

JANVIER 2005

N° 17

LES
DOSSIERS
FNAU

**LA FNAU FAIT LE POINT SUR
LES DEMARCHES ENGAGEES
PAR LES AGENCES D'URBANISME
POUR MIEUX ACCUEILLIR
EN VILLE LES POPULATIONS
VIEILLISSANTES**

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

En France comme dans toute l'Europe, le XXI^e siècle sera celui du «vieillissement». Quelques chiffres donnent la mesure de la révolution qui s'annonce. Seulement 16 français sur 100 avaient plus de 60 ans en 1950. Ils étaient près de 21 sur 100 à être dans cette situation en 2000. En 2050 et selon le scénario INSEE retenu, les plus de 60 ans représenteront 35 % à 40 % de la population française. Cette révolution démographique est d'abord due à l'allongement de l'espérance de vie : nous gagnons un trimestre tous les 4 ans depuis 20 ans. Elle est aussi liée à la baisse de la natalité qui, dans certains pays d'Europe, va avoir des effets considérables sur la pyramide des âges.

Inscrit dans les chiffres d'aujourd'hui, le vieillissement programmé de la population française ne soulève pas seulement des problèmes de santé, de financement des retraites, de développement économique ou d'emploi. Il oblige aussi à poser un regard neuf sur le mode de développement des villes françaises, sur la structure de leur parc immobilier, sur les moyens de transports dont elles disposent, sur leurs espaces publics et sur leurs équipements. Les besoins en logement, la demande de déplacements, les attentes en matière de lieux publics et les exigences de services des populations vieillissantes ne sont pas les mêmes que celles des populations jeunes et actives... Il faut «revisiter» la conception, l'aménagement et le fonctionnement des agglomérations françaises si nous voulons répondre à cette nouvelle demande sociale.

La Fédération nationale des agences d'urbanisme a répondu en 2002 à l'appel à projets lancé par la Fondation de France pour explorer les conditions permettant de mieux satisfaire les besoins des personnes âgées résidant dans les villes. Aux côtés de cinq autres grands réseaux nationaux, la FNAU a mis en place un groupe de travail réunissant une dizaine d'agences pour réfléchir à ces questions et proposer de premières réponses aux questions posées.

On trouvera dans ce Dossier FNAU, un premier bilan des analyses et des propositions faites par les agences d'urbanisme dans le cadre de ce groupe de travail.

LE VEILLISSEMENT, UNE QUESTION COMPLEXE QUI APPELLE DES REPONSES TRANSVERSALES

Les actions et les réflexions menées en direction des personnes âgées ont été longtemps cantonnées à la sphère du social et du médico-social. D'une manière générale, les responsables du secteur gérontologique et les acteurs de l'action sociale n'ont pas encore pris l'habitude d'associer les professionnels de l'urbanisme et du logement pour constituer les «observatoires du vieillissement» ou pour préparer les «schémas gérontologiques»... qui pourtant doivent traiter les questions de l'adaptation des logements et de la mobilité des personnes âgées.

Outils partenariaux de réflexion au service des collectivités locales et de l'Etat, les agences d'urbanisme ont pour première mission de mettre en place des «observatoires urbains». Elles abordent en général la thématique du vieillissement par le biais des études et des prévisions démographiques et elles intègrent les éléments d'observation et de prospective ainsi constitués dans les documents de planification dont elles ont la charge. Ces analyses et ces études nourrissent les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU), les schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou les Plans locaux d'urbanisme (PLU). Les propositions concernant les besoins particuliers des personnes âgées y sont toutefois restées relativement succinctes jusqu'à une période récente.

Soucieuse de mieux cerner les attentes et les besoins des personnes âgées vivant en milieu urbain et désireuse de travailler en amont de l'action sanitaire et sociale directement opérationnelle, la Fondation de France a associé la FNAU aux réflexions menées dans le cadre de son programme en faveur des personnes âgées intitulé : «Vieillir dans son quartier, dans son village»,

Une dizaine d'agences (Besançon, Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dunkerque, Longwy, Nancy, Reims, Toulouse) ont participé à cette réflexion et plusieurs d'entre elles ont développé des projets opérationnels qui ont été cofinancés par la Fondation de France et les collectivités locales. Les agences d'urbanisme ont mené de front une réflexion nationale et la préparation de projets locaux. Cet investissement intellectuel leur permet aujourd'hui d'avancer un certain nombre de propositions pour une meilleure prise en compte des attentes et des besoins des personnes âgées dans les politiques d'aménagement urbain.

