



ETUDE

La programmation « Aide à la Vie partagée » (AVP)

Secteur de l'Habitat Inclusif

Décembre 2023



RESUMÉ

L'Aide à la Vie Partagée constitue une avancée importante dans le secteur de l'habitat inclusif. Elle est le seul financement public pour assurer durablement le projet de vie sociale et partagée dans les habitats. Sa mise en place et les efforts menés conjointement par la CNSA et par les départements pour la déployer sur l'ensemble du territoire est saluée à l'unanimité.

L'AVP a permis sans aucun doute le développement d'habitats inclusifs, leur émergence, l'accueil de nouveaux habitants qui font le choix de l'habitat partagé, accompagné et inséré dans la vie locale. **L'AVP constitue ainsi aujourd'hui un levier majeur pour le développement et la pérennisation des habitats inclusifs.** La préparation des programmations de l'AVP a été l'occasion **d'un travail partenarial important entre les porteurs de projets et de nombreux départements.**

La phase dite « starter » de déploiement de l'AVP est désormais achevée. Cette étude, initiée au printemps 2023 et conduite par le réseau HAPA¹, souhaite **apporter des éclairages, au moment où certains départements s'engagent dans une deuxième programmation.**

Notre étude a pour ambition d'analyser les programmations AVP **sur la base d'éléments factuels** quantitativement à partir de l'analyse des programmations AVP de 39 départements et qualitativement à partir d'entretiens auprès de techniciens des départements et de porteurs de projets.

Dans les pages qui suivent, nous constatons que la programmation de l'AVP reflète à juste titre **la variété et la diversité des projets du secteur de l'habitat inclusif**, tant en termes de publics cible (PA / PH), de type de porteurs de projets (avec toutefois une dominante d'ESSMS) que de territoires. Nous mettons toutefois en lumière (1) un manque de moyen pour le suivi de l'habitat inclusif et pour le financement de l'ensemble des coûts liés à l'animation du projet de vie sociale et partagée ; (2) un manque de visibilité par rapport à l'engagement des départements dans l'habitat inclusif et à leurs objectifs ; (3) une grande disparité des programmations entre les territoires et une apparente variabilité dans l'appréciation des critères de conventionnement des projets ; (4) une très forte représentation des gestionnaires d'établissement médico-sociaux ; (5) des exigences en termes de suivi des conventions AVP, peu cohérentes avec le caractère domiciliaire de l'habitat inclusif.

Ainsi, nous appelons de nos vœux un travail conjoint afin que l'AVP, et plus largement le secteur de l'habitat inclusif soit sécurisé, aujourd'hui et sur le long terme.

¹ Cette étude est menée par Alison Phelipeau (Envie Appart'agée / 85), Pauline Lesquivit (Ty Bemdez / 29), Hélène Leenhardt (administratrice du réseau HAPA) et Sophie Audrain (directrice du réseau HAPA).

TABLE DES MATIÈRES

METHODOLOGIE.....	4
Approche quantitative.....	4
Approche qualitative	5
PREAMBULE.....	6
Présentation du réseau HAPA	6
Les habitats partagés et accompagnés du réseau HAPA.....	6
1. LA PROGRAMMATION AVP EN CHIFFRES	8
1.1. Quels projets pour quels habitants ?	8
1.2. Qui sont les porteurs de projets ?	9
1.3. Quels montants attribués pour l'AVP ?	9
1.4. La programmation selon les départements	10
2. LA PROGRAMMATION AVP EN PRATIQUE	11
2.1. Renforcer le soutien des départements.....	12
2.2. Définir une stratégie de l'habitat inclusif.....	15
3. CONCLUSION	18
4. ANNEXES.....	19
4.1. La programmation AVP en 15 graphiques.....	19
4.2. Tableau récapitulatif de caractérisation des porteurs de projets par croisement de caractéristiques.	29

METHODOLOGIE

Approche quantitative

Pour la partie quantitative, nous avons travaillé à partir des données complètes des programmations de **39 départements** et des données partielles des programmations de 3 départements², pour un total de **1002 projets** (sur un total de 1885 pris en compte par la CNSA dans la programmation des 95 départements à ce jour), soit **9697 AVP** potentielles pour **9697 habitants**.

Notre méthodologie quantitative a consisté à

- (1) consulter³ le détail des programmations AVP sur les sites internet des départements ;
- (2) qualifier les structures porteuses de projets (statut et activités) à partir des informations disponibles sur internet si nécessaire ;
- (3) analyser les données pour repérer les principales catégories de porteurs de projets et calculer des indicateurs pour ces catégories ;
- (4) présenter ici les résultats qui nous ont paru les plus importants.

Nous avons ainsi abouti à des comparaisons des différents types de projets et différents types de porteurs de projets sur les données disponibles. Nous avons qualifié les porteurs de projets en croisant 3 éléments de caractérisation :

- Le « statut » de porteur de projet, à savoir
 - public
 - privé non lucratif
 - privé à lucrativité limitée
 - privé lucratif
 - et mixte public / privé
- L'activité principale du porteur, à savoir :
 - Bailleur
 - Gestionnaire d'ESSMS : en distinguant ceux qui ne gèrent que des services (de type SAAD, SAMSAH ...) et ceux qui gèrent des établissements médico-sociaux et éventuellement des services.
 - Action sociale : structures associatives qui préexistent à l'habitat inclusif et œuvrent dans le champ social⁴ (tels Habitat et Humanisme, Les Petits Frères des Pauvres, les UDAF).
 - Habitat Inclusif : structure dont la vocation principale est de porter des habitats inclusifs
 - Collectivités locales (communes et CCAS, CIAS etc ...)

² Le réseau HAPA est représenté dans chacun de ces 42 départements. C'est pourquoi ce périmètre d'étude a été choisi.

³ Certaines programmations n'étaient pas accessibles en ligne. Nous les avons demandées aux départements concernés.

⁴ A noter : ces organismes peuvent gérer des ESSMS mais cela ne représente pas leur activité principale ou ce n'est pas à ce titre qu'ils développent de l'habitat inclusif

- L'étendue territoriale, avec
 - des acteurs « locaux » (à l'échelle d'une commune voire d'une intercommunalité)
 - des acteurs dont l'activité se déploie sur un département ou plusieurs départements ou encore une région
 - des acteurs « nationaux », dont l'activité se déploie (ou à vocation à se déployer) à l'échelle nationale, qui sont rattachés à une structure nationale ou encore qui appartiennent à une fédération ou union nationale.

Nous avons présenté les résultats par catégorie pour les catégories qui avaient un effectif suffisant (dans l'idéal au moins 30) ⁵.

En ce qui concerne les projets eux-mêmes, nous les avons qualifiés à partir des données disponibles dans les programmations à savoir : (1) le public ciblé, (2) s'ils étaient déjà ouverts ou non au moment de l'attribution de l'AVP, (3) s'ils bénéficiaient ou non du forfait habitat inclusif et (4) en fonction du nombre d'habitants prévus.

Concernant les variables que nous avons utilisées comme indicateurs, au-delà du nombre de projets, du nombre de personnes concernées, nous avons pu calculer le montant minimum, maximum, moyen et parfois médian des AVP figurant dans les conventions.

Approche qualitative

Pour la partie qualitative, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès de porteurs de projet et de professionnel·les des Conseils départementaux (**13 porteurs** de projets présents dans **16 départements** et **6 technicien·nes** de Conseils départementaux).

Les informations qualitatives ont été collectées via un questionnaire et une grille d'entretien, tous deux élaborés afin de couvrir l'ensemble des thématiques autour de l'AVP (montants, mode d'attribution, financement de la vie sociale et partagée, accompagnement des porteurs de projets...). Nous avons également collecté et analysé les conventions AVP signées par les porteurs de projets dans une 30aine de départements, ainsi que certains courriers de refus d'AVP.

⁵ Le détail de ces croisements est présenté en annexe.

PREAMBULE

Présentation du 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 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 **près de 110 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.

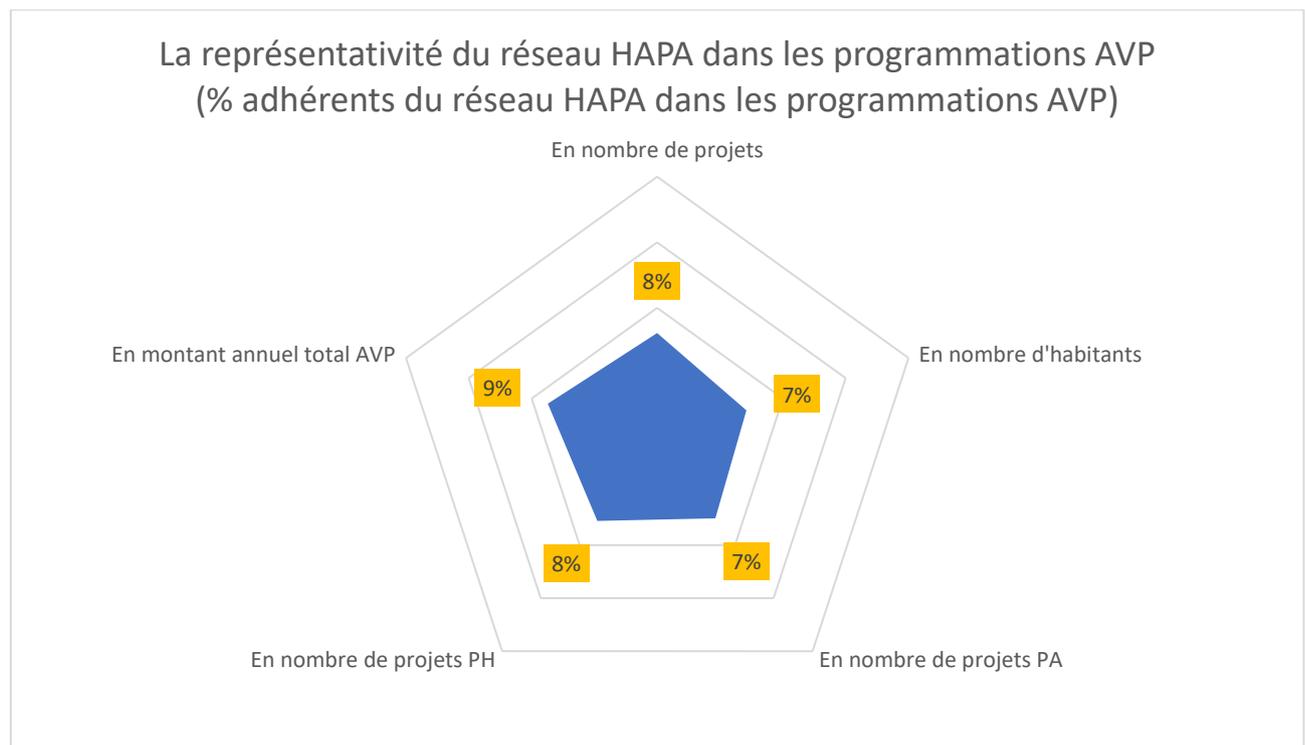
L'habitat partagé et accompagné, tel que défendu par le réseau HAPA, est **un domicile privé** pour des personnes fragilisées. Motivés par une cause commune, **les habitants y vivent en proximité et partagent des espaces multiples et des services** impliquant l'intervention de professionnels du champ social ou médico-social. C'est **cette cause commune qui anime les partenaires pour monter et faire vivre cet habitat**, et qui anime les habitants pour y vivre. Elle peut se traduire par l'adhésion à une charte. L'habitat est constitué **d'un logement partagé ou de plusieurs logements regroupés avec des espaces communs**, adaptés aux besoins des habitants, dans **un ensemble à taille humaine et situé au cœur de la Cité**, avec **un souci d'accessibilité financière**.

