

AVIS N° 2004-01
du 22 janvier 2004

relatif à
**L'AMELIORATION DE LA QUALITE DE VIE AU
QUOTIDIEN
ET LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE**

Présenté au nom de la Commission de la ville, de l'habitat
et du cadre de vie

Par M. Serge INCERTI-FORMENTINI

CERTIFIE CONFORME
LE PRESIDENT

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le Code général des collectivités territoriales ;
- le Code de la construction et de l'habitation ;
- la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ;
- la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite Loi Borloo) ;
- la déclaration du 30 juin 1998 du Comité Interministériel des Villes (CIV) sur "l'entretien, la sécurité et l'éducation (qui) sont les trois composantes essentielles qui concourent à la dignité des habitants et à l'image du quartier" ;
- l'appel à projet (ministère du logement – juillet 2001) dit "Mieux vivre ensemble" en vue "d'aider les actions de revalorisation du cadre de vie et de convivialité dans les cités" ;
- les lois de finances initiales pour 2001 et 2002 instituant un abattement à la base de la TFPB subordonné à la signature par le bailleur d'une convention relative à la gestion du parc ;
- les rapports et avis du CESR :
 - du 17 septembre 1998, présentés par M. Pierre DESFORGE au nom de la Commission de l'habitat et du cadre de vie, sur "la qualité de vie dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat",
 - du 30 septembre 2002, présentés par M. Gilbert DIEPOIS au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie, sur "le logement en Ile-de-France en 2002" ;
- la décision du 4 décembre 2002 du Bureau du CESR d'étudier "l'amélioration de la qualité de vie au quotidien et la gestion urbaine de proximité" ;
- le rapport présenté par M. Serge INCERTI-FORMENTINI au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie.

CONSIDERANT :

- que les politiques d'amélioration de l'habitat menées au cours des dernières décennies ont surtout porté sur le bâti (réhabilitation et mise aux normes des logements et rénovations des façades) ;
- que les aspirations des habitants des quartiers quels qu'ils soient ont changé et portent maintenant très largement sur des aspects plus qualitatifs tels que la sécurité, la propreté, les espaces extérieurs et la proximité des services ;
- qu'il convient donc de mettre en œuvre une politique volontariste d'amélioration de la qualité de la vie au quotidien (la Gestion Urbaine de Proximité) et de la pérenniser ;
- que dans son rapport du 30 septembre 2002 sur "le logement en Ile-de-France en 2002" (rapporteur Gilbert Diépois) le CESR en a donné la définition suivante :

« La gestion urbaine de proximité concerne la mise en œuvre coordonnée et cohérente de services urbains privés ou publics sur un quartier donné. Elle vise à une recomposition de l'organisation des services et des équipements de proximité (sécurité, propreté, actions sociales, démarches administratives, etc...) pour donner aux acteurs de gestion la capacité d'accroître la qualité de leur prestation, d'améliorer les conditions de vie dans le territoire et de contribuer à forger l'unité sociale. C'est une réponse qualitative que les pouvoirs publics (Etat, Ville, Département), les bailleurs sociaux, les entreprises de services et les associations peuvent apporter aux attentes de la population. (...) La GUP, faite pour résoudre les problèmes de la vie quotidienne par des projets de quartiers, nous semble la bonne réponse qualitative, d'autant qu'elle a le mérite d'associer à ces projets les pouvoirs publics, les Villes, les bailleurs sociaux, avec une participation active des populations concernées. » ;

- que cette démarche, tout particulièrement nécessaire dans les quartiers défavorisés, peut et doit trouver son application dans tous les quartiers, tous les habitants aspirant légitimement à une meilleure qualité de vie au quotidien ;
- que les acteurs privilégiés de la GUP sont, au premier chef, les bailleurs et les communes (ou leurs groupements), présents quotidiennement sur le terrain, mais aussi les administrations de l'Etat (éducation nationale, police...), les services départementaux (action sociale, PMI...), les CAF, les services publics et ceux d'intérêt général (la Poste...), les associations, ainsi que les services privés de proximité qui tous, d'une façon ou d'une autre, apportent quotidiennement tout ce dont ont besoin les habitants, aident à la résolution de leurs problèmes, concourent à l'urbanité du quartier et participent à l'amélioration, voire la recreation, du lien social ;

