

La prise en compte du vieillissement démographique dans les documents de planification et d'urbanisme : région grenobloise.

Note en appui aux réflexions menées par les agences d'urbanisme de Lyon, Grenoble et Saint-Etienne pour la Rencontre – débat « Le vieillissement, à l'épreuve des territoires et des politiques publiques dans les grandes agglomérations de Rhône-Alpes », Lyon, 9 juillet 2008.

Comment la question des personnes âgées et du vieillissement démographique est-elle appréhendée dans les documents de planification et d'urbanisme de la région urbaine grenobloise ?

Pour y répondre, cette note s'appuie sur un travail de relecture du SCOT, de quelques PLU, du PLH et du PDU. Pour chaque document, les thématiques suivantes ont fait l'objet d'un repérage et d'une analyse : « personnes âgées », « population âgée », « vieillissement », « retraite (és) », « vieux », « mixité sociale » et « accessibilité ».

Ce travail de synthèse s'est enrichi par les apports des services de la Métro : Marlène Losserand pour la partie PLH et Stéphane Gasmérolé pour la partie PDU. Nous les en remercions.

SCOT DE LA REGION URBAINE GRENOBLOISE

[Schéma directeur de la région grenobloise, 12 juillet 2000]

Dans la première partie du SCOT consacrée au diagnostic, la question des personnes âgées n'est pas abordée en tant que telle. Le vieillissement de la population est simplement mentionné comme facteur de diminution de la croissance démographique. En matière d'habitat, la seule référence aux personnes âgées traite de leur localisation : « *les petits ménages (jeunes ou vieux) sont concentrés dans la ville centre et dans les pôles urbains, à l'inverse des familles* » localisées en banlieue ou en péri-urbain.

Cette question est plus clairement annoncée lorsque l'on aborde les besoins en équipements de service, notamment dans le domaine de la santé. On peut lire : « *L'évolution démographique conduira à renforcer les équipements répondant aux besoins des personnes du 4e âge pour lesquelles le maintien à domicile n'est pas adapté* ».

Enfin, en terme de prospective, le vieillissement démographique apparaît comme un des facteurs qui contribuera à transformer la société : « *Les personnes âgées seront de plus en plus nombreuses. La région grenobloise restera globalement plus jeune qu'au niveau national, mais sa population âgée augmentera rapidement. Les plus de 60 ans qui représentaient environ 15 % de la population en 1990 en représenteront environ 23 %*

en 2015. La part des jeunes (0-19 ans) ne cessera de décliner et à partir de 2015-2020, la population des plus de 60 ans dépassera celle des moins de 20 ans ».

Hormis ces constats globaux sur le vieillissement de la population, on ne relève aucune préconisation.

PLANS LOCAUX D'URBANISME

[PLU de Grenoble, Fontaine, Voiron, Apprieu, La Pierre, St Etienne-de-Saint-Geoirs, Tencin et Vaulnaveys-le-Haut]

Dans tous les rapports de présentation des PLU figure un chapitre avec les caractéristiques démographiques de la commune dont la structure par âge et son évolution.

La question du vieillissement apparaît parfois (rarement) dans les thèmes « équipements et services » et « Habitat ». Il s'agit toujours d'éléments très généraux sans analyse très fouillée. Il faut noter que dans de nombreux PLU, le rapport de présentation comprend un zoom sur la population scolaire avec la réalisation de projections scolaires à 10 ou 20 ans. En revanche aucun des PLU menés ces dernières années ne comporte de projection sur la population âgée.

Quelques PLU intègrent le vieillissement démographique dans le PADD autour des questions d'adaptation de l'habitat et des besoins en équipements et services.

Aucun de ces points ne constitue un axe fort du PADD, le vieillissement démographique n'apparaît pas comme un enjeu fort.

Zoom sur le PLU de Grenoble

Quelques chiffres

- une augmentation du nombre des seniors, dans une ville qui reste jeune
- une forte présence de la population âgée de 75 ans et plus : 8% à Grenoble contre 5 % en banlieue et 6% en périurbain
- une tendance au vieillissement de la population relevée dans certains quartiers, par exemple les Eaux-Clares, Bajatière/Mistral, Teisseire.

Les actions en direction des personnes âgées

- La mise à disposition d'un centre local d'information et de coordination (CLIC-Information) au service des personnes âgées (12/2002)
- La création d'une mission personnes sur le rôle possible des nouvelles technologies dans le maintien à domicile (12/2003)
- la création de lieux de rencontre pour lutter contre l'isolement : ex. les 7 foyers restaurant publics grenoblois sont devenus des espaces de convivialité destinés, pur partie, aux personnes âgées. Actuellement, une réflexion est en cours sur la localisation de ces espaces.