Les habitats partagés et accompagnés du réseau HAPA

Depuis 2017, le réseau n'a de cesse de mettre en évidence la vitalité des formes d'habitats partagés et insérés, leur diversité mais pointe également les difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projets et fait des propositions pour lever ces freins. Le réseau HAPA a toujours participé aux travaux

nationaux sur l'habitat inclusif en s'appuyant sur l'expérience de terrain de ses adhérents. 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 réseau HAPA est aujourd'hui le réseau représentant les intérêts du plus grand nombre de porteurs de projets. Les adhérents du réseau représentent **entre 7 et 9% des programmations AVP** dans l'ensemble des départements étudiés, que ce soit en nombre de projets conventionnés, en nombre d'habitants et en pourcentage du montant total annuel AVP de l'ensemble des programmations



1. LA PROGRAMMATION AVP EN CHIFFRES

Les graphiques détaillés sur lesquels s'appuient l'analyse qui suit sont présentés et commentés de manière détaillée en annexe.

1.1. Quels projets pour quels habitants ?

Notre étude montre que les habitats inclusifs de la programmation AVP de la phase « starter » sont à des stades variés d'avancement. Une majorité des HI de cette programmation est encore en projet en 2022, leur ouverture est prévue pour 2025 au plus tard dans la quasi-totalité des cas. A terme, les HI pour le public PH représenteront 51% du montant de l'AVP, les HI pour public PA 32% et les HI pour un public mixte PA/PH 17%.

Cette diversité dans les publics ciblés et la forte présence de projets destinés à un public PH se retrouvent également dans le nombre de projets soutenus par l'AVP. Ainsi le nombre de projets destinés à un public de personnes en situation de handicap est supérieur au nombre de projets pour personnes âgées (51% vs 32%). Environ 1/5 des projets sont destinés à un public mixte PA/PH.

Toutefois, globalement, la programmation AVP est relativement équilibrée si on l'observe entre nombre d'habitants personnes PA ou personnes PH et non plus en nombre de projets ou en montant total budgété. En effet, in fine, 42% du nombre des AVP sera accordé au personnes PH et 39% aux personnes PA, 18% étant sur des projets mixtes.

Ceci s'explique par le fait que le nombre moyen d'habitants dans les habitats inclusifs PH est inférieur à celui des habitats inclusifs PA (8 personnes en moyenne dans les projets PH contre 11 personnes en moyenne pour les projets PA et 12 pour les projets mixtes).

Nous pouvons dire grâce à cette analyse que cette première phase d'AVP permettra d'ores-et-déjà d'ici à 2029 de permettre à quasiment autant d'habitants en situation de handicap que de personnes âgées de vivre pleinement leur projet de vie sociale et partagée dans des habitats inclusifs déjà ouverts ou en projet.

Toutefois, la temporalité diffère. En effet, les habitats PH ayant conventionné avec les Conseils départementaux sont majoritairement déjà ouverts, quand les habitats pour PA sont eux très majoritairement en projet. **Ce sont donc les projets d'habitats pour PA qui vont permettre un équilibre en termes de publics.**

1.2. Qui sont les porteurs de projets ?

Une très grande majorité de structures (73%) ne sont conventionnés que pour un seul projet d'HI, soit parce qu'elles n'en portent qu'un, soit que l'attribution de l'AVP ne leur a pas été systématiquement accordée dans tous les départements. 20% des porteurs portent entre 2 et 5 projets.

Le champ de l'habitat inclusif reste donc très morcelé et porté par un très grand nombre de porteurs.

Seules quelques structures associatives fédératives ont conventionné pour plus de 20 projets dans l'ensemble des départements étudiés (ADAPEI/ UNAPEI, ADMR, Habitat et Humanisme, UNAF / UDAF).

Les ESSMS, établissements ou services, sont les structures ayant le plus conventionné avec les Conseils départementaux durant cette première programmation, à 54%, loin devant les associations œuvrant dans le champ du social (15%) et devant les porteurs de projets dont l'activité principale est l'habitat inclusif (14%). L'habitat inclusif semble donc faire écho au virage domiciliaire appelé de ses vœux par les pouvoirs publics.

Précisons que **ces ESSMS sont quasiment tous des organismes privés** non lucratifs, qu'ils sont pour beaucoup territoriaux (ESSMS départemental ou régional – 31% des AVP) et dans une moindre mesure, nationaux (22%). De plus, **ces ESSMS sont majoritairement gestionnaires d'établissements** (à 72%)⁶, plutôt que gestionnaires de services. C'est plus particulièrement le cas pour le public PH, 80% des ESSMS ayant conventionné pour l'AVP sont d'abord des établissements médico-sociaux (et non des structures de service à la personne).

1.3. Quels montants attribués pour l'AVP ?

Comme indiqué plus haut, **les personnes PH vivront dans plus d'habitats (plus de projets, et des projets plus petits). Nous allons le voir, elles seront aussi soutenues plus massivement (montant total AVP supérieur).** Ceci peut s'expliquer par la prise en considération par les Conseils départementaux d'un besoin d'animation plus important pour le projet de vie sociale et partagée.

Les montants d'AVP par habitat varient entre un montant total de 9 000€ / habitat (pour 3 habitants) à un total de 200 000€ / habitat (pour 21 habitants). Notons que 15% des projets ont obtenu un montant total d'AVP de 60 000€. Nous constatons également que 41% des projets PH et 47% des projets PA/PH

⁶ Nous avons classé « dans établissements » les gestionnaires d'ESSMS qui gèrent à la fois des établissements et des services

ont un montant d'AVP total de 60 000€ et plus, quand ce résultat n'est que de 33% pour les projets PA, alors que comme nous l'avons noté, le nombre moyen d'habitants par projet PH est inférieur à celui des projets PA.

Les montants d'AVP attribués par habitant sont très variables : l'écart entre l'AVP minimale (570€ - cas spécifique d'un département) et l'AVP maximale (10 000€) est très important, et ce quelle que soit le type de porteurs de projets ou de projets. Les projets PH bénéficient en moyenne d'un montant d'AVP supérieur : 6 931€ pour un habitant PH, contre 5 057€ pour un habitant PA et 5 187€ dans le cas d'un projet mixte.

De même, les projets qui ont déjà le forfait « Habitat Inclusif » lors de la demande d'AVP ont en moyenne une AVP supérieure (+/- 7000€) à celle des habitats qui n'ont pas le forfait « Habitat Inclusif » (+/- 5 500€), sauf dans le cas des projets portés par des collectivités territoriales de type Communes ou leurs CCAS.

Le nombre d'habitants par projet ayant obtenu l'AVP est également très variable. En effet, **certains projets ont signé la convention AVP pour 2 personnes (c'est le minimum observé, dans 2 départements) quand d'autres, à l'opposé, ont signé pour un maximum pouvant aller jusqu'à 36 personnes (cas d'1 département)**. Les départements ont en effet toute latitude à décider du nombre minimal ou maximal d'habitant en dessous ou au-dessus duquel le projet de vie social et partagé semble difficile à animer.

Notons toutefois que des écarts relatifs sont perceptibles selon le type de porteur de projet. Ainsi, les bailleurs ont obtenu en moyenne 13 AVP / projet et les communes ou CCAS 12 AVP / projet, quand les structures d'action sociale en ont obtenu 10 en moyenne et les ESSMS 9, tout comme les projets portés par des structures dont l'activité est dédiée au développement de l'habitat inclusif.

1.4. La programmation selon les départements

Nous l'avons rappelé plus haut, les départements mènent des politiques très diverses en termes de programmation AVP. Une analyse plus approfondie nous permet d'objectiver ces écarts, tant en termes de montant d'AVP (montant total ou par habitant minimum, maximum ou moyen) qu'en termes de nombre de projets conventionnés.

Nous n'observons pas de lien entre « l'intensité » de l'AVP accordée (qui se situe nous le rappelons entre 570€ et 10000€ / habitant) et le nombre de projets soutenus. Certains départements financent un grand nombre de projets en accordant un niveau relativement bas d'AVP / habitant (moins de 7000€ / habitant), quand d'autres financent tout autant de projets avec un niveau moyen d'AVP bien supérieur.

A contrario, certains départements financent peu de projets mais avec une intensité d'AVP importante, quand d'autres financent peu de projets d'habitat inclusif, en nombre comme en valeur.

Cette grande disparité fait écho aux informations récoltées durant les entretiens menés avec les techniciens des Conseils départementaux et présentée dans la partie suivante.

Nous avons vu également que les ESSMS sont les plus présents au national dans les programmations AVP. Toutefois, nous constatons que leur présence est plus ou moins prépondérante selon les départements. D'une manière générale, l'étude révèle que **la répartition des projets conventionnés selon le type de porteur de projets est très variable d'un département à un autre**. Cela résulte certainement à la fois de l'offre présente sur le territoire au moment de la phase « starter » (présence ou non de projets d'habitats inclusif) et du dynamisme de certaines structures dans leur recherche de financement via l'AVP (effet d'aubaine).

La répartition PA / PH est également très variable d'un département à l'autre avec quelques départements privilégiant les projets mixtes. Nous n'observons pas de tendance très précise. Là encore, il est difficile de savoir si la programmation est le résultat d'une politique choisie et menée par le département ou la conséquence d'une « offre » présente au moment de la phase « starter » ou d'un dynamisme local avéré en matière de projets d'habitat inclusif.

Les entretiens menés dans le cadre de cette étude nous apportent toutefois des pistes de réponses.

