

ELEMENTS DE REFLEXION POUR LA PROMOTION DE L'HABITAT INCLUSIF EN ISERE

CHAPITRE 1

REALISER UN HEBERGEMENT EN DIRECTION DES PERSONNES AGEES : ENJEUX ET DIFFICULTES

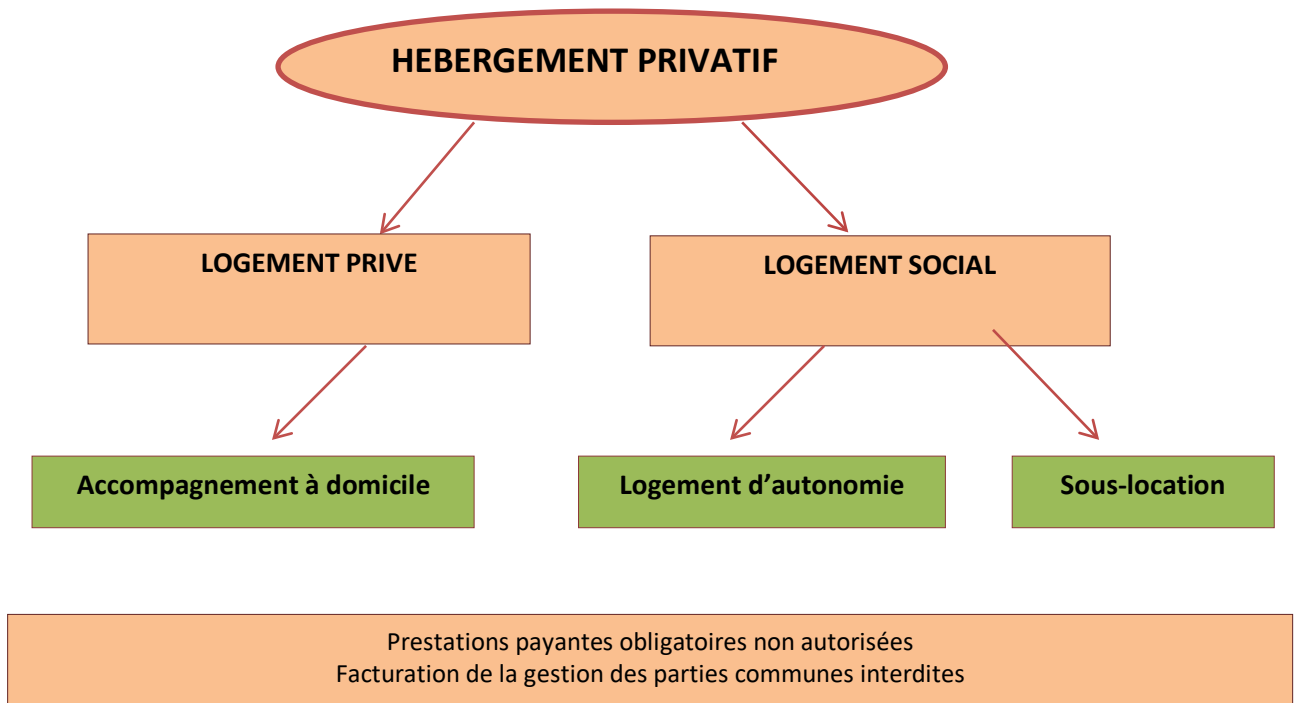
Pour bien comprendre les enjeux et les difficultés de la réalisation d'hébergement en direction des personnes âgées, il faut rappeler qu'il existe deux formes très différentes d'hébergement :

- Le logement, résidence principale de la personne, qui peut être social ou privé
- Les structures de logement à caractère collectif qui peuvent être publiques ou privées. Ces structures, bâties sur le moule originel du logement-foyer sont devenues aujourd'hui des résidences autonomie, au terme de la loi sur le vieillissement.

