

Vieillir en ville

ENJEUX ET STRATÉGIES

LOGEMENTS ADAPTÉS VIEILLISSEMENT PLU

Pierre-Marie Chapon

Directeur de la recherche, ICADE,
CRGA /UMR 5600, université Lyon 3
pierre-marie.chapon@icade.fr

Marion Codaccioni

Chargée de recherche, ICADE
marion.codaccioni@icade.fr

Florent Renard

CRGA/UMR 5600, université Lyon 3
florent.renard@univ-lyon3.fr

Deux rapports, sortis en 2013, préconisent de classer les territoires en fonction de leur degré d'adaptation aux besoins et attentes des personnes âgées (ICADE, 2013 ; Broussy, 2013). Il s'agit selon les auteurs de proposer un quota de logements adaptés (encadré 1) pour toute construction neuve réalisée dans un environnement considéré par les pouvoirs publics comme favorable aux besoins de personnes âgées fragiles. Pouvant être perçu comme discriminant voire contraire au principe d'équité, cette mesure pourrait permettre la mise en place d'une véritable économie du logement adapté. En effet, seulement 6 % du parc de logements est adapté, tandis que 9 000 décès par an sont dus à des chutes à domicile et l'on compte plus de 100 000 hospitalisations par an chez les plus de 65 ans (CAS, 2011). Cette proposition permettant de rationaliser l'offre de soins et de services dans les centres-villes et centres-bourgs est sérieusement étudiée par le cabinet de la ministre en charge des personnes âgées et de l'autonomie et pourrait être inscrite dans le cadre de la future loi « Autonomie » prévue pour la fin de l'année.

Une proposition formulée dès 2010 passée inaperçue

Dès 2007, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU, 2007) et l'Agence d'urbanisme de Lyon ont proposé le regroupement de logements adaptés autour de pôles de centralités. Mais c'est le rapport dit Franco (Franco, 2010), dans le cadre de la mission « vivre chez soi » portée par Nora Berra en 2010, qui a, pour la première fois, prévu des emplacements réservés dans des environnements favorables (Chapon et al., 2010) définis comme des territoires de 500 mètres de rayon avec une densité de commerces et de services de proximité importante, des espaces verts et des transports en commun avec une fréquence de passage suffisante. Cette définition a pris appui sur des études universitaires portant sur les territoires de vie des aînés (Chapon et Renard, 2009). Malgré la sortie plutôt discrète du rapport Franco, ses principales préconisations concernant le foncier ont été reprises et complétées dans les deux rapports sortis en début d'année.

La ville et les logements doivent s'adapter au vieillissement de la population et à la perte d'autonomie. L'intégration de « zones favorables au vieillissement » dans les plans d'urbanisme commence à voir le jour mais le modèle est encore à créer.

Tableau 1

Extrait du cahier des charges de la charte « Rhône + vivre chez soi » lancée en 2010

Critères et familles		logement accessible = application de la loi de février 2005	logement adapté solution de base (incluant éléments de la catégorie précédente)
Accès extérieur	Accès extérieur	parcours autour de l'habitation. Cheminements accessibles (revêtement, pente, obstacle, emplacement du mobilier urbain, trottoirs, etc.) avec signalisation adaptée	accès pour véhicules des services médicaux, spécialisés ou d'urgence
	Stationnement	Rendre accessible et facile d'utilisation tout type d'annexes au logement (garage, cellier, jardin, terrasse, balcon...).	
Le Logement	Déplacement au sein du logement (espaces de circulation maîtrisés)	circulations facilement praticables pour les PMR (un espace de retournement de 150 cm, des portes intérieures de 90 cm de passage, un quart de tour avec un passage de 120 cm d'un côté et 90 cm de l'autre).	portes coulissantes (à minima pour chambre principale et pour salle de bains)
	Ergonomie (facilitant l'utilisation des équipements)	nature des revêtements de sols : sols antidérapants, pas de moquettes	aménagement intérieur fonctionnel
		sols en continu sans changements de niveaux	accès facilité aux équipements ménagers ou électriques
		hauteur des poignées de portes et de fenêtres, des interrupteurs et prises de courant	volets roulants motorisés
	Salle de bains	Privilégier l'installation d'une douche ou prévoir la possibilité pour l'installation ultérieure d'une douche accessible à une personne handicapée (1er janvier 2010) syphon de sol	éclairage automatique à prévoir sur entrée et couloirs(s), salle de bain (cellules photoélectriques)
		lavabo suspendu et/ou encastré dans un plan permettant de poser les accessoires (pas de colonne centrale pour permettre passage d'un fauteuil et hauteur sous vasque de 70cm à 85cm)	pommeau de douche non fixe ou douchette à hauteur
robinetterie adaptée (robinet mitigeur avec levier long, tuyaux déportés et protégés)		espace suffisant pour l'intervention d'un aidant (soins, accès équipements); un espace libre 80/130 cm pour le stationnement du fauteuil roulant à proximité de l'espace douche ; un espace de retournement de 150 cm de diamètre	
Ergonomie	WC	barres d'appui et de transfert sur mur solide (mur porteur ou prévoir un renfort des cloisons)	mitigeur thermostatique à levier
			rangements
			prévoir un éclairage automatique par détecteur de présence
		Si WC inclus dans salle de bain, laisser un rayon de braquage suffisant pour fauteuil.	porte coulissante
		Prévoir barre d'appui	
		éclairage automatique par détecteur de présence	