2. LA PROGRAMMATION AVP EN PRATIQUE

Nous présentons dans cette partie quelques éléments saillants ressortant des entretiens que nous avons menés avec les professionnels dans les territoires (porteurs de projets et techniciens des Conseils départementaux).

Ces témoignages émanant du terrain montrent à quel point l'hétérogénéité des pratiques dans l'attribution de l'AVP, alors qu'elle pourrait être une force en adaptant les moyens aux besoins spécifiques à chaque territoire et à chaque projet, est perçue comme une difficulté dans le développement et la pérennisation des projets d'habitats inclusifs.

Les faits saillants qui ressortent de notre étude sont présentés ici sous forme de propositions.

2.1. Renforcer le soutien des départements

Outiller les équipes départementales, au service des projets d'habitat inclusif

La proximité des porteurs de projet avec les techniciens des départements, quand elle existe, est particulièrement appréciée. Les porteurs de projets plébiscitent le dialogue constructif qui a pu s'instaurer avec leurs interlocuteurs des Conseils départementaux. Certains parlent d'un travail de co-construction, à partir d'un diagnostic territorial partagé en matière de besoins sociaux. La confiance établie est venue dans le temps, au gré de la montée en connaissances et en compétences de chacune des parties.

Mais ce travail partenarial n'est pas systématique. Dans certains départements, les échanges sur l'habitat inclusif restent aujourd'hui encore limités à des échanges écrits (mails, courriers) ou téléphoniques et le travail partenarial n'a pas commencé, ce que regrettent vivement les porteurs de projets.

De nos entretiens émerge un premier constat partagé, celui qu'au sein des Conseils départementaux, **les ressources internes allouées au développement et au suivi de l'habitat inclusif sont jugées insuffisantes.** Ce manque de moyens se traduit tant dans les choix en matière de développement de l'habitat inclusif sur le territoire que dans leur mise en œuvre, à travers la programmation AVP.

De leur côté, les professionnels des départements interrogés indiquent **ne pas avoir bénéficié de suffisamment d'information, d'accompagnement ou de formation sur les questions liées à l'habitat inclusif** et admettent avoir appris grâce à leurs échanges directs avec les porteurs de projet, durant la phase « starter ». L'analyse des dossiers déposés par les porteurs de projets est jugée délicate, certains chargés de mission habitat inclusif déclarent avoir pu manquer d'outils et de clés de lecture pour juger de la faisabilité ou de la qualité d'un projet, notamment lorsque ce dernier est en phase d'ingénierie.

Les temps d'échange avec la CNSA, et notamment les webinaires mensuels et le forum de discussion, sont bien connus des techniciens qui déclarent y participer. Mais l'investissement des équipes départementales est jugé variable, du fait d'un turn-over important au sein des Conseils départementaux ou d'un sous-effectif chronique. Le choix de confier les missions liées à l'habitat inclusif à un ou des chargés de mission n'est pas systématique, alors qu'il est très apprécié par les porteurs de projets qui y trouvent un interlocuteur de choix.

Les interlocuteurs perçoivent également un besoin de montée en connaissance des différentes parties-prenantes de l'écosystème de l'habitat inclusif (collectivités territoriales des métropoles, des communautés de communes, des communes, du médico-social ...) pour lesquelles les outils manquent. **Le sentiment est que cette faible acculturation aux enjeux et moyens de l'habitat inclusif freine les projets, leur émergence comme leur essaimage.**

Étudier les demandes d'AVP en continu

Nos entretiens font apparaître un besoin partagé d'inscription de l'habitat inclusif dans une gestion et coordination pilotée et pérenne, sur le temps long. Ainsi certains départements imaginent sortir de la logique de l'AMI et accueillir les demandes au fil de l'eau.

Interrogés sur le déroulement des AMI, les porteurs de projets perçoivent les contraintes des équipes départementales. Durant ces périodes, tous n'ont pas pu entrer en contact avec elles. Le dépôt des demandes d'AVP s'est déroulé parfois uniquement de façon dématérialisée. Les porteurs n'ont pas tous été reçus par les départements, les échanges téléphoniques ont parfois été très contraints dans le temps.

La mécanique même de l'AMI est questionnée ici. En limitant l'étude des dossiers dans le temps, elle entraîne une surcharge ponctuelle dans les départements pour analyser les candidatures. Elle entraîne aussi **une surcharge ponctuelle pour les porteurs de projets**, contraints par la date limite de dépôt des dossiers. Notons par ailleurs que si la période d'ouverture de dépôt des demandes est jugée relativement courte (1 mois environ), le traitement des demandes et l'annonce des programmations a pu être très longue (jusqu'à 6 mois), les dossiers et les avis du Conseil départemental étant discutés dans le cadre de la Conférence des financeurs de l'Habitat Inclusif.

De plus, le principe de l'AMI crée **une concurrence non souhaitée entre les projets et des effets d'aubaine**. Force est de constater qu'un certain nombre de structures ont déposé des dossiers très en amont de l'ouverture des habitats afin de bénéficier du financement de l'AVP en temps voulu, projets dont un nombre non négligeable ne verra pas le jour. À noter qu'aucun technicien interrogé ne sait si les enveloppes de la phase « starter » des projets qui ne se concrétiseront pas seront redistribuées ni comment elles le seront le cas échéant.

Revaloriser le montant de l'AVP

Dans le cahier pédagogique de la CNSA, l'aide à la vie partagée est définie ainsi :

« Cette nouvelle prestation individuelle est destinée aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées de plus de 65 ans qui font le choix de vivre dans un habitat inclusif. Cette aide a vocation à financer leur projet de vie sociale et partagée et, ainsi, les fonctions liées au « partage de vie » et au « vivre ensemble ». A ce titre, les seules dépenses exclues des dépenses éligibles sont « les frais financiers et judiciaires, la charge de la dette, les impôts et taxes, les provisions et dotations aux amortissements, le travail effectué par les bénévoles (à l'exception des frais engagés pour la réalisation de l'opération ou du projet subventionné(e)). ».

Pourtant, dans les faits, **la nature des coûts supportés par l'AVP est sujette à des interprétations très variables** que précisent les conventions signées entre les départements et les porteurs de projets. A quelques exceptions près, l'AVP obtenue ne couvre pas l'intégralité des besoins d'accompagnement des habitants. Les porteurs de projets regrettent ce manque de financement dans l'exercice de l'animation du projet de vie sociale et partagée. Les entretiens que nous avons menés confirment ici les résultats de l'enquête menée par Familles Solidaires ⁷.

Ainsi, pour l'ensemble des projets ayant obtenu l'AVP, la subvention autorise la rémunération des animatrices/coordinatrices de la vie sociale et partagée et le petit matériel d'animation en fonction des besoins des groupes d'habitants.

Mais dans certains départements, **le montant de l'AVP n'est pas suffisant** pour payer les frais liés aux salaires des professionnels.

Les frais liés à la coordination globale de fonctionnement des habitats (gestions RH, comptabilité, gestion locative...) sont, à quelques exceptions, exclues des conventions, alors qu'ils sont indissociables de l'animation de la vie sociale et partagée dans les habitats. Citons ici les frais de déplacement du coordinateur-régulateur-animateur dans ses activités avec les habitants ou pour des temps de formation ; les dépenses de communication adaptée (document en FALC, Pictogramme, Vidéo etc...) ; les frais postaux/ télécommunication (ordinateur, fournitures ...), les dépenses de suivi administratif et RH ; les missions d'interface technique et logistique permettent pour la gestion locative adaptée ; les temps de médiation avec les partenaires assurant la dimension inclusive des projets.

Ainsi, les moyens alloués ne sont pas toujours suffisants pour assurer un fonctionnement pérenne de l'habitat inclusif. Les surcoûts sont alors assumés financièrement par les habitants, excluant de fait ceux qui n'auraient pas les ressources financières nécessaires.

Face à ce manque de moyens, certains techniciens de certains Conseils départementaux évoquent une possible réévaluation des montants de l'AVP dans les mois ou années suivant l'ouverture des habitats sans que cela ne soit clairement formalisé.

⁷ Une récente étude menée par Familles Solidaires détaille avec acuité ce point.

2.2. Définir une stratégie de l'habitat inclusif

La reconnaissance et le soutien aux projets d'habitat inclusif dépendent directement **des choix et directives politiques propres à chaque Conseil départemental** (nombre de projets soutenus, publics et territoires privilégiés, renouvellement des programmations AVP, montant total alloué, niveau des AVP ...). Avec des critères propres à chaque département, la programmation AVP est donc plus restrictive et sélective que le cadre défini en co-construction entre les départements et la CNSA pour la phase « starter ». Les entretiens menés tendent toutefois à montrer que ces limitations sont généralement en corrélation avec le **manque d'informations et de visibilité quant à la stratégie de l'habitat inclusif et à sa déclinaison opérationnelle.**

Afficher les ambitions des départements

Le soutien à l'habitat inclusif et l'attribution de l'AVP, en s'inscrivant dans un cadre décentralisé, relèvent à juste titre de décisions propres à chaque département. Les caractéristiques du bassin de population du département et les enjeux sociaux et démographiques qui en découlent justifient de façon très compréhensible les choix très spécifiques des départements.

Toutefois, **les spécificités territoriales n'expliquent pas en totalité ces différences** : il s'agit bien de choix politiques, tactiques ou opérationnels pas toujours communiqués et dont une certaine opacité est déplorée par les porteurs de projets.

L'accès à l'information reste ainsi très inégal : connaissance des programmations, recours à l'appel à manifestation d'intérêt ou accord de gré à gré, disponibilité, accessibilité et accompagnement des chargés de mission du Conseil départemental, mise en relation des porteurs de projets d'un même territoire.

Nous l'avons déjà dit, chaque département spécifie dans les conventions AVP des demandes ou exigences particulières (bilans financiers, vacance locative, limitation des enveloppes sans étude des projets de vie sociale et partagées et des besoins spécifiques des habitants). Très restrictive dans certains départements, l'AVP peut être utilisée ailleurs pour financer des besoins plus larges. Là encore, **ces arbitrages sont communiqués assez tardivement aux porteurs de projets.**

Ainsi, les porteurs de projets interrogés ont généralement déposé leur demande d'AVP sans avoir une connaissance précise des objectifs des départements. La communication autour du lancement des AMI

en phase starter est jugée très aléatoire par les porteurs de projets. Les porteurs n'ont pas toujours eu d'information directe ou ont le sentiment que l'information n'a pas circulé suffisamment.

