insérée dans la vie locale » (API).

2.A.2. Rien ne limite, en principe, un projet de vie API aux seules personnes âgées ou handicapées. Mais conformément à la lettre de mission, le rapport s'est penché sur les projets qui concernent des personnes âgées ou handicapées, que ce soit pour vivre exclusivement entre elles, ou avec d'autres personnes, qui ne sont pas âgées ou handicapées, mais partagent le même projet de vie.

2.A.3 La mission insiste sur la nécessité de pouvoir permettre à des habitants ayant des niveaux de ressources différents de partager un projet API et à intégrer cette dimension dans la proposition de création d'un prêt habitat API spécifique.

B. Les acteurs du logement

2.B.1. Un projet de vie « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » est davantage qu'un seul projet de logement. C'est un projet d'habitat, au sens large du terme, c'est-à-dire inscrit dans un territoire, adossé à un cercle de relations sociales et de services, orienté vers la « mise en capacité » de ses participants.

2.B.2. Mais c'est toujours dans un ensemble de logements, ayant des caractéristiques adaptées, (ou éventuellement dans un grand logement correctement aménagé) qu'un tel projet s'incarne.

2.B.3. Au titre des « acteurs » essentiels d'un projet de vie API, figurent par conséquent, **si les habitants ne sont pas propriétaires des locaux qu'ils habitent** ou de la totalité de ces locaux⁶, la personne titulaire d'un droit réel sur le logement, qui est soit le **propriétaire-bailleur**, soit un **locataire assurant une fonction d'intermédiation locative**⁷.

2.B.4. Quant à l'habitant, le point essentiel est qu'il « soit chez lui ».

⁶ Ils peuvent, par exemple, être propriétaires de leurs espaces de vie privative et avoir besoin de louer des espaces additionnels pour leur vie partagée

⁷ On peut imaginer des situations plus complexes, dans lesquelles un locataire (personne physique) d'un grand appartement décide de le mettre à disposition d'un groupe de personnes (dont lui-même). Il serait alors simple locataire (pour la partie de son ancien logement qu'il continue d'habiter en propre) et locataire « sous louant » (pour les autres habitants)

La mission a pu constater que cet élément, tout à fait fondamental, se décrit davantage par des éléments qualitatifs ayant trait à l'usage des lieux que par des considérations juridiques ou matérielles.

2.B.5. Ainsi, sur un plan matériel, on doit s'attendre au minimum à l'usage d'une chambre privative, suffisamment grande pour pouvoir y résider, ainsi qu'à l'usage d'une salle d'eau privative (le salon/séjour, la cuisine et d'autres espaces fonctionnels ou de détente pouvant être mis en commun comme ils le sont dans une colocation).

Mais il est difficile d'exclure, pour autant, des organisations de l'espace dans lesquelles une salle de bains est partagée à plusieurs comme elle l'est au sein d'une famille, ou entre quelques colocataires.

2B6. De même, sur un plan juridique, la détention par l'habitant d'un titre de propriété (s'il est propriétaire) ou d'un bail locatif de droit commun (s'il est locataire) répond le plus immédiatement à la notion du « chez soi ».

Mais là encore, on ne peut pas exclure par principe des situations dans lesquelles l'habitant n'est titulaire que d'une partie du bail (s'il est colocataire), ou celles dans lesquelles il est sous-locataire, voire titulaire d'un simple contrat d'occupation (notamment en résidence sociale).

2.B.7. Enfin, sur le plan immobilier, l'ensemble de logements qui constitue le projet n'est pas – ou pas forcément – un immeuble à part.

Il peut s'agir – notamment lorsqu'il y a réhabilitation d'ensembles immobiliers existants – de plusieurs logements situés dans le voisinage les uns des autres, avec un ou plusieurs « espaces dédiés à la vie partagée ».

2.B.8. Bref, on en vient inévitablement à des définitions de ce que signifie être « habitant chez soi » qui, tout en étant attentives au cadre juridique et matériel du logement, donnent une large place à ses conditions concrètes d'usage :

- existence et respect d'un espace strictement privatif,
- liberté et autonomie dans l'utilisation, tant de l'espace privatif que des espaces mis en commun : ces derniers ne sont pas des pièces qui accueillent les habitants, ils sont une extension du « chez soi » privatif de chacun.

Cette diversité des formes de bâti et des formes juridiques du « logement » est essentielle, et il faut insister sur le fait qu'**un projet de vie API, s'il s'incarne dans des murs, ne se définit pas par ses murs.**

- il peut se réaliser, au sein d'un même logement (neuf, ou existant, ou acquis et amélioré).
- il peut se réaliser dans un ensemble immobilier (neuf ou acquis et amélioré) entièrement composé de logements API indépendants les uns des autres et avec un ou plusieurs locaux communs support du projet de vie API.
- mais également dans un ensemble immobilier plus important, neuf ou existant, qui accueillerait en son sein un ou plusieurs logements formant le projet de vie API.
- mais aussi dans une structure ayant – comme les résidences sociales – le caractère de logement-foyer, ou par transformation d'une partie des places d'un logement-foyer existant (par exemple un EHPAD) ou dans des immeubles abritant un foyer de jeunes travailleurs (FJT) ou une résidence étudiante.
- Etc.

Dans tous les cas, il conviendra, pour que le projet de vie puisse se développer, de trouver des espaces communs permettant de l'accueillir : soit dans des locaux existants pouvant être mis à

disposition, soit au sein d'un logement sous occupé permettant de l'accueillir, soit par la création de locaux communs.

Les habitants peuvent donc être :

- *propriétaires (avec un règlement de copropriété adapté si ce sont plusieurs propriétaires),
- *locataires d'un ou plusieurs bailleurs privés ou tous locataires d'un bailleur social.
- * au sein d'un même logement colocataires ou sous-locataires.
- * au sein d'un logement-foyer titulaire d'un contrat d'occupation

C. La personne morale porteuse du projet « API »

2.C.1. Si la dimension de « partage » de vie est importante et que les habitants ne peuvent (ou ne veulent) pas assumer seuls les fonctions d'organisation et de régulation de cette vie commune, ils auront recours à une ou plusieurs personnes physiques assurant une fonction de responsable de maison (l'équivalent de « l'hôte » en pension de famille) ou d'assistant de ce responsable.

2.C.2. Les habitants n'ont pas d'obligation de principe de confier cette fonction à une personne morale.

Mais le rapport considère que **s'ils veulent faire appel aux aides nouvelles** (à l'investissement et au fonctionnement) que propose le rapport, **ils doivent, soit constituer une personne morale porteuse du projet, soit se rapprocher d'une personne morale existante, à laquelle il confieront cette mission.**

2.C.3. Qu'elle soit créée par les habitants ou, lorsqu'elle préexiste, qu'il soit fait appel à elle, on l'appelle la **personne morale « Porteuse du Projet Partagé » (personne 3P).**

D. Le /les service/s d'aide à la vie quotidienne

2.D.1. Dans la plupart des cas, les habitants, parce qu'ils sont âgés ou handicapés, ont un besoin individuel de **services d'aide à la vie quotidienne.**

2.D.2. Cette aide aux gestes de la vie quotidienne et d'accompagnement à la vie sociale a le même contenu que dans un domicile individuel.

2.D.3. Mais le fait qu'elle s'inscrit dans un projet de vie API modifie deux choses :

- les tâches étant exécutées au profit de personnes qui habitent au même endroit, les habitants ont en général intérêt à avoir recours aux mêmes professionnels ou aux professionnels d'un même service. L'organisation est plus rationnelle, la disponibilité et la continuité du service peut être améliorée. **Dans le rapport, on les désigne par l'expression « mise en commun » du prestataire de service** (le service lui-même restant effectué individuellement, « Un aidant pour un aidé »).
- cette mise en commun du prestataire peut appeler une « **mise en commun** » des aides financières (APA ou PCH) touchées par les habitants, avec versement direct et global de ces aides au prestataire de service.

- par ailleurs, certaines aides peuvent, selon les besoins des habitants et la nature de leur projet, être exécutées au profit de plusieurs personnes à la fois (accompagnement à une sortie, aide aux repas, veille nocturne, etc.). **Dans le rapport, on parle alors de « mutualisation » du service** – pour bien le distinguer de la simple « mise en commun » du prestataire. Le service est alors exécuté en « un aidant pour deux aidés » ou « deux aidants pour trois aidés », etc.

Cette question de la « mutualisation » du service est à la fois une des plus évidentes dans un projet API, et source d'une multitude de possibles malentendus.

premièrement, le choix organisationnel et économique de « mise en commun » ou de « mutualisation », qui suppose que ce soit le même service d'aide à la personne qui intervienne pour les différents habitants concernés, doit rester un choix libre. Il peut y avoir des modes d'organisation différents, soit en raison de ce qu'un habitant souhaite conserver le service qu'il avait avant de rejoindre le projet, soit en raison d'un besoin particulier, etc.

deuxièmement, s'agissant de la « mise en commun du gestionnaire du service », le gain logistique qui découle du partage du même service ne doit pas restreindre ou perturber l'accès au service (par exemple en termes de choix de l'horaire, pour un lever, un coucher, une toilette).

troisièmement, s'agissant de la « mutualisation » au sens fort (c'est-à-dire qu'un même auxiliaire de vie accompagne, ou assure une surveillance, etc. pour plusieurs personnes à la fois), celle-ci dépend étroitement des caractéristiques du projet API et, notamment, de l'intensité de la vie commune. Ce n'est pas parce qu'un service peut être mutualisé qu'il doit forcément l'être.

E. Les acteurs institutionnels - financeurs

2.E.1. Une des difficultés de montage de ce type de projets tient à ce qu'ils ne peuvent pas faire appel à un financeur unique : les politiques d'urbanisme, de logement, d'aide à la vie associative, d'action et d'aide sociales et de santé ont, chacune, leur galaxie assez complexe de financeurs :

- Etat, en ses divers budgets opérationnels de programme (BOP 135, BOP 157, BOP 177, notamment),
- département, principalement au titre de l'aide sociale, mais aussi le cas échéant comme délégataire de l'aide à la pierre, ou via des offices publics de l'habitat qui dépendent de lui,
- municipalités (via les CCAS, la garantie sur des prêts sociaux, des aides à l'investissement)
- les prêteurs et investisseurs du logement, au premier rang desquels la Banque des territoires de la Caisse des dépôts,
- régimes obligatoires de protection sociale (vieillesse, famille, maladie), y compris au titre de leurs fonds d'aide sociale,
- organismes de protection sociale complémentaire ou de prévoyance,
- etc.

2.E.2. La mission ne propose pas de faire découler les différents financements de l'inscription du projet dans un statut unique.

Elle suggère au contraire **des outils** – tels que le fonds territorial destiné au prêt API – **et des instances** – la « conférence des financeurs de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » - **permettant d'agréger autour de projets les financeurs requis et d'en coordonner l'action.**

2.E.3. Ceci étant, la mission constate **le rôle central que devra nécessairement tenir, au niveau local, la collectivité territoriale départementale.**

Sans rien changer aux compétences actuelles, notamment les compétences sanitaires et médico-sociales des ARS, ou les compétences des municipalités et des EPCI en matière d'urbanisme et de logement, force est de constater qu'on rencontre le département au carrefour de toutes ces politiques, et qu'il est spécifiquement en charge de l'aide à l'autonomie des personnes âgées ou handicapées.

C'est la raison pour laquelle les différents instruments juridiques détaillés ci-après (certification, conventions, etc.) prévoient presque toujours une présence du département.

2.E.4. Enfin, la mission insiste sur le fait que des logements « accompagnés, partagés et insérés dans la vie locale » **n'ont de sens que si, précisément, ils s'insèrent dans une démarche d'habitat et d'urbanisme très générale,** incluant l'accès aux services, aux loisirs, à la culture, à la vie associative, mais aussi les enjeux de mixité sociale et intergénérationnelle, de mobilité, de développement économique etc. Autrement dit, une **politique d'aménagement du territoire.**

En dernière analyse, au-delà des seuls financeurs des services ou des subventions qui lui sont nécessaires, c'est bien **l'ensemble des collectivités responsables de la vie sur un territoire** qui doivent donner l'impulsion de l'habitat partagé.

3. Eléments juridiques pour un projet de vie API

3.1. Juridiquement, dans l'esprit de modularité et de subsidiarité expliqué ci-dessus, tout part du groupe d'habitants ayant un projet de vie API.

3.2. Comme rappelé plus haut, le cadrage donné au rapport par sa lettre de mission du Premier ministre concerne les habitants âgés ou handicapés. Mais, tout en restant dans ce cadre, le rapport envisage aussi les cas dans lesquels ces personnes âgées ou handicapées s'engagent dans un projet avec d'autres personnes qui ne sont ni âgées ni handicapées.

La formule « tout part du groupe d'habitants » signifie qu'il ne peut pas y avoir de projet de vie commun sans volonté partagée par tous ceux qui vont le vivre.

C'est fondamental : la logique d'un projet de vie API consiste à bâtir le cadre autour des personnes, au lieu de faire rentrer, dans un cadre déjà existant, les personnes qui lui correspondent. A rebours de la logique d'« admission » dans un établissement préexistant.

Mais cela n'empêche pas que, dans bien des cas, ce sera un acteur social, ou une collectivité territoriale, qui sera force de proposition et qui – ayant identifié un besoin, ayant une opportunité foncière, etc. – s'efforcera de rassembler des habitants susceptibles d'être intéressés.

De même, il pourra s'agir d'un projet de transformation d'établissement médico-social, initié par le gestionnaire de cet établissement (et s'adressant ainsi, en priorité, aux « résidents » déjà sur place).

Mais dans tous les cas, la logique d'un projet API est :

- de permettre aux futurs habitants, pendant que le projet s'élabore, de s'approprier la démarche et d'en devenir les co-constructeurs.
- de les appeler ensuite à prendre le plus possible en mains, eux-mêmes, le devenir de leurs logements API.
- et d'attendre la même chose des nouveaux arrivants, au fur et à mesure des départs et remplacements.

3.3. Il faut le répéter : les « habitants » d'un projet de vie API peuvent s'organiser sans avoir à se soumettre aux nouveaux instruments juridiques proposés dans le rapport⁸

3.5. Les instruments juridiques proposés par le rapport ne seront donc utiles que si les habitants veulent :

- pouvoir bénéficier de « l'AVP » (Aide à la Vie Partagée⁹) et (s'ils ne sont pas bénéficiaires de l'APA ou de la PCH) du « Forfait de services mutualisés » ;

⁸ C'est le cas des dispositifs actuellement financés par le « forfait habitat inclusif » (article L.281-2 du CASF) qui ne sont soumis qu'à l'élaboration d'un « projet de vie sociale et partagée ». La régulation du forfait habitat inclusif est plus économique que juridique et tient à ce qu'il est distribué sur appel à projet, en fonction des moyens disponibles.

⁹ Voir la fiche thématique C2 Aide à la vie partagée

- pouvoir, s'ils sont locataires, bénéficier d'une aide au logement majorée pour couvrir le surcoût de location de locaux destinés à la vie commune ;
- être locataires dans des logements sociaux ou privés construits grâce à un « prêt API »¹⁰ ;
- ou encore, dans certains cas, s'ils veulent faire bénéficier une personne qui leur apporte un service d'un logement octroyé sur place.

3.6. Les instruments juridiques propres aux aides et subventions (« boîte à outils ») proposées dans le rapport sont essentiellement au nombre de quatre (qui peuvent, comme dit plus haut, se cumuler ou non) :

A. Dans tous les cas ci-dessous (B, C et D) :

- o la constitution d'une **personne morale dite « personne 3P »**, ou l'appel à une « personne 3P » existante.
- o à la demande de la personne morale 3P (et à terme, de manière obligatoire), l'obtention d'une certification.
- o l'élaboration par les habitants d'un **projet de vie sociale et partagée**.
- o puis, en déclinaison de ce projet, la signature, par chaque habitant, d'un même **contrat de vie partagée** avec la personne 3P.

B. Pour que les habitants bénéficient de « l'Aide à la Vie Partagée » (AVP) proposée par le rapport :

- o la signature, entre la personne 3P et le département, d'une « **convention de logement API** »
- o l'entrée d'un habitant dans le logement rend automatiquement cet habitant bénéficiaire de l'AVP (s'il en remplit les conditions)

C. Pour que le projet se réalise dans des logements locatifs bénéficiant du prêt spécial (« prêt API ») proposé par le rapport¹¹

- o la signature, entre la personne 3P, le bailleur, les services de l'Etat (ou de son délégataire de l'aide à la pierre) et le département d'implantation d'une « **convention de logement APL-API** »¹²
- o l'association, le cas échéant, à cette convention multipartite, d'autres collectivités ou d'institutions ayant cofinancé la subvention du prêt.

D. Pour qu'un service d'aide à la personne intervenant dans le logement puisse bénéficier du financement par forfait global d'heures de service mutualisées entre plusieurs habitants¹³

- o la signature, entre le service d'aide à la personne, le département et la personne 3P, d'une « **convention de services API** ».
- o la co-signature de cette convention par l'ARS si le service est médicalisé.

3.7. Ces différents **contrats ou conventions** devront obéir à un **cadre minimal des clauses qu'on doit y trouver**.

¹⁰ Voir la fiche thématique C3 Prêt investissement API

¹¹ Prêt de la Caisse des dépôts bénéficiant d'une subvention spécifique ou prêt bancaire subventionné par l'ANAH

¹² Alternativement dans le logement privé, signature d'une convention de logement APL-API entre la personne 3P, le bailleur, le département et l'ANAH.

¹³ Pour l'importante différence faite ici entre « mise en commun » de prestations et « mutualisation » du service, voir le point 13 supra.

Mais en veillant à ce que ce cadrage **laisse beaucoup d'« options » ouvertes aux signataires**, pour que la « loi du projet » soit bien celle des « parties au contrat » : financeurs et acteurs du projet.

La proposition du rapport, en termes de cadre juridique d'un projet API qui veut faire appel aux aides publiques spécifiques, peut ainsi se résumer en deux points extrêmement simples :

- 1) avoir une **personne morale** en capacité de parler au nom du projet (la « porteuse du projet partagé », personne 3P)
- 2) et **structurer, autour de cette personne, différents engagements contractuels**, en fonction des aides que le projet entend mobiliser.

La diversité des projets et l'articulation avec des statuts déjà existants sont donc assurés par la libre combinaison des outils conventionnels, la diversité de leur contenu et l'ouverture du conventionnement à des habitats de statuts différents.

A. La constitution d'une « Personne 3P », le « contrat de vie partagée »

3.A.1. La « Personne 3P », émanation du collectif d'habitants ou choisie par eux, est la personne morale déjà décrite au point 2.C. Son existence est évidemment facultative pour un projet de vie qui se constituerait sans recours aux aides particulières proposées par le rapport. Elle est en revanche requise pour structurer les engagements juridiques qui découlent du recours aux aides, subventions et dérogations juridiques prévues par le rapport.

3.A.2. Pour le projet en question, les habitants élaborent avec la personne 3P – comme c'est le cas aujourd'hui dans les « habitats inclusifs » de l'article L.281-1 du CASF- un « **projet de vie sociale et partagée** ».

- il est l'expression écrite des éléments essentiels du projet commun.
- bien que dépourvu de valeur normative à l'égard des habitants, il constitue une forme de « charte » de la vie en commun et sert de support au dialogue avec les financeurs.
- la mission laisse ouverte la question de savoir s'il faut conserver l'obligation faite, aujourd'hui, au « projet de vie sociale et partagée » de l'article L.281-1, de respecter un cadre réglementaire, ou s'il faut accepter qu'il ne soit soumis à aucune contrainte.

3.A.3. En cohérence avec le « projet de vie sociale et partagée » et pour en permettre la mise en œuvre, les habitants signent, chacun, un **Contrat de vie partagée** avec la personne 3P.

Ce contrat est en principe rédigé dans les mêmes termes pour chaque habitant.

L'arrêté du 24 juin 2019 relatif au cahier des charges national du projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif prévoit la signature d'une « Charte » par les habitants. Sans forcément l'exclure, le Contrat de vie partagée est d'une autre nature, car il s'agit d'un véritable contrat.

C'est au fond, à l'égard de la personne 3P, l'analogue de ce qu'est, dans le cas d'habitants qui sont locataires, leur contrat de location à l'égard du bailleur.

Comme dit plus haut, la mission pense qu'il doit obéir à un cadrage réglementaire minimal.

3.A.4. Le **Contrat de vie partagée** fixe la contribution de chacun à la vie dans les logements et, à ce titre, les services rendus par la personne 3P et leur tarification.

- Ces services rendus par la personne 3P comportent au moins ceux qui sont prévus dans la « **convention de logement API** » passée avec le département (voir infra, point 3B).
- la tarification de ces services (qu'on appelle dans le rapport la « **redevance** » versée par l'habitant à la personne 3P) ne peut pas dépasser le montant maximum prévu dans la convention.
- le contrat peut prévoir la représentation des intérêts des habitants par la personne 3P (par exemple, pour certains engagements liés aux services d'aide à la personne, la signature d'une « **convention de services API** », cf. infra, point 3E).
- il précise la gestion des éventuels différents, soit individuels, soit collectifs (et notamment les clauses qui permettent, selon une certaine procédure et à certaines conditions, la résiliation collective du contrat c'est-à-dire le changement de personne 3P par les habitants)

Au cours des travaux de la mission, la question a été fréquemment soulevée de savoir s'il est possible d'envisager une **résiliation individuelle** de ce contrat.

Autrement dit, de permettre à un habitant de décider de cesser de bénéficier de l'accompagnement par la personne 3P (voire de changer de personne 3P pour ce qui le concerne), et symétriquement, à une personne 3P de cesser de fournir son service à l'un des habitants.

Avec la question connexe des **conséquences d'une telle résiliation individuelle, si elle est possible, sur l'occupation du logement**.

La question ne se pose pas dans les mêmes termes selon que l'habitant est propriétaire de son logement, locataire d'un bailleur tiers, ou sous-locataire de la personne 3P.

Si l'habitant est propriétaire de son logement, les conditions de rupture se règlent par les clauses du contrat et la question d'un lien entre le contrat de vie partagée et l'occupation du logement ne se pose pas.

Si les habitants sont locataires, la mission estime qu'il n'est pas souhaitable d'organiser un lien juridique entre l'occupation du logement (donc le contrat de bail) et le recours au service rendu par la personne morale « porteur de projet ». Et qu'un tel lien n'a, a fortiori, aucune raison d'être imposé entre le contrat de bail et le recours à tel service d'aide à la personne.

En effet :

S'agissant du service d'aide à la personne, un lien juridique avec le contrat de bail (autrement dit : la résiliation possible du bail en cas de dénonciation, par l'habitant, de son contrat de service) exigerait que le bailleur et le gestionnaire du service soient la même personne, ou aient des liens juridiques extrêmement étroits. Ce qui n'a aucune raison d'être imposé à tout projet API. Par ailleurs, un tel lien reviendrait à se rapprocher juridiquement du statut d'établissement médico-social.

S'agissant de la personne 3P et du « contrat de vie partagée », le lien entre l'occupation du logement et le recours au service d'animation-régulation qu'elle assure aurait une certaine logique. Car il n'y a aucun sens à être locataire d'un logement conçu et aménagé pour une vie partagée si c'est pour en refuser l'animation par la personne qui en a la charge.

Mais de solides raisons conduisent, là aussi, à écarter une articulation juridique systématique. Trois types de litiges peuvent en effet se présenter :

1) un souhait unanime ou, au moins, majoritaire, des habitants, pris collectivement, de « changer de personne 3P ». C'est précisément la résiliation « collective » indiquée plus haut, que doivent régler les clauses du Contrat de vie partagée. Cela peut aussi résulter – via l'intervention du département – des clauses de la « *convention de logement API* ».

2) le désir individuel d'un habitant de cesser le mode de vie API et d'évoluer vers un autre environnement (logement ordinaire ou établissement). Sur le fond, il doit être résolu au titre des obligations « d'accompagnement du parcours de vie ». En termes financiers, **le contrat de vie partagée peut se contenter de prévoir que, si l'habitant cesse d'avoir recours aux services de la personne 3P, il doit continuer de l'indemniser des frais fixes qui sont les siens** (puisque'il continue d'intervenir au bénéfice des autres habitants). Les conséquences d'une telle situation de conflit - en principe provisoire - sur le versement direct de l'AVP à la personne 3P doivent être traitées dans la « *convention de logement API* ».

3) enfin la personne 3P – ou le collectif des habitants – peut souhaiter le départ d'un habitant au motif que son comportement est perturbateur.

Cette dernière situation est la plus délicate, car elle peut, davantage que la précédente, mettre en jeu le devenir du projet collectif.

Mais la mission estime qu'elle constitue un risque inhérent au choix même d'un projet de vie API, et doit donc s'anticiper et se traiter au titre, là encore, de « l'accompagnement du parcours de vie », par la médiation et, le cas échéant, la proposition d'une autre solution de logement.

Au demeurant, les habitants d'un projet API qui entendraient se prémunir absolument de ce dernier risque peuvent, au départ du projet, faire le choix d'un régime de sous-location :

- dans le logement locatif ordinaire, le contrat de sous-location peut prévoir des clauses « protectrices » pour la personne 3P.
- dans le logement locatif social, l'article L.442-8-2 du CCH permet à la personne 3P, qui est locataire et assure l'intermédiation locative, de lier l'occupation du logement au respect de certaines conditions, prévues dans le contrat de location avec le bailleur social.

3.A.5. A noter que, pour faciliter le déploiement des habitats API, la mission propose que, pendant une phase de lancement de quelques années, l'évaluation d'un projet auquel se sera soumise une personne 3P pour obtenir la signature d'une convention de financement **puisse être capitalisée par elle, à sa demande, sous la forme d'une « certification »** délivrée par l'autorité administrative (cf. rapport – frein au déploiement n°1)

B. La « *Convention de logement API* » entre la Personne 3P et le département

3.B.1. Si les habitants qui en remplissent les conditions veulent bénéficier de l'aide à la vie partagée (AVP) :

- le projet doit être porté par une personne 3P.
- la personne 3P doit signer une « ***convention de logement API*** » avec le département dans lequel se trouvent les logements.

Cette convention, dont le contenu découle du projet de vie sociale et partagée, est liée aux logements en question. Elle n'a donc pas à faire l'objet d'avenants si les habitants se renouvellent.

3.B.2. La « *convention de logement API* » :

- fixe, au vu du projet de vie sociale et partagée, les services attendus de la personne 3P dans les logements en question,
- **y ajoute obligatoirement une fonction de « soutien au parcours de vie »**, que la personne 3P doit garantir, soit en l'assurant elle-même, soit en s'assurant de sa prise en

charge, par exemple, par le service médico-social intervenant dans les logements¹⁴ ou par un accord avec un ensemble d'établissements et de services du territoire¹⁵.

- fixe le **montant maximum de la redevance** que la personne 3P peut percevoir sur chaque habitant pour les services en question,
- permet à tout habitant (qui en remplit les conditions) de bénéficier de l'AVP dans ces logements **et en fixe le montant**, en fonction de ces mêmes services¹⁶.
- permet à la personne 3P de toucher directement cette AVP, qui lui est versée par le département. Dans ce cas, la « redevance » versée par les habitants à la personne 3P est diminuée à due concurrence.
- prévoit un dispositif de signalement pour tout acte maltraitant.
- prévoit les conditions d'inspection et de contrôle, ainsi que les conséquences qui peuvent être tirées des constats qui en sont issus.

3.B.3. La question a été soulevée de savoir si la convention peut prévoir un montant maximum de redevance qui soit supérieur au montant de l'AVP attribuée au titre du logement.

Autrement dit : peut-on envisager que, pour les services que l'AVP a vocation à couvrir, il existe un « reste à charge » pour les habitants bénéficiaires de l'AVP ?

Le rapport estime que cette souplesse doit être possible, au moins dans certains projets, compte tenu de ce que la fixation d'un montant maximum de redevance permet en principe d'éviter tout excès.

3.B.4. Enfin, pour contribuer à une relative harmonisation des pratiques au niveau territorial, il est proposé **que les « conventions de logement API »** soient communiquées à la « Conférence des financeurs de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale »¹⁷.

C. La « convention de logement APL-API »

3.C.1. Tout projet API comporte nécessairement une importante dimension d'organisation de la gestion immobilière entre les habitants, qui doit être pensée et adaptée à chaque projet.

Cependant pour les projets qui bénéficieront d'une aide publique à l'investissement, il est nécessaire de prévoir un volet conventionnel supplémentaire.

Celui-ci a vocation à s'articuler avec la « convention de logement API » dont il vient d'être question.

3.C.2. Ainsi, lorsque le projet s'inscrit dans un logement construit ou réhabilité grâce au « prêt API »¹⁸, alors :

- les habitants doivent constituer (ou avoir recours à) une personne 3P (cf. supra)
- **la convention d'aide personnalisée pour le logement (APL - article L.351-2 et L.353-2 et suivants du CCH) nécessairement signée entre le bailleur et l'Etat (ou entre le bailleur et le délégataire de l'aide à la pierre) est élargie à au moins deux signataires**

¹⁴ Dans ce cas, la disposition doit être prévue dans la « convention de services API » (infra, point 3D)

¹⁵ Cf. la notion de « bouquet de services » dans la fiche thématique C9 relative à l'environnement médico-social.

¹⁶ Par exemple, un peu comme aujourd'hui pour le forfait habitat inclusif, « 5 000 euros par personne et par an ».

¹⁷ Voir la fiche thématique C11a sur cette conférence des financeurs, qui aurait à succéder à l'actuelle « conférence des financeurs de l'habitat inclusif », article L. 233-1 du CASF.

¹⁸ Ou un prêt subventionné par l'ANAH dans le logement locatif ordinaire

supplémentaires : la personne 3P et le département. Elle devient ainsi une convention multipartite.

- si le prêt a été subventionné **par une autre collectivité ou par une institution sociale, celle-ci est également cosignataire.**

3.C.3. Le principe de cette convention multipartite « *de logement APL-API* » consiste à prolonger la logique qui est déjà présente dans les conventions APL tripartites applicables aux logements-foyers¹⁹, à savoir associer au financeur public et au propriétaire d'un logement social spécifiquement destiné à un certain usage la personne qui aura à « faire vivre » cet usage. Mais avec trois différences fondamentales.

3.C.4. Premièrement, il **ne s'agit pas, comme pour une convention de logement-foyer, de demander à la personne 3P d'assurer nécessairement l'intermédiation locative.**

Car les habitants n'ont pas forcément le souhait d'être sous-locataires et il n'entre pas dans les missions d'une personne 3P d'assurer obligatoirement des fonctions de bailleur, même si c'est possible de l'imaginer dans certains projets²⁰.

3.C.5. Deuxièmement, la « *convention de logement APL-API* » prévoit, dès le départ, la **présence du département, en sa qualité de financeur du projet de vie partagée.**

Il importe en effet d'assurer une double solvabilité : sur les loyers d'équilibre (c'est l'objet du volet « APL » de la convention) et sur le financement de l'animation-régulation-coordination portée par la personne 3P (tel que fixée dans le contrat de vie partagée : point 3.B ci-dessus).

3.C.6. enfin, la solvabilisation que propose le rapport est, on l'a vu plus haut, « l'aide à la vie partagée » (AVP).

Dans le cas général, la « convention de logement APL-API » sera donc une sorte de fusion d'une classique « convention APL » et de la « convention de logement API » présentée au point 3.B ci-dessus.

3.C.7. On ne peut toutefois exclure, compte tenu de la logique adoptée par le rapport qui est de ne pas faire prévaloir des « statuts » juridiques, qu'à titre exceptionnel, la « *convention de logement APL-API* » concerne des projets **qui, par le statut dans lequel ils s'inscrivent, conduisent le département à assurer une solvabilisation par d'autres canaux que l'AVP.** Par exemple si le projet, pour des raisons particulières, n'entend pas renoncer à un statut de résidence-autonomie (III de l'article L.313-12 du CASF) et bénéficie d'un forfait autonomie²¹, ou s'il a le statut de lieu de vie et d'accueil (III de l'article L.312-1 du CASF) et bénéficie d'un prix de journée²².

3.C.8. Il est important par ailleurs d'insister sur **l'intérêt de regrouper dans un même document conventionnel les obligations du bailleur (puisque'il s'agit, dans ce cas, par hypothèse d'un**

¹⁹ Article L.353-13 et R.353-154 et suivants du CCH.

²⁰ Dans le cas où la personne 3P assure l'intermédiation locative, la « *convention de logement APL-API* » devient très proche d'une convention APL-logement-foyer. A une différence importante : la présence, en plus, du département.

²¹ Dans la résidence autonomie, la fonction assurée par la personne morale 3P relève en réalité pour partie de la « redevance » liée au logement-foyer et pour partie du forfait autonomie. Mais tout cela se règle aisément si la convention est signée par les différents financeurs dont le département.

²² La mission n'a pas examiné le cas dans lequel la personne 3P envisagerait un financement par le « forfait habitat inclusif » qui existe aujourd'hui (à supposer qu'il soit maintenu en parallèle de l'AVP). Dans l'esprit du rapport, la logique voudrait que l'ARS soit alors cosignataire de la « *convention de logement APL-API* » ... et s'engage à ce que le forfait soit attribué au logement de manière pérenne. Or ce dernier point n'est pas juridiquement possible, compte tenu de la nature du forfait habitat inclusif.

logement social) et celles de la personne 3P. C'est en effet ainsi qu'on peut, le mieux, poser les termes de leurs obligations conjointes en matière « d'aide au projet de vie », et de soutien à la recherche d'autres solutions de logement dans les cas où cela devient nécessaire.

3.C.9. Enfin, compte tenu de la nature du « prêt API » qui a vocation à mobiliser des subventions autres que celles du FNAP (via des fonds territoriaux)²³, l'opération peut avoir mobilisé de tels concours : municipalité, organisme de prévoyance, mutuelle, etc.

Dans ce cas, la collectivité ou l'organisme concerné est appelé à co-signer la « *convention de logement APL-API* ».

3.C.10. A l'inverse, en cas de cumul de plusieurs fonctions par un même acteur, le nombre de signataires peut être inférieur à quatre. Par exemple, dans le cas où le propriétaire-bailleur assure également la fonction de « personne 3P » et où le département a reçu de l'Etat la délégation de l'aide à la pierre (L.301-3 du CCH), la convention n'a que ces deux signataires.

3.C.11. **En résumé, cette « convention de logement APL-API » comporte ainsi deux facettes.** D'un côté, s'inscrivant dans l'esprit général des anciens articles L.351-2 et L.353-2 du CCH²⁴, elle :

- fixe un « loyer plafond » à respecter sur les logements,
- fixe les revenus plafonds à respecter sur les logements,
- donne accès à une APL majorée (de type APL logement-foyer), versée au bailleur, pour les habitants qui en remplissent les conditions,
- confie le cas échéant à la personne 3P un rôle d'intermédiation locative et lui permet alors de se voir verser directement l'APL majorée,
- prévoit, dans ce cas de sous-location, les éventuelles « conditions » mentionnées à l'article L.442-8-2 du CCH,
- fixe le régime d'attribution spécifique des logements, dans lequel peuvent intervenir – au titre d'un droit de réservation - des acteurs ayant concouru à la subvention du prêt (collectivités territoriales, organismes de prévoyance, organismes de protection sociale). Ces acteurs étant alors comme dit plus haut, co-signataires de la convention.
- fixe, le cas échéant, le statut des logements pouvant être proposés comme logement de fonction (loyer plafond, revenus maximum du locataire, conditions d'attribution et de reprise)

D'un autre côté, elle garantit la solvabilisation du service d'animation/régulation assurée par la personne 3P

- soit, si cette solvabilisation doit être assurée par l'AVP, en incorporant tous les éléments qui doivent figurer dans une « *convention de logement API* » (point 2B).
- soit, si cette solvabilisation est assurée par d'autres canaux correspondant à des statuts précis, en faisant le lien avec les dispositifs en question (contrat pluriannuel d'une résidence autonomie²⁵, forfait journalier d'un lieu de vie et d'accueil²⁶, etc.)

3.C.12. Comme pour la « *convention de logement API* » et pour contribuer à une harmonisation des pratiques, les « *conventions de logement APL-API* » sont communiquées à la « Conférence des financeurs ».

²³ A la différence des prêts aidés PLAI-a, PLAI et PLUS.

²⁴ Depuis la recodification par l'ordonnance du 17 juillet 2019 : articles L.831-1 et L.353-1 du CCH

²⁵ Article D.312-159-5 du CASF

²⁶ Article D.316-5 du CASF

3.C.13. Dans le cas particulier du logement locatif construit dans le logement privé, l'article R.321-12 du CCH prévoit déjà, en son 15°, la possibilité de subventions de l'ANAH pour des « habitats inclusifs ».

Sous réserve d'un ajustement de ce texte, la participation de l'ANAH (et du propriétaire bailleur) à une « *convention de logement APL-API* » est donc aisée à concevoir.

D. La « convention de services API ».

3.D.1. Si tout ou partie des habitants ont recours à un même service d'aide à la personne²⁷, ils peuvent souhaiter, dans leur propre intérêt et dans l'intérêt du gestionnaire du service à la personne :

- « mettre en commun », au sens précis du terme, en les faisant verser directement à ce service, tout ou partie des montants de PCH ou d'APA dont ils bénéficient,
- ou permettre au service de toucher un montant forfaitisé d'heures pour des services « mutualisés » entre les habitants, c'est-à-dire délivrés globalement, pour un nombre d'heures global, à l'ensemble des habitants qui – précisément – les mutualisent²⁸.

3.D.2. Cette faculté pourrait, demain, relever d'une évolution générale des modalités de tarification des services d'aide à la personne, à laquelle la mission est favorable.

Mais, même si une telle évolution tarifaire générale n'a pas lieu, il paraît indiqué de la réaliser quand même dans le cadre plus étroit des projets de vie API, qui sont, par excellence, le lieu où tant la « mise en commun » des aides financières que, plus radicalement, la « mutualisation » du service donnant lieu à paiement d'un forfait, prennent du sens.

3.D.3. La mission propose donc, en l'état actuel de la législation, que la mise en commun des aides et la forfaitisation du coût des heures mutualisées soit rendue possible par la signature d'une « **convention de services API** » tripartite, entre le gestionnaire du service concerné, le département et la personne 3P.

Si le service est médicalisé, cette convention devra être quadripartite, avec l'ARS.

3.D.4. Une telle « *convention de services API* », tripartite ou quadripartite, serait également nécessaire comme support du recours, par les habitants du logement API, à un « bouquet de services médico-social et sanitaire » coordonné tel qu'envisagé dans le point n°9 du rapport (voir fiche thématique C9 sur la dynamique de transformation de l'offre médico-sociale).

3.D.5. Cette convention permettra par ailleurs, au titre des prestations mutualisées, de faire bénéficier les habitants titulaires d'un droit à l'AVP, mais non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, du « **Forfait de services mutualisés** »²⁹.

²⁷ Ce qui sera très généralement le cas, même si, comme déjà indiqué plus haut, il n'y a aucune nécessité de principe à ce que les services d'aide à la personne qui interviennent dans des domiciles API soient les mêmes pour tous. Mais cela obéit à une certaine rationalité économique, sous réserve des besoins spécifiques que pourrait avoir tel ou tel habitant (ou des enjeux de continuité de prise en charge après un déménagement, etc.). Et cela permet, précisément, les mises en commun et les mutualisations dont il est ici question, le service étant alors, par hypothèse, le même pour les habitants qui font ce choix.

²⁸ Voir la fiche thématique C8 sur les services d'aide à la personne en habitat API

²⁹ On rappelle que la mission propose cette forme de compensation, en logement API, des limites actuelles de l'éligibilité à l'APA ou à la PCH. Voir la fiche thématique C2 sur l'aide à la vie partagée.

3.D.6. Ainsi, la « *convention de services API* » :

- règle les conditions pratiques d'intervention du service au sein des logements
- précise certains aspects de paiement du service (voir infra)
- fixe les conditions dans lesquelles certains accompagnements sont considérés comme mutualisés entre tous les habitants.
- **fixe le montant du « Forfait de services mutualisés »**, destiné aux personnes qui rejoindraient ces logements sans être bénéficiaires de l'APA ou de la PCH.
- prévoit, le cas échéant, les dispositions relatives à la mise en place du « bouquet de services » sanitaire et médico-social, avec les établissements et services concernés.

3.D.7. S'agissant des prestations délivrées à titre individuel par des services « autorisés »³⁰ (article L.313-1-2 du CASF), la « mise en commun » de l'APA et de la PCH suppose que :

- chaque habitant, avec l'aide de la personne 3P, établit une autorisation (réversible moyennant délai de prévenance) de perception directe de l'APA ou de la PCH en faveur du service
- que la « *convention de services API* » fixe les conditions de paiement direct du gestionnaire par le département.

3.D.8. S'agissant des prestations d'aide humaine « mutualisées », la convention fixe :

- leur étendue et leur nature, au regard du projet de vie sociale et partagée,
- le nombre d'heures global que le service – s'il n'est pas habilité - peut facturer à ce titre aux habitants, bénéficiaires de la PCH ou de l'APA, ou bénéficiaires du « Forfait de services partagés ».
- le montant – identique pour tous les bénéficiaires – du « Forfait de services mutualisés ».
- les conditions du versement direct de la PCH, de l'APA et des Forfaits de services mutualisés au gestionnaire du service d'aide à la personne.

³⁰Si le service est « habilité » (L.313-6 du CASF), la question de la « mise en commun » des aides financières ne se pose pas, puisque le service est financé directement, sur la base du tarif qui lui a été fixé, par le département (et le cas échéant par l'ARS, si le service est médicalisé). L'habitant concerné doit, pour en bénéficier, avoir une « orientation CDAPH » - s'il est une personne handicapée - ou avoir la qualité de bénéficiaire de l'aide sociale – pour une personne âgée.

FICHE THEMATIQUE C.2.

L'AIDE A LA VIE PARTAGEE, POUR PERMETTRE AUX PERSONNES AGEES ET HANDICAPEES DE FAIRE LE CHOIX DE L'HABITAT API ET DE FINANCER LES SERVICES LIES A LA VIE PARTAGEE

SOMMAIRE

1	PROBLEMATIQUE.....	125
2	PROPOSITION : FAIRE BENEFICIER TOUT HABITANT D'UN LOGEMENT API D'UN DROIT INDIVIDUEL SOUS FORME D'UNE « AIDE A LA VIE PARTAGEE ».....	127
3	MODALITES PRATIQUES DE L'AVP ET DU FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES.....	129
3.1	QUI EST LE BENEFICIAIRE DES AIDES ?.....	130
3.2	A QUI SONT-ELLES VERSEES ?.....	130
3.3	A QUELLE FIN CES DEUX AIDES SONT-ELLES VERSEES ?.....	130
3.4	QUELS SONT LES HABITANTS ELIGIBLES A L'AIDE A LA VIE PARTAGEE ET AU FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES ?	132
3.5	QUEL EST LE MONTANT DES AIDES ?.....	134
3.6	SUR QUELLES BASES CES AIDES SONT-ELLES ATTRIBUEES ?	136
3.7	POUR QUELLE DUREE L'AIDE A LA VIE PARTAGEE EST-ELLE ATTRIBUEE ?.....	137
3.8	QU'ADVIENT-IL DE L'AIDE A LA VIE PARTAGEE VERSEE A LA PERSONNE 3P EN CAS DE DEPART DE L'HABITANT BENEFICIAIRE ?	137
3.9	QUI REALISE L'INSTRUCTION DES DEMANDES ET QUI ATTRIBUE LES AIDES ?.....	138
3.10	QUI FINANCE L'AIDE A LA VIE PARTAGEE ET LE FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES ?.....	138
3.11	L'AVP REMPLACERAIT-T-ELLE LE FORFAIT POUR L'HABITAT INCLUSIF ?	139
3.12	AIDE A LA VIE PARTAGEE ET CREDIT D'IMPOTS	139
4	L'AIDE A LA VIE PARTAGEE ET LE FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES EN SCHEMAS. 141	
4.1	QUELLE PLACE DE L'AVP ET DU FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES POUR UN HABITANT PAR RAPPORT AU SCHEMA ACTUEL?.....	141
4.2	LES PREREQUIS POUR BENEFICIER DE L'AVP ET DU FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES	142

Problématique

L'un des freins au développement de projets de vie « accompagnée, partagée et insérée dans l'environnement local » (API) est celui de la difficulté à trouver un équilibre économique durable en fonctionnement pour les prestations d'animation et de régulation de la vie collective, qui ne sont couvertes qu'en établissement.

Certains projets de vie API peuvent faire totalement ou presque totalement l'économie d'un tel financement, en faisant reposer ces fonctions sur la participation de chacun. Mais lorsque le projet de vie API s'adresse à des personnes âgées ou handicapées, il est presque toujours nécessaire

d'accompagner cette prise en charge par les habitants eux-mêmes d'une prestation de service qui la complète ou la supplée.

Or le financement de cette prestation de service, mobilisée pour assurer les fonctions propres à la vie partagée, repose aujourd'hui sur des **bases non systématiques, non pérennes et peu lisibles** :

- le forfait pour l'habitat inclusif, prévu aux articles L.281-2, L.281-3, D.281-2 et D.281-3 du CASF est attribué de manière limitative, puisqu'il est financé par une enveloppe fermée confiée par la CNSA aux ARS (15 M€ en 2019 à l'échelle nationale, 25 M€ en 2020). Seuls certains projets font l'objet d'un financement, après sélection dans le cadre d'un appel à projets. Le forfait est pour l'instant, le plus souvent attribué pour 3 ans, ce qui est insuffisant pour sécuriser les acteurs de l'habitat inclusif et très particulièrement d'éventuels investisseurs, qui ont besoin de sécuriser un équilibre d'exploitation pérenne au stade du lancement d'un programme de logements API.
- des financements extra-légaux existent, mais ne sont pas davantage pérennes. Ils font en général appel à des « heures supplémentaires » de PCH ou d'APA, dérogeant à ce que ces prestations sont réputées couvrir (puisque'il ne s'agit pas de financer une aide à l'autonomie individuelle), accordées sous forme de forfait, et mises en commun par les habitants bénéficiaires.

Certes, les services propres à la vie partagée peuvent être financés par les habitants eux-mêmes, comme ils peuvent financer des services à la personne avec leurs ressources propres, exclusivement ou en complément des aides publiques dont ils bénéficient. Mais concrètement, peu de personnes âgées ou en situation de handicap ont des ressources suffisantes pour financer de tels services alors même que ces services sont un gage de prévention de la perte d'autonomie ou d'accès à l'autonomie, en tout cas d'un meilleur vivre ensemble.

Faute de financement spécifique, les projets de logements API peuvent être fragilisés, en particulier ceux qui ont vocation à accueillir les habitants les moins autonomes et aux ressources les plus modestes. Ce besoin de financement concerne en effet particulièrement les formes d'habitat API dans lesquels l'intensité de la vie partagée est la plus forte (et donc les services attendus plus importants)

A cela s'ajoute que le présent rapport considère que les fonctions propres à la vie partagée devraient, si elles font l'objet des aides proposées dans ce rapport, aller plus loin que ce à quoi est destiné l'actuel forfait habitat inclusif. En effet, la « vie partagée » nécessite bien évidemment une « animation » mais aussi une forme de régulation et de coordination ; de même, elle suppose d'organiser un appui au parcours de vie auprès de chacun des habitants, en cohérence avec le projet d'habitat API.