Les projets (extraits du PADD)

- **une meilleure accessibilité des logements et des espaces publics :**
« L'allongement de la durée de vie nécessite d'augmenter la capacité des foyers et des maisons d'accueil. La ville poursuivra également ses efforts pour le maintien à domicile, notamment grâce à des travaux sur l'accessibilité des logements et des espaces publics », PADD, partie Habitat sur les personnes âgées
- **de nouveaux établissements d'hébergement pour personnes âgées :**
« La prise en charge des personnes dépendantes sera renforcée par la transformation d'anciens domiciles collectifs ou foyers logements en EHPAD (Teisseire, l'Abbaye, Vaucanson, Saint-Bruno), ainsi que par la programmation de nouveaux EHPAD (Vigny-Musset, Bonne) », PADD, partie Equipements et vie sociale.
- **La mise en place d'un schéma directeur des espaces publics,** visant à renforcer l'accessibilité de tous les espaces publics : voirie, arrêts de transports en commun, espaces verts, places, PADD.

PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

[Programme local de l'habitat de l'agglomération grenobloise 2004-2009 : diagnostic, orientations stratégiques, programme d'actions, Grenoble-Alpes-Métropole, Conseil de Communauté du 17 décembre 2004, 110 p.]

La question du vieillissement n'était pas une préoccupation dominante du PLH, et cet enjeu a été abordé via les besoins en logement spécifiques. Le PLH grenoblois comporte une fiche action intitulée « répondre aux besoins liés au vieillissement dans le cadre de la production neuve et de la requalification de l'existant » (cf. annexe 1, p. 5). La Métro¹ se positionne davantage en soutien aux projets lancés par le conseil général, les communes ou les bailleurs. Dans le cadre des OPAH, des mesures sont prises (sécurisation, ascenseur, mise en accessibilité) pour adapter le parc des copropriétés privées et le parc social au vieillissement de la population. Les bailleurs sociaux se positionnent de plus en plus sur des produits spécifiques personnes âgées.

A l'heure actuelle, la Métro apporte son soutien financier à la construction d'EHPAD (au travers de subventions propres et de l'agrément donné au nom de l'Etat pour les PLS dans le cadre de la délégation de compétence).

En termes d'observation les études sont encore insuffisantes.

Dans le cadre du PLH, l'Agence d'urbanisme a réalisé une analyse des résultats du recensement permettant de caractériser la population âgée et son mode d'habitat et elle a estimé le vieillissement démographique de l'agglomération à partir du modèle Omphale de l'INSEE.

Dans l'Observatoire de l'habitat mené par la Métro, le cahier 2005-2006 du suivi de l'état des parcs existants publics et privés apporte quelques éléments de diagnostic et de prospective sur le vieillissement démographique de l'agglomération grenobloise :

« ... en 20 ans la population âgée de 60-74 ans devrait progresser de plus de 20% (44 600 en 2000, 53 900 en 2020), et celle des 75 ans et plus devrait augmenter de moitié (22 300 en 2000, 34 400 en 2020) »

« ... les personnes âgées ont un rapport à la ville particulier qui se traduit par des besoins en termes d'accessibilité. Ces problèmes d'accessibilité se situent également au niveau des habitations ».

Il décrit les aides permettant l'adaptation des logements au maintien à domicile (Cf. annexe 2, p. 6) et fait état d'expériences menées dans plusieurs communes de l'agglomération grenobloise.

La Métro, consciente de l'importance du vieillissement démographique dans les années à venir, souhaite intégrer davantage cet enjeu dans son futur PLH 2010-2015.



PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS

[Plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise 2007-2012, adopté par le Comité syndical du SMTC le 2 juillet 2007, Grenoble, SMTC, 2007, 2 fasc.- 211 p. + ann.]

Dans le plan de déplacement urbain (PDU) de l'agglomération grenobloise, la question du vieillissement démographique n'a pas fait l'objet d'un chapitre spécifique; elle a été considérée de façon transversale et est intervenue à chaque étape de l'élaboration du PDU :

→ dans le diagnostic déplacements 1992-2002 : le PDU fait le constat d'une "population vieillissante" : « *En 10 ans la population de plus de 50 ans est passée de 26 à 29 % de la population totale. Et cette tendance lourde va probablement continuer...* »

→ dans le bilan des actions 2000-2006 : les actions menées en termes d'accessibilité des voiries qui ont conduit à l'amélioration des conditions de déplacements, notamment des personnes âgées, sont décrites.