logement très adapté
(incluant éléments des 2 catégories précédentes)

portes coulissantes à ouverture automatique
(à minima pour chambre principale et pour
salle de bains)

volets roulants motorisés avec télécommande
centralisée

éclairage automatique dans placards

douche à l'italienne

WC accessibles et réglables en hauteur
(toilettes sur crémaillères)

Source : Conseil général du Rhône



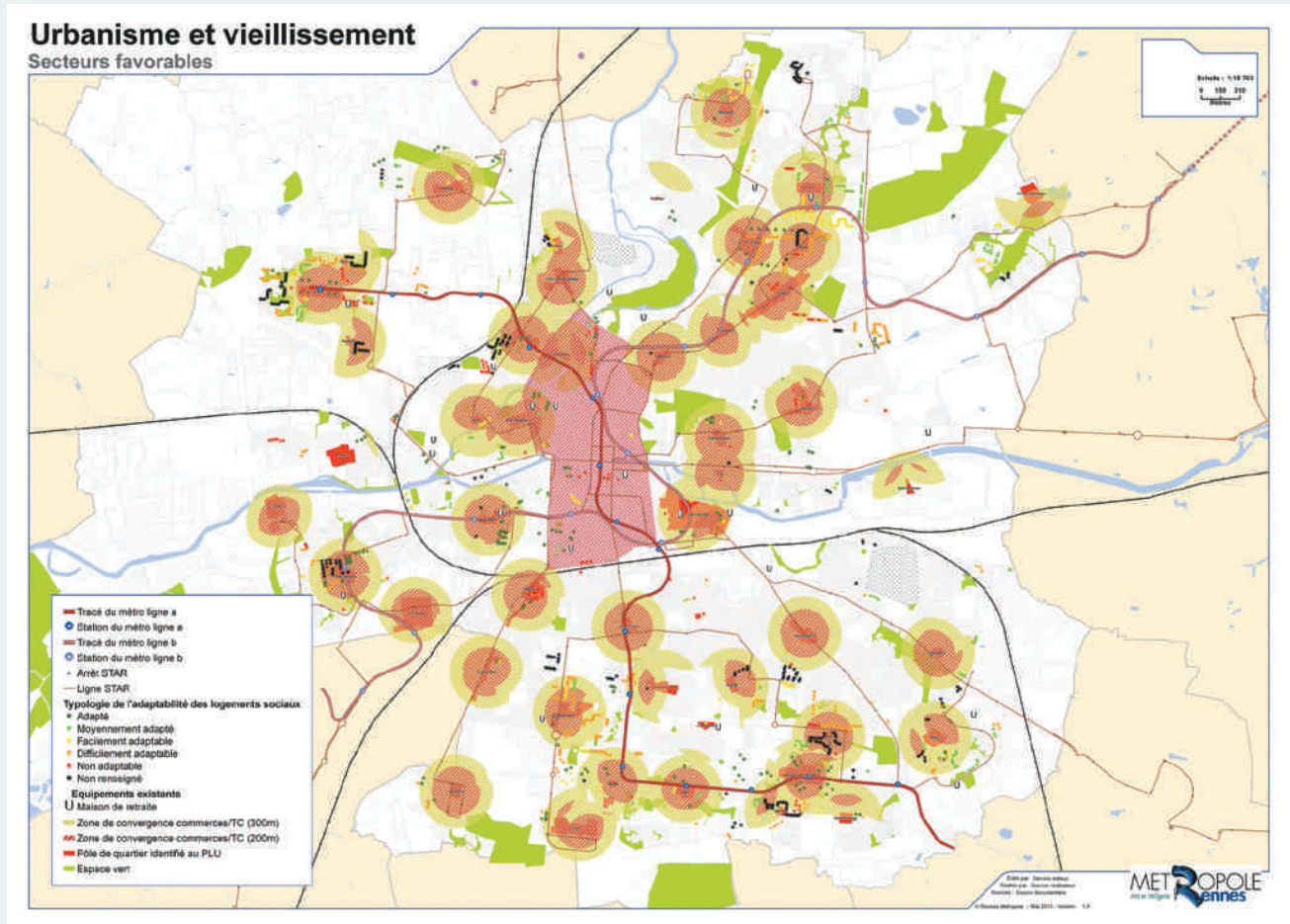
Absence de trottoirs Givors

La ville de Rennes est la première en France à avoir réfléchi de manière transversale à la question de la classification des environnements en fonction de leur adaptation au vieillissement. Elle a ainsi élaboré, en 2012, un cahier des charges qui, pour le moment, n'a pas de force réglementaire. Toutefois, à titre expérimental, les règlements des ZAC en cours de réalisation implantés dans ces territoires favorables au vieillissement imposent aux promoteurs et bailleurs sociaux qui concourent l'obligation de réaliser 20 % de logements adaptés sans qu'il ne soit donné de définition précise. A terme, le prochain PLU-H devrait intégrer d'ici 2015 ces éléments de manière incitative.

Ces actions ont pour objectif de déterminer les conditions propices à l'habitat des personnes âgées mais aussi de contribuer à la conception d'une urbanisation qui protège l'autonomie solidaire des personnes âgées, et *in fine* d'intégrer des propositions ou préconisations dans les documents de planification urbaine. La ville a

Figure 1

Localisation des secteurs favorables à l'implantation de logements pour personnes âgées dans l'agglomération de Rennes.



retenu comme conditions favorables au vieillissement les éléments suivants :

