

Rappels réglementaires et cadrage régional Auvergne-Rhône-Alpes
Financement du logement à destination des personnes âgées (logement locatif social)

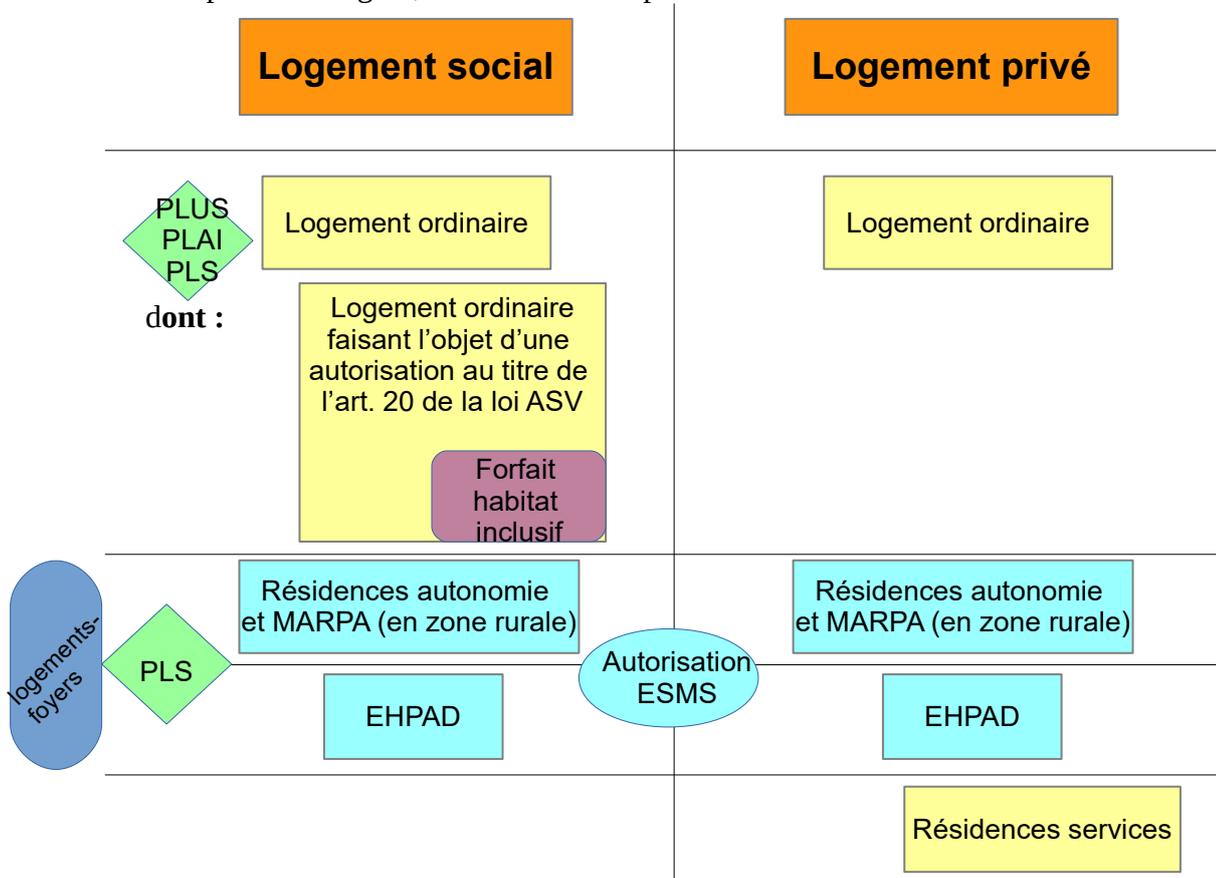
Rappels : financement du logement social en logement ordinaire ou logement-foyer

Le logement des personnes âgées concerne à la fois les statuts de locataires du parc privé ou social ou de propriétaires occupants. La présente fiche s’attache plus particulièrement au financement du logement à destination des personnes âgées en logement locatif social.