Notre enquête a porté essentiellement sur les conditions de conventionnement pour la programmation de phase starter. Depuis la situation a vraisemblablement évolué. Certains porteurs de projets se félicitent que dans le cadre des deuxièmes phases de programmation qui s'ouvrent actuellement, les techniciens en charge des dossiers les sollicitent et les réunissent pour leur présenter la politique choisie. Mais cette présentation est souvent jugée tardive par les porteurs de projets. Pour ces derniers, alors que leur modèle économique se base sur l'obtention de l'AVP, ils peuvent découvrir au dernier moment des objectifs de rééquilibrages territoriaux ou en termes de public PA / PH. **Ces choix communiqués tardivement et pas toujours justifiés font peser une lourde hypothèque sur certains projets et leurs futurs habitants.**

Par ailleurs, le mode de financement dégressif contractualisé avec la CNSA pourrait entraîner directement dans certains départements une limite de l'enveloppe globale allouée à l'AVP, après la phase « starter », faute de visibilité ou pilotage budgétaire à moyenne échéance.

Quand certains départements évoquent une troisième programmation, d'autres se limitent à la première, ou n'ont pas d'informations concernant une nouvelle programmation.

Énoncer des critères d'attribution

Le manque de visibilité présenté ci-dessus entraîne inévitablement des questionnements quant aux critères retenus dans les programmations AVP.

Les porteurs non retenus regrettent le manque d'explication quant au refus d'obtention de l'AVP.

D'autres s'interrogent sur la très grande disparité entre les projets retenus, eu égard aux recommandations de la CNSA et à la définition même de la loi ELAN. On note ainsi **des différences d'appréciation de certains critères entre les départements et même, au sein d'un même département, d'une année sur l'autre.** Par exemple :

- Alors que les habitats inclusifs sont présentés comme étant à « **taille humaine** », certains projets regroupant 30 habitants ont été retenus lors de la phase starter. Or depuis, les départements ont pu leur signifier qu'ils ne rentreraient plus dans une nouvelle programmation pour de nouveaux habitats, du fait même de la taille de leurs projets.

- **La dimension participative et de libre-choix des habitants** est également un critère de sélection qui a été appréhendé de façon diverse par les décideurs, notamment dans le cas de SAAD intégrés ou de projets portés par des ESSMS.
- La possibilité de participation et **la place des personnes vivant avec des troubles cognitifs profonds** est également appréciée de façon diverse alors que les textes de la loi Elan prévoient le cas échéant la participation des proches dans l'élaboration du projet de vie sociale et partagée
- **Le lien entre les besoins des habitants en termes de vie sociale et partagée et le montant de l'AVP** accordé n'apparaît pas systématiquement d'un département à un autre. Le principe « d'intensité » de la prestation AVP proposé par la CNSA (avec les 3 paliers suggérés de 5000€, 7500€ et 10000€ selon le projet de vie sociale et partagée) connaît une mise en application très variable, avec des AVP à moins de 1000€ dans certains départements.

Selon certains professionnels des Conseils départementaux, les consignes ont pu être modifiées suite à un changement de majorité et de présidence après les élections départementales de 2021. Ces changements ont généralement limité le développement de l'habitat inclusif et la contractualisation de l'AVP. **Avec du recul, certains porteurs de projets et techniciens des départements s'interrogent sur la grille de sélection retenue et sur la légitimité de certains projets** à obtenir l'AVP, au regard de la définition de l'habitat inclusif inscrit dans la loi Elan.

Ces incertitudes et cette variabilité sont des difficultés réelles identifiées par les techniciens des départements. Il faut souligner qu'elles impactent directement les porteurs de projets et les habitants qui déplorent un manque de visibilité, jusque dans les demandes de réévaluation des enveloppes d'AVP et pour les projets d'essaimage.

Par ailleurs, si l'importance de la part des ESSMS dans la programmation laisse augurer d'une volonté d'évolution des pratiques et d'un virage inclusif, elle interroge cependant par rapport **à un risque de basculement de l'habitat inclusif vers le médico-social**, risque également perceptible dans le suivi des projets qui ont conventionné pour l'AVP. Les porteurs de projets se voient dans certains départements imposer un suivi et un contrôle très lourd, similaire à celui du médico-social peu cohérent avec l'esprit de l'habitat inclusif avec l'obligation de fournir un planning horaire des activités, des heures d'intervention à domicile, un journal de présence. Ces exigences sont parfois mentionnées dans les conventions (que certains porteurs de projets ont alors refusé de signer), dans d'autres cas, elles sont imposées ensuite par les départements, avec comme justification éventuelle qu'il s'agit d'une demande de la CNSA.

3. CONCLUSION

Le déploiement de l'habitat inclusif sur tous les territoires est fortement lié d'une part à celui de son financement, dont celui de l'AVP et d'autre part, à l'appui et l'animation des départements, en lien avec l'ensemble de l'écosystème.

La dynamique est réelle, l'habitat inclusif suscite de l'intérêt et attire de nouveaux porteurs. La transformation est donc attendue. **Le déploiement de l'AVP a permis à ce jour l'émergence ou la structuration de projets suffisamment matures au moment de la première « vague » de conventionnement, ainsi que la consolidation du financement de la vie sociale et partagée d'habitats déjà en fonctionnement.**

Notre analyse des programmations et des entretiens avec les professionnels montre :

- un manque de moyen pour le suivi de l'habitat inclusif et pour le financement de l'ensemble des coûts liés à l'animation du projet de vie sociale et partagée dans un grand nombre de départements
- un manque de visibilité par rapport à l'engagement des départements dans l'habitat inclusif et à leurs objectifs
- une grande disparité des programmations entre les différents territoires et une apparente variabilité dans l'appréciation des critères de conventionnement des projets qui peuvent susciter un sentiment d'inéquité entre les territoires
- un poids des gestionnaires de ESSMS dans la programmation
- des exigences en termes de suivi des conventions AVP, contraires au caractère domiciliaire de l'habitat inclusif et difficiles à satisfaire pour un porteur de projet unique ou limité, pouvant faire craindre une institutionnalisation de l'habitat inclusif.

Après une phase « starter » relativement fructueuse, nous craignons que les conditions ne soient pas suffisamment réunies pour transformer l'essai. Au-delà de l'impulsion donnée par cette phase starter pour la consolidation des premières initiatives et le lancement d'une nouvelle série, de nombreux obstacles et résistances subsistent face à un nécessaire engagement sur le plus long terme.

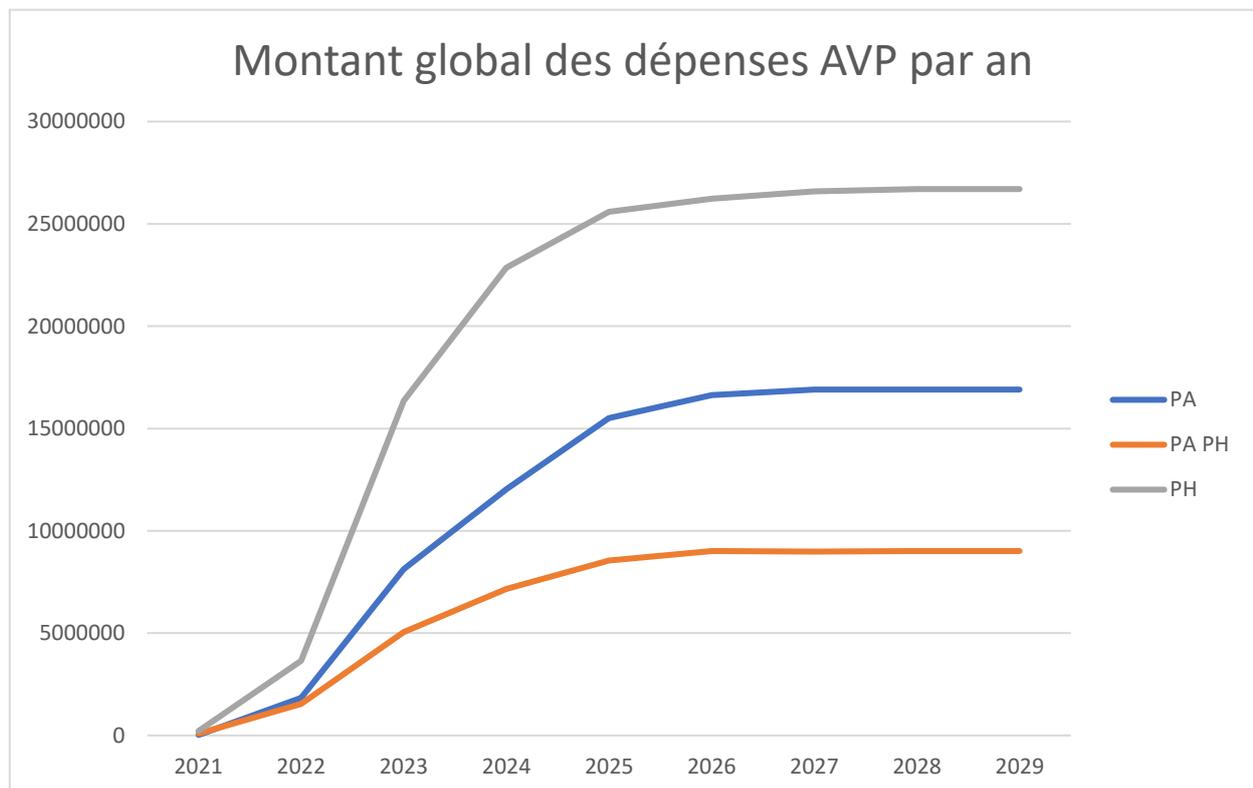
Ceci est particulièrement inquiétant tant pour les nombreux projets en maturation que le réseau HAPA a identifié de longue date, comme pour les projets en essaimage, après un premier habitat réussi. **Il est indispensable que les porteurs de projets puissent se projeter dans le long terme en connaissant avec plus de certitude les outils mobilisables.**

