



Région Ile de France

CONSEIL ECONOMIQUE
ET SOCIAL

RAPPORT PREPARE PAR M. SERGE INCERTI-FORMENTINI
AU NOM DE LA COMMISSION DE LA VILLE, DE L'HABITAT
ET DU CADRE DE VIE

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

SERGE INCERTI-FORMENTINI
22 JANVIER 2004

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION	9
I. "LES REPERES" : DONNEES DE BASE	14
1.1. DEFINITIONS	14
1.2. HISTORIQUE, CONTEXTE ET DEMARCHES	17
1.2.1. Les origines de ce mode d'intervention.....	17
1.2.2. Contexte et logique	19
1.2.3. Une évolution importante de la politique de la ville : prise en compte de la Gestion Urbaine	19
1.2.4. En province : l'exemple de Vaulx-en-Velin	21
1.3. ACTEURS	25
1.3.1. Les acteurs institutionnels.....	25
1.3.2. Les acteurs privés.....	29
1.3.3. Les habitants et le tissu associatif	31
1.4. TYPES DE FINANCEMENTS ET OUTILS	33
1.4.1. Des financements croisés	33
1.4.2. Les financements de l'Etat.....	33
1.4.3. les financements de la région Ile-de-France.....	37
1.4.4. Les autres financements.....	38
II. LES ACTIONS	42
2.1. DIAGNOSTICS	42
2.1.1. Objectifs des diagnostics.....	42
2.1.2. Diagnostics transversaux ou spécifiques.....	42
2.2. PROJETS	43
2.2.1. Maintenance et gestion des espaces collectifs	44
2.2.2. Amélioration de la tranquillité publique et de la sécurité des habitants.....	45
2.2.3. Revitalisation commerciale et économique : l'exemple des « managers de centre-ville »	46
2.2.4 L'accompagnement social et le lien social	47
2.2.5. Une nouvelle approche de l'organisation des collectivités locales : de la modernisation des services publics de proximité jusqu'à la « territorialisation »	50
2.3. UNE CONCEPTION PARTENARIALE DIFFERENTE	53
2.3.1 Mise en place de dispositifs de coordination	53
2.3.2. Impact sur les modes d'organisation	55
2.3.3. Concertation et participation des habitants	57
2.3.4. Mise en réseau des acteurs de terrain.....	59
2.4. VERS UNE NOUVELLE APPROCHE TERRITORIALE ?	61
2.4.1. Prise en compte du quartier dans sa globalité	61
2.4.2. Inscription du projet dans un ensemble territorial plus vaste.....	62
III. BESOINS ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION	63
3.1. Eléments d'appréciation	63
3.2. Avancées	67
3.3. Blocages et contraintes	72
3.4. PROPOSITIONS POUR UN DEVELOPPEMENT ET UN FINANCEMENT DURABLES	75
ANNEXES	81

REMERCIEMENTS

Le rapporteur et les membres de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie adressent leurs très vifs remerciements aux personnalités qui ont bien voulu apporter leur contribution à la préparation du présent rapport :

- **LORS D'AUDITIONS**

Monsieur Julien DRAY	Vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France, chargé de la ville et de la sécurité
Monsieur Jean BOUVIER	Directeur Général Adjoint, CREPAH

- **LORS DES REUNIONS DECENTRALISEES**

REUNION DECENTRALISEE A PARIS 20^{EME} (QUARTIER SAINT-BLAISE)

Monsieur Marc FAUGERES	Chef de projet, Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration (DPVI)
Madame Emmanuelle COPIN	Responsable de l'antenne OPAC
Monsieur Jean-François ESPINAR	Brigadier Major, Direction de la police urbaine de proximité, 4 ^{ème} secteur-Commissariat central (Paris)

REUNION DECENTRALISEE ACHANTELOUP-LES-VIGNES (ZAC DE LA NOË)

Madame Françoise NUNG	Chef de projet politique de la ville, Chanteloup-les-Vignes
Madame BOUIAMA	Chargée de mission GUP, Chanteloup-les-Vignes
Madame Delphine BOUTTIER	Chargée de mission logement social GPV, EPAMSA
Madame Isabelle REVERDY	Chargée de mission, Mission Ville et Sécurité, Conseil régional d'IdF
Madame Chantal SAUVET	Chef d'agence OPIEVOY
Monsieur Daniel QUILLERE	Chef d'antenne OPIEVOY
Monsieur Daniel JANNIARD	Restaurant associatif ASTI

- **LORS DE VISITES**

VISITE AU BLANC-MESNIL

Monsieur Patrick NORZYMBERG	Chef de projet, mission ville
Monsieur Francis CHRISTY	Agent de Développement Social Urbain, APES

VISITE A EVRY

Monsieur Nicolas BUCHOUD

Chef de projet territorial GPV, GIP centre
Essonne

VISITE A FOSSES

Monsieur Alain LECOMBE

Maire de Fosses

Madame Béatrice LE GALL

Directrice générale des services,
Mairie de Fosses

Madame RICHARD

Service Vie des Quartiers, Mairie de Fosses

Monsieur RIAHI

Directeur général adjoint, secteur population,
Mairie de Fosses

Monsieur Xavier BRIERE

Directeur général de la SA d'HLM
"Les Logements familiaux"

Monsieur Robert VIVET

Directeur technique de la SA d'HLM
"les Logements familiaux"

Madame Martine FROIDEFOND

Agent de développement social urbain, APES

Monsieur Cédric SEBILLE

Agent de développement social urbain, APES

VISITE A MONTREUIL

Madame Sylvie PAYAN

Directrice, chef de projet du contrat de ville

Madame Sophie NICOLAS

Coordinatrice de projet de quartier

VISITE A PERSAN

Monsieur Eric LUTRAND

Chef du projet politique de la ville

VISITE A VAULX-EN-VELIN

Madame Odile CHABERT

Chargée de mission, DDE du Rhône

Madame Blandine GUYETAND

Chargée de mission au Conseil régional de
Rhône-Alpes, Direction des politiques
territoriales, Service politique de la ville et
habitat

Madame Gwendolyn WEST

Chargée de développement territorial, GPV
Vaulx-en-Velin

Madame Michèle BEL HEDI

Responsable du service Habitat, Vaulx-en-
Velin

Monsieur Damien FALQUE

Directeur d'agence de l'OPAC du Rhône

Monsieur Philippe BRUSSON

Coordonnateur centre de ressources

Madame Corinne AUBIN-VASSELIN

Chargée de mission interbailleurs, ARRA

VISITE A VILLENEUVE-LA-GARENNE

Madame Joëlle BONEU-MEICKAERT

Directrice du GPV

Madame SPIESSENS

Adjointe au directeur délégué, OPDHLM 92

Monsieur CHERDEL

Directeur du centre social « le Nouveau Monde »

Monsieur KHENNOUF

Directeur du centre socio-culturel « le Phare »

Madame HOARAU

Directrice de structures d'insertion
« L'échelier » et « Qualiservices »

Monsieur VERCOLLIER

Directeur de la gestion du patrimoine de la SA
d'HLM "SAGECO"

Monsieur Fransesco DAGA

Responsable du secteur OGIF

Monsieur Christophe RANNOU

Agent de développement social urbain, APES

• **LORS DES RENCONTRES**

Madame Odile LAPOTRE

Chargée de mission la politique urbaine et
habitat, ministère de l'Équipement (DGHUC)

Madame Nicole SMADJA

Mission Ville, DRE Ile-de-France

Madame Françoise PICHON-VARIN

Chargée de mission, DRE Ile-de-France

Madame Sarah BEN-SLAMA

Délégation Interministérielle à la Ville (DIV),
assistante Département Transformation et
Gestion Urbaine

Madame Isabelle ROUGIER

Chef de la mission Ville, Conseil Régional
d'Ile-de-France

Monsieur Matthieu LIENARD

Chargé de mission Conseil régional, Politique
de la Ville, Conseil Régional d'Ile-de-France

Monsieur Patrick TERROIR

Directeur régional Ile-de-France de la Caisse
des dépôts et consignations

Madame Brigitte GUIGOU

Chargée de mission, IAURIF

Madame Sandrine ARTIS

Adjointe à la chef de mission institutions et
économie des transports au Syndicat des
Transports d'Ile-de-France (STIF)

Monsieur Christian GASSIEN	Commandant de police, chef de l'unité prévention jeunesse, Direction de la police urbaine de proximité, Service de prévention, d'études et d'orientations anti-délinquance, commissariat central (Paris)
Monsieur Christian LEROUX	Sous-Brigadier, Direction de la police urbaine de proximité 4 ^{ème} secteur, commissariat central (Paris)
Monsieur Claude MOULIN	Chef de service, commerce et développement local, Direction du Développement des entreprises, Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP)
Monsieur Alexis CLEMENT	Manager de centre ville, Garges-les-Gonesse
Madame Martine CHAUVET	Coordination des travailleurs sociaux de la Seine-Saint-Denis, responsable service social hôpital Avicenne (Bobigny)
Monsieur Robert RIVOIR	Coordination des travailleurs sociaux de la Seine-Saint-Denis, gestionnaire de résidences sociales, Interlogement 93
Madame Isma ZALAMBANI	Coordination des travailleurs sociaux de la Seine-Saint-Denis, assistante sociale polyvalente de secteur (Pantin)

- **GROUPE DE TRAVAIL**

Le rapporteur tient également à remercier plus particulièrement les membres du groupe de travail qui l'ont accompagné tout au long de ce travail :

Monsieur Alain AUGER	Membre associé de la commission
Monsieur Christian BERGÉ	Membre de la commission
Madame Joséphine COPPOLA	Vice-Présidente de la Commission ville
Monsieur Gilbert DIEPOIS	Vice-Président de la Commission ville
Monsieur Joël GUILLOUX	Directeur, APES
Madame Agnès LABERT	Chargée de mission, AORIF

INTRODUCTION

Améliorer la qualité de vie au quotidien dans les quartiers, et plus particulièrement ceux d'habitat social, est aujourd'hui un enjeu majeur.

Cette question trop longtemps demeurée limitée, prend une dimension spécifique au travers de la Gestion Urbaine de Proximité.

Le rapport de Gilbert Diépois sur le logement en Ile-de-France en 2002 insistait de manière claire, et attirait l'attention sur cette problématique, comme étant un élément structurant de la vie quotidienne dans les quartiers en soulignant notamment que :

« La Gestion Urbaine de Proximité concerne la mise en œuvre coordonnée et cohérente des services urbains et privés ou publics sur un quartier donné.

Elle vise à une recomposition de l'organisation des services et des équipements de proximité, pour donner aux acteurs de gestion la capacité d'accroître la qualité de leurs prestations, d'améliorer les conditions de vie dans le territoire et de contribuer à forger l'unité sociale ».

Partant de là, la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de Vie, a considéré qu'il était nécessaire, complétant ce rapport, de concentrer son action et sa réflexion sur la question de la Gestion Urbaine de Proximité.

Trop longtemps l'habitat, notamment dans les grands ensembles, n'était envisagé que sous le seul aspect du bâti. Cela occultait complètement que se loger, avoir un toit, ne suffisait pas pour habiter.

Habiter dépasse cette simple notion et renvoie à la volonté d'investir et de s'approprier l'espace et ses limites dans lesquelles on échange, on rencontre, on vit. En un mot tout ce qui permet, crée et développe le lien social.

Aujourd'hui, les aspirations des habitants de ces quartiers, qu'ils soient pour une large part défavorisés ou non, se sont modifiées et ont pris une dimension plus large, portant très largement et très concrètement sur des aspects plus qualitatifs.

Après deux décennies de Politique de la Ville, apportant des réponses globales, souvent avec une approche curative, la recherche du "Mieux vivre ensemble" devient primordiale et prend une dimension inédite.

Nombreux sont les quartiers d'habitat social présentant des difficultés et des dysfonctionnements urbains et sociaux.

Les niveaux des services assurés en matière d'entretien et de propreté des espaces extérieurs, de collecte des ordures ménagères, d'enlèvement des encombrants et des épaves... sont restés insuffisants.

Ces manques, et parfois ce défaut d'entretien et d'aménagement souvent constaté, alimentent pour les habitants le ressenti d'abandon et de désertion par les différents responsables, pouvoirs publics, collectivités territoriales, bailleurs. Or que les premières préoccupations des habitants de ces quartiers sont la sécurité et la propreté.

Face à ce déficit d'interventions dans la gestion, un nouveau concept s'est mis en place : la Gestion Urbaine de Proximité.

Elle n'est pas la panacée et ne peut avoir l'ambition de régler tous les problèmes dans les quartiers. Mais sa mise en œuvre lente, difficile, progressive doit permettre de parer aux effets d'un urbanisme anarchique et déshumanisant et de réformer de manière réfléchie et cohérente les modalités d'interventions et de traitement de ces quartiers au service de leurs habitants.

Parvenir à des résultats sensibles, visibles et vécus par ceux qui font le quartier nécessite une approche différente et des moyens à la hauteur des enjeux :

- une approche différente, voire une transformation des modes d'organisation des structures gestionnaires que sont les bailleurs et les collectivités locales ;
- des moyens des services, notamment de l'Etat dans sa responsabilité au niveau des différents équipements, afin de pérenniser la GUP.

Dans ce domaine, la Région doit prendre une place plus importante afin de tendre à un traitement plus équitable des Franciliens.

La Gestion Urbaine de Proximité peut apparaître comme une question très abstraite, relevant des seuls spécialistes.

Or, d'une manière globale, elle se charpente autour de quatre axes, qui sont aussi des paris pour l'avenir.

- En premier lieu, requalifier globalement les espaces en concevant de véritables opérations d'aménagement et de réhabilitations, pour faciliter leur gestion et une meilleure appropriation par les habitants.

- En deuxième lieu, tranquilliser et sécuriser ces quartiers. Cela doit s'appuyer sur des moyens financiers et humains différents, permettant de renforcer les relais de proximité pour participer concrètement au 'mieux vivre ensemble', rassurer et lutter contre l'insécurité, améliorer les relations entre locataires et bailleurs.

- En troisième lieu, assurer une gestion territorialisée de la GUP, ce qui suppose une déconcentration des services, afin de permettre une réelle coordination des différents acteurs dans la gestion du quartier, au service de l'amélioration de la vie au quotidien.

- En quatrième lieu, favoriser la participation des habitants et de leurs associations à toutes les instances et lieux de concertation.

La participation des habitants doit être au cœur de toute démarche urbaine et plus spécifiquement dans la Gestion Urbaine de Proximité.

Favoriser et développer leur implication permet de faire de ceux-ci de véritables acteurs, des partenaires à part entière.

Associer étroitement les habitants et leurs associations à l'ensemble du processus et aux projets, leur donner les moyens de s'investir concrètement à la vie de la cité, notamment dans le champ social, de créer les conditions du développement de la démocratie et de la citoyenneté dans l'habitat.

Afin de mener à bien ce rapport, le parti retenu a été celui d'une démarche pragmatique, proche du terrain et des différents acteurs.

La commission et le rapporteur ont auditionné, visité, rencontré toutes celles et ceux qui, par leur approche, leur activité, leur volonté, leur opiniâtreté, leur bénévolat, font que, chaque jour, vivre ensemble devienne un peu plus une réalité.

La commission s'est déplacée deux fois, sur deux sites différents et a pu ainsi, in situ, apprécier à sa juste valeur le travail qui était effectué et celui qui restait à faire.

En Ile-de-France de très nombreuses expériences sont menées afin de rendre la vie quotidienne meilleure.

L'ensemble de ces expériences, achevées ou non, réussies ou non, amène à dire que la Gestion Urbaine de Proximité prend de plus en plus de force, qu'elle est au cœur même de la transformation en profondeur des quartiers et qu'elle permet ainsi à l'action publique d'améliorer la vie quotidienne.

L'ambition ce rapport a été que la Commission et le CESR d'Ile-de-France puisse faire mieux comprendre ce qui est réellement un enjeu pour l'avenir de la région d'Ile-de-France et des Franciliens.

Le développement et la réussite de la GUP, et donc l'amélioration de la qualité de vie au quotidien, passent manifestement par une véritable mobilisation régionale, permettant au plus grand nombre de Franciliens d'accéder à ce "mieux vivre ensemble" dont ils ont tant besoin et auquel ils aspirent vraiment.

I. "LES REPERES" : DONNEES DE BASE

1.1. DEFINITIONS

Garantir et pérenniser l'égalité de traitement des habitants, quel que soit le territoire, est une question majeure dans les quartiers et les grands ensembles.

Tout ce qui touche à l'entretien des espaces publics, à la tranquillité publique, aux services de proximité...correspond à des demandes et des attentes fortes des populations concernées.

Améliorer la qualité de vie des habitants au quotidien prend, de plus en plus, une dimension centrale dans l'action publique récente en faveur des quartiers et grands ensembles.

L'enjeu de la **gestion urbaine de proximité (GUP)** vise « à la transformation en profondeur des quartiers en mettant au centre de l'action publique le fonctionnement et la vie quotidienne »¹. Elle a « pour objectif de coordonner les interventions des communes et des bailleurs et d'impliquer les habitants pour améliorer durablement la qualité des services résidentiels »².

Cette démarche devrait ainsi à la fois « parer les effets exacerbés par la crise d'un urbanisme « déshumanisant » et repenser avec plus de cohérence les modalités d'intervention dans les quartiers de grands ensembles »³.

L'objectif est bien de « réduire la différence de qualité »⁴ entre les quartiers défavorisés, voire pour certains « relégués »⁵ (principalement inscrits dans une démarche de politique de la ville), et les autres sites urbains. Cela induit de réduire les dysfonctionnements dans ces quartiers, de favoriser la coordination entre les différents acteurs, d'impliquer de manière concrète et résolue les habitants et leurs associations.

La GUP fait partie intégrante de la démarche de **renouvellement urbain** qui se donne pour ambition de « reconstruire la ville sur la ville ». Le renouvellement urbain ne se limite pas à des améliorations du cadre urbain (démolitions, reconstructions, réhabilitations lourdes, ré-affectations de foncier, etc.), mais intègre des dimensions cherchant à améliorer le cadre de vie des habitants.

¹ Brigitte Guigou, *Gestion urbaine de proximité : des interventions coordonnées entre villes et bailleurs*, IAURIF, Habitat n°31, février 2002.

² Ibid 1

³ Anne Montanola, *La gestion urbaine de proximité : nouvel enjeu de la politique de la ville*, Université de Caen, octobre 2001.

⁴ Ibid 1

⁵ Ainsi, Jean-Marie Delarue note dans son rapport *Banlieues en difficultés : la relégation* publié en 1991 que « dans les quartiers, les normes admises de la vie sociale doivent être reconnues et appliquées. Rechercher l'équité est faire en sorte que les habitants du quartier aient droit ... au droit ». (p.113)

Du fait d'une approche concrète de terrain et d'une volonté affichée de permettre la participation des habitants, cette démarche se caractérise par son pragmatisme. En répondant à un impératif de proximité (tant géographique que sociale), la démarche se veut **territorialisée et inter-partenariale**.

La concrétisation de cette approche passe en général par l'élaboration d'un plan pluri-annuel d'actions.

Ces plans se décomposent entre le **projet de gestion urbaine**, qui désigne l'ensemble du processus d'élaboration, et le **plan d'actions de gestion urbaine** qui correspond au document final mis en œuvre par les partenaires dans la phase ultime du projet.

La GUP intervient prioritairement sur les espaces collectifs extérieurs et intérieurs (propreté, sécurité, signalétique, etc.) dans les grands ensembles et les quartiers en difficulté (mais pas uniquement). Les actions s'accompagnent de l'aménagement de ces espaces avec des interventions légères sur le bâti et les espaces collectifs.

La GUP se subdivise en trois sous-ensembles : gestion technique, de proximité et sociale. La complémentarité, l'interaction et l'articulation entre ces modes de gestion sont un impératif.

La **gestion technique** couvre l'ensemble des actions d'entretien et de réhabilitation du patrimoine (logements et leur environnement).

La **gestion de proximité** concerne les espaces structurants des quartiers (équipements et services de proximité).

La **gestion sociale** concerne la gestion locative, y compris les attributions, mais aussi tous les rapports entre le bailleur (et ses représentants sur le terrain), et les habitants.

Parallèlement à la GUP, la **résidentialisation** est un traitement des espaces intermédiaires, entre les espaces publics et privatifs, ce qui peut nécessiter la clarification du statut du foncier et qui demande un investissement plus important avec des interventions plus différenciées et plus ciblées.



Toutefois, comme le fait remarquer Brigitte Guigou de l'IAURIF, « *si plusieurs expérimentations peuvent aujourd'hui être identifiées¹, la notion de résidentialisation reste floue et susceptible d'interprétations différentes²* ».

