

JUILLET 2003

Les démarches de gestion urbaine de proximité

Confrontés à la dégradation de certains quartiers, les pouvoirs publics ont tout à la fois réhabilité, requalifié, désenclavé, démoli et plus récemment «renouvelé» l'urbain. Plusieurs bilans ont montré l'insuffisance de cette politique centrée exclusivement sur l'aménagement. Des études ont par ailleurs souligné l'importance accordée à l'amélioration du cadre de vie, de la tranquillité et des services à l'habitat par les habitants de ces quartiers eux-mêmes. Les difficultés de pérennisation des investissements réalisés dans les quartiers d'habitat social et l'existence de surcoûts de gestion sont aujourd'hui reconnues.

La nécessité d'une action en continu s'impose donc pour accompagner ces politiques et améliorer la vie quotidienne des habitants en mettant l'accent sur l'entretien et la tranquillité publique. C'est l'enjeu des démarches de gestion urbaine de proximité qui s'élaborent progressivement en Ile-de-France dans le cadre des contrats de ville 2000-2006.

Qu'est-ce que la gestion urbaine de proximité ?

Le pari des démarches de gestion urbaine de proximité est d'affirmer que les dysfonctionnements d'un quartier viennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination. D'une façon générale, on peut admettre que villes et bailleurs gèrent correctement les territoires dont ils ont la charge. En revanche, de nombreux dysfonctionnements sont générés par la faible circulation de l'information, par le déficit de coordination, et par le manque de mutualisation des moyens. L'enjeu est alors de mieux coordonner les interventions des gestionnaires des quartiers en politique de la ville et de s'appuyer sur l'implication des habitants afin de faire face à des problèmes récurrents d'un site à l'autre.

Une vingtaine de sites franciliens sont déjà engagés dans ces démarches qui conduisent à la signature d'une convention de gestion urbaine de proximité entre les principaux financeurs, communes, Etat, bailleurs, Conseil régional, Conseil général... Chanteloup et Nanterre sont les premiers sites à avoir signé cette convention. Bientôt suivis par Evry, Trappes, Saint-Denis, Montreuil, Aulnay-sous-Bois, Gennevilliers, le Val Maubuée...

La lecture des conventions montrent la diversité des actions menées et des sommes en jeu : financement d'une équipe anti-graffitis, d'un poste de club de prévention ou de correspondant de nuit, rénovation de l'éclairage, création d'un jardin, peinture des cages d'escaliers, installation d'une antenne de proximité du bailleur. L'unité vient davantage de la démarche et du mode de travail entre acteurs que d'un thème spécifique.

Des problèmes récurrents dont l'acuité, la localisation et les causes varient

Les problèmes les plus fréquents sont connus et visibles : saleté, difficulté de gestion des ordures ménagères et des encombrants, dysfonctionnements liés au passage au tri sélectif, obsolescence du mobilier urbain, vétusté des jeux pour enfants, inadaptation de l'éclairage et de la signalétique, manque de protection des pieds d'immeubles, tags, dégradations, épaves, sentiment d'insécurité, tensions dans les relations sociales... Nombre d'entre eux sont dus à un manque de coordination : espaces résiduels dont personne ne s'estime responsable, manque de cohérence dans les heures d'ouverture des équipements, méconnaissance du contenu des cahiers des charges des entreprises mandatées par l'organisme Hlm voisin, saletés sur le bitume laissées par les agents d'entretien des espaces verts, tags enlevés sur les murs des bâtiments communaux et non sur ceux du bailleur...

Le niveau d'acuité des problèmes varie toutefois en fonction des sites. A l'intérieur d'un quartier les problèmes peuvent se concentrer sur une

Les démarches
de gestion urbaine
de proximité



Des problèmes récurrents...

© B. Guigou - Iaurif

place, dans des espaces délaissés ou au contraire très fréquentés, à proximité des arrêts de bus ou des gares de RER. Un quartier en politique de la ville est souvent extrêmement différencié du point de la vue de la gestion. Seul un diagnostic fin permet de localiser les problèmes, d'en identifier l'acuité, l'ancienneté et les raisons. Il est préférable qu'il soit réalisé par un prestataire extérieur. Etranger aux réseaux de relations locales, ce dernier dispose de la liberté de parole nécessaire.

