Les Textes

de Profession Banlieue

RENOUVELER LES DÉMARCHES DE GESTION URBAINE ET SOCIALE DE PROXIMITÉ

PROFESSION BANLIEUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1.
ÉLÉMENTS DE CADRAGE (p.5)

L'actualité et le cadre réglementaire de la Gusp

2.
LES PRÉOCCUPATIONS ACTUELLES EN MATIÈRE
DE GOUVERNANCE ET DE POSITIONNEMENT DES ÉQUIPES (p.7)

3.
LES CONVENTIONS D'ABATTEMENT
DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB) (p.7)

4.
LES CADRES DE CONTRACTUALISATION DE LA GUSP
À PARTIR D'EXEMPLES DE SEINE-SAINT-DENIS (p.8)

4.1/ Quelles évolutions du rôle de l'abattement de la Tfpb dans la Gusp ?

4.2/ L'abattement de la Tfpb : un levier pour une gestion coordonnée ville / bailleur de la Gusp

4.3/ Retour sur les conventions Tfpb

5.
L'ORGANISATION DE LA GUSP AU SEIN DES COLLECTIVITÉS LOCALES (p.12)

5.1/ La Gusp en quartier mixte : le cas du quartier du Pavé-Neuf à Noisy-le-Grand

5.2/ La Gusp en quartier mixte : comment coordonner une grande diversité d'acteurs et de partenaires ?

5.3/ La Gusp dans le quartier de Nanterre Université : comment mieux organiser le partenariat avec les bailleurs sociaux ?

5.4/ La Gusp en quartiers anciens

6.
LE RÔLE DE LA PARTICIPATION HABITANTE DANS LA GUSP (p.20)

7.
LA GESTION DES STATIONNEMENTS (p.22)

8.
LE SUIVI DES RÉCLAMATIONS (p.24)

CONCLUSION

Synthèse issue du groupe de travail organisé en 2016 et 2017 et animé par : • Benoît Bichet, *alors directeur opérationnel d'Espacité et maître de conférence à l'école urbaine de Sciences Po, aujourd'hui directeur adjoint à l'établissement Public Foncier d'ile-de-France.* Avec les participations de : • Isabelle SERY, *responsable du département gestion des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat* • David MANIÈRE, *Drihl 93* • Marie JANVIER, *chargée de mission gestion urbaine de proximité, ville de Noisy-le-Grand* • Emilie PEYROTH, *chargée de mission habitat privé, ville de Noisy-le-Grand* • Quentin DELMAS, *responsable gestion urbaine de proximité, ville de Nanterre* • Aline ADOUANE, a*gente de développement local, ville de Nanterre.*

Introduction

Depuis plus de vingt ans, les démarches de Gestion urbaine et sociale de proximité (Gusp) cherchent à apporter une réponse aux dysfonctionnements du cadre de vie des habitants des quartiers populaires, de manière complémentaire aux projets urbains. La qualité du service public urbain, l'entretien des espaces collectifs, l'animation sociale de la vie des quartiers, la tranquillité publique, la clarification des responsabilités de chacun sont autant d'objectifs d'une démarche transversale et partenariale.

Depuis les années deux mille, on constate une réelle montée en puissance des démarches de Gusp : conventions adossées aux contrats urbains de cohésion sociale ou aux conventions Anru, moyens humains d'animation dans le cadre des projets de rénovation urbaine, prise en compte spécifique des enjeux de chantiers et anticipation des nouvelles configurations induites par les projets de renouvellement urbain (Pru)… La publication « La gestion de proximité à l'épreuve des projets de renouvellement urbain », parue en 2015, atteste de l'indéniable utilité de ces démarches, mais aussi de l'importance de les ancrer dans des dispositifs de financement dédiés.

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 est venue renforcer cette dynamique, en faisant de la Gusp, l'un des critères de recevabilité des nouveaux projets de renouvellement urbain. Adossées désormais au contrat de ville, et donc à l'échelle intercommunale, les chartes fixent les priorités d'intervention et les conventions précisent les contreparties financières des bailleurs sociaux, au titre de l'abattement de 30 % de leur taxe foncière sur les propriétés bâties (Tfpb).

Les territoires, les habitants et leurs partenaires sont aujourd'hui impliqués dans une nouvelle génération de Pru basée sur une stratégie intégrée. Or, si la Gestion urbaine et sociale de proximité transparaît bien dans l'axe « Cadre de vie » de la plupart des contrats de ville, le risque est que la dynamique soit presque exclusivement portée par le cadre spécifique des conventions d'abattement de la Tfpb liant les bailleurs sociaux, l'État et les collectivités locales. Sans ignorer l'importance de ce nouvel outil qui amène les bailleurs à se remobiliser fortement sur la Gusp, il apparaît essentiel de réengager une démarche large, ambitieuse et structurée de Gusp pour les années à venir.

La loi de finances 2019, prévoit une prolongation des contrats de ville jusqu'en 2022, ainsi que toutes les mesures fiscales associées. Ainsi les chartes et les conventions devraient donc être également prorogées. Par ailleurs, dans le cadre du Plan Initiatives Copropriétés (PIC), lancé le 10 octobre 2018, le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un tout nouveau dispositif de Gusp, spécifique au parc privé. Dans ces perspectives, il apparaît nécessaire de réinterroger les démarches de Gusp : comment sortir la Gusp des dispositifs spécifiques pour l'intégrer dans le droit commun ?

Comment anticiper à ce titre les coûts d'entretien et de gestion future lors des investissements ? Comment organiser la Gusp en quartiers anciens dégradés ou en copropriétés ? Comment intégrer les habitants dans les démarches (en lien avec les conseils citoyens, les maisons du projet) ? Comment intégrer la Gusp dans la conception des nouvelles conventions de renouvellement urbain ?

Autant de questions et réflexions qui ont été abordées lors des cinq sessions d'un groupe de travail organisé par Profession Banlieue en 2016 et 2017, qui ont réuni principalement des acteurs de Seine-Saint-Denis, mais également des Ept et des villes des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne et dans une moindre mesure des professionnels de la grande couronne.

Ce groupe de travail a eu pour objectif de produire collectivement une meilleure connaissance des enjeux, des actualités, des retours d'expérience en matière de Gestion urbaine et sociale de proximité, de partager des réflexions et de construire une vision partagée au travers des nombreux points d'accroche que recouvre la Gusp.

Les participants ont exprimé des attentes diverses vis-à-vis du groupe de travail, avec quelques sujets récurrents :

- Les questions de contractualisation, de gouvernance et de gestion administrative des cadres de la Gusp, préoccupation première des participants.

- L'actualité réglementaire, conjuguée aux réorganisations territoriales, et également l'attente en matière de transversalité dans les démarches.

- L'importance du travail avec les bailleurs sociaux, acteurs « centraux » des démarches de Gusp, au centre des préoccupations des collectivités concernées. Un des enjeux est donc d'identifier les apports des autres acteurs locaux et de ne pas résumer la Gusp au travail des bailleurs dans le cadre des conventions Tfpb.