RÉUNIR TOUS LES ACTEURS

Dans le cadre de l'élaboration de leurs projets opérationnels, les agences d'urbanisme ont constaté que les acteurs locaux œuvrant en faveur des personnes âgées étaient très nombreux (il existe une multitude d'associations, chacune d'elles travaillant en général pour un public très spécifique) et qu'ils intervenaient sur des échelles parfois très différentes. Leurs actions manquaient donc parfois de coordination et même de réflexion globale préalable. Les Centres locaux d'information et de coordination gérontologique (CLIC) visent à remédier à cette situation en recensant les associations et les services offerts mais ces structures sont encore assez jeunes et le niveau d'avancement de leur action est assez différent suivant les territoires.

Compte tenu de leur positionnement partenarial, les agences d'urbanisme peuvent offrir aux collectivités qui souhaitent mener une réflexion sur les besoins et les attentes des personnes âgées vivant dans les agglomérations, la possibilité d'identifier et de fédérer un très large éventail d'acteurs. Elles peuvent ensuite amener tous ces acteurs, en général très opérationnels, à sortir du «curatif» pour envisager des actions d'anticipation en amont de l'action gérontologique proprement dite, politiques susceptibles d'être intégrées dans les différents documents de planification.



DONNER LA PAROLE AUX PERSONNES VIEILLISSANTES.

Souvent, les documents de planification urbaine et les diagnostics des professionnels de l'action gérontologique sont réalisés sur la base de l'audition des élus, des techniciens des différents services compétents et des associations d'usagers. Ils le sont plus rarement après une véritable écoute des publics directement concernés : à savoir les habitants et plus particulièrement les habitants âgés.

Depuis vingt ans, la Fondation de France a constaté que sur ces problématiques liées au vieillissement, il était important de donner la parole aux personnes âgées elles-mêmes afin de mieux connaître leurs véritables besoins qui ne sont pas toujours forcément bien traduits par les «aidants», les professionnels de l'action gérontologique ou même les élus. Des enquêtes qualitatives effectuées sur la base d'une quarantaine d'entretiens semblent offrir une des meilleures solutions. Elles sont fiables, légères à mettre en place et assez peu coûteuses. Elles sont surtout utiles pour avoir une première approche des besoins des personnes âgées et, au-delà de ce premier diagnostic, pour décrypter les comportements des personnes âgées qui ne les amènent pas toujours à exprimer leurs besoins réels. Un besoin de mobilité ou le besoin d'un service particulier peut ainsi être conditionné par des pressions familiales ou des difficultés financières passagères ou récurrentes.

Il est important de décoder les schémas de réflexion des personnes âgées si l'on veut proposer des réponses adaptées à leurs besoins et si l'on veut éviter de développer des équipements et des services qu'elles n'utiliseront pas. L'écoute, sans a priori, des personnes âgées permet aussi de ne pas proposer seulement des réponses «standard» voire uniques comme les aides ménagères, les repas ou les soins à domicile. Les enquêtes permettent de sortir des sentiers traditionnels et de laisser place à l'innovation. Elles peuvent aussi avoir un intérêt pour sensibiliser les personnes âgées à leur vieillissement.

CROISER LES PROBLÉMATIQUES ET LES ÉCHELLES

Les actions menées dans le domaine de la santé et plus particulièrement les politiques liés au vieillissement de la population, ont fait l'objet d'investissements publics croissants ces dernières années. Cependant, les constats réalisés sur différents territoires montrent qu'il existe encore des difficultés pour prendre en compte ces questions de manière globale et pour mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, en traitant la question à la bonne échelle géographique. C'est ainsi que les réflexions menées par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) portent le plus souvent sur des quartiers ou des communes, territoires

trop étroits pour aborder les questions de mobilité ou de migrations résidentielles. A l'inverse, les réflexions menées à l'échelle des départements par les Conseils Généraux dans le cadre des schémas gérontologiques, présentent souvent l'inconvénient de sous estimer les attentes et les besoins des personnes âgées en milieu urbain. Le territoire pertinent pour toutes ces études devrait être le «bassin de vie» qui reflète le vécu quotidien des habitants d'un territoire et où se posent les mêmes enjeux en matière d'habitat, d'emploi, de mobilité... Les territoires des SCOT (schéma de cohérence territoriale) correspondent souvent aux périmètres de ces «bassins de vie» et plusieurs agences d'urbanisme (Brest, Besançon, Dunkerque et Toulouse) ont saisi l'opportunité de l'élaboration d'un SCOT sur leur territoire pour aborder, à cette échelle, les questions d'accès aux services de santé et d'offre de soins hospitaliers mais aussi d'accès à la ville et d'une certaine manière «à la vie».

