



ATELIER 22

POLITIQUE DE LA VILLE ET GESTION URBAINE

1er JUILLET 1997

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

POLITIQUE DE LA VILLE ET GESTION URBAINE

Et si le véritable défi des quartiers en difficulté était celui de leur gestion ?
Si la clef de l'exclusion résidait dans la conjonction d'un déficit territorial d'aménités urbaines et de la concentration de populations en fragilité économique ou sociale ?
Si les acquis de la politique de la Ville depuis 20 ans sur la conception, la conduite et l'évaluation du projet urbain n'étaient que les préliminaires (sans doute indispensables) d'un questionnement en profondeur sur le statut social et urbain des quartiers en crise ?
Que signifie concrètement, et en particulier, en terme de gestion urbaine, l'objectif d'en faire des "quartiers comme les autres" ?
Ces quartiers ne seraient-ils pas des lieux de prospective sociale, nous interpellant aussi bien sur la nature, le niveau, le mode de délivrance des services publics ou privés, liés à l'habitat, à la vie sociale, à la culture ou à l'emploi ?
Faut-il les contenir dans un mode connu (si oui lequel ?) ou inventer de nouveaux modes de gestion urbaine adaptés à leur spécificité ?
L'Atelier se propose de retenir cette grille d'interrogations pour être aussi celle de la lecture des témoignages réunis pour cette journée. Partant d'une réflexion générale, il s'agira de tenter de croiser l'approche territoriale et celle des opérateurs, puis d'esquisser une synthèse prospective.

Les étapes de l'atelier

Ouvert par Philippe OLIVIERO, animateur de la journée, l'Atelier propose un programme en quatre temps :

- ❖ *Le cadrage de la réflexion*
 - Introduction sur la problématique de la gestion urbaine
 - ❖ *La gestion urbaine : approche territoriale*
 - Le Grand Projet Urbain de Marseille
 - Diagnostic et point de vue des habitants, l'exemple de Saint Barthélémy
- ❖ *La gestion urbaine : approche par les services et le rôle des opérateurs*
 - Le point de vue d'un directeur d'organisme HLM
 - Du diagnostic social à une nouvelle gestion des transports urbains
- ❖ *Table ronde : la gestion urbaine des espaces et services publics*

Les intervenants

- Philippe OLIVIERO, Directeur de l'Association Régionale des Organismes HLM PACA et Corse
- Pierre SARAGOUSSI, Conseiller technique auprès du Directeur Général de la CDC
- Roger DESCHAUX, Directeur de l'équipe du GPU de Marseille
- Patrice FRONTOU, EUROGEM
- Michel TEULE, CERFISE
- Jean-Pierre PARET, Directeur Général de la SA HLM LOGIREM
- Jacques WATTECAMPS, Directeur du Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de la Région Avignonnaise
- Philippe MEJEAN, Centre de Ressources sur la politique de la Ville de la Région PACA
- Patrice DUNOYER de SEGONZAC, GIE Villes et Quartiers

INTRODUCTION SUR LA PROBLÉMATIQUE DE LA GESTION URBAINE

Pierre Saragoussi brosse ici un cadre général et, à travers son point de vue, fournit des éléments de discussion, plus que des idées définitives, ayant forgé sa réflexion à partir des expériences menées au long de son parcours professionnel dont, pour la période la plus récente, un séjour à la SCIC en Ile-de-France et la présidence d'un groupe de travail interne à la CDC sur la gestion urbaine des quartiers.

On fera en préalable le constat que la gestion urbaine est sans doute encore une idée neuve dans la politique de la ville, y compris dans les évolutions de cette dernière ; elle n'a pas encore fait suffisamment l'objet de réflexion, d'autant qu'il est difficile de quitter le terrain mieux maîtrisé de l'investissement (amélioration de l'habitat, aménagement urbain, etc) pour aborder "au fond" la question de la gestion quotidienne de nos quartiers.

De quoi parle t-on ?

Il s'agit ici des services pris en compte et de la façon dont ils sont assurés. Quels sont-ils ?

- des services proposés à l'ensemble des habitants,
- dont l'exploitation est assurée par des instances publiques mixtes ou privées,
- dont le financement est pris en charge principalement par les usagers, que ce soit directement à travers le paiement d'une prestation, ou indirectement par le biais des impôts. Il faut insister sur ce dernier aspect, pour souligner la place particulière "d'agents économiques" des habitants, et pas seulement citoyens ou partenaires ; traiter de la question de la gestion urbaine implique de prendre en compte cet élément essentiel.

La liste des services est très large ; on indiquera, de façon non exhaustive et sans les hiérarchiser,

- la propreté des espaces collectifs,
- l'enlèvement des déchets, des encombrants et des épaves (des instances différentes en sont en charge dans la "chaîne de propreté", avec les implications évoquées plus loin),
- la conception et l'entretien des espaces publics
- l'éclairage,
- le mobilier urbain,

- les équipements apportant un service (souvent présents en nombre et diversifiés),
- les services de la Poste et la distribution du courrier,
- l'ensemble des services financiers,
- le stationnement au sol ou en sous-sol (souvent organisé en sous-sol, mais pas au sol, y compris en terme de sécurité)
- la sécurité sous toutes ses formes (du gardien d'immeuble jusqu'au vigile en passant par la police municipale, nationale... et l'on voit que dans cette "chaîne de la sécurité" interviennent parfois cinq, six ou sept instances)
- le service éducatif,
- le service emploi (qu'est-ce que l'ANPE, les Assedic, l'AFPA, etc, apportent ?)
- les services attachés au logement.

L'éventail se veut illustré ici à différents niveaux (ex. la distribution du courrier) car il importe de *prendre compte toutes ces questions "du point de vue de l'habitant"*. Par ailleurs, s'il ne s'agit pas de vouloir mettre dans les quartiers qui nous occupent toutes les instances qui président à la délivrance de ces services, on doit au moins s'attacher à la *visibilité de leur existence*.

Au delà de l'*approche large* nécessaire qu'évoque la liste ci-dessus, vouloir traiter de la gestion urbaine impose de regarder *comment ces services sont assurés ou non, qu'ils soient présents ou pas dans les quartiers, comment les habitants peuvent y accéder, comment ils leur sont adaptés ou non*. De ce dernier point de vue, il y a à faire un véritable travail d'adaptation du service aux habitants, d'ailleurs souvent mené par les organismes HLM, mais l'ensemble des institutions a-t-il réfléchi à cette question et fait cet effort ?

Des services, des prestataires

On rappellera quelques éléments de caractérisation importants :

- Ce sont des services qui pour *la majorité sont obligatoires* (pas tous, il y a ceux que l'on peut rejeter, que l'on ne peut pas prendre,...) ; et de fait, il y a pour nombre d'entre eux une obligation de paiement (compris dans l'impôt, etc).
- Ils sont assurés par des *prestataires non choisis par les habitants mais payés par eux*.
- D'autre part ils sont *rarement individualisés* (des efforts sont faits, mais il reste difficile pour l'utilisateur de faire la part entre ce qui est payé par la collectivité locale, la collectivité nationale, lui-même, etc...)

