

SOMMAIRE

	Préface				
7	Santé et aménagement : des modes de coopération et d'action à inventer				
	Avant-propos				
9	La santé, enjeu d'équilibre territorial				
	Introduction				
11	L'urbanisme favorable à la santé, une nouvelle approche des politiques d'urbanisme et d'aménagement				
	1/				
19	Pour un urbanisme favorable à la santé				
20	Intégrer la santé dans les projets d'aménagement				
24	Évaluer l'impact de la santé sur l'environnement : la démarche toulousaine				
27	Santé, environnement et aménagement durable, une priorité francilienne				
30	Concevoir l'environnement urbain comme promoteur de la santé				
33	La santé, un chantier d'avenir pour le territoire sud-aquitain				
35	Anticiper l'« héritage » des JO 2024 en matière de santé				
38	Le Scot d'Orléans Métropole : une approche systémique des déterminants de santé				
42	L'approche santé-climat du plan local d'urbanisme intercommunal dunkerquois				
44	Les agences régionales de santé : une place à part dans le paysage institutionnel				
46	En Auvergne-Rhône-Alpes, le réseau des agences d'urbanisme mobilisé sur le thème de la santé				
52	Et si la santé passait aussi par l'aménagement du territoire ? Et si l'aménagement du territoire traitait aussi des questions de santé ?				
	2/				
59	Offre de soins et équilibres territoriaux				
60	L'observation comme enjeu d'action pour la santé des Réunionnais				
63	De l'échelon communal à l'échelle départementale : pourquoi et comment observer la santé ?				
66	Démographie médicale dans la vallée de l'Oise : le rôle des collectivités pour pérenniser l'offre				
69	Dans le Pays de Saint-Omer, le renforcement de l'offre de soins par le maillage en maisons de santé				
72	L'offre de soins dans l'ouest de la Normandie				
76	Les inégalités territoriales de l'offre de soins dans le Nord Franche-Comté				
80	Le centre hospitalier régional et universitaire de Nancy, un acteur majeur sur un territoire étendu				
82	Proposition(s) pour mesurer l'accessibilité aux soins de premier recours				
84	Comment améliorer l'accessibilité aux médecins généralistes ?				
87	La santé au cœur des enjeux de renouvellement urbain dans la métropole grenobloise				
90	Accès et offre de soins dans les quartiers populaires : l'exemple de la ville de Saint-Denis				
92	La mise en œuvre d'un contrat local de santé dans une zone urbaine peu dense : le Pays Charolais-Brionnais				
96	Déserts médicaux ou chronique d'une crise annoncée ?				
98	La coopération sanitaire transfrontalière dans l'Union européenne				
101	Notre santé ne doit plus s'arrêter à la frontière				
104	Accès aux soins en Polynésie française : une géographie contraignante mais porteuse d'opportunités				
	3/				
111	La santé, enjeu urbain et territorial				
112	À Grenoble, une politique de santé transversale, partenariale et participative				
115	Les bienfaits du végétal sur la santé des urbains				
119	Identifier les zones de fragilité en santé environnementale à Paris. Construction d'un outil cartographique				
122	Le plan canopée, un levier pour la santé				
125	Santé des humains, santé de la nature et santé des territoires.. même combat				
128	Santé et alimentation, les territoires passent à l'action				
131	Lier santé, bien-être et sport				
134	À Strasbourg, le sport sur ordonnance médicale				
136	L'îlot de chaleur urbain, un enjeu de santé publique				
138	Le programme local de l'habitat au secours de la santé dans un territoire fragile de l'Isère				
	4/				
145	Mettre l'individu au cœur des politiques de santé				
146	Les jeunes, un public vulnérable				
148	Inégalités d'accès et d'accessibilité aux soins pour les femmes, quelles solutions ?				
152	Santé et vieillissement dans les territoires				
	5/				
159	La santé, source d'attractivité économique				
160	La filière santé dans l'Ouest breton				
162	Le centre hospitalier régional et universitaire de Brest, moteur de la dynamique métropolitaine				
164	La santé, l'une des clés de l'économie marseillaise				
168	L'écosystème de la santé dans le tissu économique de Rennes				
170	L'e-santé, des innovations au service de la population, créatrice de valeur dans la métropole de Lyon				

PRÉFACE

Santé et aménagement : des modes de coopération et d'action à inventer

Jean Rottner, président de la région Grand Est, président de la Fnau
Patrice Vergriete, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président délégué de la Fnau

Les enjeux de santé sont devenus une préoccupation prioritaire des Français et ils s'affirment aujourd'hui comme un pivot des politiques urbaines et d'aménagement du territoire.