L'échelle du SCOT est sans doute celle qui est la moins bien appréhendée par les acteurs du social et du médico-social. Or, c'est à cette échelle que l'on peut voir l'articulation des actions menées par l'ensemble des responsables locaux et que l'on peut mieux coordonner des actions des différents services en respectant les limites territoriales des compétences de chacun. Les méthodes de travail fondées sur la concertation des acteurs locaux, réunis en groupes de travail thématiques ou en commissions territoriales, leur permettent de s'identifier, de mieux connaître leurs actions respectives et d'envisager ensemble des actions concertées pour anticiper et satisfaire les besoins des personnes âgées à toutes les échelles, de celle du quartier à celle du grand «bassin de vie».

QUELQUES PROJETS OPERATIONNELS PORTÉS PAR LES AGENCES

Les projets portés par les agences d'urbanisme dans le cadre du programme «Vieillir dans son Quartier, Vieillir dans son Village» se sont efforcés d'illustrer et de donner un premier contenu à cette méthodologie d'action. Ceux qui sont présentés ici traitent de la mobilité et du logement des personnes âgées.

DUNKERQUE : UNE OFFRE NOUVELLE DE TRANSPORT ENTRE LA VILLE ET LA CAMPAGNE

Depuis l'après-guerre, les agglomérations françaises se sont beaucoup développées. Elles ont élargi leur aire d'influence aux territoires ruraux périphériques, grâce à l'automobile et au développement des infrastructures routières rapides. La mise en relation des territoires urbains et de leurs arrière-pays ruraux a fait évoluer les modes de vie et de sociabilité des habitants de la campagne : ceux-ci ne fonctionnent plus autour d'un petit quartier ou même d'un bourg mais ils s'expriment à l'échelle des vastes espaces fonctionnels que sont la zone d'emploi, l'aire urbaine voire le département. Lorsque les actifs prennent leur retraite, ils ne changent pas leurs habitudes et ils continuent de vouloir bénéficier des offres de biens et de services proposés sur l'ensemble de ce territoire métropolitain. Cependant, lorsqu'à la suite d'un accident, du décès du conjoint..., ils se retrouvent privés de leur voiture et deviennent tributaires des transports publics, leur isolement peut être dramatique car l'offre de déplacements est souvent conditionnée au ramassage scolaire, c'est-à-dire très tôt le matin et en fin d'après-midi.

Pour répondre à ces pertes momentanées ou définitives de mobilité et d'autonomie, les conseils généraux ont souvent développé des produits sur mesure d'aide à la personne (repas à domicile ou soins à domicile). Ces services ne répondent qu'à une partie des besoins des personnes âgées : les besoins les plus vitaux. Ils ne répondent pas à tous les besoins non vitaux mais tout autant légitimes des personnes vieillissantes : se promener, flâner dans les magasins ou dans les centres commerciaux, aller au théâtre ou au cinéma, en bref, participer à la vie de la cité.

L'enjeu du projet développé par l'Association pour la Promotion d'Actions pour les Personnes Agées ou Dépendantes (APAPAD) du Dunkerquois, et porté par l'agence d'urbanisme de Dunkerque (AGUR) est de promouvoir une offre de transports adaptée à la demande

polyvalente des populations vieillissantes et susceptible, en cas de besoin, d'accueillir une population handicapée ou une population défavorisée.

L'un des principaux handicaps des offres de transport mises en place pour satisfaire les besoins des personnes âgées est qu'elles ne dépassent pas, en général, les limites territoriales des intercommunalités qui les financent. Dans ces conditions, on constate souvent le développement parallèle d'une offre de transport sur l'intercommunalité rurale et d'une autre sur l'intercommunalité urbaine. Or, les personnes âgées habitant en milieu rural ont souvent besoin d'aller à la ville pour des soins, pour s'approvisionner, pour se détendre...Le projet dunkerquois entend répondre à cette demande en articulant de manière fine et souple les territoires ruraux aux espaces urbains et en mobilisant les Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC) qui ont pour vocation d'apporter aux personnes âgées, à l'échelle locale, des réponses concrètes et efficaces.