Selon une étude conjointe de l'IAURIF et du GIE Villes et Quartiers³, « *la résidentialisation devient un mode privilégié de traitement des espaces intermédiaires compris entre la sphère privée du logement et la sphère de l'espace public* ». Cette forme d'aménagement de l'espace cherche à requalifier l'ensemble des espaces collectifs « *afin d'améliorer la qualité de la vie quotidienne, de faciliter la gestion, de prévenir les phénomènes d'insécurité et de faciliter l'appropriation par les habitants et la régulation des tensions* ».

Concrètement, ces opérations visent à dépasser les formes urbaines des grands-ensembles pour créer un parcellaire s'apparentant davantage à celui de la ville classique. Ces nouvelles « *unités résidentielles* », avec des césures entre l'espace commun aux habitants et l'espace public de l'ensemble du quartier, facilitent la gestion et la vie de voisinage.

¹ L'opération menée dans le 13^{ème} arrondissement de Paris par l'OPAC, qui a permis de transformer ce quartier et son image, est un exemple d'une résidentialisation réussie.

² Ibid 1 page 6

³ IAURIF / GIE Villes et Quartiers, *les démarches de GUP*, septembre 2002
16/84

Le champ d'intervention :

Si elles tendent toutes à remettre à niveau l'offre et la qualité de services, les actions de gestion urbaine de proximité se définissent par leur **écléctisme**.

Toutefois l'analyse des projets et des opérations montre une répétition de certaines thématiques.

Ainsi les questions de la **propreté**, et plus largement de l'entretien des espaces collectifs (intérieurs et extérieurs) et de la **sécurité** reviennent de façon systématique.

L'enquête réalisée par l'IPSOS et le BIPE en 1999 pour la CDC¹ fait ressortir que 58% des personnes interrogées considèrent comme prioritaires les problèmes relevant de la sécurité et de la propreté.

A ces deux "piliers" s'ajoutent de nombreuses actions en fonction des nécessités locales (projets en direction d'un public-cible, efforts sur les transports publics, amélioration de la gestion locative, projet de « territorialisation » des services publics ...).

1.2. HISTORIQUE, CONTEXTE ET DEMARCHES

1.2.1. Les origines de ce mode d'intervention

Alors que les quartiers d'habitat social devraient être le lieu où se structurent les relations sociales, une partie non négligeable d'entre eux présente de véritables dysfonctionnements urbains et sociaux, plus particulièrement en matière de gestion.

Bien que des efforts conséquents et des interventions multiples dans ce domaine aient été réalisés par les bailleurs, les collectivités territoriales et l'Etat depuis plus de vingt ans, il apparaît que ces dysfonctionnements demeurent, s'accroissent parfois, nécessitant une **intervention** spécifique, ciblée, adaptée, pour répondre aux vœux quotidiens des habitants.

Le constat sur le terrain est le reflet de ces difficultés :

*« Ici, ce sont des espaces mal entretenus, là, un dépôt sauvage d'encombrants et de détritrus, là-bas un dédale bien sombre ayant de quoi alimenter de nombreuses frayeurs. Le défaut d'aménagement et d'entretien souvent constaté alimente l'impression d'abandon et de désertion par des pouvoirs publics que peuvent ressentir les habitants de ces quartiers dits relégués ainsi que le sentiment d'insécurité ».*²

¹ Enquêtes « vivre la ville », IPSOS-BIPE, colloque CDC, janvier 1999

² les cahiers de Profession Banlieue, *Pour une gestion urbaine de proximité*, mars 2002

Le **Comité Interministériel des Villes (CIV)** du **30 juin 1998** marque la naissance et la formalisation concrète de la Gestion Urbaine de Proximité dans la politique de la ville.

A partir de là, cette démarche est destinée à être développée dans toute intervention sur un quartier.

Le CIV réaffirme « *que l'entretien, la sécurité et l'éducation sont les trois composantes essentielles qui concourent à la dignité des habitants et à l'image du quartier* ». ¹



On peut considérer que le CIV du 30 juin 1998, et la **note de cadrage du 2 juin 1999**, marquent une étape très importante dans la politique de la ville et le point de départ de la formalisation de la GUP.

Comme le souligne Brigitte Guigou², les objectifs de cette note de cadrage sont ambitieux : « *il s'agit d'améliorer l'ensemble des actes contribuant au bon fonctionnement d'un quartier, la qualité et la cohérence des services urbains, afin de pérenniser les investissements réalisés* ».

Cette démarche territoriale implique une contractualisation entre bailleurs, commune et Etat et demande la mise en œuvre d'un **processus d'implication des habitants**. La note de cadrage précise que « *la participation des habitants doit prendre en compte tous les aspects de la vie urbaine : consultation sur des projets et leur mise en œuvre, gestion avec les habitants, soutien aux initiatives et entraide de tous ordres* ».

Pour la première fois, l'Etat stipule que la gestion urbaine de proximité est « *une **priorité** dans toute intervention sur un quartier* ».

¹ note de cadrage DGUMC/DIV/UFFOHLM, *Une démarche « Gestion Urbaine de Proximité »*, 2 juin 1999.

² Ibid 1 page 6
18/84

1.2.2. Contexte et logique

La méthode préconisée pour mener à bien une véritable action de Gestion Urbaine de Proximité comprend plusieurs phases, pour une construction progressive. Toutes demandent de la volonté et du temps pour se mettre en place et aboutir.

Deux paraissent essentielles, la réalisation d'un diagnostic et la contractualisation :

Le **diagnostic partagé**¹ permet de définir précisément les besoins et les attentes. Cela permet d'identifier le plus finement possible les responsabilités et les engagements de chacun ainsi que les actions prioritaires à mener.

Puis la formalisation de ces engagements passe par la signature d'une **convention-cadre** qui devrait être, comme le précise la note de cadrage de 1999, « *l'aboutissement du diagnostic de GUP* ».

La convention, signée par l'ensemble des partenaires, comporte « *le diagnostic, le programme d'intervention, la description des actions, les financements et le mode de pilotage* ». La mise en place d'un comité de suivi et d'évaluation permet d'adapter les conventions en fonction des besoins en mesurant « *en permanence l'impact des actions de gestion de proximité mises en œuvre* ».

La GUP peut se mettre en œuvre dans le cadre de **conventions spécifiques** (thématiques ou territoriales) qui découlent d'une contractualisation plus globale (généralement un contrat de ville) et imposent une cohérence avec les autres dispositifs. Dans ce type de convention, la mise en œuvre opérationnelle prime sur les questions stratégiques.

Enfin, des contractualisations peuvent s'inscrire dans le cadre et en complément d'un **projet de quartier**, de type GPV ou ORU.

1.2.3. Une évolution importante de la politique de la ville : la prise en compte de la Gestion Urbaine de proximité²

Les questions de la tranquillité publique, de la sécurité, de l'entretien des espaces publics, des services aux habitants dans les quartiers d'habitat social ont longtemps été « oubliées » dans la politique de la ville, alors que les attentes dans ces quartiers sont très fortes.

¹ cf paragraphe 2.1 de ce présent rapport

² conventions cadre sur la politique de la ville



Il semble qu'un tournant ait été opéré dans le cadre des nouveaux **contrats de ville 2000-2006**, dans lesquels la GUP devient un enjeu.

Dans ces contrats de ville, « *communes, bailleurs et habitants doivent élaborer des conventions de Gestion Urbaine permettant à la fois de clarifier et d'améliorer la gestion des espaces publics et des services publics résidentiels dans les quartiers en difficultés.*

*Les démarches de Gestion Urbaine de Proximité qui s'amorcent dans les sites en politique de la ville en Ile-de-France font le pari d'une **transformation en profondeur de ces quartiers d'habitat social** en mettant au centre de l'action publique le fonctionnement et la vie quotidienne »¹.*

La politique de la ville doit permettre à chaque citoyen d'accéder concrètement à la 'qualité de la ville'.

¹ Gestion Urbaine de Proximité en Ile-de-France. IAURIF mars 2002
20/84

Le CIV du 30 juin 1998 a inscrit cette démarche dans les futurs contrats de ville, précisant qu'un volet gestion urbaine de proximité « sera identifié, contractualisant les engagements respectifs de l'Etat, des bailleurs et des villes sur cet axe de la politique urbaine, jusqu'à présent trop délaissé ».¹

Plaçant la GUP comme partie intégrante de la politique de la ville, il s'agit dans le même temps d'articuler cette démarche avec les autres aspects thématiques du contrat de ville (sécurité, éducation et services publics), **afin d'introduire une cohérence dans les actions des différents acteurs de la ville et de coordonner les différentes sources de financements.**

L'étude faite par l'IAURIF précise que « presque toutes les conventions-cadre sur la politique de la ville signées entre l'Etat, la Région et les communes d'Ile-de-France utilisent le « label » Gestion Urbaine de Proximité. La place, le contenu et la manière d'aborder la notion varient fortement d'un document à l'autre ».²

En mai 2003, la DIV recensait près de **cinquante conventions-cadre** signées en France, dont trois en Ile-de-France (Chanteloup-les-Vignes, Meaux et Nanterre). A l'échelle nationale, une vingtaine de conventions sont à l'état de projet, dont six concernant la région d'Ile-de-France. La région Rhône-Alpes compte, à elle-seule, 25 conventions signées auxquelles s'ajoutent trois autres en projet.

Le dynamisme, dans ce domaine, de cette région et de ses différents acteurs a tout naturellement conduit le rapporteur à s'y intéresser particulièrement.

1.2.4. En province : l'exemple de Vaulx-en-Verin

Le rapporteur a souhaité se rendre à Vaulx-en-Verin (Rhône-Alpes), considéré par les professionnels de la gestion urbaine de proximité comme un **site précurseur** afin de comprendre les stratégies mises en place et leurs applications concrètes.

Dans ce but, les principaux **acteurs institutionnels et locaux** ont été rencontrés afin de dégager les axes forts de la démarche, qui est à la fois sociale et urbaine.

Le contexte régional :

En région Rhône-Alpes, les démarches d'amélioration du cadre de vie se distinguent par trois critères :

- L'**ancienneté** : les premières conventions ont été signées dès 1995 ;
- L'engagement **multi-partenarial** : coordination de l'ensemble des partenaires avec des pratiques professionnelles privilégiant une approche régionale ;

¹ Note de cadrage du 2 juin 1999

² Cahiers de l'IAURIF, supplément février 2002

- Le **dynamisme** : cette région est la première en nombre de conventions signées et ce mouvement ne cesse de se confirmer.

Poursuivant les transformations urbaines lourdes, **l'agglomération lyonnaise**, par le biais de son contrat de ville intercommunal, a en effet décidé d'organiser sur les différents quartiers des **projets de gestion** afin d'améliorer l'environnement quotidien des habitants.

L'objectif des projets de gestion des quartiers était à l'origine de **renforcer l'attractivité du parc de logements**.

Partant dès l'origine du principe que l'urbain et le social sont indissociables, les décideurs ont opté pour une approche mixte intitulée « **gestion urbaine et sociale de proximité** » où la **territorialisation** (et non la segmentation thématique) et le **partenariat** (et non le cloisonnement professionnel) sont de rigueur.

Les **conventions-type** se déclinent en quatre points :

- amélioration de **l'accueil des habitants** ;
- renforcement de **l'entretien** ;
- réponse au sentiment **d'insécurité** ;
- **évolution des métiers**.

Chaque convention précise les résultats du diagnostic, le programme d'intervention, les financements mis en œuvre, le mode de pilotage ainsi que le suivi des actions.

Une **instance de pilotage** existe au niveau local, tandis que le **comité technique de suivi** opère à l'échelle de **l'agglomération**.

Chaque site adapte ces missions et objectifs en fonction des besoins et impératifs locaux.

Le contexte local :

Vaulx-en-Velin compte **44 000 habitants**, ce qui la place au quatrième rang des communes de l'agglomération lyonnaise. La ville a bénéficié de l'ensemble des dispositifs liés à la politique de la ville dont le **Grand Projet de Ville** signé en 2000. Une quinzaine de bailleurs y gèrent un patrimoine **de 9 000 logements sociaux**.

Une **convention** de gestion sociale de proximité a été signée en 1995 dont les projets sont déclinés dans le **plan d'actions** de GUP¹. Ce document porte sur trois axes majeurs qui sont, d'une part la propreté des parties communes et des espaces extérieurs, d'autre part la question de la sécurité et de la tranquillité et enfin la qualité de l'accueil du locataire.

S'inscrivant dans un ensemble de dispositifs faisant appel aux principaux acteurs institutionnels et locaux, ce projet est mené par **l'association des bailleurs de Vaulx-en-Velin** - « HLM Vaulx-en-Velin », en partenariat étroit avec le **centre de ressources de Vaulx-en-Velin**.

L'association « HLM Vaulx-en-Velin » a été créée en 1998 lorsque la population se caractérisait par une paupérisation nette et que les taux de vacance étaient faibles.

L'objectif de cette association visait alors à redonner de **l'attractivité au parc social** de la commune.

Pour ce faire, les bailleurs ont privilégié **trois axes d'action** :

- diversification de l'offre ;
- amélioration du partenariat sur les attributions ;
- **amélioration de la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)**.

Dès 1998, l'association « HLM Vaulx-en-Velin » crée un centre de ressources visant à **professionnaliser les gardiens** (environ 70 personnes), à les **mettre en réseau** et à **s'appuyer sur leurs compétences** pour d'améliorer la vie des locataires. Un coordonnateur mène ce dispositif.

Cette structure, qui propose des actions de **formation** collective et de **soutien individuel**, est un espace d'élaboration de **propositions** et permet la mise en œuvre **d'actions partenariales** (par exemple avec la Poste et pour distribution du courrier).

Les quatorze bailleurs ont décidé de travailler ensemble, avec l'appui des principaux partenaires. En fait, sans vouloir uniformiser les pratiques professionnelles des différents bailleurs, le plan d'actions définit des **objectifs à atteindre**. Aucune méthode de mise en œuvre n'est imposée aux partenaires.

L'organigramme de ce projet se compose d'un Conseil d'administration permettant une validation stratégique et d'un comité technique pour la mise en œuvre opérationnelle. Enfin, une instance dite intermédiaire permet aux agents de proximité d'obtenir les informations.

¹ financeurs : Etat, Communauté urbaine de Lyon, commune de Vaulx-en-Velin, association HLM Vaulx-en-Velin (cotisation + fonds spécifiques des bailleurs).

Cette **pratique inter-organismes** permet « *d'aider à monter des projets pour harmoniser les modes de gestion, mutualiser les moyens et les ressources* »¹. Un audit stratégique, conduit en 2002 par le CREPAH, a démontré **l'efficacité d'une telle organisation partenariale** avec quelques exemples de réussites, notamment dans le domaine de la propreté.

Reste toutefois un domaine qui mériterait une attention plus soutenue, celui de la **participation des habitants**. La faiblesse de leur implication serait aussi bien le fait de la responsabilité des acteurs que d'une vie associative réduite. Des projets pour remédier à cette situation sont toutefois en cours de réflexion.

Ce projet ambitieux de revitalisation de la commune de Vaulx-en-Velin associe donc l'ensemble des partenaires institutionnels (Etat, collectivités territoriales) et locaux (GPV, bailleurs, centre de ressources dont les gardiens).

Le rôle du Conseil régional Rhône-Alpes :

Ce Conseil régional s'engage dans la gestion urbaine et sociale de proximité dans le cadre du programme XI (*Politique de la ville, habitat et solidarité*) du **Contrat de Plan Etat/Région** (CPER) 2000/06². Un budget prévisionnel de 107 M€ a été réservé pour ce programme, dont **12,20 M€** pour la GUSP.

Le programme XI du CPER précise les conditions d'engagement de l'Etat et de la Région pour la mise en œuvre des programmes de développement social urbain (DSU), à l'échelle aussi bien locale que régionale. Le programme de DSU vise à « *lutter contre toutes les exclusions, qu'elles soient urbaines ou sociales, et à promouvoir les quartiers les plus en difficulté* ».

Dans le cadre du programme relatif à *la politique de la ville, l'habitat et les solidarités sociales et territoriales*, les objectifs du CPER s'articulent autour de cinq axes :

- la requalification urbaine et la **gestion de proximité** ;
- la mixité sociale et l'insertion urbaine ;
- l'insertion et le développement économique ;
- le développement social et l'appui aux acteurs ;
- l'ingénierie et l'animation régionale.

Le premier axe se subdivise entre le renouvellement urbain, la requalification des copropriétés dégradées et la gestion de proximité qui est considérée comme « *un vecteur essentiel de **lutte contre la vacance et de l'amélioration de la vie quotidienne des habitants*** ».

L'Etat et le Conseil régional Rhône-Alpes ont procédé à une répartition de leurs rôles en fonction de leurs missions.

¹ Habitat et société, n° 29, pp 26 à 28, 2003.

² Préfecture de région Rhône-Alpes / Région Rhône-Alpes, Contrat de Plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes, 2000/2006.

Ainsi, l'Etat intervient sur les aspects relatifs à la réhabilitation (des logements et des parties communes), à la sécurisation, à l'entretien des espaces communs. Il finance également des actions visant à l'insertion par l'économique.

Le Conseil régional apporte « *son concours aux **postes d'encadrement des équipes de proximité et aux travaux de mise à niveau des logements et des parties communes des immeubles du parc social et privé (copropriétés), sous forme d'activités d'insertion.** »*

Dans un souci de suivi qualitatif des actions financées, le Conseil régional, en partenariat avec l'Etat, a créé un **dispositif d'évaluation** de l'ensemble des contrats de ville de la région.

Enfin, l'effort de la Région en faveur du volet *Politique de la ville* s'est sensiblement renforcé entre les deux CPER, passant d'une contribution de 35M€ lors du précédent contrat à 107 M€ pour la période 2000/2006.

1.3. ACTEURS

Ce chapitre traite spécifiquement des principaux acteurs intervenant dans les projets de gestion urbaine. Les partenaires financiers sont énumérés dans le paragraphe (1.4).

Les acteurs peuvent être répartis en **trois sous-groupes** : les acteurs institutionnels, les acteurs privés et les habitants.

Les premiers sont impliqués dès l'élaboration du projet de GUP tandis que les seconds sont uniquement concernés par la mise en œuvre du programme d'actions. Quant aux habitants et, plus largement, le tissu associatif, la place qui leur est accordée ainsi que leur véritable participation sont très complexes et varient d'un projet à l'autre.

1.3.1. Les acteurs institutionnels

a) L'Etat

Il intervient en tant que **garant de la cohésion sociale** et de la solidarité nationale à travers les politiques territorialisées et les services (notamment déconcentrés) qu'il gère. C'est à ce titre qu'il a impulsé et qu'il soutient – y compris par la loi "Borloo" du 2 août 2003 – les démarches d'améliorations de la GUP.

b) Les collectivités territoriales

Les **collectivités locales** (communes et leurs regroupements) sont responsables de la **gestion des équipements et des services**.

Les **Conseils généraux** ont en charge le **volet social** qui comprend notamment l'accompagnement des familles.

Les **Conseils régionaux** n'ont pas de compétence obligatoire dans ce domaine, mais, dans le cadre de leurs compétences facultatives, ils peuvent intervenir dans ce champ d'actions.

Le **Conseil régional d'Ile-de-France** n'a pas, à ce jour, de ligne budgétaire spécifiquement affectée à des opérations de gestion urbaine de proximité. Toutefois, des projets d'amélioration du cadre de vie sont financés sur différents postes budgétaires et plus précisément dans le cadre de sa politique relative au logement, à la sécurité et à la politique de la ville.

Sans détailler l'ensemble des actions du Conseil régional d'Ile-de-France il faut rappeler :

- qu'il intervient en complément des prêts "PLUS" (prêts locatifs à usage social) accordés par l'Etat pour la construction neuve ou l'acquisition-amélioration ;
- qu'il intervient dans la réhabilitation du parc HLM ancien, soit en complément de la subvention "PALULOS" (Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale), accordée par l'Etat, soit de façon autonome pour financer les "**travaux plus**" concernant les équipements des appartements, ainsi que les espaces extérieurs ;
- qu'il intervient en faveur du parc privé, notamment dans la lutte contre le saturnisme et l'aide aux copropriétés dégradées ;
- qu'il participe financièrement aux opérations d'investissement liées au renouvellement urbain, que ce soit pour les "reconstruction-démolitions", pour les équipements de proximité ou pour soutenir la création d'activités et d'emplois ;
- qu'il s'engage, en matière de sécurité, dans diverses actions pour augmenter la présence des forces de l'ordre sur le terrain, ou pour la formation de personnels de gardiennage ou de médiation ;
- qu'il intervient aussi, dans le domaine de la politique de la ville et de la solidarité, en faveur des réseaux associatifs.

La Région vise à une meilleure **articulation** de son intervention avec celles des autres partenaires notamment dans le cadre des Grands Projets de Ville. Les services régionaux accentuent leur mobilisation sur ces sites grâce à un suivi au plus près du terrain.

