

**Diagnostic territorial de
l'habitat inclusif à
destination des
personnes âgées et des
personnes en situation de
handicap - Synthèse**

Métropole de Lyon

2021
Mars

GRAND LYON
la métropole

La loi no 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 (Art. L281-1 du CASF). Elle a également créé un forfait pour l'habitat inclusif et étendu la compétence de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie au domaine de l'habitat inclusif.

Sur le territoire de la Métropole de Lyon, les enjeux associés à l'habitat des personnes âgées faisaient l'objet de réflexion depuis 2015¹. La conférence des financeurs de l'habitat inclusif (CFHI) a lancé un premier appel à candidatures en 2019.

Trois ans plus tard, en 2021, il s'agit de faire le point sur les caractéristiques du développement de l'habitat inclusif dans le territoire et de rendre compte des évolutions éventuellement constatées. Cette démarche s'inscrit dans le cadre réglementaire de la CFHI qui doit réaliser un diagnostic territorial partagé préalable à la définition de son programme coordonné de financement de l'habitat inclusif.



Plus spécifiquement, les objectifs du diagnostic sont les suivants :

- Disposer d'un **état des lieux global, transversal, territorialisé et détaillé** par projet de l'offre et des propositions futures sur le territoire de l'agglomération.
- Elaborer une **analyse de l'offre** (selon les publics destinataires, les territoires, les statuts des projets et des porteurs, etc.) et **repérer les freins et les leviers** au développement de l'habitat inclusif sur la métropole.
- **Structurer des orientations** pour un développement pertinent et cohérent de l'habitat inclusif et l'intervention des membres de la conférence des financeurs de l'habitat inclusif.

¹ Réalisation d'un état des lieux de l'offre d'habitat pour personnes âgées dans l'agglomération lyonnaise en 2015, élaboration de préconisations pour identifier des solutions innovantes en 2016, organisation des journées « habiter chez soi et dans la cité » en 2017.