4. ANNEXES

4.1. La programmation AVP en 15 graphiques

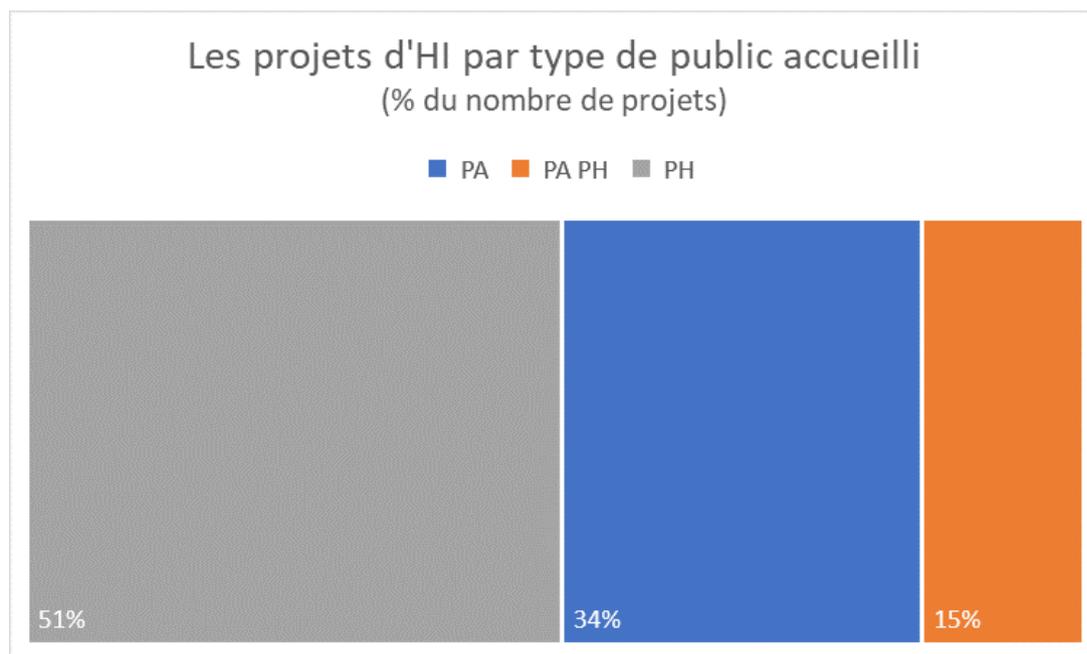
Nous présentons ici une série de 15 graphiques issus de notre analyse des programmations AVP que nous avons consultées.

Quels projets pour quels habitants ?

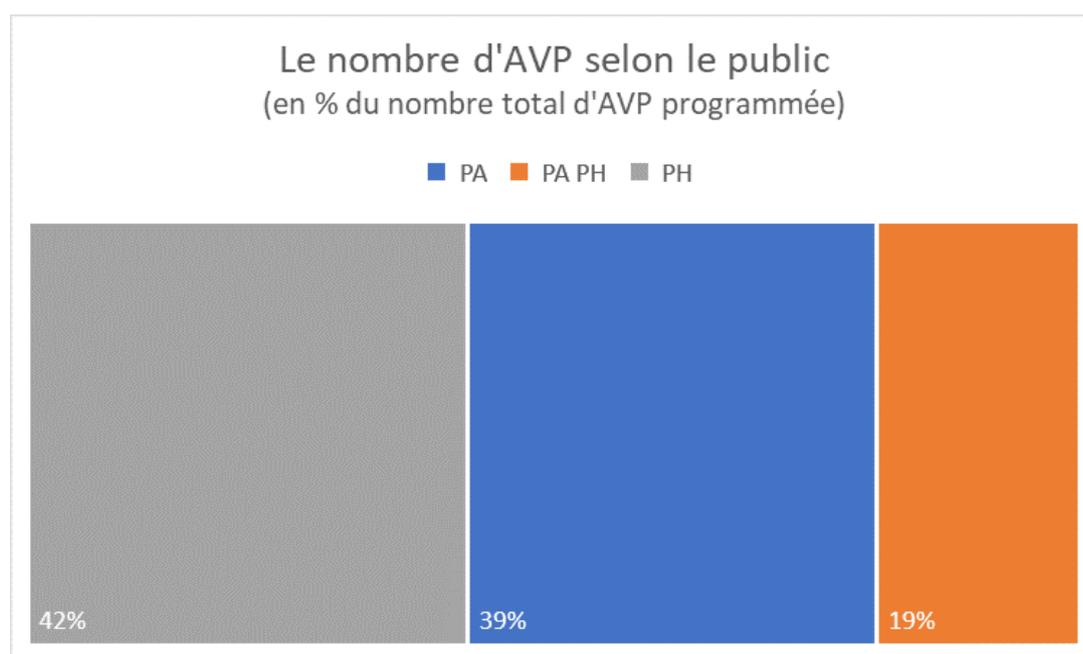


Graphique 1 : Ce graphique illustre la progression des montants de dépense pour l'AVP de 2021 à 2029, pendant la période dite « starter ». Il montre qu'une majorité des habitats inclusifs étaient en projet lors du convention AVP et prévoyaient une ouverture d'ici à 2025, les dépenses engagées se stabilisent ensuite.

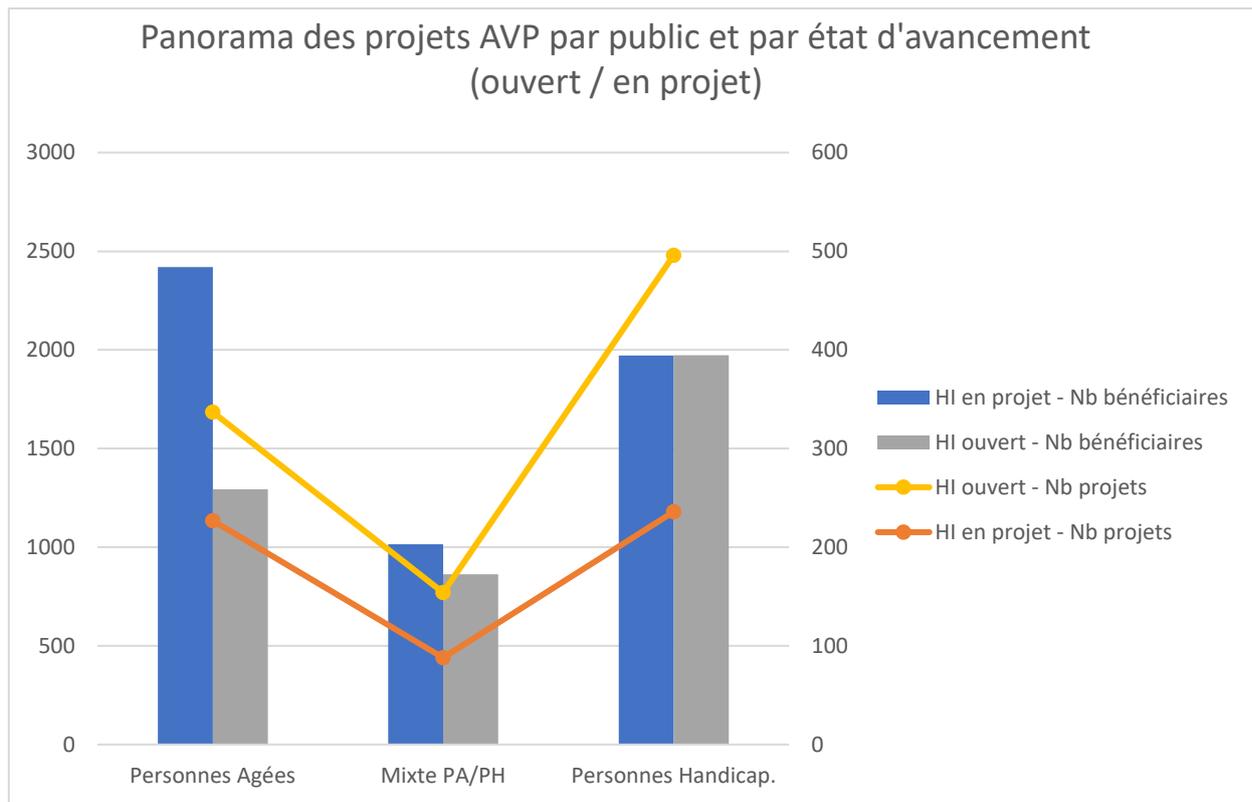
Ainsi, en termes de dépense globale dans cette phase « starter », les HI pour public PH représenteront 51% du montant de l'AVP, les HI pour public PA 32% et les HI pour un public mixte PA/PH 17%.



Graphique 2 : On constate que les conventions AVP concernent un nombre de projets majoritairement destinés à un public de personnes en situation de handicap (51%) et qu'environ 1/5 des projets est destiné à un public mixte PA/PH.

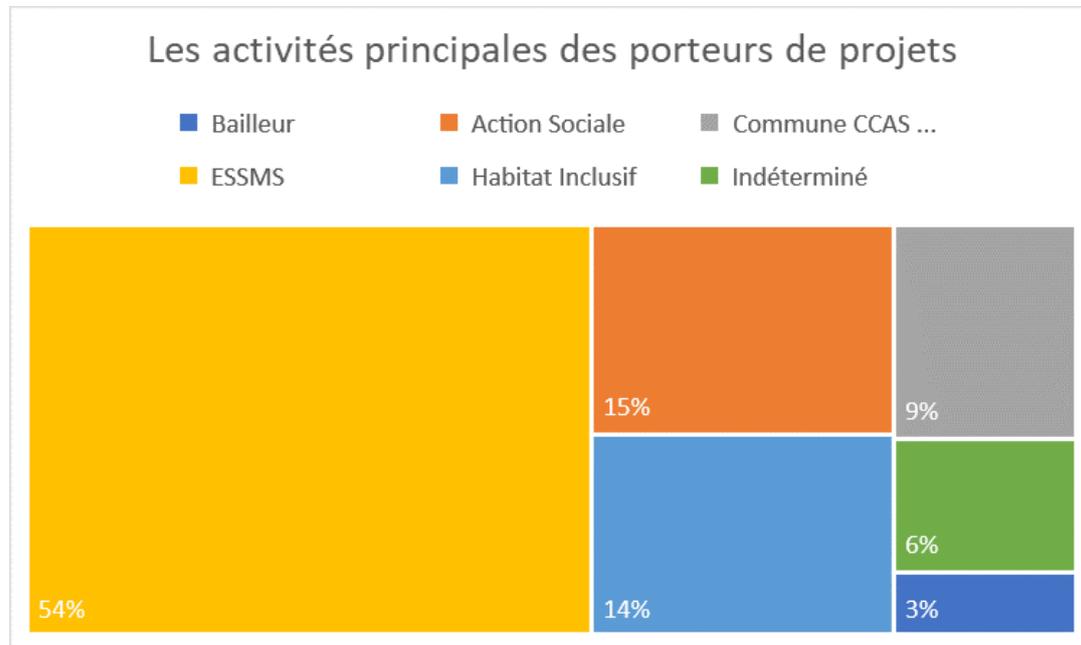


Graphique 3 : Si le nombre de projets PH est supérieur aux projets PA, globalement, ce graphique 3 qui indique la répartition des bénéficiaires de l'AVP en fonction du public, montre que la programmation AVP est relativement équilibrée entre nombre d'habitants personnes PA ou personnes PH, comme le montre le graphique. Ceci s'explique par le fait que le nombre moyen d'habitants dans les HI PH est inférieur à celui des HI PA (8 personnes en moyenne dans les projets PH contre 11 personnes en moyenne pour les projets PA et 12 pour les projets mixtes).

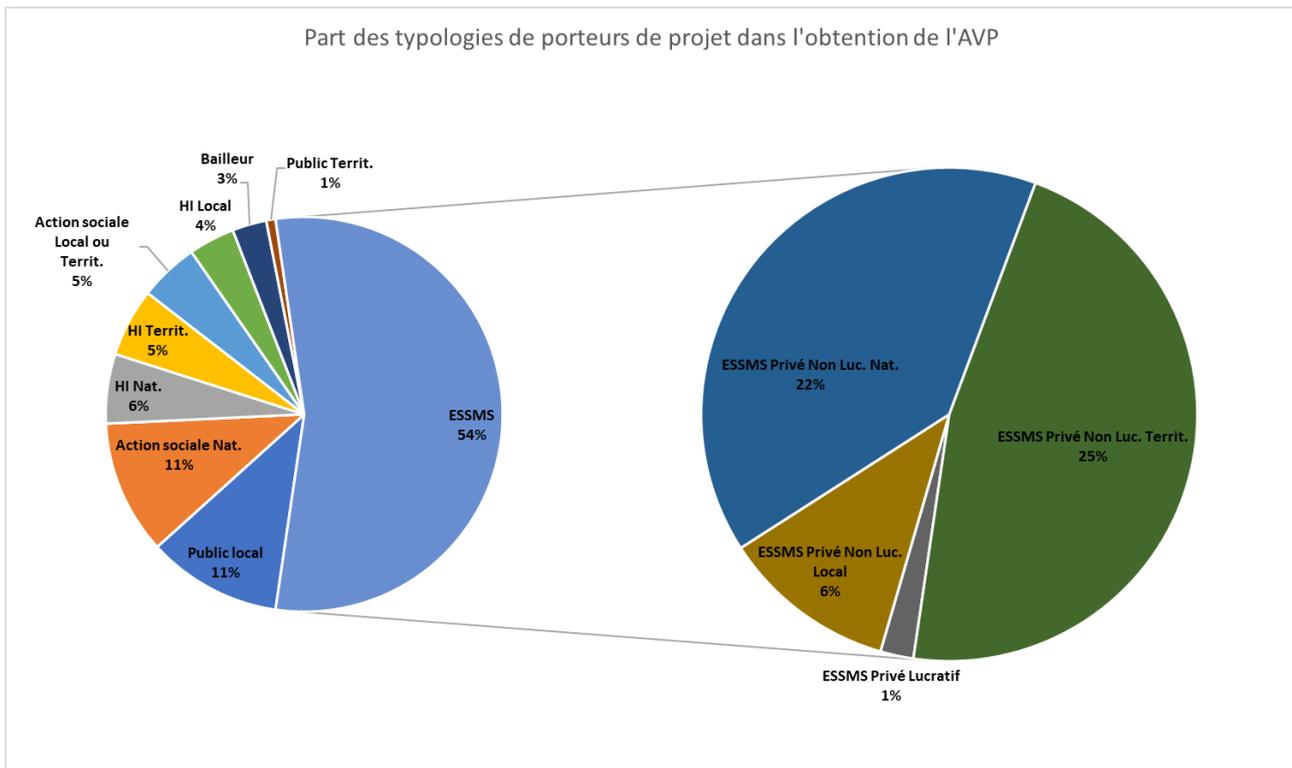


Graphique 4 : Ce graphique présente, par type de public visé (PH / PA ou mixte) le nombre d’habitats ouverts (en jaune) et en projets (en orange) et le nombre d’habitants qui seront accueillis dans chaque cas (histogramme bleu). Il montre que quel que soit le public (PA, PH ou mixte), il y a plus de HI déjà ouverts que de HI en projet. Mais en termes de nombre de personnes concernées, il y a environ deux fois plus de personnes âgées qui seront bénéficiaires de l’AVP dans les HI en projet qu’il y en a actuellement dans les HI ouverts alors qu’il y a à peu près le même nombre de personnes en situation de handicap qui seront bénéficiaires de l’AVP dans des HI en projet qu’il y en a actuellement dans les HI ouverts.

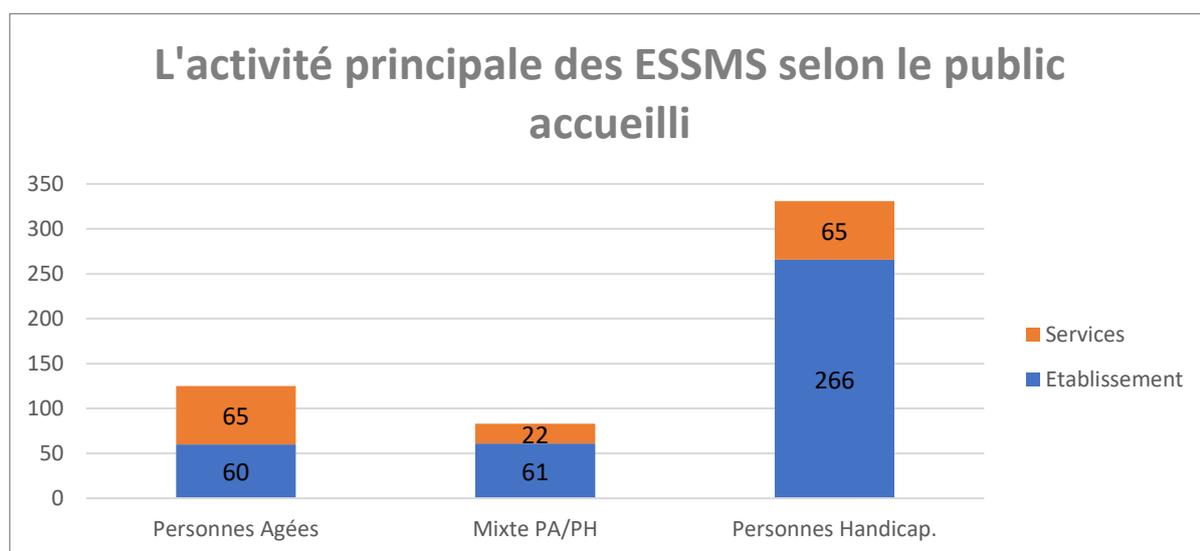
Qui sont les porteurs de projets ?



Graphique 5 : Ce graphique montre la répartition des conventionnements en nombre de projets par type de porteur de projets. Il montre que ce sont les ESSMS, établissements ou services, qui ont le plus conventionné avec les Conseils Départementaux durant cette première programmation, loin devant les associations œuvrant dans le champ du social et devant les porteurs de projets dont l'activité principale est l'habitat inclusif.

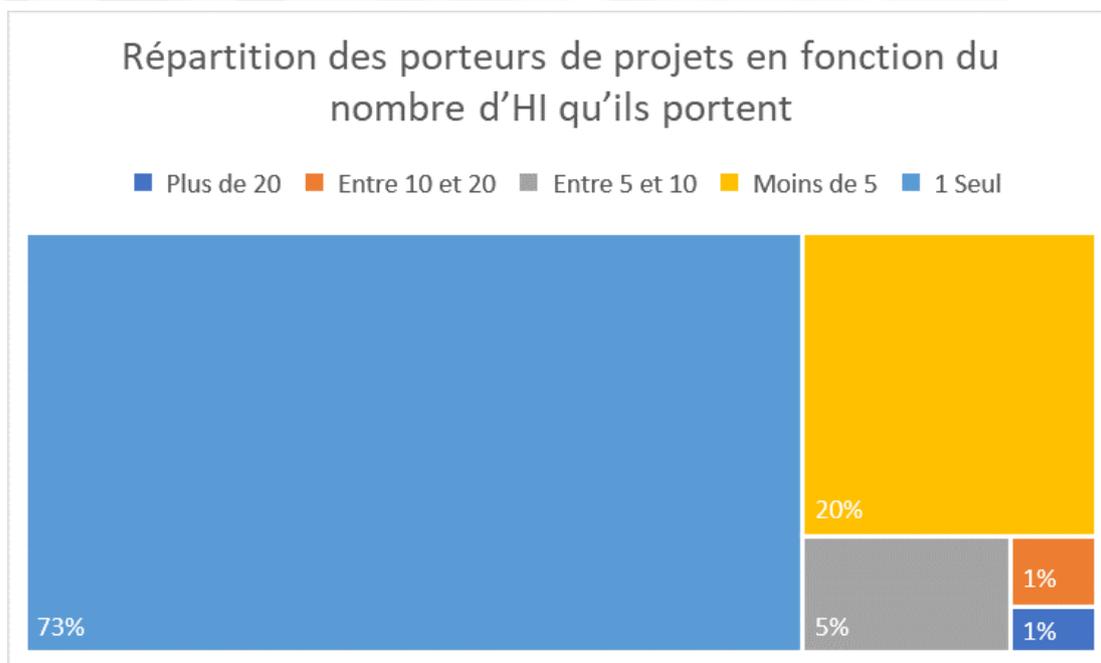


Graphique 6 : Ce graphique détaille la typologie de porteurs de projets selon les catégories que nous avons retenues pour cette étude. Il montre que 54% des projets ayant obtenu un conventionnement AVP sont des ESSMS, essentiellement des ESSMS non lucratifs, qu'ils soient territoriaux (ESSMS départemental ou régional) ou nationaux.



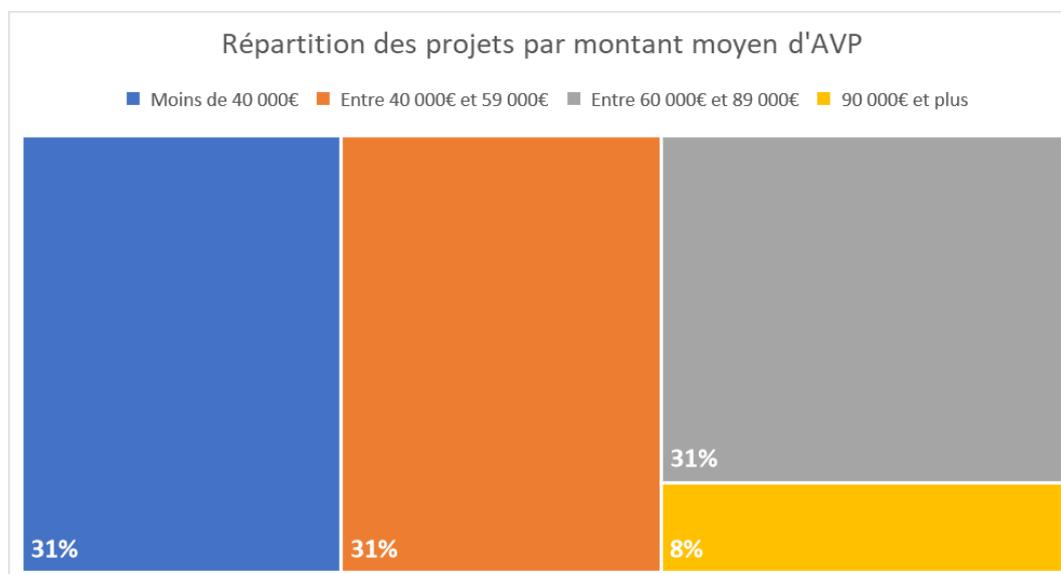
Graphique 7 : Les ESSMS ayant conventionné avec les Conseils départementaux sont majoritairement gestionnaires d'établissements⁸, plus particulièrement pour les publics PH, avec 266 ESSMS établissements contre 65 ESSMS de services. La répartition est inversée pour les projets destinés au seul public PA.