- L'articulation entre projets de renouvellement urbain et Gusp ressortait aussi fortement, à la fois dans l'articulation des périmètres et dans celle des cadres contractuels et de financement.

- Des thématiques « nouvelles », en particulier autour des copropriétés et du parc privé, ou des secteurs mixtes, ainsi que les préoccupations liant la Gusp à la tranquillité publique et à la sécurité ont été citées.

Les travaux de ce groupe ont certes précédé l'annonce de la prolongation des contrats de ville. Pour autant, ils proposent un panorama des questionnements utiles en vue de la prorogation des conventionnements pour la période 2020-2022, et de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs pour le parc privé.

1. ÉLÉMENTS DE CADRAGE : L'ACTUALITÉ ET LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA GUSP

ISABELLE SERY, responsable du département gestion des quartiers, Union Sociale pour l'Habitat (Ush)

Voici un rapide rappel de l'histoire de la Gestion urbaine et sociale de proximité dans les politiques publiques en direction des quartiers et des cadres réglementaires actuels qui structurent les démarches au niveau national :

- La réforme de la politique de la ville de 2014 et les nouveaux contrats de ville.
- Les nouveaux programmes de renouvellement urbain (Npru).
- L'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (Tfpb) pour les bailleurs sociaux, validé par la loi de finances 2015.

Le contrat de ville constitue le cadre stratégique couvrant l'ensemble des politiques publiques impactant les quartiers prioritaires. La réforme de 2014 place l'ensemble des thématiques et des contractualisations spécifiques sous son autorité. Ainsi, le renouvellement urbain est une « convention annexe » du contrat de ville.

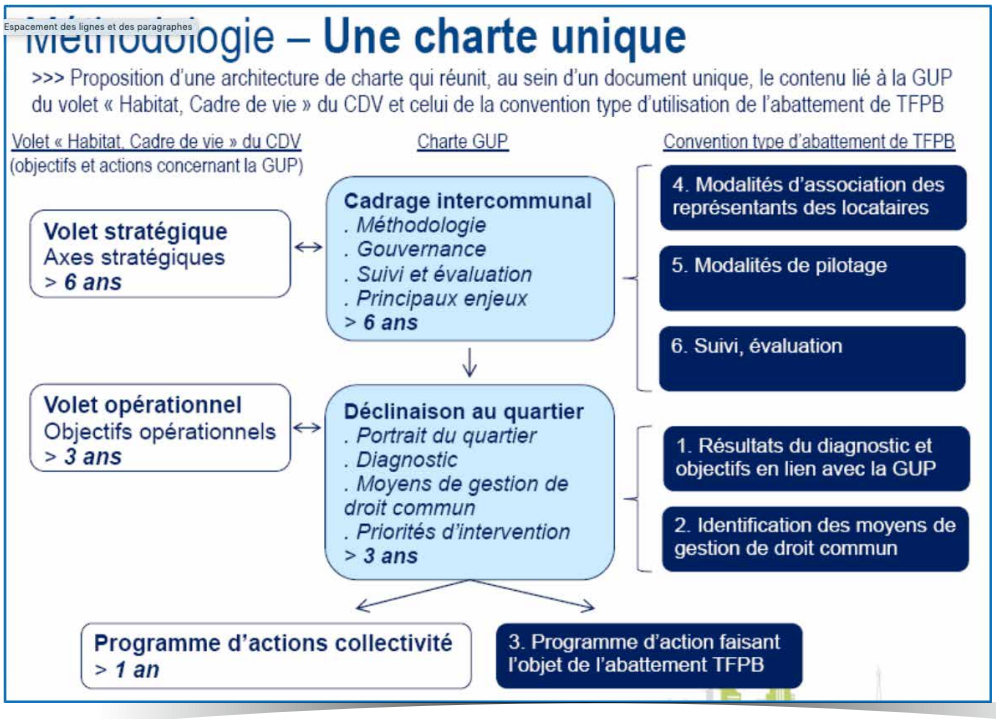
La loi Lamy prévoit que « des mesures ou des actions spécifiques relatives à la gestion urbaine de proximité » soient prévues dans le cadre du contrat de ville. La Gusp s'inscrit à ce titre comme une des composantes du volet « cadre de vie » des contrats de ville, que les quartiers concernés fassent l'objet d'un projet de renouvellement urbain ou pas.

L'Anru prévoit, dans le règlement général de l'agence (Rga), que les nouveaux programmes de renouvellement urbain (Npru) comportent un « projet de gestion », formalisé comme mesure d'accompagnement dans les futures conventions pluriannuelles. Des cofinancements pour l'ingénierie de ces projets de gestion, et leur animation sont prévus par l'Anru.

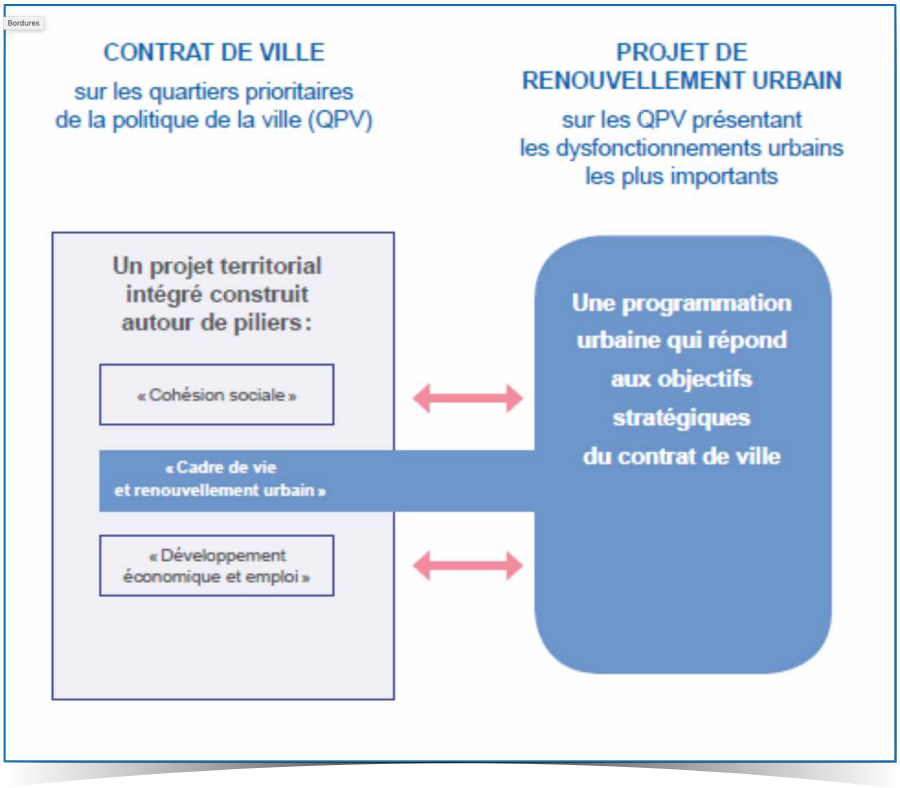
La loi de finances 2015 prévoit un abattement de Tfpb pour le parc social en quartier prioritaire, en contrepartie de la mise en place par les bailleurs d'actions en faveur de l'amélioration des conditions de vie des habitants. Le cadre national élaboré, en avril 2015 par l'État et l'Ush, détaille les modalités opérationnelles de ces contreparties.