→ dans le plan d'actions 2007-2012 : le PDU vise la mise en place de "l'accessibilité du réseau partout et pour tous" en ce qui concerne le réseau de transports en commun. Cet aspect est aussi abordé en ce qui concerne l'accessibilité du réseau de voiries.

→ toujours dans ce plan d'actions 2007-2012, on propose de mener des actions ciblées d'information sur les déplacements ou de conseil en mobilité à l'attention de différents groupes cibles, et notamment des personnes de plus de 50 ans.

Concernant l'accessibilité, qui indirectement bénéficie aux personnes âgées, une annexe spécifique a été élaborée.

Par ailleurs, depuis l'adoption du PDU, le SMTC travaille activement sur les questions d'accessibilité, par le biais de l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité.

Enfin, la Métro et les communes interviennent ou engagent actuellement des réflexions sur les questions d'accessibilité, en relation avec les compétences dont elles ont la charge.

En termes d'observation, les études déplacement analysent généralement les comportements de mobilité selon plusieurs critères dont le sexe et l'âge.

En 2007, une exploitation spécifique de l'enquête ménage déplacement ² a été réalisée par un étudiant de l'ENTPE pour caractériser la mobilité des personnes âgées dans la région grenobloise. Cette analyse permet aussi de différencier les comportements de la population âgée selon qu'elle vit en zone urbaine ou périurbaine.

² Rémi Corget, La mobilité des personnes âgées dans la région grenobloise : les conséquences sociales du type d'accès à la voiture particulière, Lyon, ENTPE, sept. 2007, 116 p.

Annexe 1 : Fiche-action n°10 du PLH : répondre aux besoins liés au vieillissement dans le cadre de la production neuve et de la requalification de l'existant.

[Source : Programme local de l'habitat de l'agglomération grenobloise 2004-2009 : diagnostic, orientations stratégiques, programme d'actions Grenoble-Alpes-Métropole, Conseil de Communauté du 17 décembre 2004]

FICHE ACTION N° 10

Répondre aux besoins liés au vieillissement dans le cadre de la production neuve et de la requalification de l'existant

Objectifs

- Accompagner la mise en œuvre du schéma gérontologique départemental à l'échelle de l'agglomération
- Intégrer dans les différents domaines d'action de la politique locale de l'habitat, la problématique du vieillissement
- Participer à la mise en place de réponse aux besoins spécifiques des personnes âgées dans l'agglomération grenobloise

Stratégie

- Construire une approche prospective et partagée des besoins spécifiques en matière d'habitat et de logement liés au vieillissement de la population,
- Structurer en lien avec le Conseil Général de l'Isère une capacité d'expertise à l'échelle de l'agglomération en appui à la mise en œuvre de solutions adaptées
- Identifier la gamme des réponses à mettre en place ou à poursuivre dans le cadre de la politique locale de l'habitat en lien avec le schéma gérontologique départemental
- Soutenir les initiatives associatives en matière de médiation dans l'accès ou le maintien dans le logement des populations les moins solvables,
- Accompagner la réalisation de projets permettant de répondre aux besoins spécifiques des populations concernées par la production d'offre nouvelle ou la requalification de l'habitat existant

Méthode

- Mettre en place une plateforme rassemblant les acteurs de l'habitat mobilisés sur la question du vieillissement,
- Organiser une démarche de connaissance partagée dans le cadre de l'observatoire d'habitat en lien avec le Conseil Général de l'Isère et les CCAS des communes.
- Définir des cibles territoriales et un programme de production d'offre nouvelle adaptée (EHPAD) à l'échelle de l'agglomération dans le cadre de la spatialisation du PLH,
- Définir des cibles territoriales et un programme en matière de requalification de l'offre existante dans le cadre des OPAH et sites d'intervention publiques à l'échelle de l'agglomération dans le cadre de la spatialisation du PLH,
- Décliner un programme d'action communautaire d'accompagnement des initiatives et des projets proposés par les acteurs concernés sur la durée du PLH.

Conduite de l'action:

- pilotage : Conseil Général de l'Isère.
- acteurs mobilisés : communes, bailleurs sociaux, associations, universités, sonacotra, caisses de retraite, CRAM.
- partenaires financiers : Etat, CDC, CGI, Région Rhône-Alpes.