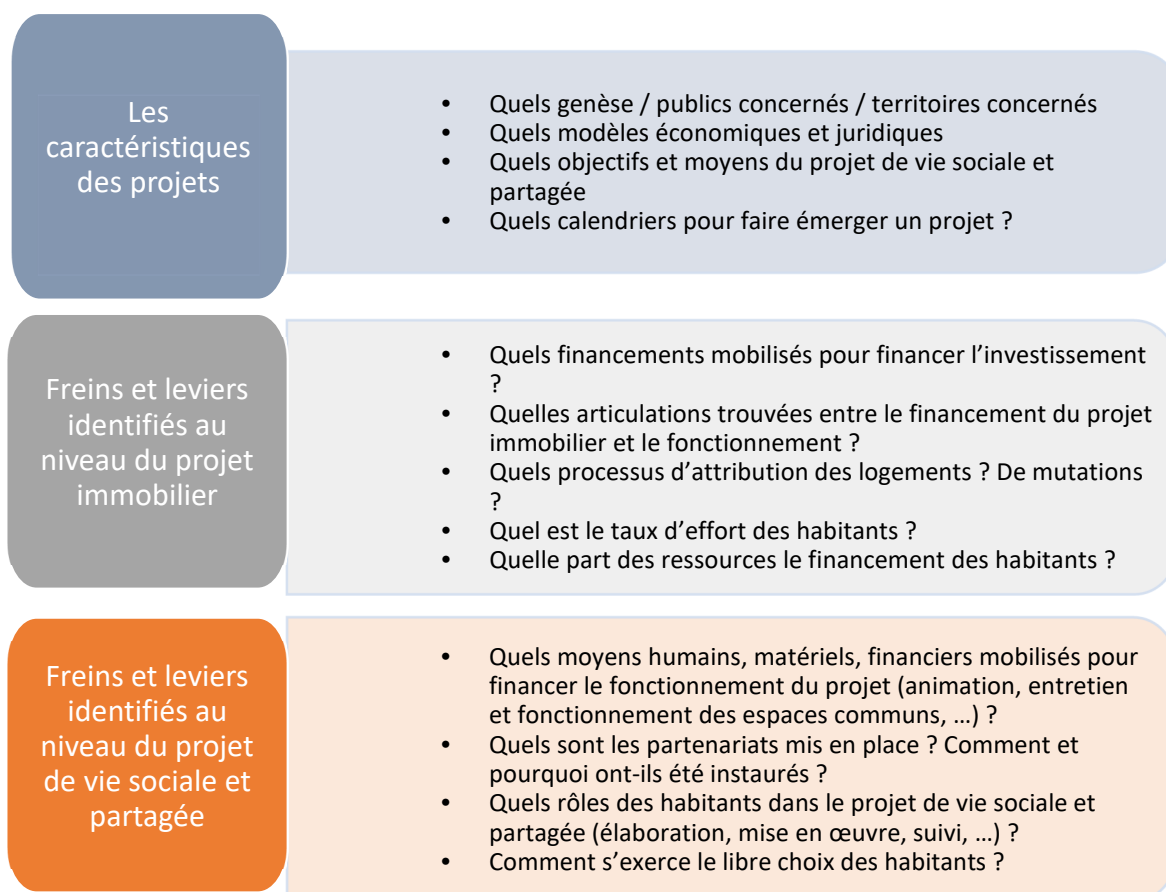
LES AXES DE QUESTIONNEMENT

Le diagnostic porte sur les projets se référant à la définition légale de l'habitat inclusif (cf. Art. L281-1 CASF).

Deux axes de questionnement ont été formulés et validés lors de la phase de cadrage auxquels le diagnostic doit apporter des éléments de réponse :

- Quelle **grille de lecture des projets (typologie)** peut-on faire émerger pour aider la CFHI dans l'instruction des projets ?
- Quelle **cartographie des financements** peut-on représenter pour identifier les manques et éventuels doublons ?

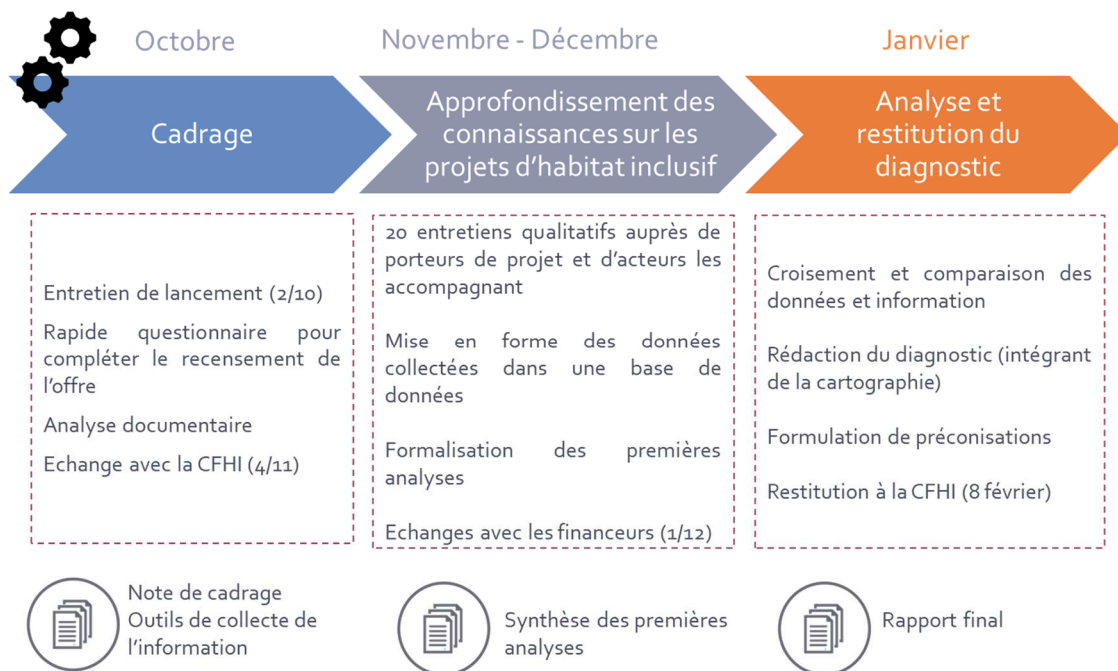
Plus précisément, les projets ont été analysés à partir des sous-questions suivantes :



LA METHODE

La méthodologie, en accord avec le cahier des charges et la Métropole de Lyon, s'est centrée sur l'analyse de l'offre d'habitat inclusif et les freins et leviers identifiés du point de vue des porteurs de projet. Ces points de vue sont nuancés par quelques entretiens avec des acteurs plus transversaux auprès de CCAS, de la Métropole et d'acteurs impliqués dans l'accompagnement des porteurs de projet.

