

Les principales dispositions de la loi « ELAN » relatives aux personnes en situation de vulnérabilité

Si la Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique comporte de nombreuses dispositions relatives au foncier, à la construction, à l'urbanisme ou encore aux relations entre locataires et propriétaires, elle est également porteuse de nombreuses réformes qui ont trait aux politiques de l'inclusion et d'insertion par le logement des personnes en situation de vulnérabilité.

Ainsi, cette loi modifie profondément les règles applicables aux Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, donne une définition de l'« habitat inclusif », réforme les règles de mise en accessibilité des logements aux personnes en situation de handicap ou bien encore définit la cohabitation intergénérationnelle solidaire.

Le DECRYPTAGE de ce mois-ci vous propose un tour d'horizon des principales dispositions relatives aux personnes en situation de vulnérabilité de la loi « ELAN ».

Textes de référence :

- *Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)*
- *Circulaire du 21 décembre 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)*

SOMMAIRE

- A – L'évolution des structures d'hébergement et de réinsertion sociale
- B – Vers une définition et le financement de l'habitat inclusif
- C – Inclusion et accessibilité aux personnes en situation de handicap
- D – La cohabitation intergénérationnelle solidaire

A – L'évolution des structures d'hébergement et de réinsertion sociale

La loi ELAN comporte de nombreuses mesures qui vont impacter le champ des structures d'hébergement et de réinsertion sociale, et tout particulièrement les CHRS, qui vont devoir signer des CPOM et dont les autorisations et habilitations à l'aide sociale seront conditionnées aux objectifs des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

1. Planification des autorisations et retrait de l'habilitation à l'aide sociale

a) Les conditions de délivrance des autorisations de création des CHRS :

La délivrance d'autorisations de création d'établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse, est désormais conditionnée à leur compatibilité avec le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

Est par ailleurs annexé à ce plan non seulement le schéma régional des demandeurs d'asile mais aussi le programme régional relatif à l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS), élaboré par l'Agence Régionale de Santé.

b) La possibilité de retirer l'habilitation à l'aide sociale :

Si la possibilité de retirer l'habilitation à l'aide sociale préexistait à la publication de la loi ELAN (en raison notamment d'une méconnaissance d'une disposition substantielle de la convention d'aide ou de la disproportion entre le coût et le service rendu), celle-ci prévoit désormais que ce retrait pourra être fondé sur l'évolution des objectifs et des besoins fixés par le PDALHPD.

Toutefois, ce retrait de l'habilitation à l'aide sociale demeure soumis à un certain nombre de règles, de procédure et de délais.

Ainsi, préalablement à toute décision et dans le délai d'un an suivant la publication du PDALHPD, le Préfet de Région devra demander à l'établissement ou service de modifier sa capacité ou de transformer son activité.

Dans cette perspective, il doit lui être proposé la signature d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens dans la mesure où, dans le cadre d'un CPOM, il peut être procédé à la transformation d'établissements et de services, avec modification de la catégorie des bénéficiaires, sans passer par la procédure d'appel à projet.

La structure aura alors un délai d'un an minimum pour formuler des propositions de transformation de l'offre et signer un CPOM en ce sens.

A l'expiration de ce délai, et en l'absence de signature d'un CPOM, l'habilitation à l'aide sociale pourra être retirée, en tout ou partie. Cette décision prendra alors effet dans un délai de six mois.

2. Généralisation des CPOM et exonération temporaire de la procédure d'appel à projet

a) La généralisation des CPOM :

L'ensemble des gestionnaires d'établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse devront conclure, au plus le 1^{er} janvier 2023, un CPOM avec le Préfet de Région. Ce CPOM vaudra également convention d'aide sociale.

La mise en œuvre du passage au CPOM de ses structures doit faire l'objet d'une programmation pluriannuelle du représentant de l'Etat dans la Région, après avis du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement.

Ce CPOM pourra inclure d'autres établissements et services relevant de la compétence du Préfet de Région ou de la compétence tarifaire exclusive du Conseil Départemental, ainsi que des établissements ou services qui assurent l'accueil et l'accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l'adaptation à la vie active et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle ou d'assurer des prestations de soins et de suivi médical.

La signature d'un CPOM aura notamment pour conséquence le passage à la pluriannualité budgétaire des établissements et services. Une modulation des tarifs en fonction d'objectifs d'activités définis au contrat pourra être appliquée et le CPOM pourra intégrer, le cas échéant, un plan de retour à l'équilibre quand la situation de la structure l'exigera.

REMARQUE

Le cahier des charges et le modèle de CPOM doivent être définis par un arrêté des ministres chargés des affaires sociales et du logement.