De plus, et afin qu'il puisse se considérer pleinement « chez lui » (élément de principe de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans l'environnement local), chaque habitant doit avoir la maîtrise du financement des différentes composantes de son projet de vie, et doit pouvoir être solvabilisé si nécessaire :

- c'est le cas pour le paiement de son loyer et de ses charges, que l'habitant finance avec ses ressources propres, l'AAH, complétées des diverses aides au logement ;
- c'est aussi le cas pour le financement des services d'aide et d'accompagnement individuels, le cas échéant avec l'APA ou la PCH mais aussi le crédit d'impôts ;

- ce n'est actuellement pas le cas pour le financement des fonctions propres à l'existence d'une vie partagée et d'aide au parcours de vie. En effet, le mode de financement actuel de ces fonctions, par le biais du forfait pour l'habitat inclusif, basé sur une subvention versée au porteur de projet d'un habitat inclusif, crée une rupture de ce principe du financement par la personne elle-même.

Or, le souhait de la mission, clairement exprimé dans le rapport principal, est de **donner aux personnes – en l'occurrence à des personnes vulnérables – le « pouvoir d'agir »**, qui passe souvent par le pouvoir de payer.

*

Par ailleurs, le dispositif actuel ne permet pas à des personnes âgées ou handicapées non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH et ayant des ressources modestes de faire le choix d'un logement API, alors qu'elles pourraient pourtant être d'importants « candidats potentiels » d'un tel logement.

Il s'agit, soit de personnes âgées au seuil de la dépendance, soit de personnes handicapées relativement autonomes dans les gestes de vie quotidienne, mais qui ont besoin d'une « supervision distante » (parce qu'elles savent s'habiller mais pas toujours choisir le bon vêtement, se nourrir mais sans discernement diététique, etc.). Aujourd'hui, ces personnes qui ne peuvent donc pas vivre dans de bonnes conditions « chez elles » de manière autonome, n'ont d'autre possibilité que de s'appuyer sur la solidarité familiale si elle existe, ou d'être résidentes d'une structure médico-sociale.

1 Proposition : faire bénéficier tout habitant d'un logement API d'un droit individuel sous forme d'une « aide à la vie partagée »

La mission propose de créer une aide individuelle à la personne, destinée à lutter, grâce à un certain mode d'habitat, contre l'isolement mais aussi à soutenir l'autonomie : **l'aide à la vie partagée (AVP)**.

Cette prestation en nature serait **ouverte de plein droit, sous certaines conditions, à toute personne âgée ou toute personne handicapée qui fait le choix d'une vie dans un logement API conventionné. Elle serait destinée à solvabiliser le paiement par les habitants des services assurés par la personne morale porteuse du projet partagé (personne morale « 3P »).**

Couvrant des fonctions distinctes, elle serait indépendante des prestations destinées à compenser la perte d'autonomie (APA, PCH).

Un objectif de principe : en faire un droit individuel

- le bénéficiaire est la personne, c'est elle qui fait la demande et est titulaire de l'aide. C'est un enjeu de principe au regard du fait même que cette personne habite « chez elle » : elle est solvabilisée pour pouvoir payer le service de son choix, qui intervient chez elle.
- c'est un droit, et donc la garantie du déploiement des projets API : quel que soit l'habitant du logement « conventionné », son entrée dans un tel logement lui ouvre droit à l'aide – s'il en remplit les conditions.

- cette aide est liée à un projet de vie partagée : son montant est fixé en fonction du projet de vie, défini dans une convention signée entre le Conseil départemental et la personne morale « porteur de projet partagé » (personne 3P). Pour des raisons de simplicité administrative, elle est directement versée à ce dernier.

Trois objectifs financiers

1) Sécuriser ce que vise à couvrir aujourd'hui le forfait pour l'habitat inclusif

Cette aide, de droit, serait utilisée pour financer les fonctions propres à la vie partagée, c'est-à-dire celles qui relèvent de l'animation, mais aussi de régulation et de coordination³¹, qui sont nécessaires dans un habitat API (alors qu'elles n'ont pas de raison d'être au domicile d'une seule personne).

2) Reconnaître et financer la fonction d'aide au parcours de vie, en cohérence avec le projet d'habitat API

Une fonction « d'aide au parcours de vie » est nécessaire pour les personnes âgées ou en situation de handicap qui font le choix d'un habitat API.

Cette fonction est essentielle et doit contrecarrer la « fragilisation du parcours de vie » que pourrait induire le fait d'être chez soi.

Elle consiste à anticiper, suggérer et surtout accompagner toutes les évolutions importantes du parcours de vie, au premier rang desquelles celles qui supposeraient d'évoluer vers d'autres formes d'habitat (par exemple : logement autonome ou, à l'inverse, admission en établissement).

Cette fonction relève de la personne morale 3P (même si elle peut en déléguer tout ou partie de son exécution, dans le cadre par exemple de relations entretenues avec l'environnement médico-social³²).

Elle suppose d'assurer, outre le lien évident avec la personne elle-même au profit de laquelle elle s'exerce :

- les liens avec les proches et la famille (connaissance et écoute, médiation externe)
- les liens avec « l'écosystème » médico-social, sanitaire, social, administratif ...
- l'attention au parcours de vie, sur la durée, qui passe par une attention aux évolutions des capacités, des attentes et des besoins.

3) Permettre à des personnes âgées ou handicapées qui ne bénéficient ni de PCH ni d'APA de faire le choix de l'habitat API

On l'a dit plus haut : la législation actuelle ne permet pas toujours à des personnes qui ont un besoin d'aide à l'autonomie sous la forme d'une « supervision distante » d'accéder aux prestations d'aide à l'autonomie (APA, faute d'entrer dans le champ GIR inférieur à 5, ou PCH, faute d'être en impossibilité ou difficulté d'effectuer des gestes de la vie quotidienne).

³¹ A distinguer de la fonction de coordination liée au soin – voir fiche thématique A1 « Inventaire »

³² Voir Fiche thématique C9 « Transformation de l'offre médico-sociale et habitat API »

Or ces fonctions de « supervision distante » sont précisément celles qu'il est particulièrement facile d'organiser dans un cadre de vie partagée.

Partant de ce constant, les alternatives suivantes se présentaient aux auteurs du rapport :

- renoncer à solvabiliser le recours à ces services d'aide et d'accompagnement, même s'ils peuvent être réalisés de manière collective, donc plus efficiente, au sein d'un logement API.
- les solvabiliser en élargissant les conditions d'accès à la PCH et à l'APA, notamment pour les besoins de surveillance. Cette alternative, que l'on peut souhaiter, excède les termes de la lettre de mission.
- instaurer une aide « *ad hoc* », permettant à des « non bénéficiaires » de l'APA ou de la PCH d'être financièrement soutenus dans l'accès à ces aides à l'autonomie quand ils vivent dans un logement API, donc chez eux mais en partageant une partie de leur vie avec d'autres, qui peuvent aussi avoir besoin de ces services pour vivre chez eux. C'est la solution que le rapport privilégie, en proposant pour ces personnes non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, mais éligibles à l'AVP, l'octroi d'un « Forfait de services mutualisés ».

Ce forfait relève clairement du champ de l'aide individuelle à l'autonomie et se distingue donc, par sa nature, de l'AVP. Il paraît toutefois raisonnable d'éviter une instruction particulière pour son attribution, et de le faire découler du droit à l'AVP.

L'habitat API est une troisième voie par rapport au domicile ordinaire et à l'établissement mais il se rapproche de ces deux modes d'habiter et de vivre. Ce n'est pas étonnant que la « tension » entre les aides conçues pour le domicile ordinaire et la tarification des établissements se retrouve dans les propositions de soutien à l'habitat API : le rapport préconise une prestation individuelle accordée à la personne pour lui donner le pouvoir d'agir et les moyens du libre choix ; le fait que l'aide soit versée à une personne morale (comme le sont les aides au logement) et que son montant ne dépende pas de la situation de la personne mais d'un projet collectif ne modifie pas son caractère de droit individuel.

L'AVP et le forfait de services mutualisés, dont les modalités pratiques sont détaillées ci-dessous³³, sont deux des outils de la « boîte à outils » API proposée par le rapport³⁴.

2 Modalités pratiques de l'AVP et du forfait de services mutualisés

L'Aide à la vie partagée (AVP) est une prestation individuelle, à laquelle ont droit les personnes handicapées et les personnes âgées éligibles faisant le choix d'un projet de vie API.

Certaines conditions doivent être remplies pour y avoir droit, tenant au domicile lui-même, donc au projet qui le sous-tend, comme au bénéficiaire qui le demande :

- concernant le domicile, il est nécessaire qu'il ait fait l'objet d'une convention (« convention de logement API ») signée par ses principaux acteurs, en l'occurrence le Conseil départemental et la personne morale porteur du projet partagé (voir Fiche thématique A2 « Les instruments

³³ Les modalités pratiques sont parfois présentées pour l'AVP seule, par souci de simplicité. Quand rien n'est indiqué pour le forfait de services mutualisés, c'est que les modalités présentées pour l'AVP s'appliquent de la même manière.

³⁴ Voir Fiche thématique A2 - « Les instruments juridiques au soutien d'un projet API »

juridiques au soutien d'un projet API »). La Conférence des financeurs de l'habitat API est destinataire de chaque convention.

- même si la personne morale 3P n'est pas elle-même propriétaire des logements ou locataire en assurant la sous-location, la mention des logements est très importante dans la convention de logement API : l'aide est un droit individuel des habitants, mais en tant qu'habitants d'un certain endroit, pour un certain projet.
- concernant le demandeur de l'AVP, l'habitant, il doit remplir certaines conditions d'éligibilité (voir infra.).

La mission a, délibérément, laissé ouvertes plusieurs options sur certaines caractéristiques de l'AVP.

2.1 Qui est le bénéficiaire des aides ?

Le bénéficiaire est la personne physique qui en fait la demande, pour l'AVP comme pour le Forfait de services mutualisés.

2.2 A qui sont-elles versées ?

L'aide est versée directement par le département d'implantation des logements (donc : le département de résidence) à la personne morale 3P signataire de la convention (comme le sont les aides au logement bénéficiant à un locataire mais versées directement à son bailleur).

Elle est nécessairement « mutualisée » avec celle des autres habitants du logement API (il n'y a pas de décompte horaire individuel des services rendus en contrepartie par le porteur).

Lorsqu'il y a lieu de le verser, le forfait de services mutualisés, ouvert par le biais de l'AVP, est versé directement au service qui assure les prestations concernées (à savoir : les prestations d'aide à l'autonomie mutualisées) dès lors qu'une « convention de services API » est signée.

2.3 A quelle fin ces deux aides sont-elles versées ?

L'AVP a vocation à solvabiliser, pour tous les habitants âgés et handicapés qui y sont éligibles, tout ou partie du coût des services liés au « partage de vie », c'est-à-dire de la redevance facturée aux habitants par la personne morale 3P. Autrement dit : les fonctions que ni l'APA ni la PCH n'ont vocation à couvrir.

Le Forfait de services mutualisés a vocation à solvabiliser, pour les habitants âgés et handicapés qui ne sont pas bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, tout ou partie du coût des aides à l'autonomie qui sont « mutualisées » au sein de l'habitat (veille nocturne, surveillance, etc.) et qui, pour des bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, sont en principe couverts par celles-ci.

En résumé et pour faire le lien avec la fiche thématique A1 « Inventaire des fonctions » :

L'AVP aurait vocation à couvrir les fonctions B (B1 et B2) et la fonction C3 (appui au parcours de vie)

Le Forfait de services mutualisés aurait vocation à couvrir, pour les personnes non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, les fonctions C1 et C2.

Aujourd'hui

<i>Fonction</i>	Logement	Partage de vie	Aide à l'autonomie « mutualisée »	Aide individuelle à l'autonomie
<i>Solvabilisation d'un bénéficiaire de l'APA ou de la PCH</i>	APL/AL (de plein droit)	Forfait « habitat inclusif » (versé au porteur de projet sur appel à projet)	APA ou PCH (de plein droit)	
<i>Solvabilisation d'un non bénéficiaire</i>	APL/AL (de plein droit)	Forfait « habitat inclusif » (versé au porteur de projet sur appel à projet)	<i>(en principe : pas de besoin. En réalité, grands besoins, non couverts, de supervision et surveillance)</i>	<i>(en principe : pas de besoin)</i>

« de plein droit » signifiant : prestation obligatoirement versée si les conditions en sont remplies.

Demain

<i>Fonction</i>	Logement	Partage de vie	Appui au parcours de vie	Aide à l'autonomie « mutualisée »	Aide individuelle à l'autonomie
<i>Solvabilisation d'un bénéficiaire de l'APA ou de la PCH</i>	APL/AL foyer (de plein droit)	AVP (de plein droit)		APA ou PCH (de plein droit)	
<i>Solvabilisation d'un non bénéficiaire</i>	APL/AL foyer (de plein droit)	AVP (de plein droit)		Forfait de services mutualisés (de plein droit)	<i>(en principe : pas de besoin)</i>

Là où les aides au logement permettent de solvabiliser le coût du loyer, l'AVP a vocation à solvabiliser le service « d'accompagnement à la vie partagée dans le logement » ou, si l'on préfère, la lutte contre l'isolement.

Les services relatifs au partage de vie, assurés par la personne morale 3P sont décrits dans la « convention de logement API » qui lie celle-ci et le Département. *A minima*, ils permettent d'assurer une animation de la vie sociale et partagée au collectif d'habitants et une aide au parcours de vie auprès de chaque habitant lorsque celle-ci n'est pas déléguée à un service extérieur à l'habitat API.

Les personnes qui rejoignent un habitat dans lequel l'objectif est seulement la mise en commun d'un même gestionnaire de services d'aide et d'accompagnement individuels pour bénéficier d'un service plus présent et plus disponible, donc d'un logement simplement « accompagné » sans vie partagée, n'ont pas de raison de bénéficier de l'AVP.

Par ailleurs, dans ces projets qui ne prévoient pas de « partage de vie », la mise en commun du même service n'a pas pour objet de le « mutualiser » au sens fort du terme, c'est-à-dire de l'exécuter pour un groupe en même temps.

Il est donc logique que ces projets n'émergent pas au « Forfait de services mutualisés ».

2.4 Quels sont les habitants éligibles à l'Aide à la vie partagée et au Forfait de services mutualisés ?

Le rapport estime que, venant au soutien d'un besoin universel (la lutte contre l'isolement, l'accès à l'autonomie), ces aides doivent être ouvertes à un large public et simples à attribuer.

Au titre de la simplification, le rapport estime :

1°) que le droit à l'AVP doit être automatique lorsque la personne est déjà bénéficiaire d'une prestation liée à la dépendance, l'invalidité ou au handicap : APA, PCH, AAH, pension d'invalidité, etc.

2°) qu'il faut y ajouter un accès alternatif sur un critère extrêmement simple : l'âge. Par exemple, il suffirait d'avoir plus de 65 ans.

Pour que le dispositif soit soutenable sur le plan budgétaire³⁵, le rapport envisage l'introduction d'un critère de condition de ressources, comme contrepartie de l'ouverture très large et par analogie avec les aides individuelles au logement (APL, AL, ALS).

Plusieurs schémas sont alors possibles, les deux schémas A pouvant se combiner chacun avec les deux schémas B. :

A/ En ce qui concerne les personnes éligibles :

1. faire de la condition de ressources un critère général d'éligibilité, y compris lorsque la personne établit être en situation de perte d'autonomie (c'est-à-dire lorsqu'elle est déjà allocataire d'une prestation liée à l'invalidité ou au handicap).

³⁵ Les conditions dans lesquelles ce rapport a dû être achevé n'ont pas permis de faire faire, par les services compétents, les différentes simulations chiffrées qui auraient permis d'affiner les propositions.

2. n'introduire le critère de ressources que lorsque la personne ne met en avant que son âge (par exemple plus de 65 ans)

B/ En ce qui concerne leur niveau de ressources :

3. Fixer un seuil de ressources en deçà duquel l'AVP serait intégralement perçue et au-delà duquel elle cesserait de l'être. L'avantage de ce système réside dans sa simplicité et sa compréhension mais il a le gros inconvénient de créer un effet de seuil dont le franchissement fait passer de tout à rien. Par ailleurs, il pose le problème du niveau de ressources à retenir pour le seuil en question.
4. Faire des ressources des bénéficiaires un élément de calcul du montant de l'AVP reçue (comme pour les aides au logement ou l'APA). L'inconvénient d'un tel schéma est sa plus grande complexité et sa moindre lisibilité pour les bénéficiaires. Si cette hypothèse était préférée, le système de l'APA pourrait être retenu : un montant maximum d'AVP serait établi pour un projet réalisé dans un certain ensemble de logements (et fixé dans la « convention de logement API »). Selon ses ressources, l'habitant entrant dans ces logements bénéficierait d'un pourcentage variable de ce montant maximum.

Dans tous les cas, et sans préjuger de la possible réforme de l'ensemble des minimas sociaux, se posent les questions :

- de la « base ressources » à prendre en compte
- et de la conséquence de ce critère de ressources sur la complexité de l'instruction de la demande.

A ce stade, la mission estime que la meilleure option consiste à faire des ressources un critère pour toutes les personnes en situation de handicap et personnes âgées, en veillant à se placer à un niveau de ressources relativement élevé. L'usage de la base ressources de l'APL permettrait de simplifier l'instruction des demandes dans tous les cas où le demandeur serait locataire dans le logement social.

Les deux critères d'éligibilité à l'AVP

A	B
1/ Bénéficiaire d'une prestation liée à la dépendance, l'invalidité ou le handicap (APA, AAH, PCH, pension d'invalidité etc.) ou d'une orientation vers un ESMS pour les personnes en situation de handicap La reconnaissance de travailleur handicapé (RQTH) seule n'ouvrirait pas droit à l'AVP	Critère de ressources
Ou 2/ Etre âgé de plus de 65 ans <i>La question de l'âge est ouverte entre 60 et 70 ans pour anticiper le bien vieillir. Se caler sur l'APA (60 ans) les limites CNAV (60-65 ans) ou Action logement (70 ans)</i>	

Les deux critères d'éligibilité au forfait de services mutualisés

A	B
1/ Bénéficiaire d'une prestation liée à la dépendance, l'invalidité ou le handicap (AAH, pension d'invalidité) ou d'une orientation vers un ESMS pour les personnes en situation de handicap Mais ne pas être bénéficiaire de l'APA ou de la PCH	Critère de ressources
Ou 2/ Etre âgé de plus de 65 ans Mais ne pas être bénéficiaire de l'APA ou de la PCH	

2.5 Quel est le montant des aides ?

Le montant, conventionnel et forfaitaire, de l'AVP et du Forfait de services mutualisés, devra être compris entre un minimum et un maximum fixés au niveau national.

S'agissant de l'aide à la vie partagée à proprement parler

Le montant de l'AVP doit dépendre, comme le forfait pour l'habitat inclusif aujourd'hui, de la nature et de l'intensité du projet de vie sociale et partagée. C'est-à-dire des services rendus pour la vie partagée, qui comprennent un appui au parcours de vie.

Ces **services sont déterminés dans la convention de logement API** qui doit lier le porteur de projet (personne morale 3P) et le département.

La convention fixe également, du même coup, pour ces services :

- Le **montant maximum de la « redevance »** que la personne morale 3P peut facturer aux habitants en contrepartie de ces services.
- Et le **montant d'AVP auquel a droit chaque habitant pour financer ces services**. Ce montant est le même pour tous les habitants des logements en question, sous réserve de leur éligibilité à l'aide³⁶.

La mission réserve la question de savoir si ces deux montants (montant maximum de la redevance et montant de l'AVP) pourront être différents, autrement dit: la personne 3P peut-elle facturer les services à un prix supérieur à l'AVP avec donc un reste à charge pour les habitants ?

Dans la mesure où cette différence peut être parfaitement maîtrisée lors de la signature de la convention, rien ne l'exclut a priori.

Pour le montant de l'AVP, la mission estime qu'il faut partir des calibrages définis pour le « Forfait habitat inclusif », qui sont **de 3 000 € à 8 000 € par habitant et par an**.

³⁶ Dans un système « rationnellement pur », le montant de l'aide aurait pu varier selon les « besoins » des personnes rejoignant un habitat API. L'inconvénient majeur d'un tel fonctionnement, outre la complexité de l'évaluation, serait l'incertitude pour le collectif d'habitants et la personne morale 3P en cas de départ d'un habitant et d'arrivée d'un nouvel habitant (qui pourrait avoir une AVP moins élevée). La mission estime préférable d'ajuster l'aide au service rendu à chaque habitant et au collectif d'habitants plutôt qu'à la situation de chaque habitant. Ce système sera davantage garant de la pérennité des habitants API, en leur donnant une certaine souplesse.

Mais elle estime qu'il faut rehausser le montant **maximum à 10 000 €** par an pour permettre de couvrir les **missions additionnelles** à celles qui sont prévues dans les textes d'application de l'article L. 281-2 du CASF, notamment :

- les missions de coordination, au sein de l'habitat, des intervenants permanents et ponctuels ;
- les missions d'appui au parcours de vie de chaque habitant.

La redevance payée par les habitants, donc l'AVP, permettra de financer des postes de coûts indirects de la personne 3P, comme par exemple ceux liés à la gestion des systèmes d'information. En effet, il est fort à parier que la personne 3P recourra à des outils numériques innovants, à la fois dans sa relation avec les habitants (et leur entourage) mais aussi avec ses partenaires, notamment le service d'aide à domicile.

En théorie, plusieurs **niveaux de services** pourraient être définis pour établir **précisément** le montant de l'AVP dans un logement API :

- soit **par paliers**, selon l'intensité des services assurés par la personne 3P, avec par exemple **deux ou trois niveaux d'intensité croissante**, en fonction notamment de la présence humaine de la personne 3P au service des habitants ;
- soit **par « briques »** prédéfinies de certaines natures de « fonctions » (voir la fiche thématique A1) valorisées chacune en ETP par exemple.

La mission estime qu'il n'est **pas pertinent de définir de façon « nomenclaturée »** la manière de calculer le montant précis de l'AVP au sein de cette fourchette. En effet, aucun système ne permettrait de définir *a priori* les services nécessaires à tel ou tel logement API et le prix auxquels ils devront être justement facturés aux habitants et justement couverts par l'AVP.

En revanche, des niveaux indicatifs d'intensité de service par fonctions, ou des « briques » de services valorisées en ETP peuvent constituer des points de repère (et de comparaison interdépartementales) très utiles. A cette fin, des **guides de bonnes pratiques** ou référentiels devront être proposés au niveau national (CNSA) pour orienter les acteurs responsables des projets et de leur financement.

S'agissant du « Forfait de services mutualisés »

Qui concerne, ainsi qu'il a été dit plus haut, les habitants éligibles à l'AVP mais non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH.

Il est versé pour couvrir le coût des services d'aide à l'autonomie qui sont mutualisés entre tous les habitants.

La mission propose que ce forfait, fixé dans la « convention de services API » passée entre la personne morale 3P, le gestionnaire du service et le département, se situe, selon la nature du projet, dans une fourchette fixée au niveau national par voie réglementaire.

Il pourrait être, en première analyse, entre 2 000 et 8 000 € par personne et par an en fonction de l'ampleur des services mutualisés. Tout dépendra bien sûr de l'intensité des services en question. Une distinction devra sans doute être faite entre les personnes âgées et les personnes handicapées, car les conditions d'éligibilité à l'APA et à la PCH (et du coup, par contraste, les besoins de ceux qui n'y sont pas éligibles) ne sont pas du tout les mêmes.

Pour les personnes vivant avec un handicap (mais n'ayant pas de PCH), la cible d'environ une heure de service d'aide humaine par jour et par personne, entre 6 000 et 8 000 euros par an, donne un ordre de grandeur.

Si le critère de ressources était utilisé pour calculer un reste à charge, celui-ci serait déduit du montant de l'AVP et du Forfait fixé à la même hauteur pour chaque habitant d'un même projet API.

2.6 Sur quelles bases ces aides sont-elles attribuées ?

L'aide à la vie partagée est attribuée sur la base de la « convention de logement API » établie entre le Conseil départemental et la personne morale 3P.

Comme déjà indiqué plus haut, cette convention :

- fixe, au vu du projet de vie sociale et partagée, les services attendus de la personne 3P dans les logements en question,
- **y ajoute obligatoirement une fonction de « soutien au parcours de vie »**, que la personne 3P doit garantir, soit en l'assurant elle-même, soit en s'assurant de sa prise en charge, par exemple, par le service médico-social intervenant dans les logements³⁷ ou par un accord avec un ensemble d'établissement et de services du territoire³⁸.
- fixe **le montant maximum pris en charge par l'AVP** par habitant (éligible) pour financer ces services – entre 3 000 et 10 000 € maximum par an
- permet à la personne 3P de **toucher directement** cette AVP, qui lui est versée par le département. Dans ce cas, la « redevance » versée par les habitants à la personne 3P est diminuée à due concurrence.
- prévoit un dispositif de signalement pour tout acte maltraitant.
- prévoit les conditions d'inspection et de contrôle, ainsi que les conséquences qui peuvent être tirées des constats qui en sont issus.

Pour mémoire, la personne morale 3P et les habitants signent un « contrat de vie partagée » (voir Fiche thématique A2 « les instruments juridiques au soutien d'un projet API »), décrivant le contenu du projet de vie partagée et les droits et obligations de chacun. La convention de logement API en est en quelque sorte le « miroir ».

La convention de logement API peut être « fondue », dans les cas où un habitat API fait également l'objet d'un prêt API (voir fiche thématique C3) et ouvre droit à une APL-API, dans une convention de logement APL-API (voir fiche thématique C4) signée également avec le propriétaire bailleur et les services de l'Etat (ou le délégataire des aides à la pierre le cas échéant).

³⁷ Dans ce cas, la disposition doit être prévue dans la « convention de services API »

³⁸ Cf. la notion de « bouquet de services » dans la fiche thématique C9 relative à la transformation de l'offre médico-sociale et habitat API.

Le Forfait de services mutualisés, qui concerne en revanche le gestionnaire du service à la personne, est :

- dû à tout bénéficiaire d'AVP, non bénéficiaire d'APA ou de PCH, qui habite dans le logement API faisant l'objet d'une convention de logement API
- dès lors qu'il existe une telle mutualisation de services
- laquelle est établie, pour un montant qu'elle fixe, par la « convention de services API » signée entre la personne morale 3P, le gestionnaire du service et le département (voir fiche thématique A2 « les instruments juridiques au soutien de l'habitat API »).

2.7 Pour quelle durée l'aide à la vie partagée est-elle attribuée ?

L'aide est accordée tant que la personne vit dans l'habitat pour lequel elle l'a obtenue et pour la durée de la convention. Elle peut être revue à la hausse ou à la baisse dans le cadre d'une révision de la convention.

La mission propose de fixer la durée de la convention à 5 ans. Elle estime par ailleurs nécessaire de réaliser un point annuel sur l'exécution de la convention, y compris financier.

2.8 Qu'advient-il de l'aide à la vie partagée versée à la personne 3P en cas de départ de l'habitant bénéficiaire ?

Cette question recouvre en réalité plusieurs situations, mais elle a dans tous les cas à faire avec la stabilité des financements de la personne morale 3P, l'aide à la vie partagée servant à couvrir tout ou partie du coût de la redevance versée par les habitants à la personne 3P pour les services qu'elle leur rend. La même question se pose pour le Forfait de services mutualisés, versé en tiers payant au service d'aide à domicile.

La mission propose qu'en cas d'hospitalisation ou de départ provisoire de l'habitant (vacances par exemple), la personne morale 3P continue à percevoir un montant équivalent à celui de l'AVP de la personne pendant une certaine durée (par exemple 3 mois).

En cas de départ du bénéficiaire du logement API, on peut,

- soit prévoir que la personne morale 3P continue à percevoir un montant équivalent à celui de l'AVP de la personne pendant un certain temps pour compenser la perte de redevance ponctuellement, le temps qu'un nouvel habitant rejoigne le logement en question et puisse acquitter la redevance à son tour.
- soit estimer que le délai de préavis applicable au bail doit être mis à profit pour trouver un remplaçant.

Le problème le plus délicat (et souvent mis en exergue par les porteurs de projet) concerne le cas d'un habitant qui souhaiterait rester dans son logement (quel qu'il soit - logement indépendant, colocation, etc. – et quel qu'en soit le statut – locatif social ou privé, etc.) mais qui ne voudrait plus prendre part au projet de vie partagée et qui de ce fait ne voudrait plus payer de redevance à la personne 3P. Une telle situation fragiliserait non seulement l'équilibre économique de la personne 3P mais potentiellement le projet de vie partagée des autres habitants également.

Cette problématique est traitée dans le rapport et la fiche thématique A2 sur les instruments juridiques en appui d'un projet d'habitat API. Pour résumer, la mission estime que ce risque est inhérent à l'habitat API – même s'il a moins de chance de ne pas advenir que d'advenir à l'échelle d'un projet API – et qu'il ne serait pas souhaitable de lier sur le plan juridique le contrat de bail avec les services et le paiement de la redevance à la personne morale 3P.

Si le dispositif de la sous-location donne à la personne 3P (qui sera parfois le locataire des logements et les sous-louera aux habitants) plus de marges de manœuvre, il faudra, dans le cas d'un bail ordinaire, prévoir des solutions de dialogue, d'accompagnement et de médiation pour que l'habitant puisse trouver un autre logement dans des délais raisonnables. L'AVP n'aura donc plus vocation à être attribuée à un habitant qui ne prendrait plus part au projet de vie partagée et ne voudrait pas s'acquitter de la redevance à la personne 3P. Afin de laisser un temps raisonnable pour gérer une telle situation, un délai de « préavis » serait à prévoir.

2.9 Qui réalise l'instruction des demandes et qui attribue les aides ?

Le département, du fait de ses compétences dans le domaine du handicap et des personnes âgées, est considéré par la mission comme l'un des acteurs clés de l'habitat API, dans son volet animation de la vie sociale et partagée, et « services » plus globalement.

C'est la raison pour laquelle c'est à lui que doit revenir le soin :

- d'établir et signer la « convention de logement API » avec la personne morale 3P, donc de fixer avec lui les services qui seront assurés par lui dans l'habitat en question et la redevance facturée aux habitants.
- de fixer, dans des fourchettes réglementaires, le montant d'AVP dont bénéficieront les habitants éligibles pour ces services délivrés par la personne morale 3P.
- d'établir et signer la « convention de services API » le cas échéant, avec la personne morale 3P et le gestionnaire du service, donc de définir les services d'aide individuelle qui seront mutualisés au sein de l'habitat.
- de fixer, dans des fourchettes réglementaires, le montant de Forfait de services mutualisés dont bénéficieront les habitants éligibles à l'AVP et non bénéficiaires de l'APA ou de la PCH
- d'instruire – en ayant la faculté de le déléguer aux CAF qui instruisent déjà les demandes d'APL - les demandes individuelles d'AVP des habitants.

L'instruction de la demande individuelle d'AVP nécessite donc qu'une convention de logement API ait été signée entre le Conseil départemental et le porteur de projet partagé.

2.10 Qui finance l'aide à la vie partagée et le Forfait de services mutualisés ?

L'AVP est versée par le département, mais en raison de sa nature hybride, la mission propose que ce paiement par le département soit couvert à la fois par des crédits de l'Etat (BOP 177, « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ») et par une dotation de la CNSA, dans le cadre d'une contractualisation avec le département définissant des objectifs communs.

Le Forfait de services mutualisés, qui a vocation à couvrir ce qui relève de l'APA ou de la PCH pour les personnes qui en sont bénéficiaires, ne peut avoir qu'un financement départemental (au titre des dépenses « d'aide sociale »).

Deux points importants devraient faire l'objet de travaux complémentaires, en concertation avec les conseils départementaux.

- la couverture de cette aide universelle par les crédits Etat et CNSA pourrait être de 100% des dépenses départementales, au nom de l'universalité de l'aide en question, avec une répartition fixe entre Etat et CNSA. Alternativement, il pourrait s'agir d'une couverture seulement partielle, appelant, comme pour l'APA et la PCH, un complément de financement par les ressources du département. Cette deuxième option pouvant se justifier par la liberté que garde le département de signer des « conventions de logement API »,
- dans ce second cas, le financement Etat et CNSA pourrait, soit couvrir toujours, au moins, un certain pourcentage de la dépense, soit être versé pour un montant qui ne serait pas forcément proportionnel aux dépenses effectuées, mais pourrait comporter une part fixe (partie « socle ») et une part liée à des objectifs partagés (partie « initiatives »).

Quelle que soit l'option retenue, la mission propose de sécuriser les dépenses des collectivités territoriales pendant une « phase starter » de lancement et d'observation. La mission estime que la règle d'un taux minimal de couverture, voire d'une couverture totale, par des crédits nationaux (CNSA) des frais engagés sur l'AVP (et accessoirement, sur le Forfait de services mutualisés) devrait être posée.

2.11 L'AVP remplacerait-t-elle le forfait pour l'habitat inclusif ?

Ce changement radical de logique par rapport au financement actuel du gestionnaire d'un habitat API par le « forfait habitat inclusif » (FHI) n'empêche pas de conserver ce dernier dispositif, au moins le temps de la montée en charge de l'AVP. Il est au minimum nécessaire de sécuriser les dispositifs qui en disposent déjà.

Bien entendu, ces deux formes de financement d'un même type de services ne sauraient coexister pour un même habitat API. En revanche, il peut y avoir – tant qu'il existe des crédits FHI et des appels à projet – coexistence d'habitats dont les services d'animation et de régulation sont financés par le FHI et d'habitats dans lesquels ils sont financés par l'AVP. Cette coexistence permettrait d'évaluer la pertinence de chacun des deux dispositifs.

2.12 Aide à la vie partagée et crédit d'impôts

Les sommes versées par les habitants à la personne morale 3P, restant à leur charge après déduction de l'aide à la vie partagée s'ils la perçoivent, **pourraient ouvrir droit à un crédit d'impôts** dans les conditions de l'article 199 sexdecies du code général des impôts.

En effet, les missions de la personne 3P, les services qu'il a vocation à rendre, relèvent des **activités de services à la personne telles que définies au 2° de l'article L. 7231-1 du code du travail** : « l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres

personnes qui ont **besoin d'une aide personnelle à leur domicile** ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ».

De manière plus précise, ses missions s'inscrivent pleinement dans les activités de services à la personne détaillées à l'article D. 7231-1 du code du travail, notamment dans le 3^{ème} alinéa du I : **« assistance dans les actes quotidiens de la vie ou aide à l'insertion sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées** ou atteintes de pathologies chroniques qui ont besoin de telles prestations à domicile, quand ces prestations sont réalisées dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 7232-6 du présent code, à l'exclusion d'actes de soins relevant d'actes médicaux à moins qu'ils ne soient exécutés dans les conditions prévues à l'article L. 1111-6-1 du code de la santé publique et du décret n° 99-426 du 27 mai 1999 habilitant certaines catégories de personnes à effectuer des aspirations endo-trachéales »³⁹.

L'ouverture du droit au crédit d'impôts ne posant pas de difficultés, **faut-il envisager un plafond spécifique pour les personnes vivant en logement API ?**

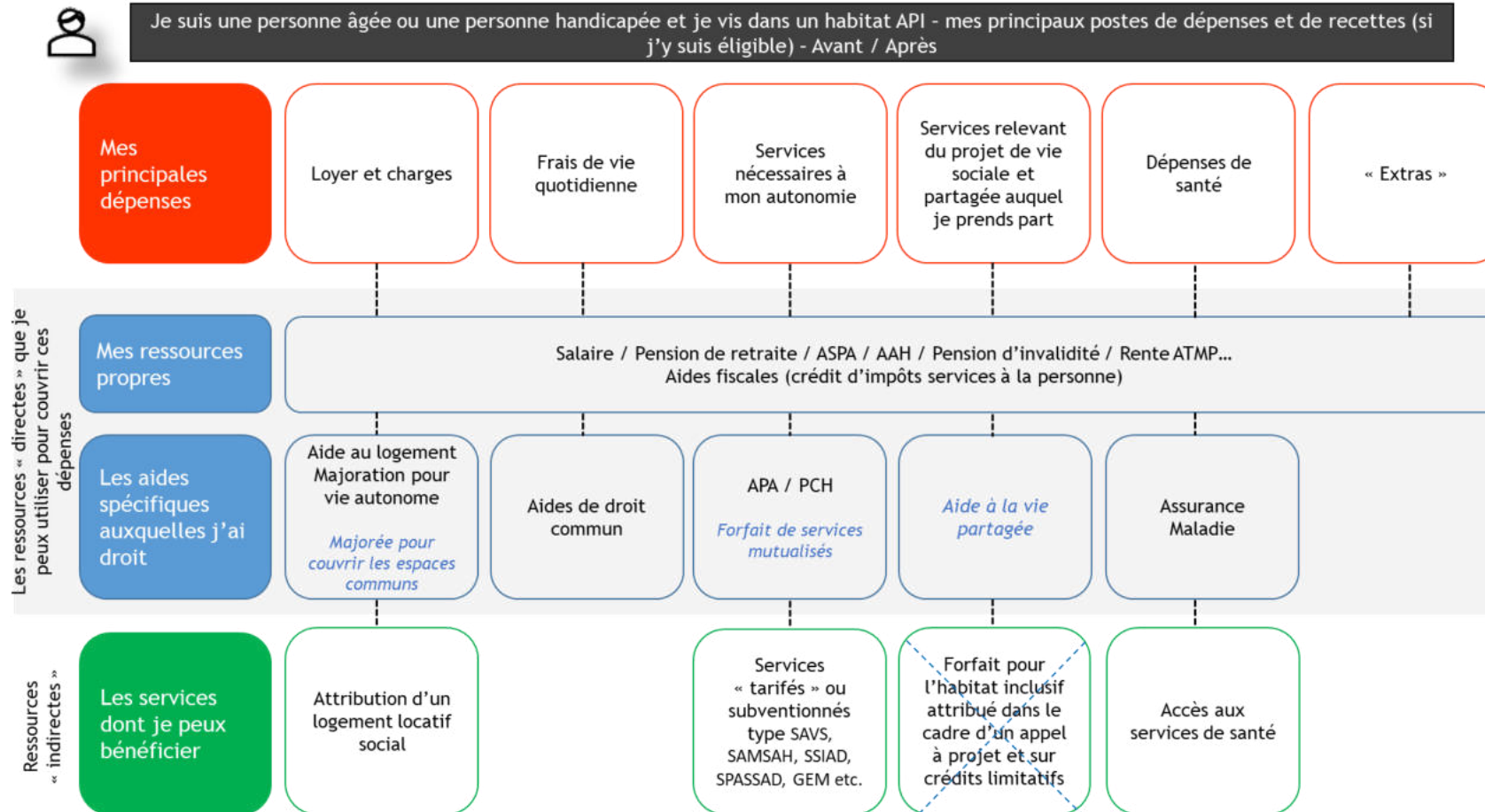
Dans la législation actuelle, les personnes âgées (de plus de 65 ans) ou les personnes en situation de handicap peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt de 50 % des dépenses engagées pour des services à la personne dans la limite de plafonds allant de 13 500 € à 20 000 € selon les situations (soit entre 6 250 et 10 000 € par an au maximum). La question peut se poser d'augmenter le plafond des dépenses de manière ciblée pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap vivant dans un logement API. Une telle hausse de plafond permettrait de prendre en compte au plus juste les dépenses engagées par les personnes vulnérables faisant le choix d'une vie en autonomie.

Quoi qu'il en soit, il faut rappeler que pour beaucoup d'habitants API, les sommes versées à la personne 3P seront couvertes par l'aide à la vie partagée et ne seront pas concernées par le crédit d'impôts.

³⁹ Et dans une moindre mesure dans les alinéas 4 et 5 du I ainsi rédigés : « 4° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives quand cette prestation est réalisée dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 7232-6 du présent code 5° Accompagnement des personnes âgées, des personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques, dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante) quand cet accompagnement est réalisé dans les conditions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 7232-6 du même code. »

3 L'aide à la vie partagée et le forfait de services mutualisés en schémas

3.1 Quelle place de l'AVP et du Forfait de services mutualisés pour un habitant par rapport au schéma actuel?



3.2 Les prérequis pour bénéficier de l'AVP et du Forfait de services mutualisés

Pour bénéficier de l'aide à la vie partagée (AVP), il faut :

1. Que mon logement fasse l'objet d'une convention logement Accompagné, partagé et inséré dans la vie locale (API)

2. Que je sois éligible

La convention de logement API, signée entre le Département et le porteur de projet partagé (3P):

1. Liste les services assurés par la personne morale 3P au titre du projet de vie sociale et partagée, y compris l'appui au parcours de vie
2. Fixe le montant maximum de la redevance facturée aux habitants pour ces services
3. Fixe le montant maximum pris en charge par l'AVP par habitant pour financer ces services – entre 3 000 et 10 000 € maximum par an

La convention peut être fondue dans une « convention de logement APL-API », élargie à d'autres signataires, si elle détermine aussi les conditions d'obtention d'un prêt API.

	Critère d'éligibilité 1	Critère d'éligibilité 2
PH	Bénéficiaire d'une prestation liée à l'invalidité ou au handicap (PC, AAH, pension d'invalidité, ATMP...)	Critère de ressources
	Ou avoir une orientation en ESMS	
PA	Bénéficiaire de l'APA	
	Ou être âgé d'au moins un certain âge, par exemple 65 ans	



Dans ce cas, l'AVP à laquelle j'ai droit se situera entre 3000 € et 10 000 € maximum par an. Ce montant sera versé directement à la personne morale 3P pour assurer les services inhérents au partage de vie.

Pour bénéficier de l'aide à la vie partagée et du forfait de services mutualisés, il faut :

Remplir les conditions pour bénéficier de l'AVP (points 1 et 2 ci-dessus) et

- Habiter dans un logement API dans lequel des services d'aide à l'autonomie sont mutualisés et font l'objet d'une « convention de services API » entre la personne morale 3P, le gestionnaire du service et le Département
- Ne bénéficier ni de la PCH ni de l'APA



Dans ce cas, le forfait de services mutualisés se situera entre 2 000 € et 8 000 € par an et s'ajoutera à l'AVP.

FICHE THEMATIQUE C.3.

PRET POUR L'INVESTISSEMENT DE L'HABITAT « ACCOMPAGNE, PARTAGE ET INSERE DANS LA VIE LOCALE » (PRET API)

Synthèse

Le déploiement à grande échelle de l'habitat « Accompagné, Partagé et Inséré dans la vie locale » (API) nécessite **une aide à l'investissement** pour favoriser la réalisation d'opérations destinées à un public vulnérable, personnes âgées en perte d'autonomie ou personnes handicapées, disposant pour beaucoup d'entre elles de revenus modestes.

Pour le logement locatif social les dispositifs actuels d'aides à la pierre (PLAI/PLUS/PLS) permettent pour une bonne part de répondre à cet objectif mais doivent être aménagés sur plusieurs points. Aussi la mission fait elle le choix de proposer la **création d'un prêt spécifique pour l'habitat API**, qui ne se cumulera pas avec les aides à la pierre existantes mais sera un « prêt panier » constitué par la combinaison, sur une même opération, des caractéristiques de celles-ci. Il sera assorti des souplesses nécessaires à une vraie mixité d'habitat entre locataires sous plafonds de ressources PLAI, PLUS ou PLS.

Ouvert aux acteurs du parc social, bailleurs sociaux et organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion, ce prêt sera également accessible aux collectivités locales et aux EPCI.

Il permettra de financer des bâtiments collectifs comme des constructions individuelles et sera distribué sur l'ensemble du territoire, y compris ultra-marin.

Toute opération API sera, par nature, ouverte à des habitants ayant des niveaux de ressources différents et le nouveau prêt permettra une adéquation entre niveau de ressources et niveau de loyer.

La procédure d'attribution des logements sera adaptée y compris pour permettre de loger une personne qui n'est ni âgée ni handicapée mais totalement partie prenante au projet de vie partagée et dont les ressources seront inférieures aux plafonds PLS.

La mission prévoit que ce prêt soit abondé par des crédits d'investissement venant de la sphère sociale et envisage deux circuits de subventions à inscrire :

- pour partie dans l'environnement des aides à la pierre, en s'inscrivant dans le circuit FNAP dont une ligne spéciale serait alimentée par le budget de l'Etat ou celui de la CNSA, sur le modèle du PLAI adapté financé par les pénalités des communes ne respectant pas leurs obligations SRU ;
- et pour une autre partie dans la mise en place de fonds territoriaux alimentés par toutes personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public (collectivités territoriales et leurs groupements, organismes de protections sociale, de prévoyance) qui auront la volonté d'apporter un soutien à l'investissement dans des opérations de logements API.

Le caractère cumulatif ou alternatif de chacun de ces deux modes de financements mérite d'être expertisé.

Ce prêt API, national et territorial, financé sur fonds d'épargne, sera chaîné à une convention de logement « APL-API » (Etat, bailleur, département, la personne morale porteuse du projet partagé 3P) qui sera une convention de type APL signée pour cinquante voire soixante ans, intégrant différents types de logements et de services (Cf. fiche thématique C4 convention APL-API). Ce document contractuel, nécessaire pour caractériser juridiquement chaque opération, sera adapté aux spécificités propres de chaque habitat API car les nombreuses façons d'envisager une vie partagée en logement ordinaire ne peuvent se traduire en un seul modèle.

Le prêt couvrira l'ensemble du prix de revient d'une opération et pourra soutenir, tant l'offre nouvelle en construction neuve et acquisition-amélioration, que la réhabilitation au sein d'opérations déjà existantes. Il bénéficiera d'un taux calculé pour chaque opération, selon la proportion des surfaces de logements dédiés aux personnes sous plafond PLAI, PLUS, PLS.

Le plan de financement intégrera les espaces communs dédiés à la vie partagée, attributs majeurs des habitats API. Ils seront pris en compte pour établir les loyers plafonds par logement, calculés en moyenne sur la totalité de la surface conventionnée.

Un dispositif de réservation élargi permettra à de nouveaux acteurs de la sphère sociale de présenter des candidats pour l'attribution des logements, par délégation à la personne 3P.

Ce prêt API, qui disposera de ses propres outils de conventionnement et de financements (subventions et prêts, y compris de la CDC), est un produit social de par ses conditions d'attribution et fixation de loyers. Par conséquent, d'une part il sera distribué comme le sont les aides à la pierre actuelles (FNAP, DREAL, DDTM ou délégataires) et d'autre part il ouvrira droit aux aides indirectes accordées au secteur (avantages fiscaux, garanties d'emprunt auprès des collectivités locales et EPCI).

SOMMAIRE

1	DISPOSITIONS FINANCIERES DU PRET	145
1.1	LES BENEFICIAIRES DU PRET	145
1.2	LES OPERATIONS ELIGIBLES.....	145
1.3	LA NATURE DES TRAVAUX SUBVENTIONNABLES	146
1.4	LES CONDITIONS D'OCTROI DU PRET API	146
1.5	LE NIVEAU DES LOYERS.....	147
1.6	LE CALCUL DE LA SUBVENTION	147
1.7	LE TAUX DU PRET	147
1.8	LA DUREE DU PRET	148
1.9	LA DISTRIBUTION DU PRET API	148
1.10	LES AVANTAGES FISCAUX ET AIDES ASSOCIEES	148
2	LES CONTREPARTIES DU PRET	149
2.1	FAVORISER LA MIXITE SOCIALE.....	149
2.2	LES DROITS DE RESERVATION	149
2.3	UN REGIME SPECIFIQUE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS.....	149

1 Dispositions financières du prêt

1.1 Les bénéficiaires du prêt

L'ensemble des personnes morales actuellement visées par le CCH seront éligibles au prêt API : organismes de logement social, organismes à gestion désintéressée agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (agrément MOI, article L.365-2 du code de la construction et de l'habitation), collectivités territoriales ou leurs groupements, établissements publics, personnes de droit privé à but non lucratif.