Dans la plupart des villes, la gestion semble «aller de soi» ; les interventions des prestataires garantissent un niveau de qualité suffisant. Pourquoi n'est-ce pas le cas dans les quartiers en politique de la ville ? Les raisons des dysfonctionnements sont diverses et enchevêtrées.

Dans ces quartiers, communes et bailleurs gèrent, avec des moyens matériels et humains limités, des situations qui sont en partie le fruit de décisions antérieures et sur lesquelles ils ont toujours eu des marges de manœuvre limitées. Ainsi en est-il des choix architecturaux et urbains datant de la construction de la plupart de ces quartiers, grands ensembles et villes nouvelles, ou des options initiales prises en matière de droit des sols (parcellaire inadapté). Ces options influent sur la gestion. Dans les quartiers sur dalle, par exemple, les surcoûts de gestion sont

de l'ordre de 30 %⁽¹⁾. Les problèmes techniques (infiltrations) sont nombreux, complexes et coûteux à résoudre. Le statut du foncier y est peu clair, les cheminements souvent confus, les difficultés de repérage importantes en raison de la multiplicité des niveaux. Les problèmes des parkings souterrains s'y révèlent souvent aigus... Du point de vue de la gestion, l'urbanisme de dalle est peu adapté aux quartiers en politique de la ville. Bien d'autres raisons expliquent ces dysfonctionnements, notamment les politiques d'attribution des logements qui ont eu tendance à concentrer les populations les plus fragilisées dans les quartiers les moins attractifs, la faiblesse des ressources de certaines collectivités locales, les difficultés de mobilisation des habitants, l'investissement limité des associations de locataires dans ces enjeux de vie quotidienne...

La gestion urbaine de proximité : un enjeu pour les habitants, les élus et les techniciens

Depuis une décision du Conseil Interministériel des Ville de juin 1998 et une note de cadrage entre l'Etat et l'Union Hlm de juin 1999, villes et bailleurs se sont progressivement saisis de cet enjeu : des démarches se sont développées en Ile-de-France. Comment expliquer l'intérêt des acteurs pour ce sujet ?

Les attentes des habitants...

Plusieurs enquêtes récentes ont mis en lumière l'importance accordée par les habitants des quartiers en politique de la ville à la qualité de gestion de leur quartier. L'enquête menée en 1998 par l'IPSOS et le BIPE pour la CDC⁽²⁾ révèle que la sécurité et la propreté sont considérées comme une priorité par

respectivement 58 % et 53 % des 800 habitants interrogés. Cette enquête met en évidence des décalages de perceptions entre des habitants et des experts. Ces derniers ont une vision beaucoup plus négative du quartier. A la différence des habitants, ils minimisent le rôle de la gestion dans l'amélioration du quartier.



Entretien régulièrement le quartier

© F. Astier - Région Ile-de-France

Il est difficile d'évaluer l'impact, sans doute modeste, de ces études. Il est néanmoins aujourd'hui admis que les habitants des quartiers en politique de la ville attendent davantage de présence, de réactivité et d'efficacité de la part des gestionnaires.

Le malaise du personnel de terrain...

La diffusion de ces démarches peut-elle s'expliquer par le malaise du personnel de terrain ? Est-elle liée aux difficultés rencontrées par les bailleurs d'Ile-de-France pour recruter leurs gardiens ?

La montée d'une demande de proximité et de sécurité a conduit à accroître le nombre d'agents de terrain dans les quartiers en politique de la ville. Le récent «décret gardien»⁽³⁾ impose aux bailleurs un gardien pour 100 logements. Dans un quartier en politique de la ville de 10 000 habitants,

(1) IAURIF, Région d'Ile-de-France, Préfecture de la Région d'Ile-de-France Urbanisme de dalles et quartiers d'habitat social, 1996.

(2) Enquêtes «Vivre la ville», IPSOS-BIPE, Colloque Caisse des dépôts, janvier 1999.

(3) Décembre 2001.

par exemple, ce sont près de 70 agents (hors personnel des établissements scolaires) qui sont présents sur le terrain. Il s'agit de gardiens, d'agents d'entretien, de jardiniers, d'agents locaux de médiation sociale, d'éducateurs ou d'îlotiers. Dans la majorité des cas, ces agents se connaissent à peine. Ils font souvent part d'un sentiment d'isolement et d'impuissance face aux problèmes auxquels ils sont confrontés. Leur malaise peut se traduire par des conduites d'absentéisme, de repli ou, au contraire, de clientélisme vis-à-vis d'habitants. Pour remédier à cette situation, les démarches de gestion urbaine de proximité s'efforcent de coordonner les interventions des acteurs de terrain. L'objectif est de rationaliser les interventions, de gagner en efficacité et en qualité. Cette coordination permet aussi de lutter contre les sentiments d'isolement, d'insécurité ou d'impuissance du personnel. Ceci contribue de façon indirecte à rassurer les habitants.

L'effet «levier» des financements...

Le développement des démarches de gestion urbaine s'explique aussi par l'opportunité des financements disponibles. Jusqu'à présent plusieurs types de financements ont permis de mettre en œuvre les plans d'actions : appel à projet «Mieux vivre ensemble», subventions «qualité de services», crédits de fonctionnement et d'investissement des contrats de ville et des Grands Projets de Ville, aides régionales à l'investissement dans les espaces collectifs... La signature d'une convention gestion urbaine constitue une opportunité pour coordonner ces sources de financement. L'exonération de Taxe Foncière sur la Propriété Bâtie accordée aux bailleurs par l'Etat pour une durée de cinq ans en échange d'actions sur la gestion urbaine a aussi, dans certains sites, constitué un levier pour le développement de ces démarches.



Améliorer l'accueil, renforcer la présence.

Les actions les plus innovantes...

La désignation de personnes chargées de favoriser la coordination et la proximité est une des pistes les plus intéressantes. A Chanteloup-les-Vignes, il s'agit d'une création de poste de chargé de mission gestion urbaine rattaché au Directeur Général des services de la ville ; à Dammarie-les-Lys, le responsable des espaces verts s'appuie sur une réunion hebdomadaire de coordination avec le personnel de proximité et les prestataires de services ; à Aulnay-sous-Bois ce sont deux représentants de la ville et du bailleur qui font chaque semaine un état des lieux de visu de leur quartier ; à Evry les gardiens des ensembles Hlm et les responsables des services techniques de la ville se réunissent chaque semaine. En dépit de leur diversité, ces dispositifs ont des points communs. Ils impliquent le personnel de proximité des villes et des bailleurs, ils s'appuient sur des procédures et des outils destinés à décrire, quantifier, évaluer : comptes-rendus, fiches de relevé de dysfonctionnements, fiches d'état des lieux des cages d'escaliers... Ils s'appuient aussi sur des outils d'observation : visites de quartier, reportages photographiques... Ils ont pour ambition de mettre en place des modes d'intervention plus réactifs et efficaces, par exemple une «brigade verte» ou une équipe chargée du nettoyage des tags sur l'ensemble du quartier.

La mise en place de ces dispositifs est facilitée par l'existence de structures décentralisées et de personnes chargées de la transversalité : petite unité de gestion du bailleur chargée de répondre aux demandes des locataires ou équipe municipale de secteur associant un élu de quartier, un professionnel chargé de la coordination et, pour chaque service municipal, un référent territorial chargé de la coordination. L'expérience montre la nécessité de mettre en place des dispositifs de coordination entre villes et bailleurs impliquant la direction, ainsi que la hiérarchie intermédiaire.

Différentes initiatives complémentaires visent à former, outiller et mettre en réseau le personnel de terrain. Hors de l'Ile-de-France, le centre de ressources de Vaulx-en-Velin propose aux gardiens des bailleurs des formations, du soutien et une mise en réseau. En Ile-de-France les avancées sont plus ponctuelles mais néanmoins intéressantes : élaboration d'un guide pratique sécurité et habitat par la commune, les bailleurs, l'Association des Organismes de la Région Ile-de-France et la police nationale à Cergy par exemple.



Réinvestir les espaces intermédiaires.

Les conventions intègrent des actions d'investissement dans les espaces collectifs. Plusieurs pistes de travail sont testées : la résidentialisation permet de matérialiser les limites entre espace public et espace semi-privatif et de clarifier le statut du foncier ; la programmation sur plusieurs années de travaux de remise en état et d'aménagement des espaces extérieurs

Les démarches
de gestion urbaine
de proximité



Mieux aménager et gérer les espaces extérieurs



Impliquer les habitants

Comment pérenniser ces démarches ?

La pérennisation de ces démarches constitue un enjeu important pour accompagner les politiques d'investissement en cours dans les quartiers en politique de la ville. Ceci suppose que les acteurs en perçoivent clairement l'intérêt économique. Or jusqu'à présent, faute d'outils territorialisés de suivi des dépenses dans les collectivités locales et dans les organismes Hlm, il n'est pas possible de savoir précisément ce que coûte la gestion d'un quartier. Il n'est donc pas possible d'évaluer de façon globale l'impact économique de ces démarches. La mise en place d'outils permettant une telle évaluation contribuerait sans doute à la pérennisation de ces démarches. Une autre voie pourrait être de contribuer à ce que les habitants de ces quartiers s'organisent pour faire valoir leurs intérêts et leurs attentes en matière d'amélioration de leur vie quotidienne. Ceci est notamment le rôle des associations de locataires. En France, à la différence des pays d'Europe du nord, ces dernières se sont jusqu'alors peu mobilisées sur ces enjeux de vie quotidienne.

(installation d'un abribus, cheminements, réfection des sols...) amène ville et bailleurs à s'accorder sur les priorités ; l'intégration de principes simples de sécurisation passive dans les projets urbains contribue à réduire le sentiment d'insécurité des habitants. De façon plus ambitieuse certains s'efforcent d'intégrer les enjeux de maintenance dès la phase de programmation du projet urbain.

Force est de constater que l'implication des habitants dans la gestion urbaine reste marginale en Ile-de-France. Certains habitants s'engagent au côté de la ville et de l'organisme Hlm dans la régulation des relations sociales et la

médiation : on les appelle «habitants ressources». Les initiatives intéressantes ont été répertoriées dans la presse professionnelle : charte de bon voisinage entre habitants d'une même cage d'escalier, bailleur et commune ; réseau de personnes ressources ; fonds de travaux urbains... Différents outils pourraient servir de supports pour consulter les habitants : les conseils de concertation des locataires instaurés par la loi SRU, les conseils de quartiers instaurés par la loi démocratie de proximité. Ces derniers sont rarement utilisés comme des supports pour inventer de façon concertée des pratiques permettant une amélioration de la vie quotidienne des habitants.

Pour en savoir plus

Bonetti M. : «*La gestion urbaine des quartiers d'habitat social et la construction des relations sociales*», communication au colloque de l'ENHR, ronéo, CSTB, septembre 1994.

DGUHC, DIV, Union Hlm : «*Note de cadrage. Une démarche de gestion urbaine de proximité*», 1999.

DIV - Rencontres des acteurs de la ville : «*Moderniser le service public des villes. Territoire et proximité*», Montreuil, 24 et 25 février 2000, éd. de la DIV.

GIE «Villes et Quartiers» - IAURIF : «*Les démarches de gestion urbaine de proximité. Améliorer le quotidien des habitants par une gestion concertée villes-bailleurs*», mars 2002, 88p.

Guigou B. : «*Gestion urbaine de proximité : des interventions coordonnées entre villes et bailleurs*», Supplément Habitat aux Cahiers de l'IAURIF, février 2002.

Lelevrier C. : «*Politique de la ville : 20 ans de procédures et de débats*», Les Cahiers de l'Aurif, Supplément Habitat n°17, avril 1997.

Les Cahiers de l'IAURIF : «*Regards sur la politique de la ville*», n°123, 2^e trimestre 1999.

Rapport de l'instance d'évaluation : «*La réhabilitation de l'habitat social. Rapport d'évaluation*», Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat Général du Plan, Documentation Française, janvier 1993.

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE

Directeur de la publication : Hervé Gay
Rédactrice en chef : Catherine Grolée-Bramat
Assistante : Emmanuelle Pellegrini
Article : Brigitte Guigou (DDHEGL)

Conception-réalisation : Studio Iaurif
Diffusion par abonnement :
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente Tél. : 01.53.85.79.38
Le numéro : 5 €

Librairie d'Ile-de-France : 15, rue Falguière
75015 Paris - Tél. : 01.53.85.77.40
<http://www.iaurif.org>
ISSN : 1266 - 7595