Ces services sont mis en oeuvre par une *multipléité de prestataires ; des prestataires qui se coordonnent rarement*, au niveau des dirigeants comme à celui des personnels de terrain qui agissent côte à côte pour rendre ces différents services. On ne saurait cependant occulter les tentatives qui sont mises en place sur certains sites. On reconnaîtra aussi que nombre d'expériences menées ont été, en dépit d'une réelle efficacité, abandonnées. Toujours est-il qu'il y a derrière le constat d'absence de coordination de lourdes conséquences ; on peut en effet arriver à la conviction que les problèmes des habitants tiennent aux caractéristiques qui les y conduisent mais peuvent aussi être coproduits par les institutions et par l'absence de réflexion et de volonté de coordination.

On soulignera aussi que ces services sont souvent mis en oeuvre par les personnels situés au bas de la hiérarchie de l'organisation à laquelle ils appartiennent, aux salaires bas. Ce n'est pas anodin : ils sont peu pris en considération, peu formés à la diversité et à la complexité des situations à gérer, peu mobiles, ils s'usent au contact de la difficulté ; malgré tout ils font face et parviennent à faire fonctionner les choses de manière un peu "miraculeuse", en "inventant" leur présence sur le

territoire dont ils ont en partie la charge. Il y a là une véritable réflexion à avoir.

De l'importance de la gestion urbaine

Le propos est illustré ici à travers le cas des organismes HLM :

La valeur économique et financière du patrimoine des organismes dépend beaucoup de la qualité des services à disposition. L'attractivité commerciale des immeubles ne dépend plus seulement de la localisation, la qualité technique, etc, mais aussi du maillage de services dans lequel ces immeubles sont pris.

D'autre part, les réhabilitations techniques opérées ne valent en réalité et ne durent que si il y a services, si il y a gestion urbaine ; et l'on voit que l'on est réintervenue sans -ou faute de- s'être préoccupé du fonctionnement général des quartiers et plus globalement des territoires où ils sont installés.

Et pour aller plus loin, à savoir si l'on se met dans la perspective à 5,10 ou 15 ans de "fermer" certains sites, il est impératif durant la phase intermédiaire de renforcer la qualité des services ; les habitants ne doivent pas se sentir abandonnés, comme cela a pu être le cas à l'occasion de destructions partielles.

Par ailleurs, il faut souligner un point important, trop souvent oublié par les bailleurs, qui concerne les clients qui sont là aujourd'hui : la population des jeunes qui doit être fidélisée pour qu'elle fasse le choix de rester et non de fuir le parc social.

Ainsi *ce sont à la fois des raisons économiques et financières qui fondent l'importance de la gestion urbaine*. Il ne s'agit pas d'un lieu commun, tant il est peu sûr que l'on ait totalement intégré l'idée que, de fait, le coeur de l'équilibre économique des organismes tient de l'extérieur et pas seulement de l'intérieur, conduisant nécessairement à s'ouvrir, modifier son approche du métier, s'articuler à d'autres partenaires... Ceci vaut pour à peu près tous les prestataires de services.

Les conditions d'une plus grande efficience

Plusieurs éléments fondamentaux sont proposées à la réflexion :

❖ *affirmer qu'il revient à la Municipalité, dans sa dimension politique et technique, d'assumer la fonction d'instance organisatrice.*

Cette "exigence" (que peut avoir l'ensemble des prestataires) se justifie car on ne peut pas penser la gestion urbaine indépendamment d'un certain nombre de points. Ainsi : quel devenir pour tel quartier, quelle place dans le territoire communal, quelle perception a-t-on des habitants, à quel niveau de service ont-ils droit, quelle décentralisation infra communale cela nécessite-t-il pour améliorer la qualité du service, quel découpage territorial et quelle coopération entre les services municipaux et les autres ?,...

A titre illustratif, on citera le cas de Saint-Denis, où la Ville s'est organisée au plan politique, technique et partenarial. Par exemple, l'Adjoint à la voirie responsable d'un quartier x a autorité sur l'ensemble de ses pairs : une volonté de direction territorialisée d'un point de vue politique. De la même façon, le responsable du Service technique voirie a autorité sur ses pairs s'il est en charge de ce quartier. D'autre part, une organisation territoriale intègre les quartiers HLM dans un territoire plus large car il y a bien sûr porosité et nécessité de penser la gestion pour l'ensemble des populations. De plus, des "conseils d'usagers" plus que "de quartiers" ont été prévus, intégrant l'ensemble des prestataires (HLM, Poste, EDF, RATP, etc). On peut regretter que du côté de l'Etat, cette approche qui permettrait une "unité de commandement" de ses services en fonction du territoire, ne soit pas adoptée...

❖ *imposer la territorialisation des services aux prestataires* ; ainsi le secteur HLM a développé la décentralisation ; dans le cas de la RATP, s'il y avait des responsables de lignes, on trouve aujourd'hui des responsables au niveau de la station et c'est ainsi la station qui est l'élément de commandement et plus seulement la ligne.

❖ *créer les conditions d'un partenariat entre les prestataires et les usagers*, y compris, on l'a vu plus haut, sur un plan économique ; même pour les services si l'on peut dire "les plus publics" comme police, éducation, il faut reconnaître aux habitants le fait qu'ils paient.

Bien sûr il y a un noyau dur entre la municipalité, l'Etat, organisme prestataire et associations d'usagers pour déterminer une vision partagée du territoire, organiser une *coopération technique*.

S'agissant de cette dernière, il importe de réfléchir sur le *chainage de services*; en reprenant l'exemple de la propreté, on doit concevoir que, pour l'habitant, la chaîne de propreté est indivisible : s'il y a des ruptures dans la qualité (un palier propre mais une rue sale) un chaînon manquant dans le système, il y a problème. Aussi faut-il s'interroger sur le chainage entre éléments d'un même service. Il en va de même pour les transports, la sécurité, etc.

Se pose également le problème de la *synergie entre différents services* : entre le transport, la propreté, la sécurité, il existe à l'évidence des liens à créer.

On doit aussi travailler sur la *coopération sur site* : on peut citer l'exemple de la Gare St Charles avec la nomination d'un "Monsieur site" devant observer comment, du point de vue des prestataires et de l'utilisateur, fonctionne ce site et user d'un "droit d'interpellation" (par exemple si à côté du service transport apporté par l'un, le service d'éclairage public apporté par un autre est défaillant).

Enfin, l'on peut avancer l'idée de la *"syndication"* des prestataires : peut-on imaginer l'installation de syndicats de quartier pour coordonner l'ensemble de la gestion urbaine. Cela demande réflexion, peut-on à tout le moins envisager des délégations permettant d'agir pour le compte d'autres ?.

Parmi les nombreuses questions plus générales qui méritent encore réflexion et débat, on peut rappeler :

• *la reconnaissance des métiers de l'exploitation* (promotion, salaires, formation, mobilité,...)

• *l'ingénierie financière de la discrimination positive*; comment financer davantage du fonctionnement dans un contexte de rareté de l'argent ; comment mieux faire les diagnostics, être plus pertinent dans les propositions, dans l'évaluation ?, toutes choses que l'on ne sait pas financer,...

- *l'acquisition d'une culture de l'usage* par rapport à la culture technologique,

- *la gouvernance territoriale* et la nécessité de lui donner corps : comment imaginer cette coopération sous l'autorité de la municipalité, quel sens lui donner,...

Ajoutons que l'on ne peut aborder la question de la gestion urbaine sans se poser le problème de *l'emploi* car il y a là urgence ; il lui faut aussi être génératrice d'emplois.