1.2 Les opérations éligibles

Les opérations de construction neuve et d'acquisition amélioration seront finançables avec le prêt API ainsi que, dans un souci de simplification, celles de réhabilitation.

Les opérations de réhabilitation, par la transformation de logements existants en habitat API permettront d'optimiser l'occupation du logement social notamment en valorisant des logements vacants par leur transformation en logements API. Ces logements sociaux devenant des logements API, avec leur financement et convention APL propres, la convention de logement APL-API annulera et remplacera la convention APL en vigueur : il semble en effet possible d'envisager un déconventionnement puis reconventionnement des surfaces transformées, avec maintien des plafonds de ressources et de loyers prévus dans la convention de logement APL-API.

Les opérations de réhabilitation pourront concerner également la restructuration d'établissements sociaux et médico-sociaux afin d'y créer des places de logement privatifs API.

Ce prêt sera distribué en zones tendues comme en zones de moindre tension.

1.3 La nature des travaux subventionnables

Le prêt API doit permettre de financer le ou les logements neufs et leur équipement, y compris en matière d'usage de technologies (domotique, robotisation) d'aide à la vie quotidienne. Il pourra s'agir également de travaux d'aménagement et d'adaptation dans des logements situés dans un immeuble ou ensemble immobilier déjà existant.

Dans les deux hypothèses le prêt financera en outre les espaces communs dédiés à la vie partagée et leur équipement.

La construction ou réhabilitation devra respecter des conditions particulières en matière de qualité environnementale des logements.

1.4 Les conditions d'octroi du prêt API

L'octroi de la subvention est subordonné à la passation d'une « convention de logement APL-API » qui ouvre droit à l'aide personnalisée au logement pour les locataires.

Cette convention APL spécifique à l'habitat API, s'inscrivant dans l'esprit général des articles L.351-2 et L.353-2 du CCH, présentera plusieurs particularités :

- nécessairement signée entre le bailleur et l'Etat (ou entre le bailleur et le délégataire de l'aide à la pierre) cette convention de logement APL API est élargie à au moins deux signataires supplémentaires : la personne 3P et le département. Elle devient ainsi quadripartite et une autre collectivité ou une institution sociale peut également être cosignataire si elle a subventionné le prêt API.
- il s'agira d'une APL « majorée », de type APL-foyer qui fixera un montant de recette global de loyer plafonné pour l'ensemble de l'opération, en ce compris les logements et les espaces communs dédiés à la vie partagée.
- elle fixera un « loyer plafond moyen par mètre carré » applicable à l'ensemble des logements (ou, ce qui revient au même, un « loyer total plafond » sur l'ensemble des logements) d'une même opération, déterminé par une moyenne pondérée calculée selon l'importance de chaque type de surfaces PLAI, PLUS ou PLS.
- elle fixera les revenus plafonds à respecter, globalement et en proportion, sur tous les logements d'une même opération.

Il n'y aura donc pas de plafonds de revenus ni de loyers fixés par logement.

Ainsi par exemple, le loyer résultant de la moyenne pondérée des loyers plafonds applicables aux différents prêts ayant servi à la « combinaison », une opération dont les deux tiers des surfaces (c'est-à-dire aussi bien les logements privatifs que les espaces communs dédiés à la vie partagée) seraient financées en PLAI et le tiers restant en PLUS, aurait pour loyer plafond la moyenne pondérée ($\frac{2}{3} - \frac{1}{3}$) des plafonds applicables à chacun de ces deux prêts. Et le remplacement d'un locataire par un autre serait possible dans n'importe quel appartement, tant que le nombre de ménages à revenus inférieurs aux « plafonds PLAI » représenterait au moins deux tiers des occupants de l'ensemble des logements, et qu'aucun des autres ménages n'aurait de revenu supérieurs aux plafonds PLUS.

Si les travaux de réhabilitation dans l'existant concernent des logements précédemment subventionnés en neuf ou acquisition-amélioration, l'intervalle de temps minimum avec le prêt API devra être de quinze ans.

1.5 Le niveau des loyers

Dans le parc social, des publics aux ressources de niveaux variés pourront rejoindre des logements API.

Les plafonds de ressources seront différents selon la composition des ménages et la localisation (Paris et limitrophe, reste de l'Ile-de-France, autres régions).

Comme détaillé au point 1.4, les plafonds de loyers ne seront pas fixés par logement mais contractualisés sur l'opération, le volume global de loyers étant établi en pourcentage par types de revenus : un loyer plafond moyen par mètre carré pondéré sera calculé en fonction des surfaces PLAI / PLUS / PLS.

Le montant maximal total des loyers par opération sera ainsi fixé selon une logique similaire à celle de la remise en ordre des loyers telle qu'elle était définie dans la circulaire DHUP du 12 avril 2010 relative aux conventions d'utilité sociale.

Ces modalités d'établissement des loyers permettront que les logements soient successivement attribués à des locataires ayant des niveaux de revenu différents, sous réserve que le plafond moyen de loyer ne soit pas dépassé.

Le loyer intégrera les espaces communs dédiés à la vie partagée, au prorata de la surface de chaque logement.

1.6 Le calcul de la subvention

Les espaces communs dédiés à la vie partagée seront intégrés dans le coût global de l'opération afin que le bailleur en récupère le coût d'investissement via le loyer (et celui de fonctionnement via la facturation de charges locatives « récupérables »).

Le calcul pourrait se faire par l'addition pondérée des subventions dues au titre des surfaces de logement privatif financées par PLAI et PLUS, augmentée d'une subvention PLAI pour les espaces communs dédiés à la vie partagée.

1.7 Le taux du prêt

Dans la même logique que pour les plafonds de loyers et de revenus, le prêt API sera doté d'un taux calculé pour chaque opération, pondéré au prorata des surfaces PLAI, PLUS et PLS auquel serait appliqué une réduction de taux. Par exemple, une opération comportant des logements de même taille répartis comme suit : 5 PLAI (au taux CDC de 0,55%), 5 PLUS (1,35%) et 5 PLS (1,86%) se verrait proposer un taux de 1,25 % auquel serait appliqué une baisse de 0,25 % par exemple, soit 1 %.

Comme pour les autres aides à la pierre, les délégataires de compétence pourront majorer ce taux, dans la limite de cinq points.

1.8 La durée du prêt

Le prêt sera accordé pour cinquante ans pour la partie logements et pour soixante ans (quatre-vingt en zones A et B1) pour le foncier.

1.9 La distribution du prêt API

Le prêt, financé sur les fonds d'épargne (Livret A), sera distribué par la CDC et sur adjudication par les réseaux bancaires classiques, au bénéfice des opérateurs publics ou personnes morale de droit privé.

Comme pour les aides à la pierre actuelles ce prêt pourra bénéficier d'une garantie octroyée par une ou plusieurs collectivités territoriales ou EPCI, par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) - en cas de refus des collectivités - ou par une garantie hypothécaire complétée par une garantie bancaire.

La mission ne propose pas de rassembler les différents financements sous une responsabilité unique. Elle suggère au contraire des outils – tels que le fonds territorial de subvention au prêt API – et des instances – la « conférence des financeurs de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (voir fiche thématique C11a) - permettant d'agréger autour de projets un nombre important, et renouvelé, de financeurs et d'en coordonner l'action.

L'apport en subvention du prêt API serait financé par deux types de fonds différents :

- par une ligne spéciale du Fonds national des aides à la pierre (FNAP, articles L.435-1 et R. 331-25-1 du CCH) alimentée par le budget de l'Etat ou de la CNSA, selon un dispositif qui pourrait s'inspirer de l'actuelle subvention PLAI-adapté (article R.435-3 CCH). La distribution de l'enveloppe serait conditionnée à la décision du conseil d'administration puis d'un comité consultatif spécifique ;
- et par des fonds territoriaux, alimentés par le département et les collectivités locales ainsi que leurs groupements qui souhaiteront contribuer au financement de l'investissement d'un projet d'habitat API sur leur ressort territorial ainsi que, le cas échéant, par des investisseurs sociaux tels que mutualités, organismes de retraite.

Pour les opérations de réhabilitation la mission souhaite que soit réactivée la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS), au-delà de la seule PALULOS communale qui perdure depuis 2009 : le cadre juridique pourra demeurer inchangé (article R.323-1 du CCH), seuls les taux et montants de travaux subventionables seraient à ré-envisager, ainsi que les aides indirectes (TVA réduite et exonération de TFPB).

La PALULOS serait abondée par les fonds territoriaux dont le rapport propose, ci-dessus, la création.

1.10 Les avantages fiscaux et aides associées

L'agrément financier, de l'Etat ou du Conseil départemental lorsque les crédits proviendront d'un fonds territorial, aura la qualité de « subvention principale » et ouvrira droit aux aides fiscales et financières associées aux aides à la pierre, avec pour le prêt API des conditions identiques à celles du PLAI : exonération de TFPB et TVA à 5.5%.

Le prêt API permettra également de bénéficier des subventions complémentaires pour surcharge foncière et de la prime spécifique en Ile de France, dans des conditions propres au prêt API.

2 Les contreparties du prêt

2.1 Favoriser la mixité sociale

L'aide à l'investissement permettra d'accueillir des ménages, dans des proportions définies pour chaque opération, ayant des ressources n'excédant pas le plafond des PLS.

Le dispositif permettra l'attribution dans le temps de logements à des personnes de niveaux de revenus variables dès lors que les plafonds de ressources correspondant aux surfaces PLAI / PLUS / PLS restent respectés en proportion.

Comme pour le mécanisme fixé dans la convention PLUS, l'engagement de mixité sera vérifié et s'il cesse d'être respecté les attributions suivantes seront faites à des ménages avec des ressources permettant de le respecter à nouveau.

En outre, il conviendra de fixer, le cas échéant, le statut des logements pouvant être proposés comme logements de fonction (loyer plafond, revenus maximum du locataire, conditions d'attribution et de reprise).

2.2 Les droits de réservation

Afin de pouvoir attribuer les logements API à des ménages qui auront souscrit au projet de vie partagée, les droits de réservation du préfet seront aménagés et ceux qui sont accordés en contrepartie du soutien financier à l'opération seront élargis aux nouveaux contributeurs.

Tous les acteurs ayant concouru à la subvention du prêt (collectivités locales et EPCI, organismes de prévoyance, organismes de protection sociale) et cosignataires, à ce titre, de la « convention de logement APL-API », bénéficieront de droits de réservation dont les modalités d'exercice seront fixées par ladite convention.

2.3 Un régime spécifique d'attribution des logements

Le prêt API sera associé à un mécanisme d'attribution spécifique⁴⁰ entre les financeurs, le bailleur et la personne 3P, dérogeant à l'examen en Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements (CALEOL).

A l'instar du dispositif d'attribution créé pour les résidences universitaires où la décision revient au gestionnaire, en habitat API la décision d'attribution relèvera de la personne 3P qui porte le projet de vie partagé des habitants déjà en place. Il pourra s'agir du bailleur lorsque celui-ci exerce la fonction de personne morale porteuse du projet partagé 3P.

La présentation des candidats relèvera du réservataire du logement mais celui-ci pourra déléguer son droit de proposition à la personne 3P.

⁴⁰ Voir également fiche thématique C4 « modèle de convention de logement APL-API », point 2.4.

Le collectif des habitants sera consulté et devra donner son accord ; il pourra déléguer son pouvoir à la personne 3P.

Cet encadrement des attributions des loyers et des ressources justifie que les logements financés avec le prêt API entrent dans le décompte SRU, pour l'ensemble de l'opération y compris pour le logement des salariés. A cette fin, ils seront inscrits dans le Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS) qui permet un suivi précis des logements des bailleurs sociaux et organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) en application de l'article L.365-2 du code de la construction et de l'habitation.

FICHE THEMATIQUE C.4.

MODELE DE CONVENTION DE LOGEMENT APL-API

Synthèse

La mission est partie du constat selon lequel il est difficile de définir juridiquement les services attendus d'un d'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale (API). Il existe en effet de nombreuses façons d'envisager une vie partagée en logement ordinaire. Néanmoins, tout en évitant l'émergence d'une nouvelle catégorie d'établissement, il est nécessaire de pouvoir mobiliser des moyens humains, financiers et juridiques mis au service du déploiement des habitats API.

Pour ces raisons, la mission propose qu'un habitat API puisse être identifié par les éléments de qualité qu'il porte (cf. présentation de ces éléments de qualité au chapitre A paragraphe IV du rapport) et aux services desquels sont appliqués les instruments juridiques adéquats comme l'explique la fiche A2 relative aux instruments juridiques en soutien d'un projet d'habitat API (cf. partie 1 de cette fiche).

Dans le secteur du logement social, afin de relier efficacement entre eux les volets financement du logement et financement de la personne morale porteuse du projet partagé (3P), la mission a retenu l'idée d'une convention de logement APL API signée par l'Etat (ou le délégataire des aides à la pierre), le bailleur, le département et la personne morale porteuse du projet partagé « 3P » (cf. partie 3 de la fiche sur les instruments juridiques A2). Cette convention lorsqu'elle sera signée pour des logements bénéficiant du prêt « API » sera une convention de type APL foyer⁴¹, intégrant différentes variétés de logements, locaux et de services. La signature de la convention de logement APL API garantira aux locataires les mêmes droits que ceux existant dans le logement social classique. Elle comporte des clauses spécifiques telles que :

- ouverture de droit à l'APL renforcée de type APL foyer, mais aussi au versement de l'aide à la vie partagée (AVP) ;
- définition des modalités de calcul et des conditions de versement de l'AVP calculée individuellement sur une base forfaitaire ;
- possibilité pour les occupants d'être locataires directs du bailleur ou sous-locataires de la personne 3P ;
- fixation, en fonction du projet, d'une part des logements de fonction ou des logements des bénévoles ne devant pas dépasser une certaine proportion de la surface totale de l'habitat API ;
- fixation d'un loyer plafond moyen maximum par mètre carré pondéré ;

⁴¹ Convention type figurant à l'annexe I ou II à l'art. R. 353-159 du CCH

La convention de logement APL API devra être transposable aux opérations consistant à transformer des logements existants ou partiellement, des établissements (de type EHPAD) en habitat API.

SOMMAIRE

1	PROBLEMATIQUE GENERALE	152
2	CARACTERISTIQUES D'UNE CONVENTION DE LOGEMENT APL-API	153
2.1	CARACTERISTIQUES COMMUNES	153
2.2	CONVENTION DE LOGEMENT APL-API DANS LE NEUF	154
2.3	CONVENTION DE LOGEMENT APL-API DANS L'EXISTANT	155
2.4	ATTRIBUTION ET RESERVATION DES LOGEMENTS	156
2.5	HABITAT API CONSTRUIT DANS LE LOGEMENT PRIVE AVEC DES SUBVENTIONS ANAH	157
2.6	MODIFICATIONS LEGISLATIVES OU REGLEMENTAIRES	159
3	ANNEXE – MODELE TYPE DE CONVENTION DE LOGEMENT APL-API.....	159

1 Problématique générale

Les consultations et les échanges auxquels la mission a procédé avec les acteurs de la prise en charge de la perte d'autonomie ont montré la difficulté de s'atteler à une définition juridique des services attendus au sein d'un habitat API. Cela tient notamment au fait que nombre de pratiques ou d'expériences se rapprochent de tout ou partie des qualités de l'habitat API sans que ces services (en établissement, en résidence autonomie ou dans un ensemble de logements) soient sous le même statut. Or, comme évoqué dans le rapport, la mission n'a pas souhaité exclure les formes diverses d'habitat API qui lui ont été exposées lors de ses visites ou à l'occasion des entretiens qu'elle a pu avoir.

Cependant, nombre d'acteurs rencontrés ont réaffirmé la nécessité qu'un habitat inclusif, au sens de la loi ELAN, relève de la catégorie du logement et non de celle d'un établissement social ou médico-social (ESMS) quand bien même certains habitats inclusifs ont été validés (bénéfice du forfait « habitat inclusif » sous cette forme). Cette réaffirmation rejoint le parti pris par ce rapport. En outre, il existe de multiples façons d'envisager une vie " partagée " en logement ordinaire. Aussi, la définition d'un cadre d'action juridique trop uniforme risque de le faire dériver vers une " pseudo-catégorie d'établissement ".

Il faut néanmoins être en mesure de caractériser juridiquement les habitats API pour les porteurs de projet qui veulent bénéficier du soutien d'instruments juridiques et budgétaires mobilisables de plein droit.

Plus globalement, le secteur du logement social doit être mis largement à contribution pour déployer à grande échelle l'habitat API sur l'ensemble du territoire et donc être mis en situation de monter des opérations API en investissant, le plus souvent, dans des opérations de taille petite ou modeste. À cet égard, tout organisme de logement social (OLS) devrait pouvoir devenir porteur de projet de la vie partagée en lien le cas échéant avec un autre acteur, associatif par exemple.

Un certain nombre de conditions doivent donc être réunies pour réaliser des opérations équilibrées, tant dans le neuf que dans l'existant, quel que soit le nombre de logements concernés. Ces facteurs doivent :

- favoriser la plus grande mixité sociale possible en logeant des personnes pouvant avoir différents niveaux de ressources sous les plafonds PLAI, PLUS, PLS ;
- prévoir, en fonction du projet de vie partagé, l'affectation d'un ou plusieurs logements à des permanents ou bénévoles vivant sur place (soit pour une veille de nuit dans une pièce banalisée le jour, soit dans des studios ou logements appropriés) ;
- intégrer les espaces communs dédiés à la vie partagée dans le financement de l'opération. Ces locaux peuvent servir, selon les cas, de salon de vie, de cuisine ou de salle d'animation. Ils incluent également les bureaux d'accueil ou administratifs et les locaux techniques tels que la buanderie ;
- pour permettre l'équilibre de l'opération, pouvoir bénéficier d'un dispositif d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti et d'un taux de TVA à 5,5 % ;
- éviter une requalification de l'opération en établissement social et médico-social, ou en établissement recevant du public de type J, en fonction du champ d'application de cette réglementation ;
- créer un dispositif fléché d'attribution des logements en adaptant l'exercice des droits de réservation.
- mettre au point une gestion souple des changements de locataires et garantir un maintien dans les lieux notamment pour les personnes qui quittent un logement individuel pour rejoindre un logement API ;

1 Caractéristiques d'une convention de logement APL-API

1.1 Caractéristiques communes

La convention doit être conçue comme un document :

- pluri-partenarial, afin de couvrir les différents volets d'un habitat API ;
- modulable, en fonction des choix opérés par les signataires ;
- intégré, pour prendre en compte les différents éléments de logement, de services, de droits et devoirs mutuels, qui auront été choisis dans l'habitat API ;
- pluri-facettes pour rattacher à la fois les obligations liées à l'intervention des financeurs et les dispositifs d'appui dont ces logements ont besoin.

1.2 Convention de logement APL-API dans le neuf

Comme indiqué ci-dessus, la qualification d'un ensemble de logements comme " logements API " est subordonnée à la signature d'une convention de logement APL-API passée, au titre des logements concernés, entre le porteur de projet partagé (la personne 3P), le propriétaire bailleur des logements, le conseil départemental (au titre du financement de la vie partagée) et, s'il s'agit de logement social, l'Etat. Il s'agit dans ce cas d'une convention quadripartite. Si le délégataire des aides à la pierre est le département, la convention est tripartite.

Les acteurs ayant concouru à la subvention de l'opération dans le cadre du prêt habitat API (collectivités territoriales, organismes de prévoyance ou de protection sociale) sont signataires de la convention de logement APL API qui devient multipartite.

Cette convention, qui bénéficie d'un financement adossé sur un prêt habitat API (cf. fiche thématique C3 « Prêt pour l'investissement de l'habitat API »), fixe les droits et devoirs de chacun (bailleur, personne 3P, financeurs), doit être conforme à une « convention type » (cf. modèle en annexe en partie 4 de la présente fiche). Celle-ci est fixée par voie réglementaire et comporte plusieurs clauses optionnelles permettant d'épouser la diversité des projets d'habitat API. Il peut aussi être envisagé d'ajouter des clauses optionnelles de la convention-type logement-foyer permettant de sécuriser la capacité à obtenir un prêt habitat API à taux bonifié sur le fond d'épargne du livret A géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Dans le logement locatif social, la convention-type de logement APL API doit, en fonction de la nature du projet contenir les stipulations suivantes :

- la signature de la convention ouvre droit à l'APL habitat API (APL renforcée de type logement-foyer) et au versement de l'aide à la vie partagée (AVP) accordée aux attributaires des logements au titre de l'habitat API ;
- les habitants sont locataires directs (ou colocataires) du bailleur, bénéficiant ainsi du droit au maintien dans les lieux dans les conditions propres au logement social (avec, pour les personnes âgées ou handicapées, la protection particulière de l'article L.442-3-2 du CCH) ;
- ou les habitants sont sous-locataires de la personne 3P qui se voit ainsi confier un rôle d'intermédiation locative et lui permet de recevoir directement l'APL (en plus de l'AVP). Le maintien dans les lieux sera alors régi par l'article L.442-8-2 du CCH qui autorise la résiliation du contrat de sous-location lorsque les conditions particulières d'accès ne sont plus remplies ;
- fixation, en fonction du projet, d'une part des logements de fonction ou des logements des bénévoles ne devant pas dépasser une certaine proportion de la surface totale de l'habitat API (par exemple : 20% maximum - hors espaces communs) ;
- fixation d'un loyer plafond moyen par mètre carré pondéré calculé en fonction des surfaces PLAI / PLUS / PLS à l'instar du mode de calcul du taux moyen pondéré ayant conduit au taux du prêt de l'opération considérée ;
- prévoit l'attribution dans le temps de ces logements à des personnes de niveaux de revenus variables dès lors qu'ils respectent, en proportion, les plafonds de revenus applicables aux surfaces PLAI / PLUS / PLS ;

- fixe les modalités d'exercice des droits de réservation en contrepartie des fonds apportés par les différents financeurs (cf. paragraphe 3.4 ci-dessous).

En ce qui concerne les départements, il est proposé que la convention de logement APL API rappelle que le conseil départemental :

- reconnaît que les logements conventionnés n'ont pas le caractère d'établissement social ou médico-social (principe du rescrit) ;
- verse mensuellement à la personne 3P le total des aides à la vie partagée accordées aux habitants de l'habitat API dont les modalités de calcul et les conditions de versement sont précisés dans la convention ;

Comme indiqué dans le projet de convention-type (et cf. la fiche thématique C2 « L'aide à la vie partagée » et son chapitre 2.3), le montant de l'aide à la vie partagée est fixé individuellement. Elle couvre tout ou partie des services liés au « partage de vie », c'est-à-dire les fonctions que ni l'APA, ni la PCH n'ont vocation à couvrir (par exemple, animation de la vie sociale, aide au parcours de vie etc.) ; le reste étant à la charge de l'habitant (cf. fiche C2 « L'aide à la vie partagée » chapitre 2.3.4).

Des situations particulières peuvent être rencontrées lorsque des habitants, du fait de l'évolution de leur dépendance, ne sont plus en mesure de participer au projet de vie partagée. Le modèle-type prévoit des mesures impliquant la responsabilité conjointe de la personne 3P, du bailleur et du département dans la gestion de ces difficultés.

La convention de logement APL-API est communiquée à la " Conférence départementale des financeurs « (cf. fiche C11a relative à la conférence des financeurs).

1.3 Convention de logement APL-API dans l'existant

Dans l'existant, des actions préliminaires à la signature de la convention sont nécessaires :

- réalisation d'une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale permettant d'identifier les ménages qui, au sein d'un immeuble ou d'un groupe d'immeubles, accepteraient, au vu de leur situation, d'intégrer un habitat API. Il peut s'agir de personnes âgées seules demeurant dans un grand logement et dont la perte d'autonomie peut justifier l'intégration dans un habitat API ;
- étude technique, architecturale et financière permettant de concevoir l'insertion d'un habitat API dans un immeuble existant ;
- renforcement des subventions associées au prêt habitat API par la mobilisation du dispositif PALULOS (cf. fiche C3 prêt investissement API) au-delà de la seule PALULOS communale.
- la convention doit permettre le reconventionnement⁴² APL d'un immeuble locatif pour permettre la transformation d'une partie de celui-ci en habitat API. La convention de logement APL API reprend les bases de la convention APL existante et est signée, pour les seuls

⁴² Soit par avenant lorsqu'une partie seulement des logements deviennent des logements API, soit par la signature d'une nouvelle convention de logement APL API qui annule et remplace la convention APL en cours

logements transformés en habitat API sur la durée restante (éventuellement allongée) de la convention en cours. Elle intègre :

- la création de nouveaux logements dans l'existant via la restructuration des grands appartements en logements plus petits;
- l'aménagement d'un espace commun dédié à la vie partagée suffisamment grand et adapté au projet de vie partagé, financé dans les mêmes conditions que dans le neuf.

A titre d'exemple, une telle opération pourrait aboutir, dans un immeuble existant de plusieurs dizaines de logements à la transformation de 10 logements de 60 m² en 15 logements de 30 m² et 150 m² d'espaces communs dédiés à la vie partagée.

1.4 Attribution et réservation des logements

Dans l'habitat API la question de l'attribution des logements et des réservations de logement nécessite une adaptation⁴³. En effet le projet part, soit à l'initiative d'un collectif d'habitants qui exprime le souhait de vivre ensemble, soit suite à l'identification par les collectivités sur le territoire d'un besoin de disposer d'une offre spécifique pour répondre à des demandes individuelles de personnes âgées ou handicapées qui souhaitent quitter leur domicile d'origine, ou un établissement pour continuer à vivre chez elles mais en rupture avec leur situation actuelle qui ne leur convient plus.

Ou encore, le besoin peut être identifié par le bailleur social à l'occasion de l'examen, tous les deux ans, de l'occupation des logements. La demande peut également émaner d'associations de personnes en situation de handicap ou de personnes âgées sollicitées par des familles ou par leurs membres qui souhaitent bénéficier d'un habitat API.

En revanche, si le serveur national d'enregistrement des demandes de logements social permet d'identifier les demandes des personnes âgées et les personnes en situation de handicap, il ne permet pas de disposer de l'information sur leur souhait ou non de bénéficier d'un logement API. La question de savoir si l'imprimé Cerfa de demande de logement doit comporter une question spécifique se pose.

Compte tenu de ce qui précède, il convient de créer un dispositif spécifique pour les habitats API contractualisés dans la convention APL - API:

- prévoir la capacité pour la personne morale porteuse du projet partagé (3P) de s'assurer que, d'une part les personnes faisant le choix d'habiter dans un logement API remplissent la condition du plafond de ressources de référence applicable au projet et d'autre part - si elles ne sont pas à l'origine du projet - que leur situation est compatible avec le projet de vie partagé ; c'est la communauté d'habitants qui délègue à la personne 3P cette responsabilité ;
- prévoir un dispositif de réservation qui permette à l'Etat local et au département ou à l'EPCI ayant financé ou apporté leur garantie au prêt API de pouvoir proposer des candidats si le

⁴³ Voir fiche thématique C3 « Prêt API », point 2.3

groupe ayant constitué le projet API n'est pas complet et au fur et à mesure du renouvellement des habitants ; le principe de base étant que le droit de réservation est délégué au projet ;

- prévoir, dans le cas où le projet API se réalise dans un ensemble de logements déjà conventionné et dans le cadre de la gestion des attributions en flux, la capacité pour le bailleur de transférer sur d'autres logement les droits de réservation précédemment consentis qui seront annulés du fait de la signature d'une nouvelle convention de logement APL API permettant la réalisation du projet API.

1.5 Habitat API construit dans le logement privé avec des subventions ANAH

Modalités d'intervention de l'ANAH

En application du décret 2019-498 du 22 mai 2019 (15° de l'article R.321-12 du CCH), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) peut attribuer des subventions à « titre expérimental et dans des conditions déterminées par le conseil d'administration, à toute personne morale porteuse d'un projet d'habitat participatif au sens de l'article L. 200-1 ou d'habitat inclusif au sens de l'article L. 281-1 du code de l'action sociale et des familles ou à un organisme foncier solidaire mentionné à l'article L. 329-1 du code de l'urbanisme ».

Sous réserve d'une délibération de son conseil d'administration et d'un ajustement du décret précité, l'ANAH pourra donc contribuer au déploiement de l'habitat « API » sur le territoire.

La singularité de cette situation réside dans le fait que le bailleur est une personne physique. Si le projet nécessite pour son fonctionnement, tout ou partie des aides financières liées à un habitat « API » (en particulier APL majorée et financement de l'AVP), il conviendra qu'il soit signataire d'une convention de logement APL-API qui sera, là également, quadripartite : ANAH, propriétaire-bailleur, département et personne 3P.

Toutefois, il s'avère que l'essentiel des propriétaires-bailleurs et des propriétaires occupants qui bénéficient du concours de l'ANAH ne sollicitent l'agence que pour un ou deux logements rarement davantage. Les investisseurs privés préfèrent placer leurs disponibilités dans les dispositifs (Pinel par exemple) plus rémunérateurs et plus avantageux au plan fiscal.

Pour inciter les investisseurs privés individuels à orienter leur épargne vers l'habitat API, il conviendra probablement d'améliorer les conditions d'octroi des subventions de l'ANAH actuellement plafonnées selon le tableau ci-dessous. A titre d'exemple, il est difficile d'envisager la création d'un habitat API dans un bâtiment de moins de 250 à 300 m². Or, à ce jour, les aides de l'ANAH pour l'autonomie ne le permettent pas comme le montre les règles suivantes (source : tableau fourni par l'ANAH) :

Bénéficiaire	Taux de subvention	Plafond de travaux (HT)	Aide maximum
Propriétaire occupant	35 à 50 % (modeste ou très modeste)	20 000 €	7 000 à 10 000 €
Propriétaire bailleur	35 %	750 €/m ² (dans un maximum de 80 m ²)	21 000 € par logement
Syndicat des copropriétaires	50 %	20 000 € / accès	10 000 €

Si cela s'avère efficace, il conviendra de dé plafonner le maximum de surfaces financées afin de permettre la création d'habitats API dans des maisonnettes de 300 m² (cf. exemple de la Maison des Sages à Buc) et d'augmenter le plafond de subvention par logement (une expertise complémentaire est à cet égard nécessaire).

Pour l'avenir : les perspectives en cours d'adoption

L'ANAH a pour projet d'adopter (en principe lors de son conseil d'administration de juin 2020) un dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) ou d'une vente d'immeuble à rénover (VIR)

L'objectif est d'encourager la réhabilitation de logements destinés à être acquis en accession sociale à la propriété ou à la location conventionnée et ainsi participer à la revitalisation des centres-villes.

Ce dispositif, s'il est adopté, est destiné à des acquéreurs aux revenus modestes ou à des investisseurs bailleurs pratiquant des loyers abordables. Il s'agit d'opérations menées en particulier dans le cadre du programme Action Cœur de ville, des opérations de revitalisation du territoire (ORT) avec le concours des collectivités locales.

Le DIIF concerne la revalorisation des îlots d'habitats vacants ou dégradés par des opérations d'acquisition, de réhabilitation ou de portage de biens. L'objectif est de développer, via un unique maître d'ouvrage, l'offre locative à loyer maîtrisé et de proposer au terme du portage locatif une vente de ces logements.

Le régime de vente d'immeuble à rénover s'applique aux vendeurs d'un immeuble de logements et qui s'engagent à réaliser des travaux d'aménagement. Après travaux, le bénéficiaire des aides pourra :

- proposer des logements réhabilités à la vente pour des investisseurs bailleurs qui conventionneront leur logement ;
- proposer des logements réhabilités à la vente en accession à la propriété pour des ménages modestes.

La participation de l'agence sera calculée sur la base d'un taux maximal de 35 % pour un plafond de travaux subventionnables de 1000 € HT /m² plafonné à 900 000 € HT par immeuble, soit une subvention maximale de 315 000 € par immeuble.

1.6 Modifications législatives ou réglementaires

Ajouter une annexe à l'article D553-1 du CCH comportant la convention-type de logement APL-API.

3 Annexe – modèle type de convention de logement APL-API

Signataires :

- l'État représenté par le préfet, ou l'organisme délégataire des aides à la pierre (EPCI, département, métropole de Lyon...) ;
- l'organisme de logement social, organismes (maîtrise d'ouvrage d'insertion - MOI - agrément article L.365-2 du CCH) ou autres personnes morales (le bailleur) ;
- le Département au titre du versement de l'aide à la vie partagée (AVP) ;
- la personne morale porteuse du projet partagé (3P) qui peut être également le bailleur (dans ce cas convention tripartite), le cas échéant sous une forme filialisée ;
- le cas échéant, les organismes ayant contribué au financement de l'opération habitat API.

Dispositions générales

- la signature de la convention ouvre droit à l'APL habitat API (APL majorée, de type logement-foyer) ;
- la signature de la convention ouvre droit à l'aide à la vie partagée (AVP) accordée, le cas échéant, aux attributaires des logements financés par un prêt habitat API ;
- la convention donne une date de prise d'effet et une date d'expiration. À défaut de dénonciation expresse, elle est renouvelée par tacite reconduction tous les 3 ans.
- les rapports locatifs sont soumis aux dispositions de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 relative aux rapports locatifs dans les conditions prévues au III de son article 40 et aux dispositions du CCH ainsi qu'aux stipulations décrites dans le chapitre " Engagements mutuels " de la présente convention.

Dispositions générales complémentaires dans l'existant

- une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale permettant d'identifier les ménages qui accepteraient, au vu de leur situation, d'intégrer un habitat API ;
- la création de nouveaux logements dans l'existant via la restructuration des grands appartements en logements plus petits ;
- l'aménagement d'un espace commun dédié à la vie partagée suffisamment grand.

Engagements du bailleur à l'égard de l'État relatif aux conditions de logements

- logements loués à des personnes physiques à titre de résidence principale en intégrant les facultés offertes par les clauses suivantes :
 - pour les logements des personnes vulnérables : logements loués nus ou meublés avec conditions et modalités d'attribution ad hoc ;

- pour les logements des salariés, soit du bailleur, soit à la personne 3P, soit d'un service d'aide à domicile : régime des logements de fonction ;
- pour les personnes non vulnérables qui partagent la vie commune : conditions et modalités d'attribution ad hoc.
- fixation d'une part des logements de fonction ou des logements des bénévoles ne devant pas dépasser une certaine proportion de la surface totale de l'habitat API (par exemple 20% - hors espaces communs) ;
- fixation de la proportion de logements dans l'attribution desquels peuvent intervenir les organismes ayant contribué au financement de l'opération ;
- logements loués sous condition de ressources, aux fins de mixité sociale : inclure les cas visés par les clauses ci-dessus ;
- fixation d'un loyer plafond moyen par mètre carré pondéré calculé en fonction des surfaces PLAI / PLUS / PLS à l'instar du mode de calcul du taux moyen pondéré ayant conduit au taux du prêt de l'opération considérée ;
- calculer ce montant moyen sur l'ensemble de la surface dédiée à l'habitat API incluant les espaces communs dédiés à la vie partagée au prorata de la surface de chaque logement ;
- modalités de révision du loyer ;
- dispositions particulières relatives aux loyers maximums lors d'une acquisition avec ou sans travaux.

Droits de réservation

- pouvoir attribuer dans le temps ces logements à des personnes de niveaux de revenus variables dès lors que le plafond de ressource moyen calculé en fonction des surfaces PLAI / PLUS / PLS / n'est pas dépassé ;
- attribution par la personne porteuse du projet partagé (3P) des logements à des candidats respectant les conditions ;
- fixe les modalités d'exercice des droits de réservation en contrepartie des fonds apportés par les différents financeurs ;
- dispositif de réservation qui permette à l'Etat local et au département ou à l'EPCI ayant financé ou apporté leur garantie au prêt API de pouvoir proposer des candidats si le groupe ayant constitué le projet API n'est pas complet et au fur et à mesure du renouvellement des habitants ;
- le cas échéant, dans le cas où le projet API se réalise dans un ensemble de logements déjà conventionné, prévoir le dispositif permettant au bailleur de transférer sur d'autres logement les droits de réservation précédemment consentis ;

Engagements du bailleur à l'égard des locataires et de la personne morale 3P

- établissement d'un bail conforme à la convention : bail, contrat habitat API ;
- clause limitant à la personne 3P, si distincte du bailleur, la possibilité d'assurer une fonction d'intermédiation locative et de sous-louer aux habitants de l'habitat API ;
- droit au maintien dans les lieux dans les conditions prévues par l'article L.353-15 CCH pour une personne physique et dans les conditions prévues par l'article L.442-8-2 pour une personne morale. Le locataire (personne physique ou morale) peut donner congé à tout moment sous réserve d'un délai de préavis ;

- le bailleur indique sur la quittance le montant du loyer principal, du ou des loyers accessoires, des charges locatives et le cas échéant, le montant de l'APL. Il donne, à titre indicatif, le montant de l'AVP ;
- modalités de déduction par le bailleur, s'il y a lieu du montant de l'APL qu'il perçoit pour le compte du locataire.

Engagements du bailleur à l'égard des organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'APL

- adapter pour la convention de logement APL API les termes de la convention-type APL (logement-foyer).

Engagements du conseil départemental à l'égard de la personne morale 3P et du bailleur

- au vu de la signature de la présente convention de logement APL API, le Département :
 - reconnaît que les logements conventionnés peuvent bénéficier des dispositions de l'article L.281-1 du CASF (qui évite la requalification d'un habitat API en établissement social ou médico-social - sauf si les conditions de création de l'habitat API amènent à cette qualification) ;
 - verse mensuellement à la personne morale 3P la somme des aides de la vie partagée accordées aux habitants de l'habitat API dont les modalités de calcul et les conditions de versement sont encadrées dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF) et dont les montants sont fixés ci-après ;
 - fixe le montant forfaitaire de la prestation en fonction du contenu du projet de vie partagé ;
- l'aide à la vie partagée couvre tout ou partie du coût des services liés au partage de vie, le tarif de ces services ne pouvant dépasser un plafond fixé par voie réglementaire ;
- le montant mensuel de la prestation par personne logée est communiqué au bailleur ;

Engagements de la personne morale 3P à l'égard des autres signataires et des locataires

La personne morale porteuse du projet partagé 3P :

- s'engage à annexer à la convention de logement APL API le projet de vie sociale et partagée et à le mettre en œuvre ;
- justifie de l'utilisation de l'AVP et évalue son impact [l'impact du projet de vie partagée] sur les bénéficiaires de l'habitat API.
- déduit, s'il y a lieu, le montant de l'AVP qu'il perçoit en " tiers destinataire " pour la prestation facturée.
- met en place un dispositif de prévention pour éviter qu'en raison d'une impossibilité physique ou psychique, un habitant ne soit plus en mesure de participer au projet de vie partagée ;

Engagements mutuels

La personne morale 3P s'engage, lorsque la participation d'un habitant au projet de vie partagée est susceptible de compromettre le déroulement normal du projet à en informer les signataires de la convention de logement APL API dès l'apparition de cette difficulté ;

La convention prévoit des clauses d'appui à la continuité du parcours de vie. Par exemple : en cas d'inadaptation d'une personne au projet de vie sociale et partagée, la personne 3P, le département et le bailleur s'engagent à lui proposer :

- soit un autre logement convenant à sa situation ;
- soit l'entrée dans une institution correspondant à la perte d'autonomie de la personne dans le cadre d'une convention cadre préalablement signée conjointement par le département, le bailleur et la personne morale 3P avec une ou plusieurs institutions médico-sociales

FICHE THEMATIQUE C.7.

LA COMMUNAUTE DES ACTEURS DE L'HABITAT API

Synthèse

Pour assurer le déploiement dans la durée de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale (API), la mission considère que la mise en place d'un pôle de ressources national, de « Communautés » territoriales actives rassemblant les acteurs et d'un dispositif structuré « d'aide à l'ingénierie » sont indispensables afin de :

- mettre à disposition des acteurs de terrain des outils nationaux de méthodologie, d'informations pratiques et éventuellement de soutien financier ;
- animer un réseau local privilégiant le soutien entre pairs, les échanges d'information et de bonnes pratiques ainsi que l'information du public ;
- fournir aux porteurs de projet de taille modeste une prestation d'ingénierie pour le montage des projets ;

A l'échelle nationale, il est proposé de créer un pôle de ressources au sein de la CNSA composé :

- d'un centre de ressources fournissant en ligne les guides méthodologiques, les rappels juridiques.
- et d'une cellule d'appui national chargée d'alimenter ce centre ressources, d'organiser des modules de formation en ligne (par exemple pour l'appropriation de l'outil de type « LOLA » de recherche du loyer d'équilibre). En complément des crédits d'aide à l'ingénierie qui doivent être prioritairement attribués au niveau local, elle instruirait les demandes de crédits spécifiques pour les projet innovants ou pour les territoires où l'habitat API rencontre des difficultés au décollage.

Au plan local, les parties prenantes seraient appelées à participer à une Communauté des acteurs, forme d'organisation en réseau souple animée par un « community manager ». Les moyens de fonctionnement de cette communauté seraient assurés par un financement réparti, par une décision prise au sein de la Conférence des financeurs, entre ses membres, avec le concours possible de la CNSA.

Le manager de la communauté serait chargé notamment de :

- constituer une « bourse aux appuis » par la mise en commun des expériences rencontrées pour analyser les blocages ayant surgi dans la construction d'un projet et les solutions qui ont permis d'y faire face ;
- monter des événements (rencontres, portes ouvertes) ;
- mettre en place des parcours d'initiation et de formation pour des initiateurs locaux (associations d'habitants, mairies, directeur d'ESMS,...)

Grâce à cette Communauté :

- les conseils entre pairs dans une logique de similitude des projets seraient organisés ;
- les acteurs institutionnels apporteraient leur aide à certains porteurs de projet, dans une logique « d'incubation ».

Faire bénéficier les porteurs de projet de taille modeste d'une aide d'ingénierie financière répond à un besoin largement exprimé par les acteurs rencontrés. Cette aide, d'un montant de 20 à 40 000 € serait accordée par la conférence des financeurs, délivrée :

- soit au porteur de projet, par exemple pour une durée de 2 à 3 ans en amont du projet ;
- soit à un opérateur expérimenté ayant la capacité de « parrainer » la structure naissante en lui apportant des conseils et une aide en nature ;
- soit à des structures d'appui spécifiquement créées sur ce champ.

Le financement serait assuré par le redéploiement progressif des crédits servant pour le forfait habitat inclusif au fur et à mesure de la montée en charge de l'aide à la vie partagée, complétée par un concours financier de la CNSA

Seraient ainsi financés, soit au sein de la structure de préfiguration du projet, soit au sein de la personne morale en charge de la « parrainer » :

- des prestations intellectuelles, des études préalables, au montage de projet ou à la réalisation d'un projet immobilier (par exemple études de faisabilité, de programmation et de conception).
- ou un poste de « chef de projet ».

SOMMAIRE

1	AU NIVEAU NATIONAL, UNE « BOITE A OUTILS » SOUS L'EGIDE DE LA CNSA.....	165
1.1	OUTILS D'AIDE A LA CONCEPTION ET AU MONTAGE DES PROJETS	165
1.1.1	<i>Une aide sous forme de mise à disposition d'outils et de ressources accessibles au plus grand nombre</i>	<i>165</i>
1.1.2	<i>Un logiciel partagé de type « LOLA » (loyer d'équilibre des opérations locatives aidées)</i>	<i>166</i>
1.1.3	<i>Une cellule nationale d'appui aux projets et à la Communauté des acteurs.....</i>	<i>167</i>
1.2	OUTIL D'AIDE AU LANCEMENT DES PROJETS.....	168
2	CREER AU NIVEAU TERRITORIAL UNE « COMMUNAUTE DES ACTEURS DE L'HABITAT API » ET UNE AIDE A L'INGENIERIE.....	168
2.1	LA COMMUNAUTE DES ACTEURS ET SON FONCTIONNEMENT	168
2.1.1	<i>Fonctionnement - composition</i>	<i>168</i>
2.1.2	<i>Moyens de la Communauté des acteurs.....</i>	<i>170</i>
2.2	ROLE DU MANAGER ET DE LA COMMUNAUTE DES ACTEURS	170
2.2.1	<i>Rôle du manager de la Communauté (« community manager »).....</i>	<i>170</i>
2.2.2	<i>Apporter une aide sous forme de conseils personnalisés, de la part de pairs et ou d'acteurs institutionnels</i>	<i>170</i>
2.2.3	<i>Dans chaque département, donner au public une information de qualité</i>	<i>171</i>
3	FOURNIR UNE AIDE A L'INGENIERIE POUR LES PORTEURS DE PROJET DE TAILLE MODESTE	172
3.1	LA MISSION PROPOSE DE MOBILISER CETTE AIDE DANS DEUX OBJECTIFS :.....	172
3.2	UNE AIDE FINANCIERE CIBLEE A L'INGENIERIE DE PROJET	173

1 Au niveau national, une « boîte à outils » sous l'égide de la CNSA

Une « boîte à outils » de portée nationale paraît nécessaire pour trois raisons :

- capitaliser à cette échelle des ressources clés, des bonnes pratiques, des boîtes à outils, à partir de la diversité des pratiques locales et élaborer une « doctrine » en la matière
- concevoir des outils qui peuvent être utilisés par tous les porteurs de projets : plateformes en ligne recensant la documentation existante, les formations en ligne, des référentiels de bonnes pratiques, le guide de l'habitat inclusif actualisé etc
- organiser un fonds de soutien au niveau national ciblé sur l'aide au démarrage de projets ciblés

1.1 Outils d'aide à la conception et au montage des projets

1.1.1 Une aide sous forme de mise à disposition d'outils et de ressources accessibles au plus grand nombre

La mission propose de créer **un centre ressources** ou une plate-forme permettant à la fois de conseiller, d'aider au montage de projet, d'orienter vers une structure compétente en matière d'aide au montage de projets et notamment vers le « community manager » départemental (voir chapitre 2 ci-après).

Afin de faire émerger les projets et les amorcer, ce centre ressources mettrait à disposition :

- un outil partagé d'évaluation de l'équilibre économique des projets. Cet outil serait analogue au logiciel LOLA utilisé par les services de l'Etat pour évaluer l'équilibre économique (de l'investissement) des opérations de logements social (cf. présentation ci-dessous) ;
- des ressources documentaires : guides de bonne pratiques, retours d'expériences ;
- des référentiels d'aide à la conception de projets : guides méthodologiques, rappels juridiques, etc. ;
- des annuaires permettant d'entrer en contact avec des personnes ressources (pour obtenir une collaboration, un financement etc.) ;
- un portail des habitats API (sur le modèle des portails de la CNSA recensant les établissements pour personnes âgées et handicapées).

1.1.2 Un logiciel partagé de type « LOLA » (loyer d'équilibre des opérations locatives aidées)

Les opérateurs et les services de l'Etat utilisent le logiciel LOLA pour s'assurer de l'équilibre d'une opération de logement social dont ils ont la responsabilité.

L'exemple ci-dessous tiré de la notice explicative du fonctionnement du logiciel LOLA⁴⁴ montre les capacités de cet outil à prendre en compte une grande diversité d'opérations.

Exemple d'une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de 51 logements décomposés en 26 PLUS, 15 PLAI et 10 PLS :

⁴⁴ Notice LOLA 4 0 3 (format pdf - 3.1 Mo - 07/10/2019)

Caractéristiques	OPÉRATION 1	OPÉRATION 2	OPÉRATION 3
Zone de loyer :	Ibis (Abis en PLS)		
Type de financement	PLUS	PLAI	PLS
Nombre de logement	26	15	10
Nombre de garages	13	7	6
Surface habitable	1 915.00 m²	870.50 m²	664.20 m²
Surfaces annexes	250.60 m²	102.70 m²	78.10 m²
Prix TTC	4 403 337 €	2 138 663 €	1 562 698 €
Dont foncier :	NC	NC	NC
Loyer envisagé dans la convention APL	7.10 € / m² / SU	6.60 € / m² / SU	12.50 € m² / SU
Loyer des garages	40 € / garage / mois	40 € / garage / mois	60 € / garage / mois
Financement			
Prêt bâti	2 630 596 € – 40 ans – taux : livret A + 0.6 % – Avec préfinancement	1 211 766 € – 40 ans – taux : livret A – 0.20 % – Avec préfinancement	819 823 € 40 ans – Taux : livret A + 1,11 % – Avec préfinancement
Prêt foncier	514 577 € – 60 ans – Taux : livret A + 0.6 % – Avec préfinancement	219 271 € – 60 ans – taux : livret A – 0.20 % – Avec préfinancement	183 266 € – 50 ans – Taux : livret A + 1.11 % – Avec préfinancement
Prêt PEEC	960 000 € – 40 ans – Taux : livret A – 1.6% (plancher : 0.25 %) – Sans préfinancement	208 000 € – 40 ans – Taux : livret A – 1.6 % (plancher : 0.25 %) – Sans préfinancement	
Subventions	0 €	237 220 €	
Fonds propres :	1 120 179 €		
Type lgt	Collectif	Collectif	Collectif
Chauffage	Collectif	Collectif	Collectif
Ascenseur	oui	Oui	Oui
Début du chantier :	01/01/2017		
Durée du chantier :	18 mois		
Marge locale	8%	8%	

Au-delà du volet investissement, traité par le logiciel LOLA, il est essentiel que les porteurs de projet bénéficient d'un outil de gestion propre à l'habitat API. Il s'agirait d'intégrer dans ce nouveau logiciel, à la fois l'ensemble des charges et recettes habituelles d'un habitat collectif et l'ensemble des charges et recettes liées au projet de vie partagée (rémunération de la personne morale 3P, prestations d'AVP, frais de fonctionnement etc.).

La mission préconise :

- un développement permettant au logiciel LOLA de couvrir le type de prêt qu'elle propose et qui est détaillé dans la fiche thématique C3 « Prêt investissement habitat API » ;
- un complément permettant de disposer très largement (porteur de projet, collectivité ou institution sollicitée pour subventionner, services instructeurs) d'un logiciel nouveau, mais de même type, comportant un volet propre à l'équilibre d'exploitation d'un projet API ;
- une appropriation de ce logiciel par les « *community managers* » ;
- l'organisation de formations destinées aux porteurs de projet qui le souhaitent.

1.1.3 Une cellule nationale d'appui aux projets et à la Communauté des acteurs

La mission recommande de créer une **cellule nationale d'appui**, d'ingénierie et de mutualisation de pratiques et de la placer auprès de la CNSA. Elle pourrait mobiliser les ressources de l'Observatoire de l'habitat inclusif et des structures et réseaux qui le composent. Elle aurait un rôle double.

En premier lieu, cette cellule serait chargée de mettre en place la plateforme en ligne évoquée ci-après.

Des formations en ligne via les procédés de formation en ligne ouverte à tous (FLOT, plus connue sous le nom anglais de *massive open online course* - MOOC) pourraient y être proposées. Cette plateforme utiliserait différents supports : écrits, audio, vidéo. Elle pourrait relayer les plateformes déployées par d'autres acteurs, au niveau local notamment.

Bonne pratique à signaler : projet du collectif Habiter Autrement et de l'Uniopss de monter une plateforme en ligne pour diffuser des informations sur l'habitat inclusif, de faire un travail de pédagogie, d'aider au déploiement dans les territoires etc.

Cette cellule aurait en second lieu, un rôle d'animation des « Communautés d'acteurs » territoriales afin de :

- faire échanger les « *community managers* » ;
- leur donner des outils d'animation de leurs « communautés ».
- instruire les dossiers de demande de co-financement par la CNSA du fonctionnement de la Communauté des acteurs (voir chapitre 2 ci-dessous).

1.2 Outil d'aide au lancement des projets

Il ne s'agit pas de créer une ligne budgétaire susceptible de faire doublon avec les crédits d'ingénierie définis dans la partie 3 de la présente note. La mission propose que la CNSA apporte des **crédits spécifiques** d'aide au lancement des projets selon des critères ciblés tels que :

- aide au lancement de projets expérimentaux ou innovants ;
- aide à l'émergence de projets dans des départements où l'habitat API peine à décoller.

Il pourrait s'agir soit de crédits directement versés par la CNSA soit de crédits délocalisés versés aux départements sur des projets définis en commun avec l'ARS, le cas échéant sous forme d'appels à projets.

2 Créer au niveau territorial une « Communauté des acteurs de l'habitat API » et une aide à l'ingénierie

2.1 La Communauté des acteurs et son fonctionnement

2.1.1 Fonctionnement - composition

La Communauté des acteurs de l'habitat API est davantage un concept opérationnel qu'une institution. Même si les membres de cette Communauté peuvent, pour certains d'entre eux, être également parties prenantes à la Conférence des financeurs, elle en diffère sensiblement tant dans ses modalités de constitution que de fonctionnement :

- comme elle ne fait pas l'objet d'un acte administratif la créant formellement, la communauté des acteurs est créée à leur propre initiative ;

- la communauté des acteurs fonctionne donc en réseau dont l'efficacité est garantie par un animateur identifié, personne physique, appelé ici « community manager » (voir 2.2 ci-dessous) ;
- son principe de fonctionnement est la souplesse, sa composition peut donc varier dans le temps et en fonction des problèmes rencontrés : un partenaire peut être appelé à participer au fonctionnement du réseau sur un thème particulier (par exemple, formation des personnes 3P dans un territoire, organisation de sessions de formation impliquant des organismes de formation) et ne plus y être impliqué ensuite.

Les membres de la Communauté peuvent varier d'un territoire à l'autre mais il semble important qu'au moins les parties prenantes suivantes y soient impliquées :

- les personnes morales **porteuses du projet partagé (3P)** ayant une activité sur le territoire, qui seront l'une des principales sources d'alimentation des sujets ;
- les **communes** engagées, soit dans des réalisations, soit dans des projets, fortes de leur expérience et de leurs compétences dans le domaine social et en matière d'urbanisme et le cas échéant, les **intercommunalités** en raison de leurs compétences dans le domaine des politiques de l'habitat ;
- les **départements** du fait de leur rôle central dans le financement des prestations personnalisées (PCH, APA), des services d'aide à domicile et de leur implication dans la Conférence des financeurs ;
- **l'Etat**, qui assure via ses services déconcentrés, le lancement de l'élaboration des PDH et la gestion de la politique du logement via les aides à la pierre lorsque celles-ci n'ont pas fait l'objet de délégation.
- les **organismes de logement social**, très présents sur le territoire, jouent un rôle essentiel dans le montage des projets de logement et sont appelés à développer cette fonction pour le déploiement des habitats API. Ils peuvent jouer un rôle d'ensemblier, de gestionnaire et porter le projet de vie partagée et aider à résoudre les difficultés rencontrées par les gestionnaires ou les personnes 3P dans la gestion des logements API ;
- les **associations** (du secteur social ou du domaine des personnes âgées ou des personnes handicapées) : les partenariats avec le monde associatif seront essentiels pour garantir la continuité et la qualité des projets de vie partagée, que ce soit via les réseaux nationaux ou à une échelle locale, les associations sont les partenaires incontournables du développement et de la gestion des habitats API ;
- les acteurs du monde **social et médico-social** intéressés ou déjà impliqués sur les différentes formes d'habitat inclusif (au titre de la loi ELAN ou d'autres modèles tels que l'habitat partagé) ;
- les **mutuelles, fondations** peuvent, au même titre que les acteurs associatifs, être porteuses de projet, accompagner des porteurs de projet d'habitat API, ou contribuer au financement des opérations voire de la mise en place des différentes fonctions de la Conférence des financeurs ;
- la **Caisse des Dépôts et Consignations, Action Logement, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat** ainsi que le réseau d'information de **l'Agence nationale d'information pour le logement** sur lequel la Communauté des acteurs pourra s'appuyer pour relayer l'information auprès des personnes en recherches de ce type d'habitat et des professionnels qui pourraient s'y intéresser.

Ce panorama montre la diversité des acteurs et la nécessité de créer une animation et une coordination territoriales pour qu'il puissent, par la mise en partage de leurs expériences et leur savoir-faire, s'apporter, « entre pairs », l'aide dont ils ont besoin.

2.1.2 Moyens de la Communauté des acteurs

Pour fonctionner de manière fluide et coordonnée, la mission propose que les moyens de la Communauté des acteurs soient assumés par les membres de la Conférence des financeurs par une décision de répartition des frais de fonctionnement entre ses membres et un appui budgétaire de la CNSA.

2.2 **Rôle du manager et de la Communauté des acteurs**

2.2.1 Rôle du manager de la Communauté (« *community manager* »)

Cette personne serait chargée de faire circuler l'information, de mettre les acteurs en relation, d'apporter des conseils de premier niveau et pour que le soutien entre pairs devienne réalité, assurerait les fonctions suivantes :

- constituer une sorte de bourse aux appuis constituée de la mise en commun des expériences rencontrées pour analyser les blocages ayant surgi dans la construction d'un projet et les solutions qui ont permis d'y faire face ;
- monter des événements (rencontres, portes ouvertes) ;
- une communication de qualité à l'égard du public susceptible d'être concerné, et pour les institutions susceptibles de s'engager ;
- mettre en place des parcours d'initiation et de formation pour des initiateurs locaux (directeur d'ESMS, municipalités, groupes d'habitants etc) ;
- la circulation d'informations sur l'offre et la demande d'habitat partagé ;
- des forums d'échange de pratiques ;
- constituer un réseau pour favoriser la communication auprès de l'ensemble de la communauté et plus généralement de toutes les institutions qui souhaiteraient relayer le dispositif ;
- présenter une analyse annuelle des thématiques traitées devant la Conférence des financeurs.

2.2.2 Apporter une aide sous forme de conseils personnalisés, de la part de pairs et ou d'acteurs institutionnels

Le rôle du manager de la Communauté est également celui d'une sorte d'intermédiaire mettant en lien des acteurs chevronnés susceptibles de pouvoir aider les porteurs de projets débutants. Il sera en lien avec la cellule nationale d'appui dont il utilisera les ressources, et il sera amené à contribuer à enrichir ce centre ressources.

En outre, la croissance souhaitée d'habitats accompagnés, partagés et insérés sera, en raison de la jeunesse du dispositif, probablement accompagnée de difficultés diverses : sociales, économiques, de gouvernance, de gestion des relations entre parties prenantes au projet.

Lorsqu'elle sera nécessaire, cette aide « humaine » serait à solliciter par le porteur de projet. L'idée serait de structurer ce qui se fait déjà, et de le développer, pour le rendre encore plus accessible à l'ensemble des porteurs de projets, élargir le « réseau » des bénéficiaires.

La forme la plus légère serait l'échange de pratiques et les conseils. La plus intense pouvant aller jusqu'à l'appui à l'émergence d'un projet, son accompagnement, avec de l'aide à l'ingénierie de l'habitat, l'ingénierie sociale et la gestion de projet notamment.

Ainsi, au moins trois canaux peuvent être imaginés :

- encourager les conseils entre pairs dans une logique de similitude des projets.

Bonnes pratiques à signaler :

- *Ce que le réseau Habitat partagé et accompagné propose : l'organisation de journées locales et nationales, de voyages d'études, la mise en place d'un « parcours d'accompagnement » à destination des petits porteurs de projet ;*
- *Le fait que certains porteurs de projets plus expérimentés dégagent du temps (de manière pérenne) pour aider de plus petits porteurs de projet, à raison de quelques heures à quelques jours par mois*
- inciter les acteurs institutionnels à apporter leur aide à certains porteurs de projet, dans une logique « d'incubation ». Dans ce cas, les acteurs de l'habitat devront notamment être mobilisés, comme par exemple les ADIL ou les Maisons de l'habitat quand elles existent.

Bonne pratique à signaler : la mise en place d'une cellule d'ingénierie technique, d'appui et de recherche (CITAR) par le Département de la Gironde, composée d'experts des différents services, ayant pour vocation à apporter un appui à l'ingénierie des projets (modalités de mise en œuvre d'un financement particulier, montage juridique spécifique, montage immobilier...)

- créer un réseau d'échanges de pratique, de médiation et le cas échéant, d'aide à la résolution des difficultés rencontrées. Le « community manager » pourra aussi s'adosser à une plateforme collaborative permettant de recueillir en instantané les propositions des membres de la communauté.

2.2.3 Dans chaque département, donner au public une information de qualité

Assurer une information et donner des conseils aux citoyens sur ce qu'offrent les habitats API, outre la nécessité d'une communication de qualité, participe du soutien dans la durée des habitats API, dès lors que la population accordera sa confiance à ce type d'habitat pour les personnes en perte d'autonomie.

Les personnes en perte d'autonomie et leurs familles doivent pouvoir recueillir le maximum d'informations, fiables et aisées à comprendre au moment où il s'agit de prendre l'importante

décision de choisir entre le maintien à domicile, l'entrée dans un habitat API, l'entrée dans un autre type de résidence ou l'accès à un établissement.

La mise en présence porteurs de projets présents et futurs mais aussi demandeurs (cf Solidaire handicap) ne peut à ce titre qu'être fructueuse.

La mission propose de créer une **base de données départementales** (*bonne pratique : cf @Isère adom*) alimentée et tenue à jour par le conseil départemental avec le « community manager » sur le modèle du site de la base de données de la CNSA sur les établissements médico-sociaux.

Ces informations peuvent contenir :

- des explications sur les différents types d'habitat, de services, de résidences ou d'établissements ;
- les coordonnées de l'offre existante dans le département et les contacts à prendre ;
- des données sur le coût des offres proposées.
- confier à **France Service**⁴⁵ une mission d'accueil et de renseignement aux familles et aux personnes en perte d'autonomie, ces informations se fondant sur la base de données ci-dessus, mises à leur disposition. Les bases de données de tous les départements doivent pouvoir être accessibles depuis tout point du territoire.

3 Fournir une aide à l'ingénierie pour les porteurs de projet de taille modeste

3.1 La mission propose de mobiliser cette aide dans deux objectifs :

Il s'agit prioritairement d'aider les porteurs de projets, en particulier les structures de taille modeste, à développer des projets de logements API, adaptés aux réalités de leur territoire. C'est particulièrement nécessaire pour les porteurs de projets qui sont des collectifs d'habitants eux-mêmes ou leurs familles, **créés spécifiquement pour monter un projet d'habitat API et qui nécessitent un « coup de pouce » au démarrage**. Ils ont besoin d'être soutenus pour au moins deux raisons :

- parce que monter un projet de logement API s'inscrit dans la durée, ce qui suppose de dégager du temps de travail, de montage de dossiers, de réunions partenariales etc
- parce que monter dans de bonnes conditions un tel projet est relativement complexe, à la croisée de plusieurs réglementations et nécessitant d'interagir avec de nombreux partenaires publics et privés. Cela suppose un minimum d'expertise technique, en plus d'une expertise d'usage.

Pour la mission, les porteurs de projet pouvant bénéficier d'un tel soutien sont de plusieurs ordres :

⁴⁵ ⁴⁵ La mise en place du réseau France Services depuis 2019 doit permettre dans chaque canton de France d'accompagner les citoyens dans l'ensemble des démarches administratives de leur quotidien. La densité du réseau peut contribuer à en faire l'un des maillons entre la population et le réseau des acteurs de l'habitat API.

- les « petits » porteurs de projet. Par là, la mission entend une personne morale qui aurait un projet en gestation mais n'aurait aucune expérience antérieure en la matière⁴⁶ ;
- un porteur de projet de taille modeste ayant une opportunité dans un territoire qu'il ne connaît pas ;
- une municipalité qui dispose d'une opportunité foncière et qui ne connaît ni bailleur social compétent, ni personne morale 3P ;
- il peut s'agir aussi de soutenir / encourager les gestionnaires d'EMS dans la transformation de leur parc. Même s'ils sont des professionnels, la démarche pour passer d'une logique d'établissement médico-social pur à celle de l'habitat API peut s'avérer complexe et nécessiter un appui spécifique. La mission propose de co-financer des postes d'aide au montage de projets d'habitat API par le biais des CPOM.

L'aide à l'ingénierie, au montage de projet, est indispensable, dans cette phase d'émergence pour faire **effet de levier**. Beaucoup de porteurs de projet ont « envie » de se lancer mais n'en ont tout simplement pas les moyens.

Par ailleurs, l'aide à l'ingénierie, qu'elle soit humaine ou financière, permet aussi de **garantir une meilleure viabilité aux projets qui émergeront**. Pour une institution, soutenir le développement d'un projet en amont, c'est ainsi se donner le maximum de chance qu'il réussisse au long cours. C'est donc s'assurer que les aides financières publiques qui seront mobilisées ultérieurement (aide à la pierre, aides au logement, aides humaines, aide à la vie partagée etc) le seront dans le bon sens et que le « service rendu » sera de qualité.

3.2 Une aide financière ciblée à l'ingénierie de projet

La mission propose de dégager des crédits pour accorder une subvention spécifique, à certaines conditions, pour financer l'aide à l'ingénierie de projet pour les petits porteurs de projet. Cela se fait déjà dans certains territoires, par exemple :

- le conseil départemental du Nord apporte une subvention de 25 000 € par an de soutien à l'ingénierie à des porteurs de projet sélectionnés chaque année. Elle est complémentaire du temps passé par 3 agents du Département en appui des projets et des autres subventions destinées à faire décoller l'habitat inclusif dans le Nord.
- l'ARS d'Occitanie mobilise des crédits du fonds d'investissement régional (FIR) pour soutenir de petites associations dans le montage de projet d'habitat inclusif. En 2019, 5 associations ont ainsi reçu une subvention de 40 000 €, qui permet de financer un poste à plein temps.

Pour la mission, cette aide pourrait être cadrée au niveau national mais devra être mise en place au niveau local, dans l'idéal à l'échelle départementale qui sera l'échelle maîtresse pour le développement de l'habitat API. Il s'agit donc bien d'une aide accordée à certains projets

⁴⁶ Si des personnes physiques pourront trouver conseil et appui auprès des ressources et personnes mobilisées à cette fin, elles ne pourront en revanche pas bénéficier de crédits d'ingénierie en tant que tels, réservés à des personnes morales

sélectionnés sur la base de critères définis localement. La Conférence des financeurs sera chargée d'opérer la sélection de manière privilégiée.

Le montant de la subvention, fixée par la Conférence des financeurs pourrait être de 20 à 40 000 euros par an, selon ce qui serait financé. Elle serait versée par le département :

- soit directement au porteur de projet qui devra rendre compte de l'utilisation des fonds accordés ;
- soit à un opérateur expérimenté ayant la capacité de « parrainer » la structure naissante en lui apportant des conseils et une aide en nature. Dans ce cas le « parrain » peut être un porteur de projet d'un ou plusieurs habitats API, soit une association reconnue pour son expertise dans le domaine de la dépendance des personnes âgées ou en matière handicap, soit encore un bailleur social ayant mis en pratique son savoir faire pour créer des habitats API. Le département choisirait le « parrain » en fonction de sa connaissance propre des compétences de ce dernier ;
- soit encore à des structures d'appui spécifiquement créées sur ce champ. Des initiatives pourraient être prises en ce sens par des cercles inter-associatifs dans le champ du grand âge ou du handicap. Des dispositifs tels que la « Clé solidaire » (Banque des territoires, CDC Habitat, Fédération des acteurs de solidarité et UNAFO) qui œuvre dans le champ de l'accès au logement des personnes en grande difficulté sociale, peuvent également servir de référence aux acteurs de l'habitat API ;

Deux types d'actions seraient ainsi financées, soit au sein de la structure de préfiguration du projet, soit au sein de la personne en charge de la « parrainer » :

- des prestations intellectuelles, des études préalables, au montage de projet ou à la réalisation d'un projet immobilier (par exemple études de faisabilité, de programmation et de conception).
- un poste de « chef de projet »

L'aide serait versée en amont du projet sur une durée de deux à trois ans et s'arrêterait au moment de l'ouverture de l'habitat API.

Sur la base de 100 à 300 porteurs de projet financés par an, cela représenterait une enveloppe de 2 à 12 M€ par an.

La mission propose qu'une partie des crédits actuellement dédiés au financement du forfait pour l'habitat inclusif (15 M€ en 2019, 25 M€ en 2020) soit réorientée progressivement vers l'aide à l'ingénierie, à mesure que l'aide à la vie partagée montera en puissance. Ce montant sera à compléter par une dotation de la CNSA répartie entre les Conférences des financeurs.

FICHE THEMATIQUE C.8.

LES SERVICES A LA PERSONNE EN HABITAT ACCOMPAGNE, PARTAGE ET INSERE DANS LA VIE LOCALE (API)

Synthèse

Cette fiche est centrée sur les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) (ce peuvent être aussi parfois des services d'accompagnement à la vie sociale - SAVS) qui occupent une place particulière, par leur présence presque systématique, auprès des habitats API. Certains sujets traités sont cependant communs à l'ensemble des services d'aide à la personne (points 1.2 et 1.3 principalement).

Les activités relevant des SAAD se caractérisent, conformément aux articles D. 312-6 et D. 312-6-1 du code de l'action sociale et des familles, par des interventions liées au soutien à domicile, à la préservation ou la restauration de l'autonomie dans l'exercice des activités de la vie quotidienne et au maintien et au développement des activités sociales et des liens avec l'entourage, notamment par des aides à la mobilité, effectuées auprès d'un public vulnérable en raison de son âge, de son état de santé, de son handicap, de sa situation familiale ou de difficultés temporaires, à son domicile ou à partir de son domicile.

Le régime juridique des SAAD a été modifié par la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

Les SAAD jouent un rôle central dans la vie des logements ou habitats API. Cependant, beaucoup de d'entre eux rencontrent des difficultés financières où d'attractivité qui fragilisent leur action. Par ailleurs, leur activité traditionnelle apparaît souvent, en l'état, comme insuffisamment adaptée et adaptable aux particularités de la plupart des habitats inclusifs mais tout particulièrement dans le domaine de l'accompagnement des personnes en situation de handicap.

Les SAAD doivent donc s'adapter en vue d'acquérir une capacité et des compétences à intervenir en API. Il apparaît également possible de faire du déploiement des logements API une des réponses au manque d'attractivité des métiers d'aide à la personne

La présente fiche présente les pistes de travail suivantes :

1) Intégrer les aspects spécifiques de l'intervention en logement API dans la **réforme de la tarification** des services d'aide à la personne et à ce titre :

- permettre, pour les aides à la personne effectuées de manière mutualisée (veille nocturne, surveillance, accompagnement de repas) une tarification des services d'aide sous forme de « **forfait global annuel** ».

- s'agissant des interventions individuelles (non mutualisées), permettre aux services intervenant en API de **conserver**, au moins partiellement, en vue qu'ils soient reversés aux salariés, **les gains réalisés sur les frais de déplacements** du fait de l'intervention sur un même lieu.

- ne pas assimiler les « espaces communs dédiés à la vie partagée » d'un habitat API aux « parties communes » d'un immeuble, pour **l'application du crédit d'impôt** pour l'emploi d'un salarié à domicile et des aides fiscales et sociales attachées à cette activité.

2) **Enrichir l'exercice des missions** d'aide à la personne en appui à un habitat API :

- **déployer des plans de formation départementaux** des salariés des services d'aide à domicile à l'intervention en logement API

- **élargir le cahier des charges** et les référentiels de formation des services intervenant en logement API

- définir un cadre permettant à des services d'aide à la personne **d'assurer également les fonctions de personne morale porteuse du projet API (3P)**

De nombreuses catégories de services d'aide à la personne ont vocation à intervenir en habitat API comme au domicile. En fonction de la situation des habitants, de leur degré d'autonomie, de leur type de handicap, ce sont des SAAD, des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD), des SAVS ou des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) qui, de manière coordonnée (cf. fiche thématique C9), apporteront des prestations adaptées aux besoins des personnes. Certaines de ces prestations pourront également provenir d'établissements comme, pour les personnes âgées, d'EHPAD ayant développé des dispositifs innovants de soutien renforcé à domicile ou, pour les personnes en situation de handicap, d'établissements participant, par exemple, à des actions coordonnées dans le cadre des Pôles de compétence et de prestations externalisée (PCPE).

Parmi ces services, les SAAD occupent une place particulière, par leur présence presque systématique, pour assurer, auprès des habitants des logements API, des actions de soutien aux actes essentiels de la vie, à la préservation ou la restauration de l'autonomie dans l'exercice des activités de la vie quotidienne et au maintien et au développement des activités sociales et des liens avec l'entourage.

Avec des temps de présence au sein de l'habitat API pouvant varier selon les besoins d'accompagnement des habitants, mais parfois très élevés, les SAAD jouent un rôle essentiel, qui en fait un acteur central et omniprésent de l'habitat API.

Aujourd'hui cependant, beaucoup de SAAD rencontrent des difficultés, financières, de recrutement et de fidélisation de personnels formés et qualifiés, qui fragilisent considérablement leur action. En outre, leur activité traditionnelle apparaît souvent, en l'état, comme insuffisamment adaptée et adaptable aux particularités de la plupart des habitats API.

De fait, les porteurs de projets d'habitats API font état de difficultés récurrentes, tout particulièrement dans le secteur du handicap, à trouver sur place le service disponible, formé pour intervenir dans un environnement de vie partagée et capable de prendre en charge d'éventuelles déficiences spécifiques. Il en découle de nombreuses demandes, parfois satisfaites, de création de SAAD dédiés à un habitat API, solutions souvent pertinentes mais qui ne peuvent être systématisées dans une perspective de développement à grande échelle de l'habitat API.

Une évolution et une adaptation des SAAD est donc indispensable pour satisfaire les besoins en habitat API. Et il même possible de faire du déploiement de ces habitats une des réponses au manque d'attractivité des métiers d'aide à la personne.

SOMMAIRE

1	INTÉGRER LES ASPECTS SPÉCIFIQUES DE L'INTERVENTION EN HABITAT API DANS LA RÉFORME DE LA TARIFICATION DES SERVICES D'AIDE À LA PERSONNE	177
1.1	PERMETTRE, POUR LES AIDES À LA PERSONNE EFFECTUÉES DE MANIÈRE MUTUALISÉE, UNE TARIFICATION DES SERVICES SOUS FORME DE « FORFAIT GLOBAL ANNUEL »	177
1.1.1	<i>Le paysage complexe de la tarification des ESMS</i>	<i>177</i>
1.1.2	<i>Des dispositifs partiellement inadaptés à l'habitat API</i>	<i>178</i>
1.1.3	<i>Des évolutions envisagées avec la loi autonomie – grand âge.....</i>	<i>178</i>
1.1.4	<i>Des évolutions souhaitables en habitat API pour une meilleure prise en compte de l'activité réalisée dans un cadre collectif et de mutualisation des aides.....</i>	<i>178</i>
1.2	PERMETTRE AUX SERVICES INTERVENANT EN HABITAT API DE CONSERVER TOUT OU PARTIE DES GAINS RÉALISÉS DU FAIT DE L'INTERVENTION SUR UN LIEU UNIQUE	182
1.3	ADAPTER LES AVANTAGES FISCAUX ET SOCIAUX DU SECTEUR DE L'AIDE À DOMICILE AUX PARTICULARITÉS DE L'HABITAT API.....	183
1.3.1	<i>Rendre applicable le crédit d'impôt et les avantages fiscaux et sociaux aux prestations de services réalisées dans les espaces communs dédiés à la vie partagée</i>	<i>183</i>
1.3.2	<i>Sécuriser le crédit d'impôt en cas de prestation de service achetée par la personne morale 3P.....</i>	<i>184</i>
1.3.3	<i>Sécuriser le crédit d'impôt pour les sommes engagées dans le cadre du forfait annuel.....</i>	<i>184</i>
2	ENRICHIR L'EXERCICE DES MISSIONS D'AIDE À LA PERSONNE EN APPUI À UN HABITAT API	185
2.1	DEPLOYER DES PLANS DE FORMATION DÉPARTEMENTAUX DES SALAIRES DES SERVICES D'AIDE À DOMICILE À L'INTERVENTION EN HABITAT API	185
2.2	REVISER LES RÉFÉRENTIELS APPLICABLES AUX SAAD ET À LEURS PERSONNELS	186
2.3	DÉFINIR UN CADRE PERMETTANT À DES SERVICES D'AIDE À LA PERSONNE D'ASSURER ÉGALEMENT LES FONCTIONS DE PERSONNE MORALE PORTEUSE DU PROJET PARTAGE (3P).....	186

1 Intégrer les aspects spécifiques de l'intervention en habitat API dans la réforme de la tarification des services d'aide à la personne

1.1 Permettre, pour les aides à la personne effectuées de manière mutualisée, une tarification des services sous forme de « forfait global annuel »

1.1.1 Le paysage complexe de la tarification des ESMS

Les dispositifs de tarification des ESMS sont le fruit d'évolutions historiques liées au développement progressif de nouveaux modes de prise en charge et d'évolution des structures (établissements ou services) chargées de les assurer.

Malgré des tentatives d'harmonisation, les modes de tarifications actuellement en vigueur sont en conséquence disparates et peuvent différer pour des catégories de structures assez proches, au regard notamment des personnes qu'elles accueillent ou prennent en charge à domicile, quand bien même l'autorité de tarification serait la même.

1.1.2 Des dispositifs partiellement inadaptés à l'habitat API

Un dispositif de tarification est efficace lorsqu'il est en adhérence avec l'activité de l'établissement ou du service auquel il s'applique. C'est ainsi que les SAAD dont l'activité, très fractionnée dans le temps des professionnels intervenants au domicile des personnes, sont tarifés selon une valorisation de l'heure de travail et un décompte horaire. Ce type de tarification se révèle aujourd'hui partiellement inadapté au regard des spécificités de l'activité de chaque SAAD. Des réflexions sont en cours dans le cadre de la préparation de la loi autonomie grand âge (cf. 3. infra).

Le dispositif de tarification en vigueur pour les SAAD souffre également d'insuffisances au regard des modes de fonctionnement des API et de mobilisation des aides publiques qu'implique leur organisation. S'agissant d'une forme nouvelle d'habitat, leur mode de tarification n'a, jusqu'ici, pas été adapté à leurs particularités :

- certaines fonctions d'accompagnement à l'autonomie sont portées collectivement. A cet effet, elles peuvent donner lieu à une mise en commun de tout ou partie de l'APA ou de la PCH entre les habitants
- certaines fonctions d'animation du collectif peuvent être prises en charges par des services médico-sociaux intervenants, autorisés et tarifés
- une partie des fonctions collectives d'accompagnement à l'autonomie pour des personnes ne bénéficiant pas de l'APA ou de la PCH a vocation à être solvabilisée par une nouvelle prestation à la personne, l'aide à la vie partagée (Cf. fiche thématique C2)

1.1.3 Des évolutions envisagées avec la loi autonomie – grand âge

Le futur projet de loi « autonomie – grand âge » est susceptible de comporter des évolutions de plusieurs dispositifs de tarification pour les simplifier ou mieux les adapter à l'activité des services qu'ils couvrent :

- fusion des sections tarifaires soins et dépendance des EHPAD, attribution de la compétence tarifaire à l'ARS et suppression de l'APA en établissement
- refonte de la tarification des SAAD :
 - création d'un tarif horaire plancher national
 - mise en place d'une dotation complémentaire attribuée dans le cadre des CPOM en fonction de certains critères (niveau de perte d'autonomie des personnes prises en charge, activité de nuit ou dimanche et jours fériés..., fonction de coordination en API également évoquée par la DGCS)
- élaboration d'un cahier des charges global en vue de structurer localement une offre de service diversifiée et coordonnée
- rapprochement systématiques des SAAD et des SSIAD et plus forte intégration des SPASAD (pouvant potentiellement conduire à des évolutions des modalités de tarification)

1.1.4 Des évolutions souhaitables en habitat API pour une meilleure prise en compte de l'activité réalisée dans un cadre collectif et de mutualisation des aides.

Les évolutions envisagées dans le cadre du projet de loi autonomie – grand âge, quoi qu'opportunes, ne répondent qu'imparfaitement aux besoins de l'activité déployée en habitat API.

Cette activité concerne une partie des fonctions d'accompagnement à l'autonomie, qui s'exercent « au pied de la personne » lorsqu'elles sont prestées à domicile mais qui, en habitat API, s'inscrivent dans une démarche collective permettant d'optimiser, en les mutualisant, les moyens issus des plans d'aide PCH et APA, auxquels il convient, le cas échéant, d'ajouter le Forfait de services mutualisés (cf. fiche thématique C2) et, ce faisant, d'améliorer l'accompagnement de chacun et dans certains cas à moindre coût.

Parmi ces fonctions on peut citer notamment : la préparation et la prise de repas en commun, la veille, sécurisation ou présence responsable, les sorties (courses, promenade), activités sociales...

Mode de tarification en vigueur des SAAD – art R314-130 à R314-136 du CASF

Les SAAD sont sous le régime de la tarification horaire :

On distingue, pour chaque SAAD, deux tarifs :

- le tarif de facturation : il correspond au prix auquel la prestation est facturée à la personne aidée. Il est fixé par le Conseil départemental pour chaque SAAD habilité à l'aide sociale (HAS). On parle de service « tarifé ». Les SAAD non habilités à l'aide sociale fixent librement leur tarif de facturation.
- le tarif de remboursement des heures APA ou PCH : il est utilisé pour calculer la valeur du plan d'aide notifié. Il permet de calculer la participation de l'utilisateur. Il est fixé pour les SAAD HAS et non HAS.

Le tarif de facturation est fixé par détermination d'un coût horaire annuel par catégories de métiers et, pour les charges de structure et celles de coordination, sur la base d'un projet de budget divisé par un nombre d'heures annuel prévisionnel.

En principe, pour les SAAD HAS, le tarif de facturation et le tarif de remboursement qui sert à valoriser le plan d'aide sont d'un niveau équivalent.

Problématique : comment fixer au SAAD un tarif pour les fonctions mutualisées, qui servira de référence au calcul d'une partie des plans d'aide des habitants de l'habitat API ?

Le plan d'aide doit être fixé et valorisé en cohérence avec le tarif fixé par le Conseil départemental. Il convient donc que le plan d'aide (pour les prestations mises en commun) soit fixé au regard d'un tarif tenant compte des besoins de l'habitat API pour lesdites prestations et valorisé en conséquence.

Tableau 1 : Exemple de plan d'aide quotidien, pour les mêmes personnes, à domicile et en habitat API

Quatre personnes à domicile				Les mêmes quatre en habitat API		Commentaires
Prestations	Nombre de personnes	Heures/personne	Total d'heures	Prestations	Nombre d'heures	
Toilette	4	1	4	Toilette	1 x 4	
2 repas de 1,5 h = 3 heures	4	3	12	2 repas de 1,5 h avec 2 AVS	6	Prestation plus large Préparation partagée et prise du repas en commun Présence de 2 AVS pour 4 personnes
Courses promenade = 1,5 h	4	1,5	6	Courses promenade = 1,5 h	3	Prestation identique Présence de 2 AVS pour 4 personnes
Surveillance nuit	1	10	10	Surveillance nuit	10	Amélioration des plans d'aide avec une surveillance nocturne de 10 heures pour tous
Total			32	Total	23	

Dans ce schéma, quatre mêmes personnes qui vivaient à leur domicile se regroupent dans un nouveau domicile au sein d'un habitat API.

A domicile, leur perte d'autonomie implique un plan d'aide de 5 h 30 par jour pour 3 d'entre elles et de 15 h 30 par jour pour la quatrième du fait de la nécessité absolue d'une surveillance de nuit de 10 heures. Les trois autres personnes, bien que dans une moindre mesure, éprouvent le besoin d'une présence nocturne mais qui ne leur a pas été accordée. Au total, les 4 plans d'aide mobilisent 32 heures des SAAD choisis par chacun d'eux.

Au sein de l'habitat API, ces 4 personnes mettent en commun leurs aides à l'autonomie, pour les prestations pouvant être assurées collectivement (ie hors l'heure quotidienne consacrée à la toilette), et avec une surveillance nocturne qui va pouvoir bénéficier à tous. De surcroît, accompagnée par deux personnels (AES/AVS) du SAAD, la préparation et la prise des repas constitueront un vrai moment de prévention à la perte d'autonomie, voire d'autonomisation. Ce sont au total 23 heures qui seront assurées par le SAAD compétent ou dédié, soit plus d'un quart de moins qu'à domicile et avec une amélioration de la prestation de surveillance et de prise de repas qui bénéficiera à tous.

• Tarification et fixation du plan d'aide

En habitat API, le Conseil départemental doit désormais être en mesure de fixer un tarif correspondant à la réalité des prestations effectuées pour le collectif de ces 4 personnes et non plus en raisonnant, comme à domicile, individu par individu puisqu'une grande partie des prestations est mutualisée.

La référence horaire peut parfaitement constituer la base de calcul tarifaire (estimation du nombre d'heures nécessaires pour assurer l'ensemble des prestations), mais celle-ci ne peut plus être exclusivement individualisée. Il en est de même du plan d'aide. En réalité tout est lié. Il faut que les plans d'aide arrêtés correspondent au besoin du service tel qu'il aura été estimé en fonction de celui des personnes et mis en place au sein de l'habitat API. Et le tarif sera fixé pour l'habitat API en fonction d'un ensemble de prestations réalisées en son sein.

○ Tarification

Il est proposé de déterminer, dans le cadre de la procédure de tarification, pour chaque habitat API désireux d'appliquer ce dispositif, le socle des **prestations mutualisées**, et d'en fixer le tarif sous forme d'un **forfait annuel** à partir duquel la partie afférente des plans d'aide (prestations mutualisées) serait valorisée. La forfaitisation repose sur l'idée selon laquelle, quel que soit le nombre de personnes présentes dans l'habitat API et leur degré de dépendance, les heures prestées resteront constantes sur une année donnée.

Si l'on reprend l'exemple ci-dessus, le forfait habitat API du SAAD compétent sera fixé à 23 h 00 x 23 €/h⁴⁷ X 365.

Il n'y aura plus de décompte horaire et de facturation sur la base du nombre d'heures réalisées comme pratiqué pour le domicile. Et le forfait (dans l'exemple 155 307 €) sera versé par douzièmes mensuels.

S'agissant des prestations individuelles non mutualisées, deux options sont possibles :

- les inclure dans le forfait si elles sont récurrentes et stables dans le temps
- leur appliquer le régime de droit commun du décompte horaire s'il s'agit de prestations plus épisodiques et aléatoires.

○ Fixation du plan d'aide

Le plan d'aide, tel qu'évalué au moment de l'entrée dans l'habitat API, comprendra 2 parts :

- la part relative aux prestations non mutualisées, calculée selon les règles de droit commun
- la part relative aux prestations mutualisées, équivalente au forfait tarifé, divisé par le nombre d'habitant de l'API, le cas échéant, pour les bénéficiaires de l'APA, diminuée du reste à charge.

La fixation du forfait interviendra chaque année pour tenir compte des éventuelles évolutions structurelles des prestations mises en commun au sein de l'habitat API. Dans le secteur du handicap, le modèle SERAFIN pourrait être mobilisé comme aide à la tarification des prestations sur la base d'un référentiel partagé.

⁴⁷ A titre d'exemple : tarif horaire déterminé selon les règles de droit commun

- **Textes à prendre**

Texte de niveau réglementaire : « Dans le cadre de la convention mentionnée à l'article L-xxx du CASF [la convention de services API], la rémunération du service d'aide à domicile, pour les prestations mentionnées au Lxxx et Lxxx du CASF [PCH et APA] faisant l'objet d'une mise en commun entre plusieurs bénéficiaires s'effectue, par dérogation aux dispositions de l'article R. 314-130, sous la forme d'un forfait global annuel dans les conditions définies à

1.2 Permettre aux services intervenant en habitat API de conserver tout ou partie des gains réalisés du fait de l'intervention sur un lieu unique

L'une des caractéristiques qui différencie fondamentalement l'intervention en habitat API et à domicile, pour les SAAD ou tout autre service d'aide à la personne, réside dans l'unité de lieu qui prévaut s'agissant des habitats API. Les modalités d'exercice des métiers d'AES/AVS notamment, s'en voient fortement modifiées dans le sens d'une organisation simplifiée et potentiellement plus efficiente. Le temps passé auprès des personnes est mécaniquement plus élevé puisque leur regroupement dans un lieu unique (l'habitat API) permet de gommer les temps de déplacement que le service à domicile aurait impliqués. Ceci dans un contexte où des données convergentes tendent à montrer que les interventions à domicile de courte durée vont croissant, avec une augmentation des frais de déplacement à la clé⁴⁸.

Surtout, comme le montre l'exemple décrit au point 1.1.4, l'organisation possible du service au sein d'un habitat API peut, dans de nombreux cas permettre, avec des ressources moindres, de proposer un service amélioré et profitable à un plus grand nombre.

Par ailleurs, et comme l'ont parfaitement décrit plusieurs rapports (rapport Libault⁴⁹, rapport El Khomri⁵⁰ notamment) les services à la personne pâtissent de conditions de fonctionnement, de financement et d'un déficit d'attractivité qui fragilisent leur action, leur pérennité et mettent en péril la prise en charge des personnes à domicile.

Plusieurs propositions du rapport en faveur de l'habitat API seront de nature à améliorer les conditions de travail des personnels des services d'aide à la personne grâce en un enrichissement des fonctions, une mobilité, facteur de stress et de fatigue, fortement diminuée, l'appartenance plus marquée à un collectif de travail, la possibilité, si le choix en est fait par les habitants, de loger sur place.

De même que les financeurs sont susceptibles de solvabiliser une prestation équivalente, voire améliorée, à moindre coût, le **rapport propose qu'une partie des gains financiers réalisés à l'occasion de l'intervention des services en habitat API, puisse être restituée à leur salariés.**

Le rapport préconise d'appliquer cette démarche aux frais de déplacement économisés du fait d'interventions regroupées. Un SAAD ou tout autre service d'aide à la personne intervenant en habitat API se verrait donc restituer, sur la base d'un tarif et d'une distance de déplacement moyens, tout ou partie des sommes non dépensées du fait du caractère sédentaire de son activité.

⁴⁸ Rapport du Conseil de l'âge 2020

⁴⁹ Dominique Libault : rapport grand âge et autonomie - 2019

⁵⁰ Myriam El Khomri : plan de mobilisation national en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020 - 2024

Cette récupération serait répercutée dans la rémunération horaire des personnels intervenants du service.

Il conviendra à cet effet de prévoir une disposition à l'article R314-133 du code de l'action sociale et des familles disposant que pour les services à la personne intervenant en habitat API, le coût horaire des frais de structure est majoré sur la base du coût moyen des déplacements à domicile du service, appliqué au nombre de personnes résident en habitat API⁵¹.

1.3 Adapter les avantages fiscaux et sociaux du secteur de l'aide à domicile aux particularités de l'habitat API

1.3.1 Rendre applicable le crédit d'impôt et les avantages fiscaux et sociaux aux prestations de services réalisées dans les espaces communs dédiés à la vie partagée

Le code général des impôts prévoit un crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi à domicile de services à la personne⁵² tels que définis par le code du travail⁵³. Ce dernier précise notamment que ces services couvrent « l'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ... ». Ainsi, les personnes âgées (de plus de 65 ans) ou les personnes en situation de handicap bénéficient d'un crédit d'impôt de 50 % des sommes exposées dans la limite de plafonds allant de 13 500 € à 20 000 € selon les situations.

Toutefois, le ministère de l'économie et des finances fait une appréciation stricte de la notion de domicile, qui conduit à écarter du bénéfice du crédit d'impôt, les actes réalisés en dehors des parties privatives. En conséquence, au sein d'un habitat API, **les prestations effectuées par les SAAD ou tout autre service, dans le reste de la maison ou de l'appartement (salle à manger, salon, cuisine et toute pièce commune) ne donnent pas droit au crédit d'impôt**. Il en va de même, pour les organismes intervenants, des avantages fiscaux et sociaux liés à cette activité (taux réduit de TVA à 5,5% et, sous réserve de confirmation par l'ACOSS, exonérations de charges sociales, dans les conditions définies au code général des impôts⁵⁴ et au code de la sécurité sociale⁵⁵).

Or, l'un des apports de l'habitat API pour la prévention de la perte d'autonomie et en faveur de l'inclusion des personnes est précisément qu'une partie des aides soient assurées dans un cadre collectif et de partage des habitants entre eux, au sein même de ces espaces communs dédiés à la vie partagée. Il apparaît donc **pénalisant et inéquitable de soustraire de l'assiette fiscale les prestations réalisés dans ces espaces, au motif qu'ils ne peuvent être considérés comme partie intégrante du domicile privé** et qui, faites à domicile de manière individualisée, bénéficieraient de cet avantage.

Il est donc proposé de faire évoluer la doctrine fiscale relative à cette application des termes « domicile » dans l'article L7231-1 du code du travail, pour étendre ce bénéfice aux prestations effectuées dans les espaces communs dédiés à la vie partagée.

⁵¹ Exemple pour un habitat API de 10 personnes : à domicile, moyenne de 200 déplacements de 5 km par an et par personne prise en charge. Coût des déplacements = 200 x 1,75 (0,35€/km) = 350. Appliqué à 10 personnes vivant en habitat API = 3 500 €. Soit une majoration de l'heure de 3500 / nombres d'heures total réalisées par le SAAD

⁵² Art 199 sexdecies

⁵³ Art L7231-1

⁵⁴ Art 278-0-bis-D du code général des impôts

⁵⁵ Art L241-10 du code de la sécurité sociale

1.3.2 Sécuriser le crédit d'impôt en cas de prestation de service achetée par la personne morale 3P

Les habitants pourraient faire le choix de confier à la personne 3P la gestion des relations avec les services à la personne prestant au sein de l'habitat. La prestation, quoi que bénéficiant indirectement aux habitants serait, *de jure*, délivrée à la personne morale 3P et ne donnerait pas droit, en l'état de la réglementation, au crédit d'impôt de l'article 199 sexdecies, celui-ci impliquant une relation contractuelle directe entre le service d'aide à la personne et le bénéficiaire de la prestation.

Une telle organisation apparaît pourtant complètement légitime au sein d'un habitat API dont les habitants souhaiteront rechercher, à la fois une coordination maximale par la personne 3P des services intervenants à leur profit ainsi qu'un allègement de leurs tâches administratives. Le coût de cette intermédiation, financée par l'AVP, devrait être marginale dans la mesure où elle s'insérerait dans une fonction de coordination plus large des services, identifiée par le rapport comme devant être prise en charge par la nouvelle prestation.

Il serait, en revanche, lourdement pénalisant pour les personnes de l'habitat API devant payer un reste à charge une fois les aides déduites (il s'agira notamment de l'APA), de ne pas pouvoir bénéficier, à ce titre, du crédit d'impôts, du seul fait de cette intermédiation.

Le rapport propose donc qu'à titre dérogatoire, pour les habitats API ayant signé avec le département une convention de services API, le crédit d'impôt demeure applicable lorsque la prestation mise en commun par les habitants est « achetée » par la personne 3P.

1.3.3 Sécuriser le crédit d'impôt pour les sommes engagées dans le cadre du forfait annuel

Lorsque les prestations réalisées par les services à la personne sont financées par un forfait annuel dans les conditions prévues au point 1.1 de la présente fiche thématique, elles ne peuvent, par construction, plus faire l'objet d'un décompte horaire pour chaque personne. Le choix des habitants de mettre en commun les prestations ainsi que les aides destinées à les couvrir, en tout ou partie, induit logiquement que la prestation n'est pas individualisable, et que sa facturation ne peut pas l'être à raison d'un nombre d'heures par personne. Cette situation ne saurait cependant priver les intéressés du crédit d'impôt de l'article 199 sexdecies.

En cas d'intermédiation de l'achat de la prestation par les personnes morales 3P, la question peut être résolue dans les conditions préconisées supra (1.3.2).

Lorsque la relation contractuelle directe entre chaque habitant et le service d'aide à la personne est préférée, le montant facturé pourrait correspondre au reste à charge de chaque personne ayant mis en commun sa prestation, afin que le crédit d'impôt soit calculé conformément au coût net de la prestation payée par chacun.

2 Enrichir l'exercice des missions d'aide à la personne en appui à un habitat API

Le développement de l'habitat API est une opportunité, pour les SAAD, d'une mutation en profondeur leur permettant d'intervenir efficacement et qualitativement dans cet environnement. Cette mutation est en tout état de cause indispensable pour créer les conditions optimales d'accompagnement des personnes faisant le choix de ce type d'habitat.

En effet, dans un grand nombre de cas et de manière plus prégnante au sein des habitats API occupés par des personnes en situation de handicap, il ressort des situations examinées et des expériences rapportées à la mission, que les prestations des SAAD peuvent être insuffisamment adaptées s'agissant de la prise en charge des actes s'adressant à la communauté des habitants, au risque de pouvoir faire échec à leur intervention. C'est ainsi que plusieurs habitats API ont souhaité se doter de leur propre service, recruter le personnel idoine, définir strictement son intervention et organiser sa supervision. Pour autant, **la majorité des Conseils départementaux ne souhaite pas, sauf exception, autoriser les habitats API à se doter de SAAD ou SAVS en propre**, pour des raisons légitimes et compréhensibles d'organisation générale de l'offre sur leur territoire.

Cependant, l'examen du cahier des charges des SAAD, défini par le décret du 16 avril 2016, éclaire les difficultés potentiellement rencontrées par ceux-ci au sein des habitats API. Ses spécifications impliquent de leur part une organisation et des compétences pour intervenir à domicile dans des conditions ordinaires, celles d'une interaction avec la personne prise en charge, mais nullement d'un groupe de personnes partageant une partie de leur vie au quotidien, avec les exigences, d'une tout autre nature, d'accompagnement d'un collectif. Du reste, à aucun moment et fort logiquement (il est antérieur à la loi ELAN) le cahier des charges n'évoque la possibilité pour ces services d'intervenir dans un tel contexte.

Il en va également ainsi du référentiel du diplôme d'Etat d'accompagnant économique et social et de la fiche métier. La formation des AES/ex AVS n'est pas conçue comme permettant de satisfaire les besoins de prise en charge et d'animation collective au sein d'habitats API.

2.1 **Déployer des plans de formation départementaux des salariés des services d'aide à domicile à l'intervention en habitat API**

Si la mission ne juge pas souhaitable d'imposer, dans le CASF, la création d'une nouvelle catégorie de services dédiés à l'habitat API, ni la création de SAAD/SAVS intégrés dès lors que la demande en serait formulée et justifiée par le porteur de projet, elle considère cependant **qu'il n'y a pas lieu de fermer cette seconde possibilité déjà mise en œuvre dans certains habitats API**. En effet, un tel choix peut naturellement s'imposer aux différents acteurs (porteur de projet, financeur notamment) pour des habitats API dont la spécificité de l'organisation et des prestations attendues le requièrent ou ne permettent pas de recourir à l'offre de service présente sur le territoire. L'opportunité d'une telle création a vocation à être examinée dans le cadre de la procédure de droit commun d'autorisation de cette catégorie de services.

Il n'apparaît pas non plus souhaitable de créer un nouveau métier spécialisé dans l'intervention en habitat API mais plutôt de **donner aux professionnels des compétences leur permettant d'intervenir au domicile ordinaire comme en habitat API**. C'est préférable pour ceux dont le métier sera ainsi enrichi et pourra gagner en attractivité et pour les habitants des habitats API dont les intervenants disposeront d'une gamme élargie d'expériences et de compétences à leur service.

Il est cependant, et dès lors, indispensable **d'adapter les capacités des SAAD à intervenir dans des habitats API en procurant à leurs personnels des formations adaptées**. Le rapport considère que doit être mis en place, dans chaque département, un plan de formation continue au bénéfice de l'ensemble des personnels (direction, encadrants et intervenants) travaillant en SAAD, leur permettant d'acquérir les compétences nécessaires à une intervention de qualité en habitat API. Cette formation pourra être dispensée au personnel au rythme de la montée en charge de ce type d'habitat dans chaque département, mais de sorte qu'il n'y ait aucune carence en la matière qui en freinerait le développement. Le rythme et les financements auront vocation à figurer dans le « programme coordonné de l'habitat API » élaboré par la conférence des financeurs (cf. fiche C 10) en cohérence avec la programmation des projets d'habitat API.

Il importe pour cela que la DGCS s'assure de l'existence de formations idoines et le cas échéant en prévoie le développement.

2.2 Réviser les référentiels applicables aux SAAD et à leurs personnels

Comme indiqué précédemment, ni le cahier des charges des SAAD⁵⁶, ni le référentiel de formation du diplôme d'AES ne font référence à l'intervention des services en habitat API. Les SAAD doivent intégrer, dans leur organisation et leurs modalités d'action, une capacité à y intervenir de manière efficace et appropriée et, si cette fonction leur est confiée, à apporter un appui à la gestion du parcours de vie des habitants. S'agissant des personnels, la formation initiale doit impérativement être adaptée afin que les nouveaux AES acquièrent les gestes professionnels spécifiques au contexte particulier de l'accompagnement d'une communauté d'habitants.

Il conviendra pour cela :

- de réviser le cahier des charges des SAAD pour l'élargir aux conditions techniques et de fonctionnement nécessaires à une intervention de qualité au sein d'un habitat API.
- de réviser le référentiel de formation du diplôme d'Etat d'AES ainsi que la fiche métier pour y intégrer les fonctions à exercer et les compétences à acquérir pour une intervention auprès des personnes vivant en habitat API.

2.3 Définir un cadre permettant à des services d'aide à la personne d'assurer également les fonctions de personne morale porteuse du projet partagé (3P)

La fonction de personne morale porteur de projet a vocation à être exercée par des organismes de nature et d'origines différentes. Il sera possible de trouver parmi eux des associations précisément créées en vue de mettre en place un ou plusieurs habitats API, des bailleurs sociaux, des organismes gestionnaires d'ESMS...

Les SAAD⁵⁷, dont les missions sont limitativement définies à l'article D312-6 du CASF ont vocation à assurer des fonctions dans la très grande majorité des habitats API, avec des temps de présence pouvant varier selon les besoins d'accompagnement des habitants, mais parfois un rôle essentiel au point d'en faire un acteur central et quasi permanent.

⁵⁶ Décret n° 2016-502 du 22 avril 2016 relatif au cahier des charges national des services d'aide et d'accompagnement à domicile et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

⁵⁷ Les considérations du point 2.3 peuvent dans certains cas prévaloir pour des SAVS, seuls services à intervenir dans des habitats API de personnes handicapées et jouant de ce fait un rôle central dans l'accompagnement des personnes.

Cette place singulière pose la question de l'intérêt qu'il y aurait à permettre aux SAAD d'accéder à la fonction de personne morale 3P.

Si telle n'est pas la vocation première d'un SAAD, dans deux cas de figure au moins, un tel positionnement pourrait être envisagé, sous réserve que le service dispose des moyens et des compétences nécessaires à l'exercice d'une telle fonction, lesquels seraient vérifiés dans le cadre de l'évaluation des projets en amont de la signature de la convention de logement APL-API ou de la convention de logement API :

- un SAAD autorisé par le Département, exclusivement dédié à un habitat API et dont la gestion lui serait confiée
- un SAAD existant, ayant développé un projet d'habitat API, et désireux d'en assurer lui-même la gestion

Les compétences des SAAD sont, on l'a dit, définies à l'article D312-6 du CASF. Celles des SAVS à l'art D312-162 et suivants. Il s'agit de compétences limitatives. Même si elles sont peu détaillées s'agissant des SAAD, il conviendra de faire évoluer ces textes pour leur donner la faculté juridique de devenir personne morale porteuse de projet API.

Il convient, par ailleurs, d'insérer une disposition relative à l'habitat API dans celles concernant les CPOM pour demander un suivi spécifique (en faire une rubrique des points figurant a minima dans le contrat).

FICHE THEMATIQUE C.9.

INTEGRER LE DEPLOIEMENT DES LOGEMENTS API DANS LA DYNAMIQUE D'ENSEMBLE DE TRANSFORMATION DE L'OFFRE MEDICO-SOCIALE

Synthèse

Dans une approche de subsidiarité, une organisation des services à la personne performante, bien coordonnée, et capable d'appuyer la construction du parcours de vie et de santé de ses habitants doit être structurée autour du logement ordinaire, ou des habitats API.

Elle concerne potentiellement l'ensemble des services et établissements du secteur médico-social et du secteur sanitaire, en ville comme à l'hôpital, mais aussi l'ensemble des structures d'appui et de coordination territoriales qui ont vocation à fusionner dans les dispositifs d'appui à la coordination (DAC) d'ici juillet 2022 en vertu de la loi du 24 juillet 2019 sur la transformation du système de santé.

Au regard des modalités particulières que requiert l'intervention au sein des habitats API mais aussi des facilités qu'il procure en termes d'organisation, le rapport propose :

- de favoriser le développement des prestations externalisées proposées par des établissements médico-sociaux et de leur déploiement dans le cadre de coopérations avec d'autres services médico-sociaux, voire du secteur sanitaire, au bénéfice des personnes désireuses de demeurer en habitat API. Déployé en habitat API, ce type de services et de coopérations trouvera, dans la personne morale 3 P, un interlocuteur privilégié pour en organiser et, si nécessaire, en coordonner l'intervention.
- lorsque les circonstances et les capacités locales d'impulsion et de coopération élargie le permettent, la mise en place d'un « bouquet de services » coordonné, lorsque c'est possible sous la responsabilité d'un chef de file (association ou établissement du secteur médico-social), approprié aux besoins de l'habitat tels que définis par les habitants, adaptable dans le temps et en fonction des besoins de chacun. Ce bouquet de services serait intégré dans la convention de services API entre les différents services intervenants représentés par le chef de file, le Conseil départemental et la personne morale 3P. Si l'habitat API constitue un terrain d'expérimentation très favorable pour une telle organisation, celle-ci pourrait également, sous réserve d'adaptations, être étendue au domicile ordinaire.

Si cette formule, plus ambitieuse, plus complète et intégrée doit être comprise comme étant optionnelle, elle doit être recherchée aussi souvent que les acteurs locaux bénéficient d'un terrain qui en permet le déploiement.

Afin de disposer d'une offre de service la plus complète possible, à la fois en termes d'adaptation aux besoins, de capacités d'intervention et de construction de parcours, le rapport préconise de poursuivre de façon déterminée l'ouverture des établissements médico-sociaux par le développement de prestations de services externalisées en prévoyant

des modalités permanentes de financement par un dispositif de tarification et l'intégration du financement dans l'ONDAM médico-social.

Les besoins en services médico-sociaux devront également être intégrés à la démarche de planification et de programmation de l'habitat API afin d'adapter régulièrement l'offre aux projets de développement envisagés dans chaque département.

Enfin le rapport préconise d'accompagner les établissements et réseaux d'établissements qui décident d'engager massivement la transformation de places en habitat API, notamment en les faisant bénéficier de l'ensemble des dispositions d'appui à l'optimisation de l'occupation du parc social.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	190
1 ADAPTER LES MODES D'INTERVENTION DE L'ÉCOSYSTÈME MÉDICO-SOCIAL ET SANITAIRE AUX BESOINS DE LA VIE EN HABITAT API.....	191
1.1 LES FONCTIONS POUVANT ÊTRE EXERCÉES AU SEIN D'UN HABITAT API PAR DES SERVICES OU ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX OU SANITAIRES :	191
1.2 LES SERVICES ET ÉTABLISSEMENTS DE LA SPHÈRE MÉDICO-SOCIALE ET SANITAIRE ET LEURS INTERACTIONS POTENTIELLES AVEC LES HABITATS API ET LEURS HABITANTS.....	191
1.3 UN ENVIRONNEMENT REQUÉRANT DES MODALITÉS PARTICULIÈRES D'INTERVENTION.....	192
1.4 ... QUI NE SONT AUJOURD'HUI QUE PARTIELLEMENT ASSURÉES	194
2 INSTALLER L'HABITAT API COMME DESTINATAIRE D'UNE OFFRE ORGANISÉE DE L'ÉCOSYSTÈME MÉDICO-SOCIAL ET SANITAIRE.....	194
2.1 ACCELERER ET DIVERSIFIER LE DÉVELOPPEMENT DE PRESTATIONS DE SERVICE « EXTERNALISÉES » DES ÉTABLISSEMENTS POUR PERSONNES ÂGÉES ET ADULTES HANDICAPÉS, EN DIRECTION DES LOGEMENTS API..	195
2.2 PROPOSER LA MISE EN PLACE D'UN BOUQUET DE SERVICES AUTOUR, ET AU SERVICE, DES HABITATS API.	196
2.3 EN CONSÉQUENCE, RÉVISER LES CONDITIONS DU FINANCEMENT ET PRENDRE EN COMPTE L'IMPACT SUR LES SERVICES DE LA PROGRAMMATION DU DÉPLOIEMENT DE L'HABITAT API	199
2.3.1 Adapter le financement et la tarification dans le cadre des CPOM	199
2.3.2 Prendre en compte, dans la planification et la programmation du déploiement des habitats API, ses effets sur l'offre attendue des services et établissements médico-sociaux	200

Introduction

La présence et l'organisation raisonnée des fonctions d'aide humaine autour de leurs habitants, constituent un des piliers de l'habitat API. Ces fonctions ont vocation à être exercées au sein ou dans l'environnement immédiat de celui-ci par des services, des établissements et des professionnels appartenant à la sphère médico-sociale et au secteur de la santé.

Il est indispensable d'avoir cette approche globale sanitaire et médico-sociale car l'ensemble de ces fonctions participe à la prévention, à leur domicile, de la perte d'autonomie ou à l'autonomisation de personnes fragiles souffrant parfois de poly-pathologies ainsi qu'à l'organisation de leur parcours de soin et de vie.

Cette approche globale implique notamment de répondre à un besoin renforcé de coordination des services, des divers intervenants, des prestations, autour de la personne. Le contexte et les modalités d'intervention en habitat API, dans des ensembles dont l'organisation est pensée pour faciliter l'accompagnement individuel et collectif des personnes, **constituent un levier potentiellement très fort d'amélioration des dispositifs de coordination et de transformation de l'offre sanitaire et médico-sociale des personnes désireuses de vivre le plus longtemps possible à domicile.**

Elle est traitée ici au travers de deux problématiques : pourquoi les modes d'intervention de l'écosystème médico-social et sanitaire nécessitent d'être adaptés aux besoins de la vie en habitat API (1) et comment installer l'habitat API comme destinataire d'une offre organisée de services la plus complète et coordonnée possible (2) ?

1 Adapter les modes d'intervention de l'écosystème médico-social et sanitaire aux besoins de la vie en habitat API

1.1 Les fonctions pouvant être exercées au sein d'un habitat API par des services ou établissements médico-sociaux ou sanitaires :

Ce rappel constitue un extrait de la fiche relative à l'inventaire des fonctions qui peuvent apparaître dans un habitat API (fiche thématique A1) :

- en tout premier lieu, les fonctions d'aide à la vie quotidienne, qu'elles soient réalisées individuellement ou mutualisées dans leur exécution
- certaines fonctions d'animation de la communauté des habitants, notamment de prévention de la perte d'autonomie et d'autonomisation
- une partie de l'accompagnement à la vie sociale réalisée à titre individuel ou collectif
- des fonctions de veille, sécurisation et présence responsable
- l'appui au parcours de vie

Il faut y ajouter, pour les besoins de cette fiche, la dimension « soins » qui ne figure pas comme une fonction s'exerçant nécessairement au sein d'un habitat API mais qui constitue une dimension importante des conditions de coordination des intervenants extérieurs ou de la prise en charge des habitants, temporairement ou à terme dans des structures extérieures, hospitalières ou médico-sociales, dans le cadre de leurs parcours de vie ou de santé.

1.2 Les services et établissements de la sphère médico-sociale et sanitaire et leurs interactions potentielles avec les habitats API et leurs habitants

Un grand nombre de services et/ou d'établissements ont vocation à entretenir des relations avec les habitats API et leurs habitants et à y intervenir pour des prestations d'aide à la personne :

- les **services sociaux et médico-sociaux** ayant vocation à intervenir pour la prise en charge des fonctions mentionnées au point précédent.

Services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH).

Sur les services à la personne en habitat API, voir la fiche thématique C8.

- les **établissements médico-sociaux** susceptibles d'apporter un appui technique, des compétences métiers, en matière d'autonomisation et de soins, des relais de parcours de vie. Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), maisons d'accueil spécialisées (MAS), foyers d'accueil médicalisés (FAM) principalement.
- les **établissements et services sanitaires et les professionnels de santé** amenés à intervenir au sein de l'habitat API ou à accueillir temporairement ses habitants dans le cadre de leur parcours de santé. Ce sous-ensemble se superpose partiellement, pour les services ou établissements médicalisés, avec le premier (SSIAD, SPASAD) et le second (MAS, FAM, EHPAD).

On y trouve la médecine de ville, les professions paramédicales (infirmiers, kinésithérapeutes...), les centres hospitaliers et notamment, parmi eux, les services de gériatrie, les hôpitaux psychiatriques, les équipes mobiles de gériatrie, l'hospitalisation à domicile (HAD), les services de soins palliatifs, les services de suite et de réadaptation (SSR)...

- les **services d'appui et de coordination territoriaux** qui assurent notamment des fonctions d'appui aux professionnels de santé et médico-sociaux, d'aide à l'orientation et à la gestion du parcours de soin et, à ce titre, sont susceptibles de jouer un rôle important pour les publics accueillis dans les habitats API : centres locaux d'information et de coordination (CLIC), méthodes d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie (MAIA), coordinations territoriales d'appui du dispositif PAERPA (CTA) et les plateformes territoriales d'appui des ARS (PTA) compétentes pour les parcours de santé complexes.

Ces dispositifs devront, en vertu de **la loi du 24 juillet 2019 sur la transformation du système de santé**, fusionner sous un délai de 3 ans dans des **dispositifs d'appui à la coordination (DAC)**. L'adhésion à ce nouveau service est facultative pour les CLIC qui relèvent de la compétence des Conseils départementaux.

On doit également y ajouter les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) créées par la loi sur la modernisation du système de santé de 2016.

- les **établissements médico-sociaux** pouvant partager des services avec des habitats API situés à proximité géographique
EHPAD, MAS, FAM, Foyers de vie ou d'hébergement pour personnes handicapées, résidences autonomie, lieux de vie et d'accueil (LVA), groupes d'entraide mutuelle (GEM), résidences sociales/pensions de famille

1.3 Un environnement requérant des modalités particulières d'intervention...

Du point de vue de l'intervention des services d'aide humaine, l'habitat API présente des problématiques pour partie proches de celles du domicile et pour partie spécifiques. Il se distingue plus fortement des conditions propres à la prise en charge en établissement. Il s'insère dans un parcours de vie entre les différentes « formes d'habiter » qui sont proposées du domicile à l'établissement quel que soit le sens du cheminement.

- Des problématiques proches du domicile :
 - avoir une souplesse de réponse à des besoins qui peuvent être fortement évolutifs et varient d'un habitant à l'autre
 - disposer d'accompagnements coordonnés permettant une prise en charge complète et pertinente et transversale de la personne
 - éviter les ruptures de parcours de vie faute d'anticipation et de préparation
 - traiter les urgences avec des pics d'accompagnement spécialisé sur de courtes périodes pouvant aller jusqu'à l'abandon temporaire du domicile vers l'hôpital par exemple.
- Des problématiques spécifiques à l'intervention en habitat API ou pour des habitants d'habitats API :

L'intervention des différents services, tant du point de vue de sa nature, son intensité, ses modalités, les qualifications et les compétences qu'elle requiert des professionnels, s'apparente à celle qui prévaut à domicile mais avec des caractéristiques propres à l'habitat API.:

- des interventions regroupées sur un site unique au bénéfice de plusieurs personnes
 - une partie des actes dispensée à une communauté de personnes et non à un individu seul.
 - un projet de vie partagé qui fait appel à des fonctions d'animation mais aussi de prise en charge médico-sociale des personnes dans des conditions différentes du domicile s'ajoutant au projet de vie individuel de la personne
 - une capacité, par le biais de la personne morale 3P, à formuler et structurer les besoins qu'il adresse, pour ses habitants, au secteur médico-social et sanitaire
 - des conditions pratiques d'interventions différentes comme par exemple l'absence de déplacements
- Par rapport à l'établissement :
 - la personne vit chez elle : son intimité est préservée et elle est totalement libre de ses allées et venues, de son rythme de vie, de ses visites ... Elle reçoit et elle n'est par reçue.
 - La personne est en mesure d'exercer son libre choix, dans des conditions pouvant varier d'un habitat API à l'autre en fonction des choix organisationnels du groupe, notamment en ce qui concerne le/les services d'aide à la personne auxquels elle décide d'avoir recours.

Les caractéristiques propres à l'habitat API impliquent donc des conditions particulières d'exercice de la prestation médico-sociale et sanitaire qui supposent elles-mêmes une évolution des modes d'intervention et des compétences des services et/ou établissements concernés.

Le développement de l'habitat API à grande échelle constitue, à ce titre, une opportunité pour faire évoluer profondément les ESMS, dans leurs compétences, leur modes d'organisation voire de gestion et dans leurs relations entre eux, en faisant prévaloir des logiques d'offre de service, de fonctionnement en réseau doublé une coordination renforcée.

Au total, l'habitat API représente une solution dans un parcours, qu'en fonction de sa situation, de son degré d'autonomie, la personne construira, en connaissance de cause, appuyée par ses proches ou des tiers et pour lequel les services intervenant à son domicile ont un rôle essentiel à jouer.

1.4 ... qui ne sont aujourd'hui que partiellement assurées

Malgré des conditions a priori plus favorables, les modalités d'intervention des services en habitat API demeurent, comme à domicile, très perfectibles :

- offre de service souvent peu visible et mal connue des gestionnaires d'habitat API
- rôle de chaque acteur et frontières entre les acteurs insuffisamment clairs
- services pluridisciplinaires (SAVS, SAMSAH) absents de certains territoires
- articulation entre les SAAD et les services et/ou professionnels de santé insuffisante
- transmission d'informations standardisées entre professionnels peu structurée et non systématique
- ruptures (hospitalisations et retours) insuffisamment anticipées et accompagnées
- compétences souvent inappropriées pour intervenir en habitat API, en particulier auprès de publics présentant des handicaps ou pathologies spécifiques

2 Installer l'habitat API comme destinataire d'une offre organisée de l'écosystème médico-social et sanitaire

L'habitat API peut, par la demande d'appui structuré qu'il adresse au secteur médico-social et sanitaire, inciter ce dernier à s'organiser pour lui apporter une réponse qui soit à la hauteur.

Il est proposé de soutenir la mise en place, sur chaque territoire, d'offres de service en direction des habitats API, émanant du champ médico-social et sanitaire. Celles-ci, en fonction des circonstances et des capacités locales d'impulsion et de mise en place de coopérations plus ou moins intégrées, pourraient prendre deux formes :

- celle d'un développement accéléré et diversifié de prestations de service « externalisées » des établissements pour personnes âgées et adultes handicapés, en direction des logements API. Ce mouvement, déjà largement engagé mais encore peu structuré et mal financé, fait l'objet de travaux de la DGCS et de la CNSA qui doivent être accélérés et complétés afin de trouver plus largement à s'appliquer dans les territoires (point 2.1)
- en sus de la précédente, celle, plus ambitieuse, de « bouquets de services » structurés, adaptables et évolutifs dans le temps, d'un habitat à l'autre et, au sein de chaque habitat, propre à chaque individu et apportant une véritable souplesse de l'offre au regard des besoins. Le déploiement à grande échelle de l'habitat API peut, en effet, être l'opportunité, dans le cadre d'un véritable programme territorial ou selon des processus progressifs moins formels, de

structurer une offre s'adressant à terme à l'ensemble de l'activité de service en direction du domicile au sens large (point 2.2).

2.1 Accélérer et diversifier le développement de prestations de service « externalisées » des établissements pour personnes âgées et adultes handicapés, en direction des logements API.

Cette transformation des établissements médico-sociaux est souhaitable à au moins deux titres :

- elle doit répondre à une aspiration de plus en plus marquée, que l'on soit âgé ou en situation de handicap, de vivre chez soi plutôt qu'en institution. Cette demande, concernant du moins les EHPAD, pourrait se renforcer du fait des conséquences de la crise sanitaire liée au coronavirus.
- l'accompagnement des personnes âgées et handicapées à leur domicile passe par une approche globale, coordonnée et graduée. Celle-ci implique un fonctionnement en réseau de l'ensemble des acteurs et par conséquent une ouverture des établissements médico-sociaux à leur environnement, en proposant une offre de service adaptée reposant sur un savoir-faire, des capacités et des outils techniques complémentaires des moyens mobilisés par les services d'aide à domicile. **Il s'agit ce faisant, de passer d'une logique de « structure » à une logique de « prestation de services », d'une logique de « places » à une logique de « réponses ».**

Cette mutation a déjà commencé en direction du domicile selon des formules potentiellement très différentes dans leur contenu et leur intensité :

- des EHPAD ont notamment mis en place des offres de service innovantes extrêmement variées, permettant l'accueil temporaires de personnes âgées vivant à domicile, un appui aux aidants, l'accès à des services spécialisés in situ ou l'intervention au domicile des personnes, en vue de compléter/renforcer/améliorer l'offre existante. On connaît, sous des appellations diverses, ces initiatives, encore peu nombreuses, de ce fait souvent isolées et parfois médiocrement structurées, soutenues de façon inégale selon les ARS et les Conseils départementaux: centres de ressources, plates-formes de service, EHPAD hors les murs ...
- des établissements du secteur du handicap (MAS, FAM ...) ont pris part au dispositif dit de « pôles de compétences et de prestations externalisées (PCPE) » encouragé par l'instruction DGCS du 12 avril 2016 et dont l'objectif est d'organiser une réponse globale transitoire ou pérenne pour des personnes n'ayant pas de réponse adaptée à leurs besoins en recourant, ou faute de pouvoir recourir, aux seuls dispositifs de droit commun.

Ces approches novatrices n'ont pas, à ce jour, fait l'objet d'une évaluation d'ensemble. En ce qui concerne les EHPAD, une action est en cours visant notamment à appuyer, en leur permettant de les évaluer, les acteurs locaux (ARS et Conseils départementaux) qui soutiennent financièrement de telles initiatives. Par une note du 24 mai 2019, la DGCS et la CNSA ont diffusé des outils d'analyse réalisés de façon collaborative dans le cadre de la mesure N° 32 du « plan maladies neurodégénératives » (PMND) 2014 – 2019.

La banque des territoires, dans son rapport sur le maintien à domicile et les plates formes numériques de services, a recensé des initiatives portées par des EHPAD. Elle distingue :

- **Les offres courantes**, similaires sur le territoire, pour l'essentiel constituées de services orientés spécifiquement ou ouverts sur le domicile :
 - Information, conseil orientation
 - Accueil de jour / nuit (répit de l'aidant)
 - Hébergement temporaire (répit ou absence de l'aidant, sortie d'hospitalisation quand le retour à domicile est rendu impossible ou risqué)
 - Soins infirmiers (SSIAD / SPASAD adossé à l'EHPAD)
 - Equipe Spéciale Alzheimer intervenant à domicile
- **Les offres complémentaires** plus hétérogènes, concernent divers aspects de la prise en charge d'une personne en perte d'autonomie à domicile :
 - Consultation gériatrique par le médecin gériatre de l'EHPAD
 - Astreinte infirmière de nuit (IDE)
 - Téléassistance
 - Télésurveillance médicale avec assistance médicale 24/7
 - Prise de repas au restaurant de l'EHPAD
 - Participation aux ateliers d'animation et lien social
 - Aide à la mobilité domicile - EHPAD
 - Diagnostic adaptation du logement et aides techniques par l'ergothérapeute de l'EHPAD
 - Petits travaux de bricolage par le service de maintenance de l'EHPAD
- ...

Le rapport considère que **l'habitat API est un environnement propice au développement structuré de telles initiatives**. Celles-ci y sont en effet facilitées, puisqu'elles s'adressent de concert à un groupe de personnes ayant souvent des préoccupations semblables, liées à leur situation de perte d'autonomie et leur état de santé, vivant ensemble ou à proximité les unes des autres sur un seul site et ayant fait, le plus souvent, le choix d'une organisation adaptée à leur situation en termes d'intervention des services à la personne. En outre, l'accent mis par le rapport sur l'appui au parcours de vie, lequel doit permettre d'anticiper les besoins de renforcement de la prévention ou d'évolution vers d'autres solutions (logement ordinaire, établissement ...), conforte ce besoin de continuum et de complémentarité entre les différents services et professionnels intervenant en habitat API.

Ce type d'ouverture doit pouvoir se généraliser et, surtout, se mettre en place dans un contexte réellement coordonné et cohérent avec l'ensemble des initiatives dont pourrait bénéficier un habitat API. Le dispositif de conventionnement en vue d'offrir un bouquet de prestations aux habitats API (cf. partie 2.2 ci-dessous) sera de nature à faciliter ce développement et cette coordination.

2.2 Proposer la mise en place d'un bouquet de services autour, et au service, des habitats API.

Cette offre pourrait être structurée par les secteurs médico-social et sanitaire dans des conditions à définir localement entre les acteurs compétents. La question pourrait, par exemple, faire l'objet d'un débat en conférence des financeurs. Dans tous les cas, il devra s'agir d'un processus gradué

par lequel seront progressivement agrégés, au rythme de leur capacité à y contribuer activement, les principaux acteurs ayant vocation à intervenir en habitat API et, au-delà, en direction de toutes les personnes vulnérables ayant choisi de vivre à domicile.

Deux options principales peuvent être envisagées mais il s'agit là de modèles généraux ayant vocation à être adaptés, modulés, complétés en fonction des circonstances locales et des acteurs potentiellement mobilisables :

- à l'initiative de la personne morale 3P, vers les acteurs du médico-social désireux de (ou ayant déjà) structurer une telle offre, en lien également, aussi souvent que possible, avec des établissements ou professionnels du secteur sanitaire.
- voire – dans une perspective plus ambitieuse - dans le cadre d'une structuration territoriale, pouvant donner lieu à un cahier des charges de l'offre de service en habitat API produit par le Département et l'ARS, après passage en conférence des financeurs, et proposé aux porteurs de projets de vie API.

Elle serait, lors de l'entrée dans les logements, formalisée dans la convention de services API. Cette offre, pour en renforcer la viabilité économique, pourrait couvrir préférentiellement, en fonction des circonstances locales, plusieurs habitats API.

Du côté des « offreurs » sanitaires, médico-sociaux, il est proposé d'envisager deux degrés d'intégration alternatifs entre lesquels, au regard des circonstances locales, il sera possible de choisir et d'aménager des variantes. Il s'agira, dans les deux cas, d'une offre de service qui, si elle est acceptée par l'ensemble des parties, constituera un élément central du contenu de la convention de services API. Dans tous les cas en effet, cette offre doit être élaborée en lien étroit avec la personne 3P notamment par l'intermédiaire de son responsable de maison :

- un gestionnaire d'ESMS (de type association tête de réseau) ou un ESMS assure le portage du dispositif, en tant que chef de file des établissements et services ayant vocation à intervenir dans l'habitat API, ou en relation potentielle avec l'habitat API (établissement hospitalier par exemple)
- des établissements et services, des professionnels de santé définissent ensemble le contenu de leurs interventions respectives et les modalités de leur coordination.

La première configuration est potentiellement la plus puissante en termes de coordination. Elle peut être moins réactive notamment si les acteurs font le choix, pour les besoins d'une coordination accrue, d'une sollicitation systématique en première intention du chef de file par le responsable de maison (prestation de type guichet unique).

Le groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) pourrait constituer une solution de support juridique et fonctionnel à ce type d'organisation pour sa composante médico-sociale.

Le bouquet pourrait comprendre, selon les habitats et en fonction de la demande exprimée par les personnes :

- des prestations de type médico-social, qu'elles soient de nature individuelle ou pour un groupe de personnes, susceptibles d'intégrer une offre proposée par des établissements de type EHPAD, MAS, FAM (utilisation de plateaux techniques médicalisés, mobilisation de personnels spécialisés, accueil temporaires ...cf. supra point 2.1)

- les relations des ESMS avec les professionnels et structures de santé et leurs modalités d'intervention et d'alerte
- les modalités de mobilisation des services d'appui et de coordination territoriaux : CLIC, futures DAC, CPTS
- une prestation d'appui aux parcours de vie

Cette offre sera impérativement adaptable aux choix effectués au sein de l'habitat API en termes d'intervention médico-sociale notamment. Par exemple, dans un habitat pour personnes handicapées psychiques : SAAD ou SAVS, intervention ou non d'un SAMSAH, surveillance de nuit ou non ...

La personne 3P de l'habitat API sera, notamment par la voie du responsable de maison, l'interlocuteur des services intervenants. Dans la seconde configuration (la moins intégrée), il jouera nécessairement un rôle plus étendu vis-à-vis du dispositif de coordination dont il s'assurera du bon fonctionnement tandis que dans la première option, la coordination reposera sur le chef de file, en lien régulier avec la personne 3P.

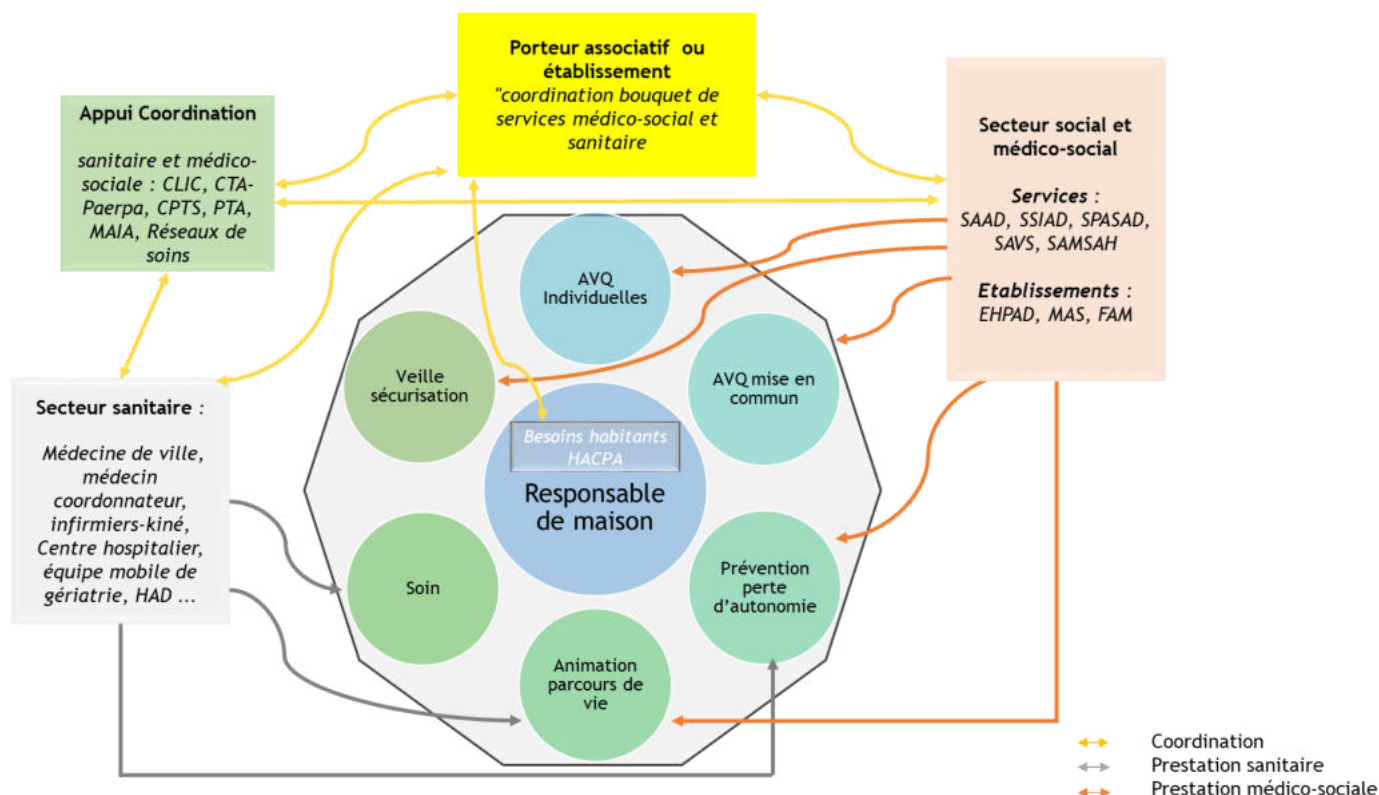
Une telle formule, plus ou moins intégrée permettra d'assurer :

- une capacité à fournir des services multiples et divers
- une capacité à centraliser les informations individuelles, partagées et sécurisées, entre les différents intervenants pour assurer, autour de la personne, une prise en charge coordonnée efficace et capable d'anticiper la survenance de risques
- les frais de structure et le risque lié à une activité fluctuante grâce à la mutualisation avec un établissement ou groupe d'établissements disposant d'une surface financière suffisante
- un moindre risque de fragilité économique
- des liens structurés et globaux entre l'habitat API, le secteur médico-social et le secteur médical (notamment dans sa composante hospitalière), avec notamment une meilleure maîtrise du risque de rupture de parcours en cas d'hospitalisation, etc...

Elle pose cependant la question du libre choix qui, selon les formules proposées (ex : un seul ou plusieurs SAAD parties prenantes dans le dispositif de conventionnement) sera plus ou moins contraint. C'est pourquoi les habitants, appuyés par la personne 3P, devront être étroitement associés aux choix effectués pour construire une offre appropriée à leurs besoins et désidérata.

Bien entendu, au-delà de l'habitat API qui pourrait en constituer, par les facilités qu'il offre, le terrain d'expérimentation, une telle organisation peut être, de façon adaptée, transposable à l'intervention à domicile en général.

Schéma 1 : L'organisation d'un bouquet de services médico-social et sanitaire autour de l'habitat API



2.3 En conséquence, réviser les conditions du financement et prendre en compte l'impact sur les services de la programmation du déploiement de l'habitat API

2.3.1 Adapter le financement et la tarification dans le cadre des CPOM

En vertu des principes affirmés par le rapport, la mission considère qu'afin de répondre au mieux à la diversité des besoins qui s'expriment par la voie des habitants, une grande souplesse doit être donnée aux initiatives locales en matière de construction d'une offre de service adaptée. La diffusion et le partage de bonnes pratiques, l'élaboration de documents de référence (guides, mémentos, référentiels ...), l'animation d'échanges entre les acteurs doivent prévaloir sur toute tentation de normer les prestations offertes par les établissements et leurs conditions de réalisations au-delà des recommandations formulées par la Haute autorité de santé (HAS).

Il est en revanche indispensable, pour les initiatives développées par les EHPAD ou celles prises par les établissements du secteur du handicap dans le cadre des CPCE, **que des modalités de financement et de tarification pérennes soient déterminées à brève échéance**. Ces initiatives sont en effet aujourd'hui solvabilisées par des financements budgétaires non pérennes en provenance du FIR ou de subventions départementales pour l'essentiel. Elles ne sont donc pas sécurisées et n'autorisent pas les opérateurs à se projeter dans la durée. Ce risque est de nature à constituer un frein important à leur développement. Des règles de tarification et, pour ce qui

concerne les actions relevant d'une logique de soins, un financement sur l'ONDAM médico-social, doivent donc être recherchés.

En ce qui concerne les EHPAD, la réflexion conduite dans le cadre du projet de loi autonomie grand âge doit prendre en compte cette dimension. La fusion des deux sections tarifaires « soins » et « dépendance », si elle est confirmée, doit être l'occasion de revisiter les dispositions de l'article R314-163 en élargissant les prestations éligibles aux dispositifs innovants mis en place par les EHPAD. S'agissant des établissements du secteur du handicap, les prestations considérées devraient être purement et simplement intégrées dans les tarifs prévus actuellement par les textes.

S'agissant de la mise en place d'un bouquet de service, elle implique de prévoir, en sus, un financement forfaitaire destiné à prendre en charge, le cas échéant, le coût de la coordination par la structure cheffe de file.

2.3.2 Prendre en compte, dans la planification et la programmation du déploiement des habitats API, ses effets sur l'offre attendue des services et établissements médico-sociaux

La fiche thématique C10 propose un dispositif de planification et de programmation de l'habitat API qui s'appuie sur les dispositifs existant dans le domaine du logement et préconise la mise en place d'un programme coordonné de l'habitat API sous l'égide de la conférence des financeurs.

Il importe que ce travail structurant soit étroitement corrélé à la structuration et à l'évolution des services qui ont vocation à intervenir en habitat API. Ceux-ci, comme il est dit précédemment, doivent s'adapter à ses besoins et le faire y compris au travers de l'offre territoriale et des contenus proposés à ce type d'habitat de même que les projets de développement de l'habitat API, ne peuvent pas ne pas tenir compte de l'offre présente sur le territoire.

Pour cela, une mise en cohérence des choix réalisés en matière d'habitat API et de développement/structuration de l'offre médico-sociale doit être effectuée (organisation territoriale, coordination des services, offre de formation ...) au travers des différents outils de planification et de programmation, tel que le décrit la fiche C10 dans son point 3.2.

FICHE THEMATIQUE C.10.

PLANIFICATION ET PROGRAMMATION DE L'HABITAT ACCOMPAGNE, PARTAGE ET INSERE DANS LA VIE LOCALE

Synthèse

Toute la difficulté d'une planification des logements API tient à la nécessité de mettre en cohérence au moins trois planifications sectorielles : celle du logement, celle du champ médico-social et celle de l'urbanisme.

Pour favoriser le déploiement de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale (API) dans les territoires, la mission propose d'articuler un niveau de planification stratégique et un niveau de programmation opérationnelle et « contractuelle » en capitalisant sur les outils existants.

1/ La planification stratégique, de moyen / long terme

Elle partirait des programmes locaux de l'habitat (PLH) des EPCI (lorsqu'ils existent), et serait consolidée à l'échelle départementale dans l'actuel Plan départemental de l'habitat (PDH). En effet, les logements API sont d'abord et avant tout des logements, il faut donc partir de l'outil fondamental de programmation du logement qu'est le PLH, élaboré par les EPCI, dans tous les territoires où il existe. Mais il faut aussi :

- compléter cette programmation pour les territoires non dotés d'un PLH
- l'adosser à celle, départementale, des services d'aide à la personne
- et tenir compte enfin de celle, régionale, des services de soins.

Il est ainsi proposé d'ajouter expressément à tout PLH et à tout PDH un volet de planification à six ans consacré aux logements API sur le territoire, en adaptant à la marge, sur ce point, les conditions de leur élaboration (par exemple, la prise en compte du projet régional de santé).

2/ La programmation opérationnelle serait matérialisée par un « Programme coordonné de l'habitat API », qui récapitulerait qui fera quoi, avec quel financement et dans quel endroit. La « Conférence des financeurs de l'habitat API », en lien avec les opérateurs pressentis, se verrait ainsi charger de son élaboration (et de sa révision régulière, au moins annuelle). Ce programme recenserait avec précision les opérations envisagées à horizon de trois ans et leur « tour de table » financier.

3/ Veiller à l'articulation des outils API avec les autres outils de planification et de programmation dans le champ du logement, du sanitaire, du social, du médico-social, de l'urbanisme et de l'aménagement.

Les schémas les plus pertinents dans le domaine médico-social sont le schéma départemental relatif aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie, élaboré par le Département, chef de file de la politique d'autonomie et le projet régional de santé, élaboré par l'Agence régionale de santé.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme ou de planification, la mission propose d'inciter les PLU et PLUi à intégrer l'habitat API comme une réponse à l'enjeu du logement des personnes âgées et des personnes handicapées. Il est proposé à ce titre quelques adaptations au code de l'urbanisme et de compléter le porter à connaissance du préfet par un volet habitat API.

SOMMAIRE

1	INTRODUCTION.....	202
2	INSCRIRE LES OBJECTIFS STRATEGIQUES EN MATIERE D'HABITAT ACCOMPAGNE, PARTAGE ET INSERE DANS LA VIE LOCALE DANS LE PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT, EN MOBILISANT LES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT.....	205
3	CONFIER A LA CONFERENCE DES FINANCEURS DE L'HABITAT API LE SOIN D'ELABORER SUR CETTE BASE UN « PROGRAMME COORDONNE DE L'HABITAT API », TRES OPERATIONNEL, MAIN DANS LA MAIN AVEC LES PORTEURS DE PROJET	210
4	VEILLER A LA PRISE EN COMPTE DE L'HABITAT API DANS LES AUTRES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION ETABLIS DANS LE CHAMP DE L'AMENAGEMENT ET DU MEDICO-SOCIAL EN PARTICULIER	211
4.1	ENCOURAGER ET STRUCTURER UN DIALOGUE ENTRE LES DOCUMENTS STRATEGIQUES EN MATIERE D'HABITAT API ET LES AUTRES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME, DE L'AMENAGEMENT, DU SOCIAL ET DU SANITAIRE	211
4.2	UNE ARTICULATION A ORGANISER ENTRE LES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION DE L'HABITAT API ET LES DISPOSITIFS SOCIAUX, MEDICO-SOCIAUX ET SANITAIRES	212
4.3	S'APPUYER SUR LES POLITIQUES URBAINES ET D'AMENAGEMENT POUR DEPLOYER L'HABITAT API	213
4.3.1	<i>Les documents de portée stratégique.....</i>	<i>213</i>
4.4	ADAPTER LE CONTENU DES PLANS LOCAUX D'URBANISME ET COMPLETER LE PORTER A CONNAISSANCE DES PREFETS	213
4.4.1	<i>Positionner l'habitat API au cœur du Plan local d'urbanisme communal ou intercommunal (PLU ou PLUi) .</i>	<i>213</i>
4.4.2	<i>Mobiliser les « porter à connaissance » des préfets au service de l'habitat API.....</i>	<i>215</i>
5	EN RESUME, UN SCHEMA QUI EXPLIQUE LES PROPOSITIONS EN TERMES DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION DE L'HABITAT API DANS LES TERRITOIRES.....	217

1 Introduction

Pour traduire localement les politiques publiques et déterminer des orientations stratégiques et opérationnelles, les pouvoirs publics sont chargés d'élaborer, à différentes échelles, des documents de planification et de programmation. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, de la santé, du social et du médico-social. Les codes de l'action sociale et des familles, de la santé publique, de l'urbanisme et enfin de la construction et de l'habitation définissent les objectifs, la portée, les contours et les conditions d'élaboration de

ces différents documents. Certains sont prescriptifs (PLU), d'autres ont une portée plus stratégique et sont moins contraignants (schémas départementaux pour les personnes âgées et les personnes handicapées). Ils peuvent être articulés entre eux (ou non).

Les **personnes âgées et les personnes handicapées** font l'objet de **schémas spécifiques** ou font partie des publics cibles de certains documents de planification et de programmation. Ainsi, les Départements sont chargés d'élaborer des schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie, en vertu de l'article L. 312-5 du CASF.

L'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) est par essence **à la croisée de plusieurs politiques** publiques, *a minima* celles du logement et celles de l'autonomie, et doit être traité à plusieurs échelles territoriales.

Pour permettre son déploiement, **il apparaît indispensable à la mission de parvenir, localement, à exprimer un cap partagé par tous**, sans alourdir démesurément ni éclater le travail de planification et de programmation déjà existant dans des champs proches. La mission tient à mettre en exergue la dimension nécessairement « ascendante » que doivent avoir les outils de planification et de programmation d'habitat API : il ne s'agit pas pour les pouvoirs publics de fixer « in abstracto » des objectifs venant d'en haut (même à l'échelle locale), mais de tenir compte, dans la définition de leurs objectifs, des projets portés par les opérateurs localement. Cette conciliation est indispensable pour garantir la dynamique de projet d'habitat API dans les territoires.

Pour l'instant, l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale n'est pas au cœur de la planification et de la programmation dans les territoires. Certes, depuis la loi ELAN, la Conférence des financeurs de l'habitat inclusif a pour mission, selon les dispositions de l'article L. 233-1-1 du code de l'action sociale et des familles, de **recenser les initiatives locales** et de **définir un programme coordonné de financement** de l'habitat inclusif, dont le financement par le forfait mentionné à l'article L. 281-2, en s'appuyant sur les diagnostics territoriaux existants et partagés entre les acteurs concernés. Ce programme coordonné de financement de l'habitat inclusif est inspiré du programme coordonné de financement des actions de prévention. Mais il n'est aujourd'hui demandé à la Conférence des financeurs de l'habitat inclusif :

- ni d'élaborer un véritable outil de planification des besoins et des réponses au niveau départemental ;
- ni même d'articuler ou de coordonner son "programme" avec les exercices de planification ou de programmation conduits par ses membres, dans le domaine médico-social ou du logement.

Pour répondre à cet enjeu, plusieurs options sont possibles, présentant toutes des avantages et des inconvénients :

- **exiger que chacun des outils de planification et de programmation** existants (Schéma régional de santé, schémas départementaux personnes âgées et personnes handicapées, programmes locaux de l'habitat etc.) qui peuvent parler d'habitat API, en parlent ;
- **charger l'un de ces documents** de traiter le sujet, à charge pour les autres de s'aligner ;
- prévoir l'élaboration d'un **schéma spécifique dédié à l'habitat API**, comportant un volet stratégique et un volet plus opérationnel ; en veillant à l'articuler aux autres outils existants ;

La mission propose de retenir un modèle basé sur trois exercices complémentaires :

- une **planification stratégique de l’habitat API à moyen-long terme**, faisant l’objet d’un **volet spécifique des « programmes locaux de l’habitat »** (PLH), lorsqu’ils existent, **et** dans tous les cas **du « plan départemental de l’habitat »** (PDH).
- une **programmation opérationnelle des projets d’habitat API, révisée chaque année, sous la forme d’un « programme coordonné de l’habitat API »**, élaboré pour chaque territoire départemental par la Conférence des financeurs de l’habitat API. Cette programmation fixerait, de manière nominative, le calendrier prévisionnel des projets réellement en cours et à engager.
- **l’articulation de ces outils, qui donneront le « la » en matière d’habitat API, avec les autres documents de planification et de programmation.** Le « nouvel » objet habitat API est d’ailleurs déjà – et devra davantage encore à l’avenir – être présent dans les documents élaborés localement. La question se pose de savoir s’il faut rendre cela obligatoire ou simplement l’encourager là où les acteurs locaux ne le font pas spontanément.

Cette organisation permet d’inscrire l’habitat API dans les politiques publiques de l’habitat et du médico-social, à l’échelle départementale qui est l’échelle maitresse pour l’habitat API, et de mobiliser les acteurs adéquats. Elle permet de cumuler une vision stratégique, pluriannuelle, et de planification, d’une part, avec une approche opérationnelle, opération par opération, associant les porteurs de projets, et déclinée à l’échelle de bassins de vie d’autre part.

2 Inscrire les objectifs stratégiques en matière d’habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale dans le Plan départemental de l’habitat, en mobilisant les Programmes locaux de l’habitat

Jusqu’alors, aucun acteur –ni aucun collectif d’acteurs- ni aucun document n’a pour obligation de définir une stratégie locale de développement de l’habitat API. Or, il semble indispensable à la mission de faire précéder le programme opérationnel en matière d’habitat API d’un **volet stratégique, de planification, à moyen/long terme**.

Ce volet stratégique (l’équivalent du Projet d’aménagement et de développement durables, du Plan local d’urbanisme ou du Cadre d’orientation stratégique du Projet régional de santé) serait pluriannuel et fixerait les grandes orientations et principes en matière d’habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale.

La mission propose, plutôt que d’inventer un nouvel instrument, de mobiliser, en l’adaptant au développement des habitats API, l’outil existant **des « plans départementaux de l’habitat », qui suppose de mobiliser également les « programmes locaux de l’habitat »**.

Introduit par l’article 68 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, le plan départemental de l’habitat (PDH) est destiné à « assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un programme local de l’habitat (PLH) et celles menées dans le reste du département. »

La procédure et le contenu du PDH sont codifiés dans le Code de la construction et de l’habitation, dans les articles L. 302-10 à L.302-12 inclus (cf. encadré ci-après). La circulaire du 2 mai 2007 précise les modalités de son élaboration.

Le Plan départemental de l’habitat – Références dans le code de la construction et de l’habitation

Article L302-10

Un plan départemental de l’habitat est **élaboré dans chaque département** afin d’assurer la cohérence entre les politiques d’habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l’habitat et celles menées dans le reste du département.

Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l’habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d’actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d’hébergement ou services figurant au schéma départemental d’organisation sociale et médico-sociale défini à l’article L. 312-4 du code de l’action sociale et des familles.

Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d’un dispositif d’observation de l’habitat dans le département.

Article L302-11

Le plan départemental de l’habitat est **élaboré conjointement**, pour une durée de **six ans**, **par l’Etat, le département et les établissements publics de coopération intercommunale** ayant adopté un programme local de l’habitat ou ayant délibéré pour engager la procédure d’élaboration d’un tel programme.

Article L302-12

Les concertations en vue de l'élaboration du plan départemental de l'habitat et de l'hébergement sont menées par une section départementale du comité régional de l'habitat et de l'hébergement visé à l'article L. 364-1. Cette section est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil départemental, ou, en Corse, par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil exécutif.

Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles. Le PDH intervient en complémentarité des programmes locaux de l'habitat (PLH). Il contribue à lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales et assure la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale.

Le PDH n'est pas une démarche intégralement décentralisée. Il fait l'objet d'une élaboration partagée et conjointe entre l'État, le conseil départemental et les EPCI dotés d'un PLH ou ayant engagé la démarche.

Plusieurs options concrètes ont été examinées par la mission:

- le PDH devient l'échelon de la planification du logement en intégrant un programme de déploiement de l'habitat API sur l'ensemble du territoire départemental. Cela revient à imposer aux EPCI la prise en compte de directives départementales en matière de logement à rebours des politiques de décentralisation qui ont confié la programmation du logement à l'échelon intercommunal ;
- le PDH inclut un programme de déploiement de l'habitat API sur l'ensemble du territoire départemental et les PLH le prennent en compte au moment de leur élaboration ou de leur révision. L'inconvénient est amoindri par rapport à l'option précédente, il n'en demeure pas moins un inconvénient dans la mesure où les EPCI sont, par volonté politique, véritablement au cœur de la programmation de l'offre de logements dans les territoires ;
- le PDH est relancé pour tous les départements et intègre un programme de déploiement de l'habitat API ; ce programme est établi sur la base des orientations des PLH - dans les intercommunalités qui en sont dotées – en matière d'habitat API ; sur la partie du territoire départemental non couvert par un PLH, ce programme est complété pour former le volet habitat API du PDH. Cette option a été préférée par la mission.

Il est donc proposé **d'ajouter expressément à tout PDH un volet de programmation à six ans consacré aux logements API sur le territoire**, en adaptant, sur ce point, les conditions de son élaboration (par exemple, la prise en compte, par une consultation de l'ARS lors de son élaboration, du projet régional de santé, ainsi que celles des informations transmises par le Département sur sa politique en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées). Plus largement, il convient d'associer la Conférence des financeurs à son élaboration.

Cela suppose, en conséquence, **d'intégrer un volet API dans les PLH**.

Le Programme local de l'habitat (PLH)

Le programme local de l'habitat (PLH) est, en application de l'article L.302-1 du CCH, un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Objet et contenu du PLH :

Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.

A partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH précise notamment :

- un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.
- les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale ;
- les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;

Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique.

En application de l'article L. 302-1 du CCH, le PLH doit d'ailleurs préciser, notamment, « les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle et l'adaptation des logements existants ».

Quels sont les avantages qui peuvent être attendus de cette proposition ?

- le PDH – mais aussi les PLH - permettent à l'habitat API de « se glisser » dans des **vecteurs existants** et donc d'éviter l'élaboration d'un nouvel outil dans un paysage déjà saturé.
- ce sont des **outils de la politique du logement**, dont la mobilisation est indispensable pour développer l'habitat API ; le PDH est, qui plus est, « **chainé** » avec la **politique médico-sociale** ; il permet donc un bon équilibre entre les sphères logement et médico-sociale.
- le PDH est élaboré à l'**échelon départemental**, qui est également l'échelon « majeur » en matière d'organisation sociale et médico-sociale.

- le PDH est co-élaboré par les services de l'Etat et le Département, et les EPCI dotés d'un PLH ou ayant engagé son élaboration. Il réunit donc les acteurs clés de la politique locale de l'habitat API.
- ce sera une opportunité de (re)dynamiser le PDH, dont la diffusion dans les territoires est assez hétérogène. La mission a conscience qu'aujourd'hui, un département sur deux n'a pas de PDH. Mais il est clair que, pour des raisons diverses, l'outil n'a, depuis quelques années, plus fait l'objet d'une vraie priorité et que rien ne fait obstacle à sa revitalisation, au moins sur le champ de l'habitat API.

Pour bien structurer la planification à moyen/long terme en matière d'habitat API, plusieurs conditions sont à réunir :

- **structurer un volet habitat API dans le PDH** ; établi sur la base d'un **diagnostic des besoins** sur le territoire départemental, et à une échelle infra-départementale également. Ce diagnostic territorial de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale tiendrait non seulement compte des initiatives locales mais aussi des besoins, eux-mêmes liés aux caractéristiques démographiques actuelles et projetées, à l'organisation territoriale, à l'offre de logements, d'établissements, mais aussi de services publics et privés dans le domaine social, médico-social et sanitaire ainsi qu'aux besoins exprimés par la population (personnes âgées, personnes en situation de handicap, familles). Il prendrait également appui sur les outils de programmation dans les champs de l'urbanisme, du logement et de l'action sociale. Il sera attendu du Département (co-pilote du PDH) qu'il intègre bien à ce plan sa stratégie en matière d'offre de services à la personne, indispensables corollaires à l'habitat API. **Ce diagnostic serait transmis aux EPCI** pour qu'ils puissent réviser leur PLH en vue d'y insérer un volet habitat API ou le faire évoluer quand il existe.
- **étendre le champ de compétence des PLH en prévoyant qu'ils intègrent, comme pour le PDH, un programme de déploiement de l'habitat API** qui fixera par territoire un objectif de création d'habitat API ; procéder dans les deux ans à la révision des PLH pour qu'ils intègrent un plan de déploiement de l'habitat API ; prévoir d'intégrer l'habitat API dans le porter à connaissance transmis par l'Etat aux EPCI dans le cadre de l'élaboration de leur PLH (voir partie 3).
- la mission propose d'élargir le « porter à connaissance » du Préfet à l'habitat API. En effet l'article R. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que lors de l'élaboration d'un PLH, « l'Etat porte à la connaissance de l'établissement public de coopération intercommunale toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte en matière d'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée. »

- les conseils départementaux n'ont pas la faculté juridique d'effectuer un porter à connaissance aux collectivités territoriales infra-départementales en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales et de l'absence de hiérarchie entre elles. Néanmoins, il est utile de prévoir un dispositif par lequel les départements font connaître aux EPCI, et accessoirement aux communes, leurs orientations en matière de développement des services à la personne, de financement des aides prévues pour le fonctionnement des habitats API et des aides à l'investissement pour des logements API le cas échéant. Il pourrait être envisagé d'ajouter une disposition législative donnant aux conseils départementaux la possibilité de communiquer aux EPCI, pour les besoins des PLH, les orientations arrêtées en matière de financement des services d'aide aux habitats API.
- **articuler le PDH et les PLH, notamment leur volet habitat API, avec le champ sanitaire,** partenaire incontournable de la politique d'habitat API (cf. fiche thématique C9). De même qu'il est attendu des Départements qu'ils informent de leurs politiques de services à la personne et d'offre médico-sociale, les ARS devraient être associées à l'élaboration du volet habitat API du PDH et des PLH, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Conférence des financeurs.
- **prévoir la participation de la conférence des financeurs de l'habitat API dans l'élaboration des volets habitat API des PDH et des PLH ;** en effet, la conférence des financeurs devenant en quelque sorte le « maître d'œuvre » du volet API du PDH – donc des PLH –, il semble indispensable qu'elle soit saisie de ces documents. Pour le PDH, cela ne devrait pas poser de difficultés majeures sur le plan des principes, les pilotes et co-pilotes de deux démarches étant le Conseil départemental et l'Etat dans les deux cas et les EPCI étant associés de près. De même, l'association de la conférence des financeurs aux PLH ne devrait pas être dirimant, puisqu'il est par ailleurs proposé un élargissement de celle-ci aux EPCI (cf. fiche thématique C11a).

Proposition de réécriture du CCH sur le PDH et le PLH :

- étendre le champ de compétence des PDH afin qu'ils intègrent un plan stratégique de déploiement de l'habitat API. Compléter l'article L. 302-10 du CCH : « Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan définit en particulier des orientations stratégiques de déploiement de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées, conformes aux orientations définies dans les PLH en la matière. Pour les territoires non couverts par un PLH, il détermine les orientations relatives à l'habitat API, en veillant à la cohérence départementale. Il prend en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental » ;
- intégrer un volet habitat API aux Programmes locaux de l'habitat ; en complétant le 11^{ème} alinéa du IV de l'article L. 302-1 du CCH avec un volet habitat spécifique.
- prévoir l'élargissement du « porter à connaissance » de l'Etat en matière d'habitat API dans les PLH (article L. 302-7 du CCH) ;

- les PLU non couverts par un SCoT ou un PLH doivent être compatibles avec les prescriptions du PDH en matière d'habitat API ;
- prévoir l'association des membres de la Conférence des financeurs à l'élaboration du volet habitat API du PDH et des PLH. Et prévoir la communication par le Département d'éléments nécessaires à l'élaboration des PLH aux intercommunalités concernées.

3 Confier à la Conférence des financeurs de l'habitat API le soin d'élaborer sur cette base un « programme coordonné de l'habitat API », très opérationnel, main dans la main avec les porteurs de projet

Pour traduire de manière concrète les objectifs définis par le PDH - et les PLH-, la Conférence des financeurs de l'habitat API établirait un « programme coordonné de l'habitat API », **renforcé par rapport à ce qui est prévu dans les textes** issus de la loi Elan⁵⁸.

- ce programme aurait un caractère programmatique et opérationnel : il recenserait de manière précise les opérations d'habitat API montées et soutenues sur le territoire. Il rendrait notamment lisible le rythme des réalisations et la programmation budgétaire pouvant en partie résulter des apports financiers de membres de la conférence. Il rappellerait les objectifs et des calendriers de réalisation (des priorités d'exécution dans le temps) et les engagements de moyens correspondants. Ce serait donc un document « simple », sous forme de liste de projets à mener (où, par qui, avec quels moyens, selon quel calendrier) et d'une cartographie.
- la mission insiste pour qu'il soit élaboré sur la base des projets établis, portés par les acteurs locaux et ne découle pas d'objectifs fixés d'en haut ; ce programme est donc le résultat d'un dialogue entre la volonté et la capacité de faire des acteurs de terrain et les objectifs fixés à un niveau plus large, au vu des attentes et besoins exprimés, dans le PDH, par les autorités publiques missionnées sur l'habitat API. Le responsable d'animation de la communauté des acteurs, très au fait des projets, y contribuera utilement, dans une logique « ascendante » plus que « descendante ».
- ce programme serait évidemment révisé au moins tous les ans pour tenir compte de l'avancement des différents projets. Il pourrait être élaboré pour une période triennale, c'est-à-dire du court/moyen terme, de manière cohérente avec l'échéance de moyen/long terme du PDH – et des PLH.
- il impliquerait l'engagement des porteurs de projet (personnes morales 3P) ; non seulement, les financeurs réunis dans la conférence de financeurs l'élaboreraient, mais ils le feraient sur la base d'un dialogue avec les porteurs de projet API, qui pourraient être signataires du programme.

⁵⁸ Le programme coordonné de financement de l'habitat inclusif, prévu à l'article L. 233-1-1 du CASF.

- il donnerait une description fine, à l'échelle des bassins de vie, à définir localement selon les réalités territoriales, sociales et économiques de chaque département.

Pour ce faire, la conférence des financeurs assurera le recensement en continu des projets API sur son territoire.

Le programme devrait être transmis au conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, comme c'est déjà le cas (sous forme de transmission pour avis) pour le programme stratégique et de financement coordonné des actions individuelles et collectives pour la prévention de la perte d'autonomie ainsi que de nombreux schémas médico-sociaux et sanitaires (article L. 149-1 du CASF).

4 Veiller à la prise en compte de l'habitat API dans les autres outils de planification et de programmation établis dans le champ de l'aménagement et du médico-social en particulier

4.1 Encourager et structurer un dialogue entre les documents stratégiques en matière d'habitat API et les autres outils de planification et de programmation dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement, du social et du sanitaire

S'il n'est pas envisagé d'obliger l'ensemble des outils de planification et de programmation existants à traiter de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale, **il est en revanche nécessaire d'articuler ces différents outils** avec les documents relatifs à l'habitat API et vice et versa.

De nombreux outils de planification et de programmation existent dans les champs de l'aménagement, de l'urbanisme, du logement, du social, du médico-social et du sanitaire, élaborés à différentes échelles par divers acteurs. Le volet habitat API du PDH – et des PLH - et le programme coordonné de l'habitat API **seront établis en tenant compte des orientations définies, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau local. De même, ils irrigueront ces différents documents stratégiques et opérationnels.**

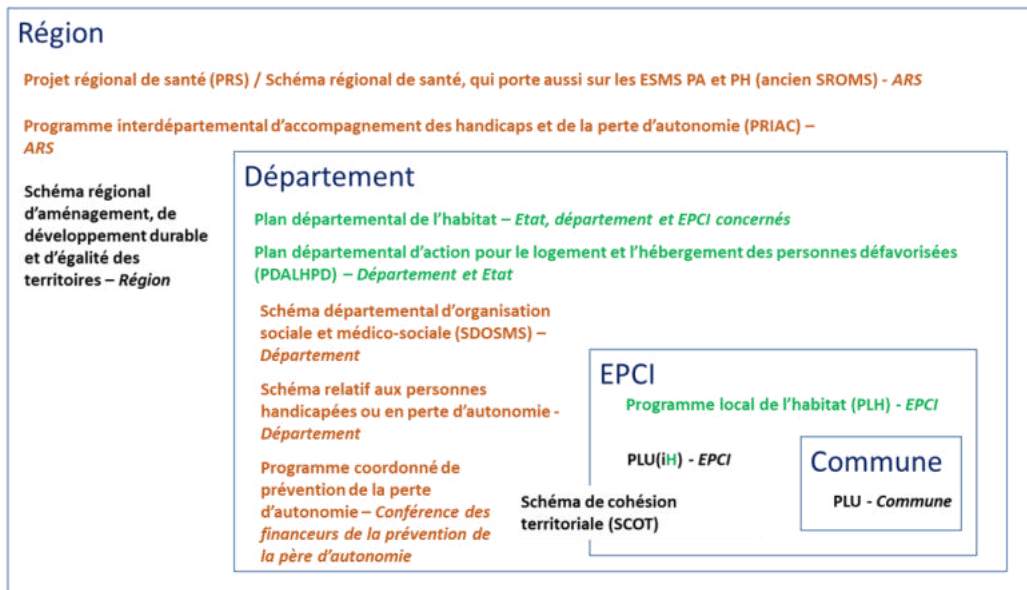
Il s'agit donc à ce stade **d'encourager et de structurer un dialogue entre ces différents documents.**

Il reviendra en particulier à la Conférence des financeurs, notamment à son Président et son Vice-président d'y veiller.

Les principaux documents de planification et de programmation intéressant l'habitat API

Légende :

- Les 4 ensembles correspondent aux échelles des documents de programmation (commune, EPCI, département, région).
- En *italique* sont mentionnées les institutions responsables de l'élaboration de ces documents
- En *vert* figurent les documents de programmation de la politique de l'habitat et de l'hébergement
- En *orange* sont mentionnés les documents concernant le médico-social
- En *noir*, les documents de planification urbaine et d'aménagement.



4.2 Une articulation à organiser entre les outils de planification et de programmation de l'habitat API et les dispositifs sociaux, médico-sociaux et sanitaires

L'accent sur l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale devra en particulier être mis dans les documents suivants, sur lesquels le volet habitat API du PDH – et des PLH - et le programme coordonné devront à l'inverse prendre appui :

- le **schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale** et le **schéma départemental relatif aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie**, élaborés par le Département, chef de file de la politique d'autonomie. Ces schémas structurent les services d'aide à la personne, sans lesquels peu d'habitat API sont imaginés. Pour mémoire, il est d'ailleurs écrit à l'article L 312-5 du CASF que « l'objectif de ces schémas est d'assurer l'organisation territoriale et l'accessibilité de l'offre de services de proximité destinée aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie et à leurs proches aidants. Ils comportent des **dispositions relatives au logement, notamment des objectifs en matière d'adaptation des logements existants et d'offre de nouveaux logements adaptés en vue de préserver l'autonomie des personnes** »
- le **projet régional de santé**, élaboré par l'Agence régionale de santé, et qui comprend un volet stratégique et un volet opérationnel, ce dernier relevant du schéma régional de santé. Et leur bras armé qu'est le Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC).

Dans ce cadre, l'habitat API gagnerait d'ailleurs à être inscrit à l'ordre du jour de la Commission de coordination des politiques publiques de santé (prévue à l'article L.1432-1 du code de la santé publique) animée par l'ARS dans les territoires.

Si à l'avenir, des contrats devaient être établis entre les Départements et les Agences régionales de santé sur les politiques liées à l'autonomie, ce qui est esquissé dans le cadre du projet de loi Grand âge et autonomie, l'habitat API devrait y être inscrit comme l'un des volets phares.

Même si le lien avec l’habitat API est moins étroit ou si la réalité de ces outils n’est pas la même partout, les plans départementaux d’actions pour le logement et l’hébergement de personnes défavorisées (PDALHPD) ou les dispositifs comme Territoire 100% inclusif et les Contrats locaux de santé pourront être des supports d’articulation potentiellement intéressants.

4.3 S’appuyer sur les politiques urbaines et d’aménagement pour déployer l’habitat API

D’autres outils de planification et de programmation ont des frontières non étanches avec l’habitat API, notamment dans le domaine de l’aménagement et de l’urbanisme, et constituent des points d’appui incontournables pour développer cette forme d’habitat.

4.3.1 Les documents de portée stratégique

Le minimum est de s’assurer qu’aucun des instruments identifiés ne s’oppose à la création d’un habitat API.

La mission a examiné plusieurs types de documents de planification afin d’apprécier s’il était opportun d’enrichir leur contenu pour prendre en compte l’habitat API.

Les schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) créés par l’article 10 de la loi NOTRE⁵⁹ fixent des objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques. L’élaboration du SRADDET relève de la compétence des régions et ne couvre pas le champ médico-social. Dans la mesure où ils ont une portée générale, la mission n’a pas jugé opportun de proposer une révision de ces schémas uniquement pour introduire quelques principes généraux relatifs aux habitats API.

Le SCoT est l’outil de conception et de mise en œuvre d’une planification stratégique intercommunale, à l’échelle d’un large bassin de vie ou d’une aire urbaine, dans le cadre d’un projet d’aménagement et de développement durables (PADD). Les SCoT ont l’inconvénient de n’inclure aucune composante médico-sociale et n’associent pas réellement les conseils départementaux à leur élaboration.

Même si le SRADDET et le SCoT ne sont pas les outils les plus évidents en termes d’habitat API, il ne pourra être que bénéfique qu’ils s’intéressent à cette forme d’habiter et de faire « cité » et qu’ils encouragent son développement, d’une manière ou d’une autre, sans que la mission estime nécessaire à ce stade de modifier les textes en ce sens.

4.4 Adapter le contenu des plans locaux d’urbanisme et compléter le porter à connaissance des préfets

4.4.1 Positionner l’habitat API au cœur du Plan local d’urbanisme communal ou intercommunal (PLU ou PLUi)

La mission s’est donc concentrée sur l’outil programme local d’urbanisme (PLU)/ programme local d’urbanisme intercommunal (PLUi).

Aucun PLU n’interdit un habitat inclusif aujourd’hui puisqu’il s’agit de logements classiques au regard du code de la construction. Mais est-ce un critère suffisant ? Ne convient-il pas d’être plus

⁵⁹ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

incitatif pour que les documents d'urbanisme prennent en compte cette offre nouvelle ? Une option consisterait à inciter les communes ou les EPCI compétents à prendre en compte l'habitat API dans des parties ciblées du document PLU : PADD, OAP, plan de zonage ou règlement. Une autre voie, plus directive, contraindrait les collectivités territoriales à intégrer l'habitat API dans ces documents et à en faire un objet du contrôle de légalité du préfet. L'habitat API serait alors l'une des composantes du porter à connaissance que le préfet adresse à la collectivité lorsque celle-ci a décidé d'engager l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme.

Compte tenu des choix opérés par la mission (cf. partie 1), d'utiliser prioritairement le vecteur PDH-PLH, la mission propose d'inciter les PLU et PLUi à intégrer l'habitat API comme une réponse à l'enjeu du logement des personnes âgées et des personnes handicapées sans créer aucune obligation.

Le Plan local d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme (PLU) favorise l'émergence d'un projet de territoire partagé. Il prend en compte les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire (Art. L.121-1 du code de l'urbanisme). Il détermine les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable, en particulier par une gestion économe de l'espace, et la réponse aux besoins de développement local. Ils doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et prendre en compte les PLH.

Avec la réforme introduite par le décret relatif à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme publié le 29 décembre 2015, les PLU permettent de passer d'un urbanisme réglementaire à un urbanisme de projet.

Outre le rapport de présentation, le règlement, l'évaluation environnementale et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un PLU comprend nécessairement le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), document stratégique qui définit, en application de l'article L151-5 du code de l'urbanisme :

« 1° Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;

2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune (...). »

Par ailleurs, en vertu de l'article L131-4 du code de l'urbanisme :

« Les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec :

1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ;

2° Les schémas de mise en valeur de la mer prévus à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ;

3° Les plans de mobilité prévus à l'article L. 1214-1 du code des transports ;

4° Les **programmes locaux de l'habitat** prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ;

5° Les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports conformément à l'article L. 112-4. »

Axes proposés :

- il est proposé de compléter à l'**article L151-5 du code de l'urbanisme** le 2° ci-dessus en écrivant « 2° Les orientations générales concernant **l'habitat, dont l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées (...)** ».
- il est également proposé de compléter le 4° de l'**article L131-4 du code de l'urbanisme** sur la compatibilité des PLU avec les documents de rang supérieur : « 4° Les programmes locaux de l'habitat prévus à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation **et le plan départemental de l'habitat prévu à l'article L302-10 du code de la construction et de l'habitation.** »

4.4.2 Mobiliser les « porter à connaissance » des préfets au service de l'habitat API

L'article R.132-1 du code de l'urbanisme dispose que : « pour l'application de l'article L. 132-2, le préfet de département porte à la connaissance de la commune, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte qui a décidé d'élaborer ou de réviser un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale :

1° Les dispositions législatives et réglementaires applicables au territoire concerné et notamment les directives territoriales d'aménagement et de développement durables, les dispositions relatives au littoral et aux zones de montagne des chapitres Ier et II du titre II du présent livre, les servitudes d'utilité publique, le schéma régional de cohérence écologique, le plan régional de l'agriculture durable, le plan pluriannuel régional de développement forestier et les dispositions du plan de gestion du ou des biens inscrits au patrimoine mondial ;

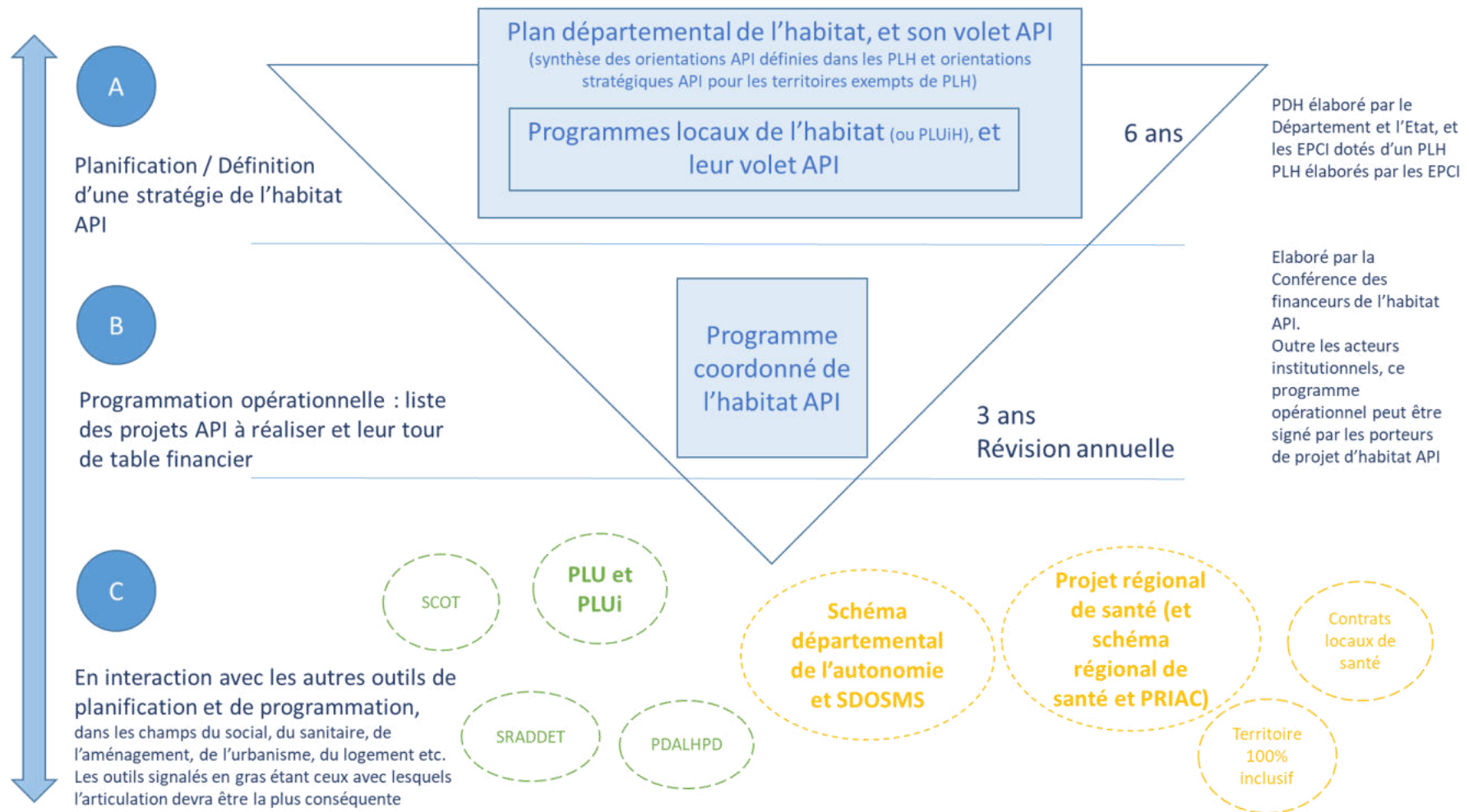
2° Les projets des collectivités territoriales et de l'Etat et notamment les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national ;

3° Les études techniques nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leur compétence en matière d'urbanisme dont dispose l'Etat, notamment les études en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. »

Axes proposés :

- afin qu'ils soient pris en compte dans le PADD des PLU ou des PLUi et, le cas échéant, dans le document d'orientation et d'objectifs du SCoT, proposition d'ajout d'un 4° à l'article R.132-1 du code de l'urbanisme :
- « 4° Les études territoriales portant sur le recensement des besoins et des projets identifiés visant à développer des habitats accompagnés, partagés et insérés dans la vie locale sur le territoire tels que fixés dans les PLH et le PDH et le programme coordonné de l'habitat API. »

5 En résumé, un schéma qui explique les propositions en termes de planification et de programmation de l'habitat API dans les territoires



FICHE THEMATIQUE C.11.A

LA CONFERENCE DEPARTEMENTALE DES FINANCEURS DE L'HABITAT API UNE INSTANCE COLLEGIALE DANS LES TERRITOIRES

SOMMAIRE

1	INTRODUCTION.....	219
2	CONFIRMER LE ROLE DE LA CONFERENCE DEPARTEMENTALE DES FINANCEURS DE L'HABITAT API, INSTANCE COLLEGIALE « PILOTE » DE LA POLITIQUE API DANS LES TERRITOIRES.....	221
2.1	UNE CONFERENCE DES FINANCEURS « MAITRE D'ŒUVRE » DE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT API, POSITIONNEE SUR SIX MISSIONS CLES.....	221
2.2	CONFIER A LA CONFERENCE DES FINANCEURS LE SUIVI ETROIT DES EVENTUELS TRANSFERTS DE CHARGES OU MAJORATIONS BUDGETAIRES INDUITS PAR LES NOUVEAUX HABITATS API, CONSOLIDE AU NIVEAU NATIONAL	222
2.3	LE RENFORCEMENT DE LA CONFERENCE DES FINANCEURS ET SON ELARGISSEMENT SUPPOSE DE RENFORCER SES MOYENS, ET DE CONFORTER LA MISSION D'ANIMATION DE LA CNSA	227
3	ELARGIR LA COMPOSITION DE LA CONFERENCE DES FINANCEURS AUX INTERCOMMUNALITES, ACTEURS MAJEURS DE L'HABITAT, SELON PLUSIEURS SCENARII	227
3.1	1ER SCENARIO : DES CONFERENCES ELARGIES A UN ECHANTILLON D'EPCI, DONT UNE PARTIE SUR LA BASE DU VOLONTARIAT, QUI DEVIENDRAIENT MEMBRES DE DROIT.....	228
3.2	2EME SCENARIO : UNE CONFERENCE DES FINANCEURS DEPARTEMENTALE COMPOSEE DE MEMBRES DE DROIT ET DE MEMBRES INVITES ; LES EPCI SERAIENT MEMBRES INVITES	229
3.3	3EME SCENARIO : DECLINER LA CONFERENCE DES FINANCEURS DEPARTEMENTALE A L'ECHELLE DES BASSINS DE VIE ET ADAPTER SA COMPOSITION POUR CHAQUE TERRITOIRE	230
3.4	LES 3 SCENARII APPLIQUES A 3 DEPARTEMENTS POUR EXEMPLE	231
4	ANNEXE : RAPPEL DES REFERENCES JURIDIQUES ACTUELLES SUR LA CONFERENCE DES FINANCEURS DE L'HABITAT INCLUSIF	232

1 Introduction

La politique de l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) est **par nature d'essence locale** : il s'agit de logements, de services, d'habitants, inscrits dans un territoire, un quartier. Beaucoup de projets API émergent de groupes d'habitants, de collectifs appartenant à un territoire, interagissant avec lui.

C'est aussi un champ d'action **à la croisée de diverses politiques**, en particulier celles du logement et celles du soin – au sens large, du « care » et du « cure ».

Plus généralement, **chaque projet API mobilise plusieurs**, parfois de nombreux, **acteurs** publics, associatifs, privés qui prennent tous leur part à l'édifice avec les habitants, notamment en apportant des financements en investissement – dès qu'il y a construction ou réhabilitation – et en fonctionnement. Ces différents partenaires ont une capacité d'impulsion ou contraire de blocage considérable. Ainsi, si les acteurs du logement font obstacle ou ne soutiennent pas particulièrement un projet pourtant pertinent d'une association relevant des services d'aide à la vie sociale ou vice et versa, un projet d'habitat API ne pourra pas advenir.

L'essentiel des propositions du rapport, consistant à définir des « boîtes à outils » à la disposition des porteurs de projets, est d'adopter une posture « montante » et non « descendante », par laquelle les différents pouvoirs publics ne sont pas les initiateurs, mais viennent au soutien de l'initiative. Il faut donc, de toutes façons, aux yeux de la mission, écarter l'idée d'une autorité « chef de file » qui se verrait fixer des objectifs de déploiement.

La mission estime au contraire nécessaire l'existence d'une **instance locale et collégiale** pour **impulser, mais aussi et surtout soutenir** et structurer le déploiement des projets API aux plus près des besoins locaux. Elle propose donc de **confirmer et de consolider le rôle de la Conférence des financeurs de l'habitat inclusif**.

A ce jour, la « conférence des financeurs de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées »⁶⁰, décrite aux articles L. 233-1-1 du CASF et suivants, constitue un point d'appui, un point de départ. Depuis la loi Elan, il a en effet été décidé d'élargir la compétence de la conférence départementale des financeurs de la prévention de l'autonomie, constituée dans la quasi-totalité des départements depuis 2016⁶¹, à l'habitat inclusif. En format habitat inclusif, cette conférence départementale des financeurs « recense les initiatives locales et définit un programme coordonné de financement de l'habitat inclusif, dont le financement par le forfait mentionné à l'article L. 281-2, en s'appuyant sur les diagnostics territoriaux existants et partagés entre les acteurs concernés ». Au moment des travaux de la mission, peu de conférences départementales des financeurs de l'habitat inclusif avaient été installées et étaient à l'œuvre ; les textes d'application des dispositions législatives n'ont pas été pris.

Des aménagements restent à faire pour que cette conférence départementale devienne un maillon essentiel de la politique d'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale dans les territoires.

Le rapport propose ainsi de **renforcer et d'élargir ses missions et d'élargir sa composition, en particulier aux EPCI**.

⁶⁰ Le rapport propose de renommer la conférence de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées en « conférence des financeurs de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » ; les deux terminologies sont utilisées dans le présent document, selon qu'il se réfère à l'existant ou aux propositions pour l'avenir.

⁶¹ La conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie est l'un des dispositifs phares instaurés par la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015.

2 Confirmer le rôle de la conférence départementale des financeurs de l'habitat API, instance collégiale « pilote » de la politique API dans les territoires

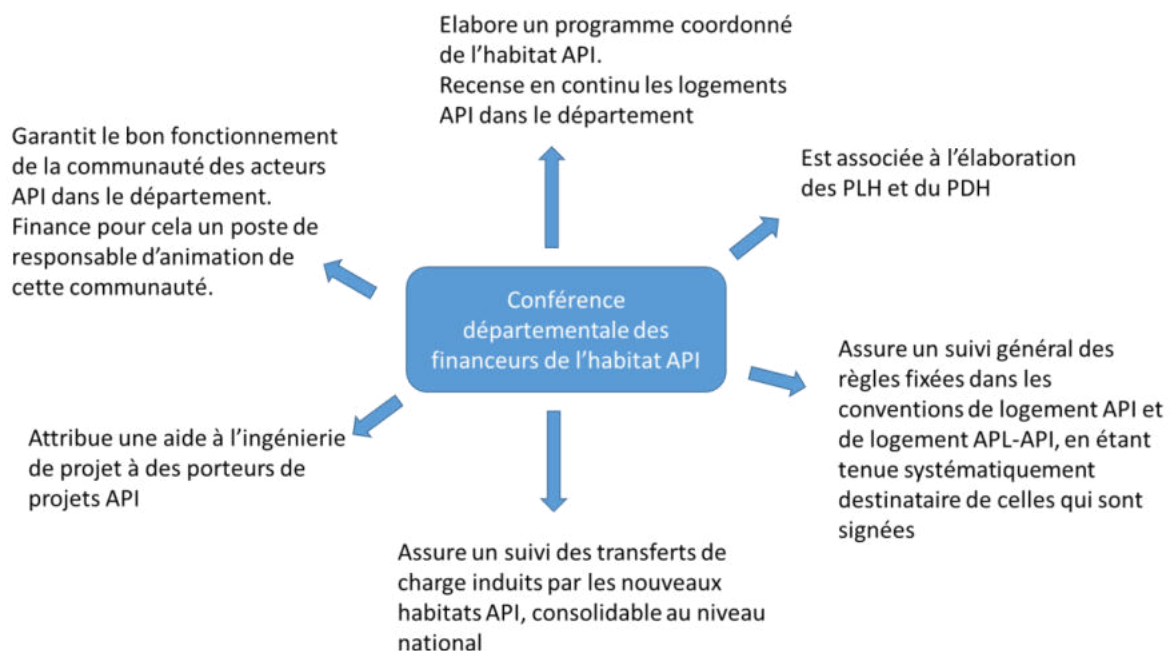
La mission propose de faire de la conférence des financeurs de l'habitat API une instance pivot de la politique locale de l'API, réunissant les acteurs clés d'une telle politique (voir partie 3).

Elle ne propose pas de rassembler les différents acteurs et financements sous une responsabilité unique. Elle suggère au contraire une instance – la « conférence des financeurs de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » - permettant d'agréger autour de projets un nombre important, et renouvelé, de financeurs.

2.1 Une conférence des financeurs « maître d'œuvre » de la politique locale de l'habitat API, positionnée sur six missions clés

Le rôle de la conférence des financeurs de l'habitat inclusif est peu détaillé dans le CASF actuellement (cf. article L.233-1-1) et apparaît même en retrait par rapport à celui de la même conférence réunie en format « prévention de la perte d'autonomie ». Le rapport préconise donc non seulement de détailler son rôle mais aussi d'élargir ses missions pour faire de cette instance le pilote de la politique locale d'habitat API.

Six missions clés lui sont confiées, telles que présentées dans le schéma ci-dessous.



La responsabilité première de la conférence des financeurs est de catalyser les énergies et les financements autour des projets d'habitat API, pour qu'ils se déploient dans les territoires, et d'assurer le « respect » des « qualités » attendues des projets API. C'est aussi de se positionner en soutien des porteurs de projets, tout au long de ces projets, de l'amont – quand germe l'idée au sein d'un groupe d'habitants- à l'aval – quand il s'agit au bout de quelques temps de réinventer un habitat ou de transformer son usage, l'habitat API étant avant tout un habitat, pouvant accueillir divers publics en fonction des besoins.

Les 6 missions précises confiées à la conférence des financeurs de l'habitat API ont toutes un caractère très opérationnel, au contact des projets d'habitat API, et de leurs « porteurs » :

- élaborer un programme coordonné de l'habitat API dans le département, pluriannuel et révisé chaque année (cf. point 1.2 ci-dessous).
- participer à l'élaboration du Plan départemental de l'habitat (PDH) et des Programmes locaux de l'habitat (PLH), « berceaux » de la vision stratégique en matière d'habitat API⁶². En effet, le programme coordonné de l'habitat API est la déclinaison opérationnelle de la planification stratégique en matière d'habitat API, portée par le PDH et les PLH. La conférence des financeurs devient d'une certaine manière le « maître d'œuvre » du volet API du PDH et des PLH, il semble donc indispensable qu'elle soit associée, étroitement, à leur préparation. Cela ne devrait pas poser de difficultés, les mêmes acteurs – à savoir le Département, les EPCI et les services de l'Etat – tenant la plume de ces différents documents.
- assurer un suivi général des règles fixées dans les conventions de logement API et de logement APL-API, en étant tenue systématiquement destinataire de celles qui sont signées. Elle disposera ainsi d'une vision d'ensemble du contenu des conventions signées dans son ressort territorial. Et elle pourra de ce fait se saisir de tout sujet important et général et assurer une collation des principales clauses, en vue d'une remontée analytique vers la CNSA.
- attribuer des subventions d'aide à l'ingénierie à des porteurs de projet de taille modeste⁶³
- garantir le bon fonctionnement de la communauté des acteurs de l'habitat API dans le Département. Cela passera notamment par le financement d'un poste de responsable d'animation (« community manager ») de l'habitat API dans le département⁶⁴. Ce responsable d'animation pourra exercer un rôle d'alerte auprès de la conférence des financeurs devant laquelle il présentera une analyse annuelle des thématiques traitées.
- assurer le suivi des transferts de charge induits par les nouveaux habitats API, sous forme de tableau consolidable au niveau national. En effet, un habitat API, même s'il est à l'origine de moindres dépenses publiques globalement, peut générer une nouvelle répartition des dépenses entre financeurs (cf. point 1.3 ci-dessous).

Plusieurs de ces missions font l'objet de fiches thématiques annexées au rapport. Seule la dimension « suivi des transferts de charges » est développée ci-après.

2.2 Confier à la conférence des financeurs le suivi étroit des éventuels transferts de charges ou majorations budgétaires induits par les nouveaux habitats API, consolidé au niveau national

Parmi les difficultés fréquemment évoquées par les acteurs rencontrés par la mission, il y a les « **transferts de charges** » induits par l'habitat API. En effet le fait pour une personne âgée ou handicapée de quitter son lieu de vie actuel pour un habitat API peut générer des transferts de charge entre financeurs publics. Et ce indépendamment des éventuelles économies induites

⁶² Voir fiche thématique C10 « Planification et programmation de l'habitat API »

⁶³ Voir fiche thématique C7 « Communauté des acteurs de l'habitat API »

⁶⁴ Idem

en termes de dépenses publiques globalement par l'habitat API par rapport au domicile ordinaire et plus encore à un établissement médico-social.

Deux principaux types de « transferts » peuvent être induits par un habitat API (et peuvent se cumuler pour une même personne) :

- **entre Départements**, dès lors que la règle du domicile de secours ne s'applique pas pour du logement ordinaire tel que l'habitat API ; par exemple un habitant bénéficiaire de l'APA à domicile dans un département qui fait le choix de rejoindre un habitat API dans le département voisin se verra désormais financer son APA (et son AVP le cas échéant) par son nouveau département de résidence ; à l'inverse, s'il avait rejoint un EHPAD dans le département voisin, son département d'origine aurait continué à s'acquitter de la « facture » APA.
- **entre les politiques publiques, de la sphère sanitaire vers la sphère sociale et/ou la sphère du logement notamment**, dès lors que l'habitat API « grignote » sur les établissements médico-sociaux partiellement financés par l'Assurance maladie, par le biais des agences régionales de santé ; un habitant « hébergé » dans une maison d'accueil médicalisée qui fait le choix de rejoindre un habitat API – peu importe dans quel territoire – se verra a priori financer une PCH et une AVP le cas échéant par son département de résidence. Ce type de transferts de charge peut même se lire dans le budget d'une même collectivité : par exemple, pour un département, un moindre financement de places de foyers de vie, contre des dépenses de PCH majorées, ou des nouvelles dépenses d'aide à la vie partagée

Il est donc nécessaire d'être attentifs à ces possibles phénomènes de « déplacements financiers », en prenant appui sur le caractère progressif du déploiement des nouveaux habitats API.

C'est pourquoi le rapport propose d'organiser **un suivi des transferts de charges**, c'est à-dire dans un premier temps de recueillir les données nécessaires à ce suivi. La conférence des financeurs est l'instance la mieux placée pour cela puisqu'elle aura connaissance de l'ensemble des nouveaux habitats API mobilisant des ressources publiques.

Le rapport propose donc qu'elle assure un point régulier de l'impact financier des habitats API sur les différents budgets, sur la base d'un schéma homogène, qui puisse être consolidé au niveau national par la CNSA tous les ans. Ce suivi prendrait la forme d'un tableau, alimenté en continu, en fonction de la mise en place des logements API. Le tableau ci-dessous présente les différents cas de figure à analyser dans ce cadre.

Elle aura à assurer un point régulier de l'impact financier des habitats API sur les différents budgets, en conduisant le cas échéant des enquêtes monographiques détaillées qui identifient – de manière évidemment anonyme – le parcours des personnes et l'évolution de prise en charge de leurs dépenses.

Ce suivi aura d'autant plus d'intérêt qu'il interviendra tôt dans le processus de déploiement de l'habitat accompagné, partagé et inséré dans la vie locale. Inversement, on peut imaginer que plus cette forme d'habitat sera développée, moins ces transferts de charges seront importants. En effet, les personnes âgées ou handicapées pourront plus facilement trouver un logement API à proximité de leur domicile d'origine, donc souvent dans les frontières de leur département.

Par ailleurs, plus l'habitat API sera développé dans l'ensemble des départements, plus la « charge » financière sera lissée entre eux.

Dans le cadre de son rôle d'animation, la CNSA apportera un appui aux conférences des financeurs dans ce suivi en les dotant des outils idoines et en formant le référent de la conférence des financeurs chargé d'opérer le suivi et de remplir le tableau. La CNSA assurera par ailleurs une consolidation nationale des tableaux de suivi alimentés par les conférences départementales des financeurs, base d'une analyse détaillée des transferts de charges.

Exemples de suivi de cas de transferts de charges à réaliser

A noter : ce tableau présente des cas fictifs et théoriques de transferts de charge entre financeurs et entre politiques publiques. Il ne prétend pas à l'exhaustivité (la question des aides au logement n'y est ainsi pas abordée) et le suivi complet des transferts de charges devra faire l'objet d'un travail de co-construction du tableau de suivi entre la CNSA et les acteurs concernés.

Légende :

- la mention « rien » dans le tableau signifie « toutes choses égales par ailleurs » ; en effet, les acteurs publics peuvent apporter d'autres types de soutiens financiers aux personnes âgées ou handicapées (quel que soit leur lieu de vie).
- CD : conseil départemental

Situation initiale de la personne (son domicile ou hébergement de départ)		Situation de la personne ayant rejoint un habitat API		« Transfert de charges » entre Départements à évaluer	Transfert de charges entre Département et Assurance Maladie à évaluer	Etc. par exemple transfert de charges entre Politique de soins, sociales ou du logement
Personne	Qui paye quoi ?	Personne	Qui paye quoi ?			
Personne handicapée vivant chez elle, avec 6h de PCH par jour, dans le département A	CD A: 6h de PCH CD B : rien	La personne déménage dans un logement API, dans lequel la PCH est mutualisée, dans le département B	CD A : rien CD B : heures de PCH (4h ?) + AVP	Oui Du département A au département B	Non	
Personne handicapée vivant chez elle, allocataire de l'AAH, sans PCH, dans le département A	CD A : rien CD B : rien	La personne déménage dans un logement API, où la PCH est mutualisée entre les habitants qui en disposent, dans le département B	CD A : rien CD B : AVP et forfait de services mutualisés le cas échéant	Non	Non	

Situation initiale de la personne (son domicile ou hébergement de départ)		Situation de la personne ayant rejoint un habitat API		« Transfert de charges » entre Départements à évaluer	Transfert de charges entre Département et Assurance Maladie à évaluer	Etc. par exemple transfert de charges entre Politique de soins, sociales ou du logement
Personne handicapée vivant dans un EMS pour personnes handicapées dans le département A qui est son département d'origine	CD A : forfait journalier CD B : rien ARS le cas échéant : forfait soins journalier	La personne déménage dans un logement API, dans lequel la PCH est mutualisée, dans le département B	CD A : rien CD B : X heures de PCH + AVP ARS : rien	Oui Du département A au département B	Oui De l'assurance maladie au département B	
Personne âgée vivant chez elle, bénéficiaire de l'APA, dans le département A	CD A : APA à domicile CD B : rien	La personne déménage dans un logement API, où l'APA est mutualisée, dans le département B	CD A : rien CD B : APA à domicile (forfaitisée ?) + AVP	Oui Du département A au département B	Non	
Personne âgée vivant chez elle, sans aide, dans le département A, avec de faibles ressources financières	CD A : rien CD B : rien	La personne rejoint un logement API, où l'APA est mutualisée entre les habitants qui en disposent, dans le département B	CD A : rien CD B : AVP + forfait de services mutualisés dès lors que la personne remplit les conditions de ressources	Non	Non	
Personne âgée vivant chez elle, sans aide, dans le département A, avec des ressources financières élevées	CD A : rien CD B : rien	La personne rejoint un logement API, où l'APA est mutualisée entre les habitants qui en disposent, dans le département B	CD A : rien CD B : rien, la personne disposant de ressources trop élevées pour bénéficier de l'AVP et du forfait de services mutualisés	Non	Non	
Etc.						

2.3 Le renforcement de la Conférence des financeurs et son élargissement suppose de renforcer ses moyens, et de conforter la mission d'animation de la CNSA

La Conférence des financeurs est une instance collégiale, présidée par le Conseil départemental et vice-présidée par l'Agence régionale de santé. Elle réunit un nombre conséquent de membres de droit, et c'est là tout son intérêt. Le renforcement de son rôle passera par un renforcement de ses moyens de fonctionnement et d'organisation, sous la houlette de la CNSA qui pilote et anime les conférences des financeurs au niveau national et leur apporte un soutien financier depuis 2016.

Accessoirement, il s'agira de réactualiser le « guide technique de la conférence des financeurs » publié par la CNSA en juin 2019.

3 Elargir la composition de la Conférence des financeurs aux intercommunalités, acteurs majeurs de l'habitat, selon plusieurs scénarii

L'objet même de la Conférence des financeurs est de réunir en son sein, pour qu'ils échangent leurs points de vue et travaillent ensemble au développement de l'habitat API, des acteurs du logement, du social, du médico-social et du sanitaire, entre autres.

Aujourd'hui, la composition de la conférence des financeurs de l'habitat inclusif couvre bien le champ social, le champ médico-social et le champ sanitaire et dans une moindre mesure du logement. Mais pour en faire un véritable carrefour des politiques médico-sociales et de l'habitat, comme le rapport l'ambitionne, il apparaît indispensable d'élargir sa composition, de manière systématique, aux intercommunalités, animatrices des politiques locales de l'habitat.

La composition de la Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie et de l'habitat inclusif est fixée par le CASF (articles L.233-3 et L.233-3-1 ; article R.233-13 et suivants). Ses membres de droit sont des représentants :

- du Département
- de l'Agence régionale de santé
- des services départementaux de l'Etat compétents en matière d'habitat et de cohésion sociale pour sa formation Habitat inclusif
- sur décision de leur assemblée délibérante, de collectivités territoriales autres et d'établissements publics de coopération intercommunale volontaires pour y participer
- de l'Agence nationale de l'habitat
- des régimes de base d'assurance vieillesse et d'assurance maladie et des fédérations d'institutions de retraite complémentaire
- des organismes régis par le code de la mutualité

La conférence est présidée par le président du conseil départemental. Le directeur général de l'agence régionale de santé ou son représentant en assure la vice-présidence.

Toute autre personne physique ou morale concernée par les politiques de prévention de la perte d'autonomie et d'habitat inclusif peut y participer, sous réserve de l'accord de la majorité des membres de droit. La circulaire du 4 juillet 2019 mentionne à titre d'exemple, pour le volet Habitat

inclusif, la participation de l'Union sociale de l'habitat, de la Caisse des dépôts et des Conseils régionaux.

La mission estime indispensable d'organiser / de systématiser la participation de certains EPCI à la future conférence des financeurs de l'habitat API. En effet, les EPCI sont compétents en matière d'habitat. Ils sont notamment chargés d'élaborer le programme local de l'habitat (PLH) et le PLUiH le cas échéant, ce document se substituant dans ce cas au PLH. C'est d'autant plus indispensable que la conférence des financeurs doit désormais interagir avec eux, dans le schéma proposé par le rapport, dans le cadre de sa participation à l'élaboration des PLH et du PDH.

Les EPCI, composés de communes, sont par ailleurs l'un des échelons qui assurent le maillage le plus dense au niveau local, au plus près des besoins et projets locaux.

Actuellement, la participation des EPCI est conçue sur une base volontaire. Au moment des travaux de la mission, peu de conférences ont été réunies en format Habitat inclusif. Certes des EPCI participent aux Conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie, mais ce n'est pour l'instant qu'une faculté.

La participation d'un certain nombre d'EPCI devrait être **rendue obligatoire**.

Au-delà des EPCI, il faudrait inscrire comme membre de droit, dans le CASF, plusieurs acteurs clés de l'habitat présents sur tout le territoire national, notamment l'Union sociale de l'habitat, les Agences départementales d'information sur le logement et la Caisse des dépôts et consignations.

Sur la problématique de l'élargissement aux EPCI, et plus globalement, plusieurs scénarii sont envisageables :

- 1^{er} scénario : élargir la composition à un échantillon d'EPCI, dont une partie sur la base du volontariat
- 2^{ème} scénario : une Conférence des financeurs départementale à laquelle seraient invités les EPCI compétents en fonction de l'ordre du jour des travaux
- 3^{ème} scénario : décliner la Conférence des financeurs départementale à l'échelle des bassins de vie ; les EPCI seraient tous membres des conférences territoriales de l'habitat API.

Dans l'hypothèse où la composition ne comprendrait pas les communes et les CCAS, les EPCI seraient, entre autres, chargés de faire le lien avec eux.

3.1 1er scénario : des Conférences élargies à un échantillon d'EPCI, dont une partie sur la base du volontariat, qui deviendraient membres de droit

L'élargissement de la Conférence des financeurs pourrait se faire sur la base d'un échantillon d'EPCI. En effet, même si le nombre d'EPCI est assez limité, du fait de l'élargissement de leurs périmètres géographiques, le rapport estime qu'associer tous les EPCI présente le risque d'un accroissement trop important de la taille de la conférence des financeurs (qui fragiliserait ensuite son fonctionnement). Par ailleurs, tous les EPCI ne sont pas actifs sur la politique de l'habitat, même si la majorité l'est. Raisonner sur la base de la compétence habitat, sur le plan strictement juridique, ne serait pas partout pertinent.

Ce scénario suppose de réunir à la fois :

- des EPCI représentatifs des territoires départementaux, des plus petits aux plus grands ; c'est-à-dire des métropoles, mais aussi des EPCI concernés par les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain
- mais aussi des EPCI « moteurs » en matière d'habitat API, indépendamment de leur taille et de leur profil.

La composition de cet échantillon pourrait reposer sur deux axes :

- certains EPCI seraient des membres de droit dans tous les départements. A minima, le rapport propose de faire participer les EPCI délégataires des aides à la pierre, qui sont actuellement au nombre de 83. Cette solution présente en outre l'avantage d'une répartition d'EPCI délégataires assez homogène entre départements (ainsi le département du Nord est celui qui compte le plus d'EPCI délégataires, à savoir 6). Ces EPCI sont déjà membres des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement.
- pour les autres EPCI, et afin d'atteindre une part minimum d'EPCI ou de population couverte par les EPCI représentée, les modalités de choix pourraient être laissées libres dans les départements. Cela pourrait ainsi passer par un choix du Conseil départemental et/ou de l'ARS et/ou du Préfet de département. Un système d'auto-désignation pourrait être préféré, par exemple sur le modèle du « collège EPCI » du comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France (article R. 362-13 du CCH) : les 12 présidents d'EPCI qui y siègent sont désignés par une assemblée spéciale de tous les présidents d'EPCI de la région.

Avantages :

- l'architecture de la conférence des financeurs n'est pas bouleversée mais permet d'intégrer des EPCI, notamment les principaux
- le nombre de membres de droit reste raisonnable et n'augmente pas de manière « inflationniste »
- une diversité d'EPCI est associée, dont les délégataires des aides à la pierre

Inconvénients :

- tous les EPCI ne sont pas représentés, il y a donc un risque de perte en ligne, en particulier sur le plan de la politique de l'habitat
- la liberté laissée aux acteurs locaux pour choisir le mode de désignation des EPCI représentés (en dehors des quelques EPCI « obligatoires ») est porteuse de risques, que le choix soit à la main du Département, de l'ARS et/ou du Préfet de département (avec d'inévitables biais de sélection) ou des EPCI eux-mêmes.

3.2 2ème scénario : une conférence des financeurs départementale composée de membres de droit et de membres invités ; les EPCI seraient membres invités

Les membres de droit de la Conférence des financeurs resteraient globalement inchangés, sous réserve des modifications qui seront apportées par le projet de loi Grand âge et autonomie et des propositions ci-dessous.

D'autres membres pourraient être invités aux réunions de la Conférence des financeurs, en fonction de leur ordre du jour. Ces membres seraient en particulier les EPCI.

Avantages :

- l'architecture de la conférence des financeurs n'est pas bouleversée mais permet d'intégrer de nouveaux membres invités, notamment des EPCI
- cette organisation donne de la souplesse à la conférence des financeurs et une certaine agilité
- le nombre de membres de droit reste raisonnable et n'augmente pas de manière « inflationniste »

Inconvénients :

- tous les EPCI ne sont pas représentés, il y a donc un risque de perte en ligne, en particulier sur le plan de la politique de l'habitat
- la distinction entre membres de droit et membres invités génère du flou
- le nombre de membres invités est potentiellement important ; et leur choix pose les mêmes difficultés que dans le scénario 1.

3.3 3ème scénario : décliner la Conférence des financeurs départementale à l'échelle des bassins de vie et adapter sa composition pour chaque territoire

Une conférence des financeurs de niveau départemental, composée d'un noyau dur de membres, serait maintenue. Elle serait déclinée, à un niveau infra-départemental, par des conférences territoriales. Les conférences territoriales seraient composées par les membres de droit de la conférence départementale auxquels seraient ajoutées des acteurs clés des territoires concernés, au premier rang desquels les EPCI, des communes, des CCAS et des porteurs de projets.

Avantages :

- la Conférence s'investit au plus près des besoins des territoires
- ses membres sont représentatifs de l'ensemble des acteurs de l'habitat inclusif
- c'est l'organisation la plus « complète », la plus à même de faire avancer l'habitat API partout

Inconvénients :

- le fait d'instaurer des conférences territoriales alourdit le processus de travail et génère des moyens importants d'animation et de coordination
- les membres de droit de niveau départemental sont potentiellement très sollicités pour participer aux conférences territoriales

3.4 Les 3 scénarii appliqués à 3 départements pour exemple

	Ille et Vilaine	Nord	Lot-et-Garonne
Population	1,1 M	2,6 M	330 000
Nombre d'EPCI	18	18	12
Nombre d'EPCI doté d'un PLH	10 PLH exécutoires 6 PLH en cours d'élaboration 2 EPCI dépourvus de PLH	10 PLH exécutoires (en 2016)	4 PLH exécutoires sur les 11 EPCI ayant la compétence habitat
Scénario 1	Associer comme membre de droit 4-5 EPCI dont les 3 délégataires des aides à la pierre : Rennes Métropole (450 000 habitants ; PLH exécutoire) ; Saint-Malo Agglomération (83 000 habitants ; PLH exécutoire) ; Vitré Communauté (80 000 habitants) ;	Associer comme membres de droit 7-8 EPCI dont les 6 délégataires d'aides à la pierre: Lille Métropole (1,1 M habitants ; PLH exécutoire) ; communauté d'agglomération du Douaisis (150 000 habitants ; PLH exécutoire) ; CA Porte du Hainaut (159 000 habitants) ; CA Maubeuge Val de Sambre (126 000 habitants) ; Valenciennes Métropole (192 000 habitants) ; CU de Dunkerque (198 000 habitants)	Associer comme membres de droit : l'Agglomération d'Agen (100 000 habitants ; PLH exécutoire) ; Val de Garonne Agglomération (60 000 habitants ; PLH engagé) ; Communauté de communes Bastides en Haut Agenais Périgord (18 000 habitants ; pas de PLH) Il n'y a aucun EPCI délégataire des aides à la pierre dans le Lot-et-Garonne
Scénario 2	Certains des 18 EPCI seraient invités en fonction de l'ordre du jour	Certains des 18 EPCI seraient invités en fonction de l'ordre du jour	Certains des 12 EPCI seraient invités en fonction de l'ordre du jour
Scénario 3	Déployer la conférence au niveau de chaque Pays (7) ou Agences du Département (6) Parmi les membres de droit des conférences territoriales, il y aurait des EPCI, des communes, des CCAS, des porteurs de projet. Il y aurait donc une Conférence départementale et 6 ou 7 Conférences territoriales.	Déployer la conférence au niveau de plusieurs territoires, par exemple : - Sur la base des 8 territoires sur lesquels sont structurés les services sociaux du Département - Ou sur une autre maille	Déployer la conférence au niveau de plusieurs territoires, par exemple sur la base des 5 Pays qui composent le Lot et Garonne

4 Annexe : rappel des références juridiques actuelles sur la conférence des financeurs de l’habitat inclusif

Le CASF régit la conférence des financeurs de l’habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées dans ses articles L 233-1-1 et suivants, en attendant un décret d’application.

Article L233-1-1

La conférence des financeurs mentionnée à l'article L. 233-1 est également compétente en matière d'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées. Elle est alors dénommée conférence des financeurs de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées ”.

Elle recense les initiatives locales et définit un programme coordonné de financement de l'habitat inclusif, dont le financement par le forfait mentionné à l'article L. 281-2, en s'appuyant sur les diagnostics territoriaux existants et partagés entre les acteurs concernés.

Article L233-3

La conférence des financeurs mentionnée à l'article L. 233-1 est présidée par le président du conseil départemental ou, en Corse, le président du conseil exécutif. Le directeur général de l'agence régionale de santé ou son représentant en assure la vice-présidence. Elle réunit les personnes physiques ou morales qui contribuent au financement d'actions entrant dans son champ de compétence. Elle comporte des représentants :

1° Du département ou, en Corse, de la collectivité de Corse et, sur décision de leur assemblée délibérante, de collectivités territoriales autres et d'établissements publics de coopération intercommunale ;

2° De l'Agence nationale de l'habitat dans le département et de l'agence régionale de santé ;

3° Des régimes de base d'assurance vieillesse et d'assurance maladie et des fédérations d'institutions de retraite complémentaire mentionnées à l'article L. 922-4 du code de la sécurité sociale ;

4° Des organismes régis par le code de la mutualité.

Toute autre personne physique ou morale concernée par les politiques de prévention de la perte d'autonomie peut y participer, sous réserve de l'accord de la majorité des membres de droit.

En cas de partage égal des voix, le président a voix prépondérante.

Article L233-3-1

Lorsqu'elle se réunit en “ conférence des financeurs de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées ”, la composition de la conférence des financeurs mentionnée à l'article L. 233-1 est complétée par des représentants des services départementaux de l'Etat compétents en matière d'habitat et de cohésion sociale.

Toute autre personne physique ou morale concernée par les politiques de l'habitat peut y participer, sous réserve de l'accord de la majorité des membres de droit.

Article L233-4

Le président du conseil départemental ou, en Corse, le président du conseil exécutif transmet à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et aux commissions de coordination des politiques publiques de santé, au plus tard le 30 juin de chaque année, un rapport d'activité et les données nécessaires au suivi de l'activité de la conférence des financeurs mentionnée à l'article L. 233-1. Ces données, qui comportent des indicateurs présentés par sexe, sont relatives :

1° Au nombre et aux types de demandes ;

2° Au nombre et aux types d'actions financées par les membres de la conférence des financeurs mentionnée au même article L. 233-1 ainsi qu'à la répartition des dépenses par type d'actions ;

3° Au nombre et aux caractéristiques des bénéficiaires des actions.

Le défaut de transmission de ces informations après mise en demeure par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie fait obstacle à tout nouveau versement au département ou, en Corse, à la collectivité de Corse à ce titre.

Ce rapport d'activité porte également sur l'activité de la conférence des financeurs de l'habitat inclusif, selon un modèle défini par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et du logement.

FICHE THEMATIQUE C.11.B

HYPOTHESES DE MONTEE EN CHARGE DES PROJETS D'HABITAT API ET DE LEURS COUTS

En ce qui concerne **la détermination d'un ordre de grandeur d'un objectif de montée en charge et de coût** de l'habitat API sur 10 ans, la présente fiche documente les deux premiers temps de la démarche décrite dans le second encadré « Combien est-ce que ça va coûter ? » au point 11 de la troisième partie du rapport.

La mission a d'abord cherché à définir **des hypothèses de montée en charge** de l'habitat API (parties 1 à 3 de la fiche) :

- Combien d'habitants âgés et handicapés pourraient rejoindre des logements API à horizon 2030 (10 ans) ?
- Combien de logements API pourraient être réalisés à cette même échéance ? Ces logements pouvant être construits – logements neufs – ou simplement transformés en logements API – les transformations impliquant plus ou moins de travaux d'adaptation. Les logements pouvant être dans le parc social, le parc privé subventionné ou le parc privé « pur ».

Elle explicite ensuite (partie 4) quels coûts il convient d'associer à cette montée en charge pour apprécier **l'engagement budgétaire brut** que la collectivité publique devra réaliser durant ces dix années et au terme de celles-ci. Elle valorise pour cela les principaux postes de dépenses, en investissement et en fonctionnement, qui devront être mobilisés et recevoir des dotations en conséquence.

En revanche, **la présente fiche ne traite pas la question du coût net** qui aurait nécessité un rapport à part entière sans qu'il soit certain de pouvoir établir de façon précise le gain économique procuré par l'habitat API par rapport à d'autres formes d'habiter. Comme il est explicité dans l'encadré « Combien est-ce que ça va coûter ? » du rapport, « la mission est cependant convaincue que **le coût net unitaire d'un tel investissement est négatif**, qu'on le compare à un accompagnement (de même qualité) à domicile ou à un accompagnement (de même qualité) en établissement ».

SOMMAIRE

1	QUELQUES DONNEES DEMOGRAPHIQUES TENDANCIELLES CONCERNANT LES PERSONNES EN SITUATION DE VULNERABILITE.....	236
1.1	PERSONNES AGEES	236
1.2	PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	237
2	LES LIEUX DE VIE DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNERABILITE – SITUATION ACTUELLE ET PROJECTIONS POUR L’AVENIR.....	239
2.1	PERSONNES AGEES : LES FORMES ALTERNATIVES D’HABITAT, ORGANISEES SANS ETRE UN « ETABLISSEMENT » ONT LA PREFERENCE D’UNE PARTIE DES FUTURES PERSONNES AGEES EN PERTE D’AUTONOMIE	239
2.2	LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	241
3	HYPOTHESES DE PROJECTION DE L’HABITAT API A 10 ANS.....	242
3.1	PERSONNES AGEES	242
3.1.1	Méthode de projection à partir de l’existant	242
3.1.2	Méthode d’estimation à partir des besoins	242
3.2	PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	244
3.3	ENSEMBLE PERSONNES AGEES – PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	244
4	LES PRINCIPAUX MOYENS BUDGETAIRES A MOBILISER.....	245
4.1	INVESTISSEMENT - SIMULATION DU COUT DES AIDES A LA PIERRE : FNAP ET FONDS TERRITORIAUX ; SUBVENTIONS ANAH POUR LE PARC PRIVE CONVENTIONNE	246
4.1.1	Pour le parc social.....	246
4.1.2	Pour le parc privé conventionné	246
4.2	FONCTIONNEMENT - APL FOYER	247
4.3	FONCTIONNEMENT - AIDE A LA VIE PARTAGEE (AVP)	247
4.4	FONCTIONNEMENT – FORFAIT DE SERVICES MUTUALISES	247

1 Quelques données démographiques tendanciennes concernant les personnes en situation de vulnérabilité

Lorsqu’elles sont disponibles, les évolutions sont présentées sur la période d’aujourd’hui à 2040 afin de visualiser la tendance à long terme, sachant cependant que pour l’exercice attendu, il paraît plus réaliste de raisonner sur une période n’allant pas au-delà de 2030, qui est déjà du long terme.

1.1 Personnes âgées

Schéma 2 : Projection de la population française âgées de 65 ans et plus

Effectif en millions

	2018	2030	2040
65 ans et plus	13,1	16,5	18,9
75 ans et plus	6,1	8,6	10,6
85 ans et plus	2,1	2,6	3,9

INSEE : projection de population 2013 – 2070- scénario central in « Rapport 2019 du Conseil de l'âge »

Le public potentiellement le plus intéressé par des formules de type « habitat API » se situe dans la tranche d'âge autour de 75 – 80 ans. En-deçà, le domicile ordinaire est susceptible de demeurer la préférence tandis qu'à partir de 85 ans, le passage direct du domicile vers l'institution est une hypothèse concurrente.

Le réservoir de population pouvant trouver un intérêt à une telle solution, soit qu'elle ait atteint un niveau de perte d'autonomie tel que le domicile isolé n'est plus une solution viable, soit qu'à titre préventif, l'habitat API lui apparait comme une étape pertinente dans son parcours de vie, est multiplié par environ 1,5 entre 2018 et 2030.

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), va également nettement augmenter selon les projections de l'Insee et de la Drees.

Schéma 3 : Nombre de personnes âgées dépendantes

Effectif en milliers

2020	2030	2040
1 387	1 591	1 984

Rapport grand âge et autonomie, d'après calculs DREES et données INSEE scénario central 2016

Il est susceptible de progresser de 15 % entre 2020 et 2030.

Schéma 4 : Répartition des personnes âgées bénéficiant de l'APA à domicile selon leur GIR en 2017

GIR1	GIR2	GIR3	GIR4	GIR 5 et 6	TOTAL
0,1%	9,5%	12,5%	32%	45%	100%
18 461	130 094	172 688	444 860	620 000	1 387 000

DREES – les bénéficiaires de l'APA en décembre 2017

Les GIR 3 à 6, sont susceptibles de constituer le public privilégié pour l'entrée en habitat API. Ils représentent de l'ordre de 90 % des personnes âgées « dépendantes » en 2017. Soit plus de 1,2 millions de personnes. Projeté en 2030, ce chiffre s'élève à plus de 1,4 millions.

Le vieillissement structurel de la population française sera indéniablement, toutes choses égales par ailleurs, un moteur de la demande pour des formes alternatives d'habiter, dont fait partie l'habitat API.

1.2 Personnes en situation de handicap

En ce qui concerne les personnes en situation de handicap, il n'a pas été identifié de projections équivalentes à celles disponibles pour les personnes âgées.

Les données historiques de l'AAH et de la PCH montrent une dynamique forte du nombre de bénéficiaires mais qui tend aujourd'hui à se stabiliser s'agissant de la PCH et de l'AAH-1 (bénéficiaires avec un taux d'incapacité de 80% et plus).

L'AAH :

Fin 2018, 1,2 millions d'allocataires de l'AAH étaient recensés (source : les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2019, CNSA, sur la base des données CNAF et CCMSA 2019). Parmi eux, environ 628 000 étaient allocataires de l'AAH-1 (article L.821-1 du CSS). Cette population est la plus susceptible de souhaiter intégrer un habitat de type API.

Entre 2008 et 2018, **le nombre d'allocataires de l'AAH-1** a augmenté de 579 000 à 628 000, soit une augmentation sur 10 ans de 8,4 % et, en moyenne annuelle, de moins de 1%. Depuis 2013, son évolution se situe cependant entre 0 et 0,2 %.

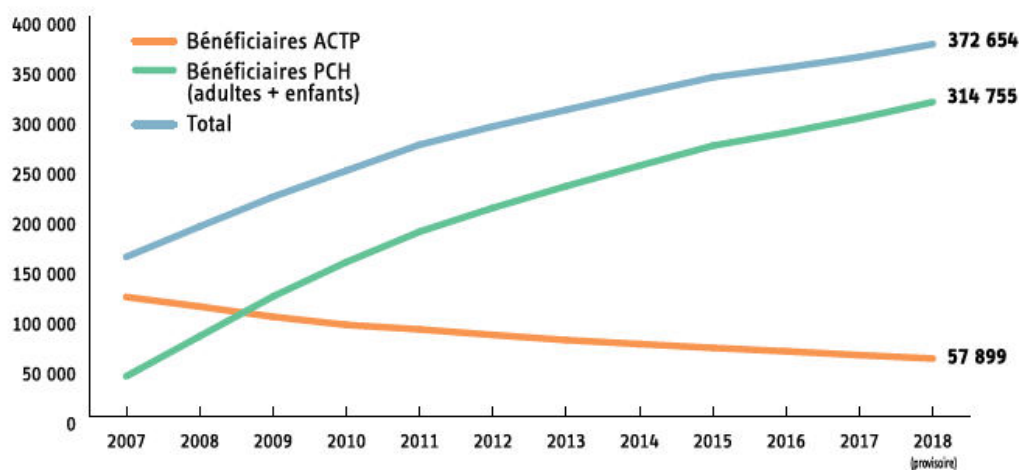
Les facteurs d'évolution sont divers : des effets démographiques liés au baby-boom, des modifications réglementaires depuis 2005 et, depuis 2008, le contexte économique.

Il ne semble pas exister de modèle ayant simulé une évolution de l'AAH sur les prochaines années et il apparaît très difficile de se livrer à une projection fondée sur les évolutions passées, trop erratiques.

La PCH :

> Personnes handicapées

Évolution 2007 - 2018 du nombre d'allocataires de la PCH et de l'ACTP



Source : DREES, enquêtes Aide sociale.

Fin 2018, 373 000 personnes bénéficient de la PCH ou de l'ACTP (DREES – enquête aide sociale). Le graphique ci-dessus montre une évolution toujours positive mais la courbe s'aplatit progressivement. Comme pour l'AAH-1, il n'est pas évident d'extrapoler une évolution de cette aide dans les années à venir du fait de l'infléchissement de sa dynamique de progression.

Au total, en prolongeant simplement les tendances, il paraît possible d'estimer à quelques dizaines de milliers de personnes la croissance dans les dix années à venir des personnes handicapées (ayant une reconnaissance administrative).

2 Les lieux de vie des personnes en situation de vulnérabilité – situation actuelle et projections pour l’avenir

2.1 Personnes âgées : les formes alternatives d’habitat, organisées sans être un « établissement » ont la préférence d’une partie des futures personnes âgées en perte d’autonomie

Schéma 5 : Lieux de vie actuels des personnes âgées de 60 ans et plus

	Domicile	Dont article 20 loi ASV	EHPAD	Résidences autonomie dont MARPA	MARPA	USLD	Résidences senior
Personnes accueillies			585 600 (drees juillet 2017 enquête 2015)	110 000 (drees juillet 2017 enquête 2015)	4 700	33 000 (drees juillet 2017 enquête 2015))	50 000 (Igas 2015 mais aussi livre blanc du SNRA)
Nombre de structures		4 700 logts (rapport Libault)	7 422 fin 2017	2 300	200		620 (800 en 2020 selon SNRA)
Retraités. source : enquête nationale logement 2013	93,5%		6,5%				
Retraités de 75 ans et plus			11,5%				
Retraités de 85 ans et plus			29%				

Selon l'enquête nationale logement de 2013, 93,5 % des retraités vivaient à domicile. Ils étaient encore 88,5 % à 75 ans et plus mais n'étaient plus que 71 % à 85 ans et plus.

Environ 700 000 d'entre eux étaient en institution en 2015.

- **Le rapport Libault « autonomie et grand âge »** a simulé deux scénarios de partage entre le domicile et l'établissement pour les personnes âgées dépendantes en 2030 et 2040. **Un scénario de statu quo et un scénario dit « volontariste »** prévoyant une progression de la part de ces personnes restant à domicile.

Schéma 6 : Scénario de partage entre domicile et institutions des personnes âgées « dépendantes »

Effectifs en milliers

Scénario		2020	2030	2040
Statu quo	Domicile	832	955	1 190
	Institution	555	636	794
	% institution	40%	40%	40%
Volontariste	Domicile	832	1 082	1 428
	Institution	555	509	556
	% Institution	40%	32%	28%

Rapport autonomie grand âge à partir de données INSEE

Dans le scénario volontariste, 1,1 million de personnes « dépendantes » vivraient à domicile en 2030.

- De son côté, le conseil de l'âge s'est efforcé de projeter le nombre de résidents en habitat alternatif regroupé en 2030, en partant des données disponibles lors de l'élaboration de son rapport de 2019.

Schéma 7 : Estimation approximative du nombre de résidents en habitat alternatif regroupé

		Résidences autonomie dont Marpa	Résidences services	Habitat inclusif	Total
Aujourd'hui	Capacité	106 700	45 000	3 600	155 300
	Pourcentage	69%	29%	2%	100%
2030	Capacité	114 500	Entre 150 et 200 000	Entre 7 200 et 10 800	Entre 272 000 et 325 000
	Pourcentage	Entre 35 et 42%	Entre 55 et 61%	Entre 2,7 et 3,3%	100%

Rapport du Conseil de l'âge 2019 – pour les chiffres de l'habitat inclusif, enquête DGCS de 2015

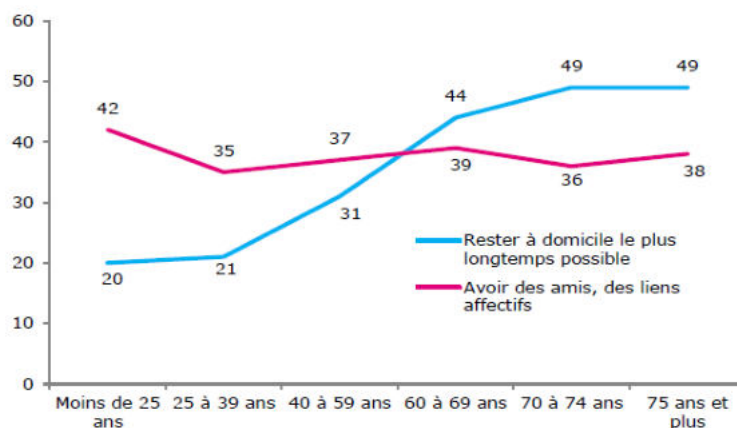
Le conseil de l'âge fait l'hypothèse d'une montée en puissance de ce type d'habitat mais fait principalement reposer celle-ci sur l'essor des résidences services en se fondant sur la dynamique des années 2010.

L'évolution retenue pour les habitats de type API, très modeste, est cohérente avec un scénario dans lequel aucune action publique déterminée ne se manifesterait.

- Une enquête menée par le CREDOC à la demande du groupe Caisse des Dépôts, d'AG2R LA MONDIALE et de Terra Nova montre que :

49 % des plus de 70 ans considèrent que pour bien vieillir, il faut avant tout « rester à domicile » le plus longtemps possible :

Graphique 10. Plus on est âgé et plus on insiste sur le fait que pour « bien vieillir », il faut rester à domicile le plus longtemps possible



Source : CREDOC, Enquête Conditions de vie et aspirations, début 2016
Champ : ensemble de la population

- Une enquête du Cercle Vulnérabilités et société publiée en août 2019 indique qu'un tiers des personnes interrogées indique qu'elles choisiraient d'entrer en EHPAD si elles étaient dépendantes comme la personne qu'elles accompagnent actuellement. **Arrive en 2^{ème} position (1/5 des répondants) un logement individuel avec un partage de pièces de vie communes** dans le cadre d'un quartier / d'un immeuble aménagé en ce sens, ce qui s'apparente à la définition de l'habitat API (mais en y englobant, dans une vision large du concept, les résidences services seniors voire les résidences autonomie). Ce type de logement **arrive donc, dans les souhaits formulés pour ce type de situation, avant le maintien dans le domicile actuel** de la personne.

2.2 Les personnes en situation de handicap

En 2017, 152 000 places étaient disponibles dans les établissements médico-sociaux pour adultes (MAS – FAM – Foyers – établissements expérimentaux).

Après une forte augmentation dans les années 2000 jusqu'en 2015 – 2016, le nombre de création de place connaît un tassement. Cette tendance est évidemment le reflet direct de l'évolution des crédits de « places nouvelles » à l'ONDAM médico-social. Mais elle corrobore les témoignages selon lesquels beaucoup de personnes handicapées sont désireuses de trouver, sous réserve qu'elles offrent les mêmes sécurités, des solutions différentes.

3 Hypothèses de projection de l'habitat API à 10 ans

3.1 Personnes âgées

Deux méthodes ont été étudiées pour établir une projection à une dizaine d'année. Chacune suppose des choix plus ou moins arbitraires faute de recul sur le sujet ou d'enquêtes d'opinions qui lui soient consacrées.

3.1.1 Méthode de projection à partir de l'existant

Partir de la base actuelle (sous réserve qu'on puisse la connaître vraiment) des capacités en logement API et la faire évoluer :

- soit dans les mêmes proportions que l'évolution des personnes potentiellement concernées : personnes âgées dépendantes ; personnes âgées dépendantes n'étant pas en institution selon le scénario volontariste du rapport « grand âge et dépendance ».
- soit dans des proportions plus volontaristes.

C'est un mode de raisonnement qui pêche évidemment par le fait que le nombre actuel d'habitats API n'est, a priori, en rien représentatif du nombre de personnes qui, dès aujourd'hui, pourraient souhaiter y résider. Mais il a l'avantage de rejoindre plus facilement une certaine « capacité à faire » des opérateurs déjà présents.

Les capacités connues d'habitat inclusif (données DGCS 2015 arrondies au millier supérieur pour tenir compte de la montée en charge 2015 - 2020) sont d'environ 4 000.

Si ce chiffre devait évoluer comme l'hypothèse haute d'évolution du nombre de personnes de 75 ans et plus entre 2020 et 2030 (+ 40 %), l'augmentation de capacité entre 2020 et 2030 serait donc d'un peu moins de 2 000 personnes nouvelles en logement API.

En tenant compte d'un plan d'action de grande ampleur pour le développement de ce type d'habitat, on peut imaginer une certaine démultiplication. Pour fixer les idées, **un doublement des capacités tous les trois ans aboutirait à la création d'environ 50 000 places nouvelles pour personnes âgées d'ici 2030.**

Il s'agit toutefois de projections très arbitraires reposant sur une base de départ très incertaine et peu significative.

3.1.2 Méthode d'estimation à partir des besoins

Il est proposé de raisonner à partir de deux populations projetées en 2030 :

- les personnes âgées ayant perdu leur autonomie mais vivant à leur domicile, soit 954 000 personnes en 2030⁶⁵.

⁶⁵ Source : d'après calculs DREES et données INSEE, scénario démographique central, 2016 in rapport « autonomie-grand âge – synthèse atelier N°9 »

Cette population est croisée avec une proportion de 20% de personnes intéressées par un habitat de type API (ce paramètre étant fragile du fait de la quasi absence de points de repères) et résidant hors institution, faisant écho à l'enquête du cercle Vulnérabilités et société, pris comme hypothèse centrale, et deux options hautes et basses à 33 % et 5 %.

- les personnes âgées ayant fait le choix de ne pas entrer en institution pour rester à domicile mais en choisissant l'habitat API. Il s'agit de **l'écart de 127 000 personnes demeurées à domicile entre le scénario statu quo et le scénario volontariste du rapport « Libault »** (cf tableau 5 supra).

Cette population est modulée selon 3 hypothèses, haute (100 %), médiane (80%) et basse (50 %).

Schéma 8 : Simulation de besoins en habitat API en 2030 en fonction des hypothèses décrites ci-dessus

Part de choix d'habitat API, des 954 000 personnes âgées « dépendantes » qui, dans tous les scénarii du rapport Libault, vivront à domicile	Hyp. haute (33 %)	Hyp. médiane (20 %)	Hyp. basse (5 %)
Effectifs	315 000	190 000	50 000
Part de choix d'habitat API des 130 000 personnes âgées « dépendantes » qui feraient le choix de ne pas entrer en institution dans le scénario « volontariste »	Hyp. haute (100%)	Hyp. médiane (80%)	Hyp. basse (50%)
Effectifs	130 000	100 000	65 000
Total (arrondi)	450 000	290 000	115 000

Le tableau ci-dessous simule, selon les trois scénarios, le rapport entre les personnes qui vivraient en habitat API en 2030 et la population totale des personnes âgées dépendantes. Ce ratio va de 7 à 28 % selon les scénarios.

Schéma 9 : Personnes âgées vivant en habitat API en 2030 rapportées à l'ensemble des personnes âgées dépendantes

	Personnes âgées faisant le choix de l'habitat API	Ensemble des personnes âgées « dépendantes »	%
Hypothèse basse	115 000	1 591 000	7 %
Hypothèse médiane	290 000	1 591 000	18 %
Hypothèse haute	450 000	1 591 000	28 %

3.2 Personnes en situation de handicap

Compte tenu de la grande différence de situation, l'évaluation des personnes « candidates » part de l'idée qu'il s'agira, non pas d'un mouvement qui concerne des personnes « entrant dans la perte d'autonomie » entre 2020 et 2030, mais de personnes qui changent de mode d'habitat dans les dix ans qui viennent.

Très sommairement, on peut donc partir :

- du nombre de bénéficiaires de l'**AAH 1 (L.821-1)** pris à son niveau actuel d'environ 630 000
- du nombre de bénéficiaires de la **PCH** pris à son niveau actuel de 370 000 (chiffre arrondi)⁶⁶

(qui ne doivent évidemment pas être additionnés, mais offrent deux visions complémentaires de la réalité « administrative » du handicap).

Et on fait des hypothèses sur la part d'entre eux susceptibles d'opter pour un habitat API

Schéma 10 : Simulation de besoins en habitat API en 2030 (en milliers)

	Hypothèse haute (20 %)	Hyp. médiane (10 %)	Hyp. basse (5 %)
Bénéficiaires de l'AAH-1	126 000	63 000	31 500
Bénéficiaires de la PCH	74 000	37 000	18 500

3.3 Ensemble personnes âgées – personnes en situation de handicap

L'exercice visant à cumuler les différents scénarios concernant d'une part les personnes âgées et d'autre part celles en situation de handicap aurait un caractère quelque-peu artificiel.

⁶⁶ Source : DREES enquête aide sociale

L'amplitude des possibles est évidemment importante du fait du manque de données et d'informations sur les intentions à 10 ans des personnes concernées ou potentiellement concernées par l'habitat API.

Les ordres de grandeur estimés ci-dessus sur un horizon d'une dizaine d'années vont de 100 000 à plus de 500 000 personnes, toutes populations confondues.

Sur ces bases, il paraît raisonnable de se fixer **une cible à dix ans de 150 000 habitants API (100 000 personnes âgées et 50 000 personnes handicapées)** qui correspond à ce qu'on peut attendre en « cœur de cible » des personnes les plus motivées pour un tel habitat, et qui respecte un rythme raisonnable de montée en charge, compte tenu de l'effort très important à consentir en termes de mobilisation et de coordination des nombreux acteurs intervenants.

Par ailleurs, en les comparant à des données macro, ces hypothèses semblent être un juste point d'équilibre entre ambition et raison.

Schéma 11 : Nombre de personnes en logement API en 2030 (hypothèse retenue) rapporté aux nombre de bénéficiaires de l'APA et de l'AAH 1

	Hypothèse de nombre de personnes en logement API en 2030	Bénéficiaires de l'APA (projections 2030) Bénéficiaires de l'AAH 1 (données 2018, faute de projections)	Hypothèse en part
Personnes âgées	100 000	1 591 000	6%
Personnes handicapées	50 000	630 000	8% Ce taux passe à 13% en comparant au nombre de bénéficiaires de la PCH fin 2018

Si l'on considère que de l'ordre de 10 % d'entre elles vivrait en couple ou en autre ménage de deux personnes dans un même logement, **ce sont un peu plus de 140 000 logements API qu'il faudra construire ou transformer dans cette période.**

Les principaux coûts correspondants sont explicités dans la partie suivante.

4 Les principaux moyens budgétaires à mobiliser

Les chiffres consolidés sont retracés dans les tableaux joints.

Il s'agit d'une évaluation des coûts bruts pour les administrations publiques (Etat, CNSA, Conseils départementaux principalement).

Elle est déclinée par postes d'investissement (aides à la pierre pour le parc social, aides de l'Anah pour la rénovation des logements privés) et de fonctionnement (Aide à la vie partagée et forfait de services mutualisés)

A ce stade, la mission a établi ses hypothèses sur la base d'une montée en charge linéaire du nombre de personnes rejoignant l'habitat API sur la période de dix ans (2020 – 2030). Il est clair que cette hypothèse surestime la montée en charge réelle sur les premières années.

4.1 Investissement - Simulation du coût des aides à la pierre : FNAP et fonds territoriaux ; subventions ANAH pour le parc privé conventionné

La mission retient, pour son estimation, qu'un tiers des 140 000 logements à construire ou transformer le seront dans le parc privé non conventionné, conduisant ainsi **à l'octroi de subventions pour seulement deux tiers du total, soit 95 000 logements sur les 10 ans**. La mission considère que celles-ci pourraient se répartir pour 90 % dans le parc social (soit environ 85 000) et pour 10 % dans le parc privé conventionné (soit environ 10 000) bénéficiant des subventions de l'ANAH.

4.1.1 Pour le parc social

La simulation est fondée sur les chiffres des aides à la pierre distribuées au titre de l'année 2018 (cf. rapport annuel logement social de la DHUP). Elle retient les subventions versées selon le type de prêt, par l'Etat, les collectivités locales et les autres contributeurs, en les distribuant, pour un habitat API, de la façon suivante :

- 50 % de surfaces en PLAI
- 30 % en PLUS
- 20 % en PLS

Et avec des espaces communs dédiés à la vie partagée représentant 20 % de la surface totale des logements, intégralement financés en PLAI.

Les montants de subventions correspondantes s'élèvent à environ **14 400 € par logement**.

Pour 85 000 logements sur 10 années, c'est un investissement d'un peu plus de 1,2 Mds.

Ce montant prévisionnel peut être comparé au coût de subvention des places en EHPAD : la rénovation d'une place en EHPAD est estimée à 100 000 €, dont 20 000 € couverts par des subventions publiques. En taux et en montant, le niveau de subventions est plus élevé pour une place en EHPAD que pour un logement API, même en faisant évoluer le niveau d'aide à l'investissement API comme le suggère le rapport.

4.1.2 Pour le parc privé conventionné

Pour inciter les investisseurs privés individuels à orienter leur épargne vers l'habitat API, il conviendra probablement d'améliorer les conditions d'octroi des subventions de l'ANAH actuellement plafonnées. A titre d'exemple, il est difficile d'envisager la création d'un habitat API dans un bâtiment de moins de 250 à 300 m². Or, à ce jour, les aides de l'ANAH pour l'autonomie ne le permettent pas.

Si l'on se réfère aux aides pour l'adaptation des logements à la perte d'autonomie (3 000 € pour les personnes âgées ou 4 000€ pour les personnes handicapées), la mission estime qu'il conviendrait d'atteindre un effort à peu près du double (8 000 €) pour le financement d'un logement en habitat API.

Dans cette hypothèse, ce sont 80 M€ de subventions qu'il faudrait mobiliser pour l'habitat API dans le secteur privé sur la période.

C'est donc au total, **sur 10 ans, un investissement de 1,3 Mds** qu'il convient de réaliser. Si la moyenne annuelle était ainsi de l'ordre de 130 M€, on peut penser que la montée en charge progressive exigerait de mobiliser un peu moins d'une centaine de M€ les trois premières années.

4.2 Fonctionnement - APL Foyer

Le bénéfice de l'APL foyer vient en compensation du surcoût lié à l'existence d'espaces communs partagés. La majoration d'APL pourrait entraîner un surcoût pour l'Etat qui s'analyse comme le delta entre l'APL de droit commun et l'APL foyer.

Cet écart n'a pas pu être mesuré faute de disposer, à ce stade, de données suffisamment fines pour réaliser cette simulation. Il convient néanmoins de relativiser l'absence de chiffrage de cet écart dans la mesure où il est vraisemblable de considérer que nombre de personnes qui ne bénéficieraient pas d'un habitat API seraient alors hébergées en logement-foyer et donc bénéficieraient de l'APL Foyer.

4.3 Fonctionnement - Aide à la vie partagée (AVP)

Il est proposé des niveaux d'AVP se situant dans une fourchette de coût annuel de 3 000 à 10 000 €. La mission estime que la moyenne servie pourrait être de l'ordre de 6 000 € par bénéficiaire.

Il est raisonnable de considérer, au regard du caractère volontairement ouvert au plus grand nombre, qu'environ un cinquième des personnes vivant en habitat API pourraient ne pas satisfaire aux conditions d'âge ou surtout de ressources permettant de prétendre à l'AVP.

La présente simulation repose donc sur une population de **120 000 bénéficiaires de l'AVP sur les 150 000 personnes rejoignant un logement API, soit 80% d'entre eux.**

Soit un besoin budgétaire supplémentaire de **72 M€ tous les ans et une budgétisation de 720 000 M€ en 2030.**

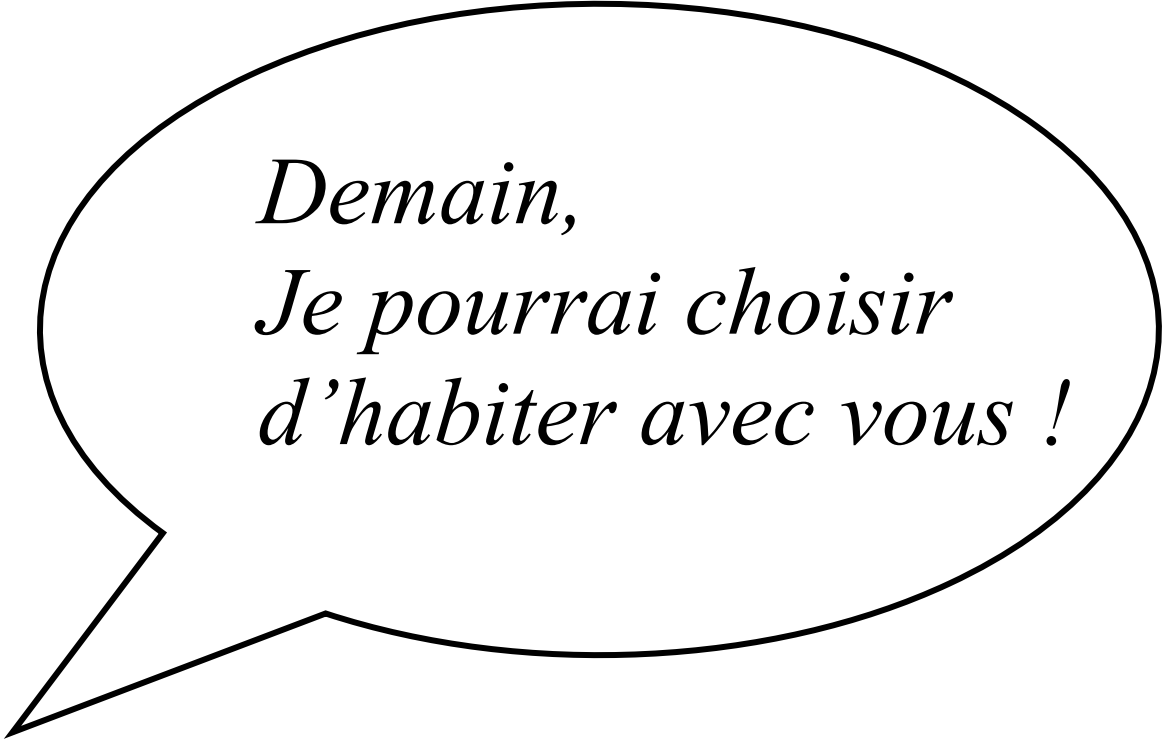
4.4 Fonctionnement – forfait de services mutualisés

Pour les non bénéficiaires de la PCH ou de l'APA, afin de couvrir un petit volant d'aides à la personne, le forfait de services mutualisés est estimé dans une fourchette entre 2 000 et 8 000 € par an et par bénéficiaire et la mission considère que la moyenne devrait se situer à 5 000 € par personne.

Le nombre de bénéficiaires est estimé à 5 % des personnes âgées, soit 5 000 personnes (de l'ordre d'un quart des non bénéficiaires de l'APA qui vivraient en habitat API) et à 10 000 personnes handicapées correspondant à peu près au nombre de non bénéficiaires de la PCH qui pourraient vivre en habitat API.

Ce sont donc **15 000 personnes qui percevraient un forfait moyen de 5 000 € représentant un besoin de l'ordre de 7,5 M€ annuels la première année ; en 2030, le coût s'élèverait à 75 M€ une fois la montée en charge terminée.**

Au total, les moyens de fonctionnement liés aux deux prestations s'élèveraient à un peu moins de 80 M€ tous les ans et atteindraient un niveau de budgétisation d'environ 800 M€ en 2030.

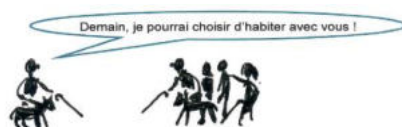


*Demain,
Je pourrai choisir
d'habiter avec vous !*

*Denis PIVETEAU
Jacques WOLFROM*

juin 2020

III – Annexes



ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION



Paris, le 20 NOV. 2019

Le Premier Ministre

17 29 / 19 83

à

Monsieur Denis PIVETEAU,
Président de la cinquième chambre de la
section du contentieux du Conseil d'Etat

et

Monsieur Jacques WOLFROM,
Président du comité exécutif du groupe
ARCADE

Objet : Mission relative à la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour le déploiement à grande échelle de l'habitat inclusif

La pleine participation des personnes dans notre société, qu'elles soient en situation de handicap ou âgées en perte d'autonomie, compte parmi les défis que le Gouvernement a à cœur de relever, en lien avec l'ensemble de ses partenaires. La question de l'habitat est une dimension incontournable de cette ambition, à construire à partir des besoins, des attentes et des désirs des personnes elles-mêmes.

A ce titre, l'article 129 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, et ses textes d'application publiés en juin, donnent une impulsion aux « habitats inclusifs » qui ont pu faire l'objet d'initiatives locales en tant qu'alternatives au logement individuel et à l'hébergement en établissement pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées. Mais pour que le « Forfait habitat inclusif » que ces textes créent pour le financement de l'animation du projet de vie sociale et partagée soit vraiment le levier d'un changement d'échelle, les travaux doivent se poursuivre.

Les nouvelles dispositions issues de la loi ELAN et ses textes d'application ne sont qu'une première étape dans le développement harmonisé et important de l'habitat inclusif sur l'ensemble du territoire, en ce qu'ils ne répondent que pour partie à l'ensemble des problématiques pouvant se poser pour les porteurs de projet et les divers acteurs. La question du forfait ne résout pas à elle seule celle de la structuration des cadres et des modèles de déploiement susceptibles de massifier ce type d'habitat. Le déploiement de l'habitat inclusif se confronte à un besoin d'articulation voire d'alignement avec d'autres catégories de construction (par exemple : résidences médicalisées et sociales, lieux de vie et d'accueil), qu'elles aient été pensées à l'origine pour les mêmes fins ou non.

Enfin, la politique relative à l'habitat inclusif doit s'inscrire dans une réflexion plus large, allant au-delà du seul champ social et médico-social. Il s'agit d'articuler son déploiement avec les autres politiques publiques et de soutenir ainsi des démarches plus vastes portant notamment sur l'aménagement du territoire et la volonté de conforter les cœurs de ville et les ruralités, la construction et la rénovation de bâtiments existants et l'émergence de nouvelles formes d'habitat, les mobilités et les initiatives inter-générationnelles comme la cohabitation ou le déploiement de « tiers lieux » combinant un espace d'habitat et d'activité professionnelle. Il en va de même de la création de petites unités de vie permettant, par exemple, de mutualiser des services d'aide à domicile à destination de personnes âgées en perte d'autonomie. De nombreuses collectivités locales, bailleurs sociaux, investisseurs ou encore entrepreneurs sociaux, sont en train de s'engager dans ces démarches.

Dans ce contexte, la mission qui vous est confiée doit permettre de préparer le lancement d'une stratégie nationale de déploiement de l'habitat inclusif, dans un calendrier compatible avec celui de la réforme prévue du grand âge et de l'autonomie. Il s'agira ainsi de « faire décoller », de façon plus dynamique et plus structurée qu'aujourd'hui, les propositions d'habitats inclusifs pour les personnes âgées ou en situation de handicap, en assurant la soutenabilité financière de cet essor.

A ce titre, les conditions de solvabilisation de l'offre sociale et médico-sociale attachée à cette nouvelle forme d'habitat, jusque-là plutôt structurée à partir du bénéfice de la prestation de compensation du handicap, seront identifiées, pour notamment élargir le champ des personnes souhaitant s'engager dans ces projets. L'accessibilité aux logements inclusifs est en effet limitée aujourd'hui pour les personnes ne bénéficiant pas de cette prestation, alors même que beaucoup pourraient exprimer un intérêt pour ces solutions.

Vous veillerez, dans votre mission, à associer pleinement l'ensemble des acteurs intéressés par cette démarche, cette stratégie nationale ne pouvant trouver son efficacité qu'en tenant compte des attentes exprimées par les personnes âgées et les personnes en situation de handicap et qu'à la condition de faire l'objet d'un cadre co-construit avec un nombre significatif d'acteurs, et notamment les conseils départementaux, les associations et les professionnels de la construction, du logement et de l'aménagement du territoire.

Dans la structuration de cette stratégie, votre mission pourra utilement :

- s'appuyer sur les expériences d'habitat inclusif déjà existantes ou en cours faisant la preuve de leur concept, pour dégager des « cadres-types » d'habitat inclusif utiles à son déploiement, ainsi que pour identifier les difficultés rencontrées et les voies pour les surmonter ;
- mobiliser ces monographies pour en identifier les principales caractéristiques reproductibles à grande échelle, dans toutes leurs dimensions (aide à l'investissement, cadre d'intervention des services à la personne, mobilité, rattachement du domicile de secours, intervention des maisons départementales des personnes handicapées, etc.).

Vous veillerez à la cohérence de ces travaux avec ceux engagés par ailleurs au titre du développement d'une société inclusive, qu'il s'agisse par exemple des travaux engagés avec les acteurs du médico-social pour engager la transformation, de la mission pour « un plan métier » confiée à Myriam EL KHOMRI, ou encore de la démarche des territoires « 100 % inclusifs ».

Vous veillerez à ce que cette stratégie engage sur des objectifs partagés et un calendrier commun les administrations centrales de l'Etat concernées (affaires sociales, cohésion des territoires, logement, travail), la CNSA, les préfets de département ainsi que les directeurs généraux des agences régionales de santé.

Pour mener à bien cette mission, vous vous appuyerez sur une équipe resserrée composée de trois inspecteurs dédiés à la mission (IGAS/CGEDD), et sur un groupe de travail interministériel relevant des différentes administrations concernées par les travaux de la mission, qui associera également des opérateurs de l'Etat, des ARS et des services déconcentrés. Vous veillerez également à associer les membres de l'Observatoire de l'habitat inclusif à vos travaux.

Votre mission pourra également s'appuyer sur un appel à contributions extérieures volontaires et s'enrichir de déplacements sur les territoires.

Je souhaiterais que vos propositions puissent être transmises pour la fin du mois de mars 2020, avec un point d'étape fin janvier 2020.


Edouard PHILIPPE

ANNEXE 2 - REMERCIEMENTS

La mission confiée par le Premier ministre nous a donné l'occasion de belles rencontres, notamment lors de nos visites dans des lieux qui présentent toutes les caractéristiques d'un projet de vie partagée. Ce rapport nous permet de remercier tous ceux qui nous ont ainsi accueilli et consacré généreusement de leur temps. La liste en est longue à dresser et elle l'aurait été davantage si nous n'avions pas dû, en raison de la crise sanitaire, interrompre les visites de terrain, les rendez-vous bilatéraux et les réunions d'experts que nous avons programmées.

La mission s'était en effet fixé une méthodologie qui consistait tout d'abord à identifier les freins au développement de l'habitat inclusif (au sens de la loi ELAN, expression que la mission avait conservée au début de sa démarche). Cette phase a pu être conduite à son terme, ce qui nous a permis de lancer nos travaux sur des bases solides et un constat unanimement partagé. Nous tenons ainsi, à ce titre, à remercier ceux qui ont contribué à la mise au point de ce diagnostic :

- Les membres de l'Observatoire de l'habitat inclusif ;
- Les membres du Collectif habiter autrement ;
- Les membres de la Commission autonomie de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS).

Outre leur contribution à cette première phase, les élus, les associations, les personnalités, les administrations (notamment la DGCS et la DHUP), les agences (CNSA et ARS), les organismes du monde du logement et les établissements publics avec lesquels nous avons travaillé de manière bilatérale nous ont permis de franchir une autre étape, celle qui a permis d'échafauder les premières pistes de solution, de les mettre en ordre et de les confronter à l'appréciation critique des interlocuteurs. Nous tenons à souligner combien leurs analyses et suggestions ont été importantes pour la mission et souhaitons leur exprimer notre reconnaissance, notamment aux anciennes ministres Myriam El Khomri pour les développements liés à la professionnalisation des services à la personne et Emmanuelle Cosse pour son analyse sur l'ouverture des établissements sur la cité.

La mission a une pensée toute particulière pour M. Jean-Philippe Ruggieri, alors directeur général de Nexity qu'elle avait rencontré pour un entretien particulièrement instructif sur le positionnement du secteur du logement.

Sans déplacements sur le terrain, il n'est point de bonne mission ! Ceux-ci étaient d'autant plus nécessaires que l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) existe déjà et qu'il était indispensable de confronter nos hypothèses aux réalités concrètes. En outre, la diversité du public (personnes âgées en perte d'autonomie et personnes en diverses situations de handicap) nécessitait que l'on puisse concevoir un projet adapté ou adaptable à des situations extrêmement variées. S'il a évidemment manqué à la mission de pouvoir effectuer les visites supplémentaires qu'elle avait l'intention de faire, celles qui ont été effectuées ont été très riches d'enseignements. C'est pourquoi la mission tient à remercier chaleureusement celles et ceux qui l'ont accueilli :

- Les responsables et habitants de la Maison des Sages à Buc (78) ;

- Les responsables de Norévie, les gestionnaires et habitants du béguinage d'Arleux ainsi que les responsables de l'EHPAD Le Jardin d'Allium d'Arleux, le Conseil départemental du Nord de même que l'association le GAPAS et les habitants de L'Intervalle à Lille (59) ;
- Mme Buccio, préfète de Région Nouvelle Aquitaine, M. Laforcade, directeur de l'ARS ainsi que M. Acef, directeur délégué à l'autonomie de l'ARS et leurs services, les services déconcentrés, les Conseils départementaux de Nouvelle Aquitaine présidant les Conférences des financeurs de l'habitat inclusif dans la région ;
- Le élus et services du Département du Pas-de-Calais, les responsables de l'association Down Up, les habitants de la Maison « Vis ta Vie » et tous les acteurs ayant participé à la journée à Arras (62) ;
- Les élus du département du Val-de-Marne, le maire de Rungis, l'ARS Ile-de-France et les responsables et permanents de l'association ainsi que les habitants des « maisons partagées » de l'association Simon de Cyrène à Rungis (94) ;

La mission avait aussi organisé plusieurs groupes d'experts destinés à forger techniquement et juridiquement ses propositions. Les participants à ces groupes, en grande partie déjà rencontrés dans les instances ou lors d'entretiens bilatéraux, sont vivement remerciés pour leurs contributions à l'occasion de ces échanges qui n'ont pu se poursuivre jusqu'à leur terme, mais ont permis à la mission de finaliser ses travaux.

ANNEXE 3 - OUVRAGES, RAPPORTS ET ETUDES DE REFERENCE

Nous souhaitons remercier l'ensemble des contributeurs à nos travaux par les nombreux écrits qu'ils nous ont adressés, qu'ils s'agisse des contributions directes au rapport ou de documents publics sur l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API) ou tout autre sujet permettant d'en mieux appréhender les enjeux et les problématiques.

Ces ouvrages, rapports, études de références, guides, instructions administratives constituent une richesse et apportent un éclairage qu'il est précieux de partager le plus largement possible.

C'est pourquoi nous avons pensé utile de dresser ici (selon un classement chronologique) une liste, qui ne se veut pas exhaustive, de quelques-uns de ces travaux que la mission a mobilisés à l'appui de ses réflexions. Ils sont accessibles à tous et demeurent, au-delà de ce rapport, une base de travail pour l'avenir.

- Repères et préconisations pour développer l'offre d'habitat adapté en structure collective, AFFIL, 2010
- Recommandations pour promouvoir un habitat dans une société inclusive, Association des paralysés de France, 2014
- Etude sur l'offre d'habitat alternatif au logement ordinaire et au logement en institution pour personnes handicapées et pour personnes âgées. P.Yven et autres, OXALIS, 2015
- Les pensions de famille et résidences accueil : du modèle aux réalités d'aujourd'hui, DIHAL, novembre 2015
- J.L Charlot, « Le pari de l'habitat », L'Harmattan, Paris, 2016
- L'habitat alternatif, citoyen, solidaire et accompagné, prenant en compte le vieillissement, Collectif « Habiter autrement », 2017
- Les formes alternatives d'habitat pour les personnes âgées, une comparaison Allemagne France, Hélène Leenhardt, Gérontologie et société, 2017, n°152, p.187
- Recueil de bonnes pratiques dans les dispositifs de logements accompagnés, UNAFAM, avril 2017
- Enquête nationale relative à l'habitat alternatif/inclusif pour personnes handicapées, personnes âgées, personnes atteintes d'une maladie neurodégénérative ou leurs aidants, ministère des solidarités et de la santé, DGCS, 2017
- Dispositifs et modalités d'accompagnement des personnes handicapées dans les établissements et services médico-sociaux, Actes du séminaire CNSA – DREES – IReSP, Les dossiers de la DREES, n°22 novembre 2017
- Rapport final CNSA Innovation 2017 : « Et nos voisins européens, comment font-ils ? ». Projet déposé par Familles solidaires pour le réseau de l'Habitat partagé et accompagné.
- L'habitat, une clé pour la citoyenneté, 30 expériences pour une société inclusive et solidaire, Unapei, 2017

- « Transformer l'offre médico-sociale ? », Hugo Bertillot et Noémie Rapegno, Rapport d'enquête HESP-CNSA, 2018
- Etude sur l'habitat regroupé et les habitats avec services dans le parc social, USH, 2018
- Guide de l'habitat inclusif, DGCS, DHUP, CNSA, 2018
- Etude sur l'habitat regroupé et les habitats avec services dans le parc social, USH, Groupe Caisse des dépôts et consignations, VAA Conseil, 2018
- Enquête habiter autrement, ADMR, 2018
- Maladie d'Alzheimer – enquête pour une société inclusive, Enquête de la Fondation Médéric Alzheimer et de la Fondation de France, 2018
- Le soutien à l'autonomie des personnes âgées à l'horizon 2030, Rapport du HCFEA (Conseil de l'âge), novembre 2018
- Concertation grand âge et autonomie, Rapport Dominique Libault, mars 2019
- Instruction ministérielle DGCS/DHUP/CNSA du 4 juillet 2019 relative aux modalités de mise en œuvre du forfait pour l'habitat inclusif
- Les aides financières au logement, ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, juillet 2019
- Quels lieux de vie et de prise en charge de la perte d'autonomie pour demain, Cercle vulnérabilités et société, août 2019
- Maintien à domicile, vers des plates-formes numériques de services, Caisse des dépôts et consignation, banque des territoires, septembre 2019
- Plan de mobilisation nationale en faveur l'attractivité des métiers du grand âge – 2020 – 2024, Rapport Myriam El Khomri, octobre 2019
- J. L Charlot, « Petit dictionnaire (critique) de l'habitat inclusif », L'Harmattan, Paris, 2019
- Etude d'une solution d'habitat inclusif pour des personnes adultes atteintes du syndrome de Prader-Willi, Pierre Martin, Association Prader-Willi France, 2019
- Le Guide de la pension de famille, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales, Unaf, 2019
- Habiter ensemble, chez soi et dans la cité, collectif inter-associatif (APF France Handicap, Apajh, l'Arche en France, La Fabrik Autonomie Habitat, GIHP, Simon de Cyrène Fédération, Unafam, Unapei, Uniopss), 2019
- Lutter contre l'isolement des personnes âgées et fragiles isolées en période de confinement, Rapport de Jérôme Guedj, mars 2020
- Le recours des personnes âgées vulnérables aux métiers et services d'aide à domicile, Rapport du HCFEA (Conseil de l'âge), avril 2020
- Isolement des personnes âgées : les effets du confinement, Petits frères des pauvres, juin 2020
- Le Lab'AU (<http://odas.labau.org>), site ressource de l'Odas sur l'innovation en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, met en ligne à partir du 25 juin 2020, une expertise détaillée d'une vingtaine de formules alternatives d'habitat, associant vie en logement ordinaire, accompagnement dans l'autonomie et participation à la vie sociale. Ces initiatives ont été sélectionnées dans le cadre d'un appel à contribution national, lancé en février 2019, en partenariat avec la CNSA.

ANNEXE 4 – LISTE DES PROPOSITIONS

Les douze « idées pour l'action » et les cinquante-six propositions qui les déclinent sont guidées par quatre fils conducteurs retenus par le rapport et rappelés brièvement ici :

- celui de **donner le « pouvoir d'agir » aux personnes** qui font le choix de l'habitat « accompagné, partagé et inséré dans la vie locale » (API), de chercher des réponses qui partent de leurs besoins ;
- celui de **partir du logement**, plutôt que du handicap ou du grand âge ;
- celui de ne pas faire de l'habitat API un isolat, voire un contre-modèle, mais au contraire de **l'inscrire dans le paysage divers des modes d'habiter** (domicile ordinaire, établissement médico-social, logement-foyer etc.) ;
- celui, enfin, de proposer une « **phase starter** », **d'une durée de quatre ans**, pendant laquelle pourront se mettre en place, le cas échéant de manière provisoire ou transitoire, les premiers éléments juridiques et financiers de la stratégie nationale de déploiement.

1 Première idée pour l'action : l'existence, pour chaque projet qui sollicite un financement public, d'une personne morale, le « Porteur du Projet Partagé » (« 3P »), garant du projet de vie sociale et partagée et de la participation des habitants

- 1) Confier chaque projet d'habitat API à une **personne morale « porteuse du projet partagé »**, appelée personne « 3P », qui concourt à sa création, assure les fonctions **d'appui à la vie partagée** et au **parcours de vie des habitants** ainsi que de **prévention de la maltraitance**.
- 2) Pendant la « phase starter » de quatre ans proposée par le rapport, permettre à la « personne 3P », par une « **certification** » délivrée par l'autorité administrative, de capitaliser sa compétence acquise.
- 3) Envisager, à terme, quand la **structuration du métier** sera bien avancée, un processus de **certification ou d'agrément obligatoire** de la personne 3P. A cet effet, confier à l'Observatoire de l'habitat API l'élaboration du « corpus de savoir-faire et de compétences professionnelles » du métier de 3P.

2 Deuxième idée pour l'action : remplacer l'actuel « financement des structures » par une aide individuelle, pour permettre aux personnes âgées et handicapées de faire le choix de l'habitat API et de financer elles-mêmes les services liés à la vie partagée

- 4) Créer une aide individuelle à la personne, « **l'aide à la vie partagée** » (AVP), ouverte de plein droit, avec critère de ressources, à toute personne âgée ou toute personne handicapée qui fait le choix d'une vie dans un logement API pour couvrir le coût des fonctions liées au « partage de vie ».
- 5) Soumettre le versement de cette aide à la signature, pour les logements concernés, d'une « **convention de logement API** » passée entre le département et la personne 3P, qui déterminera notamment les services rendus aux habitants par cette personne morale et le montant maximum de la redevance que les habitants devront lui verser en contrepartie. Les montants engagés au titre de l'AVP seront en tout ou partie couverts par des crédits de l'Etat et de la CNSA versés au Département dans le cadre d'une contractualisation.
- 6) Créer un « **forfait de services mutualisés** » pour les personnes âgées ou handicapées vivant en habitat API qui bénéficient d'aides à l'autonomie « mutualisées » au sein de l'habitat (veille nocturne, surveillance, etc.) et ne sont pas bénéficiaires de l'APA ou de la PCH. Subordonner son attribution à la signature (par la personne 3P) d'une « convention de services API » (avec le département et le gestionnaire du service) et au bénéfice (pour les personnes) de l'AVP.
- 7) Pouvoir donner à la « convention de logement API » une valeur de **rescrit en termes de non-qualification** d'habitats API en établissements sociaux et médicaux-sociaux.
- 8) **Conserver le « forfait habitat inclusif »** de la loi ELAN au moins durant la montée en charge de l'AVP et pour sécuriser le financement des logements API qui en disposent.

3 Troisième idée pour l'action : mettre en place un instrument d'investissement adapté dans le logement, en particulier social, et créer un prêt spécifique pour l'habitat API

- 9) Mettre en place un « **prêt-panier** » API, obéissant aux mêmes règles que les prêts « aides à la pierre », constitué par la combinaison, sur une même opération, des caractéristiques des prêts aidés existants (PLAI/PLUS/PLS), dans des proportions variables selon les opérations, mais avec :
 - un taux d'intérêt unique pour l'ensemble des surfaces de l'opération ;
 - un engagement du bailleur de respecter un loyer plafond commun à l'ensemble des surfaces ;
 - des plafonds de revenus à respecter en proportion sur l'ensemble de l'opération, et non logement par logement.

10) **Subventionner ce prêt**, pour l'ensemble de l'opération, à un niveau **à même de couvrir le financement des « espaces communs dédiés à la vie partagée »**. Cette subvention sera alimentée par :

- une ligne spéciale du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), abondée par le budget de l'Etat et/ou celui de la CNSA ;
- des fonds territoriaux ayant pour objet de collecter l'investissement volontaire des collectivités territoriales et d'autres personnes publiques ou privées chargées d'une mission de service public.

11) Associer à ce prêt un **mécanisme d'attribution spécifique des logements**, sans examen par la commission d'attribution des logements (CALEOL), fixé dans la « convention de financement APL-API » (cf. 4^{ème} point) et faisant intervenir - au nom des habitants - la personne 3P.

Il tiendra compte :

- des droits de réservation de l'Etat, le cas échéant exercés par l'ARS ou délégués à la personne 3P ;
- des droits de réservation des financeurs complémentaires ;
- et du projet des habitants, qui doivent pouvoir exprimer leur choix d'un nouveau "co-habitant " par l'intermédiaire de la personne 3P.

12) Fixer des conditions particulières dans l'accès au prêt :

- quant à la localisation du projet, en principe en centre-ville ou en centre-bourg ;
- quant à la qualité environnementale des logements construits ou réhabilités ;
- et quant à l'usage de technologies (domotique, robotisation) d'aide à la vie quotidienne.

4 Quatrième idée pour l'action : adapter la convention APL de droit commun aux logements API et la fusionner avec la nouvelle convention ouvrant droit à l'aide à la vie partagée dans une « convention APL-API »

13) Fusionner la convention APL adaptée qui permet l'octroi du prêt spécifique, et la « convention de logement API », liée au projet de vie sociale et partagée, dans une « convention de logement APL-API ». Elle a pour signataires :

- la personne morale qui porte le projet (3P),
- le propriétaire bailleur des logements,
- le conseil départemental,
- s'il s'agit de logement social, l'Etat, ou le délégataire des aides à la pierre,
- s'il s'agit de logement privé subventionné, l'Anah ou le délégataire des aides à la pierre,
- s'il y a lieu, les autres financeurs de la subvention du prêt aidé.

14) Prévoir dans cette convention :

- le cas échéant, l'affectation d'un ou plusieurs logements à des permanents ou bénévoles vivant sur place (soit pour une veille de nuit dans une pièce banalisée le jour, soit dans des studios ou logements appropriés) ;
- la prise en compte des espaces communs dédiés à la vie partagée.

5 Cinquième idée pour l'action : couvrir les coûts de fonctionnement des « espaces communs dédiés à la vie partagée » par un mécanisme analogue à celui des « charges récupérables »

- 15) Permettre au propriétaire-bailleur de **refacturer**, directement ou indirectement, aux habitants des logements API, **sans surcoût** pour ceux disposant de ressources modestes, le coût d'investissement et de fonctionnement associé aux « **espaces communs dédiés à la vie partagée** ».
- 16) **Solvabiliser** en conséquence les habitants qui ont des ressources modestes par une aide individuelle au logement (APL ou AL) **majorée**.
- 17) Traiter le point particulier de la « **majoration pour la vie autonome** » de l'AAH qui est actuellement exclue dans des habitats API, en lien avec la réflexion sur la majoration de l'aide au logement.

6 Sixième idée pour l'action : engager des opérations d'optimisation d'occupation du logement, particulièrement en zone tendue, en s'appuyant sur des transformations en logements API

- 18) Faciliter les opérations de **restructuration dans l'habitat existant** (notamment en zone tendue), en vue de la création de logements API, notamment par les bailleurs sociaux :
 - en proposant aux personnes âgées isolées occupant de grands appartements de les mettre à disposition d'un projet API,
 - en facilitant la transformation de grands logements en petits logements adaptés au projet de vie API,
 - en valorisant des logements vacants en zone détendue ou en zone ANRU, par leur transformation en logements API.
- 19) Réactiver la subvention **PALULOS** (R.323-1 du CCH) pour les opérations d'habitat API :
 - en utilisant les fonds territoriaux mis en place pour financer la subvention associée au prêt spécifique API ;
 - en permettant un reconventionnement des logements concernés, sous le régime de la " convention de logement APL-API ".
- 20) Dans le parc privé subventionné, **adapter les dispositifs de financement de l'ANAH** actuels ou à venir (projet de dispositif d'intervention immobilière et foncière [DIIF] ou d'une vente d'immeuble à rénover [VIR]) au développement de l'habitat API.
- 21) Utiliser les mêmes instruments, en lien avec le « plan d'aide à l'investissement » (PAI) de la CNSA, pour soutenir les opérations de transformation ou d'extension-transformation d'EHPAD ou autres établissements sociaux ou médico-sociaux en logements API.

7 Septième idée pour l'action : constituer une « communauté des acteurs de l'habitat API »

- 22) Créer au niveau national, un « **pôle de ressources** » auprès de la CNSA composé :
 - d'un « centre de ressources » élaborant et fournissant en ligne des guides méthodologiques, des vade-mecum juridiques, etc.
 - d'une cellule en charge de l'élaboration de ces documents, de l'animation des « communautés territoriales », et le cas échéant de l'appui financier à certains projets très innovants d'intérêt national.
- 23) Instaurer au niveau départemental des " **Communautés territoriales des acteurs de l'habitat API** ", animées par un **responsable d'animation** pour assurer :
 - la circulation d'informations sur l'offre et la demande d'habitat API,
 - une communication à l'égard du public susceptible d'être concerné, et à l'égard des institutions susceptibles de s'engager,
 - le soutien et les conseils entre pairs,
 - des forums d'échange de pratiques, des événements (rencontres, portes ouvertes), des accompagnements ou parcours d'initiation ou de formation pour des acteurs nouveaux,
 - le cas échéant, des formes de labellisation locale.
- 24) Pour les projets locaux de taille modeste, donner accès à des **crédits d'aide à l'ingénierie** pour indemniser le temps passé par un porteur de projet sur les phases " amont " de son projet :
 - confier le soin d'attribuer cette aide à la Conférence des financeurs, sur la base d'une répartition des coûts entre ses membres et un concours éventuel de la CNSA ;
 - faire en sorte que cette attribution puisse s'opérer par parrainage, par des porteurs de projets expérimentés s'engageant à apporter simultanément une aide en nature pendant la phase de démarrage ;
 - proposer l'aide à l'ingénierie soit au porteur de projet lui-même, soit à une structure déjà expérimentée, en compensation totale ou partielle d'une aide en nature, soit encore à des structures d'appui spécifiquement créées sur ce champ.
- 25) Elaborer, au sein du pôle d'appui de la CNSA et avec notamment l'expertise acquise par la Banque des territoires un **outil partagé d'évaluation de l'équilibre économique** des projets (du type du logiciel LOLA utilisé par les services de l'Etat pour évaluer l'équilibre économique des opérations de logement social, mais en combinant un volet « bâti » et un volet « services de la personne 3P »).
- 26) Etablir une doctrine administrative sur l'application de **la réglementation « incendie »** aux habitats API en établissant une définition des critères applicables et de la méthode de pondération, puis d'explicitation des options possibles par une circulaire interprétative des dispositions applicables.

8 Huitième idée pour l'action : faire du déploiement de l'habitat API, pensé conjointement avec celui des services d'aide à la personne, un levier du soutien à ces services, et une réponse au manque d'attractivité des métiers de l'aide à la personne

- 27) Mettre en œuvre une **programmation articulée** des logements API et du déploiement des services d'aide à la personne, visant à l'installation de services en capacité d'offrir des prestations en habitat API comme en domicile ordinaire.
- 28) Intégrer les aspects spécifiques de l'intervention en logement API dans la réforme de la tarification des services d'aide à la personne et à ce titre :
 - permettre, pour les aides à la personne effectuées de manière mutualisée (veille nocturne, surveillance, accompagnement de repas etc.) une **tarification des services d'aide sous forme de " forfait global annuel "** ;
 - pour les interventions individuelles (non mutualisées, par exemple la toilette), permettre aux services intervenant en logement API de conserver, au moins partiellement, en vue qu'ils soient reversés aux salariés, les gains réalisés sur les frais de déplacements du fait de l'intervention sur un même lieu.
- 29) Rendre possible la tarification forfaitaire dans les logements API et l'accès au « forfait de services mutualisés » par la signature, entre le département, le gestionnaire du service et la " personne 3P ", d'une **" convention de services API "**.
- 30) Inciter les **services d'aide et/ou de soins** pris au sens large (SAAD, SAVS, SAMSAH, SPASAD) à **enrichir leur offre** et monter en compétence pour intervenir en habitat API et pour cela :
 - déployer des plans de formation départementaux des salariés des services d'aide à domicile à l'intervention en logement API ;
 - structurer en conséquence des parcours professionnels (allant des métiers d'auxiliaire de vie à des responsabilités de "maître et maîtresse de maison" assurées par la "personne 3P") ;
 - intégrer, dans les CPOM passés avec les services d'aide et de soins, des évolutions vers des exercices polyvalents (c'est-à-dire intervenant à la fois dans le diffus et en logement API) ;
 - élargir le cahier des charges des SAAD au logement API pour qu'ils intègrent les spécificités de ce mode d'habiter ;
 - définir un cadre permettant à des services d'aide à la personne d'assurer également les fonctions de gestionnaire (" personne 3P ").
- 31) **Faciliter la possibilité, pour les salariés, de logger sur place** en levant notamment, dans le logement social, les deux obstacles juridiques :
 - de l'article L.442-8-1 du CCH, en ce qu'il limite les cas de sous-location à certains publics spécifiques ;
 - de l'article R.441-11 du même code, en ce qu'il limite aux gardiens d'immeubles la possibilité de faire d'un contrat de location un accessoire à un contrat de travail.
- 32) Pour faciliter notamment la prise d'astreintes, élargir la faculté, déjà reconnue aux " lieux de vie et d'accueil " (article L.433-1 du CASF), de proposer aux salariés volontaires une

mesure de leur durée du travail en forfaits-jours lorsqu'ils assurent l'accompagnement de personnes âgées ou handicapées dans le cadre d'un logement API.

- 33) Faire **bénéficier du crédit d'impôt sur le revenu** pour l'emploi de salariés à domicile, lorsque la prestation est effectuée dans **des " locaux communs "**, dès lors qu'il s'agit " d'espaces communs dédiés à la vie partagée » d'un logement API.

9 Neuvième idée pour l'action : faire du déploiement de logements API un levier de la transformation de l'offre médico-sociale

- 34) Intégrer le déploiement des habitats API en traduisant ses effets sur les **services attendus des établissements médico-sociaux** dans les outils de planification médico-sociaux (Projet régional de santé des ARS et " Schémas départementaux PA-PH " des départements).
- 35) **Financer** dans les CPOM les **prestations de service " externalisées "** des établissements pour personnes âgées et adultes handicapés, en direction des logements API.
- 36) Intégrer dans la négociation de la « convention de logement API » et dans la « convention de services API », la question des **liens à créer**, le cas échéant, avec les **établissements sanitaires et médico-sociaux** du territoire.
- 37) Susciter, sur les territoires, des appels à projets en vue de constituer des **" bouquets de services coordonnés "** à disposition des projets API ou inciter les acteurs, notamment les personnes 3P, à les constituer.
- 38) Encourager la « **transformation de l'offre** » en incitant les gestionnaires d'établissements médico-sociaux (EHPAD ou foyer de vie) à penser leurs **extensions de capacités, ou la transformation-extension** de leur capacité, sous forme de **logements API**, associés à des services d'aide à la personne.
- 39) Ouvrir aux établissements médico-sociaux qui s'engagent dans une telle transformation l'ensemble des dispositions d'appui à l'optimisation de l'occupation du logement social (cf. point 6).

10 Dixième idée pour l'action : prendre acte de la pluralité des compétences, au niveau local, sur le sujet de l'habitat API, en organisant une coordination et une collégialité renforcées des acteurs

- 40) Confirmer le rôle que tient déjà aujourd'hui la « **Conférence départementale des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie** », réunie en **Conférence départementale de l'habitat API**.
- 41) **Ouvrir sa composition** à de nouveaux membres de droit, **acteurs clés de la politique du logement** dans les territoires :
 ○ à des **EPCI**, notamment ceux qui sont délégataires des aides à la pierre,

- à des acteurs en charge du logement (Union sociale de l'habitat, organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion, Caisse des dépôts et consignations).

42) Elargir les missions de la Conférence des financeurs aux fonctions suivantes :

- assurer le recensement continu des logements API sur son territoire,
- établir et suivre le " Programme coordonné de l'habitat API ", feuille de route opérationnelle de réalisation des logements API, établi avec les porteurs de projets,
- disposer d'une vision d'ensemble des conventions signées avec les porteurs de projets (conventions de logement API et conventions de logement APL-API),
- attribuer, selon un mécanisme rapide (principe du parrainage) l'aide à l'ingénierie de projet,
- garantir le bon fonctionnement de la " communauté des acteurs de l'habitat API " en finançant un poste de responsable d'animation de cette communauté dans le département,
- tenir un tableau de suivi des transferts de charge induits par les nouveaux habitats API, consolidable au niveau national.

43) Réaliser un exercice de planification à moyen/long terme, partant des **programmes locaux de l'habitat** (PLH) et consolidé à l'échelle départementale dans le **Plan départemental de l'habitat** (PDH), en regard, d'une part des schémas d'équipement sanitaire et médico-sociaux et, d'autre part, des documents d'urbanisme. Adapter en conséquence les PDH et PLH **en y ajoutant** un volet de planification à six ans consacré aux logements API et en faisant évoluer, sur ce point, les conditions de leur élaboration.

44) Construire un « Programme coordonné de l'habitat API », tenu et mis à jour par la Conférence des financeurs qui recense avec précision les opérations API envisagées à horizon de trois ans et leur « tour de table » financier.

45) Intégrer le logement API dans le « porter à connaissance » du préfet à chaque élaboration ou révision d'un Plan local d'urbanisme.

46) Engager une réflexion pour faire évoluer la réglementation de l'urbanisme pour permettre de réaliser facilement au sein d'un même ensemble immobilier des locaux de natures très différentes permettant de combiner différents usages, au bénéfice des habitants.

11 Onzième idée pour l'action : structurer une « phase starter » et mettre en place, au niveau local (Conférence des financeurs), avec consolidation nationale (CNSA), un suivi précis des effets de transferts financiers

47) Structurer une phase "starter" de quatre ans pour engager le déploiement de l'habitat API :

- pendant cette phase, la couverture des éventuels surcoûts pour les finances départementales serait sécurisée par l'Etat ;
- de même, le métier de personne morale porteuse du projet partagé pourra se structurer, avec à terme l'objectif d'une certification ou d'un agrément obligatoire.

- 48) Mettre en place un **suivi local étroit des éventuels transferts de charge ou majorations budgétaires**, en confiant à la Conférence départementale des financeurs le soin d'assurer un point régulier de l'impact financier des habitats API sur les différents budgets. Elaborer un **schéma homogène** de ce suivi afin qu'il puisse être consolidé au niveau national par la CNSA, selon un rythme au moins annuel.
- 49) **Sécuriser les dépenses des collectivités territoriales**, notamment celles des départements pendant une " phase starter " de lancement et d'observation (cf. point 12) :
- dans ce cadre, envisager l'application de la règle d'un taux minimal de couverture, voire d'une couverture totale, par des crédits nationaux (CNSA) des frais engagés sur l'AVP et le forfait de services mutualisés ;
 - faire assurer par l'Etat, sur la même période, une mise de fonds minimale en crédits de subvention à l'investissement, garantissant le démarrage des « fonds territoriaux » sans obligation d'engagement des finances des collectivités territoriales.
- 50) Mettre en place **plusieurs outils de correction des transferts budgétaires** :
- transferts budgétaires automatiques (sur la base des coûts constatés historiques) entre collectivités en cas de transformation de places d'établissements médico-sociaux en habitat API ;
 - signature entre départements d'accords dérogatoires aux règles du "domicile de secours", notamment pour les départements limitrophes et fortement urbanisés.

12 Douzième idée pour l'action : installer la CNSA comme opérateur national de « maîtrise d'œuvre » de l'habitat des personnes âgées et handicapées

- 51) Elargir le champ de compétence de la CNSA pour en faire l'agence de maîtrise d'œuvre, **non plus seulement de la " politique médico-sociale "** pour les personnes âgées et handicapées, mais, plus largement de la **politique de l'habitat en leur faveur**.
- 52) **Elargir en conséquence le périmètre de ses administrations de tutelle.**
- 53) Adapter la **composition de son Conseil**, en y faisant notamment entrer des représentants des ministères du logement et de la cohésion des territoires, ainsi que des acteurs du logement, notamment du logement social.
- 54) Organiser, au moins pendant la « phase starter » - à la manière dont a été par exemple récemment lancé le programme " cœur de ville " - une **équipe projet du plan national de déploiement de l'habitat API**.
- 55) Sous l'impulsion du " pôle ressources " qui doit être créé à la CNSA (point 7), établir, pendant la « phase starter », un **plan d'aide exceptionnel à l'investissement locatif** qui pourrait mobiliser à la fois :
- l'ensemble des municipalités et des EPCI, par le relais des associations d'élus,

- plusieurs grands acteurs nationaux remplissant des missions d'intérêt général (dans le domaine de la protection sociale, du logement social, de la santé et de l'action médico-sociale et sociale...)

56) Agir, dans la durée, sur les **leviers du bénévolat et de la mobilisation des volontariats de service civique** et faciliter la reconnaissance des habitats API comme lieu d'exercice des volontariats de service civique :

- en reconnaissant de plein droit l'activité de " personne 3P " comme mission d'intérêt général pour l'agrément d'engagement de service civique (article R.121-22 du code du service national),
- en élargissant aux « personnes 3P ", quel que soit leur statut juridique, la faculté de disposer d'un agrément de volontariat associatif (1° du II de l'article L.120-1 du même code).

ANNEXE 5 – GLOSSAIRE

Figurent en **gras** les sigles proposés par le rapport.

3P :	Porteur du Projet Partagé
AAH :	Allocation aux adultes handicapés
AES :	Accompagnement éducatif et social
ALF :	Allocation de logement familiale
ALS :	Allocation de logement sociale (versée en foyer)
ANAH :	Agence nationale de l'habitat
ANCOLS :	Agence nationale de contrôle des organismes de logement social
APA :	Allocation personnalisée d'autonomie (<i>pour les personnes âgées</i>)
API :	(logement, habitat, prêt) Accompagné, partagé, inséré dans la vie locale
APL :	Aide personnalisée au logement
ARS :	Agence régionale de santé
ASV (loi) :	Adaptation de la société au vieillissement
AT (rente) :	<i>rente</i> accident de travail
ATIH :	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
AVP :	Aide à la vie partagée (en habitat API)
AVQ :	Acte de la vie quotidienne
AVS :	Aide à la vie sociale
CAF :	Caisse d'allocations familiales
CALEOL :	Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation de logements
CASF :	Code de l'action sociale et des familles
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CCH :	Code de la construction et de l'habitation
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
CGLLS :	Caisse de garantie du logement locatif social

CNSA :	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CPOM :	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DDCS(PP) :	Direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations)
DDT(M) :	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGCS :	Direction générale de la cohésion sociale
DHUP :	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREES :	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EHPAD :	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ELAN :	<i>loi portant</i> Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
EMS :	Etablissement médico-social
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
ERP :	Etablissement recevant du public
ESMS :	Etablissement social et médico-social
FAM :	Foyer d'accueil médicalisé
FHI :	Forfait habitat inclusif
FJT :	Foyer de jeunes travailleurs
FNAP :	Fonds national des aides à la pierre
FSM :	Forfait de services mutualisés
GCSMS :	Groupement de coopération sociale et médico-sociale
GEM :	Groupe d'entraide mutuelle
LOLA (logiciel) :	Loyer d'équilibre des opérations locatives aidées
MARPA :	Maison d'accueil et de résidence pour personnes âgées
MAS :	Maison d'accueil spécialisée
MOI (agrément) :	<i>agrément pour la</i> Maîtrise d'ouvrage d'insertion
ODAS :	Observatoire national de l'action sociale
OLS :	Organisme de logement social
OPS (enquête) :	Occupation du parc social
PAI (de la CNSA) :	Plan d'aide à l'investissement
PALULOS :	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

PCH :	Prestation de compensation du handicap
PCPE :	Pôle de compétences et de prestations externalisées
PDH :	Plan départemental de l'habitat
PLAI :	Prêt locatif aidé d'insertion
PLH :	Programme local de l'habitat
PLS :	Prêt locatif social
PLU :	Plan local d'urbanisme
PLUS :	Prêt locatif à usage social
PRIAC :	Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
PRS :	Projet régional de santé
RLS :	Réduction de loyer de solidarité
RPLS :	Répertoire du parc locatif social
SAAD :	Service d'aide et d'accompagnement à domicile
SAMSAH :	Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés
SAVS :	Service d'accompagnement à la vie sociale
SCOT :	Schéma de cohérence territoriale
SPASAD :	Service polyvalent d'aide et de soins à domicile
SRADDET :	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU :	<i>loi</i> de Solidarité et de renouvellement urbain
SSAD :	Service de soins et d'aide à domicile
SSIAD :	Service de soins infirmiers à domicile
TFPB :	Taxe foncière sur la propriété bâtie
UNAFO :	Union professionnelle du logement accompagné
USH :	Union sociale pour l'habitat

