

UFR des Sciences de la Terre
et de l'Aménagement Régional

Délégation Interministérielle à la Ville

D.E.S.S. Ville, morphologie urbaine,
intervention sociale et politiques de la ville

Université de CAEN Basse-Normandie

LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE

NOUVEL ENJEU DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Anne MONTANOLA
Octobre 2001

Directeur de stage Anne-Marie FIXOT
Maître de stage olivier BROCHARD

PLAN

INTRODUCTION

I/ LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE : HISTOIRE D'UN CONCEPT

1.1 Définition

- a. la note de cadrage : point de départ d'un contenu
- b. Une approche thématique plurielle

1.2 La gestion urbaine de proximité dans la politique de la ville

- a. La circulaire Picard : les prémices
- b. Le Comité interministériel des Villes du 30 juin 1998
- c. La gestion urbaine de proximité dans les Contrats de Ville

1.3 Une incitation forte de l'Etat

- a. Le soutien d'actions globales
- b. La ligne «amélioration de la qualité de service »
- c. Le réabondement de la ligne en 2001
- d. Une nouvelle opportunité : l'abattement de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

II/ CONDITIONS DE MISES EN ŒUVRE ET PERENNISATION DES ACTIONS

2.1 Les acteurs de la gestion urbaine de proximité

- a. Descriptif et missions
- b. Une identification des difficultés
 - le cloisonnement
 - la méconnaissance des rôles et des missions de chacun

2.2 Le fonctionnement des institutions : une réorganisation nécessaire

- a. l'enjeu partenarial
- b. transversalité et coordination
- c. émergence de nouveaux métiers ou redéfinition des métiers ?

2.3 L'implication des habitants dans les projets de gestion urbaine proximité : facteur de pérennisation ?

- a. Rappels historiques
- b. Le plan de concertation locative de la loi Solidarité et Renouveau Urbain (article 193)
- c. Propositions méthodologiques

La gestion urbaine de proximité, facteur de développement durable

- *les démarches de Haute Qualité Environnementale dans le logement social: quelle gestion urbaine de proximité dans un contexte de démolition/reconstruction ? (Fiche matricielle)*
- *le tri sélectif*
- *rudologie*

III/ UNE METHODE POUR AGIR

3.1 Méthodologie d'un projet de gestion urbaine de proximité

- a. Conditions d'émergence
- b. Quelques démarches possibles de mise en oeuvre

3.2 Une aide au conventionnement

- a. Le diagnostic partagé
- b. La contractualisation

3.3 Des sites ressources d'exemplarité

- a. Le cahier des charges (questionnaire sites)
- b. Les fiches d'expérience

CONCLUSION

INTRODUCTION GENERALE

Depuis sa naissance, il y a une vingtaine d'années, la politique de la ville a pour ambition d'apporter une réponse globale et territorialisée aux conséquences liées à une crise urbaine et sociale stigmatisant des populations et des territoires. Cette crise socio-urbaine se caractérise par un niveau de chômage élevé, une abstention massive aux élections, un repli sur la sphère privée, des comportements individualistes... Ces faits sociaux se matérialisent aussi dans l'espace urbain par des vagues de violence et des dégradations matérielles touchant les espaces publics, les transports, les centres commerciaux, les écoles. Cette crise, aujourd'hui structurelle, résulte de mutations économiques et sociales profondes qui s'inscrivent dans le contexte de villes déchirées par l'urbanisme des grands ensembles. La politique de la ville est ainsi censée répondre à ces enjeux par une approche politique globale et pérenne. Corrélativement, elle doit prendre en compte les spécificités et la diversité des situations urbaines et sociales, de sorte que soient valorisées sur chaque territoire, les initiatives locales.

Au-delà de l'approche curative, la finalité de la politique de la ville reste la recherche d'un «mieux vivre ensemble» dont elle se dote comme moyen la refondation du pacte républicain. Forte de cet objectif général, il semble pourtant que les territoires prioritaires de la politique de la ville subissent toujours de plein fouet des dysfonctionnements multiples que vingt ans de politique n'ont pas su résoudre. Il est possible d'identifier de nombreuses carences dès la période de construction de ces grands ensembles. Leur genèse résulte de la conjonction de deux facteurs : les destructions massives de la seconde Guerre Mondiale qui plongent la France dans une forte pénurie de logements et une croissance urbaine de plus en plus significative. C'est donc dans l'urgence que l'édification des grands ensembles s'entame, sans réflexion menée concernant la construction d'équipements et de services de proximité, de commerces, d'écoles... par conséquent la question d'une gestion urbaine ne se posait pas, hormis celle peut-être de la gestion locative. Les bâtisseurs de ces quartiers de grands ensembles (architectes, urbanistes, ingénieurs des Ponts et Chaussée) n'envisageaient qu'une fonction essentielle de l'habitat : loger. C'était occulter qu'avoir un toit n'a jamais suffi pour

habiter, c'est-à-dire pour investir ses propres valeurs et expériences en vue d'une appropriation. L'appropriation dépasse les limites strictes du logement et concerne aussi l'ensemble des espaces propices à l'échange et à la rencontre, générateurs de lien social. Peu à peu (parfois dix ans après la fin de la construction du grand ensemble), ces quartiers d'habitat social ont vu fleurir de petits centres commerciaux agrémentés de quelques espaces verts, mais quelques fois, cela n'a pas suffi à susciter un sentiment identitaire lié au quartier.

Aujourd'hui, de nombreux quartiers d'habitat social présentent des difficultés en matière de gestion, alors que des symptômes précurseurs émergeaient déjà dans les années 1970. D'autres facteurs peuvent expliquer ce constat. L'inégalité de traitement qui s'établit concernant la gestion locative, les équipements de proximité, les services publics, entre des quartiers de grands ensembles et les autres, est très fortement ressentie par les habitants. C'est pourquoi, le Comité Interministériel des Villes (CIV) du 30 juin 1998, a réaffirmé que *«l'égalité de traitement des quartiers [...] constitue un aspect essentiel de la lutte contre l'impression d'abandon et de relégation que peuvent connaître les familles dans certains quartiers»*¹. D'autre part, la politique de la ville constate depuis quelques années les conséquences d'un déficit d'interventions de gestion liées à des processus de démolition, de réhabilitation ou de construction. Elle a donc redéfini, en vertu de ces éléments, un nouveau concept : la gestion urbaine de proximité, pour parer, certes, les effets exacerbés par la crise d'un urbanisme «déshumanisant», mais aussi, pour repenser avec plus de cohérence les modalités d'intervention dans les quartiers de grands ensembles. Ce même CIV a estimé nécessaire que dans les Contrats de Ville 2000-2006, un volet «gestion urbaine de proximité» soit identifié, contractualisant les engagements respectifs de l'Etat, des villes et des bailleurs sur ce secteur de la politique urbaine jusqu'à présent trop délaissé. On notera néanmoins que depuis trois ans, seulement quelques conventions (l'agglomération lyonnaise, Montluçon, Fontaines-sur-Saône) ont été signées. En ce sens, la première partie de mon travail a consisté à déterminer **un cadre méthodologique d'aide au conventionnement**. L'objectif est de faciliter la rédaction des conventions de gestion urbaine de proximité en déterminant une trame générale à partir de laquelle les partenaires du projet peuvent s'appuyer.

En vue de soutenir les initiatives non contractualisées en matière de gestion urbaine de proximité, la seconde partie de mon travail s'est attachée à recenser quelques opérations

¹ Comité Interministériel des Villes et du Développement Social Urbain, 30 juin 1998, *Une nouvelle ambition pour les villes : relevé des décisions*, p 27.

intéressantes, issues de contextes urbains et sociaux différenciés, et méritant d'être relayées auprès d'un public large d'acteurs de la ville. Sur ces sites d'exemplarité, les intervenants urbains ont mis en œuvre des projets privilégiant une ou plusieurs des thématiques² composant la gestion urbaine de proximité. Ce repérage de terrain a donné lieu à la rédaction de **fiches d'expérience**.

La première partie du rapport s'est attachée à déterminer le contexte de naissance du concept de gestion urbaine de proximité : de quel constat a-t-il émergé ? Comment s'est-il intégré à la politique de la ville ? En effet, depuis quelques années, l'Etat a souhaité faire de la gestion urbaine de proximité une véritable priorité d'action, nous verrons alors si les moyens déployés sont à la hauteur de cette volonté.

La gestion urbaine de proximité mobilise une pluralité croissante d'acteurs devant désormais prendre en compte différents éléments issus de l'évolution socio-urbaine. Certes, chaque partenaire développe ses propres stratégies d'actions en fonction de sa culture professionnelle, de son organisation interne, de ses capacités d'adaptation...Mais dans un contexte où le questionnement sur la modernisation des services publics et de leur territorialisation fait débat, comment les services urbains privés ou publics vont-ils adapter leurs modes de fonctionnement à cette nouvelle exigence urbaine ? Se rendent-ils suffisamment lisibles et accessibles aux habitants ?

L'impératif de proximité engendré par la gestion urbaine de proximité, influe nécessairement sur l'évolution de ces métiers parce qu'elle induit un nouveau rapport au temps et à l'espace.

D'autre part, la gestion urbaine de proximité, définie comme «*l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier et à l'amélioration des conditions de vie quotidienne des habitants*»³, est un concept pragmatique qui doit décliner ses réponses à partir d'une approche très concrète du terrain. Dans cette perspective, la participation des habitants en amont des projets, constitue un facteur essentiel de bon déroulement des opérations et d'appropriation de celles-ci *a posteriori*. Dès les premières procédures Habitat et Vie Sociale (H.V.S.), la politique de la ville ne cesse de mettre en exergue la nécessité

² Ces thématiques sont détaillées dans le document de contractualisation, pp 7-8 et 48-49.

³ DGUHC, DIV, UNOFHLM, juin 1999, *Note de cadrage, une démarche de Gestion Urbaine de Proximité*, p 5.

d'associer les habitants aux décisions qui concernent leur cadre de vie. Au terme de deux décennies, le bilan reste mitigé. La gestion urbaine de proximité permettra-t-elle d'enclencher un processus véritablement participatif ? A l'inverse, la participation des habitants ne pourrait-elle pas constituer un outil de mise en œuvre, faute d'être une finalité des opérations de gestion urbaine de proximité ?

Enfin, la dernière partie de ce mémoire présentera le travail réalisé sur le terrain et proposera une méthode possible de développement de projet de gestion urbaine de proximité.

I / LA GESTION URBAINE DE PROXIMITE : HISTOIRE D'UN CONCEPT

I.A / Définitions

I.A.1 / Note de cadrage : le point de départ d'un contenu

La volonté de donner corps opérationnellement à la gestion urbaine de proximité résulte notamment de la prise de conscience que certaines démarches de projet urbain basées en priorité sur l'amélioration du bâti avaient montré leurs limites. De plus, des coopérations entre les organismes HLM et les collectivités locales, ayant franchi le seuil de leurs intérêts personnels, s'organisent depuis peu. Dans ce contexte, la note de cadrage de juin 1999 est le premier écrit qui tente de donner un contenu à la gestion urbaine de proximité. Elle y est définie comme « *l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier* ». Les objectifs qui découlent de cette détermination, se fondent sur une amélioration de la gestion des services et des équipements devant permettre :

- d'améliorer la qualité de vie des habitants dans leurs quartiers,
- de contribuer à lutter contre la vacance et le fort taux de rotation dans ces quartiers,
- de mieux coordonner les interventions des bailleurs entre eux et avec les services des collectivités locales,
- d'améliorer la formation, le positionnement et la valorisation des agents de proximité et de renforcer l'organisation des structures pour soutenir leur action,
- de pérenniser la valeur économique et l'intérêt social des investissements réalisés sur le bâti et la valeur marchande des services existants,
- de rehausser l'image de ces quartiers,
- de développer les pratiques liées à la protection de l'environnement,

- D'assurer la qualité des investissements réalisés sur les espaces extérieurs et clarifier les modalités de gestion entre propriétaires immobiliers et collectivités locales.

Le GIE « Villes et Quartier » avait déjà proposé en 1998 une définition plus précise :

« La gestion urbaine de proximité a pour objectif la mise en œuvre d'une démarche partenariale cohérente entre les différents services urbains privés et/ou publics sur un quartier et/ou des formes innovantes de délégation, dans le but d'améliorer la qualité de vie des habitants, tant au quotidien que sur le long terme et de renforcer l'attractivité du quartier. Elle n'a pas pour but de dresser une panoplie d'actions, mais véritablement de générer une démarche partenariale [...].

La gestion urbaine de proximité apparaît donc comme une démarche territorialisée et inter-partenariale qui répond à un impératif de proximité, peu explicite au travers de ces définitions. Une proximité qui doit pourtant être envisagée dans sa double acception : celle d'un rapprochement géographique, c'est-à-dire être proche physiquement (agences décentralisées d'organisme HLM, structures sociales délocalisées, antennes de Maison de Justice...) et celle, d'une proximité sociale qui induit de se porter davantage à l'écoute des habitants.

Outre la définition de la gestion urbaine de proximité, la note de cadrage détermine une méthode possible de développement des projets. La méthodologie préconisée est celle d'un diagnostic partagé entre les acteurs concernés par le projet et la signature de conventions afin de formaliser l'engagement. Mais loin d'être un concept uniforme, la gestion urbaine de proximité recouvre, dans les faits, différentes réalités qui s'entrecroisent au grè des contextes socio-urbains.

I.A.2 / La gestion urbaine de proximité : une approche thématique plurielle

En réalité, on peut distinguer trois sous-ensembles :

- la gestion technique :

Elle couvre l'ensemble des actions d'entretien, de maintenance et de réhabilitation du patrimoine locatif social. Elle concerne le logement et son environnement : espaces verts, éclairage, voirie, ramassage des ordures ménagères... Pour chacune de ces diverses interventions, il faudra se poser la question de leur programmation, du niveau de prestations attendues par les locataires et des répercussions sur le montant des charges locatives.

- la gestion de proximité :

Elle fait référence aux espaces, aux équipements et aux services d'immédiate proximité. Elle concerne également les espaces structurants du quartier : terrains de sport, Maison de la Culture et de la Jeunesse, places publiques, équipements commerciaux...

Différents sous-domaines sont observables :

- la gestion locative (création d'observatoires de la demande, de l'attribution et de l'occupation, prise en charge de relogements provisoires...) fait partie intégrante de la gestion urbaine de proximité. Elle a une influence considérable sur la gestion générale du quartier.
- la réglementation intérieure fixée par l'organisme HLM est souvent un indicateur du mode de gestion pratiqué.
- la résidentialisation est un concept qui a pour origine «des *conflits d'usage et des dysfonctionnements techniques sur des espaces aux fonctions indéterminées* »⁴. Dans cette perspective, il s'agit de requalifier un quartier en petites unités résidentielles à taille humaine. Cette démarche est l'occasion «de *mener une*

⁴ Caisse des Dépôts et Consignations et les Sociétés Anonymes HLM, mai 2001, *Résidentialisation requalifier les espaces de proximité*, p 5 à 7.

réflexion sur l'articulation entre la sphère privée de l'habitat et la sphère publique, sur l'intégration du quartier à la ville, sur la mutabilité foncière et sur le retour dans le droit commun du fonctionnement et de la gestion du quartier »⁵.

La résidentialisation doit permettre une meilleure appropriation des espaces collectifs et de lutter contre le sentiment d'insécurité. La difficulté majeure de ce concept est qu'il ne recouvre pas les mêmes significations et par conséquent, pas les mêmes modalités d'application.

- la gestion sociale :

Elle s'inscrit dans une démarche d'accompagnement et de soutien aux habitants de ces quartiers. Il peut s'agir par exemple, de favoriser les initiatives des habitants par l'intermédiaire d'une relance du tissu associatif et de l'animation. L'accompagnement social peut s'appréhender en termes d'accessibilité et d'offre de services publics et sociaux tels que la Poste, les services de santé, la justice, la Caisse d'Allocations Familiales...La gestion sociale accompagne les aspects strictement techniques liés à la gestion du cadre bâti.

Cette distinction entre ces trois sous-ensembles ne vaut que d'un point de vue intellectuel. Dans la réalité, il est évident qu'il n'existe pas de dichotomie entre ces trois domaines mais, à l'inverse, de véritables interactions qui trop souvent se heurtent à un cloisonnement des interventions. La gestion urbaine de proximité doit être pensée comme un tout exigeant des modes de gestion cohérents. L'articulation de ces modes de gestion, induisant par la même la coordination des compétences de chaque partenaire, est un des enjeux posés par la gestion urbaine de proximité. Pour le relever, les acteurs de la ville devront nécessairement procéder à des remises en cause organisationnelles parfois profondes.

⁵ CDC, SA HLM, mai 2201, op.cit, p 5.

I.B / La gestion urbaine de proximité dans la politique de la ville

Dans cette partie, il sera question de la genèse de la gestion urbaine de proximité dans la politique de la ville.

I.B.1 / La circulaire Picard : les prémices

La question de la gestion urbaine dans le contexte de la politique de régénération des quartiers en difficulté a émergé dès les premières opérations, mais sous forme partielle et modeste. La circulaire du 29 novembre 1991 (Circulaire Picard) sur la « mise en œuvre des projets de service public de quartier » a véritablement jeté les bases d'une démarche ambitieuse et cohérente.

Pour diverses raisons, cette circulaire a connu peu d'effets immédiats. En revanche, elle ouvrait la porte à une triple réflexion :

- l'évolution des équipes de Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (M.O.U.S.) vers un accompagnement social dans les services urbains,
- la territorialisation de l'action publique pour l'Etat ou les collectivités locales,
- la transformation des modes de gestion de l'habitat par les organismes HLM dans la perspective d'une meilleure articulation.

Cette dynamique est néanmoins restée relativement institutionnelle et les actions visant à un programme concerté global d'amélioration des services aux habitants ont été assez modestes ou limitées à certains services, en particulier la propreté et la sécurité. La gestion urbaine de proximité a pris corps, relativement récemment dans la politique de la ville.

I.B.2 / Le Comité Interministériel des Villes (CIV) du 30 juin 1998

Ce CIV symbolise véritablement la naissance et la formalisation de la gestion urbaine de proximité dans la politique de la ville. Dès lors, elle est considérée comme une priorité

destinée à être développée dans toute intervention sur un quartier. Cette volonté résulte de l'observation sur le terrain de situations dégradées qui accroissent les difficultés de vie quotidienne des habitants. Un déficit d'éclairage ou de signalisation urbaine, un manque d'entretien des halls et des espaces extérieurs, un ramassage irrégulier des déchets... accentués par des problèmes sociaux se traduisent par un sentiment de relégation pouvant être à l'origine d'actes de vandalisme ou d'incivilités répétés. 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. En effet, la politique de la ville doit permettre à chaque citoyen d'accéder à la qualité de la cité et d'y recouvrer un droit d'accès en prétendant à une certaine qualité de son logement et de son environnement. En intégrant la résolution des problèmes de la vie quotidienne dans les projets de quartier, la gestion urbaine de proximité fait partie intégrante de la politique de la ville. La qualité de la gestion urbaine, de la gestion de proximité, de la gestion locative sont l'expression de l'attention que portent les pouvoirs publics à la satisfaction de leurs concitoyens. On peut espérer qu'à long terme, les habitants retrouvent une certaine dignité et une image positive de leur lieu de vie.

Le CIV précise, d'autre part que dans les futurs Contrats de Ville (2000-2006), un volet «gestion urbaine de proximité» soit identifié, contractualisant les engagements respectifs de l'Etat, des bailleurs et des villes. Le CIV du 2 décembre 1998 et la circulaire du 31 décembre 1998 du Premier ministre précisent que les futurs Contrats de Ville comprendront une convention cadre déterminant les objectifs, le programme d'actions, leur périmètre...

I.B.3 / La gestion urbaine de proximité dans les Contrats de Ville

L'enjeu de la signature des Contrats de Ville est d'articuler le volet gestion urbaine de proximité aux autres thématiques (sécurité, éducation, services publics...) afin d'introduire une cohérence entre les différentes actions. A travers différents Contrats de Ville, il a été intéressant d'analyser la façon dont les villes ou les agglomérations ont intégré cette nouvelle thématique. Dans certains cas, elle est une démarche spécifique, pour d'autres, elle intervient dans chaque thème. (cf. Annexe 1)

La démarche de gestion urbaine de proximité est un axe particulier de développement des Contrats de Ville 2000-2006 qui doit s'intégrer géographiquement à plusieurs échelles :

- au niveau du quartier, la finalité d'un projet global de gestion urbaine de proximité est l'intégration ou la réintégration (urbaine, économique et sociale...) du quartier à la ville.
- au niveau de la ville ou de l'agglomération, auquel l'Etat, les départements, les villes ont à réorganiser leur offre de services publics pour les adapter, les renforcer et les localiser en fonction de la demande des habitants.

La gestion urbaine de proximité doit être liée aux autres thématiques du Contrat de Ville. Cependant, cette volonté peut-elle être contentée si la gestion urbaine de proximité constitue un volet spécifique ? A mon sens, dès la rédaction des Contrats de Ville, la gestion urbaine de proximité aurait dû être articulée aux autres priorités dans un souci de cohérence puisque telle est la finalité souhaitée. Le Contrat de Ville permet d'offrir un cadrage préétabli dans lequel peut s'inscrire la gestion urbaine de proximité. Elle peut réciproquement, réorienter les objectifs énoncés par le Contrat de Ville en impulsant la mise en œuvre d'actions communes. La coordination des actions signifie que le partenariat est pleinement effectif. Or la multiplicité des acteurs urbains, leurs cultures professionnelles diverses, leur organisation spécifique entravent le plus souvent la mise en œuvre pertinente des projets. L'apprentissage et la reconnaissance du travail en commun visant à une meilleure cohérence des actions sont des questions essentielles.

