

Note émise par : Réseau de l'Habitat Partagé et Accompagné (réseau HAPA), représenté par sa co-présidente Madame Florence Delisle-Erard

A l'intention de : Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires / DHUP – Monsieur Laurent Bresson, sous-directeur des politiques de l'habitat

Date : 24 janvier 2023

Le financement des espaces partagés dans les habitats inclusifs

Introduction

Monter des projets d'habitats partagés, accompagnés et insérés, à destination de publics fragiles que sont les personnes vieillissantes ou porteuses de handicap relève d'une complexité si importante qu'elle freine le déploiement et la pérennisation des initiatives. Elle contraint les porteurs de projets et leurs partenaires à **un bricolage juridique et institutionnel croissant, dans le parc social privé comme public.**

Le réseau HAPA, en tant que représentant des intérêts de ses adhérents et fort des constats de ces derniers, entend faire état dans la présente note de difficultés rencontrées par les porteurs de projets et proposer des solutions concrètes relatives au **financement des espaces partagés.**

Le réseau HAPA

Le réseau HAPA est une association loi 1901, née de la motivation de porteurs de projet (parmi lesquels Familles solidaires, Petits Frères des Pauvres, Ensemble Autrement, Habitats des possibles, Béguinage et compagnie ...), tous acteurs pionniers sur la problématique de l'habitat inclusif et qui constatent un fort besoin d'entraide et d'accompagnement des porteurs de projets sur les territoires.

Après un acteur fondateur posé à Strasbourg en 2016 aux Journées européennes de l'Habitat Partagé et Accompagné, le réseau est officiellement créé en décembre 2017 avec pour objectifs de (1) Soutenir et générer l'entraide entre acteurs pour l'essor et la pérennisation de solutions d'habitats partagés et accompagnés pour tous les publics « fragilisés », (2) Faciliter l'émergence des soutiens nécessaires au développement de l'habitat partagé et accompagné et (3) Promouvoir et sensibiliser aux spécificités de ces types d'habitats auprès de l'ensemble des parties prenantes.

Le réseau compte aujourd'hui 94 adhérents, porteurs d'un ou plusieurs projets d'habitat pour des personnes âgées ou en situation de handicap, et présents sur l'ensemble du territoire. Les niveaux d'avancement des projets sont multiples, du simple porteur d'intention aux projets en cours d'essaimage. **Plus de 70%** développent des projets destinés à **5 à 10 habitants**, dans des **bourgs ruraux** ou des **villes de moins de 10 000 habitants**. **Plus de 60%** ont obtenu l'**AVP** ou attendent le retour du département. Enfin presque **50%** s'inscrivent d'ores-et-déjà dans un objectif de **conventionnement social** des logements.

Depuis 2017, le réseau n'a de cesse de mettre en évidence la vitalité des formes d'habitats partagés et insérés, leur diversité mais aussi permis de pointer les difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projets.

Le réseau HAPA a fortement participé aux travaux nationaux sur l'habitat inclusif en s'appuyant sur l'expérience de terrain de ses adhérents.

2017-2018 : Contribution préliminaire au projet de loi ELAN & Avis loi ELAN

2019 -2020 : Contribution du réseau HAPA à la mission Piveteau Wolfrom : freins et propositions

2020 - Avis du réseau HAPA suite à la publication du Rapport Piveteau Wolfrom

2021 - Avis du réseau HAPA suite au projet de convention AVP en lien avec CNSA – intégration à l'Observatoire de l'Habitat Inclusif – Création de la plateforme h@pi avec la Caisse des Dépôts et Consignations et la Fondation Petits Frères des Pauvres

Le réseau HAPA a également mis au point des fiches de retour d'expériences de ses adhérents les plus avancés, afin de sensibiliser des interlocuteurs tels que l'USH, l'ANCT et la CNSA aux problématiques des porteurs de projet.

Aujourd'hui, en portant l'expérience de ses membres, le réseau demeure un interlocuteur privilégié et reconnu dans le domaine de l'habitat inclusif. Il contribue à la structuration d'un secteur d'activité en pleine expansion.

