



PREMIER MINISTRE



Paris, le 18 octobre 2011

## Présentation de la Note d'analyse

### « L'adaptation du parc de logements au vieillissement et à la dépendance »

Mardi 18 octobre 2011

par Vincent Chriqui,  
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

*Seul le prononcé fait foi*

#### Introduction

Mesdames et messieurs, je vous souhaite la bienvenue au Centre d'analyse stratégique, à l'occasion de la présentation de la note d'analyse consacrée à l'adaptation du parc de logements au vieillissement et à la dépendance.

En France, on ne croise les sujets du logement et du grand âge que depuis une période récente. Les différents plans « grand âge » qui se sont succédés dans les années 2000 étaient en fait des plans de renforcement du secteur social et médico-social de la prise en charge des personnes âgées. Ils ne traitaient que très peu des questions de logement. **Cet « angle mort » des politiques publiques** était d'autant plus problématique qu'il s'agit d'un

**enjeu déterminant pour le maintien à domicile des personnes âgées.** L'adaptation du logement à la dépendance permet de retarder de plusieurs années voire d'éviter le placement en maison de retraite. **Le maintien à domicile est le souhait très majoritaire des personnes âgées. C'est aussi un objectif souhaitable dans le contexte actuel des finances publiques,** car les maisons de retraite coûtent plus cher que les travaux d'adaptation.

Cet enjeu a désormais trouvé sa place dans le débat public. Dans le cadre de la concertation nationale sur la dépendance lancée par le gouvernement au début de l'année, le groupe de travail n° 1, « Société et vieillissement », y a consacré une partie importante de ses analyses. L'avis du Conseil économique, social et environnemental sur la dépendance des personnes âgées de juin 2011 en traite également. Dès 2010, le CAS y consacrait un chapitre de son rapport « Vivre ensemble plus longtemps » et cette question a également été traitée dans notre récent rapport sur « Les défis de l'accompagnement du grand âge ».

Avec cette note spécifique, le CAS a souhaité approfondir la question à partir d'une entrée en trois temps :

– **Premier temps** : celui du **diagnostic**, qui a été affiné avec le **concours de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**. L'ANAH a procédé à notre demande à une double évaluation du nombre de logements à adapter et du coût de cette adaptation, ce qui donne des chiffres inédits, dont nous rendons compte dans cette note. L'ANAH a ainsi évalué à 2 millions le nombre de logements qui nécessiteraient une adaptation du fait du degré de perte d'autonomie de leurs occupants, et à 24 milliards d'euros le coût total des travaux.

– **Deuxième temps** : la **définition des grands axes d'une stratégie d'adaptation des logements**, avec un aspect essentiel, le rééquilibrage entre « flux » et « stock ». Aujourd'hui, toutes les obligations pèsent sur les logements neufs, avec des inconvénients car cela renchérit le coût de la construction alors que le logement ne sera peut être jamais occupé par une personne handicapée ou une personne âgée dépendante. En revanche il n'y a aucune obligation sur le parc ancien et on dispose des moyens encore limités pour l'adapter aux problématiques du vieillissement et de la dépendance.

- **Troisième temps** : **l'analyse des modalités de financement possibles pour ces travaux d'adaptation**. Tout ne pourra pas être pris en charge par la dépense publique, nous avons donc exploré des voies de financement innovantes allant du prêt viager hypothécaire à l'accès à l'emprunt facilité par une garantie publique. C'est cette dernière voie que nous préconisons de développer.

Je vais maintenant reprendre plus en détail ces différents éléments.

### **1) Le diagnostic : la prise de conscience récente, en France, de la nécessaire adaptation des logements au vieillissement**

Notre diagnostic s'appuie en particulier sur une mise en perspective internationale, avec deux sources : l'enquête comparative européenne SHARE et l'analyse des politiques publiques de certains de nos voisins. Cet exercice de comparaison internationale nous a conduits au constat **d'un certain retard français** dans l'adaptation des logements au vieillissement.