I.C / Une incitation forte de l'Etat (cf. Annexe 2)

Nous avons vu précédemment que l'Etat avait souhaité faire de la gestion urbaine de proximité une priorité des Contrats de Ville 2000-2006. Pour rendre effectif cette intention, il a déployé des outils financiers mis au service des collectivités locales et des organismes HLM, témoignant ainsi d'une véritable volonté. Il s'agira, dans cette partie, d'exposer les principes et les apports des diverses sources financières injectées par l'Etat concernant particulièrement la gestion urbaine de proximité.

Les financements de l'Etat dans ce domaine sont principalement portés par deux acteurs, dont les logiques d'intervention sont complémentaires :

- le secrétariat d'Etat au Logement (DGUHC) peut être sollicité pour financer des interventions d'amélioration portant sur le cadre bâti et l'intérieur des résidences (logements, parties communes et abords immédiats des immeubles) : il s'agit essentiellement de financements d'investissements,
- Le ministère de la Ville donne la priorité aux financements de fonctionnement et prend en charge des interventions d'amélioration des espaces extérieurs (aide à la restructuration des espaces collectifs publics, des équipements de proximité etc.) et d'animation de la vie sociale (fonds de participation des habitants, programme adultes-relais, etc.)

A côté de ces financements portant sur le cadre de vie, d'autres ministères concourent à la politique de la ville et interviennent dans le cadre de mesures et de crédits spécifiques, qui contribuent à l'amélioration de la qualité de vie sur les territoires de la politique de la ville (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Justice...).

Les engagements de l'Etat se situent autour de plusieurs axes prioritaires.

I.C.1 / Le soutien d'actions globales

Pour renforcer l'efficacité des démarches entreprises par les bailleurs, les collectivités locales et l'Etat visant à l'amélioration de la vie quotidienne de certains quartiers d'habitat social, les financements de l'Etat privilégieront des démarches s'inscrivant dans le cadre de projets globaux ou portant sur les sites prioritaires de la politique de la ville. Ainsi, les crédits PALULOS seront privilégiés sur les sites où l'amélioration de l'habitat est appréhendée de manière globale et sur le long terme : sites faisant l'objet d'un programme de renouvellement urbain ou d'une réflexion et d'une stratégie patrimoniale d'ensemble au niveau de l'organisme bailleur.

De la même façon, les sites éligibles au concours du Fonds d'Intervention pour la Ville (FIV) de la DIV sont les sites prioritaires de la politique de la ville, c'est-à-dire les 1500 quartiers inscrits dans les 247 Contrats de Ville aujourd'hui signés, les 50 Grands Projets de Ville (GPV) et les 30 Opérations de Renouvellement Urbain⁶ (ORU). Les financements sont sollicités et gérés par les comités de pilotage de ces structures de mise en œuvre de la politique de la ville (notamment les GIP). Rappelons qu'il s'agit d'un véritable enjeu à saisir pour les organismes HLM, puisque 30% du parc locatif social, dans ces territoires prioritaires, sont situés dans les seules ZUS.

Dans certains cas minoritaires, des crédits spécifiques peuvent concerner l'action sociale sur des sites ne faisant pas l'objet d'une contractualisation type Contrat de Ville ou Contrat de plan Etat/région. Ces crédits sont distribués au cas par cas au niveau départemental ou régional.

I.C.2 / La ligne « amélioration de la qualité de service » (cf. Annexe 3)

Ouverte à hauteur de 50 millions de francs en 1999, le programme spécifique de la DGUHC vise à l'amélioration de la qualité de service. Elle a pour objectif de «*soutenir l'intervention des bailleurs confrontés à des difficultés liées à la vacance ou à un fort taux de*

⁶ Le dernier CIV a ajouté 30 nouvelles ORU.

rotation des locataires »⁷. Ces crédits auront vocation à être contractualisés. Ils doivent être considérés comme un levier permettant d'inciter les bailleurs sociaux au développement de démarches locales de gestion partenariales, avec les collectivités locales et l'Etat, avant la signature des Contrats de Ville. Cette aide financière vise d'une part, à financer certains petits travaux de gestion urbaine de proximité. Ces travaux portent sur :

- des améliorations concernant les logements et les parties communes visant à renforcer l'attractivité du parc lorsqu'il a été constaté des phénomènes de vacance ou de forts taux de rotation,
- des opérations contribuant à améliorer le fonctionnement au quotidien du quartier et concernant l'amélioration de la sécurité (sécurisation des halls d'entrée, résidentialisation d'espaces extérieurs de proximité.), la création ou l'amélioration de petits locaux collectifs (local pour Régie de quartier, locaux pour association...), travaux d'investissement permettant l'amélioration de l'enlèvement des déchets (locaux favorisant le tri sélectif ou l'enlèvement d'objets encombrants...).

D'autre part, cette aide financière doit permettre de développer des réflexions partenariales pour une aide au financement de quelques diagnostics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans des quartiers aux caractéristiques socioéconomiques semblables. Les organismes bailleurs devront dans le même temps, réfléchir à la pérennité de leurs actions. A ce titre, ils peuvent continuer à faire appel au fond d'intervention HLM qui permet de financer des actions de modernisation des organismes.

Quelle que soit sa finalité, les actions devront améliorer durablement la qualité de vie des habitants, notamment par la prise en compte de leurs attentes. Mais cette ligne n'a pas vocation à financer l'ensemble des actions relevant de la gestion urbaine de proximité. Comme nous l'avons observé précédemment, son domaine d'intervention reste celui du logement et des espaces communs.

I.C.3 / Un réabondement de la ligne en 2001

Pour l'année 2000, cette ligne est reconduite à la même hauteur qu'à son ouverture (50 MF). La circulaire du 31 janvier 2000 ne modifie pas en substance la ligne « amélioration de

⁷ Extrait de la circulaire n°99-45 du 6 juillet 1999 relative à l'utilisation de la ligne « amélioration de la qualité de service dans le logement social », chapitre 65-48, article 02.

la qualité de service ». Il faut noter néanmoins que *« désormais ne seront finançables que les opérations élaborées sur les sites prioritaires des Contrats de Ville »*⁸. La circulaire restreint donc son champ d'application géographique, mais il s'agit de *« répondre sur un temps court à des préoccupations urgentes dans des quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville »*⁹.

Dans le cadre du financement de la réhabilitation des logements HLM, il est précisé que seront prioritaires dans la programmation, les opérations qui accompagnent un projet de renouvellement urbain et d'amélioration de la gestion urbaine de proximité, en particulier celles qui concourent à la mise en œuvre des projets des Contrats de Ville et qui améliorent la qualité de vie quotidienne des habitants.

Par la circulaire logement de 2001, le secrétariat d'Etat au logement souhaite favoriser des actions concrètes pour garantir aux habitants des quartiers d'habitat locatif social la possibilité de vivre en toute tranquillité dans des logements et des immeubles bien entretenus. Pour cela, 200 MF de crédits supplémentaires seront assignés à la ligne « qualité de service », soit 300 MF au total (c'est trois fois plus que ce qui avait été annoncé en 2000). Elle permet de financer des travaux répondant à des dysfonctionnements précis ou à une amélioration du quotidien des habitants (réfection des halls, amélioration de la maintenance, présence qualitative sur certains sites...), dans le cadre d'une convention spécifique gestion urbaine de proximité entre l'Etat, la Ville et les organismes HLM, condition d'éligibilité à ce programme.

I.C.4/ Une nouvelle opportunité : l'abattement de Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB)

La TFPB représente une charge financière croissante pour les organismes HLM et les Sociétés d'Economie Mixte (SEM), d'autant plus difficile à supporter lorsque le parc est situé dans des zones défavorisées. C'est pourquoi la loi de Finances¹⁰ pour 2001 dispose de deux

⁸ Extrait de la circulaire 2000-6 du 31 janvier 2000 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2000, p 12.

⁹ Extrait de l'annexe V de la circulaire n°2001-19 du 12 mars 2001 portant sur le volet gestion urbaine de proximité dans la mise en œuvre de la politique du logement et la programmation des financements aidés de l'Etat pour 2001.

¹⁰ Loi de Finances n°2000-1352 du 30 décembre 2000 pour 2001, article 42.

mesures destinées à alléger la TFPB. L'article 42 instaure à compter de 2001, un abattement de 30% sur la base d'imposition à la TFPB pour les logements sociaux situés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Afin que cela se traduise par une amélioration des conditions de vie des locataires, cette mesure :

- est applicable en 2001, d'une part aux organismes ayant fait l'objet d'un plan de redressement, d'autre part aux autres organismes dont le conseil d'administration aura procédé à un gel de ses loyers depuis le 31 décembre 2000,
- est subordonnée, à partir de 2002, à la signature d'une convention relative à l'entretien et à la gestion du parc, ayant pour but d'améliorer la qualité de service rendu aux locataires.

A noter que les logements vacants en attente d'une opération de restructuration ou de démolition seront exonérés de TFPB.

La mise en œuvre d'une exonération partielle de TFPB constitue un levier fort de l'Etat qui souhaite s'engager financièrement aux côtés des organismes HLM afin de favoriser le démarrage ou le renforcement d'actions concrètes au bénéfice des habitants, tout en valorisant le patrimoine bâti des bailleurs. Actuellement, le secrétariat d'Etat au logement et l'Union Nationale HLM mènent une réflexion quant à la mise en place d'un protocole d'accord :

- soit sur les objectifs et les conditions d'abattement de 30% de la TFPB,
- soit un accord plus général sur l'accompagnement de la tranquillité urbaine par des mesures financières destinées à développer la gestion urbaine de proximité.

L'injection croissante de financements destinés à la concrétisation de projets de gestion urbaine de proximité corrobore la volonté affichée dans les textes législatifs, d'en faire une priorité. Pourtant, dans les faits, la mise en œuvre de projets de gestion urbaine de proximité est loin d'être systématique et ce en dépit d'opportunités financières importantes. Celles-ci sont-elles alors suffisantes ? Ou bien suffisent-elles à elles seules, à enclencher ce type d'opérations ? Ces différentes sources financières ont une fonction incitative auprès des acteurs de terrain et témoignent d'une ambition étatique qui se donne les moyens de sa

concrétisation. Mais elles ne se substitueront pas à des initiatives locales et à des volontés fondamentalement politiques de mener un projet commun dans l'intérêt général.

Ces outils financiers tentent implicitement, par l'instauration d'un partenariat financier entre les acteurs, de développer à long terme un partenariat de projet. Cependant, l'engagement financier des partenaires n'est pas garant de l'existence d'un partenariat pérenne. Il semble qu'en amont, d'autres obstacles intrinsèquement liés aux acteurs de la ville doivent être surmontés.

II / L'ENJEU DE PERENNISATION DES PROJETS DE GESTION URBAINE DE PROXIMITE

II.A / Les acteurs de la gestion urbaine de proximité

II.A.1 / Descriptif et missions

De nombreux acteurs interviennent dans un projet de gestion urbaine de proximité. Car au sein d'une entité géographique telle que le quartier, tentent de coexister des éléments issus du social, de l'urbain, de l'économique...faisant appel à des domaines de compétences différenciés mais toujours en interaction. En effet, le fonctionnement de la vie quotidienne correspond à une réalité nuancée et décloisonnée.

La note de cadrage de juin 1999 relève l'implication de quatre acteurs institutionnels auxquels s'ajoutent les acteurs des services publics et privés et surtout les habitants :

- les bailleurs sociaux :

Ils ont en charge l'aménagement et l'entretien du patrimoine foncier et bâti. Ils coopèrent entièrement aux opérations de réhabilitation espérant de celles-ci un retour sur investissement.

En France, le champ du logement social est constitué de trois types d'organismes aux statuts et compétences différents : les offices publics HLM, les Offices Publics d'Aménagement et de Construction et les Sociétés Anonymes HLM. Tout d'abord, les OPHLM sont des établissements publics municipaux ou départementaux, à caractère administratif. Ils sont créés par décret en Conseil d'Etat sur l'initiative d'une ville, d'un département ou d'un groupement de collectivités locales. Les OPHLM ont compétences sur le territoire de la collectivité qui est à l'origine de leur création. Leur mission est de construire

en vue de la location mais ils sont également habilités à faire de l'accèsion à la propriété. Une extension de leurs compétences peut leur permettre de réaliser des opérations d'urbanisme et d'aménagement.

Les OPAC sont des établissements publics à caractère industriel et commercial créés par la transformation d'un OPHLM. Ils ont une compétence territoriale qui peut s'étendre sur une ou plusieurs communes, voire un département. Leurs attributions en matière d'aménagement sont plus larges que les OPHLM.

Enfin, les Sociétés Anonymes HLM (SAHLM) sont, elles, de droit privé. Elles sont créées sur l'initiative de groupements professionnels à caractère public ou privé. La législation de droit commun relative aux sociétés par actions leur est applicable ainsi que certaines dispositions spécifiques concernant les bailleurs sociaux. Ces structures bénéficient d'une certaine souplesse mais conservent le caractère non lucratif propre à l'institution HLM, dans certains cas, la réalité peut s'écarter de ce principe. Elles ne sont pas juridiquement liées à une municipalité et interviennent aussi bien dans le locatif que dans l'accèsion à la propriété.

Ces différents organismes HLM disposent donc de modes de gestion, de fonctionnement et de politiques de développement distinctes qui ont tendance à complexifier encore davantage le jeu entre les acteurs.

- L'Etat :

Il intervient en tant que garant de la cohésion sociale à travers les politiques territorialisées et les services qu'il gère (éducation, justice, police). Il joue aussi un rôle primordial dans le logement social. D'une part, la loi fixe le statut et le fonctionnement des différents organismes HLM. D'autre part, il est l'acteur essentiel du financement du logement social par le biais du Ministère de l'Équipement et du Logement.

- L'Europe :

Les financements européens visant des actions intégrées de développement urbain concernent pour 2000-2006, 31% de la population française. Les organismes HLM ont été identifiés comme bénéficiaires finaux des fonds structurels par les documents régionaux de programmation. Dans le repérage des actions éligibles à un financement européen, la gestion urbaine de proximité apparaît comme une dimension à part entière, à côté des actions visant la restructuration urbaine, la qualité urbaine, la sécurité, l'environnement ou l'emploi-formation.

- Le département et la Caisse d'Allocations Familiales :

Ils ont en charge l'action sociale et l'accompagnement des familles.

- Les collectivités locales :

Elles sont responsables de la gestion des équipements, des services et des infrastructures dans un souci de continuité urbaine entre tous les quartiers de la ville. Les lois de décentralisation ont offert à la commune des compétences en matière d'urbanisme. A ce titre, elle peut décider du lancement d'opérations d'aménagement et des secteurs géographiques prioritaires dans le cadre de la politique de la ville.

- Les entreprises de services publics ou privés : (Police, Poste, EDF-GDF, France Télécom, Sécurité Sociale, ANPE...)

La réaffirmation de leur présence dans les quartiers prioritaires apparaît essentielle si on entend lutter contre le sentiment d'une inégalité de traitement. Trop souvent, certains quartiers sont détournés de l'offre de services par les entreprises qui n'assurent pas toujours la totalité de leurs activités. L'ensemble de ces services a un rôle structurant sur ces espaces, ils donnent des repères et atténuent les différenciations ressenties par les habitants vis à vis des autres quartiers.

- Le secteur privé :

Au-delà de l'impact économique, la localisation d'entreprises privées participent à la revalorisation de ces quartiers. Elles sont un facteur possible de restructuration du dialogue entre les habitants.

- Les habitants :

Partenaire indispensable et devant être au centre des préoccupations, l'habitant doit être intégré le plus en amont possible des projets urbains, dès la mise en œuvre du diagnostic partagé. Le diagnostic résulte de la mutualisation des connaissances, du vécu, des données statistiques fournies par chaque partenaire. Dès cette étape, il est nécessaire de stimuler la capacité d'expertise que chaque habitant possède sur son logement et son cadre de vie. La participation des habitants au diagnostic légitime la possibilité par la suite de les consulter sur la mise en œuvre opérationnelle et sur le mode de gestion *a posteriori*. La prise en compte des habitants amène à des recompositions organisationnelles et à l'émergence de nouveaux besoins en terme de formation pour l'ensemble des partenaires, de sorte qu'ils considèrent la participation comme un atout et non comme une difficulté supplémentaire.

II.A.2 / Une identification des difficultés

L'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de gestion urbaine de proximité sont une démarche complexe, par le nombre et la diversité des acteurs et des organisations et par le contenu des projets, nécessairement transversaux. Chaque partenaire se place dans une stratégie spécifique au fonctionnement de son institution. La phase préalable à la prise de décision consiste à dépasser les divergences d'intérêt propres à chaque acteur du projet. Dans cette partie, il sera question de repérer les difficultés auxquelles sont confrontés les différents acteurs dans la constitution d'un partenariat.

II.A.2.a / Des effets contextuels

Sur le terrain les configurations d'acteurs sont diverses : un ou plusieurs bailleurs, des dispositifs de travail inter-bailleurs généralement embryonnaires, une organisation de la collectivité locale différente selon les sites. Dans tous les cas, plusieurs services de la commune sont impliqués (urbanisme, habitat, politique de la ville...). Plus récemment, l'échelle intercommunale est à prendre en compte. C'est pourquoi «*les enjeux de la coordination sont souvent aussi forts entre certains des services de la commune qu'entre ces services et les bailleurs*»¹¹ par exemple.

Si généralement, les sites concernés par la gestion urbaine de proximité sont des sites politique de la ville, l'ancienneté des dispositifs et les modes de travail diffèrent. Ceux inscrits depuis longtemps dans une démarche politique de la ville ou de territorialisation des services publics, peuvent s'appuyer sur des structures qui facilitent l'élaboration d'un travail collectif et d'un projet de territoire (Régie de quartier, conseiller technique présent en permanence sur le site). Les élus territoriaux ou de quartier jouent aussi un rôle de coordination important entre les services.

Les modalités d'échanges entre les acteurs et les différentes configurations du dispositif politique de la ville influent sur les relations qui se nouent sur le terrain entre les partenaires.

II.A.2.b / Le cloisonnement

Chaque intervenant agit selon ses compétences, ses intérêts, les moyens financiers qu'il peut mobiliser, l'objectif étant que l'intervention en matière de gestion urbaine de proximité sur un espace donné réponde à une certaine cohérence. Le véritable enjeu auquel sont confrontés les acteurs, consiste à faire travailler ensemble des partenaires dont les objectifs, les méthodes d'interventions et la culture professionnelle en terme de gestion se rejoignent ou parfois divergent.

¹¹ IAURIF et le GIE Villes et Quartiers, mai 2001, *Les démarches de gestion urbaine de proximité dans les sites du programme GIE*, p 12.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de logiques de fonctionnement différentes. Le premier est issu de l'opposition entre deux modèles de gestion des organismes HLM : un modèle de gestion publique pour les OPHLM, et une gestion privée pour les SAHLM, les OPAC étant un type de gestion que l'on pourrait qualifier de «mixte». Les difficultés sont fortement exacerbées lorsque plusieurs bailleurs issus de modèles de gestion distincts interviennent au sein d'un même quartier.

Les OPHLM ont un modèle de gestion publique fortement marqué par une logique municipale. En effet, le lien fonctionnel qui les unit avec la collectivité locale peut influencer largement la politique d'attribution des logements. Les OPHLM, en cas de dérives, peuvent devenir rapidement des instruments électoraux puissants pour les municipalités. Ainsi, une logique électorale s'instaure valorisant par exemple le critère d'ancienneté de résidence dans la commune.

Par ailleurs, les OPHLM mettent en œuvre une stratégie basée sur le traitement social des locataires caractérisé par une volonté de conciliation concernant par exemple le traitement des impayés ou le maintien de familles en voie d'exclusion dans les lieux. Mais de plus en plus, les OPHLM, au même titre que les autres bailleurs se heurtent à des impératifs de gestion et d'équilibre financier. Le risque à long terme, reste que les Offices HLM s'alignent sur le mode de fonctionnement des offices privés en s'inscrivant dans une logique de profit délaissant ainsi leur mission sociale.

Les SAHLM sont caractérisées par une forte rationalisation de leur mode de gestion et ce dans la perspective d'une optimisation de la rentabilité et de l'efficacité économique. Afin de pouvoir rentabiliser leur parc et construire de nouveaux logements, les SAHLM ont une politique d'attribution essentiellement fondée sur les critères de ressources des locataires, nécessairement solvables. A l'inverse des OPHLM, souvent confrontées à une dégradation significative de leur parc locatif, les SA mettent plus facilement (pour raisons financières) en œuvre des opérations de réhabilitation garantissant une bonne qualité de leur parc et permettant de maintenir et d'attirer des familles issues des classes moyennes. Quoiqu'il en soit, ces offices privés ne répondent pas davantage aux critères de « mixité sociale » que les

autres bailleurs sociaux, dans la mesure où ils attirent eux aussi, des populations au statut socioéconomique homogène.

Enfin, les OPAC, qui par leur statut hybride, ont des stratégies de gestion à la frontière entre les offices publics et les offices privés. De manière générale, les OPAC ont tendance à rationaliser leur mode de gestion en le calquant sur le modèle privé. De ce fait, le traitement social des locataires a quelques fois tendance à s'éloigner des préoccupations des bailleurs au profit de logiques d'investissement et de rentabilité économique.

De manière générale, l'arbitrage constant entre les contraintes financières et les préoccupations politico-sociales se fait de plus en plus au profit de la logique de l'équilibre comptable et financier, bien que chaque organisme ait ses propres modes de fonctionnement interne. Ces clivages dans la gestion des organismes HLM ont des conséquences importantes pour les bénéficiaires du logement social. Tout d'abord, l'inégalité d'accès au logement, déterminée par des critères de ressources en fonction du type d'organisme est très prégnante. Les plus démunis ont beaucoup moins de chances d'acquies un logement dans une SA que dans un office public. Conjointement à l'inégalité d'accès au logement, les habitants ne bénéficient pas des mêmes services ni de la même qualité de gestion d'un parc à l'autre, qui plus est, lorsque plusieurs bailleurs officient sur un même quartier de grand ensemble. « *Les intérêts divergents des décideurs rendent inévitables la transformation de la gestion urbaine en un champ politico-social où les prises de position ne sont pas uniquement (ni majoritairement) guidées par l'exclusif intérêt public* »¹².