Deux possibilités existent en termes de logement social :

- soit logement familial « ordinaire », logement pérenne, loué nu, avec un bail de droit commun ;
- soit logement-foyer qui doivent correspondre à la définition donnée par l’article L. 633-1 du code de la construction et de l’habitation (CCH) (cf. ci-après). S’agissant des logements-foyers conventionnés, les structures doivent : répondre à la définition donnée au [R. 351.55 du CCH](#), être financées selon les modalités prévues au [R. 351-56 du CCH](#), être autorisées au titre du code de l’action sociale et des familles (cf. [L. 312-1](#) et [L. 313-1](#) du code de l’action sociale et des familles) et respecter les normes de l’[arrêté du 17 octobre 2011](#).

Le schéma ci-dessous présente de manière très synthétique les types de logements pouvant accueillir des personnes âgées, détaillés dans la présente note.



Un tableau récapitule les structures finançables ou non en logement social :
http://www.financement-logement-social.territoires.gouv.fr/spip.php?page=article_print&id_article=1527

Résidences séniors : un terme qui n'a pas de définition réglementaire

Les résidences séniors ne sont pas définies par le CCH. Pour les projets qualifiés de « résidence sénior », il est nécessaire de vérifier si l'on s'inscrit, le cas échéant, dans le cadre des résidences autonomie ou des logements bénéficiant de l'autorisation au titre de l'article 20 de la loi ASV.

I. Logements-foyers à destination des personnes âgées financables en logement social

Les logements-foyers sont définis à l'article L. 633-1 du CCH : « *Un logement-foyer, au sens du présent chapitre, est un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective.*

Il accueille notamment des personnes âgées, des personnes handicapées, des jeunes travailleurs, des étudiants, des travailleurs migrants ou des personnes défavorisées. (...) »

Les établissements accueillant des adultes handicapés ou des personnes âgées sont des **établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS)** (6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) autorisés et encadrés :

« *I.-Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : [...] 6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale [...] »*

Ces établissements doivent être autorisés et programmés par les agences régionales de santé (ARS) et les conseils départementaux, afin de garantir les conditions d'accueil et d'accompagnement de publics. La procédure d'autorisation est décrite dans le [décret n° 2010-870 du 26 juillet 2010 relatif à la procédure d'appel à projet et d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles](#) et la [circulaire n° DGCS/5B/20 du 28/12/2010](#).

Ainsi, les structures collectives destinées à des personnes âgées, c'est-à-dire les résidences autonomie, les MARPA¹ et les EHPAD², y compris celles qui sont conventionnées à l'APL, ne peuvent être que des ESMS dûment autorisés.

L'offre nouvelle de structures collectives destinées à des personnes âgées, résidences autonomie, MARPA et EHPAD, conventionnées à l'APL est **financée en PLS spécifique logement-foyer**.

Attention, on ne peut mélanger financement en logement ordinaire et gestion en logement-foyer. Le bail de droit commun (logement ordinaire) est à la fois incompatible avec la notion de contrat de séjour (conditions d'entrée et de sortie de l'établissement, mode de tarification prenant en compte des prestations de services), et avec le régime du contrat d'occupation s'appliquant en logement-foyer en vertu des articles L. 633-1 et suivants du CCH.

Si l'opération n'est pas autorisée au sens du code de l'action sociale et des familles, **la gestion en foyer n'est ainsi pas possible**. Seul peut s'appliquer le bail de droit commun (loi de 89 ou location en meublé), ce qui interdit, dans le cadre du logement social ordinaire, les charges de prestations de services obligatoires, y compris le gardiennage, au-delà des charges récupérables au sens du [décret n°82-955 du 9 novembre 1982](#) (pas de prestations en logement ordinaire).

¹ Imaginées au milieu des années 80 par la Mutualité Sociale Agricole (MSA), les MARPA, Maisons d'Accueil et de Résidence pour l'Autonomie sont des logements-foyers d'une vingtaine de logements en milieu rural.

² Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes

Par ailleurs, compte-tenu des dispositions du CCH en vigueur, **à l'exception des logements faisant l'objet d'une autorisation spécifique au titre de l'article 20 de la loi ASV³, il n'est pas possible de dédier du logement social ordinaire exclusivement aux personnes âgées.**

II. Logements sociaux ordinaires bénéficiant de l'autorisation au titre de l'article 20 de la loi ASV

1- Cadre juridique

La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (dite loi « ASV ») a prévu la **possibilité de dédier des logements locatifs sociaux dits familiaux (ordinaires), aux personnes en perte d'autonomie en raison de l'avancée en âge ou d'un handicap.**

Cette possibilité ne peut être mise en œuvre que **dans le cadre d'une décision spécifique** permettant de déroger aux règles d'examen en commission d'attribution pour l'ensemble des logements hors contingent de l'État. Cette autorisation est prévue aux articles L441-2 et R331-6 du CCH.

Art. L.441-2 du CCH : « [...] Par dérogation au deuxième alinéa du présent article et pour les seuls logements ne faisant pas l'objet d'une réservation par le représentant de l'Etat dans le département en application du trente-septième alinéa de l'article L. 441-1, la commission d'attribution peut attribuer en priorité tout ou partie des logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, dans le cadre de programmes bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'Etat dans le département.

Pour les logements faisant l'objet d'une réservation par le représentant de l'État dans le département, celui-ci peut s'engager, en fonction de son appréciation des besoins locaux de logements adaptés à ce type de population, à proposer prioritairement les logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. [...] »

L'article R.331-6 du CCH prévoit que l'autorisation spécifique est intégrée à la décision favorable de financement classique, portant une mention spécifique⁴, sur la base d'un dossier dont le contenu est fixé par l'[arrêté du 5 mai 2017](#) relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition, l'acquisition-amélioration et la réhabilitation d'immeubles en vue d'y aménager avec l'aide de l'Etat des logements ou des logements-foyers à usage locatif. L'article 109 de la loi ELAN clarifie les conditions d'application de cette disposition, pour les bailleurs autres que les organismes HLM : cette obligation de disposer de l'autorisation spécifique s'applique également aux bailleurs privés (pour les opérations en PLS) et non seulement aux organismes HLM, dès lors que ce programme de logements est dédié aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge.

En complément du dossier de demande d'agrément classique, s'agissant de l'autorisation spécifique prévue à l'article L.441-2 du CCH, les pièces complémentaires à fournir sont les suivantes :

« - un projet social définissant les publics logés prioritairement et les objectifs poursuivis en matière de cohésion sociale en présentant les solutions - et leurs modalités de mise en œuvre - proposées aux locataires, dont l'évolution du niveau de dépendance rend difficile le maintien à domicile, pour être accueilli dans un établissement mentionné aux [I et II de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles](#), dans le respect de leur libre choix, ainsi que le cas échéant, le caractère intergénérationnel de l'opération ;

³ Loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement

⁴ Dans l'outil d'instruction Galion, il faut typer l'opération en « LLS autonomie » et utiliser le modèle de décision de financement à jour suivant dernier modèle national.

- la proportion des attributions concernées par la dérogation prévue à l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, les organismes réservataires de logements au sein de l'opération et le nombre de logements correspondant ;
- les modalités d'identification des demandeurs de logements sociaux en vue de l'attribution des logements adaptés au sein de l'immeuble ;
- les caractéristiques d'accessibilité et d'adaptation des logements, des parties communes et des abords de l'immeuble, au regard de la perte d'autonomie des personnes, ainsi que l'accès à une offre de transports en commun et à une offre sanitaire ;
- dans le cas où une offre de services ou d'accompagnement serait mise à disposition des locataires, et à laquelle ils pourront librement avoir accès, les informations relatives à la nature et au coût de cette offre de services et d'accompagnement seront décrites ainsi que les partenariats mis en place par le bailleur social avec l'offre de services existante à proximité. »

2- Caractéristiques des programmes de logements ASV

Ces opérations doivent être financées avec une **mixité des produits PLAI, PLUS, PLS**, tenant compte des ressources des publics visés. Ce dispositif n'est applicable qu'à l'offre nouvelle et ne vise pas à l'adaptation du parc existant.