Au niveau du territoire de la Seine-Saint-Denis, la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement 93 (Drihl) a organisé la démarche en deux temps :

- La mise en place d'une charte de Gusp « unique » par territoire intercommunal ou communal (anciens ou nouveaux périmètres selon les cas), qui recouvre à la fois le volet « habitat - cadre de vie » des contrats de ville et la convention d'abattement Tfpb pour les bailleurs sociaux.



GRAPHIQUE 1
Extrait du document de présentation de la Drihl 93 septembre 2015



GRAPHIQUE 2
Extrait du document de présentation Anru sur le Npru juillet 2015

- Une déclinaison de cette charte par quartier, avec un programme d'action collectif mis à jour annuellement. (Graphiques 1 et 2)

Le cadre national fixe les principes opérationnels et les modalités de travail entre les bailleurs, l'État et les collectivités : diagnostic, plan d'action triennal, modalités de pilotage, suivi et évaluation. Enfin, les moyens dégagés par l'abattement de Tfpb concernent huit champs thématiques :

- Renforcement de la présence du personnel de proximité.
- Formation et soutien des personnels de proximité.
- Sur-entretien.
- Gestion des déchets, encombrants et épaves.
- Tranquillité résidentielle.
- Concertation et sensibilisation des locataires.
- Animation, lien social et vivre ensemble.
- Petits travaux d'amélioration de la qualité de service (hors quartiers Npru).

Les territoires sont aujourd'hui confrontés à plusieurs enjeux d'évolution des pratiques et de la gouvernance de la Gusp :

- Enjeu de gouvernance à échelle multiple, avec une importance donnée à l'échelle intercommunale par les contrats de ville, complexifiée par la réorganisation institutionnelle des intercommunalités en Île-de-France (Ept, fusion des Epci en grande couronne).
- Enjeu de positionnement par les équipes chargées de la Gusp, devant gérer la concertation de proximité, les projets urbains et la gestion technique.
- Enjeu thématique pour des champs aux contours variables

2. LES PRÉOCCUPATIONS ACTUELLES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE POSITIONNEMENT DES ÉQUIPES

La question des échelles ressort fortement : comment mettre en œuvre un contrat de ville à l'échelle intercommunale quand l'Epci nouvellement créé doit encore être consolidé ? Comment assurer un travail de terrain en matière de Gusp ? Comment passer du « cadre national » au « local » ? La définition des rôles semble encore incertaine, notamment en matière de pilotage opérationnel et d'arbitrages stratégiques : qui organise ? Qui prépare les arbitrages entre les équipes des villes, les Epci / Ept, la Drihl et les délégués du Préfet… ? Dans quelle mesure les rôles peuvent-ils être homogènes d'un territoire à l'autre pour tendre vers un modèle unique ?

Le cas de la **Métropole du Grand Paris et des nouveaux Ept**, qui recouvrent pour certains des périmètres entièrement nouveaux, soulève en outre la question de l'articulation entre l'échelle de formalisation de la Gusp (chartes au niveau des anciens Epci ou au niveau communal), celle des contrats de ville en vigueur (parfois signés à l'échelle communale), et celle de la nouvelle compétence « politique de la ville » transférée au niveau de l'Ept (avec la perspective de mise en place à terme de contrats de ville à ce niveau). Cela soulève des interrogations sur le **pilotage des démarches**, pour les élus comme pour l'État ou les bailleurs, mais aussi sur les **moyens et l'ingénierie disponibles**, selon les capacités de chaque collectivité (par exemple, au sein d'un Epci outillé tel que Plaine Commune, certaines communes ne disposent pas de ressources internes suffisantes pour traiter la Gusp). Ces problématiques sont encore complexifiées pour les quartiers à cheval sur deux communes différentes, et pour les nombreux bailleurs intervenant dans plusieurs périmètres.

Au-delà de la gouvernance des périmètres et échelles, la notion de **démarche intégrée** (lien urbain – social notamment) fait écho aux difficultés de la **transversalité** dans les structures et les habitudes de travail existantes. Ainsi par exemple, un besoin d'investissement ponctuel sur un espace public identifié au titre de la Gusp peut être mis de côté « *car le Pru va s'en occuper* », séparant non seulement les responsabilités de mise en œuvre et de financement, mais aussi la temporalité des interventions. L'injonction au changement portée par l'État au travers de la loi Lamy se confronte parfois à des habitudes de travail en mode projet qui ne sont pas toujours intégrées, ou même validées, par les élus ou les directions générales.

Par exemple, à Aubervilliers, dans le quartier Émile Dubois concerné par un futur Npru, l'équipe en charge de la Gusp veut signifier concrètement la co-construction de la démarche avec les habitants. Or il est difficile de les mobiliser au sujet de travaux prévus à une échéance de cinq à six ans. L'équipe ayant identifié des besoins d'expérimentations sur les aménagements estime que la Gup peut servir à tester, par des micro-investissements et des options d'aménagement. Cette démarche se heurte à l'absence de transversalité des cadres financiers ou contractuels : ces micro-investissements ne sont pas éligibles à l'abattement Tfpb pour les bailleurs, et le Npru est encore un horizon lointain. Ce témoignage illustre la nécessaire coordination des partenaires pour trouver le cadre et les moyens d'une réponse adaptée.

3. LES CONVENTIONS D'ABATTEMENT DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES (TFPB)

Sur la base du cadrage méthodologique présenté par Isabelle Sery et au regard des préoccupations actuelles des participants, on constate une forte **focalisation des professionnels sur le cadre spécifique de l'abattement de Tfpb** pour les bailleurs sociaux comme cadre contractuel pour la Gusp. Il est néanmoins rappelé que les enjeux de fond de la Gusp ne se résument pas au seul travail autour des actions portées par les bailleurs. L'identification de l'ensemble des leviers d'action et des lignes de financement est un enjeu majeur pour pouvoir répondre aux attentes de la population à court terme. Les collectivités soulignent la difficulté financière qui est apparue clairement aux élus du fait de la compensation très partielle de l'abattement par l'État (compensation à 40 %) : si cette situation préexistait, elle a été révélée et appréhendée par les élus à l'occasion des négociations actuelles.

Les questions de l'équité et d'une **approche comparative des efforts** mise en place par les bailleurs selon les territoires et les contextes, apparaissent essentielles, mais complexes : les montants rapportés au nombre de logements concernés varient grandement. En outre la notion de mesure relative aux moyens déployés hors Qpv est parfois difficile pour les bailleurs dont le patrimoine est très majoritairement situé au sein des quartiers prioritaires.