Reste à évoquer une spécificité du Conseil régional d'Ile-de-France qui est partie à la **convention de GUP** de la commune de Chanteloup-les-Vignes. En effet, s'inscrivant dans le cadre du GPV, l'ensemble des partenaires (Etat, commune, bailleurs, Département et Région) a conçu un programme d'amélioration du cadre de la vie quotidienne sur la période 2001 à 2004. L'enjeu de cet accord « *repose sur une clarification des espaces publics et résidentiels, ainsi que des responsabilités correspondantes, et constitue une approche commune et partagée des différents intervenants. Les habitants et locataires sont largement associés à sa mise en œuvre* »¹.

c) Les structures privées à vocation sociale participant aux missions de services publics

Le cadre de vie d'un quartier se mesure également en fonction de la présence d'équipements à vocation sociale. La **proximité** de ces structures locales permet de répondre au mieux aux besoins des habitants. De plus, à l'image des commerces, ces équipements s'adressent à l'ensemble des habitants, quelle que soit leur situation sociale ou familiale.

Le **lien direct avec le service public** (la Poste, la CPAM ...) s'avère pour certains habitants l'ultime recours en terme de sociabilité. De plus, des travailleurs sociaux (de la CAF, des centres sociaux ...) forment un relais essentiel, une passerelle, qui évite, ou tout au moins limite, la désocialisation.

L'exemple du rôle joué par les bureaux de poste éclaire ces propos. Cet équipement assure la pérennité d'une activité économique tout en favorisant l'accès de tous au service public. Aussi, n'est-il pas surprenant que l'Etat et la Poste renforcent sensiblement l'effort d'investissement dans les territoires prioritaires. En signant une convention, les deux acteurs s'engagent sur 5 ans à **rénover les infrastructures** ou à en implanter de nouvelles.

La création d'un guichet de proximité au sein du quartier de Chantepie à **Sarcelles** en 1999 a ainsi aidé à la renaissance du site. A la suite de l'implantation de ce service, des commerces de proximité se sont de nouveau implantés.

Outre les efforts d'investissement sus-mentionnés, cette convention bipartite permet de proposer des **formations** spécifiques à l'ensemble des agents en relation avec les clients dans les ZUS.

La Poste s'implique également dans des **projets locaux** fédérant les différents acteurs de terrain (CAF, bailleurs sociaux...). L'objectif est de substituer, à des approches sectorielles et nationales, des actions locales et mieux concertées.

Enfin, la Poste a amplifié son implication dans les **Contrats locaux de sécurité** (CLS) en étant signataire d'une soixantaine de contrats. A cette occasion, un partenariat s'est renforcé avec les bailleurs sociaux, pour améliorer la distribution du courrier, et avec l'Education nationale pour sensibiliser les jeunes à l'importance de l'adresse postale.

¹ Préambule de la convention de gestion urbaine sur le site de Chanteloup-les-Vignes.

Il faut cependant souligner que les **travailleurs sociaux** ne sont guère associés aux réflexions préalables à la mise en place de projets de GUP, ni au niveau local, ni dans les instances stratégiques à un échelon territorial plus vaste (ex : comités pour la mise en place des différents schémas départementaux ou régionaux).

Le rôle des travailleurs sociaux (responsables des services sociaux, assistantes sociales, éducateurs de rue, conseillères sociales et familiales ...) se limite trop souvent à être l'interface entre les habitants et les institutions. Ce rôle est fondamental, mais insuffisant.

En effet, le montage d'un projet de GUP doit s'appuyer sur l'implication de l'ensemble des partenaires locaux et institutionnels. La connaissance fine des besoins quotidiens (emploi, équipements, transports publics, santé, ...) par les travailleurs sociaux justifie que ces acteurs soient systématiquement intégrés aux différents comités de pilotage. Les travailleurs sociaux souhaiteraient, dans le cadre de la GUP, être réellement intégrés à l'ensemble de la démarche et considérés comme des partenaires à part entière. A noter que cette demande est également formulée par des associations d'habitants.

d) Les bailleurs sociaux

Ils sont, naturellement, au centre de la gestion urbaine de proximité. Au titre de leur **plan de gestion du patrimoine**, ils se doivent de pérenniser la valeur patrimoniale et l'attractivité sociale de leurs investissements (foncier et bâti) en assurant l'entretien, les gros travaux, les réhabilitations et, quand cela est nécessaire, les « reconstructions-démolitions » des immeubles.

Dans le cadre de la qualité du service rendu aux habitants, ils entretiennent, par l'intermédiaire de leurs agences, antennes et gardiens, des relations étroites avec leurs locataires et leurs associations, qu'il s'agisse des attributions, de la maintenance, des loyers et, en cas de besoin, du suivi social. Enfin, les bailleurs sociaux s'impliquent de plus en plus dans le **développement social et urbain territorialisé** en organisant, en partenariat avec les institutions publiques et les habitants, des services aux habitants (actions sociales et de loisirs, démarches administratives, médiation, insertion par l'économique...) et par des actions relatives à la tranquillité, à la propreté, à l'organisation des espaces publics et privés et à tout ce qui concourt au lien social, à la satisfaction résidentielle et à l'image du quartier.

Une étude réalisée par l'IAURIF ¹ montre que les **bailleurs sociaux et les communes occupent généralement une position privilégiée dans les démarches qui s'élaborent en Ile-de-France**. L'objectif étant qu'une coordination s'instaure sur les quartiers concernés.

¹ IAURIF, *GUP en IDF : types de coopération villes-bailleurs et effets sur les pratiques de gestion*, mars 2002
28/84

« *Autour de ce tandem* » se greffe une « *constellation d'acteurs secondaires* ».

La réussite d'un projet de GUP tient notamment en « *la coopération entre partenaires pour améliorer la qualité de services aux habitants* » et passe par trois types d'intervention : réorganisation des structures locales, dispositifs nécessitant une implication des habitants et mutualisation des services.

La **mutualisation des organisations** permet la mise en œuvre de projets plus ou moins innovants, de la création d'une régie de quartier jusqu'à la mise en place « d'une assistance juridique spécialisée » (cf. l'exemple du SAN de Val-Maubuée). Concrètement, la réussite et la pérennité de tels projets passent, le plus souvent, par un **chef de projet** qui pilote et insuffle les actions en fédérant les partenaires.

Par ailleurs, les bailleurs ont renforcé le rôle des gardiens par une démarche aussi bien quantitative que qualitative : professionnalisation accrue et modernisation des métiers. Au-delà de l'application du décret « gardiens »¹, qui impose un ratio de 1 gardien par groupe de 100 logements, les bailleurs ont pris conscience du rôle essentiel du gardien dans les questions quotidiennes d'amélioration du cadre de vie. En favorisant la responsabilisation des gardiens, les bailleurs visent à améliorer leurs prestations, en les positionnant comme les premiers interlocuteurs des locataires, voire des entreprises.

1.3.2. LES ACTEURS PRIVÉS

a) Le logement privé

En dehors de certains grands ensembles constitués uniquement par des logements sociaux, de nombreux quartiers, en particulier à Paris et en proche banlieue, sont un mélange de logements publics et privés (propriétés et copropriétés).

Quelle soit directe ou menée par l'intermédiaire du conseil syndical, la **participation des copropriétaires** est un élément primordial du dialogue dans la perspective du développement des quartiers.

Dans le cadre d'OPAH² spécifiques ou de plans de sauvegarde, des projets sont menés sur des copropriétés en difficulté (diagnostics pré-opérationnels, résolution des problèmes financiers, réhabilitation des parties communes et des logements, etc.). Des financements émanant notamment de l'ANAH³, mais également du Conseil régional, peuvent être sollicités.

S'agissant plus précisément de la question de l'amélioration du cadre de vie, aucune enveloppe budgétaire spécifique n'existe en faveur des copropriétaires. Ainsi, l'abattement de la TFPB dans les quartiers en ZUS ne s'applique pas au secteur privé.

¹ décret 2001-1561 du 28 décembre 2001

² OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

³ ANAH : agence nationale d'amélioration de l'habitat

Mais il n'existe guère au départ de volonté réelle de la part des copropriétaires pour participer à ces projets globaux et multipartenariaux à l'échelle des quartiers.

b) Les commerçants et artisans

A l'image des structures privées à vocation sociale (cf. paragraphe c/ de la partie 131), les commerçants et artisans jouent un **rôle structurant** (renforcement du lien social, outil de développement économique local) dans les quartiers. Selon Pascal Madry, du cabinet d'études Bérénice, le commerce joue dans les quartiers en difficulté « *autant un rôle marchand que social, il est là pour maintenir un lien entre les habitants* ».

« *Les implantations [commerciales] furent davantage guidées par des opportunités foncières, financières et fiscales que par une stratégie urbaine maîtrisée conçue en référence aux besoins de la population des zones de chalandise homogènes* ». L'implantation commerciale en Ile-de-France se caractérise par « *la concentration d'une offre commerciale, voire un suréquipement commercial sur certains pôles, souvent situés hors le tissu urbain, par des friches commerciales qui mitent [les] centres villes, et pour partie, conduit à la disparition du commerce et des activités de proximité dans les quartiers, notamment sensibles* ». Du fait d'un retour au commerce de détail en centre ville, la tendance actuelle « *guide de plus en plus les investisseurs vers les cœurs de ville plutôt que vers les périphéries* »¹.

Globalement, les Chambres de commerce constatent donc une **grande fragilité du commerce de proximité** du fait d'une diminution du nombre de commerces et d'une réduction de la diversité de l'offre. Ce diagnostic de "désertification" s'applique aussi bien en zones urbaines denses que dans les zones rurales. En dehors d'une **intervention des pouvoirs publics**, cette situation ne saurait s'inverser.



¹ Christian Bergé, *Le commerce en Ile-de-France : enjeux et perspectives*, CESR, octobre 2002
30/84

De plus, dans les quartiers périphériques, le commerce de proximité se retrouve souvent en concurrence avec les **grands centres régionaux**. La région compte 48 centres commerciaux de plus de 20.000 m² de superficie et dotés d'un hypermarché. La région d'Ile-de-France compte de 600 à 700 **marchés forains** qui sont souvent « *devenus les seuls lieux d'approvisionnement dans les quartiers désertés par le commerce de détail* »¹.

Dans le cadre du CPER 2000-2006, une **charte de partenariat** a été contractée entre les signataires du Contrat de Plan (Etat et Région) et la Chambre régionale de commerce et d'industrie de Paris-Ile-de-France. Ce document, comportant quatorze mesures, préconise notamment de « *revitaliser et requalifier les sites en politique de la ville* » et de « *dynamiser le service de proximité* ».

1.3.3. Les habitants et le tissu associatif

Les habitants doivent être intégrés tout au long des projets sociaux et urbains et ce, dès l'élaboration du diagnostic. La prise en compte des remarques ou des propositions des habitants et du tissu associatif amène à des recompositions organisationnelles et l'apparition de nouveaux besoins suscite de nouveaux métiers.

Ainsi, dans le cadre de la politique de la ville, un programme de création sur 3 ans de 10.000 postes **d'adultes-relais** (sur l'ensemble de la France) a été lancé en avril 2000. L'objectif vise principalement à **favoriser le lien social** dans les quartiers. Les postes concernent les métiers liés au service (soutien scolaire, sécurisation des transports, accompagnement des personnes fragilisées ...).

Ce dispositif a évolué en 2002, permettant non plus seulement aux associations, mais également aux collectivités locales et aux établissements publics, d'en profiter.

Au premier semestre 2002, la France comptait environ **1.500 adultes-relais**. Ce chiffre peut sembler faible par rapport à l'objectif de 10.000 postes mais, après un démarrage assez long, ce dispositif semble prendre de l'ampleur.

Les adultes-relais se retrouvent en majorité dans les **zones les plus urbanisées**. Près de 30% de ces postes sont basés en Ile-de-France et plus spécifiquement en Seine-Saint-Denis et à Paris. Ces postes sont occupés en grande majorité par des **femmes**. Ils s'adressent à des chômeurs, des inactifs ou des salariés exerçant des activités à temps partiel.

L'Etat prend en charge **80%** du coût total, les 20% restant sont à assumer par les associations ou les collectivités.

¹ IAURIF, *Les marchés forains d'Ile-de-France*, décembre 1999.

Pour qu'un tel dispositif soit opérationnel et fonctionne bien, il est indispensable qu'il y ait une véritable concertation entre les travailleurs sociaux, les bailleurs et les habitants. Les adultes-relais facilitent l'interface entre ces divers acteurs et bénéficient d'une reconnaissance sociale.

Sur le terrain, des chartes de voisinage et des réseaux « d'habitants-ressources » ont également vu le jour. Cela peut parfois faciliter la prise en compte de demandes spécifiques des habitants (par exemple échanger leur logement pour en obtenir un plus grand ou plus petit).

Mais, pour que la participation des habitants devienne effective, il faut définir leur place et leur rôle, mais aussi fournir les moyens dont ils peuvent avoir besoin.



1.4. TYPES DE FINANCEMENTS ET OUTILS

1.4.1. Des financements croisés

Les financements (en investissement comme en fonctionnement) font appel à différents partenaires institutionnels.

L'Etat demeure le principal financeur par le biais principalement de deux **ministères**, celui du **Logement** et celui de la **Ville**. Ces financements ont une vocation incitative auprès des acteurs de terrains sans pour autant se substituer à des volontés et initiatives locales.

1.4.2. LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT

La **Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction** (DGUHC) intervient essentiellement dans le cadre de **financements d'investissements** de réhabilitation (amélioration portant sur le cadre bâti et l'intérieur des résidences), notamment par les subventions dites PALULOS.

Le **ministère de la Ville** est sollicité pour les **financements de fonctionnement** : amélioration du fonctionnement des espaces collectifs et animation de la vie sociale. Différents fonds peuvent être sollicités, parmi lesquels le Fonds d'intervention pour la Ville (FIV), le Fonds social urbain (FSU) ou encore le Fonds de participation des habitants (FPH).

Le Fonds de participation des habitants a été créé en 1989 dans le cadre de la politique de la ville. Ses promoteurs le définissaient alors comme un outil devant « répondre rapidement aux initiatives des habitants ou des associations en évitant les lourdeurs administratives (...) et viser à un renforcement des échanges entre associations et habitants ».

Son objet vise à favoriser les prises d'initiatives des habitants, à promouvoir la capacité (individuelle et collective) à monter des projets, à renforcer les échanges entre les associations et les habitants et à rendre possibles des initiatives tendant au développement social des quartiers.

Le FPH permet ainsi d'apporter une aide à des actions de proximité, portées par des associations locales dans des domaines aussi divers que la formation, l'information, la culture, le sport ou encore la solidarité.

Ce dispositif est aussi bien un outil de démocratie locale, un produit administratif et financier qu'un support de l'action publique, notamment pour l'expérimentation.

Les habitants et associations gèrent ce **fonds décentralisé et non affecté** dont le montant s'élève à environ 23 000 € par an et par site.

Ce fonds est co-financé par l'Etat, les collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil général et communes) et, éventuellement, d'autres financeurs (bailleurs sociaux).

En dehors de ces principaux financeurs, d'autres ministères (ministères de l'Emploi, de l'Education nationale, de la Justice, des Finances, etc.) interviennent dans le cadre de **mesures et de crédits spécifiques**.

a) Le programme spécifique « amélioration de la qualité de service »

Créé en 1988 et renouvelé en 2000 avec un budget de 9,15 M€ le programme spécifique « amélioration de la qualité de service » du ministère du Logement a été intensifié en 2001 (45,73 M€) du fait de l'intégration de l'appel à projet "mieux vivre ensemble", puis reconduit en 2002 et en 2003 (environ 42 M€).

La DGUHC a défini un programme spécifique visant à l'amélioration de la qualité de service avec pour objectif de « *soutenir l'intervention des bailleurs confrontés à des difficultés liées à la vacance ou à un fort taux de rotation des locataires* »¹. Ces crédits permettent l'instauration par les bailleurs sociaux d'une **démarche de gestion partenariale** avec les collectivités locales et l'Etat.

Cette aide finance, d'une part, des travaux portant sur **l'amélioration des logements et parties communes** et des opérations contribuant à **l'amélioration au quotidien des quartiers** (création de petits locaux collectifs, résidentialisation, projets de sécurisation, collecte sélective...) et, d'autre part, des **diagnostics** en vue de la mise en œuvre de démarches partenariales. Ce programme a notamment contribué à financer des actions spécifiques à la sécurité dans l'habitat.

Une des conditions d'éligibilité à ce programme est la signature d'une convention de GUP conclue entre l'Etat, la Ville et les organismes HLM.

Ces crédits ont vocation à être contractualisés.

b) L'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

L'article 42 de la loi de finances initiale pour 2001 instaure, à compter de 2001, un **abattement de 30%** sur la base d'imposition à la TFPB pour les logements sociaux situés en Zone Urbaine sensible (ZUS). A partir de 2002, cet abattement est subordonné à la signature d'une **convention** relative à l'entretien et à la gestion du parc. Ce dispositif s'inscrit dans **la période allant de 2001 à 2006**.

En 2001, **1 500 conventions** furent signées pour un montant total de 168 000 €.

¹ Circulaire n° 99-45 du 6 juillet 1999, chapitre 65-48, article 2
34/84

Brigitte Guigou de l'IAURIF souligne que trop souvent ces conventions ont été conçues « *sans concertation suffisante avec les collectivités locales et les autres bailleurs* »¹. Par ailleurs, elles ne concernent pas uniquement la gestion urbaine.

De plus et contrairement à ce qui avait été envisagé au préalable, **aucun accord-cadre** portant sur les conditions et objectifs de cet abattement n'a été mis en place entre le secrétariat d'Etat au Logement et l'Union des HLM. Seule une circulaire encadre ce dispositif.

c) L'appel à projet : « mieux vivre ensemble »

Le ministère du Logement a lancé en juillet 2001 un appel à projet dit « mieux vivre ensemble », en direction des bailleurs sociaux et des communes, afin « *d'aider les actions de revalorisation du cadre de vie et de convivialité dans les cités* ». Ces subventions de l'Etat (plafonnées généralement à hauteur de 50% du coût des travaux mais pouvant atteindre 80%) permettent d'entreprendre des actions limitées et circonscrites d'amélioration des espaces communs.

Cet appel à projet a permis de financer des actions en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville, environ 50% des projets se situant hors Contrat de ville.

d) Des financements spécifiques : le développement économique des quartiers

L'amélioration du cadre de vie dans les quartiers passe par la mise en place de dispositifs de développement économique des quartiers, dont ceux relevant du soutien au commerce et à l'artisanat.

La loi de finances de 2002 permet aux entreprises installées en **Zone de redynamisation urbaine** (ZRU) et en **Zone franche urbaine** (ZFU) de bénéficier d'un régime unique d'exonérations fiscales et sociales et ce, sur une durée de 5 ans. Aussi ces entreprises jouissent-elles d'avantages fiscaux en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices, la taxe professionnelle, la prime à l'embauche ou encore sur le régime des cotisations sociales.

Les premiers régimes dérogatoires d'exonérations temporaires fiscales et sociales ont été institués dans le cadre du Pacte de relance pour la ville (1996) avec pour objectif le « *maintien et la création d'activités et d'emplois dans ces zones urbaines* »².

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) a créé en 2000 un **Fonds de revitalisation économique** (FRE) dont l'objet vise à pérenniser et

¹ Cahiers de l'habitat de l'IAURIF n° 31, février 2002

² loi n° 96-987 du 14 novembre 1996

développer un tissu industriel et commercial dans les quartiers. Il comprend quatre volets : soutien à l'ingénierie, aide à la réalisation d'investissements pour les petites entreprises, aide au démarrage pour les créateurs d'entreprise et soutien et dynamisation du tissu économique de proximité. Il intervient prioritairement sur les territoires classés Zone urbaine sensible (ZUS) et à titre dérogatoire, sur ceux ayant un contrat de ville. Ce fonds a permis de soutenir des projets de modernisation et de développement dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine et commerciale.

A partir de 2003, l'Etat dote directement, à hauteur de 71 millions d'euros, le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (**FISAC**)¹ qui est l'un des financeurs du commerce et de l'artisanat. Ce fonds était financé auparavant par un prélèvement sur le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)², dont le montant s'est élevé à 71 millions d'euros en 2002.

Le FISAC permet de subventionner des projets qui visent à la **sauvegarde du commerce et de l'artisanat**, c'est-à-dire des actions complémentaires de la politique d'aménagement du territoire. Plafonné à hauteur de 50% (ou 80% en ZUS) en fonctionnement et de 20% (ou de 40% en ZUS) en investissement, le FISAC reste cependant **peu incitatif**.

De plus, en l'absence d'une stratégie clairement définie, il existerait un **saupoudrage de ce fonds**, ce qui en limite l'efficacité. Malgré la dernière circulaire ministérielle³ destinée à améliorer le dispositif, la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris considère que la dotation financière demeure insuffisante, que le rôle des CCI n'est toujours pas clarifié et que la **déconcentration** de l'instruction des dossiers au niveau régional devrait se mettre en place.

