

ÉTAPES CLEFS D'UNE DÉMARCHE D'URBANISME FAVORABLE À LA SANTÉ



Retour d'expérience
de la démarche
d'intégration des enjeux
de santé dans le projet
Confluences 2030

PRÉAMBULE

L'état de santé de la population est lié à 80% à notre environnement physique et social, à nos habitudes et conditions de vie. *Source : Stratégie nationale de santé 2013-2017*

Les collectivités font souvent « de la santé » sans le savoir, via leurs actions en matière d'aménagement qui contribuent à améliorer le cadre de vie. Néanmoins, les enjeux contemporains de santé publique (*maladies chroniques, surpoids, inégalités sociales et environnementales de santé, problèmes de santé mentale etc.*) associés aux problématiques de société (*isolement social, temps passé à l'intérieur etc.*) et d'environnement (*dérèglement climatique, perte de biodiversité etc.*) prennent de plus en plus d'importance et requièrent la poursuite des efforts vers des aménagements durables et intégrateurs d'enjeux de santé.

Dans le cadre de son Contrat Local de Santé, REDON Agglomération a porté en 2018-2020 une démarche d'intégration des enjeux de santé appliquée au projet urbain Confluences 2030, avec le soutien et le co-financement des Agences Régionales de Santé Bretagne et Pays de la Loire.

Ce document rend compte de l'expérimentation menée sur Confluences 2030 à travers les principales étapes d'une démarche d'urbanisme favorable à la santé (UFS), afin de favoriser l'appropriation de cette dernière. Dans cette perspective, les liens avec le guide national ISADORA seront mis en évidence, bien que sa publication soit postérieure à l'expérimentation.

Le guide ISADORA propose une démarche d'accompagnement pour l'Intégration de la Santé dans les Opérations d'Aménagement. Il constitue un appui sur lequel différents acteurs (*maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, assistants à maîtrise d'ouvrage, professionnels de santé publique, etc.*) peuvent se baser pour intégrer les enjeux de santé et d'environnement aux différentes étapes d'élaboration d'une opération d'aménagement.

1 - LE CHOIX DU PROJET D'AMÉNAGEMENT

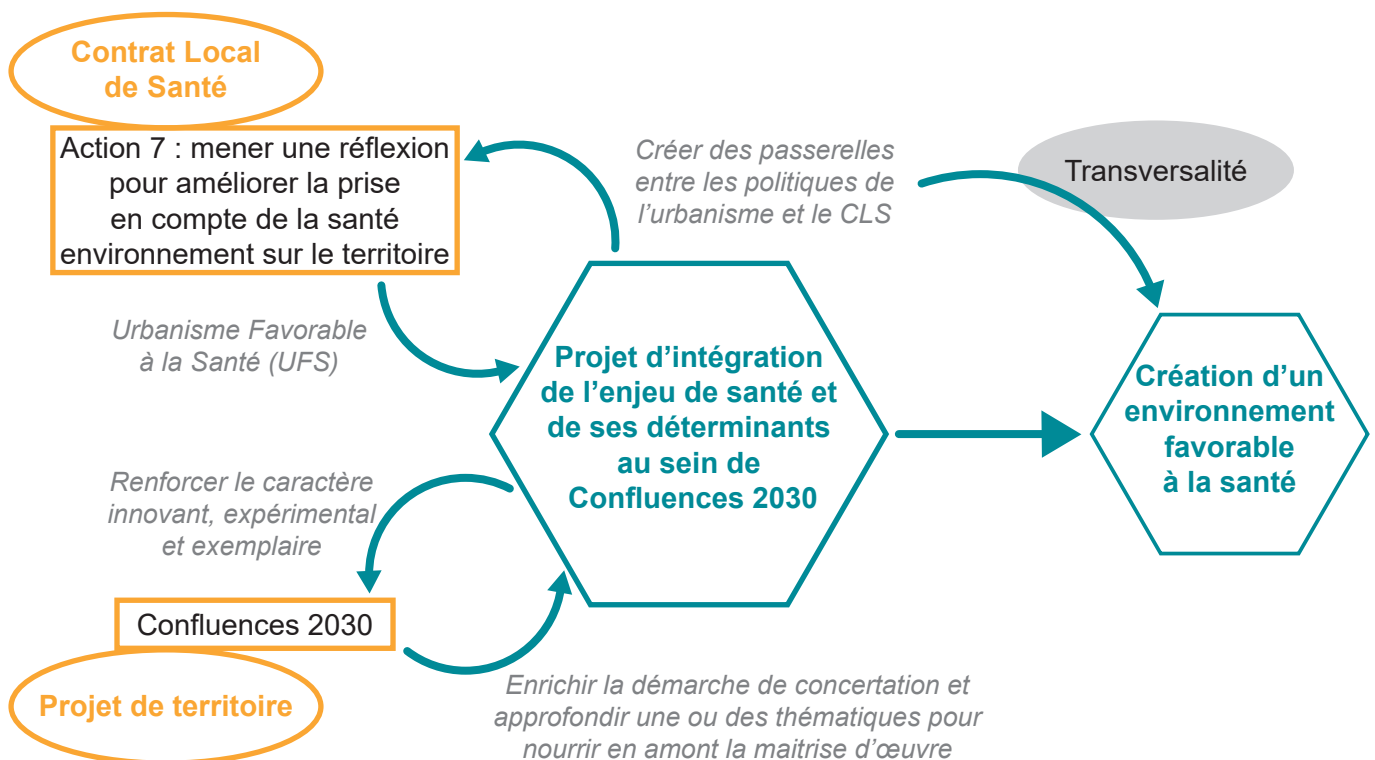
Tous les projets d'aménagement / réaménagement, et même les documents d'urbanisme, peuvent faire l'objet d'une démarche UFS. En effet, la santé de la population est influencée par les choix des aménagements et les règles d'urbanisme. Les projets architecturaux peuvent aussi faire l'objet d'une démarche d'intégration des enjeux de santé.