Le cloisonnement entre les décideurs résulte d'autre part de l'inégale appréhension de la dimension locale. Pour les élus, les bailleurs, les représentants de l'Etat... le territoire où se met en œuvre un projet de gestion urbaine de proximité porte intrinsèquement une dimension stratégique et les interventions seront guidées par cette perspective. En ce sens, il est inévitable que les tensions et les divergences d'intérêt surgissent au moment de la prise de décision du développement d'une opération de gestion urbaine de proximité. Le cloisonnement sera, à mon sens, d'autant plus ancré et irréversible que les acteurs de la ville refuseront de débattre librement et d'accepter le conflit. A l'inverse, il est nécessaire de multiplier les occasions de rapprochement et de conflit positif entre les acteurs. Dans les faits,

¹² CREPAH et GIE Villes et quartiers, septembre 2000, *La gestion urbaine territorialisée en relation avec les opérations de renouvellement urbain*, p 46.

il est parfois difficile d'accepter la confrontation parce que les niveaux de discours, d'information et de formation, la connaissance de l'histoire et de l'économie locales, se situent à des échelles différentes. C'est véritablement en amont de la mise en œuvre d'un projet de gestion urbaine de proximité - dès le diagnostic- que cette phase nécessaire d'échanges et de débat doit se dérouler.

Mais cela ne serait être suffisant pour procéder à la construction d'un partenariat. En effet, trop souvent la méconnaissance des rôles et des compétences de chaque acteur (habitants y compris) représente une entrave à l'existence d'un partenariat effectif.

II.A.2.c / La méconnaissance des rôles de chacun

Toute démarche de gestion urbaine de proximité se construit dans la durée. Le temps de la démarche comprend à la fois le délais de mise en œuvre opérationnelle du projet mais surtout le temps amont imparti à la réflexion et à l'analyse des compétences et savoir-faire de chaque partenaire. Le temps de *«l'analyse constitue un temps de construction de la vision que chacun a de son métier et de celui des autres. Cette connaissance mutuelle est un préalable pour envisager une réorganisation des services intégrant les contraintes de chacun »*¹³.

En fonction des différentes thématiques de la gestion urbaine de proximité, il sera possible de clarifier les réponses et les attentes respectives entre bailleurs, ville, services techniques, habitants... Dans ce sens, les partenaires doivent être en mesure de réaliser un constat partagé sur les possibilités opératoires de chacun, supposant d'identifier et de clarifier :

- les responsabilités précises de chacun,
- les capacités d'intervention de chaque acteur, ce qui suppose d'identifier précisément les moyens techniques, humains et financiers respectifs.

Il s'agit donc d'une phase de connaissance et de reconnaissance des compétences et des potentialités de chaque acteur, sans cette étape préalable, comment penser un travail commun et s'inscrire dans une dynamique de projet ? Concrètement, il est fréquent que par manque de clarification ou par méconnaissance des rôles de ses partenaires en matière

¹³ Actualités HLM, 2001, n°62, p 16.

d'entretien d'un quartier, ou de gestion de la tranquillité, le travail réalisé soit d'une totale ineffectivité. C'est le cas à Caen par exemple (cf. Fiche d'expérience de Caen, p57 à 62) où par manque de cohérence dans les interventions d'entretien liées aux cages d'escalier, aux espaces extérieurs et aux espaces verts, ne sollicitant pourtant que deux acteurs (Ville et bailleur), il est courant d'observer des espaces où l'entretien n'est pas du tout effectué. Ce cas est révélateur, d'une part de la prise en compte de la dimension partenariale par ses deux acteurs, et d'autre part, des conséquences de celle-ci sur le quotidien des usagers.

Avant même la définition du programme d'actions, chacun doit réinterroger son organisation et son fonctionnement dans l'objectif de les adapter aux besoins générés par la gestion urbaine de proximité. Cette phase permet parallèlement de mettre en lumière les capacités d'écoute et d'échanges déployées par chaque partenaire et peut d'emblée annoncer la qualité de la concertation qui s'établira avec les habitants. Comment pallier cette difficulté ? A cette question, la problématique de la formation des acteurs intervient en force. En outre, il est primordial que cette question soit envisagée conjointement entre les personnels de terrain et les acteurs-décideurs, de sorte que, très en amont, s'évitent les distorsions existant entre les détenteurs de la prise de décision et les personnes qui la mettent en œuvre. La méconnaissance des missions de chacun a des implications à différents niveaux, transversalement (entre les décideurs des différents services auxquels ils sont rattachés) et verticalement (entre les responsables des services et le personnel de terrain). La gestion urbaine de proximité est une dialectique entre les services locaux et les services de l'administration centrale. La formation de tous les acteurs de la ville (habitants y compris) est essentielle dans la construction d'un partenariat de projet durable.

Au repérage non exhaustif de ces difficultés, se pose alors une question : faut-il réorganiser ou au moins réadapter les institutions aux exigences de la gestion urbaine de proximité ?

La mise en exergue de ces problèmes résulte d'observations réalisées lors de mes déplacements sur le terrain. Bien que mon travail ait consisté à relever les opérations intéressantes en matière de gestion urbaine de proximité, beaucoup d'entre elles ont montré que l'un des facteurs de réussite était celui de l'existence d'un partenariat solide (cf. Fiches d'expérience Rennes p 3 à 66 et Tourcoing p 73 à 79). A l'inverse, le manque de concertation entre les acteurs a pu constituer un obstacle non négligeable au déroulement du projet.

II.B / Le fonctionnement des institutions : une réorganisation nécessaire ?

La réponse apportée aux habitants en termes de qualité de service et de gestion urbaine de proximité implique que, quelques fois, le fonctionnement des organismes HLM, des villes et autres partenaires associés soit remis en cause. Cette situation se révèle difficile structurellement et culturellement, car il s'agit à la fois, de territorialiser la gestion, de moderniser et d'adapter l'organisation de chaque institution. Ces modifications internes doivent permettre dans un second temps, de structurer un partenariat de projet sous-tendu par des exigences de proximité et d'accessibilité. La proximité consiste à rapprocher la décision du terrain où elle s'applique et de la rendre cohérente avec celles des autres organismes. Il est question par conséquent, d'appliquer à une échelle encore plus fine les procédés de la décentralisation, afin que les organismes et les institutions mettant en œuvre la gestion urbaine de proximité développent des actions plus cohérentes par rapport à l'échelon local et plus autonomes vis-à-vis de leurs services centraux.

II.B.1 / L'enjeu partenarial entre transversalité et coordination.

Le partenariat est à envisager comme le pivot de l'action. Il constitue une des conditions nécessaires à l'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur. Le fait d'apprendre à travailler ensemble et de connaître mutuellement les pratiques professionnelles et l'organisation interne des autres partenaires constituent déjà un facteur de réorganisation interne. Dépasser le cloisonnement entre les services et mettre en place des axes de réflexion transversaux amènent à des réaménagements fonctionnels. L'acquisition de démarches de travail transversales présuppose qu'une grande qualité d'échanges entre les acteurs existe, et que la transversalité occupe un espace de communication le plus large possible. Le

regroupement physique des différents partenaires dans un lieu concret et lisible dans le quartier aux yeux de tous et notamment de ceux des habitants, favorise aussi la construction de processus transversaux. Il apparaît essentiel qu'un lieu puisse fédérer le recueil et l'échange d'informations. L'existence de relations transversales peut aussi s'organiser plus concrètement par le passage dans chaque institution, des différents acteurs du projet de façon à appréhender plus précisément les modes de fonctionnement et les logiques de chacune. Sans cette connaissance mutuelle, peut-on véritablement développer des actions coordonnées et cohérentes ? La gestion urbaine de proximité, parce qu'elle intègre différentes thématiques et s'applique à des échelles spatiales différenciées, impose d'elle-même des réponses transversales privilégiant les entrées thématiques et territoriales. L'appréhension d'un projet par la transversalité abolit le cloisonnement et la juxtaposition des réponses fournies. Dans une démarche partenariale, les acteurs doivent accepter que leurs champs de compétence se chevauchent et que leurs missions s'entrecroisent, au risque peut-être *«d'entraîner une dilution de l'identité professionnelle»*¹⁴. Le préalable du partenariat consiste en un dépassement des limites posées par sa propre institution entre les services qui la composent et leurs missions respectives.

Mais surtout, au-delà des aspects strictement fonctionnels, les réorganisations internes des institutions s'opèrent aussi dans la perspective d'une gestion des dynamiques sociales. Les préoccupations liées à la méthodologie du fonctionnement des organismes ne doivent jamais s'écarter de leur finalité : l'amélioration de la vie quotidienne des habitants et la lutte contre l'exclusion sociale. L'adaptation à laquelle de nombreuses institutions sont confrontées aujourd'hui, résulte d'une précarisation économique, sociale, familiale...croissante de la population qu'elles côtoient. Cette population, en grande difficulté, voire en situation d'exclusion, se trouve de plus en plus en attente de davantage d'écoute, de confiance et d'informations à l'échelle de l'espace de son quotidien. Finalement, ce sont les destinataires eux-mêmes des services fournis par les différentes institutions qui leur font prendre conscience implicitement de la nécessité de réajustements. L'habitant-usager est rarement perçu comme un acteur positif de la relation qu'il entretient avec un organisme public et encore moins comme co-producteur potentiel. Pourtant, qui mieux que lui-même peut être en capacité d'expertise et suggérer, avec les moyens dont ils disposent (violence, revendication, négociation...) les modifications à opérer. Dans cette perspective, la difficulté est que les

¹⁴ Sous la direction de Annie MAGUER, 2001, *Services publics et usagers dans les quartiers en difficulté*, Paris, La Documentation Française, p 52.

institutions se trouvent dans une situation paradoxale. D'une part, elles ont pour mission de lutter ou du moins de réguler toutes les manifestations de l'exclusion, mais d'autre part, elles en sont parfois les co-productrices par leur manque de lisibilité et d'accessibilité, plus globalement leur inadaptation. *«Cela témoigne de la difficulté pour notre société à appréhender un phénomène social très complexe et à adapter les missions et le fonctionnement de ses principaux services publics [...]. Or, la réduction des handicaps dont souffrent les territoires de la politique de la ville n'est possible que par une mobilisation particulièrement active et coordonnée [...]»*¹⁵.

De toute évidence, la mobilisation des partenaires urbains autour de la lutte contre l'exclusion urbaine et sociale n'aura d'impact durable et réel que si chaque métier réinterroge les effets positifs et négatifs de ses pratiques professionnelles sur les processus d'exclusion qu'il génère ou qu'il subit. Les remises en question fonctionnelles ou idéologiques découlent d'une volonté politique forte de la part des institutions de bouleverser leur organisation. Cependant, d'autres facteurs renouvellent considérablement leur mode d'action et leur fonctionnement : la proximité et l'accessibilité.

II.B.2 / Proximité et accessibilité

La proximité est une notion qui recouvre une pluralité de sens et de réalités. Erigée comme l'une des clés de la modernisation des services publics par les acteurs politiques et institutionnels ou simplement réaffirmée par la nécessité d'un accès égal aux droits, la proximité est aujourd'hui au cœur des enjeux de gestion urbaine et de territorialisation des services urbains. On peut lui assigner deux acceptions. Tout d'abord, elle correspond à une dimension géographique faisant référence à une présence quotidienne auprès des habitants à une échelle fine et sur un territoire défini. Elle peut également être envisagée au sens de rapprochement et d'écoute de la part des organismes sociaux et institutionnels des attentes formulées par les habitants. L'enjeu de la proximité est de tisser des relations durables avec les habitants pour répondre au mieux et au plus vite à ses besoins. La proximité doit être

¹⁵ Claude BREVAN et Paul PICARD, 2001, *Ville une nouvelle ambition pour les métiers*, Rapport au ministre délégué à la ville, Paris, La Documentation Française, p 59.

envisagée comme un moyen et non une finalité, d'évaluer au plus près les attentes de la population et ce dans le but de répondre à deux objectifs : celui d'améliorer l'offre de services et d'en assurer l'égalité d'accès. La proximité renouvelle en ce sens l'action publique et participe à sa modernisation. Elle engendre aussi une réorganisation tant sur le plan spatial que temporel dans la relation qui s'établit avec l'habitant-usager. Dans cette perspective, les organismes sociaux et institutionnels doivent développer de nouvelles compétences induites par un type de relation plus personnalisée avec l'habitant. L'enjeu aujourd'hui se situe au-delà de cette relation univoque prestataires/bénéficiaires. Une modernisation effective de l'action publique consisterait, en effet, à intégrer l'utilisateur dans une démarche de co-élaboration des projets de quartier.

La volonté de rapprochement et/ou de renforcement de la présence de services de proximité et d'organismes privés ou publics dans les quartiers de la politique de la ville est sous-tendue par l'hypothèse d'une meilleure accessibilité des services pour les habitants-usagers. En effet, il serait faux de croire qu'en étant plus proche, on en devient nécessairement plus accessible. La proximité ne détermine pas la garantie d'une meilleure accessibilité. Pour beaucoup d'habitants des quartiers périphériques, le fait de se rendre dans un centre social ou à la CAF est une démarche difficile, en dépit d'une implantation visible de ces institutions dans le quartier. Or, se rendre accessible géographiquement et culturellement constitue un instrument de lutte contre l'inégalité d'accès aux droits. Faciliter l'accessibilité aux services publics et par-là même aux droits dont ils sont porteurs serait un moyen d'atténuer les stigmatisations et l'enclavement subis par les habitants de ces quartiers. La véritable modernisation de l'action publique au sens large du terme, doit concentrer ses efforts sur l'accessibilité de ses services. Mais se rendre accessible, participe d'une mutation plus profonde caractérisée par la reconquête d'une crédibilité et d'un sens auprès des habitants. L'accessibilité d'un organisme privé ou public implique par conséquent, au-delà d'une localisation géographique, d'être lisible dans l'espace urbain, c'est-à-dire d'incarner par ses formes architecturales la fonction dont elle est investie, et d'être signifiant pour la population qui le fréquente.

A ces différents enjeux, chaque institution a pu formuler ses propres modalités de réponses. Néanmoins, la tendance générale qui s'observe depuis une décennie a consisté, faute de réorganisation profonde, à faire émerger de nouveaux métiers pour répondre aux exigences suscitées notamment par la gestion urbaine de proximité.

II.B.3 / L'émergence de nouveaux métiers

La gestion urbaine de proximité décline une pluralité de thématiques puisque les domaines qui touchent le quotidien d'une population étant eux-mêmes multiples. La balkanisation des domaines d'intervention de la gestion urbaine de proximité (peut-être faut-il aussi se poser la question des limites de ce concept qui sous un terme générique recouvre des réalités différenciées) a pour conséquence la multiplication et la spécialisation des professions intervenant dans la gestion urbaine de proximité. Il peut s'agir de métiers très techniques (réparateur, agent d'entretien...), des métiers liés à la proximité et à la médiation (Agents locaux de médiation sociale, correspondants de nuit, gardiens...) ou encore ceux qui concernent l'animation socioculturelle.

A mon sens, le problème a été pris à l'envers. En effet, au lieu de prendre de la distance et de s'accorder du temps pour analyser le fonctionnement de l'institution ou de l'organisme, on a préféré créer de nouveaux métiers comme pour répondre spécifiquement à chaque difficulté. De cette tendance, le travail social est le secteur le plus révélateur, avec 27 professions dans la décennie 1970-1980, on en dénombre aujourd'hui plus de 50. Concernant les métiers de la ville, Claude BREVAN ¹⁶ soulignait *«que l'on avait plus affaire à de nouveaux professionnels et à de nouvelles personnes qu'à de nouveaux métiers. Il est ainsi fait appel à des savoirs plus composites, des savoir-faire peu traditionnels de la fonction publique, comme l'aptitude à négocier. En outre, les évolutions se caractérisent par une modification des comportements professionnels, vers plus d'écoute et de curiosité notamment, et fait appel à une autre organisation et de nouvelles méthodes de travail»*. Concédonsons que l'on soit face à de nouveaux professionnels et non à de nouvelles professions et que finalement, cette multiplication des métiers sociaux et des métiers de la ville inaugure une certaine capacité d'adaptation à la demande des habitants. Depuis quelques années, l'explosion des métiers liés à la médiation et à la présence sociale corrobore l'idée que les habitants d'un quartier soient en attente de plus de proximité. Cependant, les réponses à apporter sont-elles la multiplication et la diversification des référents ? Ceci entraîne une complexification croissante du nombre et des missions des interlocuteurs. De plus, la spécialisation de ces professions tend à accentuer la rigidité du fonctionnement et le cloisonnement entre les services. Le risque est finalement que l'effet obtenu soit contraire à

l'effet souhaité, c'est-à-dire que l'accroissement des interlocuteurs constitue un facteur supplémentaire d'inaccessibilité.

Les diverses réorganisations qui s'imposent aux organismes sociaux et institutionnels résultent d'une évolution urbaine et sociale, censée les inviter à intégrer de plus en plus les habitants-usagers à la définition de leur fonctionnement. Leur mutation est à penser dans la globalité, en prenant en compte les spécificités du local et les propositions des habitants. Cependant, les habitants restent encore en situation marginale dans le processus de prise de décision, alors qu'ils disposent de larges capacités d'expertise dont il suffirait de décrypter le sens. La politique de la ville tente depuis plus de vingt ans de légiférer sur la participation des habitants et ne cesse de réaffirmer sa primordialité auprès des décideurs locaux, est-elle parvenue à cette fin ?

II.C/ La participation des habitants dans la politique de la ville

II.C.1 / Rappels historiques

On distingue différents niveaux hiérarchiques de participation. Ils correspondent au degré de pouvoir accordé aux citoyens dans le processus de décision. Ces niveaux de participation font aussi référence à la prise en compte réelle des avis des habitants dans la décision ultime détenue par les élus. En théorie, la participation regroupe un ensemble de partenaires qui s'engage volontairement vers une codécision. Mais surtout, elle est une occasion de construction d'une action collective. La participation citoyenne ne s'inscrit pas dans un mouvement univoque et, pour être effective, elle doit trouver un point d'équilibre entre les forces et les enjeux en présence. La négation de la participation se traduit par l'exclusion des groupes sociaux les plus défavorisés.

Il ne s'agit pas ici d'examiner les objectifs ou les actions ni de tirer le bilan économique, social ou urbain des différentes procédures lancées par la politique de la ville. Il

¹⁶ Actes du Colloque de Montreuil, 24 et 25 février 2001, Moderniser le service public des villes territoire et proximité, Les Editions de la DIV p 106.

est question de mettre en lumière la prise en compte de la participation citoyenne stipulée par les textes réglementaires de la politique de la ville, dès les premières opérations Habitat et Vie Sociale (HVS) jusqu'à plus récemment la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU).

II.C.1.a / Les opérations H.V.S.

Dès 1975, Valéry GISCARD D'ESTAING avait demandé au Premier ministre Raymond BARRE de «*permettre aux groupements d'usagers et associations de sauvegarde et de promotion du cadre de vie de participer à des actions positives aidant les collectivités locales*»¹⁷. En 1973, un groupe permanent de coordination «*habitat et vie sociale*» s'est constitué et a tenu au cours de la même année de nombreuses réunions de réflexions. L'objectif de ce groupe visait à tenir compte conjointement du développement physique des villes et l'aide sociale aux habitants.

Cette procédure lancée en 1977, propose outre une intervention sur le cadre bâti, d'associer un nouvel acteur : l'habitant. La circulaire précise : «*la priorité retenue à l'aspect social des problèmes posés et l'accent mis sur la participation active des habitants à la définition des projets constituent les caractéristiques essentielles des interventions*. Elle ajoute que seules seront retenues les opérations où la municipalité et les gestionnaires «*acceptent une méthode d'élaboration concertée avec les habitants*». Dès lors le Premier ministre confirme que les opérations de réhabilitation doivent être «*conduites avec la participation des habitants dont l'adhésion est indispensable à la réussite de telles interventions*».

D'une manière générale, le bilan des opérations H.V.S. montre que la participation des habitants et l'investissement des partenaires locaux n'ont pas répondu aux attentes. Hubert DUBEDOUT critique la mise à l'écart des aspects sociaux, économiques, scolaires... et souligne que «*la participation des habitants à la conception des opérations et au suivi de leur déroulement n'a guère eu le succès et les effets escomptés*»¹⁸. L'activité participative a pris différentes formes : elle s'est parfois réduite à une simple information avant le dépôt des dossiers ; dans d'autres cas, les représentants de la population ont été conviés à des réunions

¹⁷ In Christian BACHMANM, 1996, Nicole LEGUENNEC, «*Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*», Albin Michel, p 268.

¹⁸ Rapport au Président de la Commission Nationale pour le développement sociale des quartiers. *Développement social des quartiers : bilan et perspectives 1981-1984*, Paris, La Documentation Française.

de concertation avec les responsables sans incidence réelle sur le déroulement de l'opération. Dans d'autres cas, certes marginaux, la réhabilitation a été prétexte à la mobilisation des habitants, des associations, des administrations... Sur quelques sites se sont développés une action démocratique, une présence active des habitants et un travail partenarial. L'opération H.V.S. de Woippy-Saint-Eloy, dans l'agglomération de Metz montre que la réhabilitation a impulsé une dynamique partenariale et participative des habitants importante. Cette opération réalisée entre 1978 et 1982, a permis de mobiliser les locataires¹⁹. Dès l'annonce de l'opération H.V.S., des groupes de travail se sont formés, les projets ont été discutés avec les habitants. Cette intervention ponctuelle a permis d'impulser un processus partenarial sur le long terme, le gestionnaire H.L.M. a en effet souhaité poursuivre l'expérience de concertation avec les habitants en les intégrant à la commission d'attribution des logements.