- un logement adapté qui s'insère dans un programme classique non lié aux tranches d'âge, complété par des supports au lien social et des offres de services spécifiques
- un logement intégré à un environnement dont les commerces, services de proximité et transports en commun sont facilement accessibles, dans l'idéal à moins de 200/300 mètres, via des cheminements sécurisés (accessibilité, surfaces planes, bancs adaptés et bien situés ou encore « assis debout », abris, toilettes publiques (ICADE, 2013). Se-

lon le rapport Broussy, il est nécessaire que l'environnement urbain autour de logements adaptés soit lui-même adapté ; il précise que cela devrait être une condition à la construction des logements adaptés.

- une intégration dans la vie sociale, au niveau du « microquartier », particulièrement pour les plus âgés, permettant de prévenir l'isolement et le repli sur soi et favorisant la diversité des âges, dans un esprit de « vivre ensemble » intergénérationnel. La mise en œuvre concrète de ces conditions favorables nécessite l'articulation entre des décisions et des actions qui relèvent de plusieurs poli-

tiques et services tant de la ville que de l'agglomération, comme par exemple à Rennes Métropole.

La cartographie des « zones favorables » (figure 1) existantes ou à développer, en lien avec la démarche globale de planification urbaine, a débuté. Il s'agit, dans un premier temps, d'étudier le territoire rennais pour identifier les secteurs correspondant au croisement, dans un rayon de 200 et 300 mètres, des polarités de quartier - commerces et services de proximité - et des transports en commun autour des stations de métro et des arrêts de bus des lignes majeures. Les cartes prennent en compte les

équipements publics, les hôpitaux, les cliniques, les établissements pour personnes âgées ainsi que les parcs et espaces verts.