Le recours aux CPOM a pour objectif notamment d'offrir aux gestionnaires une certaine souplesse de gestion à travers la mise en place d'un financement pluriannuel des structures et la possibilité de procéder à une fongibilité de crédits entre les établissements.

b) Passage au régime de l'autorisation des structures d'accueil d'adultes déclarés :

Jusqu'au 31 décembre 2022, les structures d'hébergement d'adultes actuellement soumises au régime de la déclaration (définies à l'article L. 322-1 du code de l'action sociale et des familles) peuvent relever du régime de l'autorisation, pour leur capacité déclarée au 30 juin 2017, sans passer par la procédure d'appel à projet.

Ce passage au régime de l'autorisation est conditionné à la signature d'un CPOM (cf. supra) et à la délivrance d'une autorisation expresse par l'autorité compétente de l'Etat dans les deux mois qui suivent la demande.

REMARQUE

Le passage au régime de l'autorisation offre des garanties en terme de qualité d'accompagnement pour les bénéficiaires (contrat de séjour, charte de la personne accueillie, projet individualisé d'accompagnement, participation au CVS...) mais aussi de sécurisation juridique et financière pour les structures (versement d'une dotation globale par douzième, autorisation de fonctionnement de 15 ans...)

c) Exonération temporaire de la procédure d'appel à projet pour les projets d'extension

Jusqu'au 31 décembre 2022, les projets d'extension inférieur ou égal à 100% d'augmentation de sa capacité initiale d'un établissement ou service comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse, seront exonérés de la procédure d'appel à projet.

Pour autant, toute extension de capacité devra faire l'objet d'une autorisation du Préfet. Cette autorisation devra être accordée dans les deux mois suivant la demande. Le silence gardé par l'administration à l'issue de ce délai de deux mois vaut rejet de la demande.

3. Vers des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) interdépartementaux

Les SIAO pourront désormais avoir une dimension interdépartementale. A cet effet, une convention pourra être signée entre une personne morale porteuse d'un SIAO et les Préfets de plusieurs départements afin d'assurer, dans chaque département et sous l'autorité du Préfet, les rôles et missions d'un SIAO.

B – Vers une définition et le financement de l'habitat inclusif

Le développement de structures d'habitat inclusif est fortement soutenu par les pouvoirs publics nationaux afin de favoriser l'inclusion sociale des personnes en situation de handicap et des personnes âgées en risque de perte d'autonomie.

Dans cette perspective, la Loi ELAN entend donner une définition légale de l'habitat inclusif et arrête des sources de financement pour soutenir leur développement.

1. La définition légale de l'habitat inclusif

La Loi ELAN apporte une définition légale de l'habitat inclusif, à destination de personnes en situation de handicap ou âgées qui choisissent, à titre de résidence principale, un mode d'habitation regroupé entre elles ou avec d'autres personnes, assorti d'un projet de vie sociale et partagée dont le contenu sera défini dans un cahier des charges (arrêté à venir).

La loi précise que relève du champ de l'habitat inclusif :

- Un logement meublé ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée défini par arrêté, loué dans le cadre d'une colocation régie par le droit applicable entre bailleurs privés ou sociaux et les locataires
- Un ensemble de logements autonomes destinés à l'habitation, meublés ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée défini par arrêté, et situés dans un immeuble ou groupe d'immeubles comprenant des locaux communs affectés.

La loi ELAN stipule également que les habitats inclusifs peuvent être constitués :

- dans des logements-foyers, dès lors qu'ils ne relèvent pas également d'une autorisation telle que définie par le Code de l'action sociale et des familles (ex : les résidences autonomie qui sont à la fois des logements foyers et des structures autorisées pour accueillir des personnes âgées au sens du 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles)
- Dans des logements sociaux réservés par le Préfet adaptés aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Cette même loi exclut la possibilité de créer des habitats inclusifs au sein des résidences hôtelières à vocation sociale, des résidences universitaires et des résidences services.

2. La création d'un forfait « habitat inclusif »

La loi ELAN prévoit la création, par décret, d'un forfait habitat inclusif financé par la CNSA, qui sera versé aux personnes morales en charge de la mise en œuvre du projet de vie sociale et partagée. Le montant, les modalités et les conditions de versement de ce forfait doivent être définies par décret.

Toutefois, il convient de souligner que ce forfait sera attribué pour toute personne en situation de handicap ou en perte d'autonomie résidant dans un habitat répondant au cahier des charges défini par arrêté.

REMARQUE

Si la définition légale de l'habitat inclusif permettra aux opérateurs de bénéficier de financements pour la mise en œuvre du projet de vie sociale et partagée, un tel recours à la loi peut être de nature à trop encadrer les projets et initiatives des acteurs.

L'arrêté fixant le cahier des charges des projets de vie sociale et partagée devra par conséquent être suffisamment général pour permettre une grande diversité de projet.

Par ailleurs, le projet de décret relatif aux modalités de financement et versement du forfait habitat inclusif devra quant à lui tenir compte notamment du degré d'autonomie des personnes accueillies, de la complémentarité du forfait avec la PCH et/ou l'APA ou encore de l'intensité du projet de vie sociale et partagée.