- que la nature même et les objectifs de la GUP nécessitent une participation très active des habitants et de leurs associations, tant pour définir les besoins que pour obtenir leur collaboration à la mise en œuvre des actions décidées avec eux ;
- que, au-delà des mesures (entretien, sécurité, suivi social...) à mettre en œuvre, la GUP repose sur un "état d'esprit" partagé par tous les acteurs (sens du service, respect mutuel...) permettant une mise en œuvre cohérente et partenariale ;
- que la GUP, si elle concerne essentiellement des mesures de fonctionnement à pérenniser sur le long terme (entretien des immeubles et des espaces extérieurs, propreté, nettoyage, sécurité, présence des services publics et privés, animation, services sociaux, médicaux et sanitaires, éducation...) peut nécessiter, en préalable, des investissements en travaux (réhabilitation des parties communes, aménagement d'espaces publics ou intermédiaires, éclairage public, locaux associatifs, maisons des services publics, aménagement ou réhabilitation de commerces ou de centres commerciaux...);
- que cette démarche nécessite donc une approche globale associant l'ensemble des acteurs, pour :
 - établir un diagnostic,
 - élaborer un projet et le contractualiser,
 - le mettre en œuvre,
 - en assurer le suivi et l'évaluation ;
- qu'elle nécessite donc, outre la présence de personnels motivés et formés, des financements adaptés, notamment pour sa mise en route et la réalisation des investissements nécessaires ;
- que si sa mise en œuvre est, par essence, locale, l'importance qu'elle revêt, particulièrement en Ile-de-France, grande région urbaine, suppose une mobilisation régionale et la mise en œuvre d'outils communs à l'ensemble des acteurs régionaux ;
- enfin, que les premiers résultats des expériences de GUP menées tant en Ile-de-France que dans d'autres régions démontrent que des résultats très encourageants peuvent être obtenus en matière de satisfaction des habitants et de récréation du lien social, moyennant un surcoût de fonctionnement modéré.

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

ARTICLE 1 : SENSIBILISER ET INFORMER

Le CESR estime nécessaire, pour favoriser le développement des démarches de GUP, de tout mettre en œuvre pour sensibiliser les initiateurs potentiels (élus locaux, bailleurs, associations, services publics et sociaux, conseils syndicaux de copropriétés...) à l'intérêt de cette démarche et pour les informer sur les expériences menées et sur les moyens de mise en œuvre de la GUP.

Dans cet esprit, il suggère qu'en prolongement du partenariat mis en place par l'IAURIF (groupe d'échange permanent rassemblant des acteurs impliqués dans la démarche GUP) soit créé un site internet interactif, géré par l'IAURIF en association avec les principaux partenaires (associations d'élus, USHIF¹, associations de locataires...) présentant la démarche, les financements, les bonnes pratiques...

ARTICLE 2 : FACILITER L'ACCES LOCAL AUX SERVICES PUBLICS ET D'INTERET GENERAL

Le CESR insiste tout particulièrement sur la nécessité d'offrir aux habitants de tous les quartiers (en politique de la ville ou non) des facilités d'accès aux services publics ou d'intérêt général nécessaires à la vie quotidienne (services administratifs, police, services sociaux, sanitaires et médicaux) ainsi qu'aux équipements de proximité (sportifs et culturels, locaux à l'usage des commerçants, artisans et professionnels libéraux, bureaux de La Poste,...) sans omettre la desserte par les transports en commun.

Pour cela, les administrations et services concernés devront procéder aux réorganisations nécessaires pour rapprocher du terrain personnels et moyens.

Dans le même esprit, la création, par les collectivités locales, de Pôles d'Information Multiservices (PIMS) doit être développée et encouragée.

ARTICLE 3 : CONFORTER LES SERVICES PRIVES DE PROXIMITE

Le CESR approuve les dispositifs existants en faveur du maintien dans les quartiers des services privés (commerce, artisanat, professions libérales, services à la personne, marchés forains...) et demande que soient recherchées par les intervenants (communes, bailleurs, chambres consulaires, EPARECA...) les pistes d'amélioration des dispositifs et du financement propres à accroître le service rendu à la population (sécurisation des centres commerciaux, aide aux financements des « murs » commerciaux et à l'installation des professionnels libéraux de proximité, créations de managers de centre ville...).