Nos concitoyens sont aujourd'hui en attente d'un environnement sain et ils sont devenus exigeants, à juste titre, vis-à-vis de tous les facteurs qui peuvent influencer sur leur santé, tant dans leur cadre de vie que dans l'équité de leur accès au système de soins. Cette évolution nous invite à mettre les personnes au cœur des politiques publiques, qu'il s'agisse de prendre en compte les besoins spécifiques des différentes populations – personnes âgées, jeunes, femmes –, qu'il s'agisse de l'accès à l'offre de soins, dont on mesure à quel point le système actuel atteint ses limites et doit être repensé dans de nouveaux modèles, enfin, qu'il s'agisse de la manière de construire un urbanisme qui soit favorable à la santé, qui prémunisse des pollutions, incite à l'activité physique, atténue les effets du changement climatique et crée les conditions propices au « vivre ensemble ».

Facteur de cohésion sociale, la santé est aussi un facteur d'attractivité économique fort pour les territoires. Toutes les autorités locales – régions, départements, communes et intercommunalités – se saisissent de politiques de santé, dans un dialogue qu'elles construisent avec l'État, les acteurs du soin et de l'aménagement.

Santé et aménagement semblaient il y a encore une décennie deux sphères bien distinctes, alors qu'elles se révèlent intimement liées. Mais cette convergence nécessite pour les acteurs de la santé et de l'urbanisme de construire un corpus de connaissances partagées et des modes de coopération et d'action qui restent pour une large part à inventer.

Les agences d'urbanisme travaillent de manière croissante sur la santé dans les territoires ; des partenariats se sont construits avec les acteurs de la santé, notamment les agences régionales de santé, les ministères. Cet ouvrage de la collection « Points Fnau » aux Éditions Gallimard Alternatives rassemble des points de vue d'experts, mais aussi des témoignages d'expériences concrètes, avec pour objectifs de contribuer à cette connaissance commune et à ces actions transversales qu'il nous faut construire entre santé et aménagement.

AVANT-PROPOS

La santé, enjeu d'équilibre territorial

Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

La santé est l'un des principaux défis posés à la cohésion des territoires. Notre pays a la seconde espérance de vie la plus longue au monde. Pourtant, dans de nombreux territoires, les Français rencontrent des difficultés d'accès aux soins. L'an dernier, notamment dans le cadre du Grand Débat national, les élus et les habitants ont exprimé leurs inquiétudes face à cette situation.

Le gouvernement a très vite pris la mesure de cette urgence. Dès 2018, le président de la République a lancé un plan de lutte contre les déserts médicaux. Sous l'impulsion de la ministre des Solidarités et de la Santé, Agnès Buzyn, nous avons mis en place une série de mesures concrètes en faveur de l'accès aux soins. La suppression du *numerus clausus* est essentielle, mais ses effets ne seront perceptibles qu'à moyen terme. Nous avons donc pris des mesures plus immédiates, notamment pour les territoires ruraux, qui sont en première ligne face à ces difficultés.

À travers la loi Santé, adoptée l'été dernier, nous favorisons l'installation des médecins dans les zones insuffisamment dotées. Nous avons notamment rendu obligatoire la réalisation d'un stage pour les internes en médecine dans ces territoires. Nous y soutenons également l'implantation des étudiants en médecine à travers les « contrats d'engagement de service public » qui, en contrepartie d'une bourse reçue pendant les études de médecine, exigent que le jeune médecin s'y installe ensuite.

Pour renforcer la présence des établissements de santé dans les territoires les moins dotés, nous accélérons également le développement des maisons de santé pluriprofessionnelles et des centres de santé. Aujourd'hui, près de 3 millions de patients sont suivis dans ces établissements. Nous renforçons les hôpitaux de proximité et nous avons pris un engagement inédit : aucun de ces hôpitaux de proximité ne sera fermé pendant le quinquennat sans l'accord du maire.