Le diagnostic s'est déroulé en trois étapes représentées ci-dessous :



Dans le diagnostic, **le dénombrement des projets d'habitat inclusif** s'appuie sur le nombre d'adresses différentes. Ce choix a été dicté par les principes de l'habitat inclusif, en particulier la notion de proximité des commerces et des services garantissant un cadre de vie sécurisant et de « vivre ensemble ». A noter que la CFHI ne s'est pas dotée de règle en la matière.

Principaux points forts et limites méthodologiques

A l'exception de deux acteurs, l'ensemble des interlocuteurs sollicités dans le cadre de la présente démarche se sont rendus disponibles, ayant permis de recueillir un grand nombre d'éléments factuels et de points de vue.

Les limites de la méthode tiennent au fait que :

- L'information sur un même projet est parfois disséminée entre différents acteurs, ce qui ne facilite pas la centralisation et le recueil d'informations cohérentes sur un même projet.
- Certains acteurs centraux ont récemment quitté leurs fonctions, ce qui a créé un déficit d'informations précises sur les projets les plus récents. C'est le cas de Lyon Métropole Habitat : la cheffe de projet « habitat spécifique » de LMH a pu être interviewée mais elle n'a pas d'informations actualisées sur les projets les plus récents. Son poste est encore vacant début 2021
- La définition de l'habitat inclusif n'est pas partagée par tous et certains acteurs ont pu évoquer des projets qui n'entrent finalement pas dans le champ du diagnostic (tels que des résidences services seniors ou des résidences autonomie). 11 projets n'ont ainsi pas été intégrés à l'analyse.

L'ETAT DES LIEUX

les projets d'habitat inclusif, sur le territoire du Grand Lyon, ont connu un nouvel élan ces dernières années et sont en développement.

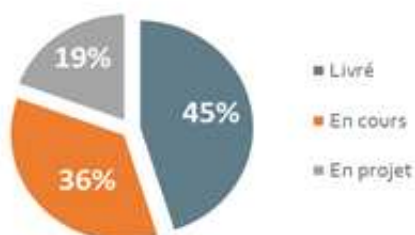


62 adresses d'habitat inclusif sur le territoire de la Métropole de Lyon.

Moins de la moitié des projets sont d'ores et déjà livrés en début d'année 2021

Parmi les projets livrés, 8 étaient en fonctionnement avant la loi ELAN de 2018.

Situation des projets d'habitat inclusif au début de l'année 2021



Une prépondérance des projets sur les villes de Lyon et Villeurbanne



Légende

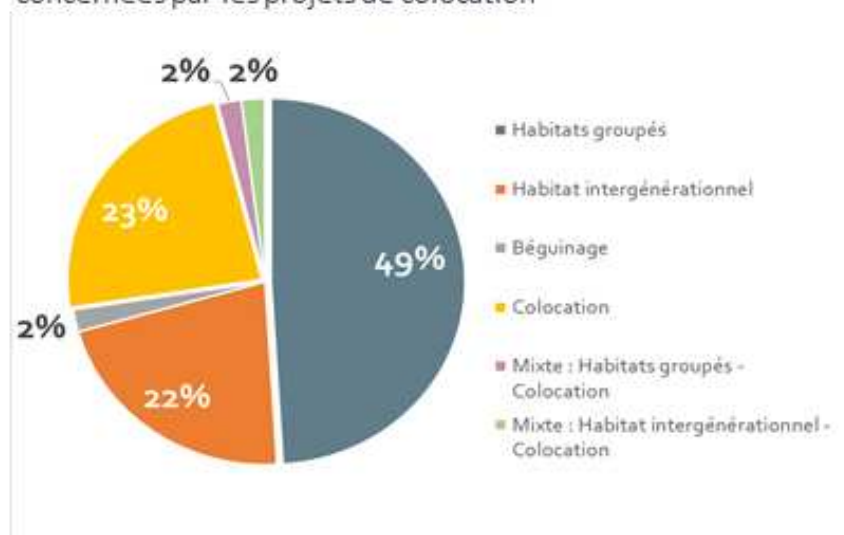
- Projets selon le statut
- Livré
- En cours de réalisation
- En projet
- + Adresse exacte non connue



L'habitat groupé, forme privilégiée de l'habitat inclusif

Les projets en cours de réalisation ou en réflexion renforceront le poids de l'habitat groupé

Les personnes en situation de handicap sont particulièrement concernées par les projets de colocation



Une majorité de projets à l'initiative d'associations et un investissement significatif des bailleurs sociaux dans l'habitat inclusif



36 projets d'habitat inclusif sont portés par des associations ou fondations. Il s'agit aussi bien d'associations nationale que locales ou régionales. Leur objet social est varié.