L'Ush rappelle à ce titre que le cadre national ne prévoit pas de ratios standards. Ceux-ci doivent pouvoir **se décliner localement** selon des modalités spécifiques à chaque territoire dans une approche intégrée locale. Par exemple, Plaine Commune négocie la répartition des actions selon chacun des axes éligibles, négociés avec chaque bailleur ; Est Ensemble négocie afin que 3 % au moins des budgets mobilisés par chaque bailleur concernent des actions transversales. Ces accords sont propres à ces territoires. La déclinaison locale s'appuie d'abord sur un diagnostic partagé, avec les partenaires et les habitants, et dépasse la seule contribution des bailleurs sociaux.

Après la signature des « chartes » à l'échelle intercommunale (principes de gouvernance et de suivi collectif), la priorité — confirmée par l'État — est de décliner les diagnostics et les programmes d'action pour l'année suivante, de manière précise, localisée et budgétisée. Par ailleurs, l'organisation du suivi des chartes devra se consolider, au sein des collectivités, mais aussi au sein de l'État.

Dans un contexte d'évolution des cadres réglementaires et de réorganisation territoriale lourde en Île-de-France, les enjeux de gouvernance de la Gestion urbaine et sociale de proximité (Gusp) seront abordés sous deux angles :

- Le cadre de la contractualisation, des documents de référence et de leurs échelles.
- L'organisation interne et le positionnement de la Gusp dans les organigrammes des collectivités territoriales et des Epci.

4. LES CADRES DE CONTRACTUALISATION DE LA GUSP, À PARTIR D'EXEMPLES EN SEINE-SAINT-DENIS

DAVID MANIÈRE — Drihl 93 — Présentation de l'approche méthodologique retenue dans le département de la Seine-Saint-Denis pour conduire la Gusp, dans le cadre des nouveaux contrats de ville.

L'organisation de la Gusp repose à la fois sur l'intégration territoriale à l'échelle des contrats de ville, et sur l'approche locale des priorités et des actions à l'échelle de chaque quartier.

À l'échelle du contrat de ville (Epci dans la plupart des cas) : la « **charte intercommunale** » de la Gusp pose les principes généraux d'engagement dans la démarche pour chacun des acteurs, en lien avec les priorités du contrat de ville, pour une échéance équivalente de six ans. L'échelle du contrat de ville est essentielle d'un point de vue administratif et fiscal : pour bénéficier de l'abattement Tfpb, les bailleurs sociaux doivent démontrer que le dispositif est bien rattaché au contrat de ville dont ils doivent être signataires. Les participants pointent alors deux enjeux :

- Le cas des Epci et Ept qui ne recouvrent pas le périmètre des contrats de ville signés avant la réorganisation territoriale ; l'État précise que c'est bien l'ancien périmètre, celui du contrat de ville, qui est pris en compte, notamment par la Direction générale des finances publiques ; le cas d'un contrat de ville dont les communes se sont séparées au sein d'Epci différents est également soulevé (Argenteuil-Bezons).
- Le cas des bailleurs sociaux qui n'étaient pas signataires du contrat de ville : nécessité alors de signer un avenant au contrat de ville pour ajouter le bailleur concerné (comme à Rosny-sous-Bois).

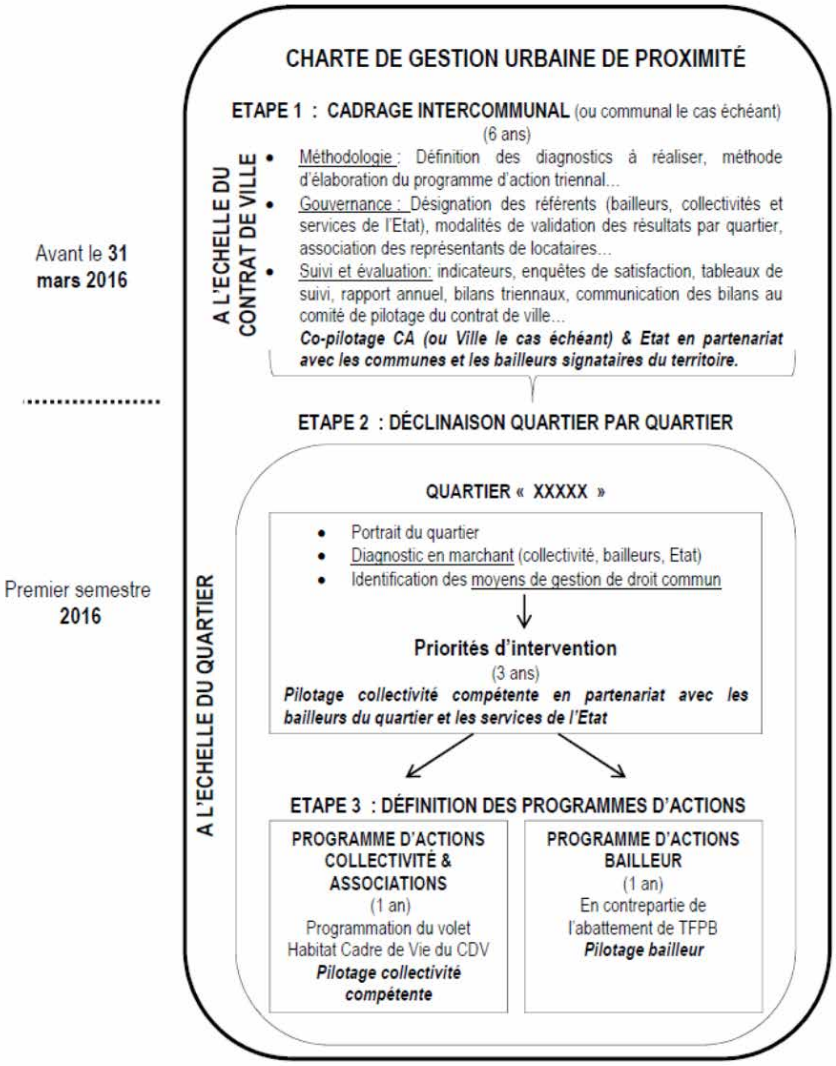
Au niveau de l'État, ce sont conjointement la Préfecture via les délégués du Préfet, mais aussi la Drihl qui sont impliquées, avec une répartition des rôles qui gagnerait à être clarifiée selon certains participants.