LONGWY : LA TRAÇABILITÉ DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ADAPTÉS.

PAYS DE BREST : DE NOUVEAUX PRODUITS RÉSIDENTIELS DANS LES BOURGS DU PAYS

La majorité des personnes âgées valides et autonomes exprime en général le souhait de rester dans son domicile d'origine. Toutefois, lorsque le besoin d'une aide extérieure plus ou moins conséquente se fait sentir, le maintien à domicile n'est pas toujours possible. En milieu rural notamment, il peut même contribuer à renforcer l'isolement de la personne. Si l'on peut faire venir l'hôpital à domicile, on ne pourra jamais y faire venir la ville ou le bourg avec leur animation urbaine, leurs places et leurs équipements publics, leur offre culturelle, leurs commerces de proximité...Pour répondre à cette demande, de nouveaux produits immobiliers et urbains peuvent trouver leur place entre le maintien à domicile et la maison de retraite dans l'éventail des solutions proposées aux personnes qui vieillissent.

Dans le cadre de l'élaboration du SCOT du Pays de Brest, l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa) a initié une réflexion avec les communes du Pays de Brest pour étudier la faisabilité et les conditions de réussite d'une offre d'habitat intermédiaire destinée aux personnes âgées valides et autonomes souhaitant rompre leur isolement et se rapprocher des centres et des bourgs du pays. L'objectif de cette réflexion partenariale est de promouvoir de nouvelles formes d'habitat adaptable et/ou adapté, en milieu rural et périurbain, de permettre une mutualisation des expériences communales et des échanges plus transversaux entre les acteurs locaux des secteurs du médico-social, de l'habitat et de l'urbanisme. Il est important qu'à tout âge et quel que soient leurs revenus, les personnes âgées aient réellement le choix de leur lieu de résidence et de leur cadre de vie.

En termes de méthode, l'agence d'urbanisme du pays brestois a réalisé une cinquantaine d'entretiens qualitatifs auprès des élus des communes du pays de Brest et des acteurs de la gérontologie. Elle a effectué parallèlement un repérage de tous les projets de logements adaptés ou adaptables pour personnes âgées en cours de définition. Elle a mis en place des commissions de travail dans le cadre du SCOT pour faciliter le rapprochement des différents acteurs locaux et permettre l'émergence de projets d'habitat, voire de projets urbains innovants qui répondent aux besoins d'habitat des personnes âgées sans pour autant favoriser l'émergence de «villages pour vieux»...

De nombreux partenaires et institutions, tels le Conseil général, la Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM), la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), les mutuelles, les organismes logeurs... financent l'adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées. Ils le font en général sur dossier. Trop souvent, lorsque les travaux d'adaptation ont été réalisés, personne ne garde la trace de la localisation du logement ni de la nature des travaux réalisés. De ce fait, lorsque la personne pour laquelle le logement a été adapté le quitte, celui-ci est très souvent redonné à une autre personne qui ne souffre pas de perte d'autonomie ou même, cas extrême, la personne qui quitte le logement doit payer les frais de remise en état. Face à ce constat, l'agence de Longwy a proposé au Conseil général de Meurthe et Moselle et aux organismes logeurs de mettre en place une base commune de données répertoriant l'offre et la demande des logements adaptés dans l'agglomération. Dans une première étape, il a fallu mettre au point une fiche de renseignement décrivant le niveau d'adaptation du logement et définissant les caractéristiques des personnes susceptibles d'occuper ce logement adapté. Aujourd'hui, cette base est remplie de manière conjointe par les bailleurs sociaux, pour répertorier l'offre de logements adaptés d'une part, et par les "Points Accueil Information Services" du Conseil général pour identifier la demande d'autre part. Elle est actuellement en phase d'expérimentation mais déjà on note certains retours intéressants comme la nécessité de prendre en compte, dans la base de données, l'environnement immédiat des logements ou d'élargir le partenariat à d'autres opérateurs ou partenaires comme «Site pour la vie autonome», la CRAM du Nord Est ou l'Association des Paralysés de France...