Ces opérations concernent des **logements locatifs sociaux « ordinaires »**, impliquant :

- un niveau d'autonomie des locataires compatible avec l'accès à un logement privatif adapté ;
- l'absence de services obligatoires : il ne peut en aucun cas y avoir d'engagements en matière de services ou d'accompagnement pour les résidents. Les locataires sont totalement libres même si des partenariats peuvent être mis en place pour leur proposer des prestations ;
- les locataires s'acquittent d'un loyer et non d'une redevance. Les charges facturées sont les charges locatives au sens du [décret n°82-955 du 9 novembre 1982](#) ;
- si des espaces communs sont prévus dans le projet, ceux-ci ne sont pas intégrés dans le plan de financement, sauf pour les surfaces de locaux collectifs résidentiels (SLCR) (qui doivent rester d'ampleur raisonnable et d'intérêt collectif), au même titre que pour les opérations de logement social « classiques ». Pour mémoire, la réglementation en vigueur des SLCR permet ainsi de financer les surfaces réservées à l'usage exclusif des locataires, sauf les locaux techniques et les espaces de circulation.

En revanche, les logements doivent être « adaptés » **aux publics visés** pour tenir compte des besoins spécifiques des personnes concernées. La réglementation (arrêté du 5 mai 2017) prévoit donc la nécessité de présenter un **projet social** (cf. ci-après) pour distinguer le projet d'un programme de logement classique, démontrer l'adéquation entre la perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap et les caractéristiques de l'offre et justifier la dérogation aux règles d'attribution du logement social ordinaire.

Les logements doivent être :

- « adaptés » du point de vue du bâti⁵ : configuration des pièces, luminosité, isolation phonique, etc.
- « adaptés » du point de vue de l'accompagnement proposé, pour pallier, au besoin, la perte d'autonomie dans la vie quotidienne mais également pour repérer les locataires, dont l'évolution du niveau de dépendance rendrait difficile le maintien à domicile. Cet accompagnement n'étant pas le cœur de métier des bailleurs, il s'agira a minima de formaliser le partenariat avec les acteurs spécialisés dans la prévention et l'accompagnement des personnes en perte d'autonomie. Ainsi, il est en général prévu 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 et organisant la vie collective et/ou assurant des prestations de veille et d'alerte au bailleur sur l'autonomie des locataires par exemple.

⁵ Les porteurs de projet peuvent par exemple intégrer les critères du [cahier des charges habitat regroupé Agirc/Arrco](#) ou ceux du [label HSS](#)

Cependant, les services ou accompagnement proposés ne sauraient toutefois être imposés dans le cadre du contrat de bail ni être financés au titre des aides à la pierre. Le porteur de projet doit évaluer le coût de ces services et/ou accompagnement, et vérifier l'adéquation de ces coûts avec les revenus des locataires qui souhaiteraient en bénéficier. Il est également nécessaire qu'il recherche des partenariats financiers (CD, CAF, etc.) pour limiter ces coûts.

- « adaptés » du point de vue de l'intégration et de l'accessibilité urbaines. Au regard des difficultés spécifiques des personnes ciblées par ce type de logement, le choix d'implantation de l'opération doit s'appuyer sur une identification des services, et notamment l'offre sanitaire à proximité, et leur accessibilité (accès aux services par les transports en commun, présence d'une offre sanitaire adaptée et accessible).

Pour apprécier l'accès à une offre sanitaire, il est par exemple possible d'utiliser les indicateurs d'accessibilité potentielle localisée, notamment ceux concernant les médecins généralistes (une commune « sous-dense » (au sens de la DREES⁶) est une commune avec une accessibilité inférieure à 2,5 consultations par an et par habitant). L'éloignement aux pharmacies (ne pas habiter à plus de 10mn de la pharmacie la plus proche) et aux services d'urgence (ne pas être situé à plus de 30mn de ce dernier) peuvent également être pris en compte.

Les données correspondantes sont disponibles sur le site de la DREES :

<http://www.data.drees.sante.gouv.fr/>

3- Points de vigilance

Elaboration du projet social et publics cibles

Le projet social sera présenté par le bailleur suffisamment en amont pour que l'opération puisse être programmée en financement.