Enfin, on ne saurait oublier que la gestion urbaine recouvre aussi des notions d'importance :

c'est un rempart à la dualisation de la société, un rempart à la ghettoisation des territoires, un rempart aux conflits externes et internes entre ces quartiers d'habitat social et le reste du territoire.

C'est aussi l'occasion d'un apprentissage de la *responsabilité* (sur des sujets importants comme très modestes l'on peut créer par exemple des comités d'usagers, y compris des comités de jeunes -ainsi la RATP l'a-t-elle bien compris en réfléchissant avec eux sur la tarification, sur les horaires adaptés aux jeunes à Mantes-la-Jolie-).

Et l'on peut affirmer que c'est aussi un élément servant à l'exercice de la *citoyenneté*.

LA GESTION URBAINE : APPROCHE TERRITORIALE

LE GRAND PROJET URBAIN DE MARSEILLE

Un dispositif, un territoire et un projet, ainsi peut-on définir, en une formule, un Grand Projet Urbain.

Un dispositif, un territoire...

☛ *C'est un dispositif qui se veut exceptionnel**, exorbitant du droit commun, partenarial et contractualisé entre l'Etat, la Ville et, à Marseille, la Région. Il vise à une réinsertion urbaine et sociale par des actions d'aménagement urbain, de développement local et de transformation d'usage.

Ce dispositif à la fois financier et organisationnel a été mis en place à Marseille en juillet 1993 par une décision du CIV. Déjà, la mission Masson, chargée d'examiner la faisabilité du Projet Euroméditerranée, avait indiqué dans son rapport qu'il était impératif de mener, parallèlement à la conduite dudit Projet, une vaste opération de reconquête des territoires nords de la ville. Elle avait commencé à réfléchir sur les cités Plan d'Aou, la Bricarde, la Castellane, et considéré que l'on ne pouvait engager une action de réinsertion

urbaine et sociale sans créer une osmose entre les périmètres des ensembles HLM et des quartiers avoisinants.

☛ *C'est un dispositif qui s'applique sur un territoire* ; couvrant le 16^e arrondissement et la majeure partie du 15^e et concernant 70 000 habitants, le GPU de Marseille s'intéresse à un territoire plus vaste que la plupart des GPU (territoires essentiellement constitués de grands ensembles), soit 2600 ha (10 fois la superficie d'Euroméditerranée) ; un territoire également plus hétérogène, à l'image de l'urbanisation marseillaise qui s'est réalisée dans les interstices des noyaux villageois : on y trouve un ensemble composé de villages (9), de cités HLM (13) et de zones d'activités.

* 12 GPU en France

Quel constat dans la zone d'application du GPU?

- 47 % de la population n'a pas de qualification,
- Le taux de chômage est de plus de 32% (24% dans le "quartier moyen défavorisé de France")
- La part des ménages dont la première source de

revenu est un salaire est de 44,3% (contre 57,8%). Parmi les autres indicateurs, on trouve :

- de nombreux logements sociaux : 40% des RP
- 30% de la population ont moins de 20 ans : les futurs marseillais se situent aussi dans ces quartiers là et l'on voit l'impérieuse nécessité de s'occuper de leur avenir et de leurs habitants.

Cette proportion de jeunes peut être considérée comme un atout à terme, venant s'ajouter à ceux que connaît le territoire du GPU :

- le secteur nord semble être le seul, en tout cas le plus apte, géographiquement, à pouvoir accueillir le développement urbain de Marseille ; de plus, il possède encore des potentialités foncières,
- il est en charnière avec le Pays d'Aix, avec l'Etang de Berre, la zone de Vitrolles et Marnane. Il est très bien desservi par deux autoroutes, des voies ferrées ; il se situe à 10 mn du centre ville, à 15 mn de l'aéroport, etc.

Le GPU s'est fixé deux objectifs majeurs :

- ▼ réduire les handicaps sociaux, économiques, urbains rencontrés sur ces territoires,
- ▼ les préparer à devenir des secteurs privilégiés du développement futur de l'agglomération marseillaise. Ce dernier élément constitue la spécificité du GPU de Marseille.

...un territoire pour un projet

Un projet défini en 1996, issu de la réflexion de trois groupes de travail associant les partenaires Ville, Etat, Région et ayant abordé les problématiques urbaine, sociale, économique. Approuvées par le comité de pilotage du GPU, les orientations ont fait l'objet d'une redéfinition synthétique en vue de les hiérarchiser.

La stratégie qu'entend développer le GPU s'articule autour de *trois thèmes directeurs* : "*développement économique et emploi*", "*habitat et aménagement urbain*" et "*déplacements*" à décliner sur le vaste territoire hétérogène évoqué plus haut.

Les trois grandes options arrêtées :

- ▶ *la valorisation des atouts économiques*, avec trois axes essentiels : aménager des espaces

d'entreprises adaptés, soutenir les produits filières, optimiser les retombées sur l'emploi local.

Les finalités des actions ne sont pas seulement d'ordre fonctionnel mais visent bien à *satisfaire diverses attentes*. Ainsi, en matière de développement économique, il ne s'agit pas seulement d'urbaniser des terrains, de construire de l'immobilier d'entreprise mais de faire en sorte que l'installation d'entreprises bénéficie prioritairement aux habitants du site.

Le dispositif du Pacte de Relance pour la Ville à travers les Zones de Redynamisation Urbaine et la Zone Franche Urbaine (située au coeur du GPU), va sans doute favoriser l'atteinte de ces objectifs, en particulier celui de l'emploi local déjà affiché dans les GPU (qui ont été les premiers dispositifs de la politique de la ville abordant la notion de développement économique).

- ▶ *la mobilité et les déplacements*,

- ▶ *la restructuration urbaine*,

visant à poursuivre la réhabilitation des grands ensembles, à développer les villages, à aménager des liaisons et des transitions entre les noyaux urbains. Poursuivre la réhabilitation signifie aussi mettre en place des modes de gestion particulièrement adaptés et permettant de pérenniser l'amélioration apportée au niveau du bâti. A cet égard, il est souhaité que puisse être adoptée sur chaque grand ensemble une sorte de charte d'objectifs portant à la fois sur les améliorations techniques à apporter et les aspects de gestion et de fonctionnement (intégrant le problème de peuplement). Il apparaît essentiel d'aborder globalement les problèmes et de parvenir aussi à ce que les crédits consacrés aujourd'hui à la réhabilitation technique puissent être redistribués : le dispositif GPU permet la mobilisation exceptionnelle de financements de telle sorte que l'on ait une approche renouvelée des problèmes qui se posent sur ces territoires là.

S'agissant des villages, deux aspects sont à relever : le GPU est conçu sur un territoire habité qui a une histoire, et il est nécessaire de respecter ses habitants et son histoire. Les villages sont des

éléments forts de maillage de l'urbanisation marseillaise, et sont sans doute des lieux dont l'échelle est propice à l'implantation d'activités et de logements nouveaux, concourant ainsi à la diversification de l'habitat que l'on recherche.

Par ailleurs, si les interventions fondamentales qui vont modifier le paysage urbain et les conditions de vie des habitants sont menées de façon conjointe avec celles préconisées sur ces villages, cela peut créer une dynamique favorable à un changement assez radical de ces espaces. Des actions portant à la fois sur la restructuration des commerces, le soutien aux activités commerciales, l'aménagement urbain, places etc, la circulation et le stationnement, la réhabilitation du patrimoine bâti des logements privés mais aussi des opérations d'accession à la propriété, notamment en limite des villages, favorisant la couture avec les zones avoisinantes,....