Le contexte

La **loi ELAN**, à travers ses dispositions relatives à l'habitat inclusif, marque la volonté des pouvoirs publics de développer **l'habitat inclusif**.

Ce terme a été officialisé lors de la création de l'observatoire de l'habitat inclusif, en avril 2017, **par la CNSA et la DGCS**. Il désigne des formes très diverses d'habitats alternatifs qui ont émergées pour répondre aux besoins et aux attentes des publics dit "fragiles" (personnes âgées, handicapées, ...) :

- Désinstitutionnalisation des parcours de vie (EHPAD, FAM, IME, ...),
- Une vie "chez soi" en milieu ordinaire,
- Le maintien d'un lien social grâce à une vie en collectivité, au milieu de la Cité, dans son bassin de vie.

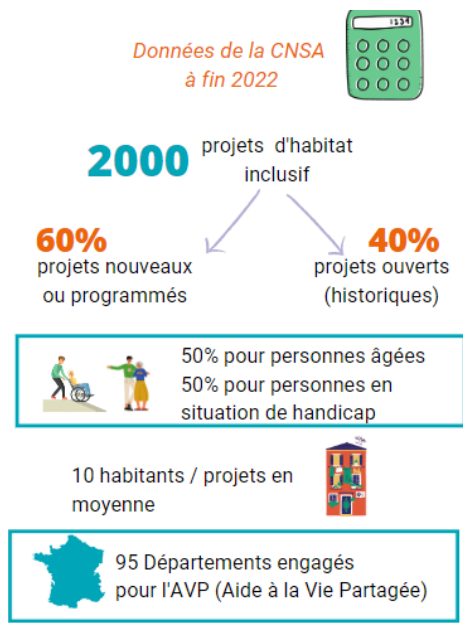
En 2020, le **rapport Piveteau & Wolfrom** est publié et conduit à la promulgation de la loi Elan. Ce rapport pose des fondamentaux en incitant à **privilégier le logement social de droit commun et en posant la question des espaces partagés mais sans lever l'ambiguïté autour de leur statut**. Le rapport présente ces espaces communs comme « faisant partie du domicile des habitants » tout en parlant de leur possible mise à disposition de ces derniers, selon une logique d'institutionnalisation contraire à l'esprit de l'habitat partagé et accompagné.

La loi ELAN donne ensuite **une définition à l'habitat inclusif** : « Art. L. 281-1.-*L'habitat inclusif est 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, le cas échéant dans le respect des conditions*

d'attribution des logements locatifs sociaux prévues au chapitre 1er du titre IV du livre IV du code de la construction et de l'habitation et des conditions d'orientation vers les logements-foyers prévues à l'article L. 345-2-8 du présent code, et assorti d'un projet de vie sociale et partagée défini par un cahier des charges national fixé par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et du logement. ».

La loi précise notamment qu'il s'agit d'« Un ensemble de logements autonomes destinés à l'habitation, meublés ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée et situés dans un immeuble ou un groupe d'immeubles **comportant des locaux communs affectés au projet de vie sociale et partagée** ».

Fin 2021, le décret logement-foyer est pensé comme une réponse normative au statut des espaces partagés, en prévoyant une nouvelle convention-type à l'APL applicable aux logements-foyers accueillant des personnes âgées ou des personnes handicapées et en actualisant les dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation relatives aux logements-foyers conventionnés à l'APL, qu'il s'agisse des logements-foyers accueillant des personnes âgées ou handicapées ou des résidences sociales.



Or dans les faits, le cadre réglementaire afférent aux espaces communs dans les habitats partagés et insérés reste insuffisant. Nous notons d'ailleurs que la majorité des projets s'inscrivent dans le cadre de logements ASV, souvent conformes aux souhaits des habitants d'être locataires en titre.