Dans le cadre de l'élaboration du projet social, il importe de mener la réflexion en partant des besoins afin de déterminer les publics cibles puis les produits de financement et montages d'opération qui répondent à ces besoins.

Il convient donc d'analyser les besoins de développement de logements à destination des personnes âgées, à l'aide en particulier des données recueillies par les services compétents (Département, EPCI, ...) à l'échelle intercommunale et communale : démographie, parc logement social, analyse de la demande en logement social, tension de la demande, indice de vieillissement, taux de dépendance (bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie...), ressources, type logement occupé, offre déjà existante pour les personnes âgées autonomes et/ou dépendantes, etc.

Il est recommandé que le projet social soit élaboré sous l'instance d'un comité de pilotage comprenant tous les partenaires : bailleur, DDT, DDCS, délégataire le cas échéant, EPCI, commune, CCAS, Conseil Départemental voire éventuellement en fonction du projet ARS, MSA, CAF, CARSAT...

Les publics cibles peuvent être déterminés en fonction de l'âge ou du statut de retraité, de l'attribution d'une carte d'invalidité ou d'une carte mobilité inclusion, par exemple.

A noter, l'[arrêté du 6 août 2018](#) relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social et aux pièces justificatives fournies pour l'instruction de la demande de logement locatif social liste les pièces justificatives que le service instructeur peut demander des pièces complémentaires pour justifier de la retraite ou de la pension d'invalidité, des prestations sociales perçues ou pour motiver la demande liée au handicap ou pour raisons de santé, à savoir notamment :

« - handicap : carte d'invalidité ou décision d'une commission administrative compétente (commission départementale de l'éducation spéciale, commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées) ou d'un organisme de sécurité sociale ;

⁶ La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) est une **direction de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux**

- raisons de santé : certificat médical ; »

Si la notion de GIR (groupe iso-ressources) permet de mesurer la perte d'autonomie, l'indication du GIR ne peut pas être impérative dans le cadre de l'attribution d'un logement social fléché ASV.

Conditions d'attributions et contingent préfectoral

Jusqu'à 70 % des logements de l'opération (i.e. hors contingent préfectoral) peuvent être dédiés en priorité aux publics en perte d'autonomie. Le Préfet conserve les réservations du contingent préfectoral (30 %) ; il peut toutefois dédier tout ou partie de ce contingent à ces mêmes publics, sous réserve de besoins locaux avérés et dans le respect des priorités du contingent de l'État.

Dans tous les cas l'attribution de tous les logements se fait dans le cadre des procédures de droit commun : respect des conditions de ressources des locataires, inscription via le système national d'enregistrement, sélection des candidats dans le cadre des commissions d'attributions de logements.

Risque de requalification en ESMS et en ERP et mixité sociale

En outre, afin d'éviter de créer des quasi-établissements et pour garantir une certaine mixité sociale et générationnelle, il convient de ne permettre ce type de fléchage que dans une partie minoritaire d'un programme et de ne pas dédier un programme entier afin d'éviter de construire une résidence totalement dédiée. La mixité intergénérationnelle permet de limiter le risque de requalification en établissement social et médico-social et en établissement recevant du public, ce qui pourrait se produire si le fonctionnement des programmes de logements ASV s'apparentait à des résidences autonomie et/ou si le nombre de logements dédiés aux personnes en perte d'autonomie était trop important.

L'évolution dans le temps des résidences destinées aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge et les difficultés soulevées lorsque la perte d'autonomie n'est plus compatible avec le maintien dans un logement privatif doivent être anticipées. La « sortie » du logement des locataires (et les évolutions vers des structures plus médicalisées) doit être abordée dans le projet social présenté par le bailleur. Surtout, s'agissant de la réponse apportée aux besoins des personnes âgées sur le moyen terme, il faut anticiper la perte d'autonomie globale et simultanée de l'ensemble des résidents. Ce type de logement nécessite donc un partenariat solide bien que non exclusif pour la réalisation des services et soins à domicile. Même adossé à un CCAS ou à des SSAD / SSIAD⁷, un bailleur social ne pourrait gérer une opération regroupant un grand nombre de personnes dépendantes. A défaut de partenariat et d'anticipation, la question de la transformation de la résidence construite en logements ordinaires en EHPAD se poserait certainement à horizon 10-15 ans.