Trois projets majeurs du GPU:

□ *Le projet Plan d'Aou St.Antoine La Viste*

A partir du constat que la démolition intégrale de la cité Plan d'Aou s'imposait, s'offrait une disponibilité foncière nouvelle. Plutôt qu'une reconstruction dans le périmètre de la cité pour le relogement des habitants et l'accueil de nouveaux demandeurs, il a été imaginé que ce territoire permettrait une urbanisation en prolongement naturel du village de St.Antoine qui reste un pôle animé et dispose d'un équipement commercial qui mérite d'être renforcé. La finalité du projet est d'urbaniser des terrains qui seront libérés, tout en développant les deux villages de St. Antoine et de La Viste pour rééquilibrer l'ensemble de ce site.

□ *Le projet de l'Estaque*

Le site est culturellement particulier ; il bénéficie encore d'une image très positive.

Il s'agit dans un premier temps de permettre l'aménagement du littoral entre la limite nord communale et le noyau villageois de l'Estaque et répondre ainsi au souhait des habitants d'accéder à la mer. L'objectif d'accès public à la mer s'accompagne d'un certain nombre d'aménagements publics, de modifications d'implantation d'équi-

pements. Ensuite viendra notamment s'ajouter une intervention sur le village à travers l'OPAH à lancer sur l'ensemble des 15-16e arrondts .

Au delà de ces projets à court terme, d'autres, plus lointains, concernent notamment le massif de la Nerte (grand espace naturel libre) et sa place dans le développement marseillais.

□ *Le parc urbain de Séon*

Il s'agit d'un espace public de 3 km de long, qui pourrait être consacré à des espaces ludiques, ou de promenade, ou de parcs d'attraction, de la falaise du Plan d'Aou à la Calade. Il constituerait l'un des grands parcs publics marseillais aux côtés de celui prévu au Prado.

La gestion de la complexité

Au delà de son caractère d'opération d'aménagement, d'équipement, la finalité du projet est bien celle de recomposition sociale, au travers de la diversification de l'habitat, au travers du développement de l'accès à l'emploi,... Les options affichées s'interfèrent et sont complémentaires. Ainsi, si le développement économique attendu ne peut satisfaire à lui seul la demande d'emploi sur le secteur, l'amélioration de dessertes en transports collectifs peut faciliter l'accès à des zones d'emploi, vers Aix, Vitrolles ou le centre ville,... De la même manière, notamment dans la ZFU, si l'organisme HLM est amené à pratiquer le changement d'usage permettant une offre nouvelle en locaux d'activité, des entreprises candidates peuvent créer des emplois ; l'arrivée d'entreprises peut aussi être l'occasion d'envisager avec le bailleur la création de nouveaux services débouchant sur des emplois, tels que des agents d'ambiance en mesure d'assurer la médiation entre les habitants du quartier et ceux qui le pratiquent occasionnellement....

Egalement, s'agissant du stationnement dans les villages, l'on voit que la seule offre d'espace ne suffit pas et qu'elle doit dans certains cas, pour être utilisée, s'accompagner d'un service, en terme de sécurité par exemple (c'est le cas à St Antoine par le biais d'emplois de ville sur certains sites).

Ceci illustre l'approche que l'on souhaite avoir sur des projets qui s'appliquent à un territoire où les logiques habituelles ne peuvent suffire à résoudre ses problèmes, où les seuls financements dont on peut disposer ne sont pas à la mesure des enjeux sans une exigence nouvelle.

Cette recherche de croiser les divers objectifs que poursuit le GPU, doit être appropriée par tous les opérateurs ; la Ville, qui ici, en terme d'investissement, assure la maîtrise d'ouvrage d'un tiers des opérations, les logeurs (pour un tiers), et les opérateurs divers comme les SEM, ou des opérateurs privés agissant dans le domaine de l'immobilier d'entreprise, du logement, le milieu associatif,....

Ces opérateurs doivent être mobilisés autour de programmes qui ne sont certes pas courants et qui demandent de s'interroger sur la spécificité du site, la demande particulière des populations, les services adaptés à offrir, en prenant garde de ne pas aggraver la différence de traitement entre ces quartiers et le reste de la ville. De plus lorsqu'est mis en place un service particulier, il faut s'interroger sur son caractère transitoire ou non, sur sa capacité à être développé dans d'autres conditions et dans d'autres secteurs. De la même manière, en terme de services publics, on a peut-être à penser des modes de fonctionnement qui seraient au besoin adaptés sur d'autres sites, etc...

DIAGNOSTIC ET POINT DE VUE DES HABITANTS, l'exemple de Saint Barthélémy

Sont décrits ici les principaux éléments de la mission d'étude menée sur le champ de la gestion des espaces communs à Saint Barthélémy, vaste quartier d'ensembles HLM situé dans le 14^e arrdt de Marseille, sur lequel a été élaboré un projet de quartier.

A l'initiative du Service Politique et programmation de l'habitat de la Ville, la mission a été confiée à un groupement d'étude associant différentes compétences techniques et sociales, à savoir EUROGEM, société du groupe CDC, le Cabinet Paysage Architecture et le CERFISE. Ce parti pris réside dans l'idée d'allier à l'approche technique et financière, indispensable, les dimensions sociale et politique, dans la mesure où sur l'évolution des modes de gestion se joue aussi l'évolution des rapports "politiques" entre les groupes d'habitants, entre les gestionnaires, et bien sûr entre les gestionnaires et leurs personnels de terrain, entre les habitants et ces derniers.

Les étapes de la mission

□ La mission passait dans un premier temps par une *analyse préalable de la fonctionnalité des espaces communs* ; de fait, il s'est agi d'un audit approfondi du quartier, en commençant par *la limite des territoires* : qui possède quoi et qui va jusqu'où ?

Aux 3 bailleurs présents, LOGIREM, Habitat Marseille Provence, Marseille Habitat, s'ajoutent les services techniques de la Ville intervenant sur le domaine voiries publiques (particulièrement réduit dans ce secteur). Tous les acteurs ont été entendus, aux différents niveaux d'intervention. A cette mise à plat, s'est ajoutée la détection des zones d'ombre "interface" entre les propriétés, puis l'*analyse des conditions de maintenance* existantes ; l'objectif étant de faire ressortir les incohérences de terrain et de recenser les moyens techniques et financiers mis en oeuvre par les acteurs, débouchant sur 2 types d'état des lieux : un rendu technique de terrain et l'organisation de la gestion.

□ Dans une deuxième phase, il s'est agi de définir *les tâches techniques à accomplir sur l'ensemble des postes concernés*, à mettre en perspective avec ce qui était réalisé et de manière à déboucher sur la construction d'un principe sur l'amélioration de la gestion par rapport à ces tâches. Des postes s'appliquant aux aspects aussi divers que les

espaces verts, le mobilier extérieur, les clôtures, les jeux d'enfants, les halls d'entrée, les cages d'escaliers, les ascenseurs, les voiries, le ramassage des encombrants, les éclairages extérieurs, les vide ordures... etc.