Toutefois, selon l'article 2 de l'avant-projet de loi de décentralisation, le FISAC devrait être transféré aux régions. Comme le précise la Gazette des communes⁴, « *libre aux régions de conserver les mêmes critères d'attribution ou de les modifier* ».

Créé par la loi de 1996 relative au Pacte de relance pour la ville, l'Etablissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (**EPARECA**) est financé par le FISAC. Il bénéficie d'un budget de 3 M€.

Cet établissement public a la mission de faciliter les opérations de **remembrement des espaces commerciaux et artisanaux** implantés dans les quartiers urbains en contrat de ville. Il peut ainsi créer, étendre, transformer ou reconverter des surfaces commerciales et artisanales. A cet effet, cet établissement dispose d'un droit d'expropriation. Selon Pierre Boulier, directeur général de l'EPARECA, l'intervention doit se faire « *dans le cadre d'un véritable projet d'urbanisme, qui tient compte du logement, de la voirie, des équipements scolaires, etc.* ». L'EPARECA a permis la restructuration de onze centres commerciaux, dont ceux de Créteil et de Clichy-sous-bois. Plus d'une centaine de projets sont en attente de prise en compte. Il est à souligner que l'EPARECA bénéficie de moyens financiers limités et se trouve confronté à des lourdeurs administratives, du fait notamment d'une triple tutelle ministérielle (Ville, Urbanisme et Commerce et artisanat).

¹ cf. paragraphe b/ du chapitre 1.4.4 de ce présent rapport.

² Cette taxe, versée par les grandes surfaces de plus de 400 m², rapporte chaque année plus de 200 M€.

³ Circulaire du secrétariat d'Etat au commerce et à l'artisanat, en date du 17 février 2003.

⁴ Laurent Bigot, *Le FISAC, un outil inégalement maîtrisé*, la Gazette des communes, 16 juin 2003, pp 24 à 26
36/84

1.4.3. les financements de la région d'Ile-de-France

Il n'existe pas de ligne budgétaire vouée spécifiquement à la question de l'amélioration du cadre de vie des quartiers. Des projets (en investissement comme en fonctionnement) sont financés sur différents postes budgétaires.

S'agissant de la section d'investissement, les lignes « logement-habitat-action foncière », « politique de la ville » et « sécurité »¹ peuvent être utilisées.

Concernant le volet « **habitat** », des projets de création de logements sociaux de type PLUS, de réhabilitation des parcs publics et privés ou encore des actions, le plus souvent expérimentales, en faveur des copropriétés en difficulté sont ainsi programmés.

Dans le champ de la **politique de la ville**, le Conseil régional privilégie les actions de renouvellement urbain, de soutien à la création d'activités, d'amélioration de l'habitat ou encore du développement des services de proximité. Afin de faciliter le financement des opérations de démolition, le Conseil régional s'est doté en 1999 d'un « **fonds de démolition** » (d'environ 3M€) qui intervient en complément des aides de l'Etat.

La Région contribue à l'amélioration de la **sécurité** en Ile-de-France en accentuant ses efforts dans les domaines des transports collectifs en collaboration avec le STIF² et des équipements en direction des forces de sécurité. Malgré les souhaits de la Région, la consommation de la ligne budgétaire visant à « *la sécurisation des commerces de proximité et des centres commerciaux est restée faible* ».

Au niveau de la section de fonctionnement, le Conseil régional intervient par le biais de deux lignes budgétaires : les chapitres « **ville-sécurité-justice-animation-insertion-prévention** »³ et « **solidarités** »⁴.

La première ligne permet de financer des projets d'animation locale et d'insertion ainsi que l'accompagnement des projets locaux de prévention et de sécurisation.

La ligne dite des solidarités permet, entre autres, de soutenir le développement de l'économie sociale et d'aider à l'accès au logement des jeunes.

Ce budget se veut le reflet de la stratégie régionale définie, conjointement avec l'Etat, dans le cadre du **Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000/06**. La troisième partie du CPER intitulée « **améliorer la vie quotidienne et les solidarités** » concerne plus directement l'étude du présent rapport. Les questions relevant du logement, des solidarités ou encore de la lutte contre l'insécurité y sont traitées.

¹ ligne 922 « logement-habitat-action foncière » 66 163 000 € ; ligne 923.1 « politique de la ville » 27 746 000 € ; ligne 923.2 « sécurité » 13 720 000 €.

² STIF : syndicat des transports d'Ile-de-France

³ chapitre 943.5 : 8 386 000 €

⁴ chapitre 946.1 : 6 318 000 €

1.4.4. Les autres financements

a) Les financements des collectivités locales et territoriales

Les **communes**, **leurs groupements**, **les communautés urbaines** et les **départements** peuvent intervenir en fonction de leurs champs de compétences dans le cadre de dispositifs territorialisés (contrat de ville, FSL, CPER...).

Les communes privilégient souvent les projets d'entretien des équipements publics, de restructuration des espaces publics, ou de soutien à l'action des conseils de quartier.

Les Conseils généraux s'orientent davantage vers des d'actions sociales.

b) Les autres partenaires financiers

Les **bailleurs sociaux** (ou assimilés) concluent des accords locatifs avec leurs locataires et participent à la réhabilitation du bâti et espaces extérieurs.

Le **fonds d'intervention HLM** permet des co-financements de l'Etat par la ligne « qualité de services » de l'Union Sociale pour l'Habitat (USH, ex UNFOHLM) qui vise à la modernisation des organismes HLM en proposant des prestations intellectuelles. L'objectif est « *d'adapter les pratiques professionnelles et de pérenniser les aides de l'Etat à la modernisation* ».

La **Caisse des Dépôts et Consignations** (CDC) finance par des prêts le développement social urbain et l'ingénierie (management) de projet.

Les **Caisses d'allocation familiale** (CAF) interviennent dans le financement d'actions sociales, dont l'accompagnement social, et parfois dans le financement de travaux de réhabilitation ou de restructuration.

Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (**FASILD**)¹, signataire de plus de 200 contrats de ville, peut participer au financement des diagnostics ou des projets devant favoriser l'intégration des populations immigrées et de leurs familles.

Le **groupement d'intérêt économique** (GIE) « Villes et Quartiers » soutient des actions expérimentales visant la gestion urbaine territorialisée au service du renouvellement urbain.

¹ Le FASILD a remplacé le Fonds d'action sociale (FAS) en 2002.

Le **Syndicat des transports d'Ile-de-France** (STIF) a trois missions principales :

- coordination des transports publics de voyageurs franciliens (SNCF, RATP et l'association OPTILE pour les compagnies privées de bus) ;
- définition de l'offre de transport et veille à la qualité des services ;
- anticipation des évolutions des besoins de déplacement et amélioration du système de transport public francilien.

Le Conseil régional est membre du Conseil d'administration du STIF.

Le STIF a répondu en 1995 à l'appel à projets « **intégration urbaine des transports collectifs** » lancé par la DIV.

En fait, dès 1993, le STIF s'est engagé dans une politique de soutien aux transports collectifs dans les quartiers de la **politique de la ville** en vue d'améliorer les conditions de vie des habitants, dont la dépendance vis-à-vis des transports en commun est importante.

A cet effet, un **protocole** relatif à la mise en œuvre des contrats de ville a été signé **avec l'Etat** permettant de lutter contre la **délinquance** et la **fraude**, d'adapter la **politique tarifaire** aux besoins des populations, de soutenir une **politique d'embauche** (le STIF contribue au financement de 4 000 postes) **et de formation** et d'améliorer l'**offre de service de proximité**.

Ce protocole permet ainsi d'engager des programmes de rénovation des gares, les projets dits « **gares plus** » ; dix gares sont concernées en vue d'une amélioration de l'**intégration** de ces équipements à l'espace public urbain. Les sites d'Argenteuil, de Garges-Sarcelles ou encore d'Aulnay-sous-bois ont ainsi été sélectionnés.

c) Les financements européens

Par le biais des **fonds structurels** (FEDER, FSE, FEOGA ¹) ou de programmes **d'initiative communautaire** (INTERREG, URBAN, LEADER, EQUAL), des actions de reconversion socio-économique de zones en difficulté structurelle (et donc éventuellement d'amélioration de la GUP) peuvent être soutenues.

Globalement les fonds structurels « *permettent un **développement socio-économique** des zones en retard de développement au niveau européen confrontées à un problème structurel particulier, en soutenant les politiques actives mises en œuvre par les autorités des Etats membres en matière d'emploi, de formation et de lutte contre l'exclusion sociale* »².

Il existe trois **fonds structurels** :

¹ FEDER : Fonds européen de développement régional ; FSE : Fonds social européen ; FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

² Rémi Bonnevalle, *La lisibilité des interventions communautaires en IDF et des actions européennes de la région IDF : réalités et enjeux*, CESR IDF, 6 février 2003

Le **FSE** « agit en faveur des actions privilégiant la **formation**, la reconversion professionnelle et la création d'emplois » ;

Le **FEDER** « finance principalement les infrastructures lourdes, des investissements productifs en **création d'emplois** dans les régions défavorisées, des projets de développement et d'accès aux PME » ;

Le **FEOGA** « finance le développement rural ».

Le programme **INTERREG** « a pour vocation de stimuler les coopérations interrégionales, transfrontalières et transnationales ».

Le programme **PIC-URBAN II**¹ « a pour vocation de soutenir les projets locaux de **revitalisation économique et sociale des villes et des quartiers en crise** ».

La France compte 9 sites bénéficiant du programme URBAN II dont 4 se situent en Ile-de-France :

- Clichy-sous-Bois/Montfermeil ;
- Grigny/Vitry Châtillon ;
- Le Mantois ;
- Le Val-de-Seine (autour des Mureaux).

Les autorités de gestion sont différentes d'un site à l'autre, allant de la Préfecture de région, à un établissement public d'aménagement en passant par un groupement d'intérêt public. Ces programmes européens s'articulent avec les programmes nationaux, à savoir les Grands projets de ville.

Le budget affecté au PIC URBAN II en 2000-06 s'élève à 700 M€, dont **96 M€** pour la France. Le fonctionnement de ce programme est assuré par la **DIV** et la **DATAR**. La sélection des sites s'est effectuée après appel à candidatures effectué auprès des préfets de région. Des 34 villes y ayant répondu, 9 ont été sélectionnées par un comité dirigé conjointement par la DIV et la DATAR et composé par la DGUHC, le ministère de l'Aménagement du territoire, la CDC et l'Union nationale des fédérations d'offices HLM.

Les organismes HLM demeurent les bénéficiaires finaux des fonds structurels par les documents régionaux de programmation.

Le programme **LEADER** « vise à promouvoir ou à compléter les programmes de développement rural au travers d'initiatives de groupes d'actions locales ». L'Ile-de-France n'est pas éligible à ce programme.

¹ PJC : Programme d'initiative communautaire.
40/84

Le programme **EQUAL** « prévoit le développement de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalité de toute nature contre l'accès au travail ».

Enfin, dans le cadre d'URBAN, la commission européenne a lancé en février 2003 un nouveau programme (2003/06), **URBACT**, visant à permettre « l'échange et la diffusion des connaissances ». L'enjeu est de développer une **culture commune** sur les questions de « **régénération urbaine** » et de définir le cadre de la **future politique de la ville européenne**.

L'autorité juridiquement responsable de la mise en œuvre des programmes et de la gestion financière des fonds structurels est le **préfet de région**.

Le **DOCUP** (document unique de programmation) sert à fixer les orientations d'un programme, qu'il soit national ou régional. Ce document est élaboré, sous la responsabilité du préfet de région, en concertation entre les collectivités locales concernées, les partenaires économiques et sociaux et les représentants de l'Etat. Des **compléments de programmation** complètent le DOCUP en définissant précisément les mesures qui seront mises en œuvre, le montant des enveloppes affectées et l'échéancier de réalisation. Des **comités de suivi**, coprésidés par le préfet de région et le président du Conseil régional, s'assurent de l'efficacité et de la qualité de la mise en œuvre du programme. Ces comités rendent un avis sur les projets et le préfet de région prend la décision de programmer ou non l'opération. La gestion des DOCUP est donc **déconcentrée** : les procédures dépendent de chaque région.

Les mesures déclinées au sein des DOCUP prennent en compte les priorités locales dans le respect des orientations définies au niveau national et de celles de la Commission européenne. Les Fonds structurels cherchent à promouvoir des actions territoriales intégrées de réhabilitation urbaine. Une attention toute particulière est portée à certaines thématiques dont celle relative à l'**amélioration de la GUP**.

L'objectif est de soutenir des actions de GUP fondées sur la participation des habitants, en **sécurisant** les espaces et les équipements collectifs, en **formant** les acteurs des quartiers concernés, en soutenant les structures de concertation ou en favorisant l'émergence de **services de proximité**.

II. LES ACTIONS

2.1. DIAGNOSTICS

2.1.1. OBJECTIFS DES DIAGNOSTICS

Les diagnostics visent, d'une part à établir le point de la situation en identifiant les **causes** des dysfonctionnements mais également les atouts du site et, d'autre part à apporter des **moyens** pour améliorer les conditions et le cadre de vie.

Les deux étapes de cette démarche sont nécessaires et complémentaires :

- la première phase de l'analyse, qui décrit la situation d'un quartier, part d'une **analyse collective** de l'ensemble des pratiques, qui doit être **partagée par les acteurs** ;
- la deuxième phase permet l'élaboration d'une **méthode de travail collectif** et la **définition des objectifs communs**.

*« Le diagnostic permet en effet de construire une **culture commune** entre acteurs, d'expliciter les modes opératoires de chacun et de mener des débats sur le sens souhaité de l'action ».*¹

2.1.2. Diagnostics transversaux ou spécifiques

Les diagnostics sont d'une grande variabilité d'un site à l'autre. Toutefois, deux grandes approches émergent :

- les **diagnostics transversaux** proposent un bilan de l'ensemble des services sur un quartier, sans pour autant déterminer un enjeu central du futur projet ;
- les **diagnostics spécifiques** posent d'emblée une problématique précise et déterminante (sécurité, propreté ...) pour l'amélioration du quartier.

Le thème de la propreté a ainsi été privilégié dans le quartier **Saint-Blaise** (Paris 20^{ème}).

Suite à un diagnostic transversal, les bailleurs sociaux et les services municipaux ont entrepris un diagnostic spécifique portant sur le thème de la **propreté**. Les partenaires ont opté pour un **auto-diagnostic**, c'est-à-dire ne faisant pas appel à une structure externe.

Ce travail a été mis en œuvre à la suite d'une **consultation des habitants du quartier**. Un questionnaire a été distribué à tous. Ils ont considéré que le thème de l'entretien devait être traité prioritairement.

¹ Actualités HLM n°65, HLM et GUP : *améliorer la vie quotidienne des habitants*, juin 2001
42/84

Cette consultation et l'auto-diagnostic ont permis de **localiser les problèmes et de hiérarchiser les priorités** (d'autres aspects seront abordés dans une étape ultérieure) afin de concevoir un cadre opérationnel.

Qu'il soit transversal ou spécifique, le diagnostic gagne à s'appuyer sur une visite dynamique de quartier rassemblant des professionnels, il s'agit alors d'un « **diagnostic en marchant** ».

De nombreux sites utilisent cette méthode. L'IAURIF l'a mis en œuvre à Evry en juin 2002 (quartier des Pyramides) et a relaté cette visite :

*« Le diagnostic en marchant est une méthode de **visite-observation** regroupant différents acteurs afin d'établir un **état des lieux de l'existant**. La visite d'Evry s'inscrit dans une démarche partenariale d'élaboration d'un projet de GUP... La visite a rassemblé une trentaine de partenaires (bailleurs, services de la ville, représentants de la communauté d'agglomération, du Conseil général, du GIP) répartis en sous-groupes. L'itinéraire choisi a permis d'avoir une vision allant des parties communes jusqu'aux espaces extérieurs, sans oublier les parkings. Ces espaces, gérés par des opérateurs variés, ont des statuts juridiques divers... Chaque participant entreprend un travail d'observation et de notation le plus objectif possible. L'idée étant de réaliser un **travail d'observation au plus fin**... Dans un second temps, les groupes mettent leur **travail en commun**... Enfin, le compte rendu de cette démarche est intégré et a enrichi le diagnostic final. »*

Quelle que soit l'option choisie, le diagnostic doit impérativement analyser plusieurs thématiques, listées dans la revue *Actualités HLM* de juin 2001, qui sont :

- l'adéquation des services proposés aux besoins des habitants et des professionnels ;
- la cohérence et l'organisation des services proposés ;
- le vécu des usagers ;
- les problèmes du personnel de terrain ;
- les difficultés rencontrées.

2.2. PROJETS

Les actions menées dans le cadre de la GUP concernent des thématiques récurrentes, base de l'amélioration du cadre de vie de tout site.

L'objectif de cette partie est de donner un aperçu de la diversité des thématiques traitées. L'exhaustivité n'est donc pas recherchée.

2.2.1. Maintenance et gestion des espaces collectifs

La GUP apporte une attention particulière aux **espaces collectifs**. Les démarches de GUP ont permis de passer d'une logique axée essentiellement sur les restructurations lourdes des quartiers à celle prenant en compte les **interventions légères**, mais tout à fait essentielles, sur l'ensemble des espaces collectifs.

Les actions portent aussi bien sur la **remise en état et l'aménagement des espaces extérieurs que sur l'aménagement de locaux**, notamment en rez de chaussée.

Grâce à la mise en place d'une programmation fondée sur l'évaluation des besoins, ces interventions multiples gagnent en **cohérence**. A contrario, l'absence de programmation nuit à la logique d'ensemble de tout projet.

Nombreuses sont les expériences prometteuses de gestion des espaces collectifs. L'atout de l'exemple présenté ci-après tient en la mise en place d'un outil d'observation en vue de faciliter la maintenance des espaces collectifs et semi-privatifs.

La commune de **Persan** (Val d'Oise) présente la situation typique d'un site où un projet urbain a évolué progressivement en direction d'un projet de gestion urbaine. L'objectif de la requalification urbaine visait à l'origine (en 1993) à ouvrir le quartier du "Village" sur le reste de la commune, notamment son centre ancien.

A partir de 1998, un groupe de travail, associant le bailleur (l'OPIEVOY) à la ville, notamment les services techniques, a permis de définir les **enjeux de la gestion urbaine**. Des sous-groupes se sont mis en place sur les thématiques de la sécurité et de la propreté et l'idée de la création d'un **observatoire de la vie quotidienne** est alors née.

L'observatoire est un lieu de recueil des **dysfonctionnements** et participe à **l'élaboration des actions**. Un animateur est chargé de recueillir, de la part des habitants et des professionnels, les dysfonctionnements d'ordre ponctuel (traités directement par les services compétents) comme ceux d'ordre récurrent (nécessitant alors une action concertée).

L'évolution de la qualité de la gestion du quartier est ainsi connue en permanence et des adaptations peuvent se mettre en place le cas échéant. Cet outil a permis des avancées notables et les efforts doivent désormais être accentués en matière de propreté en tentant de lier davantage cette thématique à celle de la sécurité.

A Persan les enjeux de la gestion urbaine sont de quatre ordre :

- pérennisation des investissements ;
- diminution des dégradations et de la délinquance ;
- organisation des structures ;
- globalisation des services de gestion.

Un programme de gestion des « services à la communauté », a été défini, puis mis en œuvre. Ces services relèvent de la propreté, de l'entretien des espaces extérieurs, de l'embellissement des espaces publics, de l'éclairage urbain, de la signalétique, du stationnement, de la sécurité ou encore des transports en commun.

Si le projet n'est pas encore achevé, les résultats sont d'ores et déjà significatifs. La quasi-absence de dégradations et le sentiment d'une meilleure sécurité sont les signes d'une satisfaction des habitants. Ces derniers ont d'ailleurs été associés au projet, notamment les enfants qui ont participé au projet d'embellissement du quartier mené par un artiste. Le contentement des habitants tient également à des actions de résidentialisation permettant une nouvelle appropriation de la ville.

Les efforts progressifs pour rendre à ce quartier sa dimension urbaine sont tout à fait significatifs : **le changement d'image du quartier est acquis.**

2.2.2. Amélioration de la tranquillité publique et de la sécurité des habitants

L'amélioration de la tranquillité publique et de la sécurité des habitants émerge comme une thématique prioritaire pour les collectivités locales comme pour les habitants.

Les dysfonctionnements repérés tiennent aussi bien en la dégradation du bâti, en des actes de vandalisme ou d'effractions.

Le sentiment d'insécurité s'avère assez fréquent dans les quartiers en difficulté.