Peu importe la taille de la collectivité; toutes les communes, et plus largement tous les maîtres d'ouvrage, peuvent tirer des bénéfices d'une prise en compte des enjeux de santé, qui sont tout aussi importants pour les habitants des villages et villes de taille moyenne que dans les grandes villes et métropoles.

Le critère de choix principal du projet urbain retenu repose sur l'expression d'une volonté partagée entre les acteurs mobilisés et la possibilité d'un travail collaboratif entre le secteur de la santé (*promotion de la santé et santé-environnement*) et le chef de projet du projet d'aménagement ou document d'urbanisme. Il peut être judicieux de consacrer une première expérimentation à un projet d'envergure modeste (*par exemple un réaménagement d'une rue, d'une cours d'école...*) et dont le calendrier sera resserré, afin d'aboutir rapidement à des réalisations concrètes qui permettent de démontrer la plus-value de cette approche.

Le croisement de deux politiques territoriales

La démarche résulte de la convergence entre le Contrat Local de Santé, et le projet Confluences 2030, incarnation de la politique de l'Agglomération visant à développer une centralité forte et attractive. Le choix de Confluences comme terrain d'expérimentation d'une démarche UFS permet de lier l'urbanisme et la santé en créant une transversalité entre deux politiques territoriales.



Cœur du territoire intercommunal, Confluences 2030 est un projet partenarial initié en 2016 par REDON Agglomération, les Villes de Redon et de Saint-Nicolas-de-Redon sur le devenir **des quartiers portuaires de Redon et Saint-Nicolas-de-Redon** et qui s'est étendu plus largement aux secteurs de la gare, du Châtelet, du cœur de ville, de la Digue et des marais avoisinants. Vaste espace urbain et naturel de plus de 500 ha, il constitue un projet majeur pour la cohésion, le développement et l'identité du territoire intercommunal.



Les grands axes du projet Confluences 2030 sont :

- ✓ Favoriser la création de nouvelles activités économiques, améliorer l'offre résidentielle, encourager la vie culturelle et la créativité ;
- ✓ Conjuguer toutes les formes de mobilités et faciliter l'accessibilité ;
- ✓ Révéler les voies d'eau et les rives ;
- ✓ Intensifier la vie collective, des espaces publics fédérateurs ;
- ✓ Renforcer l'environnement et la gestion du vivant.

De par son envergure et ses nombreux enjeux, Confluences est un **terrain propice à l'évolution des pratiques professionnelles et la recherche de solutions en faveur des transitions environnementales et sociétales.**

Les objectifs de la démarche UFS de Confluences

- ✓ **Eclairer les choix** en faisant figurer l'argument santé parmi les multiples enjeux de l'aménagement ;
- ✓ **Inscrire la santé dans le processus opérationnel** du projet d'aménagement ;
- ✓ **Sensibiliser et outiller** les élus et agents ;
- ✓ **Tirer des enseignements** pour d'autres projets du territoire.

2 - L'INTÉGRATION DE LA DÉMARCHE UFS AU PROJET D'AMÉNAGEMENT

A toutes les étapes du projet, une démarche UFS est possible : tant les choix stratégiques (*par exemple la localisation d'un équipement*) que les détails techniques (*par exemple la conception du parvis et de l'entrée de cet équipement, les choix de matériaux etc.*) vont influencer la santé.

Une démarche UFS lors de la phase pré-opérationnelle et la définition des premiers plans du projet permet une inscription de la santé en amont, dès les choix stratégiques.

clef 1



La « Gouvernance santé » du guide ISADORA incite à la mise en place d'une instance santé composée d'acteurs de l'aménagement et de la santé publique intégrée à la gouvernance de l'opération d'aménagement. Véritable garante de la mise en œuvre de la démarche ISADORA, cette instance a pour objectif d'impulser et d'accompagner la prise en compte de la santé dans les différentes étapes de l'opération d'aménagement, (notamment via la mise en œuvre des autres clefs opérationnelles).

La réflexion sur la mise en place de l'action a été initiée dès 2017 par le service animation territoriale de santé qui a identifié l'opportunité de cette expérimentation pour le projet Confluences 2030. Cette proposition a été validée par la gouvernance du projet. **Le co-pilotage mis en œuvre dès l'amont a permis une démarche intégrée** et une adéquation avec ses contraintes et besoins calendaires.



La mise en œuvre dans Confluences 2030

Au sein de Confluences 2030, la démarche UFS a été intégrée aux instances de gouvernance de Confluences 2030. La Vice-Présidente déléguée à la santé à REDON Agglomération fait partie du comité de pilotage de Confluences.

La coordinatrice du contrat local de santé et la chargée de mission UFS font partie de l'équipe projet Confluences. Toutefois, un groupe ressource "UFS" a été mis en place.

Celui-ci était composé des personnes précédemment citées ainsi que des référents sur le sujet au sein des ARS Bretagne et Pays de la Loire, de la Ville de Redon, de la Ville de Saint-Nicolas-de-Redon, du Conseil de développement et de la cheffe de projet Confluences 2030.

Au regard de la temporalité et des besoins identifiés, **REDON Agglomération a choisi une démarche d'accompagnement**, non évaluative.

La mission a été **menée en interne**, par une chargée d'étude spécialisée en « Urbanisme Favorable à la Santé » **pour une meilleure acculturation des acteurs issus de la maîtrise d'ouvrage partenariale qui réunit REDON Agglomération, les Villes de Redon et de Saint-Nicolas-de-Redon.**



3 - LE CADRAGE DE LA DÉMARCHE UFS

Au regard des multiples déterminants de santé, les démarches UFS peuvent investir un large panel de thématiques. **Afin de ne pas se disperser et d'aboutir à des éléments concrets, il est cependant nécessaire de sélectionner des thématiques spécifiques à approfondir.** Le choix peut se faire par déterminants de santé (*par exemple travailler, promouvoir l'activité physique*) ou se concentrer sur un secteur géographique du projet (*par exemple un parc ou une école...*). L'approche peut aussi être populationnelle, en choisissant de travailler sur une catégorie de personnes (*par exemple les enfants ou les personnes en situation de handicap...*).

Le cadrage ne porte pas uniquement sur les thématiques à travailler. Il s'agit aussi d'identifier les fenêtres d'opportunités offertes par le projet d'aménagement notamment au regard de son calendrier (*par exemple la réalisation d'une étude des incidences sur l'environnement*) ; de même que ses leviers (*par exemple une démarche de concertation à mobiliser*) ou plus largement ceux du territoire (*les outils de communications et de travail transversal, les autres acteurs et dynamiques locaux etc.*).

clef 2



L'élaboration d'un « portrait de l'état de santé et de l'environnement », du guide ISADORA, permet justement d'identifier des enjeux de santé et des situations d'inégalités de santé qui seront particulièrement à traiter dans une opération d'aménagement.

Cette clef aide les acteurs porteurs d'une opération à collecter et à organiser l'ensemble des données de santé et d'exposition disponibles à l'échelle du territoire, et à identifier les leviers dont on dispose à l'échelle de l'opération pour apporter des réponses intégrées en termes de santé, d'environnement et de réduction d'inégalités de santé.

8 AXES POUR UN URBANISME FAVORABLE À LA SANTÉ

- **ENCOURAGER** des modes de vie favorables à la santé, notamment l'activité physique et l'accès à une alimentation saine et durable
- **PROMOUVOIR** la cohésion sociale et le bien-être des habitants, en offrant à chacun des possibilités de logement, de mobilités et d'activités récréatives notamment dans les espaces publics
- **FACILITER** l'accès à l'emploi, l'accès aux équipements et services dont le soin et les services socio-sanitaires
- **RÉDUIRE** les risques liés aux polluants et aux nuisances, notamment en protégeant et valorisant les milieux et les ressources naturelles
- **RÉDUIRE** les inégalités sociales et environnementales de santé, avec une attention particulière aux personnes en situation de vulnérabilité
- **SOULEVER** les antagonismes et veiller à l'articulation des différentes politiques publiques au regard de leurs impacts sur la santé
- **METTRE EN PLACE** des stratégies favorisant l'intersectorialité et l'implication de l'ensemble des acteurs concernés, dont les citoyens
- **PENSER** un projet adapté aux spécificités locales et adaptable aux évolutions sociétales et environnementales (ex : modes de vie, changement climatique, transition énergétique)

Adaptés du guide EHESP/DGS « Agir pour un urbanisme favorable à la santé, concepts et outils », 2014.

Les thématiques ont été sélectionnées au regard du contexte environnemental, social et des enjeux de santé du territoire ; des éléments déjà intégrés dans le plan d'orientation de Confluences et des besoins identifiés. Les actions ont donc été centrées sur :

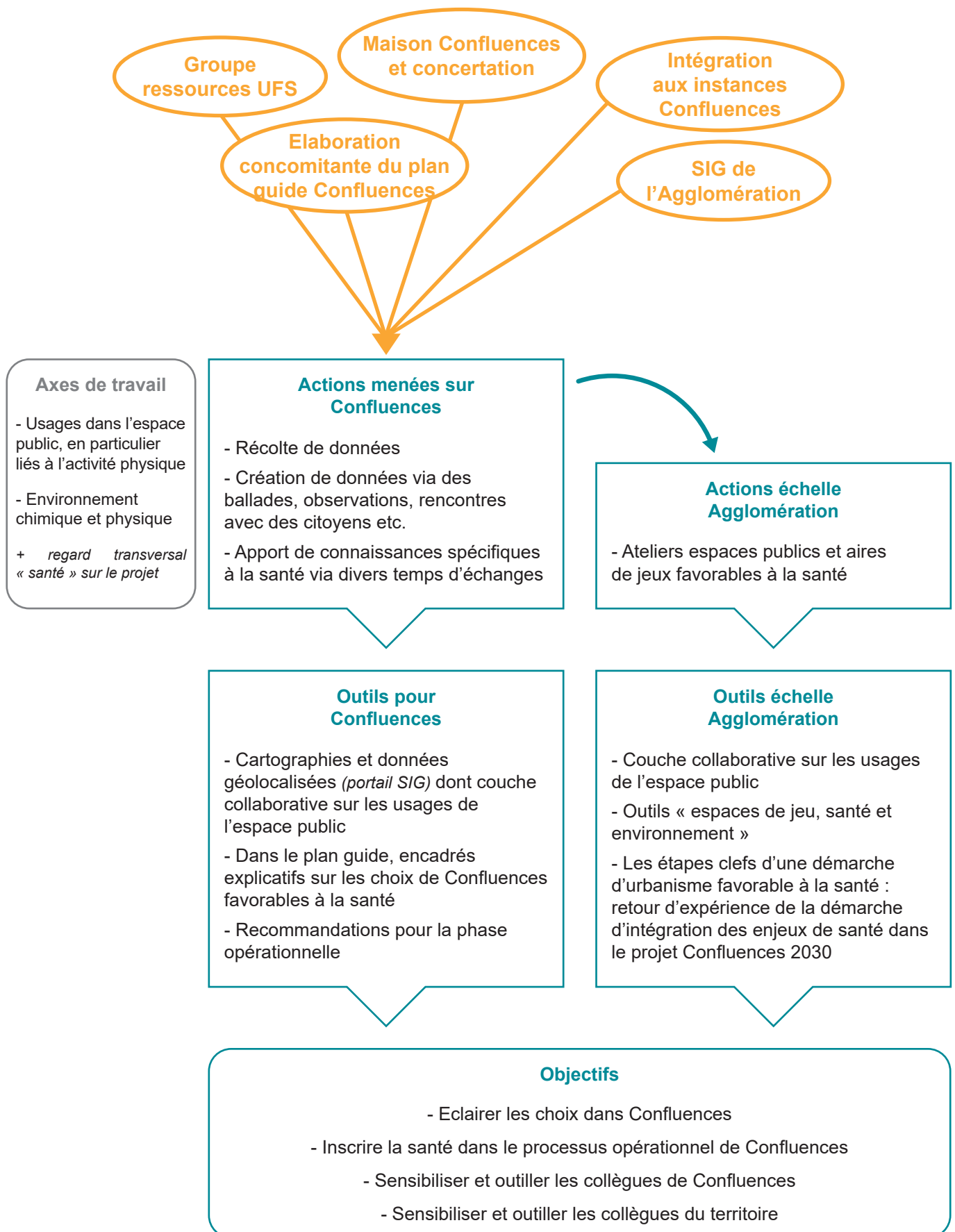
- ✓ **l'environnement physique et chimique (*pollution des sols, bruit, chaleur...*)**
- ✓ **les usages dans l'espace public**



Sur ces deux grands thèmes et en l'absence de données tangibles disparates, l'équipe a choisi de travailler tout particulièrement sur la **collecte ou la création de données** et leurs mises en forme sous **SIG** (*Système d'Information Géographique*), afin de pouvoir les partager dans de bonnes conditions d'une part au sein des trois maîtrises d'ouvrage et d'autre part avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre urbaine.

Les actions à mener lors de la démarche ont aussi été définies au regard des leviers existants dans le territoire et sont propres au contexte du projet.

LES LEVIERS SAISIS (leviers du territoire ou de Confluences)



4 - LA DÉMARCHE UFS EN PHASE PRÉ-OPÉRATIONNELLE DU PROJET D'AMÉNAGEMENT : RECUEIL ET MISE EN FORME DE DONNÉES

Sur l'environnement physique et chimique du site

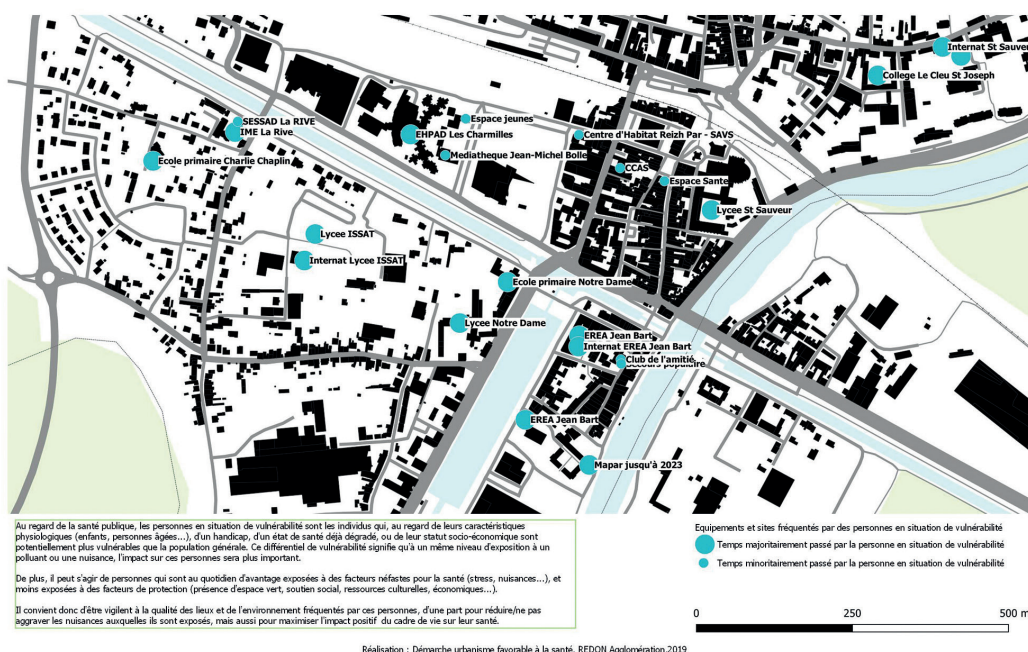
Des données existantes ont été récoltées (*potentiel radon, comptages routiers, cartes stratégiques du bruit de l'Etat...*). Certaines de ces données sont partielles, néanmoins elles permettent de commencer à disposer d'éléments tangibles.

Un travail approfondi a été mené sur les suspicions de pollutions des sols à l'échelle du périmètre de Confluences, afin de les anticiper dans le projet. Les sources mobilisées sont la base de données BASIAS et BASOL, d'anciennes photos aériennes (*IGN*), les quelques études existantes, les témoignages de citoyens, notamment mobilisés sur la mémoire et l'histoire du Pays de Redon, à propos des anciennes activités industrielles et/ou des sources actuelles de potentielle pollution. Une cartographie synthétise toutes ces informations et est ajoutée au portail SIG de REDON Agglomération, géré par l'Agence d'attractivité de REDON Agglomération et accessible aux communes et à l'équipe de maîtrise d'œuvre.

Repérage des lieux fréquentés par les personnes en situation de vulnérabilité

Les enfants, adolescents, personnes âgées, personnes en situation de handicap et personnes socio-économiquement défavorisées sont potentiellement plus vulnérables, notamment à une qualité de l'environnement dégradée à cause soit de leur caractéristiques physiologiques, soit d'un état de santé potentiellement déjà altéré, soit d'un cumul plus important de facteurs de risque pour la santé (*polluant, stress, discrimination, difficultés économiques etc.*) et moins important de facteurs de protection (*soutien social, emploi, accès à des espaces et des temps de ressourcement etc.*). Les lieux fréquentés par ces personnes ont été cartographiés à l'échelle de Confluences, de sorte à être particulièrement vigilant à la qualité de l'environnement à proximité de ces lieux.