Dans un second temps, les secteurs identifiés feront l'objet d'une analyse pour repérer :

- › les possibilités d'évolution du parc social existant par voie de réhabilitation en lien avec le recensement des bâtiments adaptés, adaptables et non-adaptables, réalisé par les bailleurs sociaux ;
- › la réalisation de programmes neufs dans les opérations d'aménagement d'une part et dans les secteurs diffus selon les potentialités de renouvellement urbain d'autre part, avec des dimensions de projets variables, les possibilités d'évolution du parc privé ; L'expérimentation, en Zone d'Aménagement Concerté (ZAC), déjà mise en œuvre dans les nouveaux projets depuis octobre 2012, notamment celui de la ZAC Beaugard-Quincé dont la superficie est de 27 hectares. Il s'agit de la première ZAC intégrant dans son règlement une obligation de réaliser un pourcentage de logements adaptés.

L'objectif à terme est d'intégrer, dans le prochain Plan Local d'Urbanisme (PLU), un zonage spécifique dans lequel serait prévu un quota au sein de la construction de logements neufs - en promotion privée et logement social - de logements adaptés (encadré 1). Toutefois, le logement adapté n'existe pas juridiquement en logement social car l'âge et/ou la fragilité n'est pas un critère d'éligibilité. De fait, le financement des adaptations, de l'ordre de 6 000 euros par logement, n'est pas assuré. Pour éviter les subventions publiques coûteuses, la limitation, par exemple à

une demi-place de stationnement par logement, pourrait être envisagée, ou même une place pour trois logements. C'est pourquoi la création d'une nouvelle catégorie de logements adaptés constitue un préalable indispensable, d'autant plus que des prêts spécifiques pourraient être lancés au niveau de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) par exemple.

Un modèle à créer

Au-delà de l'exemple rennais, l'engouement pour le logement adapté est réel, en témoigne le nombre de programmes lancés par les bailleurs sociaux comme les « logements bleus » à Rennes et Nantes ou les incitations d'institutions telles que le département du Rhône avec la charte « Rhône+ vivre chez soi » signée avec de nombreux bailleurs sociaux et promoteurs du département. Ainsi, selon les deux rapports sortis en 2013 cités plus haut, l'encadrement de cette offre (un nombre limité de logements pour éviter le phénomène de ghettoïsation, localisés dans des secteurs favorables au vieillissement) sécuriserait à la fois la population ciblée qui trouverait un logement normé quel que soit le promoteur et les collectivités publiques dont les commissions d'attribution sont parfois à la limite de la légalité. En effet, l'âge n'étant pas un critère légal d'attribution du logement social (L. 441-2-6 du CCH), les commissions d'attribution traitant le cas de logements adaptés spécifiquement aux besoins de personnes âgées fragiles peuvent être tentées d'écarter certains dossiers ou d'en favoriser d'autres alors que ces derniers

Traversée favorable Givors



© eodaccioni 2013

ne sont pas légalement prioritaires. Des aménagements dans la législation sont envisagés par le cabinet de Mme Duflo.

Cette catégorie de logements adaptés à un public âgé favoriserait également le parcours de vie de toutes les générations au sein du parc

Trottoir non favorable Givors



Rue favorable à la marche Givors

de logements sociaux. Il est important de garder à l'idée la mixité sociale et d'âge au sein d'un même programme. L'existence officielle du logement adapté rendrait en outre plus facile la mise en place de zonages spécifiques dans les futurs PLU. De plus, l'existence de tels logements pourrait permettre de retarder l'entrée en institution, coûteuse et dont les établissements sont en manque de places.