Les actions pour renverser cette situation portent aussi bien sur **l'adaptation des organisations existantes** (police nationale ou municipale), **l'expérimentation de nouveaux services** (par exemple l'embauche d'agents d'ambiance, de correspondants de nuit ...) que sur **l'articulation de ces initiatives avec les Contrats locaux de sécurité (CLS)**¹.

A cet effet, il a semblé utile de présenter l'exemple d'une action d'amélioration de la tranquillité publique : à savoir le **dispositif de vidéo-surveillance** du quartier de la Caravelle à **Villeneuve-la-Garenne** (Hauts-de-Seine). Ce dispositif s'inscrit dans un projet global et ambitieux de restructuration complète du quartier : réhabilitation des logements, refonte architecturale, implantation de services, équipements et commerces, etc. D'un quartier paupérisé, peu sûr, voire « ghettoisé », faire un site attractif et ouvert sur le site de la commune.

¹ B. Guigou, *Les démarches de GUP : améliorer le quotidien des habitants pour une gestion concertée villes/bailleurs*, IAURIF/GIE Villes et Quartiers, février 2002

L'ensemble des acteurs locaux (Ville, Conseil général, bailleurs ...) a donc décidé de mettre en place un projet de vidéo-surveillance, en complémentarité des actions du GPV. Le projet a été conçu de manière opérationnelle par une association foncière¹ urbaine, les bailleurs et la Société d'économie mixte (SEM) des Hauts-de-Seine.

Le coût d'investissement ont été portés par le Conseil général (environ 1M€) et les bailleurs (environ 0,30 M€). Quant aux coûts de fonctionnement, ils sont à la charge des bailleurs (par l'intermédiaire de l'AFUI), sans récupération sur les locataires.

Les travaux d'installation ont démarré en juillet 2002 et sont actuellement en voie de finition.

Le quartier sera alors équipé de 200 caméras, permettant de sécuriser les usagers des halls d'immeubles, des parkings (souterrains et de surface), du centre social (nouvel équipement se voulant emblématique du nouveau quartier) et des commerces.

A partir d'un centre implanté au sein du quartier, deux agents de sécurité (soit au total une équipe de neuf personnes) surveillent en permanence la cité. Dans la gestion quotidienne, une complémentarité avec les gardiens s'est instaurée afin d'augmenter l'efficacité du dispositif. Un médiateur complète cet agencement.

Précisons que seuls la Justice et la Police sont habilités à utiliser les enregistrements.

Les habitants ont été tenus informés du projet d'ensemble et de l'avancée des travaux. Une adhésion des locataires semble effective.

Compte tenu de la jeunesse du projet, une évaluation serait prématurée ; pour autant, les actes d'incivilité semblent avoir diminué. Les difficultés rencontrées s'avèrent être davantage d'ordre technique (ex : pannes). En lien avec la DDE des Hauts-de-Seine, un bilan et un suivi vont se mettre en place, avec la création d'un observatoire. D'ores et déjà, la municipalité souhaiterait étendre ce dispositif à l'ensemble de la commune.

Rappelons toutefois que cette action s'insère dans un contexte local très particulier où l'insécurité semblait particulièrement handicapante pour le développement même de ce territoire.

2.2.3. Revitalisation commerciale et économique : l'exemple des « managers de centre-ville »

Les chambres consulaires et certaines communes franciliennes mettent en oeuvre des programmes de **redynamisation économique du commerce urbain**. Les projets s'appuient sur une volonté commune de l'ensemble des partenaires concernés.

Sur la base d'expériences menées en Europe (Grande-Bretagne, Suède ou encore en Belgique) et également dans certaines régions françaises, des projets de « **management de centre ville** » se mettent en place en région d'Ile-de-France. Les

¹ AFUL : Association foncière urbaine libre
46/84

artères commerçantes sont alors traitées comme des « *centres commerciaux à ciel ouvert* ». Afin de construire un cadre d'action précis répondant à des objectifs partagés, un diagnostic est réalisé au préalable.

Un tel projet répond à **quatre principes** :

- équilibrer les grands éléments structurants ;
- renforcer les centres de quartier ou de proximité ;
- favoriser les actions novatrices des commerçants ;
- renforcer l'attractivité de la commune.

En créant une synergie entre les acteurs, cette démarche doit donc favoriser le **développement des activités commerciales** et, à terme, **valoriser les quartiers** concernés.

La mise en œuvre opérationnelle des projets est réalisée par des « **managers de centre ville** » dont la fonction vise au développement économique dédié à un territoire. Ils gèrent l'ensemble des problématiques auxquelles sont soumis les commerçants et les artisans et les services sur un secteur circonscrit. Les postes sont co-financés par la commune, les chambres consulaires et les commerçants. Une dizaine de postes sont financés actuellement en région francilienne.

A titre illustratif, le manager de **Garges-les-Gonesse** (Val d'Oise) a pour mission la mise en place d'une méthode de gestion de centre-ville et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage auprès de la commune. Les objectifs visent à la fois au soutien des commerçants dans leur activité et à la réorganisation, sur le long terme, du commerce local.

Le manager assume :

- un rôle stratégique en participant au diagnostic,
- un rôle d'interface en fédérant les acteurs locaux,
- un rôle de coordination de l'ensemble des projets relatifs au développement économique,
- un rôle opérationnel de supervision des opérations.

Pour conclure et comme le précise l'association française pour le management de centre-ville, « *ces projets –véritables socles des ambitions sociales et culturelles– conduisent à l'émergence d'une nouvelle démarche de gestion collective des centres-villes* ».

2.2.4 L'accompagnement social et le lien social

La rénovation urbaine et la gestion urbaine de proximité constituent les axes forts de la politique de la ville en matière d'habitat. Le Président Pierre Desforge soulignait déjà dans son rapport¹ que les maux dont souffrent ces quartiers sont avant

¹ Rapport du 17 septembre 1998 présenté au CESR « *sur la qualité de vie dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat social* »

tout sociaux. Face à ce constat, la promotion sociale des habitants en restaurant le **lien social** revêt la plus grande importance d'autant plus qu'ils sont en majorité attachés à leur quartier, même si celui-ci souffre d'un déficit d'image.

On attribue la déliquescence du lien social à un phénomène de société qui trouve son origine dans la crise économique et l'individualisation des rapports sociaux.

La thématique du lien social apparaît comme transversale. Elle se situe dans chacun des autres thèmes de la gestion urbaine de proximité. En effet, que ce soit dans le domaine de la propreté, de la sécurité, de la maintenance, de la requalification des espaces communs, l'implication et la responsabilisation des habitants sera recherchée, favorisée, développée pour être pérennisée.

Depuis les premières interventions sociales dans les quartiers en difficulté, la politique de la ville a mobilisé l'ensemble des acteurs locaux pour mettre en place des **actions concertées et coordonnées sur un quartier**.

Les **collectivités locales** qui sont en première ligne sur le maintien de la cohésion sociale ont pris en compte dans leur organisation la **reconstruction du lien social**.

De nombreux **services municipaux** (service jeunesse, maisons de quartiers, CCAS) se sont redéployés dans des démarches de quartiers pour être au plus près des habitants en lien parfois avec des **conseils ou comités de quartier**.

Mais le développement des services publics ou des équipements culturels, sportifs ou sociaux ne peut constituer la seule réponse aux besoins des habitants.

La mise en place de **médiateurs sociaux, d'agents de développement local**, de « responsables démarche quartier », a montré la nécessité de travailler en réseau avec une forte implication des habitants et de leurs associations.

Pour favoriser la convivialité dans les quartiers et faciliter les rapports entre les générations et les communautés, les différents partenaires de la ville ont développé leur capacité à repérer et reconnaître le **réseau des intervenants**, à comprendre les logiques et les contraintes de fonctionnement de chacun. Ainsi, un **travail partenarial multiforme** avec les villes, les associations, les structures de quartiers et les réseaux d'habitants s'est construit pour créer ou recréer du lien social.

Il faut souligner à ce sujet la forte mobilisation et le travail de terrain effectué par les **bénévoles** dans les centres sociaux, les associations intermédiaires, les régies de quartiers, les associations de locataires, qui constituent le socle de la construction et de la dynamisation du lien social. Sans leur écoute, leur travail au quotidien, leur opiniâtreté, leur connaissance du terrain, des problèmes et des difficultés, certains quartiers seraient dans un état d'abandon complet.

Malheureusement, les associations qui œuvrent sur le terrain sont très fragiles, et sont sans cesse à la recherche de **locaux adaptés et de financements pérennes**.

De leur côté, les **bailleurs sociaux** ont été conduits à se préoccuper de l'amélioration de la vie sociale, pour faire face à ces dysfonctionnements de la vie collective qui présentent des risques locatifs.

Pour eux, l'enjeu est réel, il touche à **l'attractivité des patrimoines et à la pérennisation de leurs investissements**.

Cependant, ils souhaitent rester dans leur mission essentielle de bailleur social et ne veulent pas se substituer aux collectivités ou à la puissance publique. Mais, ils sont confrontés à mieux gérer des situations sociales de plus en plus difficiles et de plus en plus tendues.

De fait, les bailleurs sociaux ont dû apporter des réponses dans l'adaptation de leur gestion de proximité avec l'appui de structures ou de services spécialisés. Les personnels en développement social et urbain contribuent ainsi à l'amélioration de la vie sociale soit en apportant des services en direct, soit en initiant des actions qui seront reprises par les acteurs locaux.

On peut citer :

- Le **développement de la vie associative** grâce à la mise à disposition de locaux collectifs résidentiels, la création de centres sociaux ;
- La participation à des **actions éducatives ou culturelles** (réalisation de fresques, soutien scolaire, jardins éducatifs...)
- **L'animation de la vie sociale** : « immeubles en fête », décoration de Noël et fêtes de quartier, etc.

A noter que, depuis 2002, ces micro-projets peuvent être inscrits dans les conventions relatives à l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui prennent en compte ces démarches participatives et sont signées dans les ZUS entre chaque Bailleur et le Préfet du département.

Or cette question apparaît parfois secondaire dans de nombreuses conventions de gestion urbaine de proximité qui privilégient l'amélioration de la qualité des services apportés aux locataires dans le domaine de l'entretien ou de la maintenance.

2.2.5. Une nouvelle approche de l'organisation des collectivités locales : de la modernisation des services publics de proximité jusqu'à la « territorialisation »

Ce paragraphe a été rédigé à partir des actes d'un colloque organisé par la DIV en 2000 à Montreuil¹. Les réflexions menées lors de ce colloque ont été confortées par les visites sur sites entreprises par le rapporteur.

Selon les acteurs de terrain, les services publics de proximité constituent le « *levier fondamental de l'action contre la marginalisation des populations et des territoires* ». Claude Brévan, Délégué Interministérielle à la Ville, souligne que l'enjeu de l'adaptation des services publics « *est bien de garantir le pacte républicain sur tout le territoire et de renforcer la cohésion sociale à travers le rôle d'intégration de ces services publics* ». Les services publics ne favorisent pas seulement le lien social, ils sont également porteurs de liens civiques entre les individus.

La demande par les habitants, de services publics de **qualité**, se renforce, car elle est considérée comme un **accès aux droits**. Aussi, l'idée d'effectuer une remise à niveau territorialisée a-t-elle comme objectif de garantir une égale accessibilité aux services.

Par delà cet objectif, Jean-Pierre Brard, député-maire de Montreuil, précise que « *l'ambition d'une plus grande proximité n'est pas uniquement de répondre toujours plus vite et mieux aux demandes [...], c'est aussi de développer une démarche de démocratie participative, de co-élaboration des projets de quartier* ».

Face à ce besoin grandissant, de services proches et de qualité, en provenance des habitants et également des acteurs de terrain, les décideurs ont souhaité créer de **nouvelles formes pour les services publics de proximité** (MSP², plates-formes de services publics, PIMS³ ...). A ce sujet, le député-maire de Montreuil souligne « *la grande cohérence des objectifs partagés [...] malgré la diversité des solutions expérimentées.* »

Dans ce contexte, l'idée d'une **territorialisation** a émergé. En fait cette notion renvoie à **deux concepts**, d'une part le rapprochement entre l'administration locale et les usagers dans une **logique de proximité et d'amélioration du service rendu**, et d'autre part un processus de **démocratisation de l'action publique locale**.

¹ DIV, *Territoires et proximité : moderniser le service public des villes*, rencontres de Montreuil du 24 et 25 février 2000.

² Les Maisons de services publics (MSP) facilitent l'accès aux services, par le développement de l'accueil polyvalent et l'accompagnement des personnes, en privilégiant le regroupement des services en un même lieu.

³ PIMS : pôle d'information multi-services
50/84

Devant la multitude et la diversité des dispositifs, **quatre modèles de territorialisation** ont été mis en évidence¹ :

une territorialisation de « **guichet** » qui ne renforce pas l'autonomie des structures ;

une territorialisation de **développement local** fondée sur la pratique de rencontres entre les élus, les habitants et les services autour de projets ;

une territorialisation « **centralisée** » qui consiste en une organisation par territoire d'intervention de certains services, sans entraîner une déconcentration physique ;

une territorialisation de **réseau** où se développent des pratiques transversales dans l'ensemble des services.

L'un des enjeux de la territorialisation des services est d'arriver à une **cohérence** entre la nécessaire **proximité locale** des institutions, et **l'action globale de la collectivité territoriale**, qui doit coordonner les divers services publics.

Ces deux objectifs ne sont pas naturellement convergents.

Emmanuel Dupont, de la DIV, souligne « *la **dimension proprement politique de la notion de territoire** à la différence d'une approche purement sociétale ou fonctionnelle faisant plutôt référence aux notions de local et de zonage* ». Il met également en garde de certaines **dérives** de la territorialisation : multiplicité des territoires, prolifération des projets, coordination minimale, implantation sans adaptation des services. La territorialisation vise bien à « *la recherche de mise en concordance des **découpages administratifs** (action publique) et des **découpages politiques** (pouvoirs publics).* » Elle s'intègre donc à des « *phénomènes de **gouvernance urbaine*** » où la notion « *d'intérêt général local* » émerge.

Enfin, Simon Movermann, chef de projet territorialisation à Montreuil, précise que « *la territorialisation ne se limite plus à l'infra-communal mais doit intégrer l'organisation d'un service public de proximité du **quartier à l'agglomération*** ». Par ailleurs, bien que la territorialisation soit un dispositif mené le plus souvent par les communes, elles n'en ont pas l'exclusivité. Des **Conseils généraux** ou des **organismes HLM** sont également à l'initiative de cette démarche (par exemple dans le Val d'Oise, le Conseil Général et la DDE).

Du fait de son ancienneté, de son originalité et de sa réussite, il a semblé tout à fait opportun de présenter l'exemple de territorialisation mis en œuvre par la municipalité de **Montreuil** (Seine-Saint-Denis).

¹ Ces modèles se basent sur un travail mené par des élèves administrateurs territoriaux à l'Institut national des études territoriales, présenté lors des rencontres de Montreuil.

Montreuil, commune d'environ 91 000 habitants, mène depuis près de 10 ans une réflexion sur la territorialisation de la commune.

L'année 1994 a vu la mise en place expérimentale d'un premier élu de quartier ; dispositif étendu par la suite à l'ensemble des quartiers. Parallèlement, la **réorganisation de l'administration communale** est apparue comme une priorité. Des groupes de travail de « territorialisation technique » se sont créés.

Un PIMS¹ se crée en 1997 et la nouvelle organisation se met en place à partir de 1998, et ce, dans le cadre d'une **démarche participative** (les projets ont été soumis systématiquement aux Conseils de quartier).

La territorialisation doit répondre à deux objectifs :

- un **objectif interne**, celui de réorganiser les services municipaux ;
- un **objectif externe**, celui de mieux répondre aux attentes de la population et de renouveler les méthodes de concertation avec les habitants.

Le dispositif de territorialisation se base sur un **découpage de la commune** en 14 quartiers et 5 secteurs, regroupant chacun deux ou trois quartiers. Ce découpage cherche à correspondre au mieux « *au vécu de la population quant à l'identité de quartier* ». L'ensemble de la commune est concerné par ce maillage en partant du principe que la territorialisation concerne l'ensemble des Montreuillois.

Au sein de chaque antenne de secteur se répartissent trois équipes :

- l'équipe **technique** qui règle les questions d'ordre matériel du cadre de vie (propreté, entretien, signalisation...)
- l'équipe "**vie de quartier**" qui est animée par le coordinateur de la vie de quartier, et aide à la réalisation de projets sur les quartiers en ce qui concerne les actions qui ont trait à l'enfance, à la jeunesse et à la culture, ainsi que le volet social ;
- l'équipe "**vie citoyenne**" qui est pilotée par le coordinateur de développement social et urbain (DSU), et impulse la participation des habitants et anime la définition des projets de quartier relatifs à l'amélioration et au développement de la vie sur le quartier.

La territorialisation a permis **trois types de réorganisation** en profondeur :

- la réorganisation du **système politique municipal**, en lien avec celle du dispositif administratif. Les élus de quartier ont un réel pouvoir d'orientation et de pilotage politique des projets de leur quartier.

¹ Ce Pôle d'information multi-services comprend une plate-forme de services publics (services municipaux et autres services publics dont la CAF, EDF ou encore la Poste) et une information sur les démarches administratives.

- la réorganisation du **système administratif municipal** s'est traduite par l'embauche de directeurs de territoire, et d'un chef de projet qui conduit le projet de territorialisation depuis 1996.

- la mise en place de nouvelles structures de **coordination transversale**, avec la présence dans chaque secteur d'un pôle chargé des orientations générales et de la coordination des trois pôles opérationnels.

Malgré un constat globalement très encourageant, la commune considère que le lien avec les services centraux demande à être approfondi, que deux PIMS méritent d'être créés afin de couvrir l'ensemble du territoire et qu'une évaluation en continu devrait être menée. Ces conditions s'avèrent nécessaires pour une pérennité de la démarche de territorialisation.

2.3. UNE CONCEPTION PARTENARIALE DIFFERENTE

Alors que les missions sont convergentes et les finalités identiques, on observe la diversité des procédures que chaque institution élabore, la disparité de leurs modes de fonctionnement respectifs, la difficulté d'établir des réseaux d'information entre les intervenants. Aussi l'un des buts d'une gestion urbaine de proximité est-il de favoriser la mise en place de **dispositifs de concertation**, visant à l'amélioration des conditions de vie des habitants ce qui induit un mode d'organisation interne à repenser, pour chaque partenaire et des interactions à élaborer.

2.3.1 Mise en place de dispositifs de coordination

Lorsque les différents intervenants sur un même quartier ont été clairement identifiés, ils concrétisent par un accord conventionnel la volonté d'unir leurs efforts, leurs moyens matériels et humains pour la gestion quotidienne d'équipements communs.

L'enjeu nécessite une approche commune et partagée par tous. Différentes mesures peuvent concourir à une meilleure finalisation des objectifs. Comme a été précédemment indiqué, diverses institutions interviennent sur le territoire.

a) Les bailleurs sociaux

Le choix pour chaque bailleur d'un mode de gestion déconcentré dit « de proximité » peut se révéler à l'expérience plus performante que la conservation d'un fonctionnement très centralisé. Le réseau interne de l'organisme fait alors l'objet d'une partition différente des fonctionnalités respectives entre services centraux et services de proximité. Les **stratégies d'efficience et de qualité de service deviennent une priorité**. Le bailleur se dote d'une organisation qui lui permet à la fois de réaliser des objectifs internes et de favoriser des liens plus étroits avec les autres partenaires.

La communication permanente entre plusieurs bailleurs sociaux, la définition de « cibles d'intervention » convergentes, la mise en œuvre d'indicateurs spécifiques aux actions engagées et leur suivi permettent une véritable **approche inter-bailleurs**.

b) Les institutionnels

L'Etat et ses services publics déconcentrés : Justice, Police, Education nationale, etc.

Les collectivités territoriales : commune, communautés de communes, département, région. La collectivité territoriale est en effet en charge de la gestion des équipements, et assure la continuité voire l'égalité des services sur les différents quartiers de son territoire. Le département a compétence depuis les lois de décentralisation de 1982 sur l'action sociale.

Les services publics : transports, bureau de Poste, CAF au titre de l'aide au logement et de l'accompagnement social des familles...

c) Les services privés et d'intérêt général

Installés sur le terrain : on ne soulignera jamais assez l'importance du rôle des commerces de proximité dans la revitalisation d'un quartier.

d) Les habitants et les associations

La convention de gestion urbaine conclue à Chanteloup-les-Vignes prévoit ainsi la mise en place d'une **coordination opérationnelle** et l'élaboration de mesures correctives au fur et à mesure du suivi de bilan.

Toutefois, il est indispensable de définir au préalable clairement les responsabilités et les missions de chacun (cf. paragraphe 2-1).