I – LOGEMENT, LOGEMENT SOCIAL, LOGEMENT PRIVE

Une des caractéristiques essentielles de la notion de logement et particulièrement de logement social est qu'elle ne peut pas prendre en compte, sauf de manière marginale, la notion de locaux communs (cas des LCR).

L'autre difficulté en logement social est que l'on ne peut pas réaliser un programme en direction d'une catégorie particulière d'une population en dehors des structures collectives. La seule exception est dans la loi ASV qui permet de solliciter une dérogation à hauteur de 70% du programme maximum pour des personnes âgées en perte d'autonomie. La procédure a été mise en place dans l'Isère par la DDT. Cette procédure débute par la définition des besoins au niveau de l'intercommunalité.

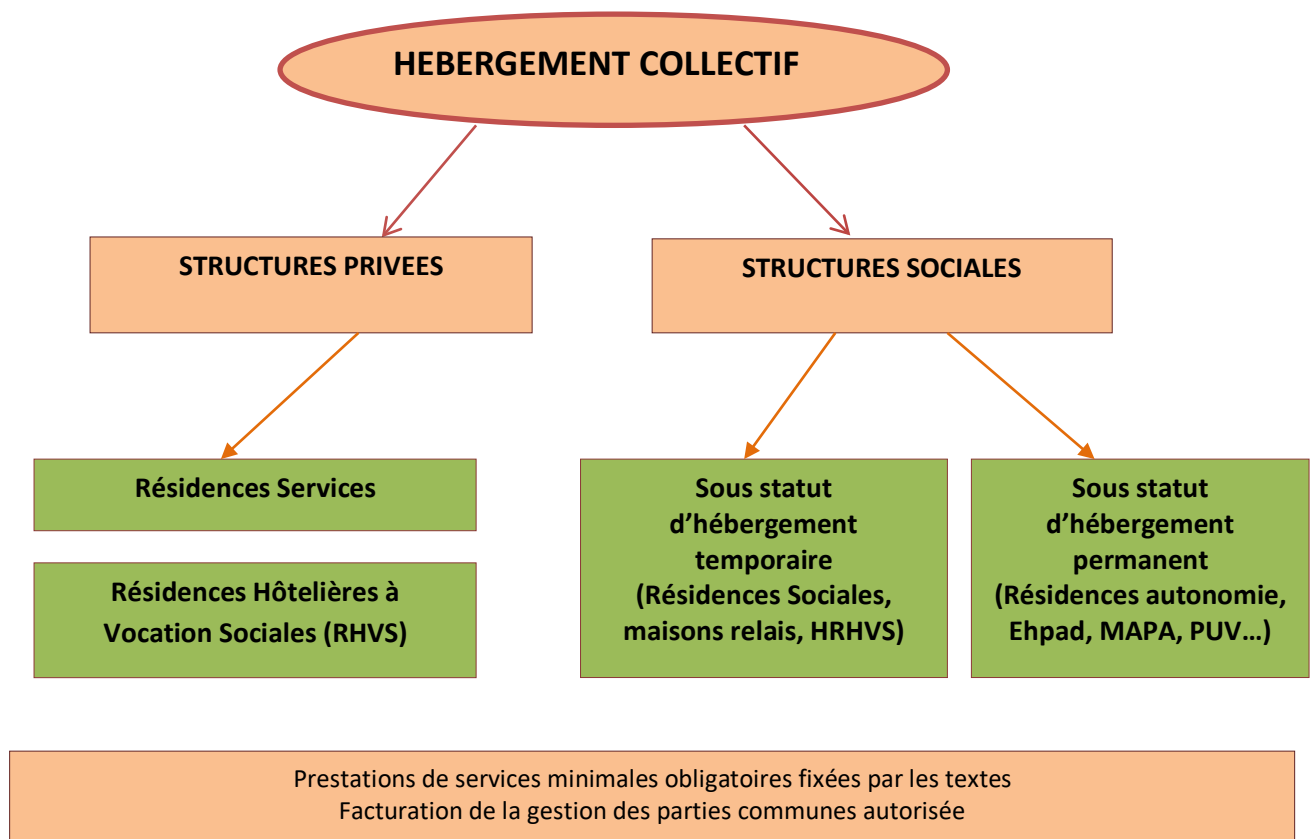


II – LES STRUCTURES DE LOGEMENT A CARACTERE COLLECTIF

Il existe aujourd'hui deux catégories d'utilisateurs de logements-foyers en fonction de leur statut d'occupation :