Si la loi crée le forfait habitat inclusif, devenu Aide à la vie Partagée « pour le financement du projet de vie sociale et partagée », **elle ne précise pas les modalités de financement de l'investissement lié à ces espaces partagés.**

Par ailleurs, **une éventuelle conditionnalité de l'aide à la pierre à l'accord de l'AVP nous semble une piste peu souhaitable** car difficile à appliquer pour des raisons de temporalité, le financement des opérations arrivant plusieurs années avant l'éventuel conventionnement AVP de l'opération.

Le constat des porteurs de projets

Les premiers projets envisagés avant le nouveau contexte législatif comme les nouveaux projets en cours de conception présentent des difficultés majeures. Au-delà de la complexité du montage en partenariat qui fait la richesse de l'Habitat Partagé et Accompagné, les difficultés rencontrées par les projets sont de deux ordres : un cadre juridique insuffisamment sécurisé et la fragilité du modèle économique.

Plus particulièrement, les difficultés relatives aux espaces communs et partagés sont doubles :

- elles concernent **le statut des espaces communs** et le port du bail (locaux collectifs résidentiels ? locaux techniques ? logement avec changement de destination ?). En effet, le lien avec les espaces privatifs est souvent décorrélé, ce qui pose des questions de droit dans la rédaction des contrats, d'accès aux droits pour les locataires ou sous locataires (Accès aux APL).
- elles portent sur **le financement de l'investissement** (quels prêts ? quelles subventions ?). Les "aides à la pierre" sont attribuées uniquement pour le logement sans prendre en compte les parties communes (salle d'activité...) indispensables pour le "vivre ensemble" qui est au cœur de ces nouveaux modèles d'habitat.

Tant que ces questions ne seront pas résolues, elles constituent un frein au développement des habitats partagés et accompagnés et peuvent conduire à une uniformisation et une industrialisation des projets avec à terme, les écueils que connaissent les institutions médico-sociales aujourd'hui.

Fidèles à la loi Elan, les habitats partagés et accompagnés sont des « petites » opérations d'une dizaine de logements au maximum et imaginées selon un principe d'accessibilité aux plus fragiles, aux personnes disposant de peu de revenus et nécessitant un accompagnement important et des équipements pertinents. L'équilibre financier des opérations est ainsi délicat, et notamment en zone rurale, dans les « Petites Villes de demain » comme ailleurs.

Nous constatons auprès des porteurs de projets du réseau HAPA que le montage privilégié est celui de logements dits ASV car ce sont des logements locatifs sociaux « ordinaires », construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage, attribués en priorité à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le biais d'une autorisation spécifique instituée par l'article 20 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (dite loi « ASV »).

Ce que les habitats partagés et accompagnés ou inclusifs **ne sont pas** :

Ils se distinguent en cela des logements-foyers dédiés aux personnes âgées finançables en logement social (résidence autonomie, MARPA et EHPAD, qui sont des établissements sociaux et médico-sociaux) et qui relèvent à la fois du code de la construction et du logement et du code de l'action social et des familles.

Les habitats partagés et insérés ne sont pas non plus des résidences services dans lesquelles les activités « proposées » dans les espaces communs sont systématiquement tarifées. La généralisation de cette pratique serait alors contraire à l'esprit de la loi Elan.

Dans les habitats partagés et accompagnés, les espaces communs sont conçus comme un prolongement des espaces privés des habitants. Ils sont le lieu de l'accompagnement par et dans le collectif. Ils n'ont pas vocation à être systématiquement ouverts sur le quartier, le bourg, mais doivent garantir des usages réservés aux personnes fragiles accueillies dans les habitats. Ils ne sont donc pas des « tiers-lieux », même s'ils peuvent servir d'interface avec l'extérieur. Plus complexes, le cadre normatif dont ils ont besoin est aussi plus exigeant. Ils peuvent en outre ne pas être accessibles à tous les habitants de l'immeuble. C'est le cas lorsqu'un projet accueille à la fois du logement familial classique et du logement inclusif.

Les aides à la pierre accordées par la CNSA aux projets à destination de public seniors ont eu un effet levier qui fait défaut aux projets à destination des publics en situation de handicap.