En effet la gestion urbaine de proximité oblige à « **repenser** » les **formes d'intervention sur l'habitat** proprement dit, son environnement, la propreté générale à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments (voirie, espaces extérieurs), la sécurité, l'accueil des services, les modes de communication avec les habitants et entre les intervenants eux-mêmes. Pour ce faire, des dispositifs opérationnels se mettent en place :

La réussite du projet dépend, d'une part des moyens mis en œuvre par les institutions, et d'autre part de la sensibilisation des habitants aux actions élaborées en commun. Le programme d'amélioration de la gestion urbaine prévoit ainsi la **mobilisation du tissu associatif** par le biais de réunions régulières avec les associations d'usagers et d'habitants, de visites périodiques des sites, parfois d'interventions en milieu scolaire ou de tenue d'un contrat local de sécurité (CLS). En préalable à la signature d'accords collectifs, la forme de concertation « au plus près des habitants » doit prévaloir.

La **décision** de mettre en place une démarche de gestion urbaine de proximité est **du ressort de la collectivité locale**, et en tout premier lieu de son maire. Elle donne alors mission à un directeur (généralement dans le cadre de la politique de la ville) pour **piloter le projet** et assurer la coordination entre les partenaires.

Ses missions concernent :

- l'élaboration du **programme**, la définition du partenariat tant financier qu'humain, son actualisation au fur et à mesure du franchissement d'étapes, les comptes rendus de réunions...

- la **coordination opérationnelle** : comprenant le suivi des réunions entre les bailleurs, les financeurs, les collectivités et les associations ; l'analyse des difficultés rencontrées, ainsi que du manque ou de l'inadaptation des moyens les propositions de mesures correctives ; le suivi du tableau de bord des mesures à prendre et des interventions à réaliser ; l'aide à la mobilisation des fonds ; le suivi des relations avec les autres acteurs de la gestion de proximité ...

- la mise en place **d'outils méthodologiques communs aux intervenants** : la formulation d'un diagnostic pour chaque institution ; la détermination des objectifs communs et des cibles spécifiques ; la mise en place d'indicateurs (exemples : nombre de boîte aux lettres endommagées, parkings enterrés rendus au stationnement, enquête de satisfaction sur la propreté...).

L'intérêt de telles mesures est évident si les buts poursuivis sont totalement ou même partiellement atteints, à court, moyen ou long termes. Ce type de dispositif permet en effet :

- Une **communication différente et mieux adaptée** ;
- Une forme d'organisation permettant un **réajustement des dysfonctionnements** ;
- Des **économies** réalisées par une meilleure organisation ;
- Une inflexion des **comportements** (recul des actes d'incivilité, du vandalisme).

Le quartier retrouve alors une **attractivité améliorée**, grâce notamment à la requalification des espaces publics.

Les habitants ne sont plus en situation d'exclusion ou de rejet, se réapproprient l'espace et sont invités à s'engager dans une **démarche participative et citoyenne**.

2.3.2. Impact sur les modes d'organisation

Ce mode de gestion consiste en priorité à la **reconnaissance de l'ensemble des acteurs** et des actes contribuant au bon fonctionnement d'un quartier ou d'une partie d'un territoire.

Il se traduit par l'installation de personnels suffisamment formés, chargés d'informer sur les stratégies principales et les orientations de l'organisme, du service ou de la collectivité, d'assurer une réactivité quasi immédiate aux problèmes, d'anticiper les besoins, de reconnaître, d'analyser et de répondre aux dysfonctionnements et aux carences.

La nouvelle organisation doit intégrer en interne les modalités d'une **présence permanente sur le terrain** : accueil, gardiennage et surveillance, ainsi que le dispositif nécessaire à des **actions de médiation**. Une attention plus forte sera portée au **travail social** et à l'Accompagnement social lié au logement (ASLL).

La déconcentration ou la décentralisation des services permet que le gardien ne soit plus le seul interlocuteur, mais assure une représentation plus forte et souvent plus valorisée du bailleur sur le terrain.

Peuvent alors être élaborés des indicateurs de gestion par tous les intervenants sur le terrain et des enquêtes de satisfaction.

Une adaptation sera recherchée si nécessaire par la mise en œuvre de nouvelles **procédures internes d'organisation** et de **pratiques**. En effet, on constate fréquemment à l'intérieur d'un organisme des difficultés à déconcentrer réellement les missions : cela passe par le dessaisissement de responsabilités traditionnelles, et par de nouvelles définitions des fonctions et des missions. Il s'agit alors de faire obstacle à la « rétention naturelle » de l'information et de favoriser sa circulation au sein de l'entreprise et entre les différents intervenants.

La **formation des agents de terrain** est une condition essentielle de la réussite du projet. Formation à l'écoute, à l'accueil, au traitement des « doléances », aux situations conflictuelles. Cette formation doit s'accompagner de la **valorisation du rôle des agents de proximité** (exemple : « bonification indiciaire » dans la fonction publique pour les agents œuvrant dans les quartiers difficiles, les ZEP...). Elle prend en compte la spécificité de certaines fonctions, notamment celle de **gardien d'immeubles** : véritable **profession de proximité** en raison des tâches diverses que les bailleurs peuvent confier au gardien : encaissement des loyers, entretien, prévention des impayés, règlement des conflits entre habitants. Le **décret « gardien »** pris en 2001 en application de la loi Pasqua de 1995 sur la sécurité intérieure a renforcé les obligations des bailleurs en instituant l'obligation de recruter **un gardien pour 100 logements**. L'objectif étant de réintroduire la présence humaine dans les grands ensembles, de recréer du lien social et de renforcer la surveillance du patrimoine. Ce décret applicable, en premier lieu dans les ZUS, est assorti de compensation financière pour les organismes (exonération totale ou partielle de la TFPB).

Une réflexion doit être entreprise afin d'aboutir à un **mode de communication interne et externe** s'ouvrant nécessairement aux **nouvelles technologies** (internet, intranet...) et favorisant l'implication des habitants.

L'élaboration d'un **plan stratégique de patrimoine** doit pouvoir concilier pour chaque bailleur une approche d'investissement et une approche de gestion et faire prendre en compte par tous des contraintes politiques et urbanistiques.

Un colloque organisé en mars 2002 en Seine-Saint-Denis par la DDE et le centre de ressources "**Profession Banlieue**" sur le thème de la gestion urbaine de proximité relève les résultats très positifs obtenus par deux bailleurs dans des quartiers aux problématiques différentes, après une évaluation et une révision importante de leurs modes d'organisation.

Ce fut le cas, par exemple de la S.A. d'HLM "**le Logement Français**" sur le site de « la Rose des vents » à Aulnay-sous-bois. Le diagnostic effectué sur le site a conduit ce bailleur à décider d'une organisation des services spécifique au groupe : l'augmentation de la fréquence de collecte des ordures ménagères a été l'une des solutions retenues.

L'Office départemental d'HLM de la Seine-Saint-Denis s'est, quant à lui, lancé dans un redéploiement total de ses antennes de gestion en créant des loges d'accueil groupées avec des plages horaires compatibles avec celles des locataires.

2.3.3. Concertation et participation des habitants

La concertation avec les habitants et leur participation sont au cœur de toute démarche de GUP. Cependant il faut constater que l'implication des habitants à la GUP ne se situe pas au niveau des enjeux posés et reste encore trop souvent dans le domaine de l'expérimentation.

Or la concertation fait partie de la gestion de proximité. Les acteurs du logement social, bailleurs et locataires, en ont une longue habitude depuis une vingtaine d'années. Cela a permis à l'Etat de l'organiser avec des divers textes législatifs et réglementaires.

Le dernier, la **loi SRU**, fait obligation aux bailleurs sociaux, d'élaborer un **plan de concertation locative** et de mettre en place dans chaque organisme des **conseils de concertation locative** afin que soient définies en commun les modalités pratiques de cette concertation pour chaque immeuble du patrimoine et que soient précisées les règles destinées à formaliser les relations locatives locales.

Pour améliorer durablement la qualité des services de proximité, l'implication, sous toutes ses formes, des habitants sera activement recherchée. La notion de « coproduction » de la gestion urbaine intègre nécessairement l'adhésion des propriétaires, des collectivités et des résidents. Elle induit la recherche d'une articulation entre le développement de la capacité d'initiative des habitants et l'évolution des pratiques de gestion, ceci afin d'accroître la possibilité de démarches autonomes, dans le développement des relations sociales et le traitement des problèmes de gestion courante.

Citons deux types d'action et une expérience :

- Elaboration d'une **charte de voisinage** à l'échelon d'une cage d'escalier : affichée dans le hall, elle énonce les droits et obligations du locataire et permet de **clarifier les rôles et responsabilités respectifs du bailleur et du résident** ; elle est un moyen d'engager un débat sur le niveau de qualité attendu, sur la manière de réguler les conflits...

- Instauration de « **réseaux d'habitants ressources** » ou de « correspondants de cages d'escaliers » : ils sont là pour faciliter les échanges d'informations, jouer un rôle de **médiateur**, identifier et faire remonter les dysfonctionnements.

- L'expérience menée à Fosses

La commune de Fosses, située dans le Val d'Oise, compte **environ 10 000 habitants** répartis entre des quartiers pavillonnaires et des logements collectifs. L'originalité dans la morphologie urbaine de Fosses tient au fait que les 300 logements collectifs, construits dans les années 70, se situent en centre-ville.

La commune n'est pas inscrite en politique de la ville, mais a signé un Contrat d'initiatives villes qualité (**CIVIQ**), dispositif mis en œuvre par le Conseil général du Val d'Oise. Le CIVIQ s'articule en deux axes : la mise en place d'une GUP et le développement de la vie sociale.

Selon la municipalité, « le projet central et fondateur du projet de ville » tient à la place que doivent occuper les habitants.

Des « enjeux transversaux majeurs » ont été définis, dont la gestion urbaine de proximité.

Celle-ci a pour objectif « d'améliorer la qualité du cadre de vie et des services rendus aux habitants dans le souci de réduire leur sentiment d'insécurité ». La Commune s'engage ainsi à consulter les habitants sur tous les projets et à organiser pour cela des réunions dans les quartiers concernés.

Par delà cette concertation, la commune implique davantage les habitants grâce à la constitution de **groupes de travail et d'ateliers**. La définition des projets urbains et sociaux se fait en lien direct avec les habitants. Ainsi, un groupe de travail a été mis en place pour un projet de renouvellement urbain autour d'un ensemble architectural où vivent 10% de la population.

Reste la question essentielle de la participation effective lors de la mise en opérationnalité des projets. Le maire de Fosses, Alain Lacombe, affirme que la commune a « *énormément progressé dans le domaine de la **participation citoyenne*** » mais reconnaît que « *la **démocratie participative** est bien en théorie, mais qu'elle reste à inventer* ».

Toutefois ces initiatives restent **localisées, limitées** et très **ponctuelles**. La réussite de ce type de démarche dépend en effet de plusieurs facteurs :

-la **relation directe** entre l'organisme (ou toute structure institutionnelle) et les habitants, ainsi que les outils à utiliser pour créer et rendre pérenne ce partenariat ;

- la **place des associations « institutionnelles »** et du rôle qu'elles souhaitent jouer, dans un rapport de négociation, voire de revendication ou dans une démarche d'animation et d'action sociale. Ainsi, de même que l'organisme est obligé de remettre en cause son mode de gestion, et d'accorder de l'influence au monde associatif par un processus de décision plus ouvert, de même les associations d'usagers, notamment à

l'échelon national, doivent repenser leurs « pratiques » et passer de la revendication défensive à la proposition ;

- le **temps** : les démarches avec les habitants sont lentes à se mettre en place ;
- la **volonté politique**, absolument nécessaire.

Pour autant des expériences réussies menées dans des **pays européens** (en Scandinave, au Royaume-Uni ou en Allemagne) pourraient inspirer les décideurs français, en les adaptant au contexte national.

L'exemple des actions menées en Allemagne s'avère particulièrement éclairant.

Ainsi, la ville de **Berlin** a mis en place dans les 17 quartiers concernés par le programme « **Soziale stadt** »¹ un dispositif original de participation des habitants. Une stratégie de gestion de quartier a été développée en vue d'améliorer la situation de la population par des concertations régulières avec les acteurs locaux. Le budget, d'environ 500 M€ alloués à chaque quartier, est **géré directement par les habitants**, dans le cadre des « **jurys citoyens** ». Ce dispositif repose sur l'idée que les citoyens créent des projets qui présentent un intérêt pour la collectivité. Les « jurys citoyens » sont composés d'acteurs locaux (associations, communautés, etc.) choisis par les « managers de quartiers »² et d'habitants tirés au sort, à partir d'un registre où sont inscrits tous les résidents. Les projets de quartier sont déposés par des associations, des habitants à titre individuel ou des entreprises.

Les crédits ont été utilisés pour des projets pertinents. Chaque quartier compte une moyenne de 70 projets qui concernent prioritairement l'amélioration des structures sociales et l'offre culturelle.

2.3.4. Mise en réseau des acteurs de terrain

La mise en place d'une gestion urbaine de proximité repose avant tout sur un acte conventionnel liant des acteurs différents. Lorsqu'il existe une pluralité de bailleurs sociaux, la convention de gestion peut prévoir la **mutualisation et la mise en commun des moyens** : par exemple le gardiennage commun (comme à Stains), ou l'entretien partagé des espaces publics, après la rétrocession du foncier le cas échéant.

Les projets de réhabilitation, réaménagement, restructuration, spécifiques à chaque bailleur s'intègrent alors dans un projet collectif qui met en synergie les interventions respectives.

Les premières démarches communes ont eu trait aux **attributions des logements** afin de mettre en cohérence les stratégies d'attribution avec les politiques territoriales (exemple : Vaulx-en-Velin). La mise en commun des informations détenues par chaque bailleur quant à l'occupation de son patrimoine permet d'élaborer un diagnostic partagé, de nommer parfois un référent commun sur un même quartier. La signature par les villes des **Contrats locaux de sécurité (CLS)** a favorisé la

¹Le programme « Soziale stadt » (Ville sociale) a été mis en place par le gouvernement fédéral en 2000

²consultants du secteur privé mandatés par les pouvoirs publics.

rencontre et le développement d'un partenariat pour améliorer la tranquillité et renforcer la sécurité des habitants. On cite ainsi l'exemple d'une démarche commune qui mobilise à Trappes/la Verrière 11 bailleurs sur 13 pour l'élaboration d'un guide sécurité destiné à proposer des actions de lutte contre l'insécurité dans les caves et les parkings, avec, en accompagnement une formation commune à tous les gardiens. Cette démarche fait place en 2003 à un programme d'actions de sensibilisation à la propreté des espaces communs.

Le « **regroupement de patrimoine** », démarche ambitieuse mais lourde, vise, selon Anne-Marie Roques de l'AORIF, à « *parvenir à un accord engageant collectivités locales, bailleurs et Etat afin de regrouper le patrimoine entre les mains d'un nombre limité de bailleurs. La démarche est en cours à Evry.* »

La démarche entreprise à **Chanteloup-les-Vignes** (Yvelines) est particulièrement éclairante sur l'intérêt d'une mise en réseau, basée plus spécifiquement (mais non pas exclusivement) sur une **coordination entre la ville et le bailleur**.

Inscrite de longue date dans le processus de la politique de la ville, la commune s'est engagée dans le cadre d'un GPV au côté de l'Etat, de la Région d'Ile-de-France, de l'OPIEVOY (le principal bailleur social de la commune) et le Fond d'Action Social. L'amélioration de la gestion urbaine s'avère un des principaux objectifs du GPV.

En fait, dès 1999, la commune crée et anime un **groupe de travail** sur cette thématique, réunissant notamment les bailleurs et les représentants de l'Etat. La démarche de coordination ville-bailleur s'initie alors.

La commune bénéficie cette même année de la subvention « qualité de service » qui s'intègre dans un **protocole** d'amélioration de la gestion urbaine contracté entre l'Etat, la ville et l'OPIEVOY.

Suivront l'année suivante, la mise en place d'un **schéma de cohérence du renouvellement urbain** et un **diagnostic** recensant l'état des sols dans le quartier de la ZAC la Noé.

Le **GPV** renforce cette démarche et son opérationnalité est acquise grâce à la mise en place d'un dispositif de conduite de projet, via l'EPAMSA¹. Ce dispositif se décline entre un comité de pilotage décisionnel, un comité technique et des **groupes de travail thématiques**, dont un traitant de la gestion urbaine. L'ensemble des acteurs, de terrain et institutionnel, est représenté dans ce dispositif global. A titre illustratif, le groupe sur la gestion urbaine réunit les représentants de la commune, des bailleurs, de l'Etat, du Conseil régional, du Conseil général ou encore de la Police.

Ce groupe de travail élabore un **programme d'actions** et un **plan prévisionnel** (2001-2004) issus des propositions élaborées conjointement par la commune et les bailleurs. La formalisation des engagements prend forme grâce à la signature d'une **convention de gestion urbaine**, cosignée par la commune, les bailleurs, l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général.

Le pilotage et la mise en œuvre du plan d'actions sont confiés à l'EPAMSA, structure professionnelle autonome.

¹ EPAMSA : Etablissement public d'aménagement de Seine-Aval
60/84

La commune embauche un **chargé de mission gestion urbaine** (conduite du dispositif, adaptation et coordination) et crée une « **régie ville** » sectorisée afin de rendre plus efficace les interventions d'entretien.

Les moyens humains sont également renforcés du côté de l'OPIEVOY, avec la mise en place d'une **régie technique transitoire** et le nouveau positionnement du personnel de **gardiennage**.

Des « tournées de terrain » hebdomadaires communes sont notamment organisées en vue de renforcer la réactivité et la cohérence des actions.

Cette structuration en réseau a permis de faire évoluer les représentations et modes opérationnelles des différentes institutions (et en premier lieu de la ville et du bailleur) en les mutualisant ce qui a abouti à des résultats probants sur le terrain. Démarche qui n'a de sens que dans le temps et nécessite donc une pérennité.

2.4. VERS UNE NOUVELLE APPROCHE TERRITORIALE ?

2.4.1. Prise en compte du quartier dans sa globalité

L'objectif de la GUP étant d'améliorer sensiblement et durablement le cadre de vie des habitants, les actions multiformes interviennent depuis « le pas de la porte jusqu'à l'arrêt du bus ». Aussi, le quartier est traité dans son **intégralité** et s'intègre dans une démarche environnementale.

Comme nous l'avons montré, la GUP prend en compte aussi bien de l'entretien (tri sélectif, propreté ...), de la sécurité, de la lisibilité urbaine (signalétique, cheminements adaptés, mobiliers urbains, lumière ...) que les questions relatives aux commerces, aux équipements sociaux et associatifs, aux transports collectifs voire à l'éducation.

Le quartier n'est donc pas parcellisé mais fait partie d'un tout à retrouver.

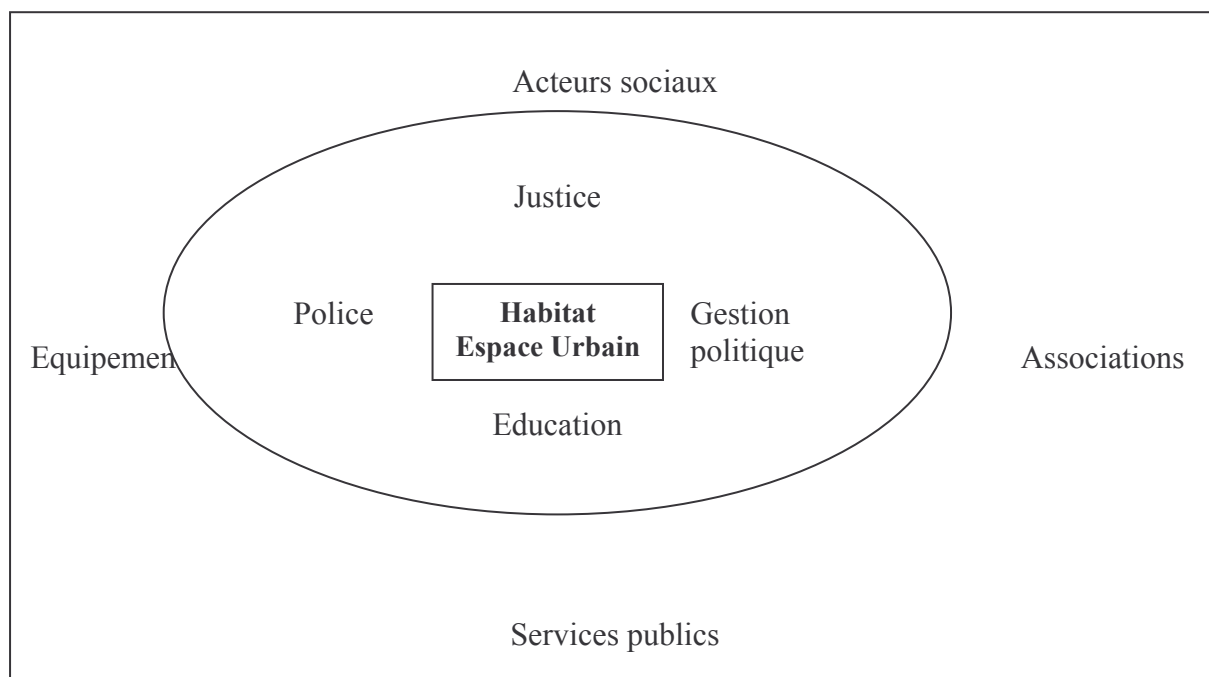
Cette logique implique la **coordination et la mutualisation** de l'ensemble des acteurs et plus spécialement les acteurs locaux, y compris les habitants.