- **Le statut individuel** où le locataire occupe, dans la structure, une résidence principale (EHPAD, Résidences-Autonomies...)
- **Le statut collectif** où le locataire dispose d'un statut d'occupation temporaire (Résidences Sociales, maison-relais, RHVS...).

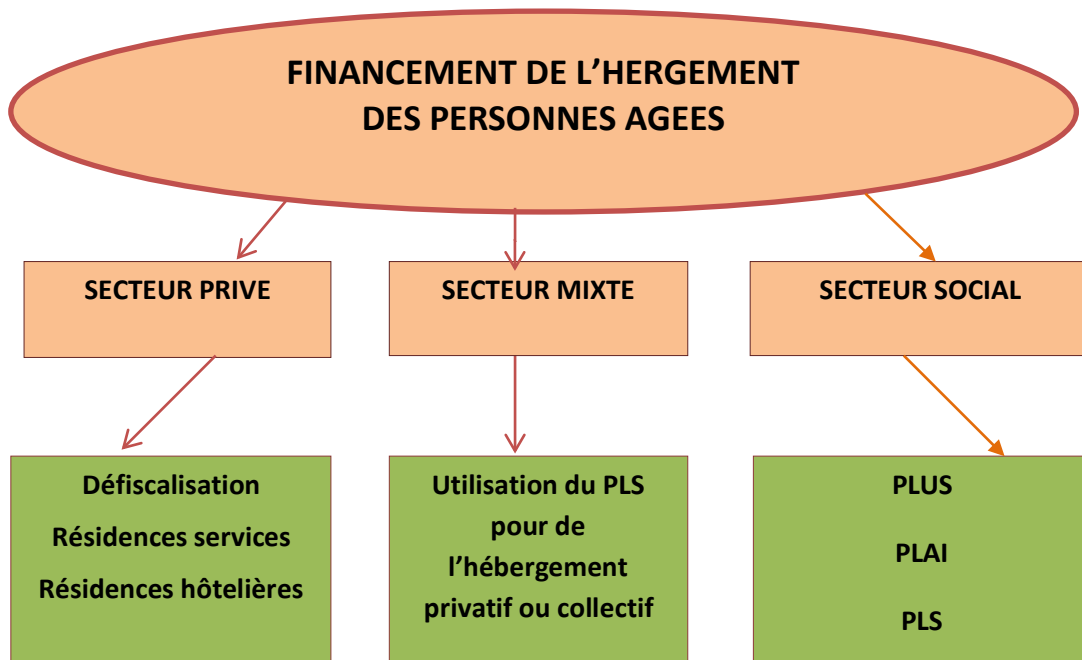
Une des caractéristiques essentielles de la notion de structure à caractère collectif est qu'elle prend en compte les locaux communs rattachés au fonctionnement de ces structures (cuisines, buanderies, locaux d'animation...).



III – LE FINANCEMENT DE L'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES

Trois types de financement peuvent être utilisés : les financements de monopole du logement social (PLUS, PLAI), les financements accessibles aux acteurs privés, publics et semi-public (PLS, prêts spéciaux de la Caisse des Dépôts...), les financements de défiscalisation.