L'enquête SHARE, menée auprès de 15 pays européens en 2006/2007 comporte une question permettant de déterminer le taux de logements équipés pour faire face au handicap.

La France se situe juste dans la moyenne des pays de l'Union européenne. Selon les résultats 2006, les derniers disponibles, la France dispose de 6 % de logements adaptés pour les plus de 65 ans, ce qui la situe **un peu en dessous de la moyenne des pays sondés** (6,1 %) et derrière les Pays-Bas (16 %), le Danemark (12,2 %), la Suède (10 %) mais aussi l'Espagne (8,5 %) et l'Allemagne (7,9 %). La Grèce et la Pologne ont les taux d'équipement les plus bas (moins de 2 %).

Nous avons par ailleurs analysé les politiques publiques de trois pays, le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède. On y retrouve des facteurs communs de réussite :

- un **responsable clairement identifié**, compétent sur l'ensemble des aspects de la prise en charge des personnes âgées : au Danemark et en Suède, les communes sont chargées des services sociaux, l'aide à domicile, les établissements, la prise en charge de la santé primaire et l'organisation des habitations destinées aux personnes âgées ;
- des **obligations équilibrées entre logements neufs et parc ancien** : au Danemark, il y a un véritable droit à l'adaptation du logement occupé ;
- **l'adaptation ne s'arrête pas au seuil de la maison** et doit concerner son environnement urbain : en témoigne l'intitulé de la stratégie gouvernementale britannique, *Lifetime homes, lifetime neighbourhoods*.

Notre partie sur le diagnostic analyse également la manière dont les différents territoires français seront concernés par les besoins d'adaptation des logements, en reprenant à cet égard des éléments du rapport *Vivre ensemble plus longtemps* de 2010. **On associe souvent les territoires ruraux au vieillissement** : il est exact que la proportion de personnes âgées y est déjà forte et devrait s'accroître en raison du non-renouvellement des générations. **Mais ce sont d'autres territoires qui vont connaître le vieillissement le plus accentué** : les **centres des villes moyennes**, attractifs du fait de la densité des services disponibles ; les **quartiers d'habitat social**, à cause du vieillissement sur place des habitants du parc social et de l'apparition d'une demande d'entrée en HLM de personnes âgées, souvent à l'occasion de la perte d'un proche ; à un horizon plus éloigné, les **zones périurbaines**, qui vont découvrir le phénomène au moment de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations qui s'y sont installées dans les années 1970 et 1980. Il faut vraiment sortir de nos représentations habituelles ; selon certaines estimations, en 2035, **la proportion de personnes âgées dans le parc social pourrait être comparable à celle des régions de France les plus âgées**, comme le Limousin ou l'Auvergne

## 2) Quelles propositions pour relever le défi du vieillissement ?

Je vais aborder en particulier trois aspects de nos propositions, le rééquilibrage de la stratégie d'adaptation, les modalités de financement des travaux et le développement d'une offre de services mieux coordonnés et plus accessibles.

Tout d'abord le **rééquilibrage**. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a imposé que tous les nouveaux logements soient « accessibles à tous ». À l'inverse, les contraintes normatives concernant le stock de logements sont pratiquement inexistantes. Cela présente de forts inconvénients. L'accessibilité a un coût, car elle impose des espaces plus grands pour les couloirs et les WC et salles de bain, évalués à 6 m<sup>2</sup> par l'ex-Conseil général des ponts et chaussées. Pourtant,

beaucoup de logements neufs ne seront jamais occupés par une personne handicapée ou une personne âgée dépendante avant un horizon très éloigné. De plus, il n'y a aucune raison que la carte de la construction corresponde spontanément à la carte du vieillissement, et que des logements adaptés soient ainsi construits là où ils sont nécessaires. Il y a un intérêt beaucoup plus direct à adapter un logement déjà occupé par une personne âgée, qui va avoir besoin de ces travaux immédiatement ou dans les années à venir.