NANCY : UN «PROJET URBAIN» GLOBAL ET INTERGÉNÉRATIONNEL

Parallèlement aux réflexions menées dans le cadre des 5 programmes locaux de l'habitat (PLH) successifs mis en œuvre depuis 20 ans par la Communauté Urbaine du Grand Nancy, l'agence de Nancy a suivi la conception et la réalisation d'un projet urbain innovant à Pulnoy, une commune de 4 700 habitants située à l'Est de Nancy. La collectivité locale a voulu promouvoir et mettre en place, autour d'une maison de retraite de type EPAD, un véritable «projet urbain» global. Des équipements pour d'autres âges de la vie comme une crèche, un centre d'animation communale, un «CANTOU» (espace dédié aux personnes désorientées) et des espaces verts partagés ont ainsi été intégrés au programme. Des opérations de logements collectifs et individuels sont venus aussi étoffer ce quartier desservi par une ligne de bus et des voies cyclables.

Cette opération a été conçue comme un nouveau quartier urbain destiné à toute la population quel que soit son âge. Le projet a été assez complexe à mener car il a mobilisé des fonds provenant de différentes institutions publiques dont la participation effective conditionnait la réalisation de l'opération. Cependant, aujourd'hui, l'opération sort de terre !

Parallèlement au suivi de ce projet et à une autre échelle, l'agence d'urbanisme de Nancy a intégré les problématiques du vieillissement de la population aux réflexions préalables à l'élaboration du nouveau PLH du Grand Nancy. Elle a mobilisé les acteurs de l'aménagement et de la construction mais aussi ceux du médico-social comme les associations d'aide à domicile ou le CHU de Nancy. Ce partenariat permet aujourd'hui à la puissance publique d'anticiper très en amont les aspirations et les besoins des personnes âgées et donc de mieux y répondre dans le cadre de la programmation communautaire des grandes opérations d'aménagement et de construction de logements mêlant le secteur public, le secteur privé et le secteur associatif. L'agglomération nancéienne dispose aussi d'un exemple d'un quartier intergénérationnel qui bien qu'il ne soit pas immédiatement transposable à d'autres communes de l'agglomération devrait permettre d'encourager l'émergence de projets innovants du même type.

Ce rapide panorama de quelques-uns des projets portés par les agences d'urbanisme illustre la diversité des approches de la question du vieillissement. Les réflexions menées en amont des projets sont au moins aussi importantes que les réalisations concrètes pour améliorer les conditions de vie des personnes âgées. Elles mettent notamment en évidence la question centrale du «lien social» dont le maintien est essentiel pour les populations vieillissantes que le handicap, l'isolement et la maladie tendent progressivement à exclure de la «communauté».

Ce Dossier a été préparé par Benjamin BRILLAUD, chargé d'études à l'agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims et coordinateur du groupe de travail de la FNAU sur le vieillissement, avec le concours de Marcel BELLIOU

POUR EN SAVOIR PLUS :

la FNAU a publié 5 plaquettes présentant les projets portés par les agences d'urbanisme de Brest, Besançon, Longwy, Nancy et Dunkerque ainsi qu'un dossier de synthèse rassemblant l'ensemble des réflexions menées par le groupe de travail national. Tous ces documents sont consultables et téléchargeables sur le site Internet de la FNAU :

<http://www.fnau.org>

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine européenne- Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000.

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001.

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme -Novembre 2001.

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001.

N° 10 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU et dans la perspective de la décentralisation, le nouveau chantier du développement territorial - Novembre 2002.

N° 11 La FNAU fait le point sur le rôle des programmes locaux de l'habitat au service des politiques urbaines et du développement des territoires - Décembre 2002

N° 12 La FNAU présente "la Charte des agences d'urbanisme"- Mars 2003

N° 13 La FNAU fait le point sur le renouveau des politiques d'urbanisme associées aux projets de transports en site propre - Juin 2003

N° 14 Un regard de la FNAU sur le développement économique et les disparités territoriales. Décembre 2003

N° 15 Un regard de la FNAU sur les forces et les faiblesses de l'offre métropolitaine française. Mai 2004

N° 16 Un regard de la FNAU sur l'intégration urbaine des grandes voiries d'agglomération : la ville au risque de la circulation routière. Septembre 2004

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultables sur le site www.fnau.org

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours. Janvier 2005. Philippe Lanneau.