Solvabilisation des ménages

Il importe également de noter que l'APL ordinaire est moins solvabilisatrice que l'APL foyer. De plus, les logements ordinaires ne sont pas habilités à l'aide sociale comme peuvent l'être les logements foyers. Les personnes en logement ordinaire sont donc moins solvabilisées que les personnes logées en foyers, pour leurs dépenses de services et de soins à la personne.

Programmation des opérations au titre du financement du logement social

En tout état de cause, la programmation de ces opérations au titre du financement du logement social doit se faire dans le respect des priorités de production de logements locatifs sociaux sur le territoire concerné en termes de typologie des besoins.

⁷ services de soins à domicile / services de soins infirmiers à domicile

4- Habitat inclusif et forfait habitat inclusif

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a donné une définition à l'habitat inclusif au sein du code de l'action sociale et des familles (CASF). L'habitat inclusif mentionné à l'article L. 281-1 du CASF 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. Ce mode d'habitat est assorti d'un **projet de vie sociale et partagée**.

La loi ELAN a également créé un forfait pour l'habitat inclusif, destiné au financement d'actions d'animation. Ce cadre juridique a été complété par le [décret n° 2019-629](#) du 24 juin 2019 et l'[arrêté du 24 juin 2019](#) relatif au modèle du cahier des charges national du projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif. L'[instruction du 4 juillet](#) relative aux modalités de mise en oeuvre du forfait pour l'habitat inclusif apporte des précisions sur la mobilisation du forfait habitat inclusif.

Les opérations d'habitat inclusif qui seraient réalisées dans le parc social ont vocation à être financées dans le cadre de l'article 20 de la loi ASV. Il s'agira donc d'opérations de logement ordinaire (la gestion locative sera réalisée par le bailleur social).

Un logement peut être qualifié d'habitat inclusif sans percevoir le forfait habitat inclusif. L'attribution du forfait ne sera pas liée au financement de l'investissement mais se fera dans le cadre d'appels à projets des ARS. Le projet immobilier est distinct du forfait habitat inclusif et peut préexister à la mise en place du forfait : des opérations d'ores et déjà agréées et faisant l'objet de la dérogation article 20 loi ASV pourraient solliciter l'attribution du forfait habitat inclusif et si elles respectent les conditions relatives à ce forfait.

Les opérations d'habitat inclusif dans le parc social restent conditionnées au respect des règles d'attribution du logement social. L'adhésion au projet d'habitat inclusif donnant lieu à l'attribution du forfait ne pourra pas être une condition d'attribution du logement, ni pour la première attribution ni par la suite.

L'attribution du forfait se fait dans le cadre d'une enveloppe fermée et sont donc financés les projets considérés comme les plus en adéquation avec les objectifs du dispositif et des diagnostics et outils de programmation territoriaux en matière d'accompagnement des personnes handicapées et des personnes âgées.

III. Résidences services

Les résidences services définies aux articles [L631-13 du CCH](#) et s. ne sont pas conventionnées à l'APL ni finançables en logement locatif social. Les résidences services sont à l'origine des copropriétés régies par la loi de 1965. De plus en plus, elles se développent selon un mode locatif grâce aux produits de défiscalisation. La résidence services allie un bail locatif ordinaire avec un contrat de services.

Les résidences services sont soumises aux dispositions de la loi de 1989 en matière de rapports locatifs (baux en location meublée ou en location nue) et sont expressément exclues du périmètre des logements foyers (L. 633-5 du CCH).

Ces résidences ne peuvent bénéficier des financements destinés au logement locatif social : les résidences services imposent aux résidents de s'acquitter de charges qui ne relèvent pas des charges locatives récupérables exigibles, ces charges correspondant à des services. Ainsi, ce type de résidence ne peut pas être conventionné à l'APL.