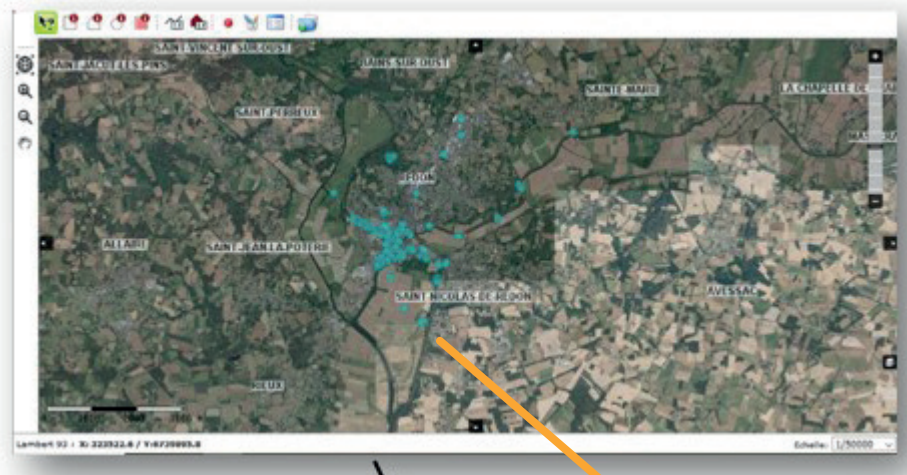
*Lieux fréquentés par des personnes en situation de vulnérabilité
(hors précarité socio-économique) dans le périmètre de Confluences 2030
zoom Redon*



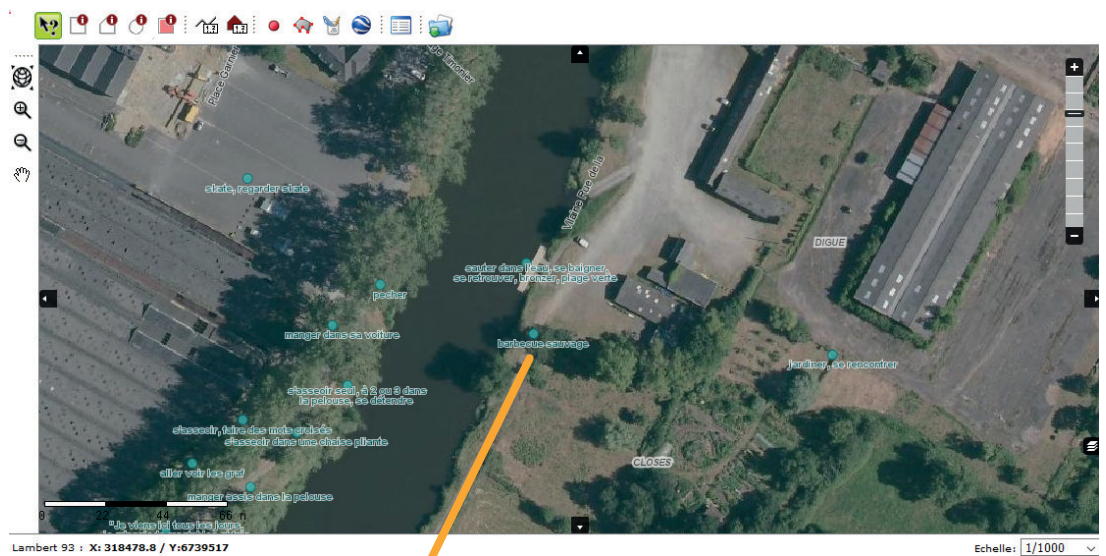
Réalisation d'une cartographie des usages existants dans l'espace public

Les usages existants ont été repérés par **observation directe dans l'espace public, en recueillant les remarques des collègues, et lors d'échanges in situ avec des passants sur leurs usages et déplacements dans la ville**. Une base de données géolocalisées dans laquelle figurent l'ensemble de ces données a été créée. Pour chaque remarque et usage mentionnés, sont précisées la saisonnalité (*période scolaire, printemps, été etc.*) et temporalité de l'usage (*soirée, journée, week-end*), la catégorie d'utilisateur (*habitant de l'Agglomération, habitant de Redon ou Saint-Nicolas-de-Redon, touriste, scolaire, étudiant, travailleur*) et leurs classes d'âge. Ces données ont été intégrées au portail SIG, aboutissant à une cartographie dynamique et collaborative partagée entre les trois maîtrises d'ouvrage et avec la maîtrise d'œuvre.

Exemple :
Usages de l'espace public : sauter dans l'eau, se baigner, se retrouver, bronzer, plage verte



visuel à changer :
basse définition



Usages de l'espace public: sauter dans l'eau, se baigner, se retrouver, bronzer, plage verte

• Usage observé	sauter dans l'eau, se baigner, se retrouver, bronzer, plage verte		• Lieu	devant base nautique
• Type d'observation	USAGE		• Commune	SAINT NICOLAS
• Année de l'observation	2019		• Photo	

TEMPORALITE

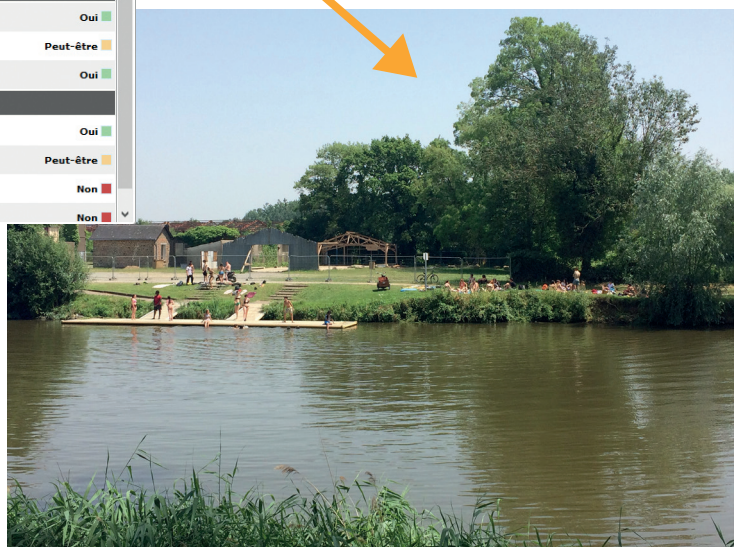
• Saison	-	• En soirée	Peut-être
• Le week-end	Peut-être	• En journée	Oui

PUBLIC

• Habitants de l'agglomération	Oui	• Habitants de Redon et St-Nicolas	Oui
• Travailleurs	Non	• Etudiants	Peut-être
• Touristes	Non	• Scolaires	Oui

AGE

• Usagers âgés de 0 à 3 ans	Non	• Usagers âgés de 19 à 25 ans	Oui
• Usagers âgés de 4 à 10 ans	Non	• Usagers âgés de 26 à 65 ans	Peut-être
• Usagers âgés de 11 à 13 ans	Oui	• Usagers âgés de 65 ans et plus	Non
• Usagers âgés de 14 à 18 ans	Oui	• Tous âges	Non



Le lien avec la concertation

La démarche s'est aussi appuyée sur le dispositif de concertation de Confluences en place depuis 2017, et notamment du lieu qui lui est dédié, la maison Confluences 2030. De nombreuses personnes s'étaient déjà manifestées lors de la première phase de concertation 2017/18 sur leurs usages et leurs souhaits.

L'objectif initié dans le cadre de la démarche UFS a été de **préciser ces remarques et d'aller chercher la parole de personnes en situation de vulnérabilité** qui ne s'étaient pas encore exprimées.

Diverses actions ont été menées : une animation avec un groupe de pré-adolescents d'un centre de loisir, des balades avec les résidents d'un EHPAD et leurs familles, une rencontre avec des travailleurs de l'ESAT habitants dans le périmètre de Confluences etc.

Elles ont permis **d'identifier les ressources du cadre de vie pour la santé et les espaces à améliorer**.



Le saviez-vous ?

Des actions ne nécessitant pas une logistique importante ont été privilégiées : se joindre à des sorties habituelles ou encore aller à la rencontre des personnes directement dans l'espace public.



Extrait photo de la vidéo de « Région Bretagne, Mstream, 2019 »

clef 3



Les « Démarches participatives » du guide ISADORA invite les acteurs porteurs d'une opération d'aménagement à mettre en œuvre des méthodes de concertation et de participation qui incluent les questions de santé et d'environnement (Diagnostic en marchant, promenades sensibles, sociotopes, etc.).

5 - METTRE EN PLACE LES CONDITIONS POUR INTÉGRER LES ENJEUX DE SANTÉ EN PHASE OPÉRATIONNELLE

Une démarche UFS en phase pré-opérationnelle permet d'inscrire la santé en amont du projet d'aménagement. Néanmoins, de nombreux choix cruciaux se joueront aussi lors de la phase opérationnelle. L'enjeu est donc de poser les bonnes conditions pour permettre en particulier à la maîtrise d'ouvrage de poursuivre la réalisation d'aménagements favorables à la santé au fil du projet.



Les clefs de conception ISADORA développent un certain nombre de bonnes pratiques d'aménagement à intégrer aux différentes étapes d'une opération (plan guide, cahier des charges des espaces publics, fiches de lots, etc.). Ces clefs, qui intègrent chacune plusieurs déterminants de santé, sont relatives à de grandes thématiques de l'aménagement (exposition des populations aux polluants et nuisances, promotion des mobilités actives, accessibilités, cohésion sociale, perception sensorielle de l'espace urbain, espaces publics, espaces verts, îlots de chaleur urbain, gestion des eaux pluviales, etc.).

La démarche UFS a permis de **nombreux échanges contribuant à une montée en compétence d'agents clefs des trois maîtrises d'ouvrages** et un **éclairage fin et contextuel sur les liens entre le site, le projet et la santé**.

La démarche étant fortement intégrée au processus du projet Confluences, il est complexe d'identifier ce qui est dû spécifiquement à la démarche UFS. On peut néanmoins d'ores et déjà souligner que la démarche a permis de **renforcer la prise en compte des usages dans l'espace public par les agents des trois maîtrises d'ouvrage et d'agréments de nombreuses données indispensables aux phases opérationnelles à venir**.

En faisant participer de nouveaux publics à la concertation de Confluences (*résidents de l'EHPAD, enfants...*), elle a aussi **intégré des points de vue de personnes en situation de vulnérabilité** à l'éventail des avis pris en compte dans Confluences.



TÉMOIGNAGE

La démarche UFS a permis de construire l'assise d'une connaissance partagée du périmètre au sein des maîtrises d'ouvrage et avec la maîtrise d'œuvre.

Catherine Girard,
cheffe de projet Confluences 2030

Les enjeux de santé sont mis en avant dans le plan guide, à travers des encadrés qui expliquent les liens entre la santé et les choix du projet. **La santé est donc explicitement identifiée et intégrée au cadrage du projet**.

Les données et outils créés seront à mobiliser lors de la phase opérationnelle du projet, notamment lors de la conception des espaces publics. La poursuite de la démarche UFS repose désormais sur la capacité des acteurs en place qui ont pu monter en compétence au fil de la démarche UFS, à rendre active les recommandations formulées et, à exploiter les données recueillies.

6 - PROMOUVOIR UNE DYNAMIQUE À L'ÉCHELLE DE REDON AGGLOMÉRATION

Afin de faire bénéficier l'ensemble des communes du territoire de la démarche UFS, **des ateliers sur l'aménagement d'espaces publics et d'aires de jeux** ont été organisés. Des élus, directeurs généraux des services et agents des services techniques de 14 communes volontaires de REDON Agglomération ont pu échanger lors d'ateliers sur les liens entre aménagement et santé en se basant sur des projets existants ou réalisations à venir de leurs choix.

Un outil d'aide à la conception « Espaces de jeu, santé et environnement » a été réalisé (*disponible sur le site de REDON Agglomération*). Il est structuré à partir d'une liste de questions à se poser au fil du projet, du diagnostic à sa mise en service. Un questionnaire final permet de tester rapidement l'adéquation d'une aire de jeu existante ou en projet aux enjeux de santé à prendre en considération.

REDON Agglomération, Service animation territoriale de santé et Confluences 2030,
Etapas clefs d'une démarche d'urbanisme favorable à la santé :
Retour d'expérience de la démarche d'intégration des enjeux de santé dans le projet Confluences 2030.
- Août 2021 -

Avec la participation de la Ville de Redon, la Ville de Saint-Nicolas-de-Redon, l'Agence d'attractivité
de REDON Agglomération, le Conseil de développement, l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique
(pour la réalisation des encadrés relatifs aux clefs du guide ISADORA),
les Agences Régionales de Santé Bretagne et Pays de la Loire.

Pour aller plus loin :

- Le Guide ISadOrA, une démarche d'accompagnement à l'Intégration de la Santé dans les Opérations
d'Aménagement urbain, sous la direction de l'EHESP et de l'a-urba, avec le soutien de l'ADEME,
la DGALN, la DGS et en collaboration avec la FNAU, mars 2020.

<https://www.ehesp.fr/2020/06/04/guide-isadora-l-ehesp-etoffe-son-corpus-d-outils-sur-le-theme-urbanisme-favorable-a-la-sante/>

- Aménagement des espaces de jeux, santé et environnement, REDON Agglomération,
Service Animation Territoriale de Santé et Projet Confluences 2030,
Nina Lemaire, (Août 2021).

Pour toute information supplémentaire, écrivez à : contact.sante@redon-agglomeration.bzh

Partenaires