À l'échelle d'un quartier : la « **convention triennale** » définit à partir d'un diagnostic précis (méthode du diagnostic en marchant) et de manière transversale

les priorités de la Gusp au regard des enjeux propres du quartier. À cette échelle, l'objectif est de disposer d'une stratégie commune, qui concerne autant les collectivités que l'État ou les bailleurs sociaux, et les autres partenaires concernés. C'est au regard de cette convention triennale par quartier que l'État examinera l'éligibilité des actions déclinées ensuite chaque année. Pour chacun des opérateurs concernés (bailleurs, collectivités), les « **programmes d'action** » identifient sur un an les actions qui vont être menées par chacun pour contribuer à la stratégie de la Gusp. Il s'agit de définir chaque année les actions à mener et les financements mobilisés par chacun des opérateurs, afin de mettre en œuvre concrètement les orientations de la convention triennale. Cela recouvre :

- Pour les bailleurs sociaux, le programme d'action éligible au titre des contreparties à l'abattement de Tfpb, dans le respect du cadre national validé avec l'Ush et des orientations de la convention triennale du quartier concerné.
- Pour les collectivités locales, ou d'autres opérateurs, des actions de Gusp financées dans le cadre des crédits spécifiques de la politique de la ville.
- Pour tous, des actions mobilisant ou adaptant des moyens de droit commun.

La question de l'éligibilité des actions, en particulier celles des bailleurs au titre de la Tfpb, est évoquée : la Drihl 93 prévoit un contrôle de conformité sur des échantillons d'actions soumises dans les programmes d'action annuels, tant sur la pertinence (adéquation avec les priorités fixées dans la convention triennale) que sur la sincérité (estimation et justification des dépenses). Ce processus doit être consolidé en lien avec l'Ush et les collectivités locales concernées. Par exemple, Villepinte rapporte



GRAPHIQUE 3
Schéma d'organisation de la gouvernance de la Gusp en Seine-Saint-Denis Drihl 93

le travail bilatéral mené par la ville avec chacun des six bailleurs, au niveau du service Gup, sur le détail des actions prévues au titre de la Tfpb, afin d'orienter au mieux les actions et en particulier limiter la part « sur-entretien et gestion courante » par rapport aux actions spécifiques.

Sur la base de ce modèle de gouvernance, les participants du groupe de travail ont réagi et fait part de leurs expériences locales :

- La question du **périmètre de la déclinaison des « conventions triennales »,** à l'échelle de quartiers : différentes configurations territoriales émergent, avec par exemple le cas des quartiers intercommunaux (Est Ensemble). Le consensus qui émerge souligne l'importance d'adapter cet emboîtement d'échelles, en s'assurant que les conventions triennales sont suffisamment proches de l'échelle du quartier ou sous-quartier pour guider le travail de programmation annuelle.

- La question de la **formalisation et de la signature des documents** : les participants rappellent le temps important consacré à la préparation et à la mise en forme des documents (chartes et conventions triennales), parfois au détriment de la conduite d'actions sur le terrain. En outre, il est rappelé l'importance de la formalisation, notamment des conventions triennales, et de leur signature par les bailleurs concernés, la ville, l'Epci et l'État *a minima*, puisqu'elles sont la condition d'éligibilité des plans d'action Tfpb annuels pour les bailleurs.

- **Le niveau de détail et de précision des conventions triennales** : la Drihl rappelle qu'elles doivent décliner des orientations propres à chaque quartier, sur la base d'un diagnostic en marchant partagé. Néanmoins, il convient de laisser une certaine marge de manœuvre aux programmes d'actions annuels qui doivent pouvoir répondre à ces priorités de manière différenciée par acteur, et éventuellement s'ajuster d'une année sur l'autre.

- Les participants rappellent l'importance de bien faire figurer dans le schéma de gouvernance au niveau des plans d'action annuels non seulement les actions relevant des cadres spécifiques « Tfpb » et « crédits politique de la ville », mais aussi **l'importance de l'ajustement des moyens de droit commun et du fonctionnement courant** comme levier pour mettre en œuvre les stratégies de Gusp par quartier.

- En matière de ciblage des actions des bailleurs au titre de la Tfpb, le débat porte sur les **marges de manœuvre des différents partenaires,** collectivités, État et bailleurs eux-mêmes. Il est rappelé la difficulté parfois pour des bailleurs à appliquer strictement le cadre national élaboré par l'Ush et l'État, en particulier pour définir les niveaux de référence d'entretien du parc « hors Qpv » lorsque la quasi-totalité du parc est précisément en Qpv.

4.1 QUELLES ÉVOLUTIONS DU RÔLE DE L'ABATTEMENT DE LA TFPB DANS LA GUSP ?

Les différents rôles des actions financées par l'abattement de la Tfpb sont pointés par les participants. Ces derniers soulignent le fait que la Gusp ne se limite plus seulement à l'analyse des problèmes liés au cadre de vie, mais devient un espace de projet pour les bailleurs.

L'abattement de la Tfpb comme outil d'amélioration du cadre de vie et du vivre ensemble

À Nanterre, les actions financées par l'abattement de la Tfpb visent, en parallèle de l'aménagement des espaces publics, l'amélioration de la gestion des espaces communs aux bailleurs. Ces améliorations permettent de renforcer le vivre ensemble dans la Cité Marcelin Berthelot, et sont confortées par des formes d'auto-régulation des espaces par les habitants eux-mêmes.

Sur la période 2011-2015, l'implication des bailleurs et partenaires s'est faite également dans des projets de sensibilisation aux habitants : groupes de travail pour l'organisation d'actions spécifiques sur les problématiques de cadre de vie, actions partenariales, en pied d'immeubles ou sur l'espace public (qui ont toutefois montré certaines limites dans l'implication des habitants).

La définition d'un nouveau rôle « d'animation sociale »

Les actions de la Gusp, financées par l'abattement de la Tfpb aujourd'hui, s'orientent de plus en plus vers des objectifs sociaux. Cette évolution, rapportée notamment par les représentants de France Habitation, résulterait entre autres d'un moindre besoin d'actions sur le patrimoine bâti (actions déjà très engagées ces dernières années dans certains patrimoines).

Les bailleurs et les services en charge de la Gusp engagent donc aujourd'hui des actions éducatives, culturelles, de sensibilisation, des chantiers jeunes, etc. Il s'agit par exemple des actions menées par France Habitation avec l' Association pour les équipements sociaux (Apes), ou encore du projet « Graines d'Université » décrit plus haut, inscrit dans la ligne « lien social » de la convention de l'utilisation de l'abattement.

Aller vers un rôle de gestion transitoire ?

Les participants proposent de rendre éligibles les financements issus de l'abattement de la Tfpb à des actions pouvant accompagner les chantiers : signalétiques, communication, occupations temporaires, etc. Sur ce point, Isabelle Sery (Ush) indique que le cadre d'investissement est relativement souple, et que toutes actions visant l'amélioration du quartier peuvent se justifier. Certains participants du groupe soulignent cependant que l'éligibilité dans un contexte de projet Anru reste parfois incertaine.