Pour résorber ces inégalités d'accès aux soins, nous nous appuyons également sur les potentialités offertes par le numérique. Dès 2018, nous avons mis en place le remboursement pour tous de la télémédecine, qui était jusque-là financée à titre expérimental. C'est une avancée majeure, car cet accord concerne tous les médecins, tous les patients et s'applique à toute situation médicale compatible avec cette pratique. Et, pour garantir son accès à tous, nous investissons sur la couverture numérique du territoire afin de permettre à chacun d'avoir un débit suffisant dès 2020 et le très haut débit en 2022.

Dans le cadre de l'Agenda rural annoncé par le Premier ministre en septembre dernier, nous agissons là encore en faveur de l'accès aux soins dans les territoires ruraux. Nous y avons notamment porté de 400 à 600 le nombre de postes de médecins salariés ou à exercice mixte ville-hôpital. Par ailleurs, nous facilitons pour les citoyens l'accès aux services de protection sociale, à travers les espaces France Services que nous déployons dans les territoires. Il y en a 460 à ce jour, et chaque canton en aura au moins un d'ici à 2022.

L'accès aux soins et à la protection sociale est au cœur de notre contrat social. Mon ministère est entièrement mobilisé sur ce sujet. Pour relever collectivement ce défi, je sais que nous pouvons compter sur la Fédération nationale des agences d'urbanisme pour accompagner l'ensemble des collectivités et des professionnels de santé au plus près des besoins des territoires.

1/

Pour un urbanisme favorable à la santé

La manière de penser la ville a des impacts très directs sur la santé des habitants. Pourtant, les mondes de l'aménagement et de la santé se connaissaient peu. Une démarche d'urbanisme favorable à la santé permet d'acculturer les aménageurs et les urbanistes à la prise en compte des déterminants de santé dans leurs stratégies et dans leurs projets. Les politiques de territoires durables sont désormais transversales et donnent une place centrale à la promotion de la santé et à la réduction des inégalités sociales et environnementales, de manière conjointe. C'est une vision élargie des politiques de santé, qui prennent en compte l'environnement, le cadre de vie et les comportements individuels comme autant de déterminants pour des villes favorables à la santé.

En Auvergne-Rhône-Alpes, le réseau des agences d'urbanisme mobilisé sur le thème de la santé

Claire-Marie Rouchouse, agence d'urbanisme de la région stéphanoise (Épures)

Validé en avril 2018, le troisième plan régional de santé-environnement Auvergne-Rhône-Alpes vise à favoriser la conduite d'actions de prévention et de promotion de la santé par l'environnement. Urba4, le réseau des quatre agences d'urbanisme de la région – les agences de Clermont-Ferrand, Lyon, Grenoble et Saint-Étienne –, a contribué à la rédaction du volet urbanisme et santé et met en œuvre l'action 17 du plan, qui prévoit d'« intégrer les enjeux de santé environnementale dans l'aide à la décision sur les documents de planification et les projets d'aménagement ».

Pilotée par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et par l'agence régionale de santé (ARS), l'action confiée à Urba4 d'intégrer la santé aux projets d'aménagement reçoit le soutien technique et scientifique de l'observatoire régional de la santé (ORS). L'enjeu est de mobiliser les acteurs locaux, en premier lieu les collectivités, autour d'une approche globale de la santé prenant en compte l'ensemble des déterminants. Il s'agit de faire de la santé environnementale un critère pleinement intégré dans les politiques locales d'aménagement en privilégiant l'acculturation par l'action.

L'action 17 du plan régional de santé-environnement déclinée en quatre démarches

Trois objectifs ont été définis :

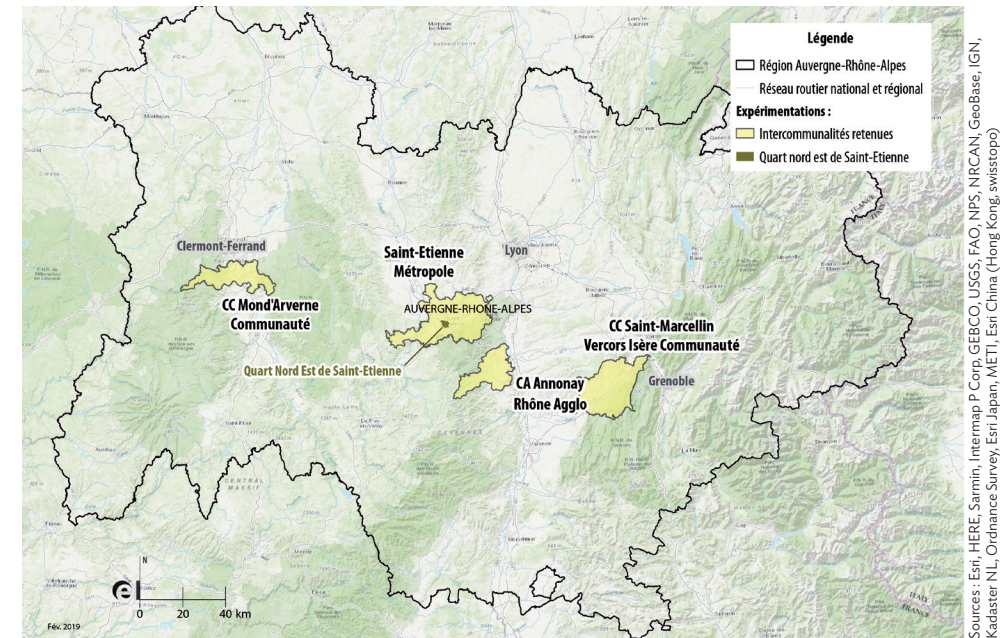
- identifier et hiérarchiser les déterminants de santé à prendre en compte dans les démarches d'urbanisme favorable à la santé (UFS) ;
- caractériser la manière dont les enjeux de santé-environnement sont ou seront pris en compte dans les documents de planification et les projets d'aménagement ;

- sensibiliser les collectivités à ces démarches et les accompagner.

Pour mettre en œuvre l'action 17, les agences d'urbanisme ont progressivement monté un comité technique partenarial régional, ont lancé des expérimentations locales et ont élaboré des outils d'aide aux démarches d'urbanisme favorable à la santé.

En 2018, quatre démarches ont été lancées : le PLUi de Mond'Arverne Communauté (agence d'urbanisme de Clermont-Ferrand), le PLUi d'Annonay Rhône Agglo (agence d'urbanisme de Lyon), le projet urbain du quart nord-est de Saint-Étienne (agence d'urbanisme de Saint-Étienne) et le PLH de Saint-Marcellin Vercors Isère Communauté (agence d'urbanisme de Grenoble).

Malgré la disparité des territoires et des projets concernés, des enseignements communs dégagent des expérimentations. La sensibilisation des acteurs du territoire à l'intérêt d'une approche d'urbanisme favorable à la santé se révèle un préalable incontournable au lancement de la démarche. L'implication de l'agence d'urbanisme dans le projet, dans un rôle de conseil et d'assistance, facilite la prise en compte des recomman-



Expérimentations portées par les agences d'urbanisme. © OpenstreetMap.

dations. L'approche doit être intégrée de manière globale au projet, plutôt que de faire l'objet d'un volet à part. Enfin, ce type de démarche permet d'introduire de la transversalité et du dialogue entre les services d'une collectivité et entre des professionnels de cultures différentes.

Aujourd'hui, ces expérimentations touchent à leur terme, avec l'élaboration de recommandations envers les porteurs de projet. Une seconde phase d'expérimentations est enclenchée autour de nouvelles démarches : schéma de cohérence territoriale, plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat, plan climat-air-énergie territorial...