Ce type d'expérimentation reste néanmoins totalement en marge par rapport aux actions menées habituellement. De manière générale, les quartiers d'habitat social ont profité d'une revalorisation du cadre bâti mais l'impact social de cette procédure s'avère très limité en dépit d'une intention franche dans les textes officiels. Par ailleurs, la participation des habitants à la conception et au suivi des opérations et le degré d'engagement des élus sont demeurés très inégaux d'un contexte à l'autre. Il faut également remarquer que même si la procédure H.V.S. a souligné l'importance du partenariat, de la concertation et de la participation des habitants, l'imprécision des textes domine, laissant ainsi cours à une grande part d'interprétation de la part des élus. La structure, le contenu, les démarches à entreprendre ne sont nullement définis, et par conséquent difficilement applicables. Les municipalités et les gestionnaires H.L.M. peuvent ainsi diriger la politique partenariale et au mieux participative en fonction de leurs ambitions.

¹⁹ Jean-Marc STEBE, in Territoires, octobre 1990, n°311, « Une dynamique de participation, l'opération H.V.S. de Woippy-Saint-Eloy ».

II.C.2 / Relance de la participation dans les années 1980-1990

II.C.2.a / Le DSQ

Devant le peu de succès remporté sur le terrain par l'objectif de participation des habitants, le rapport DUBEDOUT rappelle la finalité de la participation : «faire des habitants les acteurs du changement».

Dès sa création à la fin 1981, la commission nationale dite «DUBEDOUT» insistait sur l'importance de traiter les causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers de grands ensembles en s'appuyant sur une mobilisation collective des habitants reconnus comme partenaires dotés d'un pouvoir. La procédure D.S.Q. instituée en 1982 reprend les objectifs généraux de l'opération H.V.S. en axant peut-être davantage ses volontés sur la vie sociale. De plus, l'intention de développer une « nouvelle citoyenneté » et d'encourager la « participation des habitants » est réaffirmée. La C.N.D.S.Q.(Commission Nationale de Développement Social des Quartiers) s'est efforcée de montrer qu'une réhabilitation n'avait de chance d'évoluer favorablement que si les intéressés pouvaient intervenir sur les décisions les concernant. La loi du 18 juillet 1985 sur la « définition et la mise en œuvre des principes d'aménagement » formalise pour la première fois une obligation de consultation des habitants et des associations pour « *toute opération d'aménagement qui modifie de manière substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune* »²⁰. Si elle rend la concertation obligatoire, la loi laisse le soin aux collectivités locales d'organiser comme elles l'entendent les modalités de concertation. Celle-ci est désormais une obligation législative et constitue un critère de sélection des projets.

²⁰ Bernard DELJARRIE, in Territoires, octobre 1995, n°361, « Evolution de la participation ».

II.C.2.b / Le D.S.U. : les années 1990

A travers cette procédure, la question de la nécessité de la participation est à nouveau à l'ordre du jour. Une fois encore, aucune indication quant aux moyens à donner pour une application concrète, n'est évoquée.

Parmi les priorités de la politique de la ville, plusieurs axes privilégient le développement social reposant entre autres sur une participation active des habitants. Cela se concrétise par la création du 1 % association en 1992 (1% des crédits du D.S.U. doit être consacré au financement des projets associatifs émanant des habitants) et par la promotion des conseils de quartier. Une troisième orientation concerne le lancement des maisons du citoyen dont le but est de créer un lieu de solidarité locale et le développement de l'esprit communautaire. De ce fait, l'expression de « présence active des habitants » est un des maîtres-mots récurrents des opérations de développement social, sans pour autant que l'on ait cherché à lui donner du sens et de l'effectivité.

Cette exhortation à la participation démocratique se prolonge au début des années 1990 avec la Loi d'Orientation pour la Ville (L.O.V.) du 13 juillet 1991 qui réaffirme l'importance « d'une concertation avec les habitants, associant notamment les maîtres d'ouvrages et les représentants locaux des associations de locataires ». Il faut attendre la loi de 1992, relative à l'Administration Territoriale de la République (A.T.R.), pour encadrer des obligations légales d'information. Mais ce texte qui devait représenter une avancée en faveur de la participation des habitants, reste somme toute dans la lignée des législations précédentes. Il formalise simplement certains droits à l'information.

II.C.2.c / Le contrat de ville

La procédure du « Contrat de Ville » naît le 13 mai 1992. Son principe général s'appuie sur le souci de simplifier et de rendre plus efficace les instruments de la politique de la ville. Dans ce cadre, une stratégie de l'offre de participation s'est développée par la mise en place de dispositifs, garantie minimale de l'intervention des habitants dans le développement social.

Cinq principes d'action sont établis :

- l'acceptation de la diversité des niveaux de participation,
- l'insertion sociale et politique des différents groupes sociaux,
- la prise en compte des priorités exprimées par les habitants,
- la prise en compte des habitants à leur entrée dans le processus de programmation,
- le dégagement de financement permanent.

Telles sont les bases de la participation décrétées par l'Etat dans le cadre de cette procédure.

Plus récemment, le rapport SUEUR (13 février 1998), présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, propose de « *généraliser la création de conseils de quartier dans les grandes villes. Ceux-ci devront être obligatoirement consultés pour toute décision concernant le quartier considéré, préalablement à l'inscription de ladite question à l'ordre du jour du conseil municipal* »²¹. Le comité interministériel des villes et du développement social urbain rappelle que l'un de ses objectifs est de « *construire un nouvel espace démocratique avec les habitants* ». « *Il importe plus que jamais que soient encouragées (...) les démarches qui permettent d'associer les habitants au devenir de leur ville* »²².

A travers ce survol du traitement de la participation des habitants dans la politique de la ville depuis une vingtaine d'années, il est étonnant d'observer à quel point le souci d'intégrer les habitants aux décisions qui concernent leur quartier est prégnant. De la procédure H.V.S au Contrat de Ville, l'exhortation à la participation démocratique, enrichie d'attributs législatifs, n'a cessé d'être érigée comme principe fondamental de la politique de la ville, comme postulat social nécessaire à la réussite d'interventions spatiales. Cette disposition est encore récemment réaffirmée à travers le Plan de concertation locative institué par l'article 193 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains.

²¹ Rapport SUEUR présenté à Martine AUBRY, 13 février 1998, « *Demain, la ville* ».

²² Comité interministériel des villes et du développement social urbain, 30 juin 1998, « *Une nouvelle ambition pour les villes* ».

II.C.3 / Le plan de concertation locative dans la loi SRU (13 décembre 2000)

II.C.3.a / Identification des apports de la loi

- La ville est considérée comme un espace d'interaction et d'égalité sociales. Elle doit aller contre toutes les manifestations de ségrégation et notamment celles liées au logement.
- Des liens récurrents s'établissent avec les questions environnementales. La ville doit être économe des espaces dont elle dispose et doit désormais se renouveler en tenant compte des dynamiques sociales, spatiales et environnementales.
- Le rôle de l'Etat y est redéfini, concernant notamment les relations qu'il entretient avec ses services déconcentrés, ainsi que celles entretenues entre l'Etat et les collectivités locales.
- Une notion de transparence s'inscrit en filigrane dans le texte de la loi. Elle est associée à une volonté d'impliquer davantage les citoyens aux décisions publiques. Dans ce sens, les documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale et Plans Locaux d'Urbanisme) sont soumis à enquête publique. Une démocratie plus participative est souhaitée. Elle se caractérise notamment par la mise en place d'un Plan de concertation locative ou encore par l'association des habitants à la définition du Plan de déplacement urbain.

II.C.3.b / Composition de la loi : 4 titres

1. Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales (articles 1 à 54),
2. Conforter la politique de la ville (articles 55 à 93),
3. Mettre en œuvre une politique de déplacement au service du développement durable (articles 94 à 139),
4. Assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité (articles 140 à 201).

II.C.3.c / Le plan de concertation locative : l' article 193²³

Les Plans de concertation locative marquent indéniablement une avancée dans les rapports qu'entretiennent les acteurs de la ville. L'article 193 renforce les dispositions relatives à la concertation entre les bailleurs et les associations de locataires. Ses objectifs concernent la promotion de la concertation préalable avec les associations de locataires et le renforcement des dispositifs de concertation.

Dans cette perspective, le moyen le plus évident a consisté à assurer une meilleure représentativité des associations de locataires. En effet, celles-ci ne sont plus contraintes de se constituer en association loi 1901. En revanche, **elles doivent être affiliées à une organisation siégeant à la Commission Nationale de la Concertation²⁴**.

La concertation doit être favorisée par l'amélioration de l'information des locataires en copropriété, grâce à **l'affichage du procès verbal** abrégé des décisions de l'assemblée générale des copropriétaires concernant l'entretien et les travaux de l'immeuble.

L'article rend obligatoire la mise en place d'un plan de concertation locative dans un délai de 9 mois après la promulgation de la loi. Il doit être établi **par le bailleur** sur l'ensemble de son patrimoine avec :

- les administrateurs élus,
- les représentants des associations affiliées aux associations nationales et présentes dans l'organisme,
- les associations ayant obtenu au moins 10% aux élections des représentants de locataires.

Ce plan formalise le dispositif général de concertation. Un ou plusieurs conseils de concertation locale peut être instauré en fonction des moyens matériels et financiers que le bailleur prévoit de lui accorder.

²³ La Gazette des Communes, février 2001, *La mise en œuvre de la loi SRU*.

²⁴ Les éléments figurant en gras feront l'objet d'une critique ultérieure.

Concrètement, sur quoi porte la concertation ?

Désormais, les bailleurs sociaux et institutionnels sont tenus de mener une concertation avec les locataires préalablement à toute décision d'engagement d'opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives. A travers cette obligation, on mesure l'importance que le Plan de concertation locative jouera dans les interventions réalisées en matière de gestion urbaine de proximité, l'objectif étant certes d'améliorer la qualité de la vie quotidienne mais à charges constantes. Dans ces instances de concertation entre bailleurs et locataires, les habitants pourront bénéficier d'un espace de prise de décision plus large qu'auparavant et exercer un «contrôle» des répercussions possibles sur le montant des charges ou directement du loyer.

La concertation doit porter sur **la consistance et le coût des travaux**, leur répercussion prévisible sur les loyers ou les modalités de leur réalisation. Elle devra être réalisée dans le cadre du conseil de concertation locative prévu par la loi. A défaut de constitution du conseil de concertation locative, la concertation s'effectuera avec les représentants des locataires au niveau de l'immeuble ou du groupe d'immeuble. A défaut d'une telle représentation, le bailleur devra réunir à cet effet les locataires.

II.C.3.d / Eléments critiques

Les aspects traités lors de la concertation s'en remettent presque exclusivement à des éléments ayant trait au bâti. S'il est vrai que la première préoccupation d'un locataire reste son logement, sa vie quotidienne et son cadre de vie dépassent pourtant cet espace restreint. Or, aucune disposition n'est prise ni même évoquée, concernant la mise en débat de ce qui est au-delà du bâti : relations de voisinage, organisation de la concertation, qualité de la présence humaine... Bref, un ensemble de paramètres qui rappellent qu'un habitant n'est pas seulement un locataire ou un usager mais qu'il est aussi un être social inséré ou non dans un réseau de dynamiques sociales. On peut néanmoins considérer que la consultation sur des aspects très matériels puisse être un point de départ.

A long terme, le risque reste latent que les motifs de concertation ne se tarissent faute d'une ouverture et d'une sensibilisation des «concertés» sur des projets collectifs et d'autant plus si l'information des locataires s'effectue par procès verbal interposé. D'une part, il s'agit d'une source d'information très restreinte, et d'autre part, s'est-on posé la question des répercussions auprès des habitants en termes d'information, de l'affichage brut d'un procès

verbal ? Peut-on réellement parler «*d'amélioration de l'information*» comme le stipule la loi, alors que la plupart des habitants ne connaîtront même pas l'existence d'une structure de concertation ?

Ce moyen de diffusion de l'information est révélateur du type de population auquel il est censé s'adresser. En effet, cette instance de concertation accueille des groupes de locataires déjà structurés et reconnus au niveau national. A la première lecture, la possibilité de ne pas se constituer en association pourrait être interprétée comme un facteur de flexibilité et d'ouverture à des locataires moins organisés. Mais puisque les associations de locataires doivent être affiliées à une organisation siégeant à la Commission Nationale de Concertation, on peut d'ores et déjà se poser la question de la représentativité des habitants les plus exclus au sein de ces conseils de concertation ? Bien qu'explicitement, rien n'empêche un locataire isolé de participer à la concertation. De plus, les dérives, qu'un groupe plus puissant s'accapare les modalités d'organisation de la concertation, sont toujours possibles.

Enfin, cet article laisse au bailleur une grande marge de manœuvre quant à la définition des modalités pratiques de la concertation, simplement par le fait qu'il injecte les moyens matériels et financiers qui lui seront destinés. Il conserve donc un fort pouvoir de contrôle

Ce Plan de concertation locative reste intéressant dans le sens où il marque une évolution des rapports entre bailleurs et locataires et qu'il renforce les dispositions relatives à la concertation. De ce fait, il tend à l'instituer comme un mode de relation à systématiser. Cependant, cet article, ainsi que l'ensemble des textes législatifs de la politique de la ville exhortant à la participation des habitants suffiront-ils à impulser une véritable démocratie participative ? Bien qu'une relative liberté soit accordée aux bailleurs dans le cadre du conseil de concertation, l'article ne précise pas comment concrètement impliquer les habitants, alors que ce sont souvent les mises en œuvre concrètes qui posent problème.

II.D/ L'implication des habitants dans les projets de gestion urbaine de proximité

II.D.1 / Un préalable possible

Beaucoup d'acteurs s'accordent sur le fait que la mise en œuvre mais surtout la réussite *a posteriori* d'un projet de gestion urbaine de proximité ne sont effectives qu'au travers d'une meilleure prise en compte des besoins des habitants. Cependant, la participation citoyenne dans le cadre de la gestion urbaine de proximité permet-elle le développement d'une véritable participation des habitants au débat public local ? Le logement et le cadre de vie correspondent aux préoccupations majeures de la plupart des habitants, ils font référence à des échelles fines de proximité. L'enjeu est aujourd'hui de savoir, comment articuler «les petits problèmes» aux «grands projets». Les habitants *«intéressés par les enjeux de proximité seraient naturellement portés à dépasser l'échelle du quartier, pour adopter une logique de projet, au travers de laquelle ils seraient amenés à discuter avec les différents services municipaux»*²⁵. Finalement, le problème n'est peut-être pas tant celui de l'échelle, mais celui de la difficulté à faire entendre sa voix dans un débat public, qu'il ait lieu à l'échelle du quartier ou de l'agglomération. Difficultés résultant de nombreux symptômes qui dépassent largement le cadre de cette étude.

N'émettre des avis que pour les problématiques concernant son quartier peut engendrer une sorte de «frustration» du citoyen et un manque de reconnaissance de sa capacité d'expertise sur des enjeux d'agglomération, parce que la participation citoyenne *«demeure encore de l'ordre du discours politique, discours qui masque les réticences des élus à démocratiser réellement leur action»*²⁶. Cette frilosité des élus, associée à la crainte des techniciens de voir leur autonomie remise en cause pourrait expliquer la perpétuation de cet enfermement de la participation des habitants dans la proximité.

Désormais, il ne s'agit plus de questionner les habitants sur la hauteur de tel immeuble ou la couleur de telle façade ; sinon quel sens cela a-t-il en termes de finalités et d'objectifs ?

²⁵ Territoire et proximité, 2000, op.cit, p87.

²⁶ Territoire et proximité, 2000, op.cit, p 87.

Cependant, les attentes parfois contradictoires et les enjeux politiques, économiques et institutionnels que recouvrent certaines prises de décisions, peuvent aussi constituer un obstacle majeur à l'émergence d'une démocratie participative. Chaque acteur doit accepter les divergences d'intérêt, les oppositions, les inégalités, les rapports différenciés au temps et à l'espace, propres à chaque homme. A l'instar du partenariat, la participation démocratique ne pourra être véritablement effective que si la diversité et les divergences de chacun aboutissent à un débat et non à un consensus mou, contraire à la nature même du débat politique.

Qu'elle concerne les décisions du quartier ou celles de l'agglomération, la mise en œuvre de la démocratie locale ne se concrétisera que si l'on offre des débouchés aux souhaits et aux avis émis par les habitants. Cela peut passer par la multiplication d'instances participatives, par la consultation sur le budget ou le choix des dépenses...mais elle doit surtout se contraindre à une méthodologie rigoureuse de mise en œuvre. C'est pourquoi, la partie suivante se risquera à proposer un cadre méthodologique d'association des habitants au projet de gestion urbaine de proximité.

II.D.2 / Propositions méthodologiques

Associer les habitants à la gestion urbaine de proximité est une condition indispensable pour la réussite d'un projet d'amélioration de la qualité de service rendu sur un territoire. Mais impliquer les habitants aux différents types de projets ne s'improvise pas. Il faut trouver le bon niveau d'implication et ne pas se méprendre sur la représentativité des habitants associés. Il est donc important dès l'origine du projet que soient clarifiés les modes et les règles d'association des habitants en prévoyant les moyens nécessaires à leur formation et au développement de la pluralité de leurs modes d'expression.

*II.D.2.a / Quelques principes*²⁷

- Dans un premier temps, il est important de rétablir un climat de confiance entre les partenaires et les habitants de sorte que les échanges se déroulent le plus librement possible. Cela signifie que chaque acteur est en mesure d'entendre la parole de l'autre et que les décideurs présents puissent apporter des réponses aux attentes. Pour cela, il semble nécessaire :

- d'accepter des remises en question implicitement formulées par les habitants, de réinventer des relations moins verticales et davantage transversales (se reporter au 2.2 p 24) et d'accompagner leurs propositions en matière de gestion urbaine de proximité,
- de veiller à ce que les échéances fixées et les termes employés aient la même signification pour tous et respecter ses engagements. Pour cela, un travail de long terme et permanent doit former les habitants au fonctionnement de la vie publique, de manière à éveiller leur capacité de jugement et leur sens critique.

- Après cette étape préalable, il est nécessaire de préciser les rôles et les responsabilités incombant à chacun, sans occulter que désormais, les habitants sont intégrés au processus de décision.

- Il est important d'admettre la diversité et la richesse des modes de pensée, d'expression, de savoir-faire...en reconnaissant que chaque personne dispose d'une capacité de jugement, de revendication, de proposition...dont le groupe de concertation ne peut faire l'économie.

- L'échelle de participation doit s'agencer de manière cohérente avec l'organisation de la vie sociale du quartier. C'est pourquoi, le premier travail à entreprendre dans une démarche participative, consiste à observer et à faire signifier les pratiques socio-spatiales, publiques et privées mises en œuvre par les habitants, c'est-à-dire, partir du plus proche de ce que vivent les habitants, pour éviter les incohérences.

²⁷ Propositions retravaillées à partir de Actualités HLM, 2001, n°62, p14-15.

- Pour que la participation ne soit pas un instrument ponctuel, mais à l'inverse, qu'elle s'inscrive dans la pérennité, il est essentiel de développer des réseaux d'informations diversifiés et adaptés à une demande, elle aussi, plurielle.

- Dans l'idée de préserver un caractère permanent à la concertation, celle-ci devra s'inscrire et se représenter dans un espace public, ouvert à tous et accessible, architecturalement enclin à recevoir entre ses murs le poids de la démocratie. Un lieu qui pourra être porteur de sens à la fois pour les habitants et pour l'ensemble des acteurs de la ville.

La gestion urbaine de proximité constitue un support riche de concertation. En effet, elle est tout d'abord, une première occasion de formation des habitants qui ignorent souvent par exemple, les questions liées à la domanialité des espaces, au détail de leurs charges locatives...Par ces apprentissages, les habitants seront amenés peu à peu à déceler les conflits latents et les enjeux en présence.

Ensuite, les habitants associés à toutes les étapes composant une démarche de gestion urbaine de proximité, du diagnostic à l'évaluation, pourront aussi participer à la rédaction des conventions de gestion urbaine de proximité.

III / UNE METHODE POUR AGIR

III.A / Les conditions d'émergence du projet²⁸

La volonté de mettre en œuvre un projet de gestion urbaine de proximité est liée à la convergence de multiples paramètres. Pour autant, les éléments créateurs d'un contexte favorable sur le terrain décrits ci-après n'ont pas pour ambition d'être exhaustifs ni de constituer une condition de réussite incontournable. Cependant, rien ne garantit *a priori* la réussite ou l'échec de ce type de projet, de nombreux facteurs sont à prendre en compte dont celui du contexte dans lequel le projet prend corps.

A la lumière de mes expériences de terrain et de celles analysées dans différentes publications, il semblerait des éléments déclencheurs existent et soient de plusieurs ordres :

- **une sollicitation du bailleur par un acteur local :**

Il peut s'agir d'un projet initié par un acteur, le plus souvent la Ville, et dont la mise en œuvre sur le terrain concerne obligatoirement le bailleur, qu'il le choisisse ou le subisse. Une autre modalité peut aussi être l'interpellation par les habitants déclenchée par des événements ponctuels ressentis par les habitants comme une dégradation de leurs conditions de vie (squats de jeunes, dégradations des halls...). Ces diverses manifestations sont relayées auprès du bailleur par la collectivité ou par les habitants eux-mêmes.

²⁸ Actualités HLM, 2001, p 9.