4.2 L'ABATTEMENT DE LA TFPB : UN LEVIER POUR UNE GESTION COORDONNÉE VILLES - BAILLEURS DE LA GUSP

La réussite du partenariat entre la ville / bailleur dans la mise en œuvre des actions de Gusp est structurante. À Nanterre, ce bon fonctionnement repose sur une culture du partenariat acquise depuis longtemps sur le territoire. Fruit d'une transversalité entre les services municipaux et les bailleurs, la construction d'une culture de travail commune autour de la Gusp a pu se mettre en place. Ainsi des actions ont vu le jour grâce :

- au rôle moteur (« locomotive ») de deux des bailleurs présents sur le quartier de Nanterre Université
- à l'impulsion municipale qui initie et coordonne les actions sur le quartier (la ville rencontre les bailleurs une fois par mois)

Ces logiques organisationnelles varient selon les villes :

- à Noisy-le-Grand, la conduite des actions est conditionnée par la capacité municipale à mobiliser les bailleurs
- à Tremblay-en-France, la ville doit mettre en place une mobilisation bailleur par bailleur pour développer des actions de Gusp

Il est précisé également que la durabilité du projet dans le temps est fonction de la teneur des partenariats engagés. L'inscription des actions dans un cadre plus engageant et continu est permise par un lien fort entre les organismes et la ville, une implication des habitants dans la conduite du projet et par une sensibilité des agents à communiquer.

De nouveaux modes organisationnels permettent ainsi de coordonner les différents acteurs du projet ou de l'action en question.

À Nanterre, le projet « Graines d'Université » démontre que l'action inter-bailleurs fédère plus largement les partenaires de tout le quartier. Pour que cela soit possible, il a fallu que la ville impulse, propose et pilote les actions afin de les faire vivre dans le temps. En effet, le bailleur France Habitation soulève la difficulté qu'ont les bailleurs à se fédérer entre eux parfois.

L'idée d'avoir un coordinateur Gusp inter-bailleurs qui soit financé par l'abattement de Tfpb est proposée comme solution.

La loi de finances 2017 a accordé un droit d'autonomie sur l'abattement aux collectivités :

"Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur le territoire desquels les logements locatifs sociaux, au sens de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, représentent au moins 50 % des résidences principales peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis et pour la part de Taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revient, supprimer l'exonération prévue au I ou au II du présent article. » (Article 94 2° III du Projet de loi de finances pour 2017 - Texte définitif).

Pour bénéficier de l'abattement : obligation d'avoir **signé la convention avant le 31 mars 2017 :**

« *Cet abattement s'applique aux logements dont le propriétaire, mentionné au premier alinéa du présent I, est signataire, dans les quartiers concernés, d'un contrat de ville prévu à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et d'une convention, annexée au contrat de ville, conclue avec la commune, l'*établissement public de coopération intercommunale et le représentant de l'État dans le département, relative à l'*entretien et à la gestion du parc et ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.*

La convention mentionnée au deuxième alinéa du présent I devait être signée au plus tard le 31 mars 2017.

L'abattement s'applique aux impositions établies au titre des années 2016 à 2020, à compter de l'année qui suit celle de la signature du contrat de ville. » (Article 1388 bis I du Code Général des Impôts)

Cette convention d'utilisation incite à la mobilisation des partenaires.

Les participants ont soulevé le besoin de creuser trois thématiques supplémentaires liées à la Gusp :

- la participation des habitants,
- la gestion des stationnements,
- la Gusp en quartier ancien.

4.3 RETOUR SUR LES CONVENTIONS TFPB

Une trame (type de bilan) destinée aux bailleurs afin qu'ils puissent faire un rapport qualitatif et quantitatif sur les actions menées dans le cadre de l'abattement Tfpb, a été réalisée par l'Ush en avril 2017. Cet outil doit permettre aux bailleurs de rédiger le rapport requis plus aisément, et de mettre ainsi en avant les réalisations au titre de l'abattement Tfpb.

Dans cette logique, le partenariat ville / bailleur apparaît essentiel :

- La question de la diffusion aux habitants des plans d'action des bailleurs est posée. Les bailleurs sociaux ne sont pas tous d'avis de les diffuser. Il est cependant rappelé que les conseils citoyens doivent être destinataires des rapports, au titre du partenariat autour du contrat de ville.
- De la même manière, les villes éprouvent parfois des difficultés à suivre les démarches des bailleurs, et la communication entre collectivités, bailleurs et État autour des enjeux de suivi de la Tfpb est parfois peu organisée.

→ Sur ces deux points, il est rappelé que les collectivités sont des interlocuteurs légitimes pour les bailleurs, et qu'elles peuvent être motrices dans la collecte des informations.

5. L'ORGANISATION DE LA GUSP AU SEIN DES COLLECTIVITÉS LOCALES

BENOÎT BICHET directeur opérationnel Espacité, maître de conférences à l'École urbaine de Sciences Po.

Le second angle d'approche de la gouvernance de la Gusp porte sur le positionnement et le fonctionnement interne de la Gusp au sein des collectivités locales, tant entre commune et Epci qu'au sein même d'une collectivité.

Benoît Bichet présente quelques exemples d'organisation dans divers Epci, selon différents formats d'organisation de la Gusp : Calais, Lille Métropole, Blois, inter-bailleurs des Mureaux.

Il ressort des présentations respectives les enjeux et points de débat suivants :

L'importance du portage politique

Deux cas sont évoqués :

- La difficulté de travailler sur la Gusp quand le portage politique est limité. D'une part, les conséquences sur la mobilisation des services de droit commun sont plus difficiles, face à des exigences propres que les élus leur confient. D'autre part, des initiatives concernant directement la Gusp peuvent être lancées par les élus (par exemple : nouveaux dispositifs de propreté urbaine), sans que les équipes chargées de la Gusp n'en soient informées ou associées.
- À l'inverse, une commune comme Montreuil porte depuis de nombreuses années une démarche de Gusp, et y consacre des moyens importants tant en animation humaine (sEpt chargés de mission) qu'en moyens d'intervention. À l'élu référent pour la Gusp s'ajoutent un contact direct et une implication des élus de quartiers, référents directs des chargés de mission.

L'exemple de la Métropole européenne de Lille illustre aussi la construction d'un engagement politique au niveau intercommunal, avec un portage encore nouveau qui vient clairement se positionner en appui des organisations et des initiatives d'échelle communale (partage de ressources et des savoir-faire, consolidation du reporting, etc.)

Fonctionnement en réseau et clarté des fiches de poste

Les participants soulignent l'importance de pouvoir effectivement mobiliser les multiples services concernés par la Gusp au sein d'une même collectivité. Les équipes Gusp ne doivent pas rester isolées ou prendre en charge entièrement la démarche.

À Rosny-sous-Bois, l'équipe Gusp est rattachée à la Dga Cohésion sociale, direction Vie des quartiers. La démarche associe systématiquement, sur chacun des trois quartiers, un trio complémentaire en plus de l'équipe Gusp : un chargé d'opération habitat (direction de l'Urbanisme), un responsable environnement (direction Propreté et espaces verts), un correspondant Voirie et espaces publics. Chacune de ces personnes intervient sur son champ thématique, étant aussi référente pour un des trois quartiers en binôme avec l'équipe Gusp. En outre, une personne représentant la direction Développement économique intervient en transversalité, en tant que « manageur des commerces ». L'inscription de cette démarche dans la feuille de poste de ces référents est une condition importante de réussite. L'ancrage culturel de la démarche au sein des services, reste un prérequis important pour que la mobilisation en réseau puisse effectivement fonctionner.