16 par des bailleurs sociaux.

Seuls 4 projets ont été initiés par le secteur privé à but lucratif.

2 projets sont gérés directement par une collectivité territoriale.

63% des projets sont gérés, sur le plan immobilier, par un bailleur social.

Outre le propriétaire du bâti et le gestionnaire du projet social, le projet d'habitat inclusif peut associer un troisième acteur, chargé spécifiquement de la gestion locative. Ce cas de figure est cependant assez rare.



Le calendrier de concrétisation des projets est long. Les délais de réalisation peuvent osciller entre 3 et 5 ans.

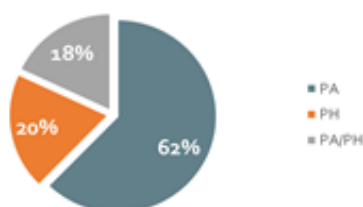
Des projets s'adressant majoritairement à des personnes âgées



38 projets sont destinés aux personnes âgées contre 12 pour les personnes en situation de handicap.

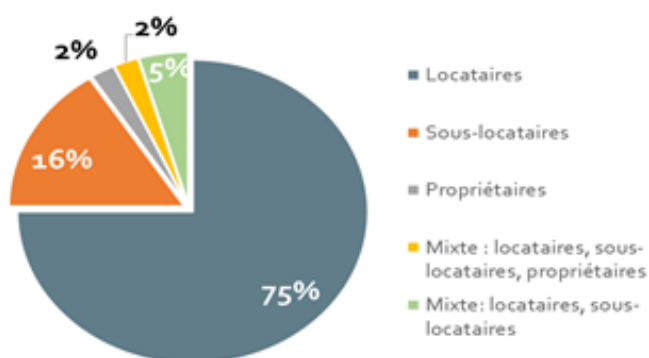
Les projets destinés aux personnes handicapées s'adressent à des publics atteints de différents types de déficiences

Public de l'habitat inclusif



Dans trois quarts des cas, les bénéficiaires sont locataires

Statut des habitants



Dans 35 projets en fonctionnement, les personnes sont locataires de leur logement

La sous-location a été retenue dans 7 projets.

Les processus d'admission dépendent des porteurs de projet et de la typologie des publics concernés.

Les bailleurs sociaux appliquent les règles classiques d'accès au logement social. Depuis 2017, la commission d'attribution peut attribuer prioritairement des logements construits ou aménagés spécifiquement pour cet usage à des personnes en perte d'autonomie

En cas de sous-locations ou de projets portés par d'autres acteurs qu'un bailleur social, des règles ad hoc d'attribution sont définies.

Des partenariats variés



En fonction des finalités des projets, des différences apparaissent dans le maillage partenarial :

- Les projets orientés vers la lutte contre l'isolement ciblent plutôt les acteurs culturels, de l'animation, du loisir, de la prévention
- Les projets accueillant des personnes avec des besoins médico-sociaux plus importants cherchent logiquement davantage à s'associer à des services d'aide à la personne, à des services de soins

Des projets de vie sociale et partagée construits autour de grandes orientations



- Créer une forme de communauté de vie où chacun est ensuite libre de s'inscrire en fonction de ses envies;
- Favoriser la stimulation et l'émulation ;
- Favoriser la qualité de vie globale ;
- Valoriser les compétences des locataires en s'appuyant sur leurs savoir-faire et expériences pour être acteurs des projets ;
- Favoriser l'inclusion dans la vie de la Cité.



C'est l'animateur qui a la responsabilité de faire vivre le collectif.

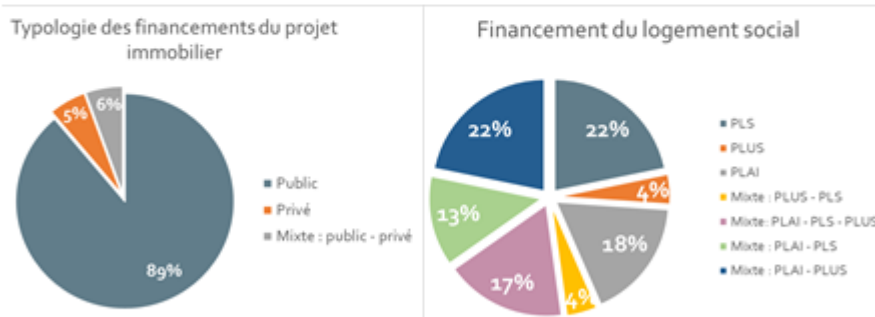
Le recours à un animateur salarié est majoritaire (trois quarts des cas).

