

Quel avenir dans les villes pour les plus de 60 ans ?

n° 3

3^{ème} Journée d'études
et d'échanges
des agences
d'urbanisme

2 avril 2004
à Dunkerque



Centre-ville de Dunkerque



Depuis l'après-guerre, les agglomérations françaises ont fortement concentré les hommes, les activités, les richesses et ont polarisé autour d'elles les territoires périurbains et ruraux grâce à la démocratisation de l'automobile et au développement des infrastructures de transports rapides. Aujourd'hui, les échanges entre les territoires périurbains et ruraux et les agglomérations sont incessants. Les habitants de ces territoires « métropolitains » dorment souvent dans une commune, travaillent dans une seconde et consomment des biens et des services dans une troisième.

Cette interconnexion des territoires urbains et de leurs arrière-pays ruraux résulte d'une évolution des modes de vie des habitants qui ne s'organisent plus autour d'un quartier ou d'un bourg mais qui reposent sur un maillage d'espaces fonctionnels au sein d'un territoire vaste qui peut être la zone d'emploi, l'aire urbaine voire le département.

Organiser les déplacements : un des objectifs des SCOT

C'est à ces échelles que les agences d'urbanisme développent avec leurs partenaires des réflexions prospectives en vue de l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale qui définiront les grandes orientations d'urbanisme et d'aménagement de ces territoires dans une perspective de développement durable pour les 10 prochaines années à venir.

Il ressort des travaux des agences sur ces territoires qu'en termes de mobilité, lorsque

Inventer de nouvelles offres de transports pour articuler milieu rural et milieu urbain au sein des aires urbaines

les actifs prennent leur retraite, ils ne changent pas d'habitudes et continuent de bénéficier des offres de biens et de services proposées 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, leur isolement peut être particulièrement important du fait que l'offre de transports est souvent conditionnée au ramassage scolaire, c'est-à-dire très tôt le matin et en fin d'après-midi. Comment se rendre sans voiture à l'hôpital, à la bibliothèque ou au théâtre en dehors de ces plages horaires ?

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 que peut avoir une personne : 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. Ce type de service doit-il être pris en charge par la puissance publique ou

au contraire relève-t-il du secteur privé ou des solidarités familiales ou informelles ?

Le rôle des associations

Le secteur associatif a tenté de répondre à ces besoins en développant des services de transports adaptés à la demande pour les personnes âgées. Le principe est relativement simple : la personne âgée réserve le bus pour un trajet défini à une heure donnée et celui-ci vient la prendre à l'heure dite. Ces projets expérimentaux ont eu rarement le succès escompté car ils ont trop souvent limité l'accès à ces services aux seules personnes âgées.

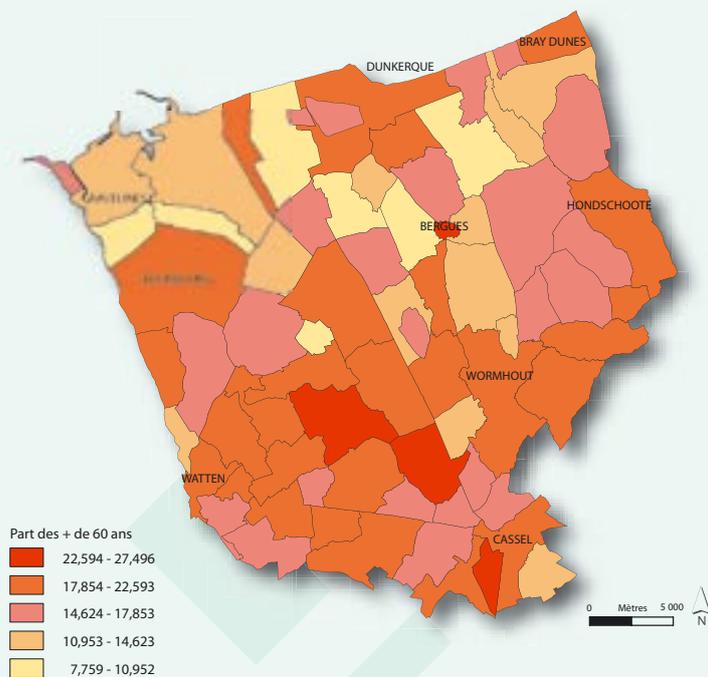
Un projet innovant pour articuler les territoires ruraux à l'agglomération dunkerquoise

L'enjeu du projet développé par l'Association pour la Promotion d'Actions pour les Personnes Agées ou Dépendantes (APAPAD) en lien avec l'agence d'urbanisme de Dunkerque (AGUR) est de promouvoir une offre de transports à la demande polyvalente pour toute la population et en cas de besoin pouvant accueillir une population handicapée.

Ce projet permettra d'articuler de manière fine mais souple les territoires ruraux aux espaces urbains en s'appuyant sur la mise en place des Centres Locaux d'Informations et de Coordination (CLIC) qui ont pour vocation d'apporter à l'échelle locale aux personnes âgées des réponses concrètes et efficaces.

Un projet de transport : Trait d'union entre l'urbain et le rural

Population des plus de 60 ans, en parts



sources : Extraits BDcarto©IGN2004

Le territoire du SCOT de Dunkerque :

Le territoire du schéma de cohérence territoriale de la région Flandre-Dunkerque est composé d'une aire urbaine (la communauté urbaine de Dunkerque) et d'un « avant-pays rural » (5 communautés de communes), soit au total 74 communes et environ 272 000 habitants. Cette région se caractérise par la jeunesse de sa population : les moins de 20 ans y représentent en effet un peu plus de 29% contre 16,90% pour les plus de 60 ans. Néanmoins, l'évolution démographique entre 1990 et 1999 laisse entrevoir un renversement progressif de la pyramide des âges : les plus de 60 ans enregistrent un accroissement de 2,67 points (contre 1,3 à l'échelle de la région et 1,4 à l'échelle de la France métropolitaine). A l'horizon 2010, ils pourraient même représenter 20% de la population selon les projections démographiques de l'INSEE.

L'analyse de la répartition de la population âgée confirme une domiciliation privilégiée des personnes âgées dans l'aire urbaine, plus précisément dans et autour de la ville-centre de Dunkerque. Ce constat n'est pas une surprise en soi puisque l'atlas des aires urbaines réalisé par la FNAU en décembre 2001 soulignait le vieillissement enregistré par les aires urbaines et notamment les villes-centres¹ entre 1990 et 1999. Néanmoins, la spécificité dunkerquoise réside dans la part des personnes de plus de 60 ans implantée dans le sud de sa zone rurale.

Dans ces secteurs moins bien équipés, les personnes âgées sont davantage isolées et la question de leurs déplacements se pose au quotidien de façon accrue.

Une offre de transport aujourd'hui inadaptée aux besoins des personnes âgées

Dans le dunkerquois, un déplacement sur deux s'effectue chez les plus de 60 ans donc par un autre mode de transport que l'automobile (marche à pieds, transport en commun, deux-roues). Ce constat marque une différence majeure avec les autres classes d'âge, pour lesquelles la voiture apparaît de loin comme le premier mode de transport. Mais il cible également la question de la nécessaire adéquation entre l'offre en transports collectifs et les besoins spécifiques des personnes âgées.

Toutes les communes du SCOT sont aujourd'hui desservies par le réseau de transport en commun. Pour autant, celui-ci est d'abord conçu pour répondre aux besoins des personnes actives et plus encore des scolaires, notamment en milieu rural. Ainsi, les horaires de ramassage sont prioritairement ciblés sur le début et la fin de journée. Or la mobilité des personnes âgées s'effectue dans des plages horaires très spécifiques, souvent en décalage avec le reste de la population :

- de 10 h 00 à 11 h 00 pour les achats alimentaires ou les démarches administratives ;
- de 16 h 00 à 17 h 00 pour les visites et les loisirs.

De plus, les déplacements du rural vers l'urbain restent souvent longs et comprennent souvent des changements de lignes qui viennent encore complexifier les conditions de la mobilité des personnes âgées.

Les territoires de projet de la Flandre maritime



¹ La population âgée (p.24 et 25) in « atlas des aires urbaines », décembre 2001, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme.

L'agence d'urbanisme, catalyseur des initiatives :

Face à ce constat s'est affirmée la volonté de mettre en place un système de transport adapté aux personnes âgées en milieu rural. L'AGUR a ainsi aidé à coordonner plusieurs démarches menées parallèlement pour aboutir à projet.

Dans le cadre du SCOT, le diagnostic a été porté sur les manques et les dysfonctionnements actuels en termes de transports offerts aux personnes âgées. L'agence s'est appuyée pour cela sur une enquête des besoins réalisée par la coordination gérontologique du canton de Wormhout auprès d'une centaine de personnes de plus de 60 ans ou même sur diverses études spécifiques menées à l'échelle des cantons.

Cette démarche a bénéficié d'une habitude de partenariat forte en milieu rural et a contribué à créer les conditions d'une convergence d'intérêt et d'une démarche commune.

Un projet qui vise à sortir d'une logique de réponse spécifique

Si le fondement du projet était la création d'un moyen de transport adapté aux besoins des personnes âgées, rapidement sont venu se greffer d'autres demandes émanant tout d'abord des familles d'adultes handicapés. En effet, l'absence de prise en charge des déplacements des personnes handicapées couplée au fait que les structures d'accueil de jour sont implantées en zone urbaine génèrent des problèmes de transport très spécifiques qui ne pouvaient pas être occultés. Le projet s'est donc élargi aux deux publics, proposant un transport à la demande pour les personnes âgées en journée et des navettes régulières matin et soir pour les adultes handicapés. Mais d'autres problèmes de déplacement ont été également identifiés touchant cette fois les bénéficiaires du RMI et les jeunes en recherche d'emploi très isolés en milieu rural. L'ensemble de ces demandes a conduit les partenaires à ouvrir le projet vers une démarche plus globale. Sur la base d'une volonté commune de mutualiser les moyens et de mobiliser les énergies, le projet ne s'est plus limité à l'unique but de répondre à un strict besoin de déplacement des personnes âgées. L'ambition aujourd'hui est aussi de créer du lien social entre toutes ces catégories de population qui n'ont pas a priori l'habitude de se rencontrer.

Vers une solution pour la population rurale

L'ouverture de ce système de transport à un public plus large et la nécessité de devoir répondre aux besoins de chacun demandent aujourd'hui de redéfinir un système de fonctionnement qui soit à la fois efficace et économiquement viable. Dans le cadre d'un partenariat avec la Fondation de France et la FNAU, une étude de faisabilité a été confiée à un bureau d'études (Multicité) afin de consolider les démarches déjà engagées, d'aider à l'élaboration de différents scénarios et enfin d'accompagner la mise en œuvre concrète de la solution retenue.

Afin de suivre cette démarche, une commission de travail a été créée dans le cadre du CLIC Moulins de Flandre désormais porteur du projet, qui regroupe les différents partenaires intervenant auprès des personnes âgées sur le secteur. Le passage du portage de la coordination au CLIC a permis d'étendre le périmètre du projet de transport : il concerne aujourd'hui toute la

Le SCOT de la région Flandre-Dunkerque : vers une prise en compte des enjeux liés à la santé et aux personnes âgées :

L'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) est chargée depuis 1999 pour le compte d'un syndicat mixte d'élaborer le schéma de cohérence territoriale de la région Flandre-Dunkerque.

Véritable projet de territoire, ce document d'urbanisme doit déterminer pour les 10 années à venir la stratégie de développement du bassin de vie de la Flandre Maritime.

Il embrasse donc toutes les thématiques traditionnelles du développement local (économie, transport, habitat, environnement ...) mais aussi des préoccupations nouvelles comme la culture, l'éducation ou encore la santé.

En effet, le Nord-Pas-de-Calais est connu pour sa situation sanitaire dégradée et son équipement généralisé en médecine de ville et médecine hospitalière. Le territoire dunkerquois n'échappe pas à cette réalité. Un sondage réalisé en 2001 auprès de la population a d'ailleurs classé la santé comme préoccupation première devant la sécurité et l'emploi.

Face à ce constat, l'AGUR a décidé d'investir dans le domaine de la Santé et a développé une méthodologie intéressante. Elle a en effet constitué sur chaque thématique des groupes de travail pluridisciplinaires, regroupant l'ensemble des acteurs concernés y compris les partenaires belges et la société civile. Ceux-ci se sont confiés la mission de réaliser un diagnostic partagé, d'identifier les enjeux et les grandes tendances d'évolution à moyen et long termes et d'élaborer des pistes d'action pour les années à venir.

Pour la thématique « santé », 2 groupes ont été créés, l'un consacré à la médecine de ville et les soins ambulatoires, l'autre aux personnes âgées réunissant une cinquantaine de personnes, dont l'APAPAD.

La concertation gérontologique : origine et rôle dans le projet :

En 2000, dans le but de favoriser l'émergence de coordinations gérontologiques sur le territoire et de réécrire son schéma gérontologique départemental, le Conseil Général du Nord a fait le choix de se donner deux années de préparation et de réflexion qu'il intitulera : Concertation Gérontologique.

Le département est alors partagé en 15 puis 16 secteurs géographiques de concertation, la mission d'animation étant confiée à un organisateur reconnu par ses partenaires locaux pour chacun des secteurs. Pour le Dunkerquois, c'est l'association pour la promotion d'actions pour les personnes âgées ou dépendantes (APAPAD), véritable laboratoire d'idées au service des personnes âgées dépendantes, qui relève le challenge. Afin de mener à bien ce travail, elle décide de mettre en place des groupes de travail pluridisciplinaires par canton afin de dresser un état des lieux des moyens et services et de faire des préconisations.

A cette occasion, l'association s'appuie tout naturellement sur le groupe de travail du canton de Wormhout qui a démarré la concertation dès la fin de l'année 1998 et qui s'est penché tout particulièrement sur la question du transport en zone rurale. Outre la réalisation d'une étude des besoins, des recherches de solutions ont été avancées, en s'inspirant notamment d'expériences nationales.

En 2001, la concertation sur ce canton s'est transformée en véritable coordination gérontologique à titre expérimental avec permanences d'accueil et numéro d'appel afin de pérenniser la travail engagé entre les partenaires mais aussi de le faire évoluer vers une coordination individualisée autour de la personne âgée. L'APAPAD, animatrice de cette coordination, devient alors le porteur de projet principal et prône son extension à l'ensemble de la zone rurale baptisée Moulins de Flandre, qui bénéficie d'un centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC) depuis le 3 novembre 2003.



partie rurale du SCOT, soit au total 58 communes.

L'étude a débuté au début de mois de mars 2004. Elle doit s'achever à l'automne et permettre de définir très vite les contours et les conditions de mise en place de ce service de transport devenu intergénérationnel et solidaire.



Vieillir dans son quartier, des aménagements à inventer ensemble

Quelques précautions à prendre dans la mise en place de projet de transport adapté

Les personnes âgées en zone rurale ont souvent des problèmes liés aux déplacements du fait de l'absence de véhicule personnel, de la peur de l'utiliser ou, encore, d'une offre de transports en commun inadaptée souvent organisée en fonction des déplacements liés au travail ou du rythme scolaire. Ces difficultés sont également partagées par d'autres publics qu'ils soient handicapés, précaires ou en voie d'insertion. Au travers d'un projet lié aux déplacements, répondre à l'ensemble des publics nécessite de porter une attention particulière aux points suivants :

- La réponse apportée doit être individuelle et adaptée aux besoins, demandes et attentes des différents publics. Il est important de ne pas privilégier un public par rapport à un autre sous peine de le voir désertier le service (annuler un rendez-vous chez le médecin pour une personne âgée sous prétexte que l'entretien d'embauche d'un jeune est plus important). C'est pourquoi, il faut fixer les priorités pour les différents publics ainsi que des critères de choix pour l'organisation des déplacements.
- Les déplacements doivent également favoriser la participation à des activités de vie sociale, culturelles et de loisirs.
- Il est souhaitable que les personnes transportées le soient de préférence par petit groupe (3-4) pour donner la possibilité à ces personnes de tisser des liens entre elles tout en évitant l'effet de groupe stigmatisant en terme d'assistantat.

Pour ce faire, la question de la professionnalisation du service est essentielle et la personne chargée du véhicule devra, en plus de remplir la fonction de chauffeur, être capable de favoriser et de réguler les liens entre les personnes et d'accompagner les personnes fragilisées.

L'articulation du projet avec le CLIC, quand il existe, est essentielle. Ce dernier sera, au travers de son partenariat, le relais auprès des personnes pour faire connaître le service, diffuser l'information sur le service rendu et recueillir les besoins des personnes âgées.

Depuis 35 ans, la Fondation de France porte le souci de l'amélioration de la vie quotidienne des personnes âgées en étant attentive et respectueuse de ce qu'elles sont et de ce qu'elles souhaitent être. Depuis deux ans, la voie à une approche renouvelée de la vieillesse est ouverte avec l'appel à projets « Vieillir dans son quartier, dans son village – des aménagements à inventer ensemble ».

Dans le cadre de ce programme, comme avec ces cinq grands réseaux nationaux (Fédération Nationale des Pact Arim, Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale, Fédération Nationale des Clubs des Aînés Ruraux, Fédération Nationale des Familles Rurales, Fédération Nationale des Centres Sociaux), un partenariat s'est constitué avec la FNAU qui a favorisé l'émergence de six projets portés par six agences d'urbanisme et soutenus financièrement par la Fondation de France.

La dynamique engagée au travers de la démarche et de ces projets doit permettre d'affirmer la personne âgée comme habitante d'un territoire en évitant le confinement, qu'il soit à domicile ou en établissement, et en mobilisant d'autres acteurs que les seuls professionnels du champ gérontologique (politique de l'habitat, des transports, de l'urbanisme, du commerce, de la culture, ...).

L'heure n'est plus aux politiques « vieillesse » mais bien à une réflexion sur le « vieillir ».

Il ne s'agit plus de prendre en compte une population délimitée par un critère d'âge, au demeurant flou, mais le phénomène du vieillissement qui concerne chacun à des étapes différenciées, dans son parcours de vie individuel.

Quel que soit l'âge, la maladie ou le handicap, le désir de se sentir utile et en lien avec les autres est crucial. Quoi de pire que d'avoir le sentiment d'être seulement une bouche à nourrir, un poids pour les autres, pour ses proches, pour la société ?

L'habitat est un des éléments essentiels de cette dynamique. Il doit permettre de garder, quelle que soit la situation de la personne, l'ouverture sur le monde. Il ne s'agit donc pas de réfléchir à la question de l'adaptation uniquement sur un plan technique, mais plus largement sur l'accès à l'environnement.

« Penser autrement » pour « faire autrement », c'est tout le sens des projets que la Fondation de France contribue à faire émerger à travers une démarche de « vieillir autrement ».

Un nouvel appel à projet vient d'être lancé en 2004. Les dossiers de candidature sont à retourner à la Fondation de France avant le 15 septembre 2004

Calendrier des rencontres à venir

- **Début juin 2004** : 4^{ème} journée d'étude et d'échanges des agences d'urbanisme à Nancy avec la participation de l'agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne (ADUAN)
- **Fin juin 2004** : 5^{ème} journée d'étude et d'échanges des agences d'urbanisme à Brest avec la participation de l'agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest (ADEUPA)
- La FNAU participe activement au montage d'une série de séminaires avec l'Institut des Villes et la Fondation de France, à destination des élus

Pour en savoir plus : <http://www.fnau.org> - <http://www.fdf.org>
<http://www.agur-dunkerque.org>
<http://www.aduan.org>
<http://www.adeupa-brest.com>