### **Un nouvel équilibre entre stock et flux pourrait donc être trouvé en France :**

#### **Proposition n° 1**

Maintenir sur le flux des logements neufs de fortes obligations pour les parties communes (notamment présence d'un ascenseur, accessibilité), pour permettre l'adaptation ultérieure des habitations, mais n'imposer de produire des logements adaptés que pour un pourcentage des programmes de construction (20 % ou 30 % par exemple).

Renforcer, en contrepartie, l'effort sur le stock de manière importante. Les acteurs de la construction bénéficiant de l'allègement des normes, une contribution de solidarité affectée à l'ANAH pourrait leur être demandée pour financer cet effort.

Toujours au sujet de l'adaptation du stock, nous avons mis l'accent sur le parc social, qui va concentrer comme je vous l'ai dit une part importante des besoins. L'adaptation y est facilitée par le fait que les propriétaires sont des acteurs institutionnels, les organismes HLM, qui ont les moyens de conduire une politique systématique d'adaptation. Encore faut-il décider de cette orientation ; aujourd'hui, cela relève de l'initiative de certains bailleurs et il n'y a pas de politique nationale.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 ayant institué un contrat obligatoire de six ans entre les organismes HLM et l'État, les conventions d'utilité sociale (CUS), il faut que l'adaptation des logements des personnes âgées fasse partie des priorités de ces contrats.

#### **Proposition n° 2**

Inclure dans les conventions d'utilité sociale entre l'État et les organismes HLM un objectif d'adaptation du parc au vieillissement de sa population, afin de généraliser les bonnes pratiques à l'ensemble des bailleurs.

Pour les propriétaires individuels, il est évidemment nécessaire qu'ils disposent des moyens de financer les travaux d'adaptation. La solvabilisation par la dépense publique se justifie dans une certaine mesure, car l'adaptation du parc de logements existant représente un investissement important, évalué à 24 milliards d'euros par l'ANAH qui est susceptible à la fois d'apporter du bien-être aux personnes âgées et d'éviter des dépenses publiques plus importantes liées à la prise en charge en maison de retraite.

Il existe aujourd'hui des aides de l'ANAH, un crédit d'impôt sur le revenu et l'action sociale des caisses de retraite. L'ANAH estime à 4,2 milliards, sur un coût total de 24 milliards, le niveau d'aide qui résulterait de son barème actuel. Elle propose différents scénarii de renforcement, pouvant porter le coût total de la subvention publique à 6 milliards. Ce renforcement de l'aide

publique est légitime mais compte tenu de la situation actuelle des finances publiques, il sera difficile d'aller très au-delà.

**En dehors de l'aide publique, l'accès à l'emprunt est seul à même de financer les travaux lorsque les personnes âgées ne disposent pas de liquidités suffisantes.** Les personnes âgées sont à certains égards de bons emprunteurs, car leurs revenus sont stables. Pourtant, l'accès est aujourd'hui difficile : dès lors que le prêt a une certaine durée, les banques exigent presque systématiquement la souscription d'une assurance décès, qui est refusée par les assureurs pour les personnes d'un certain âge. Les personnes âgées de plus de 70 ans ne sont pas couvertes par la convention AERAS (ex convention Belorgey) destinée à donner un accès à l'assurance aux personnes présentant un « risque aggravé » de santé.

Les solutions présentées dans le débat public reposent le plus souvent sur le développement de l'hypothèque. Il s'agit notamment du **prêt viager hypothécaire**, dans lequel la personne âgée n'a rien à rembourser de son vivant, le remboursement se faisant au moment de la succession.

Muriel Boulmier<sup>1</sup>, directrice du groupe Ciliopée<sup>2</sup>, en a proposé une **variante qualifiée de « viager HLM »** qui se ferait au bénéfice d'un organisme de logement social. Cela aiderait la personne âgée à couvrir ses besoins tout en facilitant le développement homogène du logement social sur le territoire.