Les points de tensions : exemples

Les porteurs de projet font état de tensions multiples et témoignent d'un flou global et d'incohérences de la part des différentes institutions nationales et collectivités locales, d'écarts dans le niveau de compréhension et d'appréciation des besoins et des solutions proposées.

Voici quelques exemples à titre d'illustration.

1/ Coopérative HAPI'Coop en Loire-Atlantique, membre du réseau HAPA

Typologie logements :

Il s'agit de 2 projets sur la commune de Saint Nazaire montés avec **deux bailleurs sociaux en logements PLAI / PLUS**, pour lesquels l'**AVP** a été obtenu

Projet CIRRUS : 8 T2 (Ouverture le 13/12/2022)

Projet SOLARIS : 9 T2 et 1 T3 pour un couple (Ouverture depuis novembre 2022 pour seulement 2 logements livrés, les autres seront livrés en janvier 2023).

Surfaces et coûts des espaces partagés :

Ces projets étaient déjà bien avancés au moment où les 2 bailleurs acceptent d'y intégrer un habitat inclusif. Le montage de ces deux opérations étant déjà finalisé, la seule solution pour avoir un espace commun est **d'utiliser un des logements du programme (pas de salle possible)**. HAPI'Coop propose alors aux bailleurs de prendre un T3 conventionné en intermédiation locative dont une partie sert d'espaces communs (salle commune, cuisine et une chambre) et l'autre de logement temporaire (une chambre), dans le cadre de l'intermédiation locative (HAPI'Coop étant titulaire de l'agrément). Ce montage est validé par les bailleurs et présenté au Conseil Départemental et à la Carène, qui ne s'y opposent pas.

Difficultés :

Ce montage a été initialement remis en cause par la DDTM invoquant **un possible déconventionnement**, rompant ainsi **l'équilibre financier du projet** (passage de la TVA de 5,5% à 20%, taux d'emprunts libres soumis à une hausse des taux (1,15% début 2022 à 4% aujourd'hui), et ce dans un contexte général d'augmentation des prix dans le bâtiment). De plus, un déconventionnement aurait contraint le porteur du projet à **imposer aux futurs habitants un niveau de charge intenable pour les seuls espaces communs** (de l'ordre de 150 euros/mois/habitant), à un niveau disproportionné et inconcevable au regard du loyer des logements conventionnés (entre 200 et 350 euros/mois).

La DDTM a également évoqué un **risque de requalification de l'espace commun en LCR**, ce qui aurait rendu l'opération impossible. Le bailleur ayant déjà fixé les loyers, il ne pouvait plus y appliquer la revalorisation liée au LCR (+3%). De plus, la question de LCR dédié à un habitat inclusif et pas à l'ensemble de l'immeuble n'est pas encore réglée : le discours des bailleurs est très changeant à ce sujet.

Solutions transitoires :

Avec l'appui du Conseil Départemental et des bailleurs partenaires, la DDTM a accepté le **principe d'un changement d'usage temporaire du logement**. Cette décision s'avère pertinente au regard de l'équilibre du projet car elle permet de conserver une TVA à 5,5% et des prêts conventionnés.

Toutefois, à deux mois de l'accueil des habitants, le projet restait suspendu à des décisions peu lisibles, faute d'un cadre réglementaire suffisant.

Un frein au déploiement des habitats inclusifs

Cet exemple de difficulté de montage montre la complexité pour tous les partenaires (DDTM, Bailleurs, Conseil Départemental, etc..) de trouver un modèle satisfaisant économiquement, juridiquement et socialement. Nous avons **besoin d'une aide de la DHUP pour clarifier les montages possibles** et réalisables qui évitent de mettre en difficulté l'ensemble des parties prenantes : risque juridique, coût de espaces

communs trop importants au regard des moyens des habitants, équilibre d'opération impossible pour les bailleurs.