En outre, notre étude, propose que dans les secteurs « favorables » :

- › soient prévus des emplacements réservés dans les PLU pour la réalisation de logements adaptés aux personnes âgées fragiles (en vertu de l'article L123-2-b du Code de l'urbanisme) ;
- › soit imposé un pourcentage de logements adaptés de l'ordre de 20 à 25 % (en vertu de l'article 123-1-5 du Code de l'urbanisme) ;
- › soient mutualisés les moyens d'adaptation des programmes anciens par l'attribution de subventions de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) majorées et cumulables avec les aides de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV, 2012) qui pourraient elles-mêmes être majorées. Par ailleurs, un système d'aide au déménagement pourrait être initié dans les environnements géographiques non favorables, ces derniers pourraient être inscrits comme secteurs prioritaires pour l'adaptation des logements dans les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH). Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) sont l'un des éléments du dossier de PLU. Elles ont vocation à définir des actions et des choix



politiques concernant l'aménagement du territoire. On pourrait ainsi inciter dans ces secteurs favorables au vieillissement plusieurs préconisations : l'installation de bancs pour atteindre les objectifs de déplacement (vers les commerces, services, transports en commun), la création ou l'aménagement d'espaces verts, l'installation de toilettes publiques ainsi qu'un important travail à développer sur la voirie (par exemple des feux suffisamment longs avec un décompte ou un îlot central large et protégé pour permettre une traversée en deux fois, la sécurisation des cheminements avec la mise en place de zones 30 tout en maintenant la présence de trottoirs surélevés par rapport à la voirie). De plus, l'étude précise qu'il conviendrait de mieux encadrer la création de « villages seniors » qui sont aujourd'hui uniquement autorisés par des permis de construire sans véritable étude prospective.

Par ailleurs, la prochaine génération de Plans de Déplacements Urbains (PDU) devrait proposer, sur le thème de l'accessibilité, des préconisations plus opérationnelles. La loi de 2005¹ impose déjà aux agglomérations d'intégrer dans le PDU les Plans de Mise en Accessibilité de la Voirie (PMAV) et les Plans de Mise en Accessibilité du Bâti (PMAB) pour toutes les communes de plus de 5 000 habitants appartenant à l'agglomération et de réunir des commissions intercommunales d'accessibilité. Il faudrait mieux prendre en compte ces nouveaux champs de l'accessibilité dans les observatoires de la mobilité en n'étudiant plus uniquement les flux de mobilité mais aussi les obstacles à la mobilité dans la ville. Il serait intéressant également de généraliser une cartographie des zones favorables ou non pour les aînés, avoir ainsi une meilleure connaissance des territoires en fonction de leurs besoins spécifiques.

Le recensement puis l'aménagement des espaces, des bâtiments et des transports publics va prendre plusieurs années : 3 ans pour élaboration des PMAV et PMAB ; 10 ans pour l'adaptation du matériel roulant des Transports Collectifs en Site Propre (TCSP). Il faut anticiper globalement le vieillissement des villes et notamment certains secteurs dont l'aménagement de l'espace public ne sera sans doute pas la solution à une meilleure mobilité des personnes âgées. Sur ce point, il est nécessaire d'élaborer des projections et des scénarii prospectifs à l'échelle communale ou intercommunale pour pouvoir alerter les politiques/élus et les inciter à réserver certains espaces pour réaliser

d'éventuels pôles de proximité. Sur ce point, une bonne pratique d'origine nord-américaine est en cours de mise en œuvre par la ville nouvelle de Val d'Europe, au nord-est de Paris. Elle consiste à susciter le développement de services autour des stations de transports collectifs pour favoriser la concentration des activités. Ainsi, d'après le Centre d'Analyse Stratégique (CAS, 2011), aux États-Unis, plusieurs États ont adopté une démarche de développement, dite TOD (« Transit-Oriented Development »). Méthode de planification de l'occupation des sols et des transports, elle consiste à inciter au développement de logements, bureaux et commerces autour des stations de transports en commun par des outils réglementaires, des incitations financières et une assistance technique. C'est le cas notamment dans l'actuel développement de l'urbanisme et des transports autour des gares (Agence d'urbanisme de Lyon, 2007). Enfin, il est nécessaire d'ébaucher, au travers des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), les contours d'un développement des bassins de vie qui prennent en compte les modes de vie des seniors, intégrant une analyse « polycentrique » (Agence d'urbanisme de Lyon, 2012). En effet, les SCoT ont souvent tendance à proposer des stratégies de développement des territoires qui reposent sur le fait que les actifs sont de plus en plus mobiles et qu'ils acceptent d'habiter sur une commune, de travailler dans une autre et de consommer et se divertir dans une troisième. Ce schéma de développement laisse de côté ceux qui ont des difficultés pour se déplacer. Ce développement polycentrique ne doit pas forcément être articulé autour des zones d'activités ou des zones commerciales mais plutôt autour de pôles de proximité. A l'échelle du bassin de vie, le SCoT est le seul document permettant d'appréhender la problématique du vieillissement de manière transversale sous l'angle de l'habitat, de la mobilité et des services. Grâce à un bon diagnostic, il peut envisager de définir une stratégie de maillage entre les structures de soins, d'hébergement pour personnes âgées, de définir des articulations entre les services de transports adaptés à la demande ou non et enfin d'étudier de manière assez fine l'offre de services proposée aux seniors par territoire, voire la qualité de services proposés. A cette fin, il est nécessaire d'impulser une mise en réseau des acteurs à l'échelle du bassin de vie. Durant l'élaboration ou le suivi du SCoT, une mise en réseau des acteurs qui n'interviennent pas toujours sur les mêmes territoires (urbain, rural), ou à la même échelle