- **une nécessité curative de compenser les carences de gestion observées sur le quartier :**

A partir d'un consensus sur l'état de délaissement du quartier, l'élément déclencheur tient de la prise de conscience politique et stratégique d'agir, et agir au-delà du bâti, avec les habitants pour une reconstruction globale.

- **une volonté politique forte inscrite dans un cadre contractuel :**

Bien que souvent le Contrat de Ville prenne en compte la dimension gestion urbaine de proximité, il ne suffit pas à la mettre œuvre. Les procédures contractuelles de la politique de la ville fixent un cadre général, mais elles ne suscitent pas une dynamique de projet. Il est nécessaire qu'une véritable volonté politique des pouvoirs locaux se manifeste.

- **Une démarche « qualité » ou de réorganisation interne des organismes sociaux et institutionnels :**

Il s'agit ici de la constitution d'un partenariat de projet durable. Comme nous l'avons vu précédemment, l'existence d'un partenariat est un des principaux facteurs favorisant le déroulement d'actions coordonnées et donc d'un projet de gestion urbaine de proximité cohérent.

III.B / Une aide au conventionnement

Il est difficile de définir les étapes de construction d'un projet de gestion urbaine de proximité car il n'y a pas de méthode type ni infaillible. Chaque approche peut être légitime par rapport au contexte local et contractuel, au niveau de partenariat, au mode d'association des habitants, au périmètre choisi...

Néanmoins, on identifie quelques phases incontournables :

- la définition d'un **diagnostic partagé** entre tous les acteurs associés au projet,
- La construction d'un cadre méthodologique d'interventions conventionnant les engagements pris par les partenaires : **la contractualisation**,
- La mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

III.B.1 / Le diagnostic partagé

Il constitue la première démarche de partenariat entre les acteurs et les habitants. Il permet de faire le point sur la situation et a pour objectif de faire apparaître les causes des dysfonctionnements. L'approche du diagnostic varie selon les sites. Elle peut être transversale, dans ce cas, le fonctionnement de l'ensemble des services apportés sur le quartier est mis à plat de sorte que la remise en cause soit globale et constitue l'enjeu central du projet. La démarche peut être spécifique et concerner le traitement d'un problème précis. Durant cette étape, chaque acteur rassemble toutes les sources quantitatives et qualitatives disponibles dans son champ professionnel (enquêtes, questionnaires, statistiques, bilan...). Parallèlement, ces données devront être enrichies par un éclairage sur la vie sociale vécue par les travailleurs de terrain et par les habitants associés à cette première étape de projet de gestion urbaine de proximité.

A partir de l'ensemble de ces données, il s'agit de :

- rappeler le contexte dans lequel se déroule le projet (situation urbaine, population, procédures contractuelles en cours...)
- déterminer les champs à traiter et dégager les priorités d'actions à partir des difficultés rencontrées par le personnel de terrain et les habitants,
- observer et analyser les pratiques des habitants,
- identifier les partenaires investis dans le processus et leur capacité à s'engager sur le court et moyen terme,
- apprécier leurs champs de compétences et les décloisonnements possibles et veiller à la cohérence des organisations des différents services,
- clarifier le moment d'intervention de chacun des acteurs :
 - pour le diagnostic,
 - pour la contractualisation,
 - pour le suivi et l'évaluation.
- s'assurer de la pertinence du périmètre retenu et de l'adhésion de tous les partenaires.

Si des actions en matière de gestion urbaine de proximité ont été expérimentées au sein du même territoire, le diagnostic est alors le temps de l'évaluation et de la mise à plat des avancées et des dysfonctionnements. Il doit permettre de repérer les nouvelles potentialités dans la perspective d'accroître l'accès, la qualité et l'adaptation des services proposés.

Mais, les acteurs du diagnostic devront adapter leurs méthodes et leurs savoir-faire en fonction des contextes socio-économique et géographique du site sur lequel ils l'opèrent et en tenant compte désormais de l'association des habitants au processus de décision.

Dans un deuxième temps, mon travail a consisté à déterminer un cadre méthodologique d'aide à la rédaction des conventions de gestion urbaine de proximité.

III.B.2 / La contractualisation²⁹

Elle formalise l'engagement entre les partenaires impliqués dans un projet de gestion urbaine de proximité.

La finalisation du projet de gestion urbaine de proximité doit être intégrée et articulée aux priorités affichées dans le contrat de ville ou le contrat d'objectifs. Les différents acteurs s'accorderont ensuite sur le choix du support d'expression de leur partenariat :

- convention gestion urbaine de proximité,
- charte d'engagement pour la gestion urbaine de proximité,
- charte qualité gestion urbaine...

Quelle que soit sa forme, la convention ou charte sera signée par les partenaires, a priori pour la durée du contrat de ville. En outre, le plan d'actions, inscrit dans la convention, devra correspondre, chevaucher ou cibler les volets thématiques suivants :

➤ **LA GESTION TECHNIQUE** (habitat et vie sociale)

- La maintenance du bâti : réhabilitation, entretien courant, réparations,
- L'environnement du bâti : entretien des espaces verts, mobilier urbain,
- Les services du génie urbain : éclairage, voirie, stationnement, ramassage des déchets, tri sélectif.

➤ **LA GESTION DE PROXIMITE**

- La gestion et l'organisation des espaces et équipements collectifs : terrains de sport, théâtre, Maison de la Jeunesse et de la Culture, place publique...,
- L'accessibilité et les mobilités ville/quartier : desserte par les transports collectifs, circulation intra-quartier, mails piétonniers...,
- Services commerciaux,
- Services d'accueil, gardiennage, tranquillité, sécurité.

²⁹ Deuxième document réalisé pendant le stage en mai 2001 au sein du département Transformation et Gestion Urbaine.

➤ **LA GESTION SOCIALE** (accompagnement social)

- Accessibilité et offre de services publics et sociaux : Poste, école, police, Caisse Allocations Familiales, services de santé, justice....,
- La gestion locative (gestion des impayés, contrat de location, informations sur le détail des charges locatives),
- Accueil des nouveaux arrivants par les organismes bailleurs,
- Informations et communication avec les habitants,
- Animation et vie associative,
- Soutien aux initiatives des habitants,
- Insertion et accompagnement des publics en difficulté.

En fonction de l'enjeu du projet de gestion urbaine de proximité, pour chacun de ces volets thématiques ou l'une de ses composantes, la contractualisation devra faire figurer les éléments suivants :

Les enjeux du projet de gestion urbaine de proximité :

il s'agit de présenter les intentions et les objectifs retenus par l'ensemble des partenaires. Ils sont déterminés à partir d'axes privilégiés et de priorités issues du diagnostic partagé. Les objectifs du Contrat de Ville pourront être rappelés afin de montrer leur articulation avec la convention

Le plan et phasage des actions :

- distingue les actions s'inscrivant à court et à long terme,
- fait apparaître la cohérence de leur mise en œuvre dans le temps et dans l'espace,
- indique les modalités précises de leur déroulement,
- fait figurer dans un cahier des charges les critères d'évaluation, le maître d'ouvrage et les partenaires financiers pour chaque action.

Les actions sont-elles conformes aux objectifs énoncés et au principe général de la gestion urbaine de proximité ?

Le calendrier et la programmation des actions :

- font état du commencement et de la durée *a priori* des actions à mener.

Comment peuvent-elles s'accorder dans le temps, aux démarches entreprises par le contrat de ville ?

Le partenariat et maîtrise d'ouvrage :

- précise quels acteurs (locaux, institutionnels, publics, privés...) sont à mobiliser en fonction des types d'actions et l'étape de leur intervention dans le projet,
- fixe les règles de la coordination entre les acteurs, dans l'objectif que celle-ci prenne sens dans un partenariat de projet.

Le dispositif de pilotage et de mise en œuvre :

- il peut se décomposer en plusieurs instances : comité de pilotage, comité technique, commissions thématiques..., la mission et les champs de compétences seront précisés pour chacune d'entre elles.

Ainsi, le comité de pilotage pourrait être chargé de :

- valider les programmes annuels d'actions,
- veiller à la cohérence des actions conduites au regard des objectifs fixés ultérieurement.

Les commissions thématiques pourront être l'occasion d'impliquer les habitants aux différentes phases de l'élaboration du projet (diagnostic, suivi et évaluation).

Les modalités de la concertation et l'implication des habitants :

Les règles de fonctionnement formalisant la concertation avec les habitants doivent être clairement énoncées :

- sur quels critères se base le « recrutement » des habitants (volontariat, tirage au sort) ?
- à quelle étape du projet doivent-ils être associés ?
- quel rôle jouent-ils dans l'élaboration du projet (consultatif, participatif...) ?
- par quelle instance se pérennise la concertation (conseil de quartier, rencontres informelles...) ?
- quels moyens, en termes d'information, d'expression et de formation leur sont attribués pour intervenir dans la décision publique ?

Le financement et coût prévisionnel :

- indique le coût du projet et détermine la répartition des coûts et les modes de co-financement possibles. Le plan de financement doit s'envisager en terme de coût global en distinguant néanmoins, les coûts relatifs au fonctionnement et ceux relatifs à l'investissement.
- s'attache à rechercher le meilleur rapport qualité du service rendu et coût du projet. Par cette démarche, les répercussions possibles sur les charges locatives pourront être évaluées.

Le dispositif de suivi et d'évaluation :

- assure en permanence le suivi des actions grâce au partenariat et aux acteurs de terrain. Le suivi doit permettre au dispositif de pilotage de procéder à des réajustements en vue de la mise en place des actions futures. Il repose sur une articulation entre des instances de décisions opérationnelles et territorialisées et la

mise en place d'outils de suivi des actions engagées et de mesure de l'impact sur la vie quotidienne du quartier.

La contractualisation peut prendre différentes formes, l'essentiel est de déboucher sur un document fixant les orientations et les priorités partagées entre les partenaires. Qu'il s'agisse de conventions de gestion urbaine de proximité ou de conventions spécifiques dans les contrats de ville importe peu, il est important de finaliser les engagements sous la forme d'un contrat. *«Finalement, la valeur ajoutée de la contractualisation, sous quelque forme que ce soit, est d'asseoir et de former un partenariat»³⁰*. La contractualisation valide durablement les objectifs et donne une reconnaissance au partenariat, susceptible de résister au changement de personnes.

³⁰ Actualités HLM, 2001, p 33.

III.C/ Des sites ressources d'exemplarité

Durant les mois de juin et juillet 2001, je me suis déplacée sur le terrain afin de rencontrer les acteurs impliqués dans un projet de gestion urbaine de proximité particulièrement innovant. L'objectif était de rencontrer le plus grand nombre de partenaires impliqués dans l'opération de sorte que les éléments relatés soient les plus conformes possibles à la réalité.

La DIV a validé la visite de huit sites :

- **Rennes**
- **Nantes**
- **Persan**
- **Tourcoing**
- **Caen**
- Aulnay-sous-Bois
- Lyon
- Paris XIème arrondissement (ZAC Houdin)

Pour diverses raisons (manque de suivi des documents, faible considération des acteurs de terrain liée à mon statut de stagiaire), sur les huit sites visités, seulement cinq ont donné lieu à la rédaction de fiches³¹ Celles-ci seront consultables sur fiches papier au centre de ressources de la DIV et sur le site de ressources en ligne i.ville.

En amont de la rencontre avec les acteurs de terrain, j'ai élaboré une grille d'entretien

³¹ Les sites mentionnés en gras correspondent aux fiches réalisées.

III.C.1 / La grille d'entretien

Contexte

- Rappeler rapidement les éléments géographiques, historiques et sociaux ainsi que les actions engagées ultérieurement en matière de gestion urbaine de proximité.

Diagnostic

- A partir de la situation observée, quels étaient les problèmes à résoudre ?
- Le diagnostic s'est-il effectué sur un mode partenarial ? (existence d'un partenariat en amont du projet ?)
- Avez-vous fait appel à un bureau d'études pour compléter vos données ?
- Comment avez-vous identifié la demande des habitants ? Ont-ils été associés à la phase de diagnostic ?

Objectifs et phasage des actions

- Quels sont les objectifs retenus par l'ensemble des partenaires à l'issue du diagnostic ?
- Quelles actions ont été mises en œuvre pour y répondre ?
- Le projet s'est-il déroulé dans les délais prévus ?

Partenariat et mode de pilotage

- Comment s'organise le partenariat (qui regroupe-t-il ? , à quelle fréquence se rencontre-t-il ? ...), s'est-il pérennisé ou s'agissait-il d'un partenariat ponctuel ?
- Quelles sont les relations qui s'établissent avec le secteur privé, quelles sont les pratiques de partenariat mises en œuvre ?

- Quel mode de pilotage a été choisi (groupes de travail, commissions thématiques ...), quelle est l'étendue de sa mission ?

Association des habitants

- Quel rôle ont-ils joué dans l'élaboration du projet (consultatif, participatif ...)?
- Comment s'est concrétisé leur implication ?
- S'agissait-il d'une association ponctuelle ou d'un processus participatif instauré sur le long terme ?

Financement

- Comment s'est organisé le financement entre les partenaires, existe-t-il des modalités de cofinancement ?
- Quelles ont été les répercussions sur les charges locatives ?

Suivi et évaluation

- Quelle instance assure le suivi des actions (tiers extérieur, groupe de travail spécifique) ? Avez-vous constaté des évolutions dans les modes d'organisation de chacun des partenaires ?
- Comment s'organise l'évaluation *a posteriori* du projet ?

Questions ouvertes

- Quels sont les champs qui nécessiteraient de nouvelles actions et avec quels partenaires
- Quel serait l'appui qui pourrait vous être apporté ?
- Quelles difficultés s'opposent à une démarche de convention de gestion urbaine de proximité ?

CAEN UN DIAGNOSTIC PREALABLE

Situation : Caen

- Population : caractéristique économique et sociale
 - 114 007 habitants (RGP 1999),
 - taux de chômage de 17,7%,
 - 23% de logements sociaux sur la commune

Procédures contractuelles :

Contrat de Ville 1994-2000 et 2000-2006,
Contrat Local de Sécurité signé en août 2000

Site: quartier de la Guérinière

- Quartier d'habitat social achevé en 1959, situé au sud-est de la ville,
- 7427 habitants.
- Une précarité marquée :
 - environ 17% de bénéficiaires du RMI (RGP 1999),
 - 11% de familles monoparentales,
 - un taux de chômage des plus élevés de l'agglomération : 44%,

- Une forte concentration de logements sociaux :
 - parmi les cinq quartiers inscrits en Contrat de Ville, la Guérinière est le quartier prioritaire qui possède le plus de logements sociaux au sein de son parc : 92% soit 2785 logements,
 - un taux de vacance légèrement supérieur à celui de la moyenne caennaise : 4,7%
 - un bailleur unique : Caen Habitat,

Depuis 1998, mise en place d'un Conseil Consultatif de Quartier piloté par la Mission de Développement Social Urbain³².

Naissance du projet : une requalification urbaine globale

Le concept de gestion urbaine de proximité apparaît dans le Contrat de Ville 2000-2006 à travers une convention cadre définissant les grandes orientations. Elle est insérée dans l'objectif global de développement de la qualité de vie collective dans les quartiers prioritaires. Il a été défini que la qualité de vie passe par le sentiment d'appartenance et d'appropriation par chaque habitant de son quartier et de sa ville, lui-même lié à une valorisation de l'habitat et de l'environnement. Dans cette perspective, un programme pluriannuel de renouvellement urbain s'est engagé à la Guérinière depuis 1998. Cette opération de requalification correspond aux objectifs d'une revalorisation urbaine nécessaire, elle se traduit par :

- l'aménagement du site de l'ERGGM (anciennes friches militaires au nord du quartier) dans le cadre d'une Zone d'Aménagement Concerté,
- la définition d'un îlot pilote sur le principe de la résidentialisation,

³² Il est composé de 4 groupes de travail thématiques : cadre de vie/environnement, emploi, sécurité, animation/petite enfance/jeunesse. L'assemblée regroupe 80 membres séparés en 4 collèges : institutionnels (CAF, Mission Locale, MJC), élus et techniciens, 13 associations du quartier et 12 habitants.

- la réflexion sur une offre diversifiée de logements,
- la création d'espaces publics de qualité (place Sully, place Gandhi...),
- le lancement de programmes annexes en matière de jeux, d'éclairage public...

Un diagnostic préalable : pour une identification des problèmes

Au vu des principes généraux et des orientations prises par l'agglomération caennaise concernant la requalification urbaine et la gestion urbaine de proximité, la Mission de Développement Social Urbain en charge de l'application du Contrat de Ville a souhaité, avant de poursuivre son action, de procéder à un diagnostic préalable.

Au niveau territorial, celui-ci concernera uniquement le quartier de la Guérinière qui, ayant bénéficié d'opérations de restructuration lourde, doit à présent se doter d'un dispositif d'entretien performant afin de préserver la qualité des investissements réalisés. Il a été décidé, dans le cadre de cette étude, d'insister sur la gestion des parties communes et des espaces extérieurs. Ce choix se justifie, par le fait que les interventions techniques sur les parties communes et les espaces extérieurs portent une signification sociale importante pour les habitants et pour l'image du quartier.

La première partie du diagnostic consiste à effectuer un état des lieux de la situation des parties communes (halls d'entrée, cages d'escalier, caves) et des espaces extérieurs (espaces verts, voirie). Il s'agit non seulement de localiser mais aussi d'identifier les indicateurs de dégradation : boîtes aux lettres cassées, carreaux de portes fêlés, sol couvert de mégots... Dans un second temps, cette observation générale sera complétée par une analyse du mode de gestion de l'entretien, l'objectif étant de mettre en avant les dysfonctionnements liés à une organisation interinstitutionnelle. En ce sens, des entretiens sont réalisés auprès des acteurs concernés (agents des services techniques de la ville de Caen, agents des services de Caen Habitat) et des habitants de l'îlot pilote.

Un dispositif de concertation (Conseil Consultatif de Quartier, voir infra) accompagne l'ensemble de la démarche. Il permet de consulter les habitants et les acteurs sociaux sur l'élaboration et le suivi du projet en lien avec les partenaires institutionnels de la Ville.

Les résultats : des dégradations marquées

Le diagnostic a mis en évidence l'existence de dégradations au niveau du cadre bâti, des espaces extérieurs et des parties communes. Elles touchent le quartier et les espaces de manière différenciée. Cet état résulte de la conjonction de différents facteurs : mauvaise qualité des matériaux utilisés au moment de la construction, entretien irrégulier et non satisfaisant, dégradations issues de squats.

Les halls d'entrée connaissent des désagréments matériels très marqués qui nécessitent pour la plupart, des interventions répétées. Des déficiences d'entretien ont été repérées comme étant problématiques sur ces espaces. De la même façon, les caves présentent un état rarement satisfaisant (arrachement des portes, squats...).

Les espaces verts sont quantitativement insuffisants et leur entretien est inégalement effectué.

Des réponses adaptées :

- *L'habitat*

Les parties communes ont bénéficié d'un réaménagement. Les façades ont été lessivées, les halls d'entrée réaménagés (interphones installés) et le tri sélectif est intégré à l'immeuble dans la plupart des cas.

- *Les espaces extérieurs*

Dans le cadre du projet de résidentialisation de l'îlot pilote, l'aménagement des espaces verts a fait l'objet d'une attention particulière.

Les pieds d'immeuble ont été agrémentés de végétation basse formant clôture permettant de distinguer les logements des espaces communs. Les immeubles donnant sur les axes routiers bénéficient d'espaces verts délimités par un muret et un grillage. Au niveau des pieds d'immeuble côté rue, les entrées sont marquées par une plantation de végétation mixte

Les parcs de stationnement ont été aménagés dans une logique de résidentialisation : les marquages au sol sont plus clairs et facilitent la délimitation. Des arbres agrémentent la délimitation entre les stationnements disposés perpendiculairement au bâti.

Le reste des espaces libres est engazonné, avec ou sans plantations d'agrément, en stabilisé pour ce qui concerne les espaces piétons et en enrobé pour les zones de parking et de cheminement.

- *L'avis des habitants de l'îlot pilote*

Environ une trentaine d'entretiens ont été réalisés auprès des habitants de l'îlot pilote. Les locataires semblent satisfaits dans l'ensemble des réaménagements réalisés. Ils reconnaissent que la restructuration a eu pour conséquence la revalorisation technique et esthétique de leur cadre de vie ainsi que l'amélioration de l'image du quartier. Cependant, ils émettent des réserves quant à la pérennité des travaux et au suivi de l'entretien. En effet, des dysfonctionnements liés aux modes de gestion des espaces persistent.

Pour veiller à maintenir un niveau satisfaisant de propreté sur le quartier, un dispositif d'agents d'environnement, salariés de la ville est mis en place en complément d'autres interventions de nettoyage. Leur travail consiste notamment à entretenir les abords d'immeubles et les parties communes. Ils effectuent donc, tout comme les correspondants de secteur, des tâches de nettoyage (balayage, lavage des sols et des vitres...) et de petite maintenance. Parallèlement, ils assurent une fonction de médiateur entre les habitants et les institutions, de par leur positionnement dans la vie sociale du quartier.

Evaluation de l'action des agents d'environnement :

L'évaluation s'est réalisée 18 mois après la mise en place du dispositif, elle s'inscrit pleinement dans la démarche de diagnostic. Elle s'est appuyée sur une enquête par entretiens à domicile auprès de 161 personnes représentant la quasi-totalité des ménages en logements sociaux de l'îlot pilote. Les résultats montrent que plus des trois quarts des habitants ont constaté une amélioration très nette de leur cadre de vie, à l'intérieur comme à l'extérieur des immeubles. L'intervention des agents d'environnement a participé à cette revalorisation. Ils semblent avoir participé conjointement à l'atténuation des conflits de voisinage et à l'amélioration de l'entretien des cages d'escalier.