- **Les financements du monopole du logement social** : il s'agit des financements PLUS et PLAI. ils ne peuvent être utilisés pour des publics « dédiés », sauf pour les structures collectives.
- **Les financements du secteur social accessibles aux acteurs privés, publics et semi-publics** : il s'agit des PLS et des prêts spéciaux de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ces financements sont parfois utilisés pour permettre la prise en compte de locaux communs dans les opérations.
- **Les financements de défiscalisation** : une fois rappelé que le PLS en tant que logement ne peut plus se cumuler avec une défiscalisation, les structures collectives peuvent être financées en défiscalisation pour les opérations suivantes :
 - Les résidences services hors financement du logement social
 - Les résidences hôtelières à vocation sociale pour leur filière privée.



Le cumul défiscalisation et utilisation des crédits du logement social est interdit
L'utilisation des crédits du logement social en secteur mixte est sous le contrôle de l'Etat
et des délégations des aides à la Pierre

IV – LA SITUATION DES PROGRAMMES EN DIRECTION DES PERSONNES AGEES

A) Orientation des programmes

La difficulté des opérations en direction des personnes âgées réside dans l'attribution des locaux, le financement des parties communes et la mise en place d'une offre de service.

En structure privée, il n'y a pas de difficulté sur ces points, pour autant que l'on soit bien dans le cadre de structure et non de logement individuel. Le seul problème de ces structures réside dans les coûts d'hébergement et de service et la réalisation du programme en défiscalisation.

En structure sociale collective (Résidence-Autonomie pour les cas qui nous intéressent, il n'y a pas non plus de difficulté pour l'attribution des locaux et le financement des parties communes et la loi prévoit par ailleurs une liste de services obligatoires. Cependant, les Résidences-Autonomie habilitées dans la plupart des cas à l'aide sociale font l'objet de définition de besoins à l'échelle départementale. Ces besoins définis, le Département lance ensuite, par le biais des appels à projets, une procédure d'attribution à une équipe porteuse du projet.

Il est à noter que l'on pourrait concevoir des Résidences-Autonomie sans habilitation à l'aide sociale et qui pourraient du point de vue de l'offre de service s'en tenir strictement au texte de la loi ASV.

En logement, on ne peut financer, par contre, les parties communes, on ne peut pas attribuer les logements à des populations dédiées (hors application de l'exception pour les personnes âgées en perte d'autonomie), on ne peut pas non plus mettre en place de service obligatoire.

B) Choix des opérateurs

En structure privée, il s'agit des promoteurs classiques ou de Sociétés d'Economie Mixte.

En Résidence-Autonomie, l'opérateur peut être un organisme de logement social ou une structure ad hoc, c'est généralement la 1^{ère} solution qui est choisie.

S'agissant du logement social à proprement parlé, en dehors du cas du PLS, il est obligatoire de passer par un organisme de logement social.

V – LA SITUATION DES PROGRAMMES EN COURS

Un certain nombre de projets, déposés auprès des services de l'Etat, tendent à réaliser des logements locatifs dont la destination finale est le public des personnes âgées.

Il s'avère que ces programmes ne correspondent pas à une solution règlementaire admissible :

- **S'il s'agit de logements sociaux classiques**, ils ne concernent pas véritablement une politique d'accompagnement du vieillissement à l'échelle d'une Collectivité, ils ne concernent pas non plus, une activité annexe à celle d'un EHPAD ou d'une autre structure collective en direction des personnes âgées
- **S'il s'agit de logements d'autonomie**, ces logements nécessiteront l'obtention d'une dérogation obtenue au terme d'une procédure spécifique qui ne peut en aucune manière concerner l'intégralité du programme. La procédure, pour ce type de logements, n'a été ni annoncée auprès des services de l'Etat, ni débutée au plan local.
- **S'il s'agit de structures collectives**, ces logements nécessiteront l'obtention d'une autorisation obtenue également au terme d'une procédure spécifique.

Dans tous les cas de figures, il convient de débiter l'étude de programmes en direction des personnes âgées par la définition des besoins du secteur à l'échelle géographique adaptée (par exemple : les communes de la commission logement Ouest, comme évoqué lors de la réunion avec le Département et la Maison de l'Autonomie

CHAPITRE 2

REALISER DES LOGEMENTS EN HABITAT INCLUSIF

Introduction :

L'habitat inclusif, ou habitat alternatif ou habitat intermédiaire, intègre souvent la notion d'habitat intergénérationnel.