En moyenne, les porteurs dénombrent 0,77 ETP d'animation.

Le temps constaté une fois le projet livré est inférieur au temps identifié dans les projets encore en réflexion ou en cours de réalisation (0,57 contre 1 ETP).

Les projets qui ont obtenu le forfait habitat inclusif ont en moyenne recours à un temps d'animation plus important que les autres

Les dimensions critiques du financement de l'habitat inclusif



La construction des logements en elle-même ne soulève pas de remarques particulières.

Du côté des bailleurs sociaux, les dispositifs de financement du logement social facilitent la proposition à la location de logements à loyers modérés

L'aménagement des logements et leur équipement pour accueillir des personnes en situation de handicap nécessite d'avoir recours à des financements supplémentaires dont les sources sont éparées.

Le point critique concerne le financement de l'espace commun.

Concernant le fonctionnement, c'est la prise en compte du coût de l'animation qui est pointée du doigt : montant, modalités d'accès à l'aide financière et pérennité du financement

LES CONCLUSIONS SUR LES CARACTERISTIQUES DES PROJETS D'HABITAT INCLUSIF DANS LA METROPOLE DE LYON

1

Au sujet des caractéristiques générales des projets

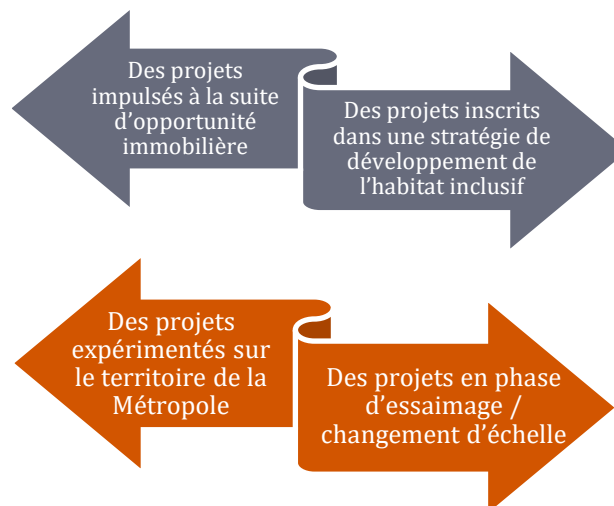
- Un nombre de projets d'habitat inclusif croissant en particulier depuis 2018.
- Des projets diversifiés en termes de porteurs, de modalités d'accueil et de modalités d'animation du projet de vie sociale et partagée.
- Des projets majoritairement orientés vers l'accueil des personnes âgées mais un nombre croissant de projets s'adressant à des personnes en situation de handicap.
- Des projets principalement localisés sur Lyon et Villeurbanne, deux villes qui concentrent la moitié de la population de la Métropole.

Concernant la définition de l'habitat inclusif, il faut rappeler ici que la définition légale vient à la fois clarifier le sujet mais l'encadre également et bouscule les représentations portées antérieurement par les acteurs sur certains dispositifs.

2

Sur la genèse des projets

A l'origine des projets, on trouve deux déclencheurs :



Les objectifs des projets peuvent schématiquement être répertoriés en deux grandes finalités non exclusives l'une de l'autre :

- Des finalités centrées sur la prévention de la perte d'autonomie
 - Répondre à l'isolement des personnes âgées ou handicapées, aux phénomènes de solitude ;
 - Sécuriser les parcours de vie, notamment de proches et plus particulièrement d'enfants en situation de handicap, avec une inquiétude liée à la montée en âge des parents ;
 - Favoriser l'insertion sociale ou professionnelle de publics fragiles.
- Des finalités centrées sur la transformation / adaptation de logements
 - Proposer une offre de logement spécifique ;
 - Réhabiliter / réinventer des locaux existants ayant perdu leur raison d'être (exemple, un foyer logement qui ferme) ;
 - Répondre à des besoins non-couverts sur des publics spécifiques, par exemple les personnes sans domicile âgées, les personnes Alzheimer isolées, les bénéficiaires fragilisés de prestations d'associations...

3

Au sujet des modèles économiques

Pour émerger et fonctionner, les projets doivent mobiliser des sources de financement diversifiées :

- Financements publics / financements privés ;
- Subventions / aides individuelles ;
- Salariat / prestations / bénévolat.

Le montage financier peut être entre les mains du seul porteur de projet, dans le cas de porteurs proposant des projets tous compris (construction / aménagement, accompagnement social et médico-social, animation de la vie sociale et partagée).