□ Une fois validé l'ensemble des tâches à accomplir, ont été déterminés les montants nécessaires, confrontés au constat des sommes dépensées à ce jour, de façon à construire un scénario évolutif et voir *comment coordonner et améliorer les prestations*, en évitant les charges supplémentaires pour les habitants.

□ La mission s'est achevée sur la proposition de validation par les hiérarchies des 4 entités gestionnaires en vue d'entériner le concept d'une *réflexion sur la mise en place d'une entité* qui générerait l'ensemble du site avec une vision globale et de façon plus maîtrisée.

La démarche

Les commanditaires (la Ville, mais aussi les bailleurs, alors représentés au sein de l'équipe du projet urbain de St. Barthélémy) *ont voulu que les habitants et les agents de terrain des organismes soient associés à la démarche de réflexion*. Une position qui reconnaît la légitimité des usagers et des parties prenantes au processus de maintenance, à porter un jugement sur l'état de celle-ci.

Il convenait de faire *émerger les points de vue de chaque groupe présent*, de façon à ce qu'ils soient discutés, mis face à face, pour faire évoluer les représentations réciproques *et dans la perspective de mise en place d'un outil de gestion* auquel pourraient participer les personnels sans se sentir laissés et dans lequel pourraient se sentir impliqués les habitants.

La méthode utilisée s'est appuyée sur une enquête par questionnaire, réalisée avec la participation de membres d'associations et du personnel de terrain. La méthode visait 2 objectifs :

- recueillir l'information sur les pratiques des espaces communs et sur l'appréciation des services rendus, sur les problèmes générés par l'usage collectif ou les modes de gestion,

- sensibiliser à la fois les locataires et le personnel d'entretien aux attendus de l'étude, et permettre l'émergence d'un groupe "expert" d'habitants *pouvant s'intégrer au dispositif d'élaboration des solutions, de leur mise en oeuvre et de leur suivi*.

On peut espérer que cette participation sera rendue effective ; elle n'a pu l'être lors de l'élaboration des solutions du fait du besoin de construire préalablement un accord entre les décideurs des quatre entités gestionnaires : elle ne s'est opérée que par la médiation du groupe d'étude. Toutefois les résultats de l'enquête et leur analyse ont fait l'objet d'une restitution, d'un débat, et c'est en fait l'ensemble, enquête, analyse et débat, qui a été intégré au diagnostic.

Les éléments de diagnostic

▲ approche fonctionnelle des espaces communs : il ressort que *les limites de propriétés ne sont pas repérables sur le terrain, créant une forte confusion* ; sur les trois groupes de logements, les espaces à vocation privative ne sont pas individualisés, et l'ensemble des espaces extérieurs de ces groupes semble décliné comme un unique espace public. Paradoxalement, toute personne venant de l'extérieur a l'impression d'un espace unique privé du fait de son absence de rattachement à la trame urbaine...

▲ approche technique : elle laisse apparaître une *vision générale d'entretien médiocre et aléatoire*, et une situation où des espaces non entretenus et des réparations non faites déqualifient les travaux qui sont pourtant effectués chaque jour. C'est toute la question des "entre deux", mais aussi d'espaces laissés pour compte, parce que "cul-de-sac", ou résiduels d'opérations de réhabilitation, etc.

▲ approche habitants : Des habitants qui sont fortement attachés à leur quartier, y ont des réseaux amicaux et familiaux, et lorsque s'exprime une volonté de partir, c'est souvent avec du regret "parce que ça se dégrade trop, au niveau des relations de voisinage, au niveau de l'entretien" : plus de problèmes de gestion quotidienne que de mal vivre au sein du quartier.

Sur l'entretien, le sentiment des habitants est plutôt paradoxal : *à la fois de gaspillage et de manque de moyens*, qui traduit une perception peu claire des moyens et méthodes mis en oeuvre ; on relève aussi l'insuffisance du *respect des règles collectives*. Sur la base d'observations simples (par exemple les pratiques de nettoyage des intervenants respectifs), les habitants pointent assez souvent le *manque de gestion commune des trois bailleurs sur l'ensemble du quartier*. Quant au personnel de terrain, s'il pointe l'importance de la communication interne et la relation de proximité avec les habitants dans leur métier, il souligne aussi l'absence de concertation entre maîtres d'ouvrage.

De cette démarche de diagnostic, il ressort *une inadéquation entre les moyens* (financiers et humains) mobilisés effectivement par les bailleurs comme par la Ville *et la qualité des résultats obtenus*. De fait, l'un des dysfonctionnements majeurs révélés sur le plan technique est le *manque de coordination dans la délivrance des services, lié à la multiplicité des intervenants*. La solution ne peut être trouvée tant qu'il n'y a pas une coordination globale aussi bien sur la vision de politique de maintenance à mettre en oeuvre que sur les

moyens à inscrire en regard. Chaque maître d'ouvrage a ses contrats, sa façon de fonctionner, ses équipes de terrain, on voit aussi une qualité dans le rendu assez diversifiée selon les bailleurs, selon la qualité des contrats passés, selon la qualité des gestes techniques exécutés (des prestations qui sont faites, payées, mais mal conduites), offrant ainsi un caractère disparate. L'étude technico-économique a mis en évidence l'importance des sommes engagées et la nécessité de porter la réflexion sur une plus juste répartition et une meilleure organisation qui viserait l'efficacité de la dépense.

La réflexion globale à conduire devra aborder l'opportunité d'une entité qui ait une unicité de potentiel d'intervention sur l'ensemble, la nécessité d'une implication plus importante des services de la Ville (notamment s'il est envisagé la rétrocession de voiries privées), etc...

A l'issue du diagnostic, il a été convenu de procéder à des opérations-tests sur divers niveaux d'intervention, notamment sur le nettoyage, sur la voirie, tests mettant en oeuvre le principe de coordination et conduits de manière à assurer le concours des habitants à la démarche.

Questions-débat

A l'issue des exposés, émergent des points de vue, partagés ou à nuancer, tels que :

- de tels diagnostics ont déjà été posés, des solutions proposées depuis de nombreuses années, qu'attend-on pour passer à l'acte ? dans la région, où les capacités d'analyse, les compétences, les projets, sont de qualité, les blocages seraient-ils liés au handicap local à faire en sorte que ce que nous croyons vrai passe dans la réalité ?
- il faut sortir de l'idée véhiculée d'une incompétence de la part des bailleurs dans ces quartiers : le travail de gestion y est exceptionnellement complexe, pointu ; ce n'est pas un travail qui trouverait solution -idée encore répandue- simplement en appliquant des méthodes éprouvées ailleurs (par ex. le nettoyage tel qu'il est réalisé dans les bureaux du tertiaire I). Par ailleurs, les habitants ne sont toujours pas constitués comme une clientèle qui a des exigences, mais comme se sentant assistés, maltraités, ne pouvant se poser en interlocuteurs par rapport à des services : un système qui ne facilite pas la progression. Il est à noter que le point de

vue émis par certains d'une "déresponsabilisation" chez les habitants est ici réfuté par d'autres.