Claude Taffin<sup>3</sup> et Bernard Vorms<sup>4</sup> proposent quant à eux de développer les « **prêts hypothécaires cautionnés** » : il s'agit d'un prêt hypothécaire classique, la personne âgée remboursant son prêt et l'hypothèque ne jouant qu'en cas de défaut, dans lequel l'assurance décès est remplacée par un cautionnement (un organisme tiers se porte caution pour la banque, la rembourse en cas de défaillance et est alors subrogé dans ses droits à l'égard de l'emprunteur et de ses héritiers).

Tous ces mécanismes, à part le « viager HLM », existent aujourd'hui sur le marché mais sont peu développés. Ils ont en commun **plusieurs limites**. D'une part, ils **ne s'adressent qu'aux personnes âgées propriétaires de leur logement**, qui sont certes majoritaires mais qui ne sont néanmoins pas les seules concernées. D'autre part, ils risquent de se heurter à la **réticence des personnes âgées et de leurs enfants à engager la succession**. De fait, le développement quantitatif du prêt viager hypothécaire et du prêt hypothécaire cautionné est resté limité.

**Il paraît souhaitable d'envisager une voie alternative, consistant à substituer à l'assurance-décès non pas l'hypothèque mais une garantie publique.**

Le coût pour les pouvoirs publics serait mesurable, car on connaît les probabilités de décès, et limité si le dispositif est centré sur la tranche d'âge 70-80 ans. C'est à cet âge que l'intérêt de travaux d'adaptation est le plus grand, car ils permettent de prévenir la dépendance ; le risque de décès demeure modéré. Le coût serait en tout cas inférieur à celui d'une subvention.

<sup>1</sup> Elle a notamment développé ce point de vue à l'occasion de la table ronde, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale le 2 février 2011.

<sup>2</sup> Ciliopée est un groupe d'acteurs du logement social.

<sup>3</sup> Directeur des études économiques et financières à l'Union sociale pour l'habitat.

<sup>4</sup> Directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement.

C'est donc la garantie publique que nous préconisons de développer, même s'il ne faut pas fermer d'emblée les autres pistes reposant sur l'hypothèque.

### Proposition n° 3

Mieux solvabiliser les travaux d'adaptation par :

- le renforcement des aides publiques ciblées, notamment les aides ANAH ;
- un meilleur accès à l'emprunt, grâce au développement du crédit hypothécaire ou à la mise en place d'un dispositif de garantie publique se substituant à l'assurance décès.

Enfin, il faut que les personnes âgées et leur famille puissent **avoir accès à l'ensemble des services dans des guichets uniques**. Cela ne fonctionne pas bien aujourd'hui car les dispositifs de coordination se sont empilés, constat que nous partageons avec le rapport du groupe de travail n° 1 de la concertation nationale sur la dépendance, « Vieillesse et société », que présidait Mme Annick Morel. Il faut une organisation qui permette de trouver en un point unique l'information sur les logements adaptés, les aides existantes en matière d'adaptation des logements et sur les aides humaines, des plus classiques (aide à domicile, portage repas) aux plus innovants (locations de livre, veilleurs de nuit qui est un service qu'a financé la Fondation de France).

Sans bouleverser l'organisation des compétences, **le département est légitime pour organiser cette porte d'entrée puisqu'il est responsable de l'attribution de l'APA**. C'est à l'occasion de la demande d'APA qu'on peut évaluer les besoins de la personne âgée et définir le plan d'aide. Il serait pertinent que le département dispose d'une délégation de l'ANAH pour attribuer ses aides à l'adaptation des logements ; *a minima*, il est nécessaire qu'il puisse informer sur ces aides.

En ce qui concerne le service d'information sur les logements adaptés, afin de constituer à moindres frais une base de données, un « **diagnostic adaptation** », sur le modèle des nombreux diagnostics qui existent aujourd'hui (Carrez, amiante, diagnostic de performance énergétique, etc.), pourrait être imposé à l'occasion de chaque transaction.

Je vous remercie.

#### • Contact Presse

##### Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr