

Société vieillissante, société innovante

l'ESS au défi du vieillissement démographique

Monographie

Gdynia, dialogue with seniors

Les seniors au cœur d'une démocratie municipale contributive

L'implication des personnes vieillissantes dans l'adaptation de l'espace urbain à leurs besoins

Les associations, intermédiaires entre les citoyens et la municipalité

La construction d'un panel civique pour identifier les besoins des populations, les consulter sur la nature des solutions à mettre en œuvre et leur permettre de proposer les leurs propres



Décembre 2015

Genèse du projet

Gdynia, de Solidarnosc à Gdynia Solidarité

Située sur le littoral baltique qui délimite la frontière Nord de la Pologne, Gdynia est une ville de 250 000 habitants, intégrée à une conurbation de la baie de Gdansk qui en rassemble plus d'un million. Petit village de pêcheurs jusque dans les années 1920, Gdynia se transforme brutalement lorsque les autorités polonaises, alors en conflit avec l'Union soviétique, y planifient la construction d'un port de guerre devant permettre la livraison d'armes par les alliés. S'ouvrant progressivement à des fonctions commerciales, le port de Gdynia devient, à la fin des années 1930, un puissant port européen, le plus grand et le plus moderne des ports de la Baltique.



Vidée de sa population pendant la Seconde Guerre mondiale, Gdynia connaît une activité économique florissante après 1945. La reconstruction des infrastructures portuaires et de la flotte polonaise y fixe une main d'œuvre ouvrière importante, qui participe aux multiples révoltes contre le régime communiste des années 1970. Elle est le terreau de l'émergence du syndicat indépendant Solidarnosc, principal acteur de la transition démocratique de la Pologne et de la progressive intégration du pays aux institutions européennes à partir des années 1990.



Cet héritage historique reste encore prégnant sur le plan de la politique municipale. En 1990, se structure une organisation politique se voulant étrangère au jeu politique polonais, le Comité Civique. Il présente aux élections locales une liste intitulée « Gdynia Solidarité », rassemblant des individus souvent très impliqués dans le monde associatif et défendant une conception ouverte de la démocratie et de la citoyenneté. Ce mouvement politique acquiert une influence grandissante au sein du Conseil municipal, au point que l'un de ses représentants est élu Président de la municipalité en 1998. Gdynia Solidarité domine depuis lors les élections municipales. Lors des dernières élections en date, son représentant Michal Guc a réuni plus de 90% des voix.

La participation citoyenne au service de l'innovation sociale

Michel Guc était encore adjoint au maire lorsque, dans la seconde partie des années 2000, il devint le principal moteur de l'émergence d'un modèle d'organisation politique fondé sur la participation citoyenne. Elue sur le thème « Gdynia for everybody » (« Gdynia pour tous »), l'équipe municipale réussit à mobiliser 600 associations de la ville, considérées comme des intermédiaires indispensables à l'implication des habitants dans la construction des politiques d'aménagement urbain.

Misant résolument sur l'innovation sociale, cette démarche de démocratie contributive avait pu trouver à Gdynia un environnement favorable à son développement. En effet, l'intégration de Gdynia, au début des années 1990, au projet européen de coopération entre quatre villes portuaires de la mer Baltique, « Baltic Gateways » (« Les passerelles de la Baltique »), avait impulsé une collaboration soutenue entre fonctionnaires municipaux, conseillers municipaux, entrepreneurs, centres de recherche, et chambres économiques, dans la conception de plans de développement stratégique pour la ville. Ces nouvelles alliances entre acteurs privés, publics et centres de recherche donnèrent notamment naissance, en 2001, au « Pomeranian Science and Technology Park ». Porté par la municipalité, cet espace de 9 000 m² fut conçu comme le moteur de l'innovation technologique et sociale. Ses activités en vinrent notamment à se

focaliser sur des thématiques sociales et sociétales, que sont l'éducation, le logement, les transports, l'exclusion ou encore l'écologie.

Parmi les populations-cibles de ces politiques, figuraient notamment les personnes âgées de plus de 65 ans, et notamment les individus les plus vulnérables de cette catégorie d'âge. La première initiative fut consacrée à leur suivi socio-sanitaire. Dans le cadre de la démarche lancée en 2010-2011, intitulée «Gdynia's dialogue on quality of care services», le centre d'aide social de la ville (le "MOPS", organisme public porté par la municipalité, qui coordonne l'accompagnement social des populations vulnérables), des associations, des entreprises et des centres de recherche, concurent ensemble, et à partir d'une consultation des citoyens, le dispositif de soins à distance «telecare». Sa pièce essentielle est un bracelet connecté conçu au sein du Pomeranian Science and Technology Park, et permettant à son porteur d'émettre un signal de détresse à destination d'un centre qui, actif jour et nuit, sollicite les proches aidants ou, à défaut, mobilise une ambulance. Ce bracelet permet aussi à la personne âgée d'établir un contact avec des travailleurs sociaux ou des psychologues, mais également des fournisseurs de service à domicile (bricolage, ménage, etc.). Si le bracelet est produit et commercialisé par une société privée du territoire, le MOPS le met néanmoins gratuitement à disposition des populations bénéficiaires de ses services, tandis que la municipalité, grâce à un dispositif de co-financement, permet qu'il soit accessible à moindre coût à l'ensemble de la population âgée de la ville.

Les seniors et l'adaptation de l'espace public

Dans la foulée de cette première initiative, un autre enjeu en vint à être considéré comme prioritaire : celui de la réappropriation par les seniors de l'espace public. Les politiques municipales du vieillissement furent ainsi amenées à s'organiser autour de deux axes : non seulement l'adaptation de l'espace urbain, mais également le développement du lien social et de l'engagement citoyen des seniors. Alors que, dans le classement établi par le « Rapport européen sur le vieillissement actif 2013 », la Pologne apparaissait au dernier rang des pays de l'Union européenne en terme d'emploi et d'activité citoyenne des seniors, Gdynia, dont 20% de la population est âgée de plus

de 65 ans, entendait ainsi faire figure de contre-exemple, en faisant naître une culture de l'engagement citoyen chez les seniors de la ville.

L'implication des seniors dans le développement du projet «Gdynia Dialogue with Seniors», initié en 2011, devait ainsi non seulement permettre de consulter ces derniers pour pouvoir identifier leurs besoins prioritaires, mais également d'impulser et de pérenniser une dynamique participative et citoyenne chez ces classes d'âges.

La conception et la mise en œuvre de cette démarche participative mobilisèrent notamment l'expertise de la Fondation Shipyard pour la recherche et l'innovation sociale, basée à Varsovie et dont l'objet est le développement de la culture de l'innovation sociale, notamment fondée sur la coopération territoriale entre les acteurs, le développement des communautés locales et la participation citoyenne.

Description de l'activité

Le programme «Gdynia dialogue with seniors» a donné lieu à la création de plusieurs dispositifs, qui s'articulent autour des deux axes structurants du programme : l'adaptation de l'espace urbain d'une part, le renforcement du lien social et de l'engagement citoyen des seniors, d'autre part.

Le panel civique

Le panel civique a d'abord été pensé comme un outil de consultation. Il s'agit d'une base de données sur les habitants de Gdynia âgés de plus de 55 ans.

Elle doit servir à identifier les besoins prioritaires des seniors concernant les différents aspects de leur existence, à la fois tels qu'ils peuvent être objectivés à partir du croisement de données relatives à leur tranche d'âge, leur sexe, leur environnement familial, leur lieu de résidence ou encore leur niveau de qualification, mais également à partir de leur ressenti subjectif.

La première mise à contribution du panel civique, réalisée entre janvier et juin 2013, a permis de mobiliser 450 individus de plus de 55 ans, interviewés entre la fin de l'année 2012 et 2013. La moitié de cet échantillon de population a été sélectionnée de manière aléatoire, sur la base de leur

sexe, de leur catégorie d'âge et de leur lieu de résidence. La seconde moitié a, quant à elle, été constituée à partir des données recueillies par le MOPS et par des associations du secteur sanitaire et social, permettant une représentation plus significative des populations vulnérables.

Des enquêtes furent réalisées par les salariés du MOPS et par des bénévoles du secteur associatif, d'abord dans le cadre d'une étude pilote restreinte à 50 individus, ensuite étendue à l'ensemble du panel. Outre le recueil d'informations personnelles sur chacun des individus (parcours professionnel, environnement familial, etc.), les thématiques traitées concernaient aussi bien le lieu de vie, la nature des activités pratiquées, le degré de satisfaction à l'égard des services.

Les résultats de l'enquête menée auprès de ce premier panel ont permis de cibler plusieurs éléments à améliorer : l'état des sanitaires publics, les infrastructures de transports en commun, et les obstacles à la mobilité des personnes âgées en perte d'autonomie.

Sur la base de ces conclusions ont été mis en place plusieurs dispositifs : des promenades exploratoires pour identifier les modalités de l'adaptation de l'espace urbain, des focus-groupes, et un budget participatif.

Ce panel est constitué aujourd'hui de 800 à 1000 seniors.

Des promenades exploratoires pour identifier les modalités de l'adaptation de l'espace urbain

A la lumière des premières consultations du panel civique, l'adaptation de l'espace urbain aux personnes à mobilité réduite ou en perte d'autonomie est apparue comme un enjeu central. Des promenades exploratoires ont ainsi été organisées, avec pour finalité de permettre aux populations concernées d'exprimer leurs attentes en terme d'organisation de l'infrastructure urbaine, et de contribuer à l'identification des obstacles, matériels comme psychologiques, à leur mobilité au sein de la ville.

Ces promenades sont organisées par des associations de la ville, en partenariat avec l'équipe municipale. Accueillies au départ de leur exploration

par le maire lui-même, des équipes intergénérationnelles de 4 à 6 individus, composées à parts égales de personnes âgées et de jeunes volontaires formés pour l'occasion, sillonnent des axes importants du territoire urbain que sont la rue de l'Hôtel de Ville, les routes reliant le centre-ville au bord de mer, et les rues les plus fréquentées de la ville ; tous les 20 ou 30 mètres, une pause est marquée afin d'identifier collectivement d'éventuels éléments problématiques, consignés par écrit et photographiés par les bénévoles.

Ces éléments sont, dans un second temps, intégrés à une liste répertoriant l'ensemble des éléments à améliorer. La municipalité de Gdynia les situe ensuite sur une carte web, accessible aux citoyens et régulièrement mise à jour, indiquant lorsqu'un problème a été résolu.

Cela a notamment conduit à la reconstruction de certains arrêts de bus, à l'installation de nouveaux bancs, au réaménagement des sanitaires publics, ou encore à l'installation de nouveaux passages-piétons.



Un budget participatif

Au-delà de sa fonction de base de données sur les seniors, le panel civique a été pensé comme un outil de consultation dont la vocation est de susciter une implication durable des populations concernées. Ainsi les individus inscrits au sein du panel civique (et qui peuvent l'être à leur demande) sont-ils sollicités dans le choix des projets que la municipalité entend mettre en œuvre à Gdynia. Via une plateforme numérique, ils sont appelés à voter sur les projets concernant leur vie ou leur quartier.

Ces projets peuvent être soumis par des groupes de citoyens ou des associations. Les projets sont d'abord soumis, associés à un budget prévisionnel, par un ou

des porteurs à l'équipe municipale, qui juge de leur faisabilité. Une fois sélectionnés, ils sont présentés au vote du panel. Pour chaque quartier est défini un budget. Les votants, qui sont répartis selon leurs quartiers, peuvent ainsi voter pour plusieurs projets dans la limite du budget disponible du quartier auquel ils appartiennent.



Des focus-groupes

Afin d'inclure les populations concernées dans la construction aux problèmes objectivés à partir des données recueillies suite à la sollicitation du panel civique, des focus-groupes sont fréquemment réunis, animés par les équipes municipales et par des bénévoles associatifs. Il peut aussi s'agir de discuter, présenter un projet de rénovation aux citoyens directement concernés, pour les impliquer dans son éventuelle modification.

Un focus-groupe a notamment été dédié à l'élaboration d'un cahier des « Normes d'accessibilité pour Gdynia », définies afin de guider l'aménagement de l'espace urbain. Rassemblées au sein d'un guide publié en mai 2013, elles doivent être respectées par tout entrepreneur public, tandis qu'elles ont une valeur incitative pour les entrepreneurs privés.

Gouvernance

Au total, près de 100 personnes ont été mobilisées dans la conception et la mise en œuvre de ce projet.