Notion philosophique principalement centrée, au départ, sur la situation des personnes handicapées, elle s'est développée dans le logement depuis la loi du 6 juillet 1989 à partir du contexte juridique de la co-location.

L'idée s'est faite jour de création d'un local d'habitation autour de services et de locaux communs qui ne soit pas une structure collective mais qui peut l'être, et qui ne soit pas un logement individuel mais qui peut l'être.

Avec l'habitat inclusif, émerge un habitat : « Destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitations regroupées entre elles ou avec d'autres personnes. Ce mode d'habitat est assorti d'un Projet de Vie Sociale et Partagé (PVSP) » (*Thèse de Anne-Bérénice SIMZAC lauréate de la Fondation Médéric Alzheimer*).

Le cadre technique et administratif permettant l'émergence de structures de ce type d'habitat, bien qu'à l'état embryonnaire repose, cependant, aujourd'hui de manière certaine, sur le PVSP et la mise en place de services et de locaux communs. La loi ASV et son titre 8 sur l'habitat inclusif consacrent d'ailleurs ce positionnement.

Physiquement parlant, la réalisation d'un habitat inclusif ou alternatif ou intermédiaire, repose donc sur :

- une philosophie
- un cadre de référence d'adaptation des locaux d'habitation
- l'utilisation de « moule réglementaire » différencié selon que l'on se trouve dans le champ social et public ou dans le champ privé.

I – UNE PHILOSOPHIE

Sur le thème d'un habitat différent, s'est développer l'idée d'un logement adapté à ses habitants avec une offre de service dans un environnement sécurisé propice à la construction d'un lien social : « Quelles que soient les solutions, l'objectif sera atteint lorsque nous passerons d'une logique d'hébergement à une logique d'habitat où les personnes quelles que soient leurs difficultés, pourront satisfaire le besoin de se sentir chez elles » (*Fanny Cirese – Architecte et lauréate de la FMA*).

Cette tendance sociale, plus affirmée dans d'autres pays d'Europe aux traditions mutualistes plus anciennes, rencontre aujourd'hui le phénomène social sans précédent du vieillissement de la population. En effet, les populations seniors amènent, par leur demande qui semble spécifique, à penser de nouveaux « chez soi ».

Nous ne développerons pas plus ici cette philosophie ni le débat riche qu'elle suscite. D'autres cadres de discussions plus adaptées existent aussi bien par ville ou Métropole que dans les nombreuses initiatives qui se font jour sur le territoire national.

II – UN CADRE DE REFERENCE D'ADAPTATION

La dernière décennie a vu se concrétiser l'idée de la conception d'un logement à partir des fonctionnalités nécessaires aux occupants de l'espace à construire. Cette notion qui donne lieu au programme puis à la commande a généré, dans le champ du vieillissement et du handicap, la notion de logement « adapté » ou « adaptable ».

Cette notion qui a fait un temps débat, est aujourd'hui dépassée avec l'apparition du concept de qualité d'usage. Issue du secteur médico-social, cette démarche qui permet la commande d'un logement à partir de l'usage attendu, a permis l'émergence de nombreux référentiels aujourd'hui disponibles.

S'agissant plus particulièrement de la prise en compte des besoins des personnes âgées, un guide de la qualité d'usage a été élaboré au plan national, tandis que ces fonctionnalités d'usage sont reprises par plusieurs textes législatifs.

Si l'habitat inclusif résume une volonté en matière de satisfaction des besoins, la qualité d'usage quant à elle permet en tant que démarche, de mettre en place une procédure permettant d'y parvenir.

J'ai, par exemple, élaboré un guide de commande logements à destination des personnes en perte d'autonomie progressive, PLURALIS dispose d'un référentiel de logements adaptés et adaptables, la SDH dispose d'un label HSS (Habitat Senior Service), la SEMCODA a établi un programme de référence dans ce domaine.

Au plan national, fleurissent maintenant suffisamment de solutions pour permettre la formalisation d'une commande efficace.

Cependant, il convient de bien comprendre de quoi l'on parle lorsqu'il s'agit de réaliser de l'habitat. En effet, qu'il soit inclusif, intergénérationnel... l'habitat peut être social, privé, collectif ou individuel et les montages administratifs, techniques et financiers qui peuvent permettre son élaboration restent différents selon les cas de figure dans lequel l'on se place.

III – LES MOULES REGLEMENTAIRES ET LEUR UTILISATION

Ces moules sont issus de la division classique entre structure collective, sociale ou privée et les logements individuels.

Les structures collectives sont les suivantes :

1. **EHPAD** : cette solution d'extension de l'EHPAD a pour l'instant été refusée par l'ARS
2. **La Résidence-Autonomie** : (*Voir article L 313-1-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles et les décrets d'application pour les appels à projets*) : Cette solution aujourd'hui très normée avec la loi ASV et ses décrets d'application peut se décliner en 2 sous-solutions :
 - La Résidence Autonomie classique
 - La Résidence Autonomie non habilitée à l'aide sociale
3. **Les Résidences-Services** qui sont des résidences privées réalisées dans le cadre d'opération de défiscalisation. Il n'existe pas, à ce jour, de résidence-service en fonctionnement ou en projet en dehors de la défiscalisation
4. **L'expérience du groupe Heurus** : ce sont des logements libres destinés à des personnes âgées dépendantes dans le cadre de l'utilisation de la législation sur les baux meublés

L'ensemble de ces structures sont répertoriés dans le Guide de l'Habitat Inclusif.

Les solutions de logement existantes :

1. **Les Logements d'Autonomie** : ce sont des logements sociaux que l'on peut destinés à des personnes âgées dans le cadre d'un encadrement règlementaire stricte issu de la loi ASV.
2. **L'intermédiation locative** : il s'agit de logements sociaux pris à bail par un gestionnaire agréé qui sous-loue à des personnes défavorisées en facturant également des services. Il est à noter que ce dispositif ne permet de loger des personnes âgées qu'à titre temporaire. Cela reste néanmoins une piste pour les sorties d'Hôpitaux ou les difficultés passagères.
3. **Le modèle « SEMCODA »** qui prévoit la réalisation de logements individuels en direction des personnes âgées avec la mise en place d'une personne permanente prise sur le budget de l'organisme. Ce modèle est cependant à reprendre en fonction des textes actuels.
4. **Les logements adaptés** : il s'agit de logements dont la fonctionnalité est spécifiquement prévue pour loger des personnes âgées mais qui ne comportent pas de disposition règlementaire spécifique. En secteur social se pose le problème de l'attribution.
5. **Les Résidences Intergénérationnelles** : sous cette appellation, on retrouve des projets et des réalisations mélangeant plusieurs solutions techniques, administratives et financières qui permettent de balayer des solutions de logements plus larges que les seules personnes âgées.

CHAPITRE 3

PROMOUVOIR L'HABITAT INCLUSIF EN ISERE

L'apparition du décret du 24 juin 2019 relative aux diverses dispositions en matière d'habitat inclusif constitue une véritable révolution dans l'appréhension du logement au sens où pour la 1^{ère} fois un texte réglementaire crée un **logement individuel** accompagné de **services**.

Par ailleurs, ce décret concrétise un cheminement de la législation qui, depuis les textes sur les logements-foyers, la colocation, la loi sur les meublés puis les textes sur l'habitat inclusif, manquait d'un cadre réglementaire mêlant services et logements individuels, même si en l'occurrence, l'utilisation des services par le locataire reste sur le principe gratuit (à l'exception près des charges locatives légales et des services facultatifs).

J'ai participé avec d'autres membres d'ALERTE à la Journée Nationale du 27 juin 2019 à PARIS sur l'Habitat Intermédiaire pour Séniors organisée par le Mensuel des Maisons de Retraite en collaboration avec l'UNCCAS et avec la participation de l'ARS et de la DGCS en présence de Mme MONTCHAMP, Présidente de la CNSA.

Il ressort de cette journée que les crédits d'application du décret du 24 juin sont bien conçus en accompagnement des logements adaptés prévus par l'exception de l'article 20 de la loi SV. Ce que confirme également la circulaire d'application du 24 juin.

S'agissant de la promotion de l'habitat inclusif en Isère, nous devons nous appuyer sur la prise en compte de 3 points fondamentaux :

- L'élaboration du Projet de Vie Sociale et Partagée (PSVP)
- L'élaboration d'un programme
- La gestion des logements une fois réalisés et leur attribution.

Le PSVP :

Celui-ci est conditionné d'une part :

- par les conditions d'attribution des logements adaptés qui stipulent :

« Le logement est adapté du point de vue du bâti (configuration des pièces, luminosité, isolation phonique, accessibilité, etc ...) et par sa bonne intégration urbaine : le choix d'implantation de l'opération doit s'appuyer sur une identification des services, et notamment l'offre sanitaire à proximité (accès aux services par les transports en commun, présence d'une offre sanitaire adaptée et accessible).

*Il est indispensable aussi qu'un **accompagnement** soit proposé pour pallier la perte d'autonomie dans la vie quotidienne et permettre de repérer les locataires dont l'évolution du niveau de dépendance rendrait difficile le maintien à domicile.*

Cependant, les services ou accompagnement proposés ne sauraient être imposés dans le cadre du contrat de bail, ni être financés au titre des aides à la pierre. Il convient ainsi de recourir à des prestataires (association, CCAS, entreprise commerciale ...) qui peuvent être un service d'aide à domicile, offrant dans la structure des services facultatifs. Il est nécessaire d'évaluer le coût de ces services pour vérifier leur adéquation avec les revenus des locataires qui souhaiteraient en bénéficier. Parallèlement, se pose la question de l'évolution dans le temps des résidences destinées aux personnes en

perte d'autonomie liée à l'âge et aux difficultés soulevées lorsque la perte d'autonomie n'est plus compatible avec le maintien dans un logement privatif. Le bailleur doit aborder la « sortie » du logement des locataires (et évolutions vers structures plus médicalisées) ».

D'autre part par le texte du décret du 24 juin qui précise que le porteur de projet doit :

- 1. *« Elaborer avec les habitants le projet de vie sociale et partagée, en s'assurant de la participation de chacun d'entre eux et dans le respect du cahier des charges mentionné à l'article L. 281-1 ;*
- 2. *« Animer et réguler la vie quotidienne de l'habitat inclusif ;*
- 3. *« Organiser des partenariats avec l'ensemble des acteurs concourant à la mise en oeuvre du projet de vie sociale et partagée, notamment avec des opérateurs sociaux, médico-sociaux et sanitaires, ainsi qu'avec des acteurs locaux et associatifs, dans le respect du libre choix de la personne ;*
- 4. *« Déterminer les activités proposées au sein ou en dehors de l'habitat selon et avec le public auquel l'habitat inclusif est destiné et ses besoins, s'assurer de l'adaptation de l'ensemble des locaux et mobiliser les ressources des acteurs mentionnés au 3o dans le cadre des partenariats ;*
- 5. *« Assurer les relations avec le propriétaire dans le cadre de l'utilisation et du fonctionnement du ou des locaux communs affectés au projet de vie sociale et partagée. « Pour la réalisation de ces missions, le porteur de l'habitat inclusif s'appuie sur un ou des professionnels chargés d'animer le projet de vie sociale et partagée, qui peuvent accompagner les habitants dans leurs relations avec les partenaires mentionnés au 3o du premier alinéa. Ces professionnels disposent des compétences permettant la réalisation du projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif ».*

Il est à noter que le texte précise la nécessité pour le porteur du projet de s'appuyer sur un professionnel chargé d'animer le projet de vie social de PSVP. A ce titre, il convient d'ores et déjà de se servir de l'enquête qui a été lancée.