Mobilisation des services techniques

La question spécifique de l'engagement des services techniques, dans toute leur diversité, ressort comme un point important de l'organisation, qu'elle s'appuie sur des équipes dédiées ou sur un fonctionnement en réseau.

Dans l'organisation de Rosny-sous-Bois, le fonctionnement avec des référents thématiques dédiés au sein des différents services techniques permet d'assurer leur contribution thématique, mais aussi pour les services techniques de mieux travailler : connaissance des quartiers et des partenaires. Ainsi, la Gusp leur est utile.

Dans l'agglomération Saint-Germain-Boucles-de-Seine, si l'animation est portée uniquement par les services de l'Epci, l'ensemble des services techniques reste rattaché aux communes. L'enjeu est alors, de manière différenciée dans chaque commune, d'identifier la « valeur ajoutée » de la Gusp pour ces services. Au-delà de leur nécessaire mobilisation, la démarche doit leur apporter un plus dans la conduite de leurs missions courantes.

L'histoire de la Gusp à Montreuil repose sur une prise en main dès l'origine par les services techniques : les premiers chargés de mission étaient issus des services techniques. Aujourd'hui, la légitimité des chargés de mission, qui sont désormais rattachés à d'autres directions, repose sur l'expertise du territoire et leur proximité avec les habitants. Mais la démarche Gusp reste perçue comme un plus pour le travail des services techniques. Elle permet en outre la coordination locale entre les différents services techniques, qui n'aurait pas lieu aussi fréquemment dans d'autres instances.
La question de l'accès et de la sécurisation de budgets d'intervention réinterroge cependant régulièrement le rattachement des chargés de mission Gusp : un lien plus direct avec les services techniques faciliterait-il cette capacité d'engager des moyens ? Cependant, le seul rattachement à la Direction générale des services techniques (Dgst) ne suffit pas toujours à mobiliser l'ensemble des services techniques. Au sein d'une Dgst, les différents services restent parfois très autonomes dans leur fonctionnement et n'intègrent pas toujours une approche transversale propre à la Gusp.

Proximité, lien avec les habitants

La plus-value de la démarche Gusp à Montreuil réside notamment dans la capacité des équipes concernées à être en proximité directe avec les habitants. Rattachés aux antennes de quartier, et positionnés dans la direction Citoyenneté, au sein du service Vie des quartiers, les chargés de mission sont fortement présents auprès des habitants et leurs représentants. Ce contact direct contribue à la légitimité de la démarche pour l'ensemble des parties prenantes de la Gusp.

Dans l'agglomération Saint-Germain-Boucles-de-Seine, la perspective d'une implication directe des habitants dans la Gusp est un facteur de remobilisation, en particulier pour élargir les champs de questionnement portés par la Gusp. Par exemple, la remontée de problématiques liées à la tranquillité publique assure la présence dans le travail de Gusp de représentants de la police municipale.

Moyens d'animation et répartition des rôles

La question des moyens humains pour animer et piloter la Gusp, quelle que soit l'organisation retenue, est soulevée. En particulier, au regard du co-pilotage de la démarche par les collectivités locales et l'État, la question d'une prise en charge directe de cette animation par les délégués du préfet, pour certains des quartiers (par exemple hors des quartiers Pru, pour lesquels un financement est mobilisable) se pose.

Visite sur site à Noisy-le-Grand, le 12 décembre 2016

5.1 LA GUSP EN QUARTIER MIXTE : LE CAS DU QUARTIER DU PAVÉ-NEUF À NOISY-LE-GRAND

MARIE JANVIER, chargée de mission gestion urbaine de proximité et **EMILIE PEYROTH,** chargée de mission habitat privé, ville de Noisy-le-Grand

Noisy-le-Grand fait partie de l'Ept Grand Paris Grand Est, créé en 2016. Jusqu'alors, chaque commune travaillait de façon indépendante. La ville dispose d'une Charte communale pour la période 2017-2020 se déclinant en trois blocs selon les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ses déclinaisons par quartier flèchent des axes de travail prioritaires et transversaux (droit commun), ainsi qu'un programme d'action bailleurs, contrepartie de l'abattement de la Tfpb.

La géographie prioritaire à Noisy-le-Grand :

- Le quartier Mont d'Est — Palacio (Qpv, dont une portion en quartier de veille)
- Le quartier Champy-Haut-Bâtons (Qpv)
- Le quartier de la Butte-Verte (quartier de veille)
- Le quartier du Pavé-Neuf (Qpv)

Le quartier du Pavé-Neuf, qui abrite 7 523 habitants, est un quartier mixte composé d'autant de copropriétés (51 % du parc de logements) que d'habitat social (49 %), répartis comme suit :

- 15 copropriétés (bénéficiant des dispositifs de

Organisation d'une approche inter-bailleurs

L'Ept Est Ensemble a conduit une négociation transversale avec les bailleurs présents sur son territoire, dans le cadre d'une charte territoriale et d'un programme territorial d'actions. Le principe d'un engagement systématique d'au moins 2 % du budget des contreparties Tfpb pour des actions intercommunales encourage, de fait, un travail commun entre bailleurs. Le territoire de l'agglomération d'Évry a mené une négociation du même ordre.

L'Ept Plaine Commune engage également cette réflexion, en ciblant les problématiques communes aux différents bailleurs sociaux : jets d'ordures par les fenêtres, gestion des véhicules épaves, punaises de lits…

À Sartrouville, les partenaires cherchent à mettre en place un cadre de travail inter-bailleurs qui puisse traiter de sujets larges : Gusp, mais aussi le relogement dans le cadre du renouvellement urbain, la mutualisation des heures d'insertion dans les marchés, etc. L'objectif est de susciter l'émulation et de bousculer si nécessaire les habitudes présentes, pour faire évoluer l'écosystème des acteurs locaux.

l'Agence Nationale de l'Habitat - Anah), soit 1140 logements.

- 7 bailleurs sociaux (France Habitation, I3F, Seine-Saint-Denis Habitat, Osica, Batigere, Rlf : tous signataires du contrat de ville) et Espace Habitat Construction, non signataire du document cadre, soit 1106 logements.

- 3 résidences étudiantes, soit 517 logements.

- Le quartier est riche en structures et en équipements : 3 groupes scolaires, 1 collège, la Maison pour tous du Jardin des Sources (réalisée dans le cadre du Pru et livrée en septembre 2013 - labellisée centre social en 2015), la Mission locale, le Point d'information de médiation multi-services (Pimms) - labellisé Maison de services au public — une mairie annexe, la Caisse primaire d'assurance maladie (Cpam), des équipements sportifs, le Club de jeunes, des locaux associatifs, etc.