Lorsque la démarche de GUP s'inscrit dans un programme d'aménagement social et urbain plus vaste (du type d'un GPV), ce modèle décrit ci-dessus prend corps.

L'exemple de Chanteloup-les-Vignes est caractéristique de cette démarche multi-partenariale et globale. Dans le cas contraire, l'approche est parfois plus dispersée.

De plus, selon le CREPAH, « *l'approche est (toujours) centrée sur la gestion de l'habitat et du cadre de vie [car] ils sont les premiers facteurs de la qualité de vie quotidienne* ».

Le schéma proposé par le CSTB conforte ce constat.



Source : Michel Bonetti, CSTB

2.4.2. Inscription du projet dans un ensemble territorial plus vaste

Généralement, les démarches de GUP s'inscrivent dans une approche territoriale circonscrite à une commune ou plus communément à un quartier, voire à une parcelle d'un quartier.

Pour autant, est-il envisageable d'élaborer des projets de GUP trans-thématique et trans-partenaire à une **échelle intercommunale** ?

Lorsque les problématiques sont voisines, un projet en commun peut s'élaborer à partir d'un diagnostic inter-communal partagé et l'élaboration d'une convention intégrant l'ensemble des acteurs.

En province, les communes de Brest ou encore de Caen ont testé ce type d'approche grâce à une réflexion stratégique de la GUP à l'échelle de l'agglomération et ses déclinaisons concrètes au niveau de la commune et du quartier.

La spécificité de l'agglomération francilienne rend plus complexe la mise en place d'un tel dispositif. Les communes de Montreuil et de Bagnolet s'engagent également dans une approche inter-communale sur un quartier situé entre les deux communes (le quartier de La Noue). Ce projet a été initié par le bailleur.

Jean Bouvier, DGA au CREPAH rappelle toutefois « *la nécessité que les différents échelons géographiques s'emboîtent* ».

III. BESOINS ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION

3.1. ELEMENTS D'APPRECIATION

3.1.1. Une démarche de Proximité visant à améliorer la qualité de vie

Le CESR Ile-de-France en retenant le thème de "l'amélioration de la qualité de vie au quotidien et de la Gestion Urbaine de Proximité", prolonge le rapport de Gilbert DIEPOIS du 31 octobre 2002 sur "le logement en Ile-de-France en 2002".

Celui-ci avait très nettement attiré l'attention sur cette problématique comme un élément structurant de la vie quotidienne dans les quartiers.

Il soulignait notamment :

« La Gestion Urbaine de Proximité concerne la mise en œuvre coordonnée et cohérente des 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 leurs prestations, d'améliorer les conditions de vie dans le territoire et de contribuer à forger l'unité sociale. »

« La GUP qui pour résoudre les problèmes de la vie quotidienne passe par des projets du quartier, 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. »

Il faut d'autre part signaler que la région Ile-de-France est particulièrement confrontée aux territoires en difficulté, à la fois en nombre de sites et en nombre d'habitants. A cet égard, une étude sur les zones urbaines sensibles (Z.U.S) dans cette région indique que les populations concernées sont plus jeunes, moins diplômées, plus touchées par le travail précaire et le chômage, avec une proportion plus forte de personnes issues de l'immigration.

C'est pourquoi, cette situation implique la nécessité d'une action forte de proximité et d'un rapport aux habitants adapté à ces réalités en matière de suivi social, de structures d'accueil, de services proposés ou encore d'informations et de communication.

La Gestion Urbaine de Proximité est une démarche qui va de la proximité à l'urbain. En d'autres termes elle donne une unité, une continuité de l'usager du logement (au sens large du terme) à l'habitant, visant sans cesse à améliorer la qualité de vie au quotidien, et durablement dans les immeubles et dans leur quartier, avec au centre le développement et l'amélioration du lien et du tissu social.

3.1.2. Des champs d'interventions et des expériences diversifiés

Des efforts importants et des interventions diverses ont été menés dans ce domaine sur la région Ile-de-France. Ils permettent d'apprécier que la GUP n'est plus seulement un concept théorique mais une démarche pratique qui, avec des résultats probants, peut fonctionner là où elle est mise en œuvre.

Il apparaît donc indispensable de la renforcer dans la région francilienne en s'appuyant sur les expériences existantes.

Elle ne doit pas se limiter aux seuls territoires de la politique de la ville, car elle est autant préventive que curative et tous les sites immobiliers et urbains peuvent être concernés. Cependant la région Ile-de-France compte un grand nombre de GPV (19) et de zones de Renouveau Urbain (ZRU) et la GUP fait donc partie intégrante de la politique de la ville.

Les champs d'interventions et les expériences réalisées ou en cours de réalisation sont très diversifiés. Les sujets abordés avec la GUP sont de tailles inégales et très divers, en ce qui concerne les immeubles et/ou les quartiers.

La Gestion Urbaine de Proximité nécessite l'élaboration d'un projet. Elle demande démarche pragmatique, progressive et évolutive si nécessaire.

Partant de diagnostics transversaux ou spécifiques, le passage se fait vers le projet, puis vers la concrétisation dans des domaines qui tous, concernent le quotidien des habitants.

Elle permet de passer d'une logique essentiellement axée sur des aspects lourds, pour les restructurations des quartiers, à celle prenant en compte des interventions légères, mais essentielles pour la qualité de vie au quotidien.

Ainsi sont menées des actions :

- sur la gestion locative et la qualité du service, ‘réhabilitant’ en particulier les relations spécifiques entre bailleurs et locataires ;
- sur la propreté des immeubles et des parties communes ;
- sur la tranquillité et la sécurité (revalorisation du rôle des gardiens, surveillance et présence de la Police nationale ou municipale, vidéo-surveillance) ;
- sur les services aux habitants (maintenance des équipements, enlèvement des ordures ménagères et des encombrants, mise à disposition de locaux collectifs résidentiels) ;
- sur les services de proximité (services de la Commune, services publics et d'intérêt général, services sanitaires et sociaux, services médicaux et paramédicaux, commerces et artisanat, présence des associations, etc...) ;
- sur les facilités de transport dans le quartier et vers l'extérieur.

3.1.3. Une démarche plus territoriale

Comme cela a été souligné précédemment, la Gestion Urbaine de Proximité a pour objectif « de garantir et pérenniser l'égalité de traitement des habitants, quel que soit le territoire ». C'est la question majeure dans les quartiers en général et les grands ensembles en particulier.

Or améliorer durablement le cadre de vie des habitants se fait par une approche différente du territoire, qui prend, en compte le quartier dans sa globalité. Le quartier n'est plus "parcellisé", mais abordé dans son intégralité.

De là découle une logique insérant le projet dans un ensemble beaucoup plus vaste qui déborde le seul territoire du quartier, voire de la commune. Cette logique implique la coordination et la mutualisation des actions, plus spécifiquement celles des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales, sans en exclure celles des habitants.

Comme l'indique le rapport « lorsque la démarche de GUP s'inscrit dans un programme d'aménagement social et urbain plus vaste (du type d'un GPV) », il semble donc indispensable de dépasser la Gestion Urbaine de Proximité, et de progresser vers une **Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP)**.

3.1.4. Le partenariat

La réussite de la GUP dépend de l'implication des différents acteurs, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales étant généralement à l'initiative du projet.

Mais au-delà de ces deux acteurs essentiels dans l'élaboration de la GUP, d'autres intervenants (publics ou privés) et plus particulièrement la Région Ile-de-France doivent avoir un rôle déterminant.

La Région Ile-de-France s'est particulièrement engagée dans cette démarche à Chanteloup-les-Vignes (Yvelines). Aujourd'hui, bien que le processus soit long, la mise en commun des différents partenaires a permis une véritable amélioration de la gestion urbaine. Cette expérience enrichissante doit servir "d'incitateur" pour renforcer et pérenniser les actions permettant l'amélioration du cadre de vie.

Aujourd'hui les projets en cours et les expériences démontrent, que la mise en commun des outils et des organisations permet la mise en œuvre de projets plus ou moins innovants, avec la volonté de concrétiser et de pérenniser la démarche de GUP.

Tous ceux qui de près ou de loin participent à la vie du quartier (agent de développement social, assistants et conseillers sociaux, travailleurs sociaux...), sans oublier les habitants doivent être complètement associés au diagnostic, au projet et à la mise en œuvre de la GUP.

3.1.5. Participation des Habitants

La participation des habitants doit être au cœur de toute démarche de gestion urbaine de proximité. Cela n'a pas toujours été le cas : elle n'est entrée dans le champ social et politique, qu'à partir des années 1970.

La participation des habitants exige de les informer, de les consulter afin d'instaurer une véritable concertation. C'est une étape incontournable qui demande aux autres acteurs concernés, notamment aux bailleurs et aux locataires du temps, ainsi que de l'investissement humain et financier.

En effet, favoriser et développer la participation des habitants permet d'en faire de véritables acteurs et partenaires, intégrés dans la démarche de GUP, depuis le projet jusqu'à la mise en œuvre, qui permettra d'améliorer leur qualité de vie au quotidien.

L'implication et la participation des habitants sont inégales selon les lieux et les expériences, mais elles se renforcent dès qu'apparaît une amélioration des conditions de vie.

Des expériences multiples sont mises en œuvre, en allant de la cage d'escalier au bâtiment, et jusqu'au quartier :

- charte de voisinage, énonçant les droits et obligations du locataire, et clarifiant les rôles et responsabilités du bailleur ;
- réseaux d'habitants-ressources ou de correspondants de cages d'escalier ;
- groupe de travail et d'atelier définissent des projets urbains.

Cependant, malgré les efforts des différents acteurs, ces initiatives sont encore trop souvent limitées à de la simple communication, sans qu'un véritable dialogue s'instaure pour encourager la participation des habitants.

Il apparaît donc nécessaire d'associer plus étroitement les habitants et leurs associations aux différents projets liés à l'amélioration de leur cadre de vie, à la Gestion Urbaine de Proximité. En un mot il s'agit de passer des paroles aux actes en donnant de véritables moyens matériels et financiers pour permettre à la participation de devenir, dans la démarche de GUP, un acte citoyen à part entière.

3.1.6. La GUP et la politique de la ville

La politique de la ville a pris depuis quelques années un nouveau tournant, notamment dans le cadre des contrats de ville 2000-2006 au cœur desquels est située la GUP.

Cette évolution importante de la politique de la ville a été la prise en compte effective de la Gestion Urbaine. En cela elle devient un véritable enjeu, au même titre que la requalification urbaine, l'éducation, la santé...

A ce titre la très grande majorité des conventions signées entre l'Etat, la Région, et les collectivités locales d'Ile-de-France portent la dénomination "GUP".

Mais trois conventions seulement ont été signées en Ile-de-France, alors que dans la région Rhône-Alpes, 25 conventions existent et 3 autres projets sont à l'étude.

Un engagement plus ferme et plus fort de la Région Ile-de-France est indispensable, afin qu'une véritable "reconnaissance" des différents projets soit prévue et portée par elle. Cela implique une politique d'aide à la Gestion Urbaine de Proximité, conduisant à l'amélioration de la qualité de la vie quotidienne dans les quartiers.

Cela permettrait de :

- garantir l'égalité de traitement des usagers dans les services à l'habitat, quel que soit le territoire ;
- favoriser la mixité sociale et éviter ainsi la fuite des populations les moins défavorisées ;
- pérenniser les investissements réalisés dans les quartiers.

Cela passe par une politique innovante et expérimentale sur un certain nombre de sites où se concentrent les difficultés.

3.2. AVANCEES

Des expériences diverses

Parmi les expériences diverses, un grand nombre sont prometteuses :

1) Mode de gestion :

- Pour améliorer leur gestion locative, le nombre de bailleurs sociaux ont fait le choix d'un mode de gestion déconcentré, dit « de proximité » qui se révèle plus performant que le fonctionnement centralisé. Les stratégies d'efficacité et de qualité de service deviennent une priorité. Cela permet une meilleure approche inter-bailleurs.

Cette nouvelle organisation intègre une présence permanente sur le terrain (accueil, gardiennage, surveillance) et des actions de médiation. A cet égard un exemple intéressant en Ile-de-France est la nomination d'un chargé de mission inter-bailleurs qui a été effectuée dans trois villes nouvelles.

2) Espaces collectifs, extérieurs :

- La maintenance et la gestion des espaces collectifs, permette aussi bien la remise en état et l'aménagement des espaces extérieurs, que l'aménagement des locaux, grâce à la mise en place d'une programmation, basée sur l'évaluation des besoins.

Dans ce domaine, la commune de Persan (Val d'Oise) est significative du passage progressif d'un projet urbain à un projet de gestion urbaine avec la volonté de créer un observatoire de la vie quotidienne.

3) Propreté, tranquillité publique, sécurité :

- L'amélioration de la propreté, de la tranquillité publique et de la sécurité des habitants est la thématique prioritaire. Très souvent en effet à partir des questions liées à la propreté, se trouvent immédiatement posées celles de la tranquillité et de la sécurité.

Elles sont "récurrentes" dans l'ensemble des sites observés.

Afin d'inverser la tendance, les actions portent sur l'adaptation des organisations existantes (Police nationale ou municipale), la mise en place ou l'expérimentation de nouveaux services (agents d'ambiances, correspondants de nuit...), en lien avec ou autour des contrats locaux de sécurité.

Les acteurs participants à la Gestion Urbaine de Proximité connaissent de façon inégale les divers services concourant notamment à la prévention ou à la prise en charges des phénomènes liés à la pré-délinquance ou à la délinquance, qu'elle soit ou non juvénile.

Avoir souvent recours à la Police peut faire courir des risques de représailles.

Il est nécessaire que des actions soient menées pour aider les différents acteurs à :

- effectuer des diagnostics précis,
- mieux connaître les différents services publics ou associatifs (juge des enfants, services sociaux scolaires, services de prévention, protection judiciaire de la jeunesse, direction départementale de la jeunesse et des sports),
- connaître la législation sur la réparation pénale, afin de l'intégrer dans les projets.

Le quartier de la Caravelle à Villeneuve la Garenne (Hauts-de-Seine) est significatif d'une volonté d'inscrire un projet global et ambitieux de restructuration complète du quartier avec la mise en place d'un dispositif de vidéo-surveillance.

Bien que ce dispositif ne réglera pas tous les problèmes, il vise à développer l'attractivité d'un quartier paupérisé, et son ouverture vers la Commune, avec une démarche de management global des espaces commerciaux.

4) Revitalisation commerciales et économiques :

- Il est aujourd'hui reconnu au commerce un rôle de lien social dans les centres-villes et dans les quartiers.
- La revitalisation commerciale et économique est une des données de la GUP.

Par sa proximité et sa diversité, le commerce est un élément essentiel de la qualité de la vie au quotidien des habitants et prouve la revalorisation d'un périmètre, une image positive et un sentiment d'appartenance à "un ensemble respectable". Sa présence et sa fonction relationnelle sont de nature à rompre les isolements. Il est un atout et un acquit culturel, économique et environnemental au plus près des citoyens.

C'est pourquoi, les établissements consulaires en général, les Chambres de commerce et d'industrie en particulier, se sont orientés vers une démarche de management global des espaces commerciaux.

Plusieurs expériences existent en Ile-de-France et plus particulièrement dans les départements des Yvelines et du Val d'Oise (Argenteuil, Garges-les-Gonesses, Cergy, Enghien, Soisy-sous-Montmorency, Franconville, Mantes la Jolie...).

La mise en place de managers dans ces sites, démontre le profit qu'en tirent les commerçants pour un bon fonctionnement du commerce, un meilleur service rendu aux habitants. Cette démarche présente un caractère irremplaçable et irréversible.

La principale difficulté réside dans l'accompagnement budgétaire d'une telle démarche, tant du point de vue national avec des financements limités dans la durée, que dans une implication réaliste des instances communales, départementales, voire de celles de la Région Ile-de-France.

Il faut noter qu'aucune ligne budgétaire ne figure au Contrat de plan Etat-Région concernant le commerce en Ile-de-France.

Les schémas de développement commercial qui sont en cours d'élaboration devraient prendre en compte l'importance économique et social du maintien et de la préservation d'un commerce de proximité des habitants, dans le cadre de la GUP et au bénéfice de l'intérêt général.

5) Accompagnement social :

- L'accompagnement social et le développement du lien social revêtent la plus grande importance, dans la mesure où les habitants sont pour leur grande majorité attachés à leur quartier.

Il s'agit d'un thème central, dans la mesure où la réussite du projet de GUP est conditionnée par une forte implication et responsabilisation des habitants.

Mais sur un quartier les différents partenaires doivent se concerter et coordonner leurs actions.

Le développement de la présence des services publics dans les quartiers, pour être plus proches des habitants, la réalisation d'équipements culturels, sportifs, sanitaires et sociaux sont indispensables, mais ils ne constituent pas la seule réponse aux habitants.

La mise en place de médiateurs sociaux, d'agents d'accompagnement social, de responsables d'une démarche de quartier sont des éléments complémentaires importants.

Certaines collectivités territoriales (Ex. Nanterre) mettent en œuvre une politique locale de Santé, facilitant la GUP, puisque cette politique tente de réunir :

- la prévention et l'éducation sanitaire de tout ou partie de la population,
- le dépistage et la prise en charge des maladies courantes, y compris dans le secteur de l'hygiène mentale,
- la facilité d'accès et la proximité pour les soins , le dépistage, la prise en charge des problèmes sanitaires, dans leurs divers aspect : économiques-préventifs-curatifs.

en mettant à disposition des familles des équipements de quartier, en contribuant à la mise en réseau de divers types d'équipements et services médicaux : hôpital – secteur libéral – secteur hygiène mentale – secteur infirmier

Ces réseaux peuvent participer également à des manifestations et activités de quartier pour vulgariser certains aspects prioritaires d'une politique de santé du type : prévention du sida et de la Toxicomanie, du tabagisme, dépistage du cancer....etc.

Certains services gérés directement par des bailleurs et/ou des collectivités territoriales peuvent efficacement contribuer à la paix sociale des quartiers en difficulté (services jeunesse – points info jeunes – centre de loisirs de quartiers – centre sociaux etc...

Diversement gérés, avec des personnels dont les qualifications, fonctions et compétences restent à redéfinir, ils peuvent contribuer à la prévention de la délinquance, à favoriser l'émergence de conduites citoyennes et courtoises chez les populations jeunes repérées comme difficiles.

Pour contribuer à cette prévention, ces services de proximité doivent recevoir des missions claires, définies par les administrations et organismes dont ils dépendent. Leurs personnels doivent avoir reçu une formation leur permettant d'inscrire leur action dans le projet social et pédagogique correspondant. En particulier une formation juridique pour une meilleure connaissance de la Loi leur est utile pour l'appliquer et la faire respecter.

Le partenariat entre les services spécialisés de l'Etat (Police et Justice notamment), et les personnels qui animent les services de proximité doit être la règle de fonctionnement, pour éviter des risques de dérives ou de surenchères de la part des délinquants.

6) Services publics de proximité et territorialisation !

- La modernisation des services publics de proximité allant jusqu'à la « territorialisation » s'est avérée « un levier fondamental de l'action contre la marginalisation ».

L'adaptation des services publics permet de renforcer la cohésion sociale à travers leur rôle d'intégration.

La territorialisation se met en place. Elle permet d'une part de rapprocher l'administration locale et les usagers, et d'améliorer le service rendu, d'autre part de démocratiser l'action publique locale.

L'enjeu est de rechercher la cohérence et la proximité locale des services. Pour cela, il faut coordonner les services publics pour faciliter les démarches des habitants. Un exemple dans cette voie est celui de Montreuil (Seine-Saint-Denis) qui a réorganisé l'administration communale et créer un PIMS dans le cadre d'une démarche participative.

Dans le Val d'Oise, le Conseil Général, la D.D.E. et les organismes d'HLM ont initié ce dispositif de territorialisation.

7) Financements et outils :

- La démarche de Gestion Urbaine de Proximité, est une des réponses fondamentales aux questions de la vie quotidienne, plaçant au cœur de son ambition les problèmes rencontrés, vécus ou perçus.

Elle nécessite donc des financements multiples, mais pérennes, venant de différents partenaires institutionnels, l'Etat demeurant le principal "bailleur de fonds".