Il peut aussi relever de la responsabilité de plusieurs acteurs, lorsque le porteur centre son projet sur une des dimensions de l'habitat inclusif.

LES FREINS ET LEVIERS AU DEVELOPPEMENT DE L'HABITAT INCLUSIF DANS LA METROPOLE DE LYON



Les obstacles au développement de l'habitat inclusif sont identiques à ceux que répertorie le rapport Piveteau – Wolfrom publié en juin 2020 et relatifs à :

- **Des difficultés à concrétiser les projets** dans une zone où le foncier est tendu ;
- Des interrogations quant à la pérennité des projets en lien avec **les difficultés de financement d'investissement** (espaces communs en particulier) mais aussi de **fonctionnement** (régulation / coordination de la vie collective, entretien / équipement des espaces communs) ;
- La **nécessité de combiner de multiples compétences** dans des domaines variés pour faire aboutir et fonctionner le projet.



Les leviers sont identifiés principalement au moment de la conception du projet :

- **La logique partenariale et de co-construction** des projets d'habitat inclusif apparaît au travers des entretiens conduits comme une condition de réussite des projets et, dans une certaine mesure, une garantie de pérennité du projet.

Plusieurs porteurs ont souligné que l'écosystème d'acteurs sur le territoire de la Métropole de Lyon était plutôt facilitant (notamment *via* l'Instance du Protocole de l'Habitat Spécifique). Pour autant, d'autres relèvent le besoin d'être orientés vers les interlocuteurs compétents.

- **Des compétences en ingénierie financière et sociale** pour mettre en œuvre et suivre efficacement le processus d'émergence et de conception du projet d'investissement d'une part et du projet de fonctionnement, qui réunissent des acteurs nombreux aux compétences et objectifs divers
- Des projets qui semblent permettre une **accessibilité financière des logements** assez large : 16 projets sur 23 pour lesquelles l'information est connue ont été financés au moins en partie en PLAI.

Certains leviers identifiés dans les retours d'expérience ou le guide de la CNSA relatif à l'habitat inclusif mériteraient d'être généralisés :

- L'implication plus systématique de la Métropole et des communes pour identifier les opportunités foncières et l'implantation des logements.

- L'anticipation de l'évolution des situations susceptibles de générer de la vacance (notamment dans les co-locations ou sous-locations) mais aussi des besoins accrus d'accompagnement médico-social voire une transition vers un établissement spécialisé.
- La réflexion des projets en termes de mixité résidentielle qui peut s'appliquer à l'échelle de la maison, de l'immeuble, ou du quartier afin d'éviter la stigmatisation d'un habitat qui serait « réservé » à un public particulier.
- L'anticipation de la localisation et du fonctionnement de l'espace commun.

LES RECOMMANDATIONS

1 *Instruire les projets en les différenciant selon leurs finalités et les besoins des personnes*

Il ne s'agit pas de créer une classification a priori dans un but d'orientation et sélection des initiatives mais d'élaborer une grille de lecture des projets pour guider la CFHI dans l'attribution des crédits.

Les priorités de la CFHI devront être réanalysées chaque année, en tenant compte des orientations nationales définies par la circulaire annuelle sur les modalités de mise en œuvre du fonds d'intervention régional (FIR), qui constitue la dotation du forfait Habitat Inclusif. Ces priorités seront définies à partir d'un travail collectif préalable de cadrage permettant de définir des critères d'instruction équitables.

A ce stade, pour aider la constitution de ce cadre, il nous semble que trois types de projets peuvent être distingués :

- Les projets « parcours résidentiels »
- Les projets d'inclusion
- Les projets visant la sécurisation du parcours résidentiel et de santé de personnes en situation de précarité