⁸ Nous avons classé « dans établissements » les gestionnaires d'ESSMS qui gèrent à la fois des établissements et des services

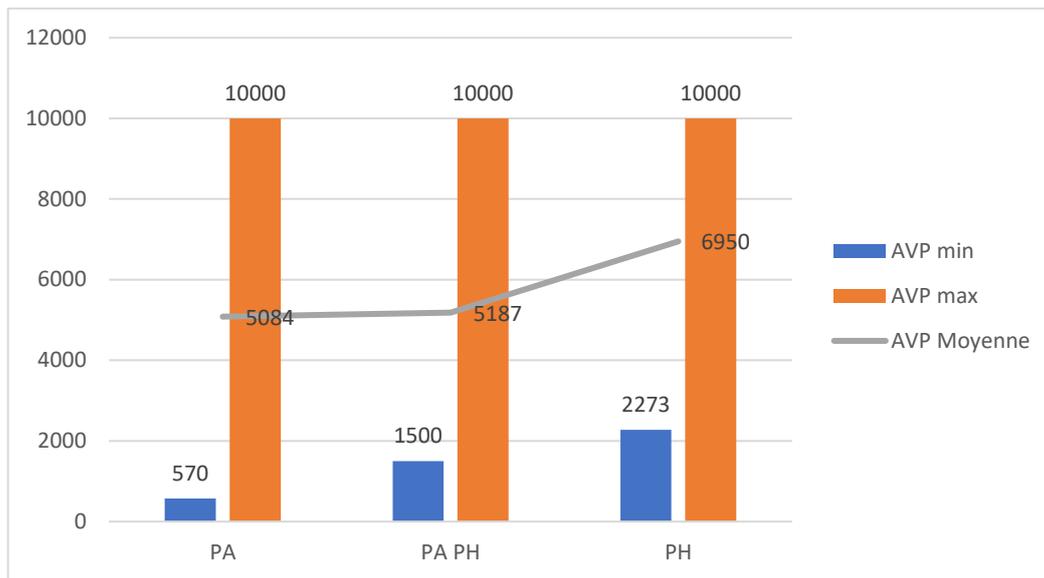


Graphique 8 : Une très grande majorité de structures (73%) portent un seul projet d'HI. Seules quelques structures associatives fédératives ont conventionné pour plus de 20 projets dans l'ensemble des départements étudiés (ADAPEI/ UNAPEI, ADMR, Habitat et Humanisme, UNAF / UDAF).

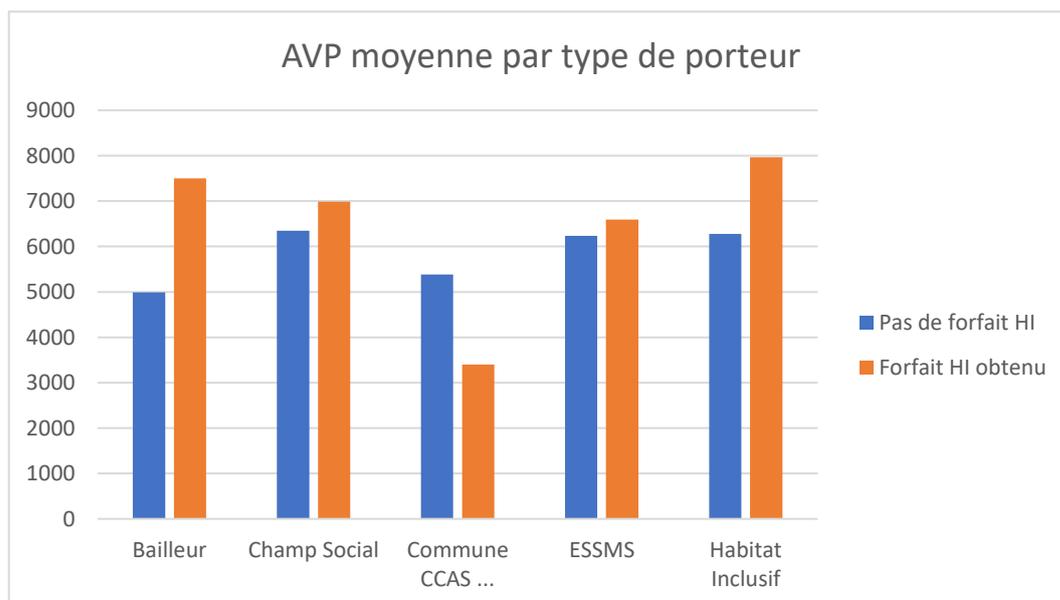
Quels montants attribués pour l'AVP ?



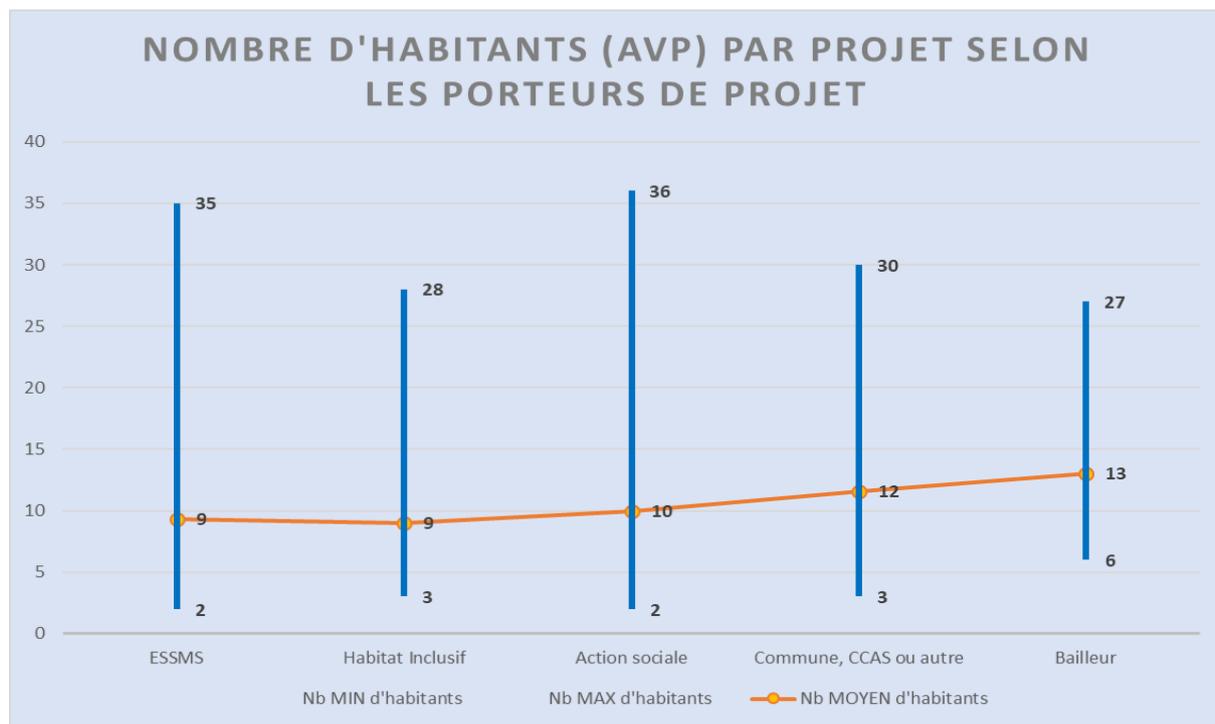
Graphique 9 : Le graphique montre la répartition des projets par montant d'AVP global annuel. Ainsi, 31% se voient attribuer moins de 40 000€ d'AVP / an ; 31% entre 40 000€ et 59 000€ ; 31% entre 60 000€ et 89 000€ ; un petit nombre de projets (8%) ont obtenu 90 000€ ou plus. Notons que 15% des projets ont obtenu un montant total d'AVP de 60 000€.



Graphique 10 : Ce graphique montre la grande variabilité des montants d’AVP attribués par habitant. Il présente, selon les publics ciblés, le montant individuel d’AVP moyen (en gris), minimum (en bleu) et maximum (en orange). Le montant maximal d’AVP est toujours de 10 000€. Les minimums sont en revanche très variables selon le public visé. Les écarts entre les AVP minimum et les AVP maximum sont très importants dans toutes les catégories. Les projets PH bénéficient en moyenne d’un montant d’AVP supérieur.