Cahier des charges et calendrier prévisionnel :

2004 :

- Mise à plat de la situation des personnes âgées dans l'agglomération (besoins, offre d'accueil) en lien avec l'évaluation technique du schéma gérontologique départemental dans le cadre de l'atelier du PLH
- Identification des initiatives et projets à soutenir,
- Définition d'une programmation à 5 ans dans le cadre du PLH

à partir de 2005 :

- Note de conjoncture annuelle sur la situation des personnes âgées dans l'agglomération
- Mise en place du dispositif d'aide communautaire dans le cadre de la programmation établie
- Bilan annuel de l'action communautaire d'aide à la réponse aux besoins liés au vieillissement.

Moyens financiers prévisionnels

| ACTIONS | Budget prévisionnel (K€) |
|---|--------------------------|
| Aide aux initiatives et aux projet dans le cadre du PLH | A instruire |



Annexe 2 : Personnes âgées, personnes handicapées : l'adaptation de logements pour le maintien à domicile

[Source : AGENCE D'URBANISME DE LA REGION GRENOBLOISE, Suivi de l'état des parcs existants publics et privés. Grenoble Alpes Métropole, septembre 2007, p. 20-22 GRENOBLE (Observation permanente de la situation de l'habitat dans l'agglomération grenobloise, Cahier de l'Observatoire de l'habitat 2005-2006)]

I.2.5. Autres dispositifs d'action publique sur le parc privé (hors copropriétés fragilisées) : le maintien à domicile

Personnes âgées, personnes handicapées : l'adaptation des logements pour le maintien à domicile

La création de logements adaptés est une des actions recensées dans le PLH de la Métro. (cf. Fiche action n°12 : "Répondre aux besoins liés au vieillissement dans le cadre de la production neuve et de la requalification de l'existant").

- **La population vieillit**

En 1999 les personnes âgées de plus de 60 ans représentaient 18,4% de la population de la Métro. 98% des 60-79 ans vivaient à domicile ainsi que 91% des 80 ans ou plus.

Selon les projections OMPHALE (INSEE / AURG), en 20 ans la population âgée de 60-74 ans devrait progresser de plus de 20% (44 600 en 2000, 53 900 en 2020), et celle des 75 ans et plus devrait augmenter de moitié (22 300 en 2000, 34 400 en 2020).

Les personnes âgées peu mobiles occupent les logements plus longtemps et souvent en sous-peuplement. La demande de logement sera accentuée par ce phénomène de vieillissement.

De plus, les personnes âgées ont un rapport à la ville particulier qui se traduit par des besoins en termes d'accessibilité. Ces problèmes d'accessibilité se situent également au niveau des habitations.

- **La population en situation de handicap augmente**

Les personnes handicapées vivent plus longtemps et les possibilités de vivre avec un handicap sont plus importantes.

Même si les données précises dans ce domaine manquent, la population devrait continuer à augmenter au même rythme que la croissance observée jusque là.

Par exemple : les demandes COTOREP ont augmenté entre 2000 et 2004 de 1 360 000 à 1 672 000, toutes demandes confondues²⁶.

- **Les aides pour l'adaptation des logements**

L'ampleur du phénomène rend indispensable une action sur le parc privé pour l'adapter aux besoins spécifiques de ces populations.

Les aides mobilisables pour l'adaptation des logements des personnes âgées ont connus ces derniers mois des évolutions importantes : les financeurs de l'adaptation du logement pour les personnes retraitées se retirent progressivement de ce champ d'intervention.

Les aides à l'adaptation des logements des personnes handicapées ne sont pas touchées par ces évolutions, elle devrait même s'améliorer avec la mise en place de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH).

Aide de la Région Rhône-Alpes à l'adaptation du logement des personnes âgées :

Délibération du Conseil Régional en date des 19 et 20 mai 2005 : arrêt des aides à l'adaptation en direction des personnes âgées, pour le parc privé comme le parc public en mai 2007.

Aide de la CRAM (Caisse Régionale d'Assurance Maladie) à l'amélioration et l'adaptation du logement des personnes retraitées :

Délibération du 8 juin 2006 : arrêt de l'aide à l'adaptation du logement des personnes bénéficiant de l'Allocation Personnes âgées (APA), maintien de l'aide à l'adaptation du logement des personnes retraitées dont le GIR²⁷ est égal à 5 ou 6.

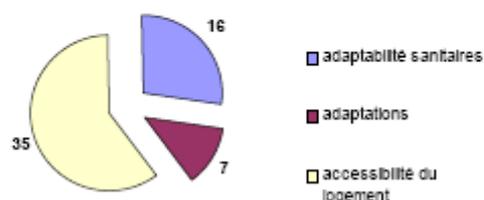
Décision du Conseil d'Administration de la CRAM Rhône-Alpes de limiter la liste des travaux

²⁶ Source : DRESS

²⁷ GIR : Groupe Iso-Ressource. Méthode de classement des personnes âgées en fonction de leur mobilité et de leur dépendance. Les GIR 5 et 6 correspondent aux personnes autonomes.

Les travaux les plus fréquemment subventionnés sont des travaux d'accessibilité des logements et des parties communes d'immeubles, ainsi que les adaptations de sanitaires.

Type de travaux subventionnés en 2006 par l'ANAH au titre du maintien à domicile



Source : Base Métro engagements ANAH 2006

subventionnables (pour les personnes en GIR 5 et 6 uniquement) aux travaux d'aménagement et d'installation de sanitaires (ainsi que les travaux induits par cette création ou réfection : faïence, carrelage, plomberie, électricité, plâtrerie-peinture), de remplacement d'un chauffage défectueux, de revêtement de sol ; le montant de l'aide maximum est également diminué.

Aide de la MSA (Mutualité Sociale Agricole) à l'amélioration et l'adaptation du logement des personnes retraitées :

Décision prise au cours du mois de mars 2007 concernant les nouvelles modalités d'intervention de la MSA auprès des personnes âgées et handicapées : repositionnement de l'aide sur le champ du handicap par une participation au fonds départemental de compensation, et arrêt des aides aux personnes retraitées.

Aide de la Région Rhône-Alpes à l'adaptation du logement et à l'accessibilité des personnes handicapées :

Délibération du Conseil Régional en date des 19 et 20 mai 2005 : maintien des aides à l'adaptation en direction des personnes handicapées, pour le parc privé et pour le parc public, évolution des modalités de gestion de l'enveloppe (souhait de conventionner directement avec les organismes publics et les départements qui assureraient la gestion d'une enveloppe annuelle).

NB : La Région Rhône-Alpes intervenaient jusqu'en mai 2007 auprès des personnes âgées, et continuera d'intervenir auprès des personnes handicapées, bien que ce type d'action n'entre pas dans son champ de compétences obligatoires. Seules la Région Ile de France et la Région Rhône-Alpes ont fait le choix d'intervenir sur ce point.

Prestation de compensation du handicap :

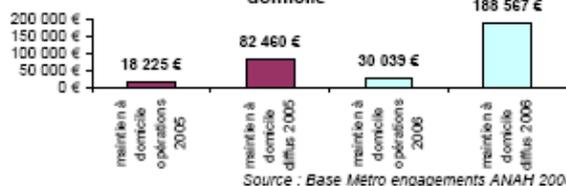
Loi du 11 février 2005 et décrets n°2005-1588 et 20 05-1591, arrêté du 28 décembre 2005 : Ces textes prévoient qu'une part de la prestation de la compensation puisse être utilisable pour financer l'aménagement du logement, dans la limite de 10 000 € pour toute période de 10 ans.

Aides de l'ANAH pour les travaux d'adaptation du logement

La Métro, en tant que délégataire des aides de l'ANAH, a inscrit dans ses priorités d'intervention pour 2007, hors opérations programmées, "les travaux nécessaires au maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées dans leur logement" et elle a décidé d'augmenter le montant des travaux subventionnables.

Dans ce cadre, les travaux sont subventionnés à 70% d'un plafond de travaux de 10 000 €.

Evolution 2005-2006 du montant des subventions attribuées par l'ANAH au titre du maintien à domicile

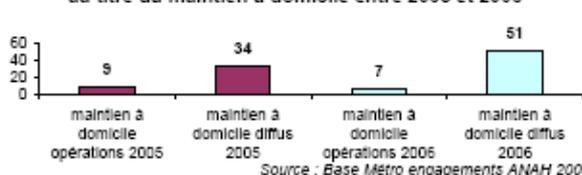


Source : Base Métro engagements ANAH 2006

Dès 2006, la Métro, en tant que délégataire des aides de l'ANAH, a pu majorer la subvention ANAH en faveur de la réalisation des "travaux nécessaires au maintien à domicile des personnes âgées ou handicapées dans leur logement".

Cela s'est traduit par une augmentation nette du montant et du nombre de logements subventionnés au titre du maintien à domicile sur l'agglomération entre 2005 et 2006.

Evolution du nombre de logements subventionnés au titre du maintien à domicile entre 2005 et 2006



Source : Base Métro engagements ANAH 2006