	Les projets « Parcours résidentiels »	Les projets d'inclusion	Les projets visant la sécurisation du parcours résidentiel et de santé de personnes en situation de précarité
Finalités	Proposer une alternative à des personnes qui ne peuvent plus rester à leur domicile	Permettre à des personnes accompagnées en institution ou dans leur famille d'avoir un logement en milieu ordinaire	Proposer une offre nouvelle à des personnes handicapées et/ou vieillissantes en situation de précarité pour lesquelles peu de réponses existent (hors pensions de famille)
Origine des publics	Locataires du parc social, locataires / propriétaires de logements isolés, trop grands, ...	Personnes hospitalisées, en institutions ou logées par des aidants familiaux	Personnes issues de structures d'hébergement ou de logements accompagnés qui ne sont plus adaptés aux personnes en perte d'autonomie (ex : CHRS, résidences sociales, ...)
Besoins en termes d'animation	Un besoin ponctuel, intermittent	Un besoin régulier pour développer l'inclusion dans les activités extérieures à l'habitat inclusif	Un besoin régulier pour faciliter la création de liens au sein et en dehors de l'habitat inclusif
Rôle prioritaire de l'animateur	Faciliter les liens avec l'environnement : transmission d'informations, mises en lien Proposer des actions collectives, susciter les propositions de la part des locataires. Cependant, la vie collective n'est pas forcément une attente des personnes	Accompagner vers les acteurs du quartier : emploi, insertion, services de soins ou médico-sociaux, structures culturelles ou sportives Veiller à l'évolution du niveau d'autonomie des personnes et de leur adhésion au collectif. A noter : la coordination des interventions médico-sociales n'est pas du ressort de l'animateur	Accompagner vers les acteurs du quartier : emploi, insertion, services de soins ou médico-sociaux, structures culturelles ou sportives Veiller à l'évolution du niveau d'autonomie des personnes et de leur adhésion au collectif. A noter : la gestion locative adaptée et l'accompagnement dans le logement n'est pas du ressort de l'animateur

	Les projets « Parcours résidentiels »	Les projets d'inclusion	Les projets visant la sécurisation du parcours résidentiel et de santé de personnes en situation de précarité
Besoins complémentaires à l'animation et au forfait HI	Besoins de proximité avec les services Autres besoins : fonction du niveau de perte d'autonomie	Besoins de développement des autonomies en appliquant des pratiques professionnelles issues du domicile et non des établissements (développement du pouvoir d'agir) Interventions médico-sociales, de professionnels de santé, interventions éducatives (ce qui suppose la présence de ces acteurs à proximité)	Besoins en termes d'accès aux droits, de ressources, de développement des autonomies Interventions en matière d'insertion par le logement, sociales, médico-sociales, de professionnels de santé
Besoins de présence	Fonction du niveau de perte d'autonomie	Un besoin quotidien	Fonction de l'isolement des personnes et des problématiques sociales, de santé
Risque	Risque de se rapprocher d'une résidence service seniors	Risque de reconstituer un établissement médico-social hors les murs	Risque de confusion pour les financeurs entre ce qui relève de la dépendance et ce qui relève du logement des personnes en situation de précarité

2

Créer un soutien à l'ingénierie de projet

Pour diversifier les réponses apportées, nous proposons de prévoir la possibilité d'une aide à l'ingénierie de la part de la Métropole de Lyon, qui dispose d'un certain nombre de leviers en matière d'aides à la pierre mais aussi d'un réseau d'acteurs important dans le secteur de l'autonomie. La Métropole pourrait ainsi faciliter les mises en lien, notamment entre bailleurs et acteurs du handicap qui se connaissent peu aujourd'hui. L'IPHS aurait un rôle à jouer en la matière.

Cette approche viserait à consolider les projets en les inscrivant davantage en complémentarité avec l'existant, en ciblant mieux les besoins, en identifiant les opportunités et financements mobilisables.

Deux approches visant à faire émerger des projets d'habitat inclusif pourraient ainsi être associées :

- Une première approche, qui correspond à la logique d'appel à projets actuelle. Il s'agit de recruter un porteur de projet, un projet sur la base d'un besoin analysé, défini précisément *a priori*.

- Une seconde approche dont l'objectif est de recenser les idées des acteurs d'un territoire, d'alimenter une réflexion autour des solutions qui pourraient être élaborées pour répondre à un besoin (logique d'appel à manifestation d'intérêt). A partir de ce recensement, la pré-sélection des projets pourrait se faire via l'IPHS. La CFHI déciderait des projets qui pourront bénéficier de l'aide à l'ingénierie (permettant de passer des idées aux projets). Lorsque le projet est abouti, trois possibilités sont ouvertes : le projet n'est pas mis en concurrence et fait l'objet d'une convention de financement, le projet est mis en concurrence dans le cadre d'un marché public (ex : appel d'offre restreint) ou dans le cadre d'un AAP.

3

Analyser la complémentarité des compétences mobilisées pour couvrir les dimensions du projet d'habitat inclusif

Le diagnostic souligne à de nombreuses reprises les multiples compétences nécessaires pour concevoir puis assurer le fonctionnement d'un habitat inclusif. Il importe, par conséquent, que la CFHI ait la capacité d'analyser la capacité du porteur de projet à actionner ces compétences en interne ou par le biais de partenariats.