L'élaboration des programmes de logements inclusifs :

Les programmes, compte tenu des financements possibles, seront obligatoirement mixtes reprenant à la fois une partie de structure collective sociale, une partie de logement adapté, une partie de logement social classique et peut être une partie de logement libre. Ces programmes devront être élaborés à l'échelle de territoire la plus pertinente : celle des Communautés de Communes.

En tout état de cause, eu égard aux ressources des populations de l'Isère, la composition de ces programmes devra revêtir une dimension sociale. Par ailleurs, il conviendra de faire des choix sur l'utilisation des crédits pour chacune des sous-structures entre les crédits PLS, les crédits PLAI et les crédits PLUS.

Ces orientations programmatiques supposent un partenariat avec les **organismes de logement social**.

Les programmes d'opération de logements inclusifs pourraient être les suivants :

- 30 à 50% logements adaptés qui seraient le coeur des opérations (nous proposons ce chiffre car le décret du 24 juin prévoit 60 000 € maximum de crédit de fonctionnement par opération et un financement de 3 à 8 000 € par place (ou logement) créée). Ces logements nécessiteront une programmation des crédits d'Etat en PLAI, PLUS ou PLS.

- Le cas échéant en fonction des besoins, quelques places de Résidence-Autonomie (ex-Foyer-Logements) avec ou sans habilitation à l'aide sociale (ce point serait à décider en fonction du PSVP). Cette opération nécessiterait également une programmation des crédits d'Etat en PLAI, PLUS ou PLS.
- Des logements dont il conviendrait de déterminer la nature, une petite partie en libre serait peut-être envisageable mais forcément extrêmement réduite. Pour la partie sociale il conviendrait également de demander la programmation des crédits d'Etat (ces logements devant, en tout état de cause, respecter le cahier des charges défini).
- A ce type de programme, il conviendrait de rajouter les parties communes pour lesquelles nous préconisons de ne pas dépasser 20% des surfaces de l'ensemble.

La gestion des logements une fois réalisés et leur attribution :

La gestion et l'attribution des logements influant sur la rédaction du PSVP, nous proposons que soit discuté à l'échelle du Département, d'une part, l'utilisation du contingent préfectoral et, d'autre part, les modalités de gestion des différentes structures qui seront réalisées (publiques, privées, associatives...).

De même, la part minimum de personnes âgées accueillies dans les programmes devra être déterminée (sans bien évidemment qu'il soit possible de descendre cette part en dessous du nombre de logements inclusifs au cœur du programme).

D'une manière générale, la circulaire d'application du 4 juillet ainsi que l'arrêté relatif au modèle du cahier des charges national du projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif, précisent que les logements inclusifs « labellisés ARS » ne sont en aucun cas de nouvelles structures à caractère médico-social (puisque qu'elles sont incompatibles avec celles-ci) et que la cible prioritaire en matière d'occupation pour les personnes âgées sont les GIR 5.

CONCLUSION

Les réflexions qui ont été menées sur le logement des personnes âgées, ont souvent cherché à mettre en place des solutions uniques alors que le public visé est diversifié dans ses besoins et ses ressources.

La solution nous paraît être de viser des projets immobiliers avec une pluralité de solutions (logements individuels, résidences autonomie, logements temporaires...).

Nous proposons donc :

- de fabriquer un modèle économique avec un programme de parties communes ne dépassant pas 20% des surfaces du projet d'habitat inclusif
- de lancer, auprès des communautés de communes, une réflexion sur l'habitat inclusif en direction des personnes âgées intégrant notamment le décret du 24 juin 2019.

Un appel à candidatures pourrait par exemple être lancé pour une expérimentation d'habitat inclusif en Isère auquel ALERTES pourrait être associée.

Le 6 septembre 2019

Jean Menoud