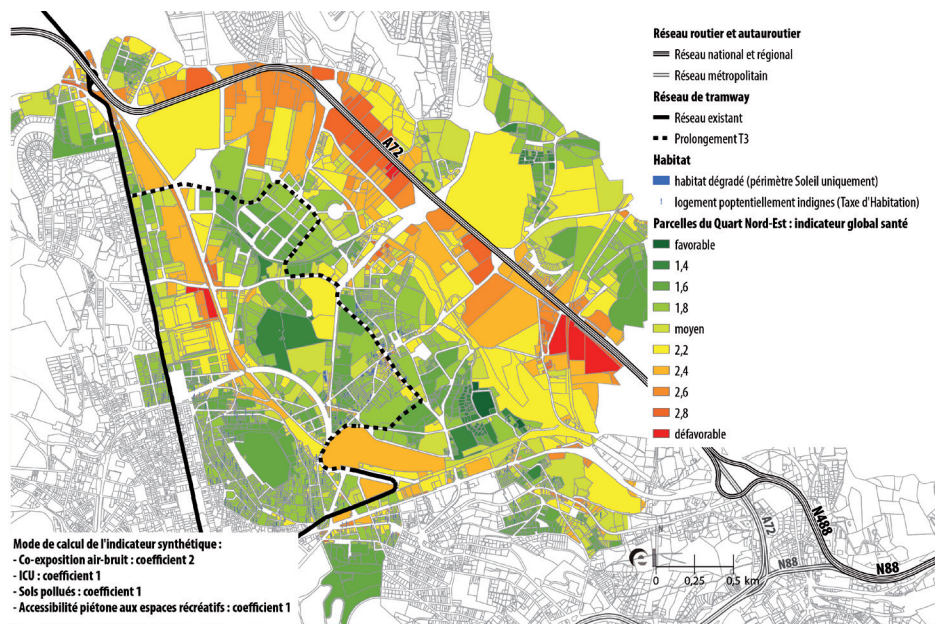
Le travail en réseau permet aux agences de confronter des approches contrastées, d'avoir une vision régionale de la réalité des territoires, de monter en compétence dans le champ de l'urbanisme favorable à la santé et d'acculturer les acteurs à cette échelle. Au-delà des échanges réguliers avec les différentes parties prenantes

du projet (Dreal, ARS et ORS), les agences sont amenées à sensibiliser et à former les collectivités, les bureaux d'études et les associations qui s'intéressent à ce domaine. Elles répondent ainsi à leur mission de lieu d'échanges et d'innovation entre acteurs de l'aménagement du territoire.

Retour d'expérience : le quart nord-est de Saint-Étienne

Secteur de développement majeur du renouveau stéphanois, le quart nord-est de Saint-Étienne comprend trois ZAC, accueille en 2019 une nouvelle ligne de tramway et accueille aussi un quartier en contrat de ville. Les maîtrises d'ouvrage qui y interviennent sont multiples ; Épures, l'agence d'urbanisme de la région stéphanoise, les accompagne depuis 2015 sur le volet transport, le volet urbain et le volet communication, en vue de la définition d'un cadre stratégique à court, moyen et long termes. En termes de méthode, Épures a proposé aux partenaires de dresser un état des lieux de la santé de la population, de croiser un

Sources : Esri, HERE, Garmin, Intermap, P Corp, GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong, swisstopo)



Indicateur synthétique de cinq déterminants de santé étudiés dans le quart nord-est de Saint-Étienne. © Épures.

certain nombre de déterminants de santé pour identifier les sous-secteurs favorables ou, à l'inverse, défavorables pour la santé et, enfin, d'élaborer des préconisations pour le projet futur.

Le diagnostic

En complément d'une étude de la population par Épures, l'observatoire régional de la santé Auvergne-Rhône-Alpes a analysé l'état de santé des habitants du secteur. Celui-ci se caractérise par des revenus faibles, ce qui impacte la santé des habitants, pour de multiples raisons : une anxiété générée par l'instabilité financière, des habitudes de vie défavorables pour la santé, des difficultés d'accès aux soins et un habitat dégradé. En conséquence, le taux de prévalence des affections longue durée est significativement élevé, les taux d'hospitalisation sont importants, la prévalence du diabète est forte, la santé mentale est fragile...

Cinq déterminants de santé ont été retenus, selon leur impact sur la santé des habitants, leur lien avec le projet urbain et la disponibilité des données : exposition à la pollution atmosphérique,

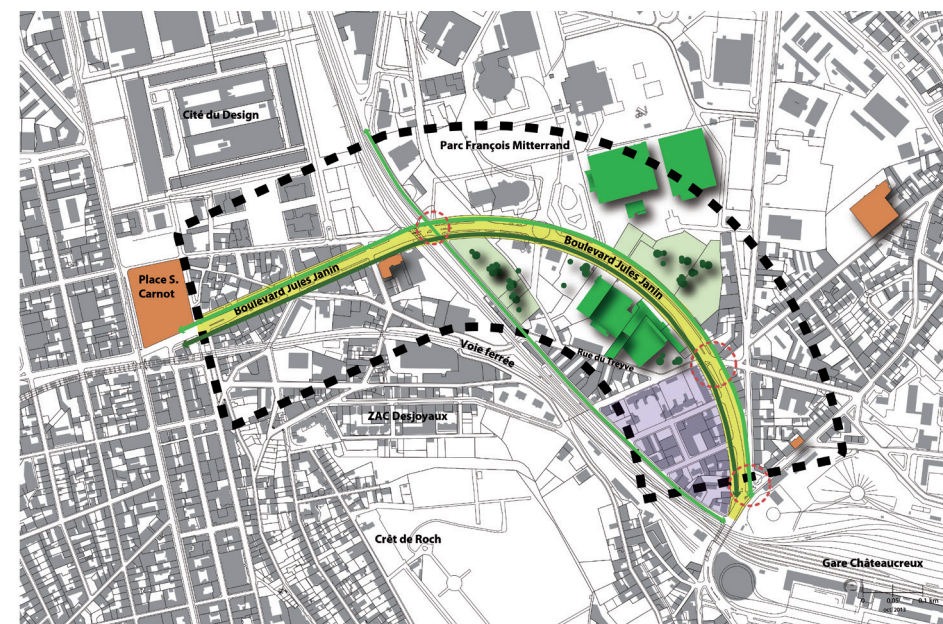
exposition au bruit, pollution des sols, exposition aux îlots de chaleur urbains et accessibilité piétonne aux espaces de pratique sportive.

Le quart nord-est se caractérise par :

- une forte exposition air-bruit de la population ;
- la présence d'un habitat dégradé dans certains secteurs ;
- une pratique faible de la marche dans un secteur assez routier mais une bonne proximité des équipements sportifs et des parcs ;
- une forte pollution des sols ;
- des îlots de chaleur urbains, ce qui pose problème en période de canicule.

Le croisement de l'ensemble des déterminants de santé

Dans un deuxième temps, les déterminants de santé ont été croisés à travers la construction d'un indicateur synthétique décliné à la parcelle. Les espaces contigus à l'A72 et aux axes routiers sont particulièrement défavorables, en raison de l'exposition air-bruit, mais aussi de l'artificialisation des sols faisant monter les températures de surface en période de canicule et de leur éloigne-



Le scénario du secteur Jules-Janin, à Saint-Étienne. Le scénario du secteur Jules-Janin : apaiser les carrefours, végétaliser certaines toitures industrielles, replanter des arbres sur d'anciennes friches, reconfigurer le boulevard au profit de la marche, du vélo et des transports collectifs en site propre pour améliorer l'accès à pied aux commerces alimentaires... © Épures.



Le secteur de l'A72 : les scénarios pour lutter contre les nuisances sonores. © Épures.

ment des espaces récréatifs. À l'inverse, certains secteurs en cœur d'îlot sont à la fois préservés des nuisances environnementales, restent frais l'été en raison d'une présence végétale, et sont à proximité d'espaces récréatifs. Ces secteurs sont à préserver et paraissent propices pour accueillir de l'habitat.

Dans un troisième temps, l'agence d'urbanisme a travaillé sur les orientations à donner au projet du quart nord-est. Pour cela, en s'appuyant sur d'autres démarches similaires, elle a d'abord élaboré des préconisations générales pour chaque déterminant de santé. Par exemple, pour la qualité de l'air : éloigner les bâtiments résidentiels et accueillant un public vulnérable des zones surexposées, privilégier une urbanisation favorisant une ventilation naturelle, favoriser les parcs et jardins... Puis elle a organisé des ateliers pour faire travailler les partenaires sur deux sous-secteurs à enjeux : l'A72 et le boulevard Jules-Janin.

Plusieurs retombées positives sont issues de la démarche. Tout d'abord, celle-ci est venue étayer une méthodologie basée sur un indicateur synthétique qui avait été construit par Épures pour d'autres projets urbains et qui pourra être utilisé à l'avenir. Ensuite, elle a permis de sensibiliser les techniciens et les élus aux questions de santé dans les politiques urbaines. Enfin, cette expérience a amené une nouvelle manière de travailler sur le projet urbain du quart nord-est, en privilégiant des coopérations entre des acteurs de cultures professionnelles différentes, à la fois au sein et à l'extérieur de l'agence d'urbanisme. Ces coopérations ont été amorcées mais demandent des échanges réguliers dans le temps et un changement de posture à la fois des experts de santé et des aménageurs. Les agences d'urbanisme ont un rôle clé à jouer dans la médiation entre ces différentes cultures professionnelles.

ÉPURES, UNE AGENCE PIONNIÈRE SUR LA SANTÉ

Dès 2008, l'agence stéphanoise lance des études sur les questions de santé et territoires, à l'échelle de l'agglomération de Saint-Étienne et du territoire rural du Pays du Forez. À travers l'analyse de statistiques sociales et sanitaires, l'agence met en évidence les inégalités de santé au sein de la région stéphanoise, entre secteurs touchés par la précarité et espaces (urbains ou périurbains) accueillant une population plus aisée.

En complément de cette analyse, Épures développe une approche économique du secteur santé, en mettant en valeur son positionnement stratégique dans l'économie locale. L'impact du CHU sur le territoire est analysé à travers :

- le nombre d'emplois directs et indirects qu'il génère ;
- le taux de médecins qu'il forme ;
- les origines géographiques des patients qu'il prend en charge ;
- les coopérations qu'il développe dans le cadre de conventions ou de réseaux de soins (cf. illustration).

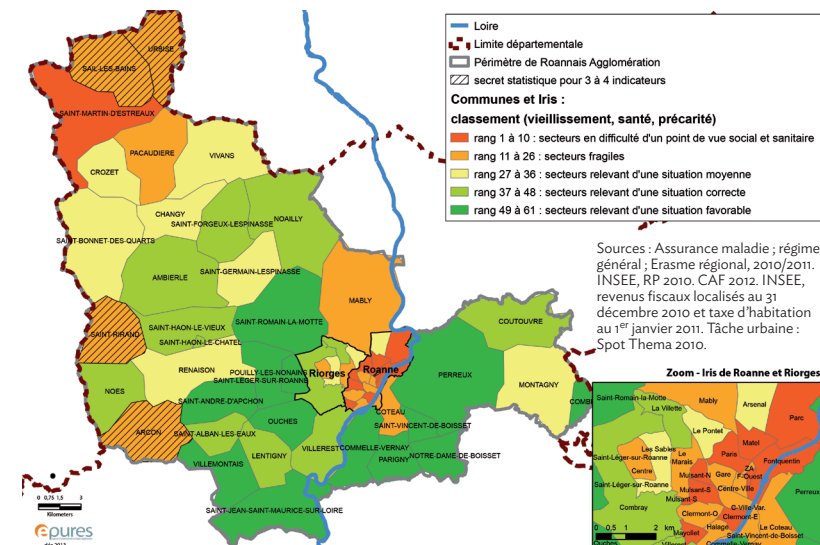
En 2012-2014, Épures accompagne Roannais Agglomération dans le lancement d'une politique locale de santé. À travers l'analyse

des besoins sociaux et de santé, l'agence met en évidence les problématiques de santé rencontrées par la population et les disparités d'accès aux soins. Suite à ces constats, une dynamique intercommunale est initiée avec la création d'un atelier santé ville, d'un conseil local en santé mentale et d'une mission « précarité-santé-nutrition ».

Un plan local de santé est déterminé, déclinant une vingtaine d'actions autour de quatre orientations stratégiques : modes et hygiène de vie ; accès aux droits de santé, aux soins et à la prévention ; lien social et isolement ; santé mentale. Ce plan d'action débouche, pour Roannais Agglomération, sur la signature d'un contrat local de santé avec l'agence régionale de santé, avec des objectifs communs et des financements à la clé.

Au cours des années 2010, la prise de conscience de l'impact de l'aménagement urbain sur la santé des populations se renforce en France.

À partir de 2016, Épures conduit des démarches d'urbanisme favorable à la santé dont l'objectif est le développement d'analyses spécifiques permettant d'optimiser les impacts d'un futur projet urbain sur la santé des habitants.



Analyse des besoins sociaux et de santé. Analyse croisée des communes et Iris de Roannais Agglomération : précarité, vieillissement, état de santé, consommation de soins. © Épures.