Par ailleurs, Hapicoop constate que **le subventionnement des espaces communs par les départements est très aléatoire**, chaque département imposant ses propres critères. Ainsi, le CD 44 a proposé une aide plafonnée à 2.000 €/m² dans la limite de 100.000 € visant à la gratuité de l'espace commun pour les habitants de l'habitat inclusif, quelle que soit la forme juridique retenue pour l'espace commun (local technique, local commun résidentiel ...). En contrepartie, le local ne doit pas excéder 50m² et la gratuité doit être assurée aux habitants. Mais la coopérative observe des pratiques très différentes dans d'autres départements.

2/ Groupe Vyv3 en Maine et Loire, membre du réseau HAPA

VYV3 Pays-de-la-Loire travaille sur le montage ASV d'un projet avec un bailleur social, sur la commune de Mauges sur Loire (territoire « Petites Villes de Demain »).

Typologie logements et espaces partagés :

Le projet propose 6 logements familiaux de type T3 et T4 dont trois logements PLAI adaptés (2 T4 et 1 T3) en colocation pour personnes en situation de handicap associés à un espace commun de 50 m².

Difficultés :

Le scénario d'un montage LCR pour l'espace commun est privilégié jusqu'ici mais pose des difficultés.

L'accès de tout habitant au LCR est une option complexe puisqu'il sera un lieu ressource pour les personnes « dépendantes » accueillies en habitat inclusif, leurs aides à domicile et l'animateur de vie sociale et partagée. Dans ce cas, impacter la majoration LCR aux autres logements est difficilement envisageable pour le bailleur et ce dernier devra mobiliser davantage de fonds propres dans un contexte économique tendu.

Pour autant, ce montage est bien le plus intéressant pour les habitants car il leur permet d'être locataires en titre et de bénéficier d'un **loyer mesuré intégrant l'espace commun**.

Pour le porteur, ce montage permet de **sécuriser les loyers adressés aux habitants** et de se recentrer sur son métier d'accompagnement. Le porteur contribue au bon usage de l'espace commun et garantit une « priorité » aux locataires des habitats inclusifs, comme attendu dans la loi ELAN.

Solutions transitoires :

Pour le bailleur, la solution privilégiée pourrait être un prêt libre pour l'espace commun avec un loyer/bail adressé au porteur de projet. Sans financement à disposition, le porteur facture ensuite ce coût aux habitants (quote part) **sans opposabilité possible**. Ce dernier élément constitue un risque majeur que VYV3 ne souhaite pas prendre sans cadre législatif plus sécurisant. Ce loyer complémentaire adressé par le porteur est également incompatible avec le cadre réglementaire des conventions de prêts PLAI Adaptés.

Nous étudions une alternative consistant au financement de l'espaces commun comme un lot spécifique, convertible en logement, porté par le bailleur via un prêt conventionné, comme un logement, et dont le loyer est divisé entre les locataires, intégré à leur bail de location et éligible à l'APL (cf. Dérogation du ministère du logement accordée à Lieu Commun). Sollicité sur le sujet, les services délégués de l'aide à la pierre, n'ont pas donné réponse pour le moment.

Un frein au déploiement

Le projet est désormais bloqué au niveau de l'étude de faisabilité, faute de solution technique et financière.

Autres solutions juridiques explorées

D'autres projets classent une partie des surfaces communes en surfaces annexes en s'appuyant sur le guide de la surface utile, de façon à augmenter la prise en charge APL, et le reste des espaces est une mise à disposition de droit commun avec une redevance.

Globalement, le recours à une redevance est fréquemment employé. Il pose toutefois des difficultés puisque ne peut pas être lié au bail. Il est en outre juridiquement possible qu'un locataire se dédouane du bail mais pas de la mise à disposition, et inversement.

Nos demandes et propositions

Nous souhaitons de la part de la DHUP des éléments de cadrage et des préconisations précisant les montages à privilégier afin que les différentes maîtrises d'ouvrage (Bailleurs, communes bailleurs, porteurs de projets en conventionnement ANAH) et les porteurs de projets gestionnaires puissent avancer conjointement et de façon sécurisée pour eux et pour les locataires ou sous locataires.

La diversité des habitats partagés et accompagnés fait qu'une pluralité de montages doit rester possible, selon l'écosystème et les besoins locaux. Les projets d'habitat inclusifs naissent de la rencontre de différents acteurs du logement, de l'accompagnement, du secteur de la vieillesse et du handicap, des familles, des élus et des futurs habitants. C'est bien en cela qu'ils sont spécifiques et inclusifs.

Aujourd'hui, si l'Aide à la Vie Partagée constitue une avancée dans le fonctionnement des habitats ouverts, une réflexion doit être menée en amont de leur ouverture.

Le rapport Piveteau et Wolfrom, conscient de la contrainte de solvabilisation des futurs habitants, avait ainsi proposé un mécanisme de financement qui pourrait utilement accompagner notre réflexion, tels **un conventionnement API ouvrant droit à des prêts à taux préférentiels et un fond territorial API de financement des espaces partagés.**

Voici nos principales propositions :

1/ Sur le cadre réglementaire

- 1. Dans le cas où le Logement Foyer HI est pertinent : ouverture des financements en PLAI aux logements-foyers pour personnes âgées et handicapées de type habitat inclusif, et ce sans conditionnalité à l'obtention de l'AVP.** En effet, une éventuelle conditionnalité de l'aide à la pierre à l'accord de l'AVP nous semble une piste peu opérationnelle car difficile à appliquer pour des raisons de temporalité, le financement des opérations arrivant plusieurs années avant l'éventuel conventionnement AVP de l'opération.
- 2. Dans le cas où l'utilisation des LCR est pertinente : articulation du cadre réglementaire du montage en Local Commun résidentiel (LCR) avec les conventions APL.** Nous pensons que les conventions APL doivent rester distinctes afin de permettre le fléchage du LCR sur le seul public de l'habitat inclusif.

3. Dans le cas d'un prêt libre pour les espaces communs : encadrement juridique de sa refacturation. Prise en compte de la quote-part dans le calcul des APL versées aux habitants.
4. **Evolution des cadres normatifs de l'ANAH** afin de dépasser les contraintes de surface, actuellement situées entre 50 et 80 m²
5. **Adaptation du cadre sécuritaire des espaces communs** afin de limiter les risques de requalification ERP de type J
6. **Aménagements du cadre sécuritaire incendie**, les logements inclusifs étant des logements de droit commun.
7. Ouverture de la possibilité d'une alternative consistant au financement des espaces communs comme un lot spécifique, convertible en logement, porté par le bailleur via un prêt conventionné, comme un logement, et dont le loyer est divisé entre les locataires, intégré à leur bail de location et éligible à l'APL (cf. Dérogation du ministère du logement accordée à « Lieu Commun »)

2/ Sur le volet financier

1. **Adaptation du Code de la Construction et de l'Habitat** et du guide de la surface utile afin de rendre possible le financement des espaces partagés par prêts conventionnés. Nous notons qu'une dérogation du Ministère du Logement a déjà été expérimentée en ce sens, dans le cadre du montage d'un habitat participatif.
2. Reprenant la proposition du rapport Piveteau & Wolfrom de juin 2020 (p143), « **création d'un prêt spécifique pour l'habitat API**, qui ne se cumulera pas avec les aides à la pierre existantes mais sera un « prêt panier » constitué par la combinaison, sur une même opération, des caractéristiques de celles-ci. Il sera assorti des souplesses nécessaires à une vraie mixité d'habitat entre locataires sous plafonds de ressources PLAI, PLUS ou PLS. Ouvert aux acteurs du parc social, bailleurs sociaux et organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion, ce prêt sera également accessible aux collectivités locales et aux EPCI. Il permettra de financer des bâtiments collectifs comme des constructions individuelles et sera distribué sur l'ensemble du territoire »
3. **Renforcement des aides à l'adaptation des logements et espaces partagés** pour personnes âgées comme pour celles porteuses de handicap. Ainsi par exemple, les aides à l'investissement accordée par la CNSA aux projets destinés au public « personnes âgées » vers le public « en situation de handicap ».