Il apparaît nécessaire que le partenariat soit fort, voire formalisé au plus tôt dans la conception du projet, a minima entre :

- Un porteur de projet qui connaît le public accueilli, c'est-à-dire qui est en capacité de :
 - conseiller sur les équipements / aménagements à prévoir dans les logements et dans les espaces communs ;
 - trouver des ressources pour l'équipement / ameublement de l'espace commun et/ou des logements individuels et assurer le suivi des demandes de financement ;
 - former un collectif de personnes qui puissent habiter dans un logement individuel ou en colocation et adhèrent à la dimension sociale et vie partagée du projet ;
 - anticiper l'évolution des besoins, notamment sociaux et médico-sociaux, des personnes ;
 - connaître les acteurs qui compléteront son intervention ;
 - constituer un réseau d'acteurs intervenant ponctuellement mais aussi d'acteurs mobilisés plus fréquemment (en fonction des besoins individuels).

- porter en partie financièrement le poste d'animateur par le biais d'un recrutement, d'un changement de poste ou du recours à un prestataire ;
- définir une fiche de poste « animateur » cohérente avec les finalités du projet en termes de profil / qualification et en termes de temps de présence auprès des habitants.

Les informations recueillies ne nous conduisent pas à privilégier certains profils de porteurs de projet. Les porteurs associatifs, bailleurs sociaux, acteurs du secteur privé à but lucratif proposent des projets différents mais qui peuvent répondre à la diversité des situations.

- Un bailleur en capacité de :
 - assurer financièrement la construction des logements et tout ou partie des aménagements / équipements nécessaires à l'accueil de personnes en perte d'autonomie ;
 - être à l'écoute des besoins d'aménagement / équipement des logements tout en veillant à l'équilibre financier de l'opération et au niveau de loyer qui en découle ;
 - s'entourer de professionnels de l'immobilier et du bâtiment (architecte, aménageurs, ...) connaissant ou capables de s'adapter aux contraintes spécifiques des logements adaptés
 - informer / accompagner les nouveaux entrants de la spécificité du logement dont ils deviennent locataires ;
 - assurer la gestion locative auprès de publics en situation de handicap ou âgés.

4

Vérifier que les projets anticipent le fonctionnement du projet et en particulier ses dimensions sociales

A notre sens, cette vérification doit porter en particulier sur deux points :

- La localisation, l'aménagement et l'équipement de l'espace commun, qui conditionne ensuite sa fréquentation. Or, les difficultés de financement conduisent à restreindre sa surface dans le projet.
- L'anticipation de la perte d'autonomie : évolution des aménagements / équipements, évolution de l'accompagnement médico-social à domicile, transition vers un établissement, ... Cette anticipation est particulièrement nécessaire pour les projets qui accueillent des personnes âgées encore autonomes.

Des règles devraient également être définies par les porteurs de projet et leurs éventuels partenaires pour connaître les décisions à prendre ou les actions à mettre en place en cas de vacance des logements :

- Dans les colocations et sous-locations, il s'agit d'éviter les manques à gagner et les risques de faire porter des loyers (CC) supérieurs aux personnes dans les colocations. A noter que des dispositifs existent pour garantir le risque locatif ;
- Dans les habitats groupés ou habitat intergénérationnel pour lesquels les attributions sont gérées par les bailleurs sociaux, il s'agit de veiller à ce que les logements continuent d'être attribués à des personnes âgées ou en situation de handicap. Le décret n° 2017-760 du 3 mai 2017 constitue à ce titre un garde-fou.

5***Outils des porteurs de projet***

Un premier outil pourrait consister en l'élaboration d'un guide des dispositifs existants pour financer les charges spécifiques liées à l'habitat inclusif. Il ciblerait en particulier les sources de financement possibles pour les équipements, aménagements des logements et des espaces communs ainsi que pour la domotique. Ce guide devrait s'articuler avec le document en cours d'élaboration au niveau de la CNSA, qui intégrera l'identification des financements sur lesquels les projets d'habitat inclusif peuvent s'adosser.

Il serait également bénéfique de faciliter le partage d'expériences entre porteurs de projet.

6***S'interroger sur les modalités de financement des projets d'habitat intergénérationnels***

A ce jour, le forfait habitat inclusif tient compte exclusivement des ménages en situation de handicap ou âgés. L'implication des autres locataires (souvent des étudiants ou des familles), principe de l'habitat intergénérationnel, n'est pas valorisée