L'implication d'un acteur national : La Fondation Shipyard

La Fondation Shipyard a apporté son soutien à la réalisation de l'ensemble du projet, de sa conception, et de sa planification, à sa réalisation, et à son évaluation. Son apport a essentiellement consisté en

une expertise fondée sur des outils et des méthodes d'accompagnement, et sur la mise en circulation de projets et d'initiatives innovants à même d'inspirer la réalisation de projets spécifiques à la ville de Gdynia. Sur ce point, elle a porté à la connaissance des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de "Gdynia dialogue with seniors" l'initiative lancée en 2008 à Exeter (Royaume-Uni) par des acteurs associatifs, de mobilisation citoyenne destinée à faire remonter aux autorités municipales les attentes des personnes âgées en termes d'adaptation de l'espace urbain.

La Fondation Shipyard a notamment joué un rôle important dans l'implémentation du panel civique. Un guide d'entretien a d'abord été conçu pour outiller les collaborateurs du Centre d'action sociale de la ville, formés en vue de réaliser des entretiens au domicile des habitants constitutifs du panel.

L'implication des acteurs locaux : Les associations

Les acteurs associatifs ont été impliqués dans toutes les étapes du projet. Néanmoins, leur rôle a été conduit à évoluer, notamment avec la construction du panel civique.

En effet, les associations avaient d'abord été impliquées en leur qualité d'intermédiaires avec les populations concernées par le projet, avec lesquelles elles étaient supposées établir le contact. Néanmoins, leurs membres ou usagers sont vite apparus ne pas constituer une population suffisamment représentative. Il s'est alors avéré nécessaire d'individualiser la démarche de mobilisation via le dispositif du panel civique, afin d'atteindre l'ensemble de la population visée.

Le rôle des acteurs associatifs a alors été de réaliser des entretiens, et de se porter à la connaissance des nouvelles populations de personnes âgées touchées par le projet. Face à la résistance à s'impliquer de certains individus, leur rôle a également été de contribuer à la stratégie de communication et d'information, notamment sur les résultats concrets de cet engagement. Elles ont ainsi agi en complément des journaux et des autres médias locaux, ainsi que de l'action du maire de Gdynia, consistant à adresser des bulletins d'information et des lettres personnalisées aux habitants leur indiquant l'importance de leur implication.

L'implication des équipes municipales

Diverses institutions municipales ont été impliquées dans la réalisation de ce projet. Outre le maire lui-même, 3 salariés du Pomeranian Science and Technology Park ont été impliqués. Un conseil d'experts sur les seniors a également été constitué.

Modèle économique

Financements du projet

Le projet «Gdynia Dialogue with Seniors» dispose d'un budget annuel de 24 000 euros, dont 80% émanent de fonds publics nationaux, et 20% de fonds publics de l'Union Européenne.

Salariés et bénévoles mobilisés

L'organisation du projet mobilise 3 membres du département innovation sociale du Pomeranian Science and Technology Park (département directement affilié à la municipalité), et s'appuie également sur 12 bénévoles et 7 stagiaires.

Impact économique

Les enjeux de l'adaptation de l'espace urbain qui guident le projet semblent aussi d'ordre économique. Elle permet en effet de renforcer l'attractivité de Gdynia en tant que cité balnéaire ouverte sur la Baltique et au contact de lacs et de forêts de la région du Kaszuban, très prisée des populations retraitées polonaises aisées.

Perspectives de développements et d'essaimage

Les outils participatifs : un essaimage en cours

La Fondation Shipyard cherche aujourd'hui à accompagner d'autres municipalités polonaises dans la mise en place du dispositif de panel civique.

En outre, inspiré par la cartographie des problèmes urbains à Gdynia, un nouvel outil a vu le jour : une carte interactive proposée à l'ensemble des villes polonaises et à leurs habitants. Il s'agit d'une interface web permettant aux habitants de signaler à la municipalité leurs besoins d'adaptation de l'espace urbain, puis de suivre la mise en œuvre de solutions par la municipalité.

Vers un élargissement de ces dispositifs au-delà des seniors ?

Les seniors ont donc constitué la première population cible des politiques municipales visant à impliquer les citoyens dans leur construction. La démarche a vocation à s'étendre à d'autres groupes sociaux, notamment les jeunes. Sur le même principe, elle doit réunir autour d'objectifs définis en commun des représentants de la ville, des experts de l'innovation sociale et des citoyens.■