(intercommunalité, commune, quartier) peut être organisée pour leur permettre de s'identifier, d'améliorer la qualité de service rendu aux seniors et envisager peut-être un meilleur fonctionnement en réseau sur des territoires de proximité plus pertinents.

En définitive, le développement de « zones favorables au vieillissement » constituerait une mutation majeure dans la manière d'organiser les territoires et montre qu'il existe des zones adaptées pour le vieillissement et d'autres non. Il n'est donc pas possible d'offrir la même qualité de vieillissement partout. On observe dans le même temps une mobilité résidentielle extrêmement faible : entre 50 et 75 ans, seules 1,9 % des personnes de plus de 50 ans changent de domicile en France (CAS, 2013) et 40 % des plus de 64 ans vivent dans des territoires périurbains non adaptés au vieillissement. Il faudra beaucoup de sensibilisation, d'explication, d'information et d'actions de préventions auprès des jeunes seniors pour les inciter à changer de domicile préventivement. ■

1 - Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Bibliographie

- ▶ Agence d'urbanisme de Lyon, 2007, *Les potentiels d'urbanisation autour des gares des Rives du Rhône*, rapport d'études, 77p., <http://www.scot-rivesdurhone.com>
- ▶ Agence d'urbanisme de Lyon, 2012, *Livre blanc : renouveler l'ingénierie territoriale du vieillissement, recommandations concertées à l'échelle de l'aire urbaine de Lyon*, 86p. <http://www.urbalyon.org>
- ▶ CAS, 2011, « L'adaptation du parc de logements au vieillissement et à la dépendance », la note d'analyse, n°245, octobre, <http://www.strategie.gouv.fr>
- ▶ CAS, 2013, « Vieillesse et espace urbain. Comment la ville peut-elle accompagner le vieillissement en bonne santé des aînés », la note d'analyse n°323, février, 12p. <http://www.strategie.gouv.fr>
- ▶ Broussy L., 2013, *L'adaptation de la société au vieillissement de sa population : France année zéro*, Paris, La Documentation Française, 202p.
- ▶ Chapon P-M, Brillaud B., Renard F., 2010, « Urbanisme et personnes âgées », *études foncières*, n°147, septembre-octobre, p.3
- ▶ Chapon P-M, Renard F., 2009, « Prise en compte du vieillissement dans les documents d'urbanisme et de planification », *études foncières*, n°141, septembre-octobre, pp.18-20
- ▶ Chapon P-M, Renard F., Rosales-Montano S., 2012, « Du territoire de vie au territoire décisionnel : enjeux d'acteurs, enjeux d'échelles et d'organisation » in Viriot-Durandal J-P, Pihet C., Chapon P-M, *les défis territoriaux face au vieillissement*, Paris, La Documentation Française, pp.91-106
- ▶ CNAV, 2012, « habitat et cadre de vie », circulaire, n°47-2012, 6p., <https://www.partenairesactionsociale.fr>
- ▶ Franco A., 2010, *Rapport de la mission « vivre chez soi »*, Paris, La Documentation Française, 95p.
- ▶ ICADE, 2013, *Adapter les villes au vieillissement. Enjeux d'aménagement et de gouvernance*, étude financée par le Centre d'Analyse Stratégique (CAS), 95p.