Les rencontres faites sur le terrain avec des acteurs de la gestion urbaine de proximité montrent que les besoins financiers nécessaires tant en investissement qu'en fonctionnement, sont relativement limités et moins importants que ceux nécessités par la construction, la réhabilitation ou le renouvellement urbain.

La multiplicité des partenaires impliqués dans une démarche de GUP, de même que la diversité des actions menées dans le cadre de ce dispositif, rendent difficile l'évaluation d'un coût pour ce type de démarche.

Selon l'USHIF (ex AORIF), la détermination d'un coût de référence pour une action de GUP, qui comprend de nombreuses variables (taille du territoire, partenaires, actions retenues, financements mobilisés,...) est complexe à réaliser.

Mais il apparaît aussi nécessaire pour mieux cerner les besoins, que les projets de GUP puissent faire l'objet d'une sorte de "label", qui faciliterait l'obtention des divers financements. En Région Ile-de-France, le niveau régional paraît le meilleur pour délivrer ce label, après en avoir défini les critères.

3.3. BLOCAGES ET CONTRAINTES

L'ensemble des visites et rencontres de terrain, ainsi que les auditions ont fait apparaître des points de blocage dans la mise en œuvre de la Gestion Urbaine de Proximité.

3.3.1. Les dysfonctionnements

L'évolution du mode de participation des habitants à la vie de quartier pourrait parfois être qualifiée de "négative". Plusieurs éléments sont à prendre en compte :

- recul du bénévolat dans certains quartiers,
- réduction du nombre d'associations d'habitants, socio-éducative, ou autres,
- perte d'audience et de dynamisme de certaines associations,
- réflexe de repli sur soi par suite des difficultés quotidiennes,
- implication inégale des habitants,
- substitution d'une "volonté raisonnée" et "partagée à plusieurs" par des réactions, voire des actions spontanées et souvent sporadiques.

Les interlocuteurs des bailleurs sociaux et des institutions, principalement locales, ont aujourd'hui un profil différent : jeunes, femmes sans activité professionnelle, habitants en précarité s'impliquant le plus souvent dans ces nouvelles

formes de partenariat, avec un grand besoin de reconnaissance sociale, sans pour autant rechercher ou vouloir un mandat ou une responsabilité de représentation.

Ces facteurs peuvent à terme produire des situations de blocage, entraînant des manques de réactivité ou d'implication concrète. Les bailleurs et l'ensemble des partenaires se doivent d'adapter leurs pratiques de gestion, et leur mode d'organisation à ces exigences nouvelles, différentes et diversifiées.

De la même façon, les réponses aux situations ou aux sentiments d'insécurité, d'incivilité, de détresse physique morale ou matérielle, sont parfois attendues des seuls bailleurs sociaux.

Bien que ceux-ci aient largement élargi au fil des années leurs missions et leur vocation de base, il est évident qu'ils ne peuvent, seuls, répondre à l'ensemble de ces préoccupations.

Aussi en cas d'absence ou d'insuffisance, des autres institutions (publiques, parapubliques, privées...) le bailleur se trouve en première ligne, et devient de ce fait le premier responsable et la première victime de situations conflictuelles et difficiles à gérer et à résoudre.

C'est pourquoi, la coordination, la mise en commun, voire la mutualisation des moyens matériels et humains peuvent être une des réponses aux situations rencontrées.

3.3.2. Une nouvelle configuration des interventions

Les interventions sur le Patrimoine, dites parfois "domaniales", sont en principe du ressort exclusif du propriétaire (public ou privé). Ainsi en est il, par exemple, de l'entretien et de la réfection des voies internes aux immeubles, du réaménagement et de l'entretien des espaces verts.

Faute de moyens propres suffisants des bailleurs sociaux, et compte-tenu des arbitrages budgétaires qu'ils doivent rendre par rapport à d'autres charges, la dégradation de certains sites accroît le "mal vivre" dans les ensembles d'habitations.

L'inter-pénétration des interventions des bailleurs et des collectivités locales, le désenclavement des cités et de certains quartiers, l'adoption d'un statut nouveau des espaces extérieurs et leur prise en charge par la collectivité locale, sont de nature à souligner la responsabilité et la solidarité qu'elle accepte de partager avec le bailleur.

Il en est de même pour les centres commerciaux édifiés dans certains quartiers dans les années 1970-80, qui sont aujourd'hui en déshérence, ou inadaptés aux réalités locales et commerciales. Ces situations grèvent les budgets des bailleurs sociaux, qui ne peuvent pas seuls résoudre les difficultés et redynamiser ces centres.

3.3.3. Le problème des co-financements

Comme nous l'avons vu précédemment, la grande majorité des projets de Gestion Urbaine de Proximité fait appel à des financements publics.

Les financements sont répertoriés pour l'essentiel comme suit :

- Etat,
- Collectivités locales,
- Caisse des Dépôts et Consignations.

La Région Ile-de-France n'est intervenue que sur le projet de Chanteloup-les-Vignes (Yvelines), dans le cadre du contrat de ville. Elle devrait développer ce type d'intervention pour faciliter la mise en œuvre de nouveaux projets de Gestion Urbaine de Proximité.

La difficulté majeure, pour le chef de projet est l'obtention des financements dont il a besoin, puis la collecte des fonds correspondants.

En effet, chaque institution a fixé ses propres règles pour la recevabilité d'un dossier, et les données à fournir ne sont pas toujours bien explicitées, ce qui peut entraîner après des délais d'étude parfois longs, un rejet du dossier.

C'est donc à un "véritable parcours du combattant" que doit se livrer le chef de projet, afin d'obtenir une acceptation de chacun des financeurs potentiels, puis le versement de leurs aides.

Il y a là une perte de temps et un gaspillage d'énergie, de papier et de moyens pour tous les intervenants.

Comme cela allonge les délais de démarrage de la mise en œuvre, les habitants ne comprennent pas ce qui se passe, ne voient pas les résultats qui leur avaient été annoncés et se désintéressent du projet. Cela peut aussi expliquer la faiblesse de leur participation.

Il faut entendre et comprendre la lassitude des responsables de projets, ainsi que l'incompréhension voire l'exaspération des habitants, des associations, qui se sont très largement impliqués et de manière bénévole, dans le projet. Ils considèrent que les lenteurs sont dues à l'inertie administrative, à une rigueur bien tatillonne et bureaucratique.

Pour remédier à ces problèmes, il serait nécessaire d'instaurer notamment avec un dossier unique entre les différents financeurs une coordination de leurs pratiques, autour d'une seule autorité, qui pourrait être la Région Ile-de-France. Les décisions seraient prises ensemble dans une commission à créer.

Il serait également utile que les versements aux bailleurs des financements accordés soient aussi coordonnés dans le temps.

Ce dispositif, si les crédits sont suffisants, serait de nature, à satisfaire plus efficacement et plus rapidement la demande et d'accélérer la réalisation des projets communs.

3.4. PROPOSITIONS POUR UN DEVELOPPEMENT ET UN FINANCEMENT PERENNES

Face aux difficultés d'un certain nombre de quartiers, les réponses données ont pendant longtemps privilégié les réhabilitations du bâti visible, en oubliant l'amélioration des espaces extérieurs, et parfois même celle des logements eux-mêmes.

Depuis quelques années, il apparaît que la préoccupation des habitants concerne de plus en plus le cadre de leur vie quotidienne et leurs aspirations à "vivre mieux ensemble". Cela prend une dimension stratégique pour le devenir des quartiers et de leurs habitants.

Dans ce contexte, la gestion urbaine de proximité prend toute sa signification, mais elle doit être accompagnée par les investissements nécessaires, ainsi que par les financements indispensables à la pérennité de son fonctionnement, pour garantir le maintien d'un cadre de vie amélioré pour les habitants.

Les propositions concrètes du CESR d'Ile-de-France pour atteindre ces objectifs peuvent s'articuler autour des huit pistes suivantes.

1) Information et communication :

Les acteurs principaux des actions de GUP, bailleurs sociaux et collectivités locales, doivent d'une part pouvoir se renseigner facilement sur les expériences qui existent pour s'en inspirer pour leur propre démarche, d'autre part organiser la concertation avec les habitants, dont l'adhésion est indispensable à la réussite de la mise en œuvre du projet et à sa pérennisation.

Pour permettre aux différents acteurs d'échanger leurs expériences, un site Internet interactif pourrait être créé en associant l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (USHIF), l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF), et divers autres partenaires.

2) Les services publics et d'intérêt général :

La présence et le maintien des services publics et des services d'intérêt général à proximité des habitants est une condition de l'efficacité de la démarche GUP. Ces services doivent donc disposer de moyens adaptés et supplémentaires à ceux dont ils disposent actuellement.

Il s'agit principalement :

- des services de l'Etat ou des collectivités locales, notamment pour les démarches administratives ;
- des services publics comme la Poste ;
- des services sociaux, sanitaires, médicaux et paramédicaux ;
- des équipements sportifs et culturels ;
- des transports en commun assurant la liaison avec les autres quartiers et le centre de la commune, ce qui impose que leur fonctionnement et leurs horaires soient adaptés aux besoins des habitants.

La création par les collectivités locales de "Pôles d'information multiservices" (PIMS), devrait être développée et encouragée.

3) Le commerce et l'artisanat :

Comme cela a été souligné dans le rapport, il faut revitaliser les quartiers en permettant aux commerçants et artisans de s'y installer en toute sécurité et d'y rester.

Cela suppose éventuellement une aide au bailleur et/ou à la Commune pour l'acquisition et l'amélioration des "murs commerciaux", afin que les loyers soient compatibles avec les ressources des exploitants.

Ainsi, la Ville de Paris vient de se doter des moyens financiers nécessaires pour utiliser son droit de préemption pour acquérir des murs commerciaux dans certains quartiers, et ainsi maintenir les commerces ou artisanats traditionnels.

Les marchés forains, là où ils existent, jouent également un rôle important dans les échanges entre les habitants et le développement de la convivialité.

A cet égard, il faudrait :

- améliorer l'efficacité du FISAC (Fond d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) ;
- clarifier le rôle des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ;
- déconcentrer ou décentraliser l'instruction des dossiers.

4) La participation des habitants :

Depuis la loi SRU, des instances de concertation entre bailleurs sociaux et leurs locataires existent. Ce sont des lieux propices pour travailler dans un quartier à l'amélioration du cadre de la vie quotidienne.

Les conseils de quartiers, lorsqu'ils ont été créés par les Communes favorisent la participation des habitants à la vie du quartier.

D'autres outils peuvent être mis en place pour mieux cerner les besoins des habitants, et leur permettre de s'exprimer et de s'impliquer :

- lancement régulier de questionnaires "d'appréciation et de satisfaction", et suivi des résultats dans la concertation pour apporter les réponses aux attentes exprimées, ;
- mise en place d'une "charte des habitants", un contrat moral entre le bailleur et les locataires, ou entre des locataires d'un même immeuble entre eux ;
- implication des associations de locataires, en complément et en lien avec le bailleur, dans le fonctionnement de la GUP au quotidien ; pour cela il est indispensable qu'elles disposent des moyens matériels et financiers nécessaires à leurs actions ;
- implication des Conseils syndicaux de copropriété ;
- incitation et développement dans ces quartiers de la vie associative, par la mise en place d'un fond spécifique "d'aide à la vie associative".

5) La formation des acteurs :

Les divers acteurs qui interviennent dans les quartiers doivent acquérir une véritable "culture de la gestion", adaptée au territoire.

Il est nécessaire pour les y aider que des stages soient organisés pour eux, dans le cadre de la formation permanente, prise en charge par la Collectivité Régionale. Certains de ces stages pourraient être ouverts à des acteurs de terrain d'origines professionnelles différentes.

Il serait utile également que dans certains cursus universitaires soit intégré un volet sur la gestion urbaine de proximité.

Cela devrait favoriser les pratiques inter-bailleurs, notamment sur un même quartier ou sur des quartiers voisins, et développer de véritables partenariats entre les bailleurs, les communes, les habitants et leurs associations, les agents des services publics d'Etat et des Collectivités territoriales, exerçant des missions de service public (Transport, Education, Santé, Justice, Police, Action sociale, Jeunesse et Sport...).

6) Le suivi et l'évaluation :

Dans l'objectif de pérenniser la GUP il faut, au niveau du projet, prévoir et mettre en œuvre un dispositif d'évaluation périodique, à partir d'un suivi en continu, croisant les points de vue des professionnels et des habitants, sous le regard d'experts indépendants.

Les résultats des évaluations ainsi réalisées doivent permettre de corriger les défauts apparus dans la mise en œuvre de la GUP, et donc d'en améliorer les impacts.

7) Le financement de la GUP :

C'est le deuxième volet indispensable à la pérennité de la mise en œuvre de la GUP.

Comme le rapport l'a souligné précédemment, les sources de financement sont parfois nombreuses, tant pour les investissements nécessaires à la mise en place du projet, que pour assurer la pérennité de son fonctionnement.

Il conviendrait en Ile-de-France de mettre en place une instance de coordination et de concertation des financeurs, qui décideraient ensemble les projets recevables et finançables, ainsi que la répartition entre eux du financement global.

Pour le bon fonctionnement de cette instance, il faut une "autorité responsable", qui devrait être la Région Ile-de-France. Un gestionnaire unique devrait être désigné dans chaque projet, pour faciliter les relations avec l'instance proposée ci-dessus, et avec les financeurs pour leurs paiements.

Bien entendu, cela implique que tous les financeurs travaillent à partir d'un même dossier présenté par les responsables des projets.

Comme il paraît difficile que tous les financeurs s'engagent durablement sur le fonctionnement de la GUP, il conviendrait que les aides de certains financeurs (comme la Région) soient concentrées sur la période de démarrage et de montée en puissance du projet de GUP (de 3 à 5 ans).

Les bailleurs, les collectivités locales et certains services doivent en effet assurer ensuite le fonctionnement normal du système, comme ils le font pour leurs autres missions.

8) Stratégie au niveau de la politique régionale en Ile-de-France :

Toutes ces propositions convergent vers la nécessité de mettre en place au niveau régional francilien une véritable politique d'amélioration du cadre de vie au quotidien.

Celle-ci devrait être pilotée au Conseil régional d'Ile-de-France.

Cette politique passe par la définition des besoins, des actions à engager et des partenaires qui sur place les mettront en œuvre.

Il peut être utile, voire nécessaire, de procéder dans certains quartiers, qui concentrent les difficultés, à des expérimentations permettant d'affiner les décisions à prendre pour la mise en œuvre de la GUP.

La Région pourrait également prévoir des appels à projets, pour soutenir ceux qui sont les plus innovants en matière de GUP.

Enfin, la Région pourrait définir, en concertation avec les autres acteurs, les critères à respecter pour que les projets de GUP soient recevables et éligibles à leurs financements.

Cela pourrait conduire à une contractualisation, avec des engagements de résultats, plutôt que de moyens.

Le Conseil régional dans le cadre de cette stratégie et afin de permettre de fixer les conditions de ses interventions devrait ouvrir un chapitre budgétaire spécifique ‘‘Amélioration du cadre de vie au quotidien – Gestion Urbaine de Proximité’’.

ANNEXES

GLOSSAIRE

ANAH : Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat	FIV : Fonds d'Intervention pour la Ville
ASLL : Accompagnement Social Lié au Logement	FPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
BIPE : Bureau d'Information et de Prévisions Economiques	FPH : Fonds de Participation des Habitants
CAF : Caisse d'Allocations Familiales	FRE : Fonds de Revitalisation Economique
CCAS : Centre Communal d'Actions Sociales	FSE : Fonds Social Européen
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie	FSL : Fonds Solidarité Logement
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations	FSU : Fonds Social Urbain
CIV : Comité Interministériel des Villes	GIE : Groupement d'Intérêt Economique
CIVIQ : Contrat d'Initiatives Villes Qualité	GIP : Groupement d'Intérêt Public
CLS : Contrat Local de Sécurité	GPV : Grand Projet de Ville
CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie	GUP : Gestion Urbaine de Proximité
CPER : Contrat de Plan Etat-Région	GUSP : Gestion Urbaine et Sociale de Proximité
CPER : Contrat de Plan Etat/Région	IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région IdF
CREPAH : Centre de Réalisation et d'Etudes pour la Planification l'Aménagement et l'Habitat (devenu : « Habitats et Territoires conseil »)	MSP : Maison de Services Publics
DDE : Direction Départementale de l'Equipement	OPAC : Office Public d'Aménagement et de Construction
DGUHC : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction	OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
DIV : Délégation Interministérielle à la Ville	OPHLM : Office Public d'Habitation à Loyer Modéré
DOCUP : DOCUMENT Unique de Programmation	ORU : Opération de Renouvellement Urbain
DSU : Développement Social Urbain	PALULOS : Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale
EPAMSA : Etablissement Public d'Aménagement de Seine-Aval	PDALPD : Programme Départemental d'Accès au Logement pour les Plus Démunis
EPARECA : Etablissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux	PIC : Programme d'Initiative Communautaire
FAS : Fonds d'Action Sociale	PIMS : Pôle d'Information Multi-Services
FASILD : Fonds d'Action de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations	PLH : Programme Local de l'Habitat
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional	PME : Petites et Moyennes Entreprises
FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole	SAHLM : Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré
FISAC : Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (anciennement : Fonds d'Intervention pour la Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce)	SEM : Société d'Economie Mixte
	SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
	STIF : Syndicat des Transports d'Ile-de-France
	TACA : Taxe d'Aide au Commerce et à l'Artisanat
	USH : Union Sociale pour l'Habitat en IdF
	ZEP : Zone d'Education Prioritaire
	ZFU : Zone Franche Urbaine
	ZRU : Zone Redynamisation Urbaine
	ZUS : Zone Urbaine Sensible

SOURCES

Texte de référence

Note de cadrage DGUMC/DIV/UFFOHLM, *Une démarche « Gestion Urbaine de Proximité »*, 2 juin 1999

Les travaux de l'IAURIF

IAURIF, *Les démarches de GUP*, note rapide : gestion locale, n°342, juillet 2003

Brigitte Guigou, *Gestion urbaine de proximité : des interventions coordonnées entre villes et bailleurs*, IAURIF, Habitat n°31, février 2002.

IAURIF / GIE villes et quartiers, *Les démarches de GUP : améliorer le quotidien des habitants pour une gestion concertée villes-bailleurs*, septembre 2002

IAURIF, *GUP en IDF : types de coopération villes-bailleurs et effets sur les pratiques de gestion*, Contrat d'objectifs Etat-IAURIF, mars 2002

IAURIF, *Mixité sociale et ségrégation : les réalités d'hier et d'aujourd'hui et les actions publiques*, les cahiers de l'habitat, supplément habitat n°29, avril 2001

IAURIF, *les marchés forains d'Ile-de-France*, décembre 1999

Autres travaux

DGUHC, *La résidentialisation : quelle approche pour les DDE ?*, Actes du séminaire du 16 janvier 2002, septembre 2002

DIV, *Territoire et proximité*, Rencontres des acteurs de la ville : Montreuil 24 et 25 février 2000

Villes et Quartiers, *Les démarches de GUP*, mars 2002

Les cahiers de Profession Banlieue, *Pour une gestion urbaine de proximité*, mars 2002.

Anne Montanola, *La gestion urbaine de proximité : nouvel enjeu de la politique de la ville*, Université de Caen, octobre 2001.

Jean-Marie Delarue, *Banlieues en difficultés : la relégation*, rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Syros Alternatives, 1991

Les rapports du CESR IDF

Pierre Desforge, *la qualité de vie dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat social*, CESR IdF, 1998

Gilbert Diépois, *logement en Ile-de-France en 2002, Constats, réflexions, propositions*, CESR IdF, 2002

Christian Bergé, *le commerce en Ile-de-France, enjeux et perspectives*, CESR IdF, 2002

Les enquêtes et articles

IPSOS /BIPE, enquêtes « *vivre la ville* », colloque CDC, janvier 1999

Habitat et société, n° 29, pp 26 à 28, 2003.

Laurent Bigot, *le FISAC, un outil inégalement maîtrisé*, la Gazette des Communes, 16 juin 2003

Actualités HLM n°65, *HLM et GUP : améliorer la vie quotidienne des habitants*, juin 2001
La Gazette des Communes, *Comment dynamiser les conseils de quartier*, 2 juin 2003

Actualités Habitat, n°750, 15 juin 2003 (pp 6-7)

Expérience en région

Préfecture de région Rhône-Alpes, Contrat de Plan entre l'Etat et la Région Rhône-Alpes, 2000-2006

Textes législatifs

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000

Loi des finances n° 2000-1352 du 30/12/2000 pour 2001

Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996

Décret n° 2001-1561 du 28 décembre 2001

Circulaire du secrétariat d'Etat au commerce et à l'artisanat, en date du 17 février 2003

Circulaire n° 99-45 du 6 juillet 1999, chapitre 65-48, article 2