¹ USHIF : Union Sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France (ex AORIF).

ARTICLE 4 : FAVORISER LA PARTICIPATION DES HABITANTS

Le CESR propose qu'au-delà des instances de concertation entre bailleurs et locataires et des conseils de quartier, institués par les lois SRU et « démocratie de proximité », soient mis en œuvre d'autres outils afin de mieux connaître les aspirations des habitants et de permettre leur implication dans les démarches d'amélioration de la vie quotidienne (enquêtes de satisfaction, signatures de « chartes » d'engagement réciproque entre bailleurs et locataires ou entre les habitants eux-mêmes....).

Cette participation suppose que les associations (de locataires ou autres) agissant sur le terrain puissent bénéficier, de la part des bailleurs, des communes et des autres collectivités territoriales, dont la Région, des moyens nécessaires à leur participation effective à la GUP.

ARTICLE 5 : DEVELOPPER LA FORMATION DES INTERVENANTS

Le CESR demande que le Conseil régional mette en place des formations appropriées à l'acquisition, par les acteurs de terrain, d'une culture partagée de la gestion, du service et du partenariat, nécessaire à la mise en œuvre efficace de la GUP.

Il propose en particulier que des stages « pluridisciplinaires », ouverts aux agents de terrain de professions différentes (gardiens d'immeuble, services techniques, police, travailleurs sociaux...), soient organisés pour leur permettre de mieux appréhender les objectifs et les limites des missions confiées à chacun de leurs services ou professions, et ainsi faciliter la mise en place d'un partenariat plus efficace entre eux.

Une démarche analogue mériterait d'être engagée ou développée dans le cadre de certains cursus universitaires.

ARTICLE 6 : ASSURER LE SUIVI ET L'EVALUATION DES ACTIONS MENEES

Le CESR insiste sur le fait que pour pérenniser la GUP et en améliorer l'efficacité dans une perspective d'obligation de résultats, et pas uniquement de moyens, un suivi permanent de chaque projet, associant professionnels et habitants, doit être mis en place ainsi qu'une évaluation périodique, menée avec le concours d'experts indépendants.

ARTICLE 7 : METTRE EN PLACE UNE VERITABLE STRATEGIE GLOBALE

Le CESR considère que le financement pérenne de la GUP relève de dispositifs de droit commun, sans recours à des financements exceptionnels.

Toutefois, pour faciliter le développement de cette pratique, il propose que le Conseil régional (mais aussi l'Etat et les départements) mette en place les financements nécessaires tant en investissement qu'en fonctionnement, par l'ouverture de nouvelles lignes budgétaires ou l'abondement de mesures existantes (réhabilitation, travaux « plus », Fonds Régional de Développement de la Vie Associative,...) et leur présentation au sein d'un chapitre unique du budget régional.

Dans cet esprit, et pour faciliter le montage et la gestion financière des projets proposés par les communes et par les bailleurs, le CESR propose la création, à l'initiative et sous le pilotage du Conseil régional, d'une « instance de coordination » associant l'ensemble des financeurs (Etat, Région et CDC notamment) chargée :

- d'animer les réflexions méthodologiques (besoins, actions, partenariat...);
- d'établir un cadre de référence comportant des critères à respecter pour l'éligibilité aux concours financiers ;
- de mettre en place une contractualisation déclinable selon les spécificités de chaque projet ;
- d'instruire et d'accepter les dossiers de demande de subvention, après accords des différents financeurs ;

mais aussi :

- de promouvoir des expérimentations ;
- de lancer des appels à projet ;
- de favoriser la communication et la diffusion de la « culture GUP » au sein de la communauté régionale.

* *
*

C'est au prix de cette « mobilisation » régionale que dans leurs quartiers, qu'ils soient ou non défavorisés, les Franciliens pourront accéder à une meilleure qualité de vie quotidienne et à ce « Mieux vivre ensemble » auquel ils aspirent.