Les difficultés :

- un manque de coordination dans les modes de gestion :

Pour l'ensemble des parties communes, on observe différents modes de gestion :

- nettoyage des halls d'entrée et cages d'escalier : le bailleur Caen Habitat a délégué cette tâche à une entreprise privée (la SAFEN), dont les locataires assument la prise en charge financière à hauteur de 44F/mois,. Les prestations fournies diffèrent d'un immeuble à l'autre en fonction de l'accord collectif signé par les locataires. Si l'accord collectif est signé, la tâche est effectuée par les agents d'environnement pris en charge par la Ville. Lorsque ce n'est pas le cas, ce sont les femmes de ménage de la SAFEN ne disposant que de 7 minutes pour effectuer leur prestation, qui assurent le nettoyage. Or les habitants ne semblent pas être satisfaits de cette prestation.
- Les abords d'immeubles : leur entretien est assuré par les agents d'environnement. Ils ne sont que 4 pour l'ensemble du quartier.
- Entretien des espaces extérieurs : ce sont les services de la Ville de Caen qui assurent ce travail. Les intervenants sont des employés du Service Gestion Espaces Verts et des employés du Service Propreté-Rudologie ; les deux étant sous la Direction de l'Environnement et du Cadre de Vie. Ils entretiennent les espaces engazonnés, les arbustes, les massifs fleuris...

Un malentendu persiste quant au territoire d'intervention des agents du service propreté. Ces derniers estiment, en effet que leurs interventions se limitent à la voirie (chaussée et trottoir) ; ainsi le nettoyage des espaces verts n'est pas systématiquement effectué. Mais parallèlement, les agents des espaces verts pensent que les tâches de nettoyage des espaces verts ne leur reviennent pas. Le risque est alors qu'aucun de ces espaces ne soit pris en charge.

La différenciation des modes de gestion en fonction des espaces, liés eux-mêmes à des modes d'organisation particuliers, met en évidence un manque évident de coordination et de concertation entre les services de la ville et les agents de Caen Habitat.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette carence :

- un décalage des horaires entre les différents agents,
- la multiplication des intervenants pour un même ensemble spatial cohérent,
- la méconnaissance des rôles et des missions de chacun

- *Un dysfonctionnement humain et technique :*

Hormis des confusions significatives entre les missions réalisées par chacun, des déficiences techniques et humaines s'ajoutent et entravent le bon fonctionnement de l'entretien.

Caen Habitat a effectué des modifications par rapport à sa politique de recrutement afin d'améliorer la qualité du service rendu aux habitants. Cependant, cette volonté se limite dans les faits en raison d'une réticence à prendre en charge de nouveaux métiers tels que les agents d'environnement, pour le moment, encore employés par la ville. Il en résulte un manque de moyens humains qui nuit à la mission de proximité souhaitée par le bailleur. Il semblerait peut-être nécessaire de réviser l'échelle d'intervention des différents professionnels ou de procéder à un recrutement plus massif.

Les services de la ville connaissent aussi des difficultés liées à la répartition des agents sur le terrain qui se base essentiellement sur la grandeur des surfaces à traiter et non sur la nature des tâches à effectuer.

L'amélioration voire la création d'un partenariat effectif entre les acteurs assurerait la pérennité d'un dispositif de gestion urbaine de proximité de qualité. L'harmonisation des modes d'intervention pourrait constituer une réponse à l'impératif de proximité exigé par la gestion urbaine.

Les perspectives d'avenir :

Au vu des conclusions, il semble important de favoriser l'émergence d'une instance coordinatrice entre les différents intervenants urbains. A cet effet, il est prévu la création d'un comité de pilotage comprenant le bailleur et les services de la Ville (espaces verts, propreté et mission DSU) associé à un comité technique constitué du personnel de terrain.

Au préalable, une réflexion doit être menée quant à la rétrocession de certains espaces par la Ville ou par Caen Habitat, ceci pourrait faciliter la cohérence des modalités de gestion. Pour Caen Habitat, la rétrocession sous-tend qu'à plus ou moins long terme, il assumerait la prise en charge globale de l'entretien du bâti et des espaces publics, est-il prêt à l'assurer financièrement ? Cela signifierait aussi qu'il assure le financement des agents d'environnement en procédant à une réorganisation de son fonctionnement interne tenant compte de ce nouveau métier.

Enfin, à plus long terme, il est question de la création d'une régie de quartier ou d'une structure d'insertion équivalente ce qui permettrait à la fois :

- l'entretien général du quartier coordonné par une seule structure,
- l'implication des habitants, dans le cadre d'opération d'insertion par l'économique, à l'amélioration de leur cadre de vie,
- par effet induit, le respect du travail effectué par et pour les habitants du quartier.

Contacts :

M. Jean-Marc Bucher, chef de projet, ville de Caen. 02 31 30 41 08

M. Antonio Magalhaes Da Silva, chargé de mission Cadre de Vie, Environnement.

02 31 30 44 40

LA CHARTE PROPRETE QUARTIER MAUREPAS (RENNES)

Situation : Rennes

population totale : 206 194 habitants (RGP 1999)

part des logements sociaux sur l'ensemble des logements : 20,6%

taux de chômage : 13,3%

Site : Maurepas Caractéristiques générales

Quartier de grand ensemble construit entre 1954 et 1962 qui accueille aujourd'hui 11 517 habitants. Les premières réhabilitations datent des années 1990.

- Une population précaire :

taux de chômage : 14,8%

bénéficiaires du RMI : 14,5%

- Le logement

un bailleur principal : OPHLM, à noter la présence d'un autre bailleur privé, Espacil Habitat qui possède 80% des logements sociaux situés au nord du quartier

A l'automne 1997, sous l'impulsion de réhabilitation, est expérimentée la création d'espaces de culture (sur le modèle des jardins familiaux) au pied des immeubles.

La même année, s'ouvre l'Espace Social Commun ; il occupe deux missions principales : une plate-forme de services sociaux regroupant le CCAS, la CAF, des permanences d'assistantes sociales...

Il assure parallèlement une fonction d'animation par la présence d'un centre social.

Procédures contractuelles :

Contrat de Ville 1994-1999, renouvelé pour la période 2000-2006,

Signature d'un CLS en juillet 1998.

La Charte Propreté : une initiative du collectif d'habitants :

Conjointement au processus de réhabilitation mené sur le quartier dans les années 1990, une attention particulière est attribuée à l'entretien des logements, des parties communes et des espaces de proximité. Ces réhabilitations vont être l'occasion pour les habitants (par l'intermédiaire d'un collectif constitué à cette période) d'exprimer leurs envies sur le cadre de vie. Corrélativement, la propreté apparaît aussi comme une priorité par les acteurs futurs signataires de la Charte : ville de Rennes, office HLM, collectif d'habitants, la Commission Logement et Cadre de Vie...C'est véritablement à partir de ce processus de réhabilitation que se constitue un partenariat de projet qui s'étendra ensuite par la signature de la Charte de Propreté.

A partir de 1991, plusieurs campagnes de propreté sont lancées à l'initiative du collectif d'habitants de Maurepas. Différentes intentions émergent de ce collectif : l'aménagement d'espaces pour chiens, des campagnes de sensibilisation des enfants...En 1994, la Charte de Propreté permettra de formaliser l'ensemble de ces volontés dans un document signé par l'ensemble des partenaires.

Les objectifs : favoriser l'intervention en continu

La formalisation des objectifs inscrits dans la Charte résulte de carences pointées par les habitants :

- le service de la voirie de la ville intervient tous les jours sauf le lundi,
- le service des jardins intervient le lundi matin,
- le nettoyage des halls réalisés par les agents de l'Office HLM s'effectue tous les jours (lundi au vendredi) et des personnes employées en Contrat Emploi Solidarité passent trois fois par semaine pour les abords d'immeubles.

L'absence de nettoyage dans les immeubles entre le vendredi et le lundi est mal vécue par les habitants, malgré une intervention plus légère effectuée par une entreprise privée le week-end financée par les locataires à hauteur de 10F/mois et par logement ; le reste est à la charge de l'office HLM.

Le service des jardins n'intervient qu'une fois par semaine, or ce sont ces espaces qui subissent le plus le manque d'attention. C'est pourquoi la Charte a fixé comme un de ses

objectifs principaux l'adaptation des rythmes de passage (notamment du lundi au vendredi) aux besoins constatés en effectuant, un zonage des espaces en fonction de leur état de propreté. Implicitement, il s'agit d'amener les services de la ville à repenser leurs modes d'organisation interne en contextualisant davantage leurs interventions (affiner par exemple, le circuit de nettoyage de manière à donner la priorité à certaines rues).

L'objectif principal reste que soient assurés plus largement une maintenance, un entretien et une propreté générale et continue du quartier .

Ces objectifs généraux trouvent une application concrète sur le terrain. par la mise en œuvre de diverses actions

Des actions significatives :

Différentes actions entrant dans le cadre de la charte et de l'embellissement du cadre de vie vont être réalisées. Ainsi en 1995, l'opération « videz vos caves et vos séchoirs » a eu pour objectif de lutter contre le risque d'incendie en invitant les habitants à se débarrasser de tous leurs déchets et à retrouver l'usage et la fonction première des caves.

A partir de 1996/97, l'accent est mis sur les possibilités de collecte sélective des déchets (l'installation de bacs et la suppression des vide-ordures à long terme). Cette action est envisagée dans sa globalité, puisqu'elle met en œuvre une réorganisation technique à laquelle se lie un accompagnement social (exposition sur le sujet à la Maison de Quartier et campagne d'information auprès des locataires).

En 1998, la Charte est actualisée. La volonté d'informer les habitants se poursuit par la mention sur la nouvelle maquette, des dates et lieux où déposer les différents types de déchets. Dans un souci de plus grande proximité, la ville de Rennes recrute deux emplois jeunes, en tant qu'agents d'environnement de proximité. Ils ont pour mission de détecter les secteurs dans lesquels une intervention plus forte du service propreté est nécessaire, de sorte qu'une réponse plus immédiate puisse être apportée.

Après la finalisation de la Charte, celle-ci est diffusée aux locataires dans les boites aux lettres. A la fin de l'année 1999, les signataires de la Charte, les professionnels du Contrat de Ville et le Collectif d'habitants invitent les habitants à leur faire part des insuffisances qu'ils constatent. Trente cinq personnes ont participé ainsi que d'autres bailleurs (Espacil Habitat notamment) intéressés par la démarche, preuve de son intérêt en dépit de ses limites ou de ses difficultés.

Coût :

Les locataires participent à hauteur de 10F par mois et par logement à l'opération, le reste est pris en charge par l'Office HLM.

Suivi:

Chaque année depuis sa création, la Charte de propreté est réactualisée et validée par l'ensemble des partenaires.

Une démarche trop cloisonnée :

Bien que les habitants semblent satisfaits des avancées réalisées en matière de propreté depuis des années, l'augmentation du coût des charges reste fortement contestée par les habitants. D'autant que celle-ci s'ajoute à la contribution de 20F déjà allouée à l'intervention des correspondants de nuit. Cependant, les locataires resteraient prêts à participer si tous respectaient la Charte, mais l'absence de contrôle et de sanctions en cas de non-respect (fonction devant être exercée par le bailleur), a tendance à exacerber les conflits autour de cette question.

Cette difficulté pourrait certainement être surmontée si les dispositifs étaient davantage pensés dans l'articulation et non dans la juxtaposition. Ce manque de coordination entre les dispositifs existants (correspondants de nuit, médiateurs...) met en évidence une faible concertation entre les différents acteurs de terrain, entraînant un cloisonnement dans l'application concrète des démarches. Par conséquent, la transversalité des objectifs devra être l'un des enjeux majeurs à relever permettant de garantir une pérennité à ces actions.

Les perspectives : une volonté d'étendre la Charte :

Aujourd'hui l'action propreté se poursuit et la plupart des habitants reconnaissent qu'un travail important a été fourni. Cependant, la dernière réunion sur ce thème en décembre 2000 a mis en évidence l'utilité d'envisager désormais une démarche plus ciblée en fonction des problèmes constatés.

Parallèlement, les partenaires souhaitent aussi élargir la Charte de Propreté sous deux aspects :

- d'un point de vue du contenu, la thématique de la propreté pourrait être étendue à une Charte de Bon Voisinage qui ne se limiterait plus à des aspects de propreté, mais qui prendrait en compte conjointement les difficultés liées aux conflits de voisinage.
- d'un point de vue géographique, il est prévu d'élargir le territoire d'application de la Charte au nouveau périmètre de la ZUS, déterminé lors du Contrat de Ville 2000-2006. La Charte s'applique donc encore aujourd'hui, sur l'espace de l'ancienne ZUS, à laquelle correspond un seul bailleur : l'OPHLM. Par l'extension du périmètre vers le nord du quartier, Espacil Habitat (propriétaire de 80% des logements dur cet espace) devra, dans un souci de cohérence, faire appliquer la Charte à ses locataires.

Néanmoins, la diffusion de la Charte de Propreté pourrait faire émerger de nouvelles difficultés pour les partenaires. En effet, le traitement juridique à exercer en cas de non-respect n'est pas surmonté et ce, concernant uniquement l'aspect propreté. Il est possible que l'étendue du contenu accroisse les difficultés de réflexion autour du contrôle à mettre en place et de l'instance qui en aura la charge.

Enfin, dans le but d'éviter le renouvellement d'actions trop cloisonnées, les partenaires souhaitent, à plus long terme, contractualiser autour d'une « Charte de Gestion Urbaine de Proximité » qui articulerait avec plus de cohérence, les actions à mettre en œuvre.

Contacts :

M. Claude Schoppe, chef de projet, Mission Contrat de Ville, quartier Maurepas.

Contexte général

- Persan : situation urbaine et population

Commune de 10 000 habitants au nord du Val d'Oise qui a subi de plein fouet les effets de la désindustrialisation
55% de ménages non imposables
55% de logements sociaux.

- Le site : le Village

Grand ensemble dans un tissu majoritairement résidentiel localisé en centre-ville
1200 logements sociaux construits entre 1967 et 1972
4300 habitants, soit presque la moitié de la population communale
un bailleur : l'OPIEVOY, une agence est installée dans le quartier depuis 1997
tous les espaces extérieurs appartiennent et sont gérés par la ville

Procédures contractuelles

en DSQ puis en Contrat de Ville depuis 1994, un nouveau contrat a été signé en juillet 2000
candidature à une Opération de Renouvellement Urbain depuis 2000
Contrat Local de Sécurité signé en juin 2001

Genèse de L'OBSERVATOIRE DE LA VIE QUOTIDIENNE

L'Observatoire de la Vie Quotidienne est issu :

- d'un projet urbain dans lesquels se sont réalisés ou sont en cours : la démolition de 100 logements, la réhabilitation complète du bâti, la restructuration de tous les espaces extérieurs, l'implantation de services et d'activités commerciales,
- d'un projet de gestion urbaine répondant à un double objectif : l'amélioration de la vie quotidienne des habitants et la pérennisation des travaux engagés.

L'Observatoire découle d'une volonté de traitement global des aspects de propreté et de sécurité par une approche liant des actions techniques et sociales. Il doit permettre la mobilisation d'une culture commune sur les différentes activités de gestion urbaine afin de rétablir un chaînage de services. Il constitue avant tout un outil pratique de recueil des avis des habitants et des indicateurs de la qualité de gestion.

Les objectifs : pour un traitement partagé des dysfonctionnements

Dans un contexte de volonté d'échanges, la constitution d'un lieu de recueil et d'observation des dysfonctionnements du quartier est apparue indispensable pour concrétiser le partenariat. Un animateur est chargé de recueillir les dysfonctionnements ou les réclamations provenant des habitants ou des acteurs locaux par le biais de deux permanences par semaine qu'il anime dans un local du quartier ("Forum du Projet Urbain"). Lorsqu'il s'agit d'un dysfonctionnement ponctuel pouvant faire l'objet d'une réponse par les circuits de gestion déjà opérationnels, il est transmis directement. Lorsque l'irrégularité est globale et nécessite une réponse concertée, une fiche est réalisée et adressée au Comité de suivi de l'Observatoire.

Dans un second temps, l'Observatoire doit favoriser un diagnostic partagé entre les gestionnaires, les acteurs locaux et les habitants pour la mise en place de démarches coordonnées débouchant sur des actions concrètes.

La mise en œuvre : trois instances coordinatrices

Le traitement concerté des dysfonctionnements induit qu'un partenariat transversal s'établit entre les champs du social et du technique avec l'ensemble des acteurs urbains. Trois instances différentes structurent le partenariat et participent à l'élaboration de propositions, à la mise en œuvre et au suivi des actions.

Le comité de pilotage regroupe les financeurs et les gestionnaires du patrimoine locatif.

Des groupes de travail thématiques peuvent être constitués à l'initiative des gestionnaires pour le traitement de problèmes spécifiques, par exemple, la programmation et l'implantation de jeux d'enfants, la propreté urbaine... mais, ils sont aussi une force de propositions auprès du Comité de pilotage.

Le comité de suivi se compose en plus de l'animateur, des responsables de projet (Contrat de Ville, CCPD/CLS, Projet Urbain), l'OPIEVOY, les acteurs locaux (Centre Social, Club de prévention, Police, Education Nationale, assistantes sociales...) et des représentants d'associations d'habitants (Amicale des locataires). Il se réunit deux fois par mois pour étudier les dossiers transmis par l'animateur et établir des priorités d'action en fonction des possibilités d'implication de chaque partenaire. Le comité de suivi assure le suivi et l'évaluation des actions engagées. Enfin, il analyse les actions proposées par les groupes de travail thématiques et évalue l'évolution du quartier au fur et à mesure de l'avancement des aménagements comme de la mise en œuvre des actions.

Quelques actions :

L'Observatoire pilote sur l'année 2001, une action sur la propreté générale du quartier. Les résultats attendus concernent l'amélioration de la propreté associée à la réduction du temps de présence des containers poubelles et des encombrants sur la voirie. L'Observatoire intervient sur cette action en redéfinissant les emplacements de collecte pour mieux les intégrer aux espaces extérieurs. Il assure le suivi et souhaite la généralisation de la Charte de propreté signée en février 2001 (bâtiment 21) en lien avec le programme d'actions de la Commission Environnement.

Dans ce cadre, des journées nettoyage de printemps ont été programmées au mois de mai 2001. Corrélativement, une animation et une communication auprès des habitants visant à les sensibiliser sur leur cadre de vie s'organisent de manière permanente.

Un engagement financier pour un partenariat de projet :

Autour du projet urbain développé depuis cinq ans, de nombreux acteurs se sont mobilisés : la ville de Persan, l'OPIEVOY (unique bailleur social), l'Etat, la Région, le Département, la Caisse des Dépôts et la CAF. L'Observatoire de la vie quotidienne, qui s'inscrit dans cette restructuration générale de l'espace urbain, a permis de renforcer et de pérenniser le partenariat existant.

L'engagement financier de l'ensemble des partenaires s'est concrétisé par la mise à disposition à temps partiel d'un chargé de mission de la direction du Projet Urbain. Bien que l'OPIEVOY se soit fortement engagé par la mise à disposition d'un local affecté à l'Observatoire et par sa réfection, les locataires n'ont subi aucune augmentation de leurs charges locatives. Le bailleur a donc assumé les surcoûts de gestion liés cet Observatoire.

Bilan: des avancées notables

La création de l'Observatoire devait permettre de mener conjointement des actions liant des aspects techniques et sociaux ; il semble que cet objectif soit atteint. Chaque acteur a su opérer des modifications dans ses modes de fonctionnement et d'organisation internes pour répondre à l'exigence du partenariat. Les services techniques de la ville et du bailleur se sont par exemple adaptés au changement d'organisation de la collecte des encombrants (nouveaux emplacements et réduction des délais entre la sortie et la collecte) De cette façon, la mise en œuvre opérationnelle des actions s'effectue dans une meilleure coordination et chaque acteur a pu identifier sa contribution à la réussite du projet.

Des difficultés encore prégnantes

En effet, un certain nombre de difficultés ont été rencontrées et ont du être contournées. Ainsi, la négociation entre la Ville et l'OPIEVOY sur l'évolution des propriétés foncières ainsi que sur les charges de gestion induites n'a pas encore abouti. Ce défaut de clarification des propriétés foncières a été compensé par un accord sur la prise en charge des différents espaces en matière de propreté.

Un décalage notable s'observe entre la mise en œuvre du Contrat Local de Sécurité le projet de gestion sur le quartier. L'absence de phasage entre les deux démarches a retardé de réelles avancées en matière de réduction des incivilités et de la délinquance.

En revanche, en terme d'amélioration de la propreté générale du quartier, les résultats se situent en deçà des attentes. En dépit de manifestations ponctuelles marquantes ou d'actions plus durables, le quartier n'a pas retrouvé un aspect extérieur agréable. Les partenaires mettent en avant le manque de moyens qui permettraient de parvenir à cette fin. D'autant qu'une incertitude subsiste quant aux possibilités effectives de financement par l'Etat (candidature ORU), retardant l'achèvement du projet urbain.

Les perspectives d'avenir : poursuivre l'action propreté

Dans l'avenir, il est prévu d'accentuer les efforts déjà effectués en matière de propreté en essayant de les lier davantage aux autres thématiques de gestion urbaine de proximité et notamment celui de la sécurité. Il s'agira à l'avenir, de mener conjointement des actions groupant ces deux thématiques.

Contacts :

M. Emmanuel Baunard, chef de projet, ville de Persan.

M. Stéphane Vigne, chargé de mission Habitat, Gestion urbaine, Participation des habitants.

TOURCOING LE DISPOSITIF PARTENARIAL DU CONTRAT LOCAL DE SECURITE

Caractéristiques générales

93 500 habitants

deux bailleurs : OPHLM et LOGICIL

9 quartiers prioritaires

- Une situation de l'emploi préoccupante

Le déclin de l'industrie textile dans les années 1980, non compensé par le développement du secteur tertiaire a généré une crise économique importante à la fin de cette décennie. Aujourd'hui encore, les effets de la crise se montrent persistants comme en témoignent le taux de chômage de 21,5%.