C – Inclusion sociale et accessibilité aux personnes en situation de handicap

Dans un contexte de politiques publiques marqué par une forte demande d'inclusion sociale des personnes en situation de handicap et de vieillissement de la population, avec les possibles pertes d'autonomie qui en découlent pour nombre de personnes âgées, la loi ELAN modifie les règles d'accessibilité universelle aux personnes en situation de handicap, mais entretient l'élan pour une société inclusive à travers la promotion du principe de conception universelle dans les politiques d'urbanisme.

1. De l'accessibilité universelle... aux logements évolutifs

a) L'assouplissement des règles d'accessibilité universelle applicables aux logements

La loi 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes en situation de handicap avait notamment pour principe fort de mettre en accessibilité universelle l'ensemble des bâtiments ou partie de bâtiments neufs.

La loi ELAN remet en cause ce principe pour les futurs logements neufs. Ainsi, des décrets en Conseil d'Etat à venir, pris après avis du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées, doivent fixer de nouvelles modalités d'accessibilité des logements neufs. Ces décrets devront notamment préciser :

- Les modalités de mise en accessibilité de maisons individuelles
- Les modalités de mise en accessibilité des logements vendus en l'état futur d'achèvement et faisant l'objet de travaux modificatifs de l'acquéreur,
- Les modalités applicables aux logements locatifs sociaux et les règles applicables aux bailleurs sociaux pour qu'ils garantissent la mise en accessibilité de logements évolutifs en vue de leur occupation par des personnes en situation de handicap, dans des délais raisonnables et à leurs charges
- Les modalités applicables à la construction de logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière, et les exigences relatives aux prestations que ces logements doivent fournir aux personnes en situation de handicap, qui devront être soumises au Préfet de département.
- Les modalités applicables à la construction de bâtiments d'habitation collectifs ainsi que les conditions dans lesquelles, en fonction de leurs caractéristiques, ces bâtiments devront proposer 20% de leurs logements, et au moins un logement, en accessibilité universelle. Les autres logements devront faire l'objet d'une conception évolutive, permettant de garantir une accessibilité ultérieure du logement, à l'issue de travaux simples.

DEFINITION DU CARACTERE EVOLUTIF D'UN LOGEMENT

Est considéré par la loi comme étant évolutif tout logement dans les bâtiments d'habitation collectifs répondant aux critères suivants :

- Une personne en situation de handicap doit pouvoir accéder au logement, se rendre par un cheminement accessible dans le séjour et le cabinet d'aisance, dont les aménagements et équipements sont accessibles, et en ressortir,
- La mise en accessibilité des pièces du logement est réalisable ultérieurement par des travaux simples.

2. Le principe de conception universelle dans les politiques d'urbanisme

La loi ELAN stipule que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit viser à atteindre notamment l'objectif de promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.

DEFINITION DE LA CONCEPTION UNIVERSELLE

Le Conseil de l'Europe définit la conception universelle comme « une stratégie qui vise à concevoir et à composer différents produits et environnements qui soient, autant que faire se peut et de la manière la plus indépendante et naturelle possible, accessibles, compréhensibles et utilisables par tous, sans devoir recourir à des solutions nécessitant une adaptation ou une conception spéciale (...). La notion de conception universelle contribue à une conception davantage axée sur l'utilisateur en suivant une démarche globale et en cherchant à satisfaire les besoins des personnes de tous âges, tailles et capacités, quelles que soient les situations nouvelles qu'elles pourront être amenées à connaître au cours de leur vie. »

D – La cohabitation intergénérationnelle solidaire

La Loi ELAN définit la cohabitation intergénérationnelle solidaire comme la possibilité pour une personne âgée de soixante ans et plus de louer ou sous-louer à des personnes de moins de 30 ans une partie de leur logement, afin de renforcer le lien social et faciliter l'accès au logement des moins de 30 ans.

Pour mettre en œuvre ce principe, la loi ELAN donne une définition du contrat de cohabitation intergénérationnelle solidaire, qui doit respecter les critères suivants :

- La contrepartie financière versée par le colocataire de moins de 30 ans doit être modeste
- Le contrat peut prévoir, en complément de la contrepartie financière, la réalisation à titre gracieux de menus services par la personne de moins de 30 ans, sans qu'il ne puisse être considéré l'existence d'un lien de subordination entre la personne de moins de 30 ans et la personne âgée

Le recours aux contrats de cohabitation intergénérationnelle solidaire peut être réalisé, sans accord du bailleur, tant dans les logements privés que dans les logements sociaux. Toutefois, si le bailleur ne peut s'y opposer, il devra avoir été informé au préalable de l'intention du recours à un tel contrat.

Une charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire, définie par arrêté, doit préciser le cadre général et les modalités pratiques de cette cohabitation.