- Le projet de rénovation urbaine, dont la convention a été signée en 2012, a permis l'ouverture et l'embellissement du quartier, les interventions ont été concentrées sur les espaces publics (requalification des rues et des places, création d'aires de jeu, création de perspectives et percées visuelles – photo ci-contre, recréation d'une trame piétonne, etc.) et sur les résidentialisations. Si les interventions sur les espaces publics ont été relativement vertueuses pour le quartier Pavé-Neuf, la qualité des résidentialisations s'est avérée inconstante selon les patrimoines.

- Les copropriétés ont fait, et font l'objet de dispositifs de réhabilitations depuis 2008 :

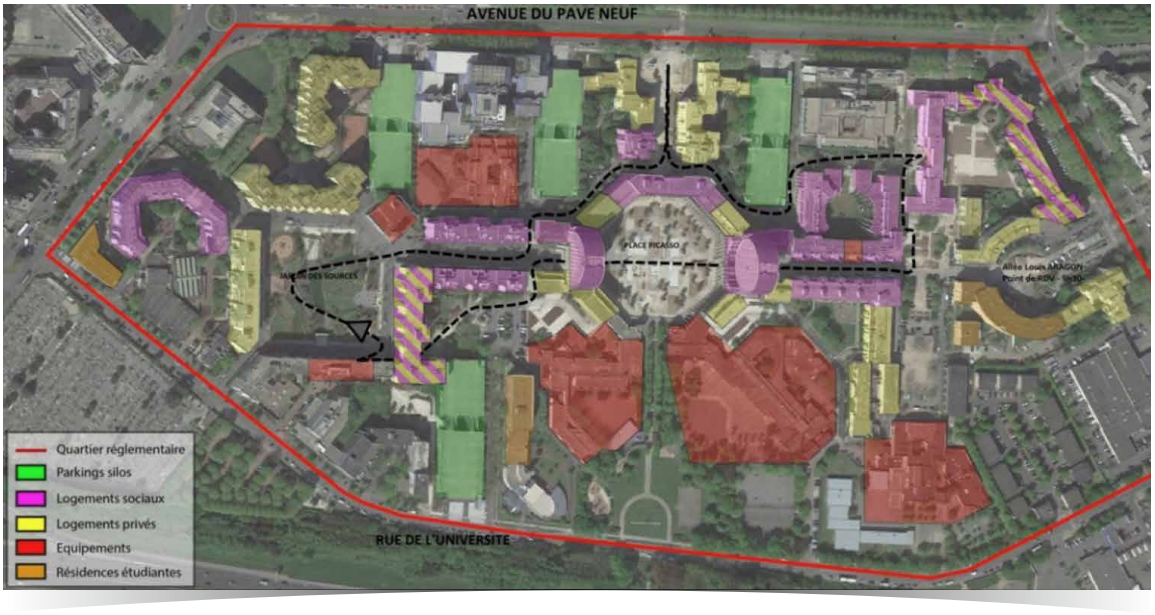
  • Opérations programmées d'amélioration de l'habitat sur certaines copropriétés aux problèmes d'impayés (subventions de l'Anah à hauteur de 35 %).

  • Plan de sauvegarde sur certaines copropriétés aux problèmes d'impayés plus conséquents (subventions de l'Anah à hauteur de 50 %)

  • Un programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés (Popac) a été mis en place post 2013 pour suivre et terminer les programmes de travaux engagés (isolation, sécurisation des ascenseurs, individualisation des contrats d'eau froide, etc.).

  • Enfin, historiquement ouvertes, les copropriétés entreprennent de plus en plus des travaux de résidentialisation afin de pouvoir réguler les problèmes de dégradations en fermant les pieds d'immeubles. Ces interventions participent à la transformation des cheminements piétons dans le quartier, et sont des enjeux importants à prendre en compte dans le cadre de la Gusp.

Trajet emprunté lors de la visite du quartier du Pavé-Neuf du 12 décembre 2016



5.2 LA GUSP EN QUARTIER MIXTE : COMMENT COORDONNER UNE GRANDE DIVERSITÉ D'ACTEURS ET DE PARTENAIRES ?

Les participants présents exposent les **types de situations complexes** auxquelles ils ont à faire dans le cadre de la Gusp. Ces situations sont liées dans la plupart des cas à **la multitude d'acteurs décisionnaires et à la diversité des modes de fonctionnement** des acteurs présents dans le quartier (propriétaires, copropriétaires, bailleurs sociaux, commerçants, locataires, syndicats, ville, prestataires en charge des ordures ménagères, associations, services de police, conseillers citoyens, etc.). Néanmoins, la complexité des situations peut également résulter de la **structuration** même des quartiers (ouvertures/résidentialisations, trames piétonnes, structures et localisations des stationnements, etc.), et **d'appropriations variées des lieux** (dépôts anarchiques des ordures ménagères, détournements des usages des locaux, stationnements sauvages, dégradations).

Trois grands enjeux majeurs ont été soulevés lors de la séance :

1er Enjeu : La gestion des cellules commerciales en pied d'immeubles

Types de situations complexes rencontrées par les communes :

• Difficultés liées à la gestion des ordures produites par les commerçants du fait de la diversité des propriétaires de cellules commerciales en pied d'immeuble.

• Difficultés liées à l'anticipation des usages des locaux et à leur calibrage en fonction des typologies de commerces présents : utilisation des locaux à ordures pour agrandir leurs surfaces de vente.

• Difficultés liées à l'absence de locaux réservés aux ordures dans les cellules commerciales : dépôts sauvages des commerçants.

• Sanctions financières pour une mauvaise gestion des ordures difficiles à assumer économiquement pour des commerces ou copropriétés parfois fragiles.

Comment faire en sorte que les commerçants trouvent leur intérêt dans les démarches de Gusp ? Quelles solutions sont imaginées par les communes ?

• Rectification des règlements intérieurs des bailleurs sociaux disposant de locaux afin d'imposer un cadre de gestion des locaux commerciaux (Nanterre).

• Travail collaboratif avec le service économique du territoire pour impulser une dynamique de gestion commune des déchets des commerces (Noisy-le-Grand).

• Travail collaboratif entre la police et le syndicat mixte en charge des déchets : démarche de sensibilisation auprès des commerçants sur une meilleure gestion de leurs déchets (Le Blanc-Mesnil).

2e Enjeu : Les associations syndicales : des outils complexes de gestion des espaces partagés

Types de situations complexes rencontrées par les communes :

• Gestion des parkings silo, propriétés de la ville, par une Association Foncière Urbaine Libre (Aful), avec l'instauration de droits de stationnements aux bailleurs et aux copropriétaires sur trente ans : difficultés liées à la complexité du montage et à l'hétérogénéité des prix du stationnement pratiqués.

• Gestion des espaces extérieurs et de la chaufferie de 20 lots (tantôt logements sