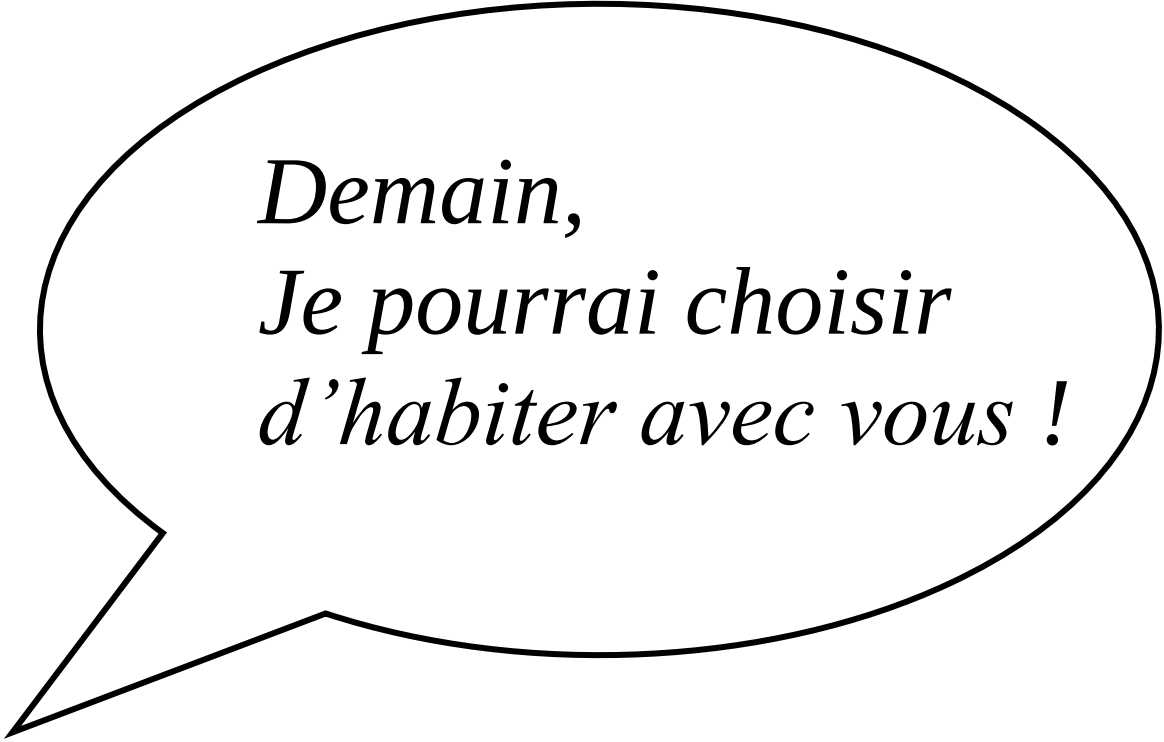




*Demain,
Je pourrai choisir
d'habiter avec vous !*

*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 Krieps, *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

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 fonctions**² 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 fausse.

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 ».

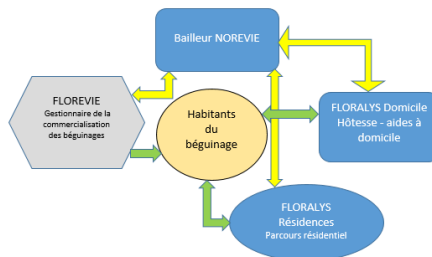
Ainsi, un habitat A(P)I, avec pas ou très peu de « Partage » de vie, n'aura en principe pas besoin de l'AVP (point 2). Mais il pourra bénéficier de l'aide à l'ingénierie (point 7) ou d'un « bouquet de services » (point 9). A l'inverse, un habitat (A)PI sans « Accompagnement » par un service d'aide à 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 salarie 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'une 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'assume, 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

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

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

Demain

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

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 privés. 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.

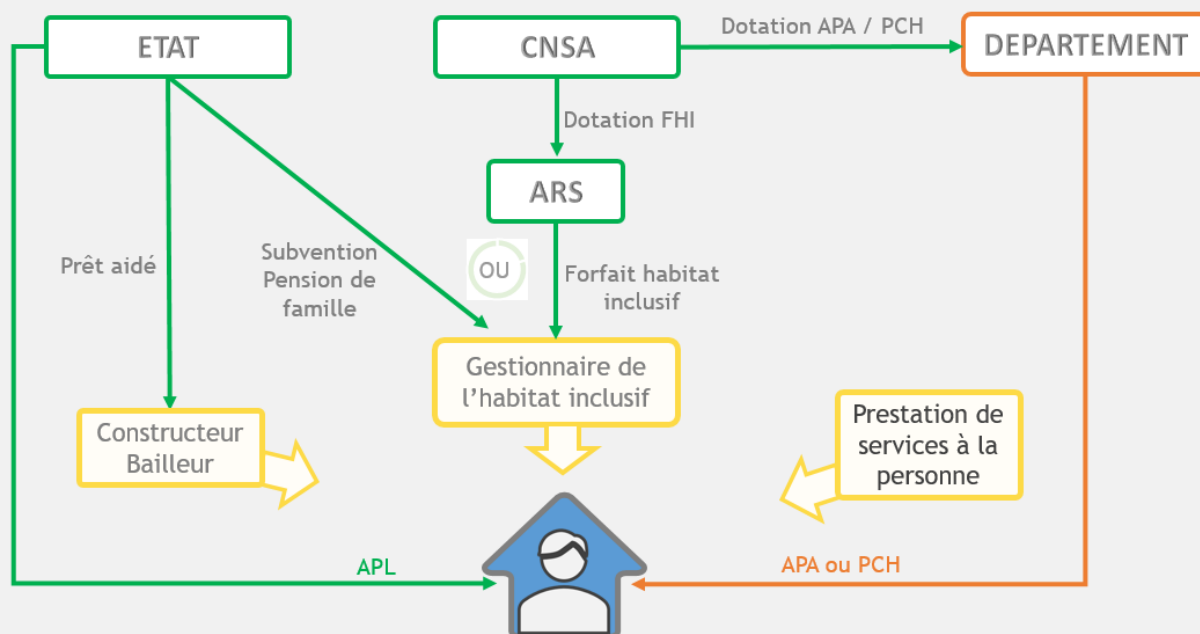
Deuxièmement, il revient aux habitants, dans la conception du projet d'habitat API, **de choisir où ils veulent placer le curseur entre la protection des intérêts du groupe et la protection de leur droit au maintien dans les lieux**. Et pour cela, il paraît inutile d'inventer des régimes juridiques nouveaux.

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.

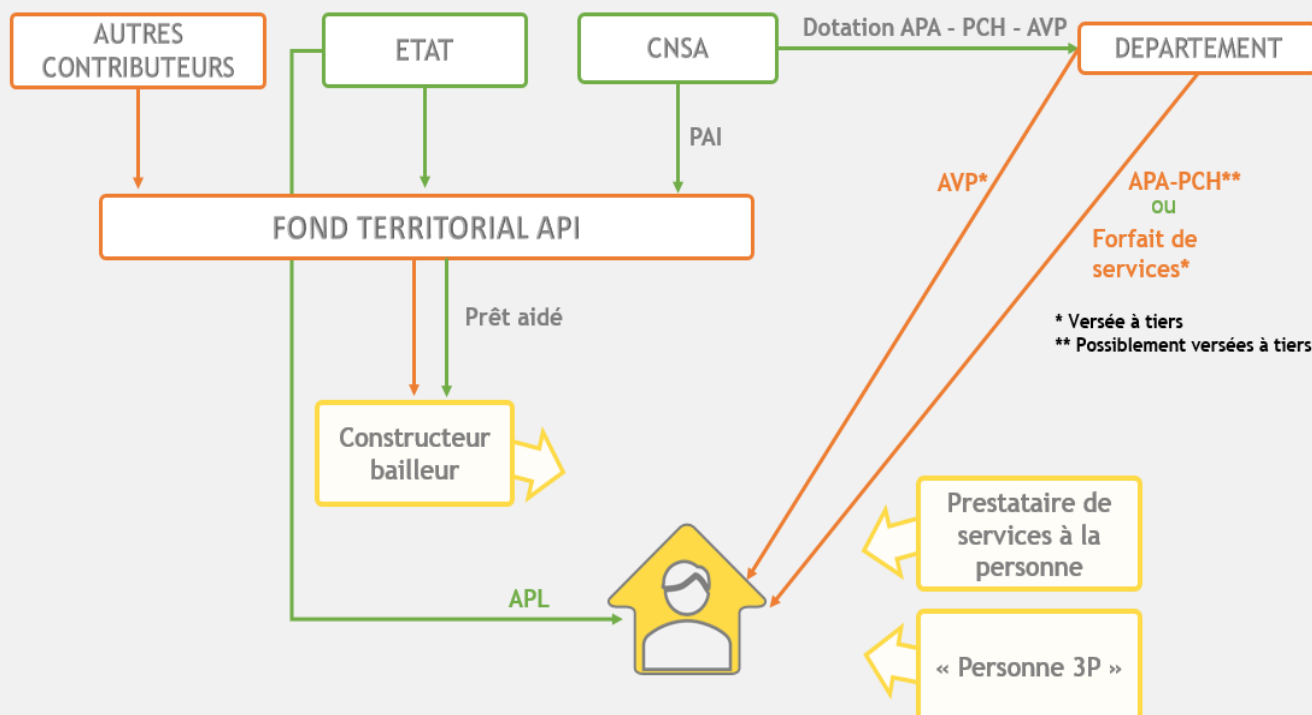


CIRCUIT ACTUEL DE FINANCEMENT DE « L'HABITAT INCLUSIF »



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.

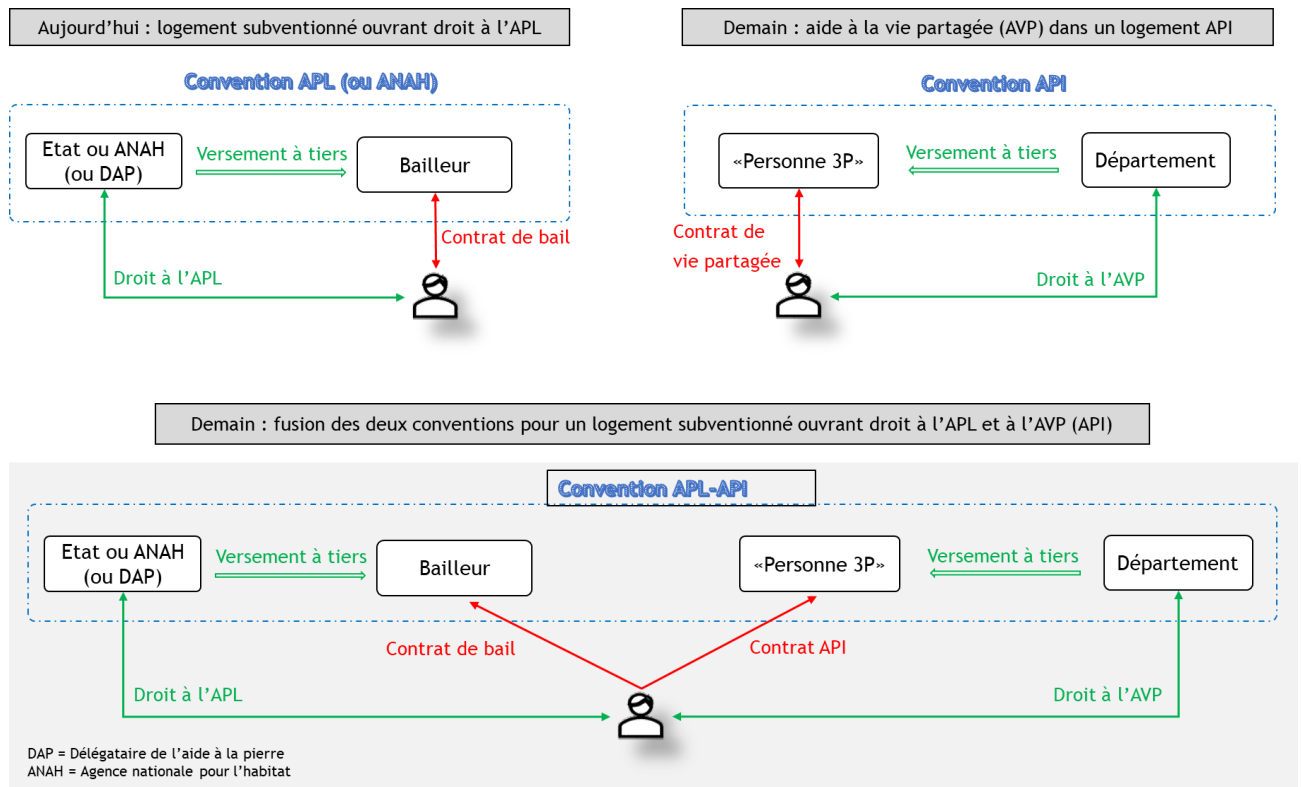
Le modèle de cette convention serait inspiré des conventions types pour logement-foyer et des conventions avec et sans travaux de l'ANAH.

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 :

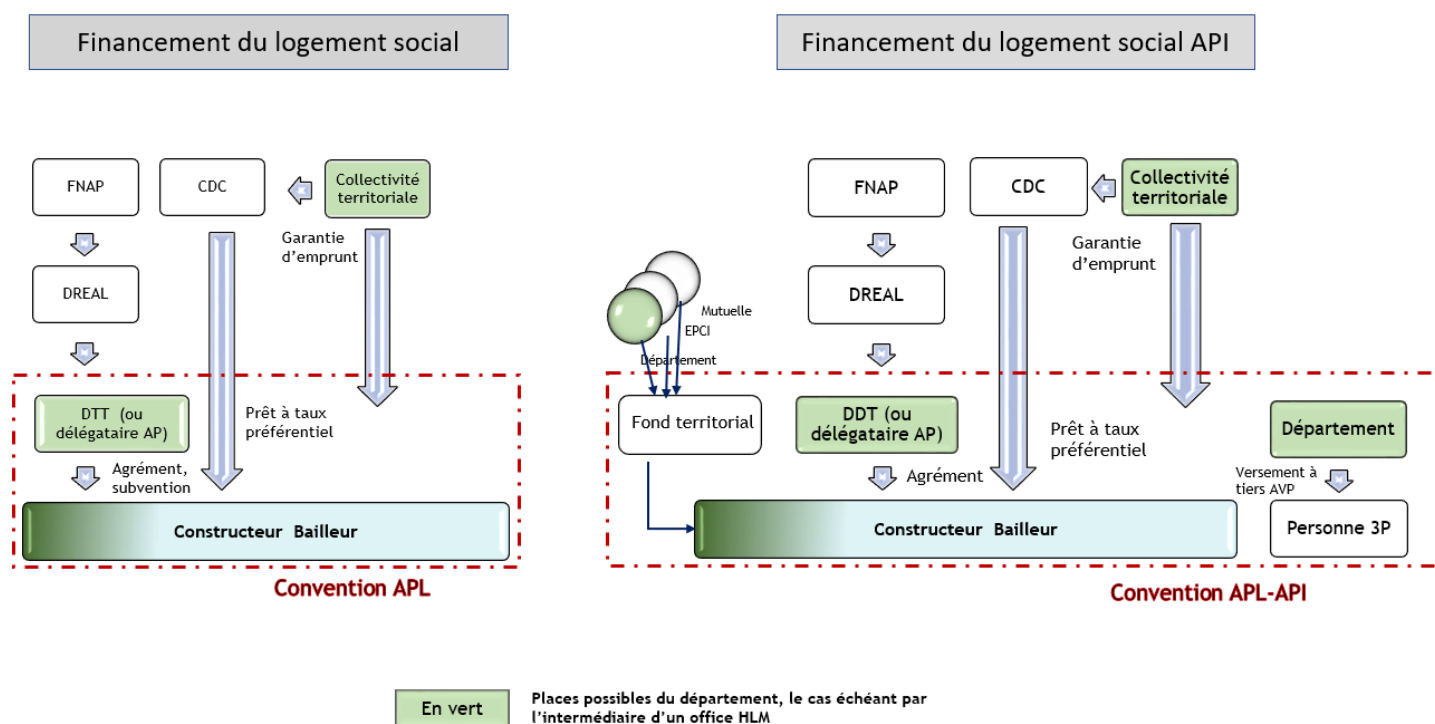
- en proposant aux personnes âgées isolées occupant de grands appartements de les mettre à disposition d'un projet API, soit en favorisant une sous-location, soit par un déménagement, au sein de leur résidence ou près de chez elles, dans un ensemble de logements API,
- en facilitant la transformation 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



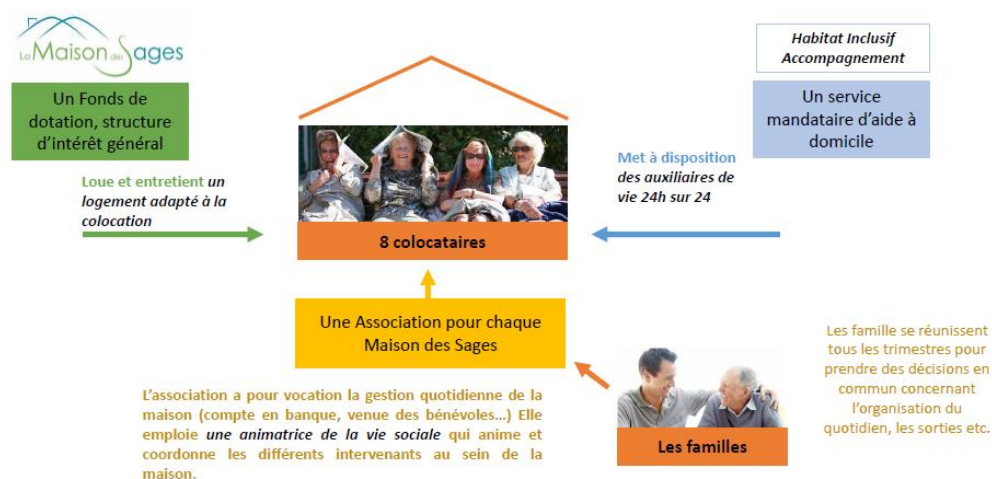
En un clin d'œil : la Maison des Sages à Buc

- **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.

Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous !



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



Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous !





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 !