- Une structure sociale déséquilibrée

- une proportion importante de jeunes (environ 40% de la population a moins de 20 ans) qui éprouvent des difficultés croissantes d'accès à l'emploi,
- une population en situation de grande précarité qui augmente (14,5% de la population bénéficient du RMI),

Tourcoing est engagée dans le Contrat de Ville de l'agglomération lilloise depuis 1994, engagement renouvelé pour la période 2000 2006. Dans cette procédure, l'une des priorités affichées est aussi celle de la prévention de la délinquance et le maintien de la tranquillité publique. Mais, l'échelle d'intervention est beaucoup plus globale que pour le Contrat Local de Sécurité (C.L.S.), qui génère des actions plus ciblées et territorialisées.

- Les procédures et actions favorisant la lutte contre l'insécurité

Un Plan Local de Sécurité (P.L.S.) est signé en 1992, en même temps la Maison de justice et du Droit de Tourcoing ouvre ses portes.

Depuis 1993, la délinquance constatée par les services de police a connu une baisse régulière (-11% en 1994, -9% en 1996). L'analyse détaillée des chiffres révèle que Tourcoing est confrontée essentiellement à des faits de petite et moyenne délinquance, générant néanmoins un sentiment d'insécurité marqué pour la majorité de la population.

Dans la continuité de ce Plan, le Contrat local de Sécurité (C.L.S.), prévu par la circulaire du 28 octobre 1997, est signé entre la Ville et l'Etat le 2 février 1998. Les sept orientations affichées structurant le C.L.S. dans sa version initiale, semblent avoir été respectées.

Elles concernent :

- la coordination des acteurs de la sécurité,
- la reconquête des quartiers de la ville les plus sensibles,
- la prise en compte particulière des populations les plus vulnérables,
- le développement de réponses adaptées de l'Institution judiciaire,
- la mise en place d'une police de proximité et d'un dispositif étendu et diversifié de médiation locale,
- la sécurisation des transports en commun,
- la lutte contre la violence à l'école.

Deux avenants ont été ajoutés en juin 2000, ils sont relatifs à :

- la création d'un poste de travailleur social au Commissariat Central,
- l'embauche d'emplois jeunes pour assurer la coordination entre les dispositifs de médiations sociales.

Différents facteurs ont contribué à la mise en œuvre concrète du C.L.S. ; le partenariat actif s'inscrit vraisemblablement parmi les plus déterminants.

Le partenariat : facteur de coproduction de la tranquillité publique

- *Un fonctionnement générateur de coordination entre les acteurs*

La coordination entre les acteurs de la sécurité s'organise en diverses instances et commissions permanentes ou ponctuelles.

La cellule de veille permanente se réunit chaque semaine. Plus de quarante réunions s'y sont déroulées depuis 1996. Elle permet de s'imprégner du degré de tension plus ou moins fort présent dans certains quartiers. L'objectif est d'appréhender dans leur globalité les tensions latentes afin d'anticiper les phénomènes de violences urbaines. Elle constitue en ce sens un dispositif d'alerte et d'anticipation. Les acteurs travaillant au plus près du terrain participent à cette cellule. Ils sont, en effet, en situation très favorable pour apprécier la réalité des situations quotidiennes et pour les transmettre au moment de ces rencontres.

La cellule de sécurité se rencontre à la même fréquence mais occupe un statut plus institutionnel. Y participent des représentants de la Police Nationale et Municipale, Mme DESQUIENS, adjointe au maire à la prévention de la délinquance, le directeur du cabinet du maire... Cette instance s'inscrit dans une démarche d'analyse de la situation et de l'évolution des faits de délinquance de voie publique essentiellement. Dans un second temps, elle étudie les moyens d'y remédier lorsque ceux-ci sont récurrents. Enfin, elle répartit et organise les rôles entre les différents acteurs.

Dans un souci de plus grande proximité, des cellules de veille de quartier viennent compléter ce dispositif. Des partenaires de terrain rattachés aux différentes structures sociales des quartiers (Mission Locale, assistantes sociales, personnel de centres sociaux...) sont engagés dans cette démarche.

Enfin, des commissions thématiques se réunissent régulièrement autour d'un partenaire précis : les bailleurs sociaux, les transports et l'Education Nationale, pour aborder un problème précis.

Rôle des différents partenaires

- Les bailleurs sociaux

Les deux principaux bailleurs (Logicil et OPHLM) interviennent dans le processus de lutte contre l'insécurité en lançant, au sein de leur patrimoine, des opérations de résidentialisation et de sécurisation des halls.

Leur action consiste aussi à fournir des informations aux services de la Ville au sujet de situations susceptibles d'engendrer des tensions. Les informations se transmettent par le biais de fiches de signalement. Dans le dispositif C.L.S., ils sont un médiateur incontournable entre les habitants et les services municipaux.

Exemples de démarches développées par l'OPHLM :

- mise en place d'un dispositif de correspondants de nuit et de correspondants de quartier,
- création d'un dispositif de médiation.

Exemples de démarches développées par Logicil :

- réalisation depuis 1999 de fiches d'analyse de satisfaction auprès de ses locataires
- mise à disposition d'un référent sécurité.

- Les habitants

Premières victimes du sentiment d'insécurité ou d'actes de délinquance avérés, les habitants doivent être au cœur du dispositif de lutte contre l'insécurité. Leur parole doit donc être systématiquement prise en compte. Lorsque la revendication est individuelle, la personne est reçue et écoutée par le service concerné. Lorsque la plainte est collective, une rencontre ponctuelle s'organise dans un lieu public du quartier avec une personne représentant la Ville et les services techniques. Le rôle du personnel municipal consiste avant tout à rassurer et à dédramatiser la situation. Il informe sur les acteurs à mobiliser et fait connaître les personnes relais. Un travail concret et pragmatique s'est mis en place mais qui manque peut-être d'une instance coordinatrice plus durable et permanente sur le terrain.

- La police nationale

En dehors de ses interventions classiques, la Police Nationale à Tourcoing a su développer des initiatives, en lien avec l'ensemble des partenaires, en s'inscrivant dans une démarche de prévention.

Par exemple, l'expérimentation de la police de proximité lancée sur le quartier Bourgogne en octobre 1999, s'est peu à peu généralisée pour devenir véritablement effective en juin 2000. Dans ce cadre et en lien avec l'Education Nationale, la police de proximité anime des sessions dans les collèges et les lycées sur la citoyenneté et redéfinit les droits et les devoirs respectifs des individus.

Dans le cadre du partenariat avec les transports publics et plus précisément avec la société Transpôle, la police assure des opérations de contrôle complémentaires sur certains secteurs.

- Le transporteur : Transpôle

L'arrivée du métro à Tourcoing a fait craindre la venue de risques supplémentaires. Ceux-là ont été largement maîtrisés par le renforcement significatif des moyens humains grâce à la signature d'un « C.L.S Transport ».

L'accent a été mis en 2000 sur la nécessité d'échanger les informations entre les partenaires afin d'établir un diagnostic le plus exhaustif possible sur les quartiers prioritaires.

Le renforcement des dispositifs de médiation a aussi été un axe fort des actions engagées par Transpôle, caractérisées par la multiplication des agents de médiation sur le terrain.

- Les services municipaux

Ils animent l'ensemble du dispositif C.L.S. en intervenant dans les différentes cellules qui le composent. En outre, une ligne téléphonique est spécialement consacrée aux signalements de faits de délinquance. Elle permet un contact direct et permanent avec les habitants, facilitant ainsi un traitement rapide des problèmes relatés.

Parallèlement et conformément aux missions qui lui ont été assignées dans le cadre du C.L.S., le service de médiation sociale, par le biais de ses agents, a orienté son action vers deux pôles principaux :

- par une présence dissuasive, il a œuvré pour la sécurisation de certains espaces publics (pose de barrières, installation de clôtures, vidéo-surveillance...),
- par un dialogue quotidien, il a amélioré les conditions de coexistence des différents usages sur des lieux tels que le parc Clémenceau. Les actions mises en place ont favorisé l'augmentation de sa fréquentation par tous les publics. La réappropriation de lieux publics est un indicateur du recul du sentiment d'insécurité montrant indirectement l'effectivité du dispositif.

- La justice : la Maison de Justice et du Droit (M.J.D)

Créée en 1992, elle a pour objectif de faciliter l'accès à la connaissance des droits et des devoirs du citoyen. Différents services gratuits sont fournis : permanences d'avocats, bureau d'aides aux victimes et informations juridiques. Depuis avril 1999, un délégué du Procureur est installé à la M.J.D.

Le pouvoir judiciaire constitue le noyau dur du partenariat du C.L.S.. Depuis l'année 2000, leurs actions se sont orientées en faveur des mineurs en lien avec l'engagement du service de Protection Judiciaire de la Jeunesse.

- L'Education Nationale

Depuis 1998, la classe relais, installée au Collège Mendés France est l'élément fort du volet prévention. Elle s'adresse à des jeunes (6 à 10 au maximum) en voie de déscolarisation (fort absentéisme, comportements perturbateurs). Le but est d'amener ces adolescents à la reprise d'un cursus scolaire dans leurs établissements d'origine.

L'équipe éducative de la classe relais est composée d'un instituteur spécialisé, d'un éducateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, d'une assistante sociale et d'un psychologue pour des vacances. Huit jeunes ont été pris en charge entre octobre 1999 et juin 2000.

Le partenariat s'est révélé fructueux avec le CAE Chantier école (initiation aux métiers du bâtiment) et la crêperie du Moulin (initiation au métier de crêpier). La ville de Tourcoing est intervenue en terme de financement, de relais et de prêt de matériel.

Transmission de l'information et réactivité

Le contact permanent qui s'établit quotidiennement entre les acteurs du dispositif favorise le traitement rapide des situations et le maintien d'une certaine vigilance. Chaque semaine, les partenaires mutualisent leurs connaissances concrètes du terrain en fonction de leur domaine d'activité. En s'appuyant sur la complémentarité des missions de chacun, les intervenants mobilisent leurs ressources pour répondre aux difficultés.

Après chaque réunion de commissions, le service concertation et prévention de la délinquance de la ville de Tourcoing rédige les comptes-rendus et les transmet en 45 exemplaires aux services concernés.

Les difficultés

- *le partenariat avec l'Education nationale*

Si la circulation et l'échange d'information entre les acteurs fonctionnent et matérialisent la pérennité du partenariat, il semble que, dans ce domaine, l'Education Nationale n'ait pas répondu aux attentes de la Ville. Pour le rapport d'activités de l'année 2000, des documents ont certes été diffusés mais uniquement pour un trimestre et rien n'a été divulgué concernant le taux d'absentéisme ou les statistiques de violence dans les établissements secondaires par exemple. La lenteur administrative et les circuits parfois difficiles de transmission peuvent être une explication possible de cette faible implication. Il n'en reste pas moins qu'aucun représentant de l'enseignement secondaire n'est présent aux cellules de veille, preuve d'un relatif désengagement. Des opérations ponctuelles ont pu être développées mais la participation durable et active au partenariat reste un enjeu majeur.

- La fréquence des commissions

Le déroulement des commissions à fréquence très rapprochée permet le maintien d'un fonctionnement dynamique et pragmatique. Mais cette récurrence peut en contrepartie, limiter l'offre de temps nécessaire à la réflexion et empêcher la prise de distance par rapport aux situations. S'accorder ce temps pourrait éviter de prendre des décisions dans l'urgence et permettre de réorienter certains objectifs.

Les perspectives d'avenir

Après trois années de fonctionnement, la Ville de Tourcoing et l'ensemble des partenaires souhaitent procéder à l'évaluation (septembre-décembre 2001) et à la réécriture du C.L.S. Trois axes directeurs peuvent être dégagés :

- un engagement plus fort en direction de la prévention de la délinquance des mineurs,
- la reformalisation de l'engagement avec l'Education Nationale paraît alors nécessaire. Elle est en effet, un pilier incontournable de la mise en œuvre d'actions préventives susceptibles d'avoir une influence durable auprès des enfants et des adolescents,
- la relation avec les habitants est déjà bien engagée depuis quelques années, le prochain C.L.S. verra cette interaction encore renforcée.

Dans le cadre du C.L.S. de Tourcoing, la prévention de la sécurité est envisagée comme une coproduction entre différents partenaires soucieux de travailler dans l'échange et la complémentarité. L'approche qui est développée s'appuie sur une démarche pragmatique d'écoute des habitants et des travailleurs de terrain, qui alimente un partenariat dynamique.

Contacts :

M. Philippe Groulez, directeur de la concertation, de la vie des quartiers et de la prévention,
Ville de Tourcoing, 03 20 69 09 80

M. Cédric Hardy, assistant.

NANTES QUARTIER BOISSIERE, UNE DEMARCHE DE GESTION URBAINE DE PROXIMITE APRES UNE REHABILITATION

Caractéristiques générales

Le site : quartier Boissière

5 000 habitants

1200 logements gérés par un seul bailleur : Nantes Habitat

6 phases de réhabilitation. Boissière 6 est la dernière, elle a concerné 345 logements.

Procédures contractuelles

Procédure développement social des quartiers 1990-1993

Contrat de ville 1994-1999

Contrat de ville 2000-2006

Contrat local de sécurité 1998

Le contexte du projet : une implication des partenaires

Situé dans les quartiers Nord de Nantes, le quartier Boissière regroupe 1200 logements auxquels on peut identifier plusieurs sous-quartiers ayant fait l'objet de réhabilitations successives. Sa desserte par les transports en commun et notamment par le tramway attire des

populations jeunes devant cohabiter avec une population vieillissante et anciennement installée. Certaines tensions peuvent résulter de la cohabitation de ces deux générations.

- *Une expérience de contractualisation de la concertation développée par le bailleur*

Boissière 6 est le dernier sous-quartier ayant bénéficié d'une réhabilitation (1996-1997), conduite par un groupe de programmation puis un groupe de suivi formé de : Nantes Habitat, la Ville de Nantes (à travers son équipe territoriale), des représentants d'associations de locataires, des habitants représentant ceux d'une quinzaine de cages d'escaliers et des partenaires sociaux du quartier (Centre Social...). La constitution et le fonctionnement de ce groupe se sont traduits par la signature en 1994, de la Charte de la Réhabilitation définissant les modalités de la concertation.

Dans le cadre du développement de sa gestion de proximité, Nantes Habitat a mis en place une antenne sur le site. Cette antenne accueille : un responsable technique, deux agents d'accueil, des Agents de Gérance de Proximité (AGP), des agents d'entretien d'immeubles et des agents d'entretien des espaces extérieurs.

- *Une démarche territorialisée d'implication des habitants par la Ville de Nantes*

Nantes, depuis 1989, développe des démarches de Développement Social Urbain. Depuis 1995, elle a mis en place des équipes territoriales dans chacun des onze territoires prioritaires. Chacune de ces équipes est composée d'un chef de projet, d'un agent de développement (plus particulièrement chargé des relations avec le tissu associatif), d'un correspondant Vie Quotidienne travaillant sur les dimensions techniques et urbaines. Depuis de nombreuses années, le développement urbain constitue un axe fort du développement de l'implication des habitants. Le dispositif de territorialisation est coordonné par la Mission Générale Développement Social et Action Territorialisée (MGDSAT) qui assure l'interface avec les principales directions de services et la coordination des équipes territoriales.

En complément des projets d'aménagement et de restructuration urbaine, la Ville a mis en place dans chaque quartier des Conseils Consultatifs de Quartier (CCQ), instances extra

municipales. Ils se composent de représentants d'associations exerçant un rôle ou une activité sur le quartier et sont présidés par l'adjoint chargé du développement et de la Vie des Quartiers.

Le projet : assurer une gestion post réhabilitation

Nantes Habitat, en collaboration avec l'équipe territoriale des quartiers Nord de Nantes et les associations CLCV (Consommation Logement et Cadre de Vie) et CNL (Confédération Nationale du Logement) souhaite préserver la qualité des travaux réalisés à l'occasion de la réhabilitation de Boissière 6 par une implication plus grande des locataires. Les problèmes de gestion quotidienne sont un support pour réguler les relations de voisinage et progressivement favoriser le développement de la vie sociale et la régulation des tensions pouvant exister entre les générations. De manière plus générale, le projet doit permettre de faire évoluer les pratiques des professionnelles dans leurs relations avec les habitants.

Les modalités d'intervention et d'actions (1998-2000)

Le projet s'inscrit dans une démarche antérieure d'implication des associations et des habitants dans la réhabilitation, mais il a demandé tout d'abord une évolution du groupe de suivi de la réhabilitation et la définition de son nouvel objet d'intervention.

Pour aider à définir l'objet de la démarche, l'intervention d'un expert (CSTB) s'est révélée indispensable dans la phase préparant la signature de la Convention (janvier 1999). Il a notamment facilité la définition d'un périmètre qui corresponde à une entité de vie quotidienne.

Dans un premier temps, l'intervention de l'expert a permis aux partenaires de se positionner par rapport à leurs attentes et de s'organiser dans un contexte de tensions, malgré le travail antérieur. En effet, pour Nantes Habitat, ce projet prend place dans une démarche de renforcement de la gestion urbaine de proximité et par conséquent, la délimitation du sous-quartier apparaît cohérente. Pour l'équipe territoriale, ce périmètre est trop limité et ne prend suffisamment en compte les autres zones du quartier ayant bénéficié de réhabilitations. Un an

s'écoulera avant que les partenaires ne trouvent un terrain d'entente et s'engagent dans un protocole d'accord.

Dans un second temps, le groupe de suivi a souhaité s'élargir. Il a tout d'abord cherché à identifier des habitants potentiellement mobilisables dans le sous-quartier de Boissière 6. Des binômes se sont constitués (avec un membre de Nantes Habitat ou de la Ville et d'un habitant ou d'une association) pour réaliser une enquête auprès des habitants. Support de rencontre, l'enquête s'est située bien au-delà d'une mesure de leur satisfaction de la réhabilitation. Après la réalisation de quelques enquêtes, une synthèse était effectuée par le groupe avec le soutien de l'agent de développement. Cette synthèse était une occasion par la suite, d'inviter les habitants pour leur présenter les résultats.

Une action emblématique : l'accueil des nouveaux arrivants

Le groupe part de l'idée que l'accueil doit être envisagé de manière globale : installation dans le logement, connaissance des équipements et services du quartier... La réalisation d'une plaquette est alors entreprise, avec un soutien ponctuel du Service Communication de Nantes Habitat. Parallèlement, le groupe réfléchit à l'existence d'autres documents à joindre avec la plaquette, ce qui le met en rapport avec le journal réalisé par le Centre Social (auquel participent des habitants venus rejoindre le groupe initial).

Conjointement à la réalisation de cette plaquette, une réflexion est menée à la fois au sein de Nantes Habitat et du groupe concernant les temps de l'accueil des nouveaux arrivants. Ceci oblige le bailleur à repenser son rôle au moment l'accueil, jusque-là très technique (état des lieux et informations). Ce travail aboutit à la définition d'étapes de l'accueil :

- accueil par le gérant technique de l'antenne Boissière au moment de l'état des lieux,
- contact avec l'agent de gérance de proximité dans les vingt jours qui suivent l'entrée,
- contact avec deux personnes du réseau habitants, environ un mois après.

Après avoir défini l'ordre des rencontres, le groupe s'est engagé dans une première phase de test permettant de mieux caler la démarche d'un point de vue pratique. La rencontre

du groupe a permis de faire remonter des visites des interrogations touchant des domaines de la vie quotidienne ou techniques.

Des effets significatifs

- *Du côté des habitants :*

Les habitants participant au groupe, ont acquis une meilleure connaissance des différentes institutions et quelques savoir-faire : rédaction des comptes-rendus des réunions, préparation des plaquettes, conduite de réunions... Pour ceux qui ne participaient à aucune association, c'est une nouvelle manière de travailler ensemble : habitants et professionnels. Ils apportent ainsi leur concours à la résolution de problèmes concrets. Par exemple, l'approche des problèmes techniques est envisagée par le biais d'une mutualisation des connaissances permettant de définir conjointement la nature du problème et les solutions à apporter.

- *Du côté de la Ville :*

Cette démarche aura surtout permis de questionner les positionnements au sein de l'équipe territoriale et le rôle d'interface entre habitants et services. Aujourd'hui, se pose davantage la question d'une démarche de co-gestion, dépassant la mission de relais ou d'interface.

- *Du côté du bailleur :*

Ce projet a renforcé la gestion de proximité en associant plus directement les habitants dans la gestion quotidienne. En interne, les missions des différents personnels ont été précisées ce qui a rendu possible, une prise en compte plus globale par le personnel de l'Antenne de la gestion et du développement du quartier par une collaboration plus étroite avec les services de la ville. Plus largement, cette action a servi d'exemple à étendre aux autres quartiers gérés par Nantes Habitat. Désormais, la formation du personnel aborde inévitablement les questions de l'accueil des nouveaux arrivants.

Quelques difficultés

Le noyau de base du groupe de suivi de la réhabilitation s'élargit lentement. Il faut encore souvent procéder à des entretiens individualisés.

D'autant que les associations ont toujours le sentiment prégnant que la démarche ne renforce pas leur pouvoir de décision et risque d'émousser leur caractère revendicatif. Ce sentiment de faible prise en compte ne peut qu'accroître les difficultés d'élargissement du groupe.

Les différentes institutions se heurtent à des temps qui ne s'accordent pas ou peu à ceux des habitants. Mais, Nantes Habitat et la Ville n'apportent pas non plus les réponses aux mêmes rythmes. Ces divergences se situent dans la continuité du désaccord initial concernant le périmètre d'application du projet.

Les perspectives d'avenir

La démarche d'accueil des nouveaux arrivants est dans une phase de stabilisation. Il s'agit à présent, de dégager les attentes particulières, des dispositifs permettant de faire remonter les initiatives individuelles et des possibilités de les intégrer à la réflexion du groupe. Hormis les aspects d'organisation pratique, le groupe explore d'autres façons d'appréhender l'accueil.

Contacts

M. Denis Métivier, responsable Ingénierie Sociale, Nantes Habitat,

Tél : 02 40 67 07 12

Mme Chantal Hervouet, chargée de mission partenariat Ville/Nantes Habitat

Tél : 02 40 41 31 47

CONCLUSION

ANNEXE 1

**Le volet gestion urbaine de proximité dans les
Contrats de Ville**

FICHE DE SYNTHÈSE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

LE CONTRAT DE VILLE 2000-2006 DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

DIV Département TGU mai 2001 A.M

Les cinq objectifs du Contrat de Ville 2000-2006 :

ouverture aux autres cultures et au monde,
attractivité et qualité de la vie,
valoriser toutes les initiatives et privilégier l'esprit d'entreprendre,
une démocratie plus participative,
favoriser les apprentissages tout au long de la vie.

Les priorités transversales au Contrat de Ville

la participation des habitants,
l'intégration des populations issues de l'immigration,
l'égalité des chances entre les hommes et les femmes,
la qualification des acteurs.

LE CONTRAT DE VILLE ET LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

Les programmes de gestion urbaine et sociale de proximité :
articulent les interventions des divers intervenants (nettoyage, propreté, relations avec les habitants)
s'appliquent à l'échelle d'un sous-quartier ou d'un groupe HLM, voire d'un ensemble de copropriété dégradé,
supposent une forte participation des bailleurs, des services communaux, de la Communauté urbaine et des habitants.

Plusieurs améliorations devront être apportées suite aux conclusions de la conférence d'agglomération du février 1999 :

réaliser de façon systématique un diagnostic partagé entre les acteurs et les habitants sur les dysfonctionnements et les moyens affectés,

renforcer l'association des habitants à la mise en œuvre des conventions suivant des modalités à préciser avec eux site par site,

articuler les conventions avec les actions des contrats locaux de sécurité et des conseils communaux de prévention de la délinquance,

évaluer de façon spécifique des programmes de gestion urbaine et de proximité.

ORIENTATION : ENVIRONNEMENT ET INSERTION

Verdissement et entretien de proximité

Il s'agit de faire s'appropriier localement, par les populations, les espaces de proximité délaissés selon quatre axes d'intervention :

gestion et entretien confiés en direct à des structures ou des groupes de jeunes,

opérations de plantations, embellissement par distribution de plantes...

création « d'espaces de liberté » : pelouses banalisées, zones de jeu...

création d'emplois de service en rapport avec le respect de l'environnement de proximité.

ORIENTATION : DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Enjeux : éviter le risque « d'écroulement » de l'activité économique dans les quartiers
Politique de la Ville

Objectifs : - **soutenir les centres commerciaux de proximité des quartiers sensibles**

• offrir un service de proximité de qualité à l'ensemble des habitants

• renforcer l'intervention sur les centres commerciaux en copropriété.

- **favoriser l'implantation et la diversification d'activités économiques**

• éviter la vacance de locaux commerciaux,

• rechercher de nouveaux commerçants,

•favoriser des actions d'animation collective par les commerçants.

- **soutenir la création d'activités et le développement de nouvelles formes d'emplois**

- apporter un « premier appui » aux personnes potentiellement porteuses d'initiatives ou de projets,
- mailler le territoire de l'agglomération en guichets uniques d'accueil pour la création d'entreprises et d'activités,
- accompagner et suivre les créateurs.

ORIENTATION : PREVENTION ET SECURITE

Enjeux : prévenir et réprimer la délinquance pour assurer la tranquillité publique

préserver l'égalité dans l'exercice des droits (même niveau d'accueil et de qualité de service)

Objectif : - **assurer la tranquillité publique**

- produire un diagnostic partagé avec les habitants par le dialogue avec une prise en compte des phénomènes d'occupation de l'espace et du sentiment d'insécurité,
- intégrer l'exigence de sécurité dans les projets de quartier dans le but de fournir un service de proximité de qualité et de préparer les projets de restructuration urbaine ainsi que les conventions de gestion de proximité,
- réaliser des actions en lien avec des évènements et des lieux de l'agglomération et en partenariat avec les acteurs publics et privés concernés,
- poursuivre l'action des Maisons de Justice décentralisées pour assurer un service judiciaire de proximité.

FICHE DE SYNTHÈSE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ
CONTRAT DE VILLE 2000-2006 Aulnay-sous-Bois/ Blanc-Mesnil/ Dugny/
Sevran

DIV/DGUHC Département TGU mai 2001 A.M

Enjeux : agir sur les moments clés de l'intégration,

inciter les services de droit commun à prendre en compte les difficultés particulières rencontrées en matière d'information, de discrimination

supprimer ces discriminations par la mise en place d'actions appropriées

Orientations : - renouvellement urbain,
sécurité et prévention,
accès à l'emploi et développement,
vie sociale et accès à la citoyenneté,
gestion de proximité et services à l'habitant.

LE CONTRAT DE VILLE ET LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

Orientation n° 1 Renouvellement urbain

l'interface espace public/espace privé :

Objectifs :

- gérer la chaîne de propreté,
- aménager des aires de stationnement.

les équipements publics :

Objectifs :

- adapter la demande,
- procéder à des remises aux normes de fonctionnement (suppression des préfabriqués)

- renforcer la présence de l'action publique (centres sociaux, maisons de services...)

Orientation n° 2 Sécurité et prévention

Enjeu : inscrire cette orientation transversalement aux projets urbains.

les transports en commun :

- poursuivre et renforcer les actions menées en faveur d'une régulation des conflits dans les transports en commun,
- renforcer le partenariat entre les sociétés de transport, la Police, l'Education Nationale,
- préparer et former le personnel roulant et d'accompagnement.

le cadre de vie :

- mettre en place de chantiers-jeunes favorisant une appropriation des lieux publics,
- réduire les délais de remise en état après dégradations,
- élaborer un plan lumière pour l'éclairage public.

Moyens :

- médiation,
- surveillance, prévention spécialisée,
- mise en place de correspondants de nuit et extension des horaires des dispositifs existants,
- développement de la police de proximité,
- rapprochement de la justice,
- renforcement des actions éducatives à but de prévention
- diversification des mesures répressives et développement des travaux d'intérêt général.

Orientation n° 3 Accès à l'emploi et développement

Objectif : favoriser l'accès à l'emploi

Axes d'intervention : - **améliorer l'accueil et le suivi des publics**

- créer des lieux ouverts qui accueillent, écoutent et orientent tous les publics (le Phare à Aulnay-sous-Bois).

- **redynamiser l'activité commerciale**

- maintenir et consolider le commerce existant en s'appuyant sur une démarche d'animation autour de projets de services.

Orientation n° 4 Vie sociale et accès à la citoyenneté

Enjeux : donner la possibilité aux habitants d'être acteur de l'animation éducative, culturelle, sportive, sanitaire et sociale,

lutter contre l'isolement et l'exclusion.

Objectif : mobiliser le tissu associatif impliqué dans le mieux-vivre des habitants

Axes d'intervention :

- **développer au cœur des quartiers de véritables outils de consolidation du « maillage social »**

- **renforcer le rôle des centres sociaux en développant les fonctions :**

- d'accueil, d'information, d'accès aux droits, d'insertion sociale,
- de médiation, d'échanges intergénérationnels,
- de mise en valeur de la diversité culturelle
- d'accompagnement péri-scolaire, d'implication des habitants.

Orientation n ° 5 Gestion de proximité et service à l'habitant

Enjeux :

- réduire les dégradations des parties communes,
- réduire le délais de traitement des problèmes,
- adapter les réponses aux attentes,
- faciliter l'identification des interlocuteurs de terrain.

Objectifs :

- la qualité des services existants :

- assurer une présence effective et favoriser la médiation avec les habitants,
- répondre aux besoins sociaux et techniques en dehors des horaires « administratifs »,
 - mettre en place des outils itératifs favorisant l'échange entre agents de service public et habitant.

- développer une nouvelle offre de services :

- structurer les lieux d'échanges par pôle de proximité, globaliser et valoriser le service aux habitants et unifier la prise en compte des publics fragilisés,
- porter une attention particulière aux nouveaux habitants.

- promouvoir le développement durable d'un environnement de qualité :

- agir rapidement pour effacer toute dégradation du cadre urbain,
- promouvoir les initiatives publiques, associatives qui favorisent une appropriation positive du cadre urbain.

Implication des habitants

Trois modalités possibles :

- une forme spontanée d'implication,
- la co-opération qui instruit une réciprocité dans l'échange avec l'habitant,
- la consultation pour des projets de renouvellement urbain ou d'implantation de nouveaux équipements sportifs.

FICHE DE SYNTHÈSE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ
LE CONTRAT DE VILLE 2000-2006 DE L'AGGLOMÉRATION
BORDELAISE

DIV Département TGU mai 2001 A.M

Les thématiques du contrat de ville 2000-2006 :

- le renouvellement urbain
- le développement social
- la tranquillité publique
- l'insertion par l'économique

La modernisation des services publics

Objectifs : - **favoriser le renouveau de l'offre de services publics** :

- développer des réponses globales aux usagers,
- développer des logiques de proximité et de déconcentration,
- adapter les prestations aux spécificités des populations habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville,
- approfondir la mise en réseau et les pratiques de coopération d'agents.

- rendre équitable l'accès aux services publics :

en en terme socio-culturel

- améliorer l'accueil des usagers et développer la formation et l'accompagnement des agents publics, simplifier les procédures et l'accès aux droits,
- mieux associer la population,
- élaborer un « projet de services publics de quartier » sur certains sites prioritaire
- développer une approche territoriale qui renseigne sur les modes d'accès et de participation des habitants aux différents services.

en terme spatial

- élaborer un schéma de principes directeurs en matière de localisation et un plan de renforcement de la présence et de la qualité des services publics,
- raisonner en termes de mobilités dans la ville et d'accessibilité,
- privilégier la question de « changement d'usage » qui contribue à la mixité urbaine, fonctionnelle et sociale,
- rééquilibrer l'implantation des services publics entre rive droite et rive gauche.

Le renouvellement urbain

La gestion urbaine de proximité s'inscrit dans cette convention thématique. Il est précisé qu'une implication forte des organismes HLM ainsi que de l'ensemble des partenaires sera nécessaire. La mise en œuvre de la gestion urbaine de proximité nécessite une cohérence optimale des politiques et des projets entre les différents partenaires afin d'aboutir aux actions indispensables au bon fonctionnement des quartiers :

- négociations pour l'entretien des espaces verts et des équipements de service de proximité,
- négociations relatives à la nature des équipements de proximité,
- travail sur les changements d'usage,
- promotion d'une bonne qualité de services,
- préservation de la sécurité.

La tranquillité publique :

Enjeux :

- consolider les pratiques et les relations existantes (partenariats : justice, santé mentale, police, Education Nationale, bailleurs et leur connaissance du terrain),
- améliorer la production de réponses concertées par les partenaires en fonction des compétences de chacun,
- combattre toutes les discriminations.

Objectifs : - **prévention de la délinquance**

- mettre en place de nouveaux modes de régulation des conflits (médiation),
- développer une politique partenariale de prévention,
- prévenir les violences scolaires et promouvoir l'éducation à la citoyenneté,
- favoriser la participation des organismes HLM,
- accentuer la prévention dans les transports.

- **prévention de la récidive :**

- apporter des réponses rapides, adaptées et de proximité à la délinquance,
- impulser des actions d'insertion,
- développer des actions en milieu pénitentiaire et para-pénitentiaire.

- **prévention des toxicomanies et des conduites addictives :**

- développer la formation des acteurs locaux notamment adultes relais, les agents locaux de médiation sociale,
- développer l'information et la sensibilisation aux problèmes de toxicomanie et autres conduites.

- **renforcer l'efficacité des services de l'Etat : police, justice, Education Nationale :**

- consolider la présence de la police de proximité,
- développer une justice de proximité.

Les objectifs territoriaux : la démarche de gestion urbaine de proximité :

Il s'agit d'une composante inhérente à tout diagnostic territorial et d'une priorité d'action à prendre en compte avant toute décision d'investissement.

Principes d'action :

- élaborer un dispositif de veille et de remontée permanente des problèmes du terrain
- clarifier les responsabilités en matière d'espaces publics,
- améliorer les services urbains,
- réorganiser les espaces publics et privés,
- constituer le support privilégié de la promotion de la participation des habitants.

La gestion territoriale :

- Principes :
- hiérarchiser les priorités à traiter,
 - renouveler la démarche de diagnostic tout au long du Contrat de ville,
 - capitaliser les acquis méthodologiques en matière d'association des habitants.

La participation des habitants

Principes :

- ne doit pas être confondue avec la simple consultation,
- concerne l'ensemble des territoires et des populations,
- doit respecter un principe d'équité et d'équilibre entre l'expression des habitants
- sera articulée avec les mesures concernant les adultes-relais et les activités des délégués de l'Etat.

La formation et la qualification des acteurs

- Principes :
- spécialiser et professionnaliser les acteurs,
 - approfondir et étendre leur qualification.

FICHE DE SYNTHÈSE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ
LE CONTRAT DE VILLE 2000-2006 DE L'AGGLOMÉRATION
CAENNAISE

DIV/DGUHC Département TGU mai 2001 A.M

Les objectifs du Contrat de Ville :

maintenir et améliorer l'accès à l'emploi des publics en difficulté,
rechercher le développement des activités économiques dans les quartiers et les zones
d'activité de l'agglomération,
améliorer la qualité de la vie collective dans les quartiers,
développer des actions thématiques sur des quartiers identifiés en grande difficulté.

Le droit d'accès aux services publics

Objectifs :

permettre l'accès aux droits et à la justice
améliorer l'accueil des usagers
simplifier les procédures,
mieux associer la population en développant la participation des associations d'usagers et de
quartiers,
former et accompagner les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions afin de les aider à
mieux appréhender la spécificité des publics accueillis,
soutenir, d'une manière générale, toutes les initiatives contribuant à l'exercice de ces droits et
devoirs de citoyens, dans le cadre d'un partenariat durable avec les institutions reconnues par
les partenaires publics.

Accès à l'emploi des publics en difficulté

En matière de proximité, les efforts devront porter sur :

l'aide à la l'implantation d'entreprises commerciales et artisanales dans les quartiers ou sur les réserves foncières disponibles à proximité,
une organisation territoriale de proximité pour les organismes d'accompagnement à la recherche d'emploi qui rationalise et développe l'intervention des organismes au plus près des populations des quartiers prioritaires.

Revitalisation économique des quartiers prioritaires

Objectifs :

soutenir les activités commerciales et artisanales de proximité et à la gestion des centres de proximité,
développer des activités de service aux habitants et aux associations,
développer l'attractivité de ces quartiers au regard des possibilités de montages fonciers et immobiliers de qualité.

Développement de la qualité de la vie collective

-l'habitat : des opérations de renouvellement urbain et de gestion urbaine de proximité :

- démolition/reconstruction,
- recomposition,
- réhabilitation et transformations d'usages.

- gestion urbaine de proximité :

- organisation et gestion banalisée des espaces communs publics ou privés,
- stationnement et circulation, signalétique,
- propreté et entretien,
- accueil, gardiennage et médiation,
- services urbains.

- sécurité et prévention :

- renforcer le partenariat des acteurs sociaux sur les quartiers,
- déployer un système équilibré et rationnel de mesures qui n'omettent aucun volet de lutte contre l'insécurité,
- développer une police de proximité qui assure une présence et un dialogue permanent avec la population,
- dégager des solutions alternatives à la répression et adaptées à la délinquance des mineurs.

Renforcement du lien social

soutien à la vie associative et à la participation des habitants par la création d'instances de concertation et de dialogue,
accompagner l'émergence et le portage par les habitants de projets à caractère collectif.

FICHE DE SYNTHÈSE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

LE CONTRAT DE VILLE 2000-2006 AGGLOMERATION NANTAISE

DIV Département TGU mai 2001 A.M

Les six objectifs du Contrat de Ville 2000-2006 :

- Orientation n°1 - conduire un projet en faveur de l'emploi et du développement économique,
- Orientation n°2 - urbanisme et habitat : développer l'intégration urbaine, la gestion urbaine de proximité et la mixité sociale,
- Orientation n°3 - assurer la cohésion sociale et la tranquillité publique,
- Orientation n° 4 - renforcer le système éducatif et mobiliser les jeunes et la famille,
- Orientation n° 5 - développer la citoyenneté et la gestion sociale de proximité,
- Orientation n°6 - renforcer les politiques sociales et sanitaires.

LE CONTRAT DE VILLE ET LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

Parmi les orientations générales du Contrat de Ville de l'agglomération nantaise, trois sont plus particulièrement relatives à la gestion urbaine de proximité :

Orientation n°2 urbanisme- habitat : développer la gestion urbaine de proximité :

Enjeux : apporter des réponses en termes de logement et de services à une population en situation socio-économique et familiale difficile.

Objectifs : développer tous les actes qui concourent à améliorer le fonctionnement des quartiers (réorganisation des espaces publics et privés, aménagement de la circulation et du stationnement, engagement d'actions d'accueil et de médiation...). Des programmes d'action concertés, entre bailleurs et services de la ville concernés, seront alors définis.

Orientation n° 3 assurer la cohésion sociale et la tranquillité publique

Enjeux : prévenir les actes de délinquance par le développement d'actions, de dispositifs et de méthodes,

développer des actions de prévention tout en les articulant aux autres thématiques.

Objectifs : promouvoir la citoyenneté en milieu scolaire et extra-scolaire en améliorant la qualité de vie dans les quartiers,

pour la génération adulte, renforcer le développement d'instances de concertation territorialisée et l'aide aux sortants de prison.(en lien avec l'orientation n° 5).

Orientation n° 5 développer la citoyenneté et gestion sociale de proximité

Enjeux : apporter des réponses aux risques de marginalisation et d'isolement de ces populations.

Objectifs : favoriser le développement de la citoyenneté et de la vie associative, soutenir et accompagner la vie associative et améliorer les services publics.

Axes d'intervention : renforcement du système participatif avec les habitants

- associer les habitants et les associations aux prises de décision par l'intermédiaire d'instances qui pourront prendre différentes formes (comité économique et social, comité consultatif de quartier...),

- mettre en place des programmes de formation en direction des agents de services publics pour mieux répondre aux attentes des habitants,

amélioration des services publics

- renforcement de la présence de certains services :

Service public de l'emploi :

- développer des antennes Mission Locale en sites prioritaires
- créer des équipes locales d'insertion conformément aux recommandations énoncées par le CIV du 14 décembre 1999.
- Service de sécurité et de justice : • mettre en place d'actions de police de proximité,
- créer d'une deuxième Maison de la Justice et du Droit sur le secteur sud de l'agglomération.

amélioration qualitative des services de proximité :

- formations transversales interadministrations,
- accompagnement de la pérennisation des emplois-jeunes.

optimisation du fonctionnement des mairies annexes, et des pôles de services publics de quartier :

- constitution de pôles de services publics de quartier.

l'accueil :

- formations inter-institutionnelles à l'accueil, sur des thématiques spécifiques :
 - publics issus de l'immigration,
 - personnes présentant des troubles du comportement,
 - problématiques de la violence des jeunes ...

FICHE SYNTHETIQUE GESTION URBAINE DE PROXIMITE

LE CONTRAT DE VILLE 2000-2006 DE PERSAN

DIV/DGUHC Département TGU mai 2001 A.M

Les objectifs du Contrat de Ville :

rendre efficace un projet de cohésion sociale : réinsérer socialement et professionnellement les habitants les plus défavorisés et leur permettre de devenir acteurs citoyens, répondre à la diversité de l'activité économique locale, agir sur le cadre de vie.

Enjeux transversaux au projet de développement local et au projet de cohésion sociale

Enjeux :

- travail en réseau des professionnels
- partenariat avec les habitants
- ouverture de lieux de parole

Objectifs:

- organiser, qualifier et animer le réseau des acteurs,
- établir un maillage entre les actions de solidarité et de développement, par un fonctionnement des acteurs en réseau, pour garantir la cohérence du projet global,
- soutenir l'action et l'inscrire dans la durée par la qualification des *acteurs*.

Enjeu : accéder aux droits

Objectifs:

- soutenir les parents dans la gestion des problèmes quotidiens,
- mener une action globale et concertée en direction des publics en difficulté,
- accompagner dans les démarches de santé,

- développer l'offre culturelle,
 - mettre en place des modalités d'accueil et d'informations des jeunes,
- reconnaître les habitants comme acteurs.

Enjeu : participation des habitants

Objectifs :

- organiser les relations et créer les espaces d'apprentissage entre les composantes d'un projet de développement : élus et institutionnels – professionnels – habitants et leurs relais,
- reconnaître les habitants, comme acteurs à part entière du territoire,
- soutenir et développer la vie associative.

Enjeu : gestion urbaine : améliorer la qualité de la vie quotidienne des habitants

Objectifs :

- pérenniser et étendre le dispositif amorcé sur le quartier du Village à Persan. Celui-ci vise à mettre en place des mesures techniques d'entretien régulier du quartier et de créer les conditions nécessaires permettant aux habitants de devenir garants de l'espace collectif,
- mettre en place des moyens de fonctionnement exceptionnels pour la gestion technique et sociale.

ANNEXE 2

Tableau récapitulatif des financements de la gestion urbaine de proximité
Extrait de Actualités HLM, 2001, n°62.