- Par rapport aux lenteurs évoquées, qui ne doivent pas occulter ce qui se fait, il faut ajouter à l'insuffisance de portage politique, le manque de détermination des partenaires au niveau le plus élevé, à définir un niveau d'exigence et des enjeux clairs qui soient partagés, pour entraîner une dynamique de projet ; ceci sachant que le partenariat n'est pas l'accumulation de volontés mais leur mise en commun.
- pour avancer, il faut accentuer le débat (quelle place veut-on donner à ces quartiers, etc), en ne craignant pas les conflits. D'autre part, il faut se convaincre que les problèmes de gestion posent celui de l'organisation interne, du "coeur" du système de toutes les institutions ; or celles-ci "cachent leur coeur" ! il faut aussi combattre l'absence de considération vis-à-vis des personnels qui délivrent des services à ces habitants qui en manquent eux-mêmes ; et l'absence des dirigeants qui ne considèrent pas les questions de gestion comme vitales...

LE POINT DE VUE D'UN ORGANISME HLM

Directeur Général d'une SA d'HLM, la LOGIREM, JP. Paret livre des éléments de réflexion sur un certain nombre de thèmes, à partir de la réalité concrète dans laquelle s'inscrit la notion de gestion urbaine.

Qu'est-ce que la gestion urbaine ?

Depuis 20 ans, les qualificatifs accolés au mot gestion ont beaucoup varié : "de proximité", "adaptée", "technique", "commerciale", "de quartier", "expérimentale", aujourd'hui "urbaine", demain peut-être "citoyenne". Une réalité demeure : qu'est-ce que la gestion urbaine à la Savine, cité du 15^e arrdt de Marseille, 980 logements, 3000 habitants, ou à Peyrolles, village de population équivalente. On dit de la Savine qu'elle est "enclavée" alors que ses habitants accèdent plus facilement au centre de Marseille que ceux de Peyrolles à Aix. En revanche, on ne trouve à la Savine ni mairie, ni banque, ni notaire, ni bistrot,...

La présence sur le terrain

Les cartes des équipements publics de Marseille mettent en évidence le déséquilibre de leur répartition sur le territoire. Et en certains points, excepté l'enseignement et quelques services sociaux, les bailleurs restent seuls sur le terrain. Les postulants aux commerces de proximité sont souvent dissuadés, y compris par les Chambres de commerce ou des métiers, de s'installer dans les cités comme la Savine (où la Logirem est de son côté prête à favoriser cette implantation en consentant la gratuité des locaux) et on aboutit à la situation paradoxale où le bailleur -trop souvent qualifié de "logueur"- est le seul interlocuteur... Quand elle n'est pas absente, la Ville fait comme les organismes HLM, qui sont invités à "mettre de la transversalité dans le pyramidal"... cela supposant d'ailleurs la présence d'un "patron".

Le traitement différencié

Les acteurs publics ne traitent pas de la même façon les problèmes urbains rencontrés dans des quartiers ou résidences de types différents. Le rond-point réalisé dans le sud de la ville peut

bénéficier du 1% oeuvre d'art. Dans les quartiers nord, il sera fruste... Les habitants du Prado ne prennent pas en charge le nettoyage de leurs trottoirs... On ne pensera pas à l'implantation d'un "vrai" bistrot, mais à un système associatif pour l'assurer, à côté de son activité, etc...

Modes de gestion et conflits de pouvoir

Manifestement, dans ces quartiers comme dans les autres, la Ville est en charge d'un pouvoir à exercer en matière d'espaces publics ; en lieu et place, chacun se demande qui fait quoi, se renvoie la balle, etc : en clair, il convient de *remettre un peu de verticalité dans notre transversalité !*

On aurait pu espérer que le GPU, doté d'un pouvoir de décision, de moyens financiers, puisse arrêter des orientations et agir, non sans rendre des comptes ; or, toute action relève du parcours du combattant entre Etat, Ville, Région...

Les organismes sociaux eux-mêmes sont divisés sur les conduites à tenir. Les modes de gestion des bailleurs varient en fonction de l'histoire de leur organisme, du mode de peuplement, de la concurrence, etc. Par ailleurs, à force de s'occuper de tout, le bailleur ne fait plus son métier qui est d'abord, prosaïquement, de ramasser les papiers, de nettoyer les cages d'escalier, d'entretenir les ascenseurs, d'assurer la sécurité des personnes...

Choix techniques et normes

Les choix techniques varient d'un organisme à l'autre. Le chauffage en est une bonne illustration. Les effets pervers des choix sont nombreux (chauffage électrique, chauffage individuel au gaz, chauffage collectif au gaz, les options sont controversées...). Les normes et leur application sans nuances peut conduire à des absurdités (l'isolation phonique désormais requise entre parties jour et nuit obligeant à un sas, voir deux,

les jeux d'enfants progressivement démontés, les normes de sécurité à respecter étant trop draconiennes, etc). S'agissant encore de choix, on ne sautait occulter le débat nécessaire sur la question de la démolition, avec toutes ses implications. Quoi qu'il en soit, au plan technique et urbain, il semble inéluctable d'avoir à démolir 20 à 30% des constructions des années 50-60 dans les 10 ans qui viennent.

Image

Trop de choses fausses sont colportées par tout un chacun, y compris par nous-mêmes qui travaillons sur ces quartiers, y compris par la police, les médias, et ces images négatives font beaucoup de mal à beaucoup.

Quelques exemples : à la Savine : on avance 5 à 6 personnes/logement (y compris dans des documents officiels). Faux : la moyenne d'occupation est de 3,5. Les comoriens, (dit la police ou disent les agents de l'organisme parce que la police le dit, etc) y ont tous 2 femmes et 14 enfants. Faux : après avoir visité 100 appartements, il s'avère que s'il y a 2 femmes, il y a deux appartements, que l'hébergement est rarissime, que les logements sont bien tenus (à 7 ou 8 près). Aux Créneaux, on dit : + 7 personnes/logt. Faux : moyenne 4,5.

Il faut véritablement se préoccuper tous du renvoi d'une image qui soit conforme à la réalité et combattre "la rumeur".

Conclusion - discussion

JP Paret insiste en conclusion sur l'idée centrale de son propos : un bailleur qui puisse se consacrer d'abord à son travail de bailleur, un pouvoir politique qui prenne sa place, la revendique : une nécessité de remettre du "vertical" dans le système de gestion urbaine pour ces quartiers, savoir où l'on va, ne pas se disperser, assumer ses responsabilités. Le débat donnera lieu à plusieurs développements :

◆ pour montrer à la fois le rôle "pluriel" qu'est amené à jouer le bailleur et la nécessité de prise de responsabilités par les pouvoirs publics, il est

rappelé qu'il n'est pas si rare que lorsqu'une association est en difficulté (moyens attendus mais non reçus, etc) elle se tourne vers l'organisme HLM... S'il est vrai aussi qu'elles connaissent des problèmes qualifiés de "professionnalisme", c'est que les associations se débattent dans le maquis des dispositifs (droit commun, politique de la ville,...) et qu'on leur demande des compétences de juriste, chefs d'entreprise, etc. Sans compter qu'en face d'elles, le manque de cohérence est patent. Dans le même temps, elles sont fortement sollicitées pour palier les faiblesses de services publics ou privés.

◆ Sur le thème "à chacun son métier", il faut rétablir un équilibre des rôles et des responsabilités :

❖ souvenons-nous du fonctionnement très sectorisé, très segmenté d'où l'on vient. Il ne s'agit pas de revenir 20 ans en arrière. En admettant il est vrai que chacun s'occupe de tout, on est sans doute allé trop loin, jusqu'à dissoudre la responsabilité. N'agissons pas pour autant comme s'il n'y avait pas un *véritable enjeu dans la production collective* et notamment dans la production de qualité dans ces quartiers.

❖ le bon sens attaché à la notion de "chacun son métier" ne doit pas faire oublier celle d'*un métier à plusieurs cercles*, avec les responsabilités correspondantes.(en référence à la "verticalité"). Le bailleur s'occupe du premier cercle, qui concerne la qualité du logement et des services qui s'y attachent. Il partage le deuxième cercle, qui a trait au locataire qui peut se trouver en difficulté (financière, d'emploi,...) et réclamer une assistance pour laquelle il entre dans son métier d'agir, aux côtés d'autres, responsables de domaines. Le troisième cercle est celui de la gestion urbaine, dont la Municipalité est responsable, où le bailleur co-propriétaire, co-gestionnaire d'un territoire, travaille avec d'autres, en participation.

Si cette définition de cercles est certes pertinente, il reste aux yeux de certains à pouvoir accorder à chacun l'attention qu'il mérite : pour être clair, que le bailleur ne se retrouve pas en position de ne pouvoir gérer le premier pour assurer le troisième....

DU DIAGNOSTIC SOCIAL À UNE NOUVELLE GESTION DES TRANSPORTS URBAINS

Le SITURA*, Syndicat intercommunautaire, est l'autorité organisatrice des transports urbains sur un ensemble de 8 communes, 6 appartenant au Vaucluse, 2 au Gard et donc à cheval sur deux régions, PACA et LR. Il concerne 138 000 habitants, dont ceux d'Avignon (89 000 h), Le Pontet (16 000 h) Villeneuve les Avignon (11 000 h) et des communes de 2 000 à 5 000 hts.

Son Conseil d'Administration est composé essentiellement d'élus (2 par commune), chacun comptant pour une voix. L'organisation des transports publics est bâtie partout sur le même principe : l'autorité organisatrice décide et finance, l'exploitant fait fonctionner le réseau au quotidien et joue aussi un rôle de conseil.

L'activité du SITURA se chiffre à 6 500 000 voyages par an, le situant en taille dans la moyenne des réseaux en France : 60 voyages/habitant, ce qui est loin du chiffre de 200 voyages/h. rencontré dans le nord de l'Europe. La France connaît un fort taux de motorisation. La part de marché des transports urbains : 10 % des déplacements.

* Syndicat Intercommunal des Transports Urbains de la Région Avignonnaise

Une organisation ciblée

Les résultats de lignes reflètent les efforts faits dans les choix de desserte particulièrement tournés vers des quartiers en difficulté et aux besoins importants, le renforcement des lignes, des fréquences, etc. La meilleure ligne, soit la plus fréquentée (140 000 voyages/mois) dessert à Avignon nombre de ces quartiers, outre le centre commercial Cap Sud et le centre ville.

Les recettes tarifaires ne couvrent que 35 à 40 % des dépenses du réseau. Si on ne peut donc parler de rentabilité économique, on peut par contre parler de rentabilité sociale, tant le réseau a eu d'incidences sur le fonctionnement de l'agglomération. Le centre ville d'Avignon bénéficie chaque jour de 8 à 9 000 personnes transportées par le réseau. Les quartiers en difficulté sont tous desservis. Le réseau a été très simplifié avec une seule ligne au départ de chaque quartier et échange

direct de quartier à quartier. L'espace public a été libéré, l'accès aux commerces amélioré, l'intégration sociale facilitée par une offre adaptée aux habitants des quartiers en difficulté.

Une réponse adaptée aux besoins recensés

Cette organisation est issue de plusieurs démarches et études successives : un contrat de développement avec l'Etat datant de 1987-90 ayant abouti à la restructuration du réseau ; une étude déplacements sur l'ensemble de l'agglomération (12 communes) ; celle intitulée "Mieux vivre et se déplacer en ville" qui a permis de simplifier le réseau ; une étude sur la mobilité dans les quartiers en difficulté menée par le Laboratoire d'économie des transports de Lyon en 1994.

Cette dernière a permis d'engranger des données qualitatives sur les modes et motifs de déplacement en fonction de la composition sociale des quartiers ; sur l'image des transports en commun, sur la perception que les gens ont de leur quartier, la façon dont ils le vivent et sur tous les facteurs de mobilité. L'étude montre que l'insécurité ressentie induit 2 comportements : l'immobilité et le désir d'évasion ailleurs". On constate aussi une baisse de motivation pour sortir, liée à différents facteurs, le mode de vie (télévision, etc), mais aussi le sentiment d'exclusion : sortir du quartier, c'est passer une frontière, se confronter avec l'extérieur, et de surcroît pour aller où, compte tenu des moyens financiers ? le phénomène de solitude constitue aussi un frein. Par ailleurs, le bon équipement des quartiers influe sur la mobilité.

Des opérations de valorisation et de promotion

L'amélioration des transports contribue à réintégrer chacun dans la ville ; encore faut-il travailler dans le détail : développer l'information des habitants à l'usage du transport en commun et réduire les difficultés de compréhension, clarifier la tarification, lancer des actions de promotion. Le partenariat établi avec les organismes HLM (Office municipal, SA Vaucluse Logement, Office

départemental) s'est notamment opéré dans le but de nouer contact avec les habitants des cités. Dans cet esprit, est remis à chaque nouveau locataire un dossier et un bulletin-réponse très simple à retourner à l'exploitant, offrant la possibilité de recevoir une information complète sur le réseau et des tickets de promotion gratuits pour le découvrir. Sur 600 dossiers remis/an, le tiers fait l'objet de réponses positives.

Le partenariat SITURA-bailleurs a initié des opérations particulières comme celle intitulée "Un bus-un soir-un quartier-un spectacle" organisée avec des associations de quartier et des groupes de locataires, permettant l'accès à un spectacle en soirée pour 25 F transport compris. Ce type d'opération s'est avéré un moyen efficace de sociabilisation en réunissant les différentes catégories de personnes, dont les jeunes. Il a reçu le concours des producteurs de spectacles comme les cinémas, mais aussi, selon les occasions, de l'opéra d'Avignon et même du Festival.

D'autres expériences ont été menées, telles la mise en place d'agents d'accueil dans les bus (actuellement 9 chômeurs de longue durée en

CIE) en vue d'informer la clientèle, renforcer le sentiment de sécurité, agir en médiateur et faciliter la compréhension du réseau. Le partenariat a mobilisé dans cette affaire l'Etat, la CDC, la Région PACA, le Département du Vaucluse, etc, et cette année le Fonds Social Européen dans le cadre du Plan local d'insertion d'Avignon.

- L'approche des problèmes des cités en difficulté par le biais des politiques urbaines permet de mobiliser beaucoup de monde. C'est d'autant plus intéressant qu'il est de plus en plus difficile de progresser dans la réintégration des quartiers dans la ville en abordant les problèmes de façon spécifique, cité par cité (la Savine : 51ème réunion, 65ème pour Plan d'Aou...).

- Les transports urbains sont un facteur important de réinsertion car la mobilité c'est la vie, tout simplement. Les dossiers de contrats d'insertion liés au RMI témoignent constamment des difficultés des bénéficiaires. D'où la mesure prise de gratuité des transports pour les RMistes en contrat d'insertion et les chômeurs.

- Le SITURA sur Avignon s'est avéré être un des moteurs de l'intercommunalité. Le syndicat a réalisé quelque chose de "visible", qui a entraîné une perception positive de la part des communes, même lorsqu'elles connaissaient des problématiques moindres.

TABLE RONDE : LA GESTION URBAINE DES ESPACES ET SERVICES PUBLICS

Le débat final de l'Atelier est instauré à partir des réflexions de Philippe Méjean et de Patrice Dunoyer de Segonzac, tant d'un point de vue général qu'à propos des idées émises au cours de la journée.

Philippe Méjean souhaite insister sur le fait que les raisons d'optimisme existent et que la créativité doit s'exprimer :

Il s'est fait énormément de choses. Le manque d'instruments ne peut nous en donner la mesure. Les quartiers d'aujourd'hui ne sont pas ceux d'il y a 15 ans, ceci dans un contexte économique qui n'a cessé de se dégrader. Reconnaissons aussi qu'il existe un vrai milieu professionnel dans le domaine, au sein duquel s'exprime une identité de vues ; la question étant désormais de savoir comment en jouer.

L'idée de "gestion urbaine" est assez neuve et tout à fait prometteuse. S'interroger par ce biais,

c'est s'employer à reconnaître les quartiers tels qu'ils sont, à entrer dans le détail de leur fonctionnement, du contenu de la demande sociale, etc. Cette démarche représente un pas considérable. Elle permet aussi considérer l'habitant autrement, comme un usager, un parent d'élève, un consommateur,..., avec qui entretenir une attitude de concertation, de coproduction.

Ayant reconnu les quartiers pour ce qu'ils sont, s'ouvre une autre façon de penser leur devenir: c'est reconnaître ce qu'ils comportent de créativité, ce qu'ils apportent à la collectivité, le rôle qu'ils jouent dans le fonctionnement de la ville, etc. C'est donc se poser, de manière renouvelée, la

question de ce que l'on veut en faire, s'étant débarrassé du maximum de représentations. N'inventons pas pour eux une espèce d'avenir impossible, hors d'atteinte. Sortons aussi du simple slogan "en faire des quartiers comme les autres" . Ce peut être également une façon d'interroger la recherche par rapport à la notion de quartiers populaires dans cette fin de siècle.

La question de la gestion ouvre aussi trois pistes de réflexion :

- elle interpelle la *maîtrise d'ouvrage* ; qui va décider, commander le projet collectif d'amélioration de la gestion au quotidien d'un territoire ? Sont-ce nos comités de pilotage des contrats de ville ? Certes, le Maire reste aux commandes, mais ne peut seul conduire le projet. Ne faut-il pas revisiter la notion de maîtrise d'ouvrage ?
- elle interroge aussi les différents *métiers de la MOUS* ; quels sont les professionnels qui vont, aux côtés de la maîtrise d'ouvrage, faire des propositions, de l'aide à la décision, du suivi de mise en oeuvre ; sont-ce les chefs de projet et équipes existantes ou d'autres ?
- elle permet encore de réinterroger la *notion de projet*. Et elle demande à pousser la réflexion, s'agissant de méthodes et de dispositifs de travail liés à *l'élaboration et à la conduite d'un projet qui intéresserait majoritairement la gestion du territoire et pas seulement la requalification*. On est sans doute condamné, en dépit des difficultés, à *inventer des modes de gestion collective de territoires*, même si chacun doit rester prioritairement dans son métier.

Patrice Dunoyer de Segonzac poursuit la réflexion sur le thème de la maîtrise d'ouvrage, en faisant part au préalable d'un constat :

au delà des apparences (on a vu les procédures reconduites, développées, musclées), il n'y a pas de consensus sur ce que l'on appelle "politique de la ville". La perception qu'a l'opinion publique de ce qui se passe réellement dans ces quartiers est une construction de l'esprit ou relève du fantasme et ne peut donc évoluer. Plus grave, ce peut être aussi le cas pour un certain nombre d'acteurs:

à la fois des certitudes complètes et une méconnaissance des problèmes réels, annihilant le besoin d'écouter, d'étudier : ils savent. De cette attitude naissent des mots d'ordre derrière lesquels s'abriter qui, faute d'être dotés de sens, sont laissés sans réponse.

Pour faire avancer l'idée de la gestion urbaine, qui s'avère déterminante au fur et à mesure que l'on évalue l'insuffisance de ce qui a été fait jusqu'ici (investissement) il faut enfin se demander *comment faire mieux fonctionner "ce qui est là"*. Cela paraît évident, mais de fait on ne pose pas le problème, on reste dans le constat sans remonter aux causes des dysfonctionnements. Si bien qu'on s'engage dans *des processus qui ne peuvent porter remède à ce qui n'a pas été énoncé*. Plus grave, on va faire comme si l'essentiel des problèmes provenaient de ceux qui ont travaillé dans ces quartiers.

Cela conduit à la question de la *conduite d'opération* : on a pensé pouvoir traiter des opérations aussi complexes comme on a su traiter des problèmes d'aménagement. Or il s'agit de quartiers où, depuis longtemps, des choses souvent importantes et positives ont été réalisées. Tout en ne procédant pas à l'analyse de la situation, on nie le travail des acteurs. Il n'est pas possible de progresser sur de telles bases. Alors qu'il y a des marges de progression pour peu qu'on s'organise.

on met en place depuis longtemps des *dispositifs opérationnels* fortement "chronophages", peu performants. Dès l'origine a été monté un schéma vertueux : tandem Préfet-Maire au sommet, s'appuyant sur dispositif de pilotage, l'ensemble constituant la maîtrise d'ouvrage; vient ensuite un vaste éventail de partenaires. Une action cohérente et organisée a peu de chances d'émerger. On sait aussi que le Maire et le Préfet conduisent des systèmes complexes, aux multiples centres de décision qui leur échappent de fait. C'est au prix d'efforts considérables que les dispositifs fonctionnent. Il y a quelque chose à revoir, sans parler des méthodes de gestion des tâches et du temps...

Le débat qui suit ces deux exposés met l'accent, une fois de plus, sur la difficulté d'agir concrètement en présence de conflits de prérogatives, propose de ne pas baisser les bras pour encourager la mixité sociale dans les quartiers et s'interroge sur la question de la réglementation éventuelle s'agissant de la gestion. Sur ce dernier point, il est fait remarquer que si la somme de règlements sur la construction HLM est impressionnante, il y a peu s'agissant des normes de gestion. Par ailleurs, peut-on statuer sur les services minimaux auxquels a droit un citoyen ? lui donner ainsi des moyens de recours (comme c'est le cas en matière d'environnement)? Les déficits de gestion ne sont pas sanctionnés. Dans les trois

cercles de responsabilité évoqués, le rôle des habitants n'est pas mentionné. Mettre leur droit en valeur peut constituer un levier à ne pas négliger pour améliorer la gestion urbaine.

Il reste cependant à se garder du risque de la pensée unique du "tout gestionnaire" (opposée au "tout investissement") et de la résolution des problèmes de la fracture sociale par la modernisation de l'action publique. Poser la question de la gestion ne dispense pas de continuer à se poser celle des phénomènes qui sont à l'oeuvre dans la ville et qui concentrent les populations en difficulté dans certains quartiers, chacun l'aura compris.