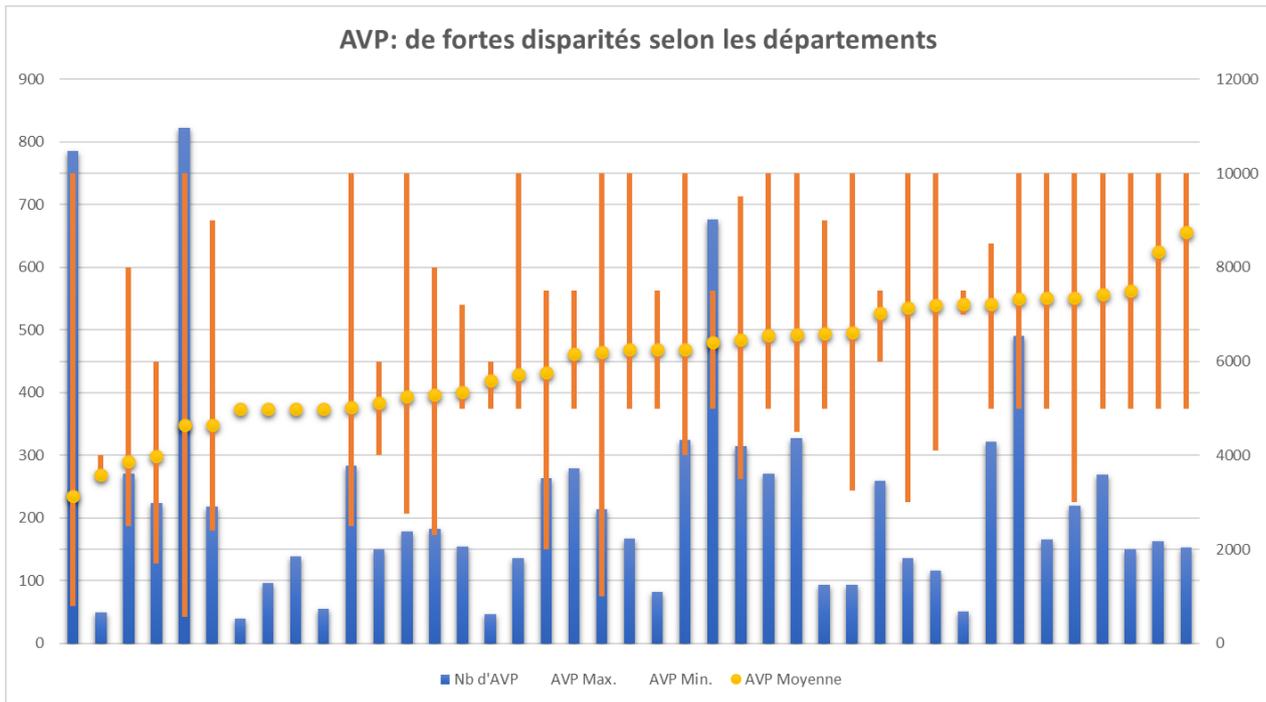


Graphique 11 : Le graphique détaille le montant moyen d’AVP individuelle accordée selon la catégorie de porteur de projet et selon que les projets bénéficient ou pas du forfait « Habitat Inclusif » en amont du conventionnement AVP. Il montre que les projets qui ont déjà le forfait « Habitat Inclusif » ont en moyenne une AVP supérieure à celle des habitats qui ne l’ont pas, sauf dans le cas des projets portés par des collectivités territoriales de type communes ou leurs CCAS.



Graphique 12 : Dans ce graphique, les barres bleues montrent le nombre minimum et maximum d'habitants qui sont ou seront accueillis dans les habitats inclusifs ayant obtenu l'AVP. La ligne orange présente l'AVP moyenne. Il montre une grande variabilité de situations. Certains projets ont obtenu l'AVP pour 2 habitants (c'est le cas dans 2 départements), quand d'autres l'ont obtenu pour 36 habitants (c'est le cas dans 1 département). En moyenne, les projets portés par des bailleurs ont obtenu l'AVP pour un nombre supérieur d'habitants / projets que les ESSM ou les porteurs de projets spécialisés dans l'habitat inclusif (13 contre 9).

La programmation selon les départements

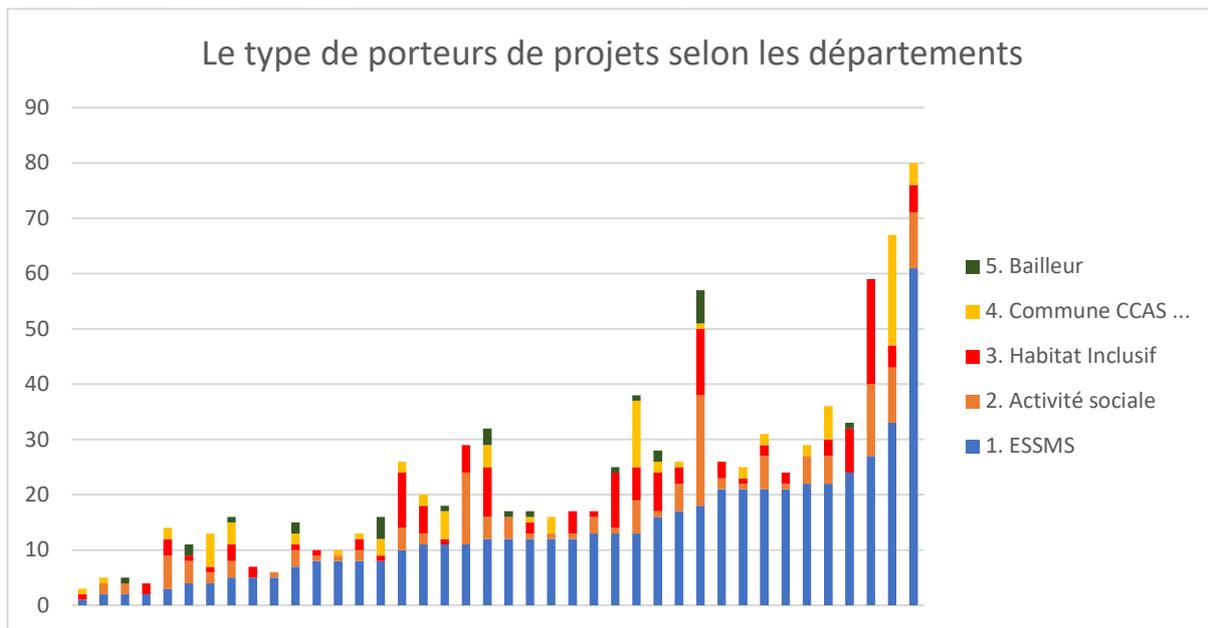


Graphique 13 : Ce graphique illustre la diversité des politiques menées par les départements en termes de montant d'AVP (montant minimum, maximum ou moyen). En abscisse se trouvent les départements anonymisés et classés par intensité moyenne d'AVP accordée.

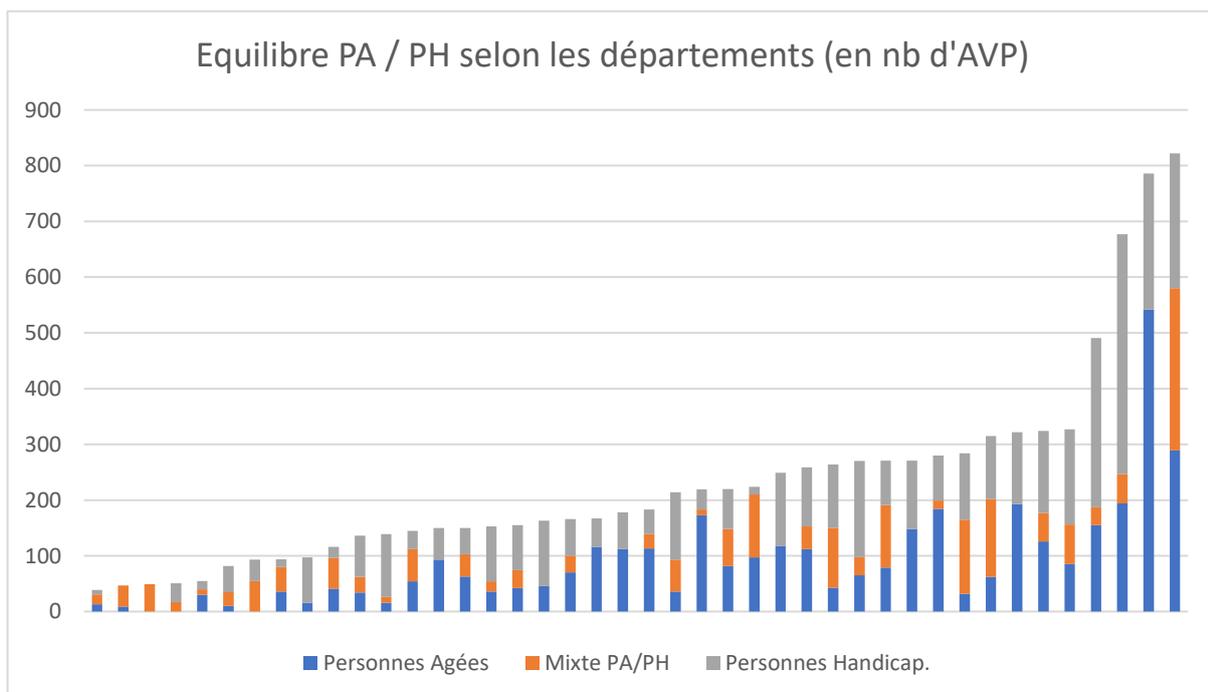
Ce graphique montre l'absence de corrélation entre l'intensité de l'AVAP accordée et le nombre de projets conventionnés.

Les histogrammes bleus représentent pour chaque département le nombre d'AVP accordée (= nombre d'habitants). Ce nombre oscille entre moins de 50 et plus de 800 (ordonnée de gauche).

Les barres oranges donnent pour ces mêmes départements l'AVP minimum et maximale : elle oscille entre moins de 1 000€ d'AVP / habitant et 10 000€ d'AVP / habitant (ordonnée de droite). Les points jaunes donnent la moyenne d'AVP / habitant (ordonnée de droite).



Graphique 14 : Le graphique présente la répartition des catégories de porteurs de projets par département. Les départements sont anonymisés et classés par nombre croissant de projets avec lequel ils ont conventionné. Si les ESSMS sont les plus présents au national dans les programmations AVP, on constate que leur présence est plus ou moins prépondérante selon les départements



Graphique 15 : Le graphique présente la répartition des projets par public ciblé (PA / PH ou mixte) selon les départements, en nombre total d'habitants. Les départements sont anonymisés et classés par nombre croissant d'AVP attribuée (= nombre d'habitats visés). Il illustre la variabilité de répartition PA / PH d'un département à l'autre.

4.2. Tableau récapitulatif de caractérisation des porteurs de projets par croisement de caractéristiques.

	En projet PA	En projet PA PH	En projet PH	Existant PA	Existant PA PH	Existant PH	Indéterminé PA	Indéterminé PH	Total général
Action sociale Local ou Territorial	9	1	13	1	2	19			45
Action sociale National	22	9	16	10	18	27			102
Bailleur	13	5	1	2	3	2	1		27
ESSMS Privé Lucratif	5		2	3		1			11
ESSMS Privé Non Lucratif Local	7	7	14	5	5	20		1	59
ESSMS privé Non Lucratif National	22	21	63	12	17	67	2	9	213
ESSMS Privé Non Lucratif Territorial	30	21	67	34	10	75		1	238
HI Local	12	3	10	5		5			35
HI National	12	1	15	4	4	17	1		54
HI Territorial	20		12	8	1	11			52
Public Local	46		5	26	6	2			102
Public Territorial		17				7			7
Indéterminé	29	3	18			7			57
Total général	227	88	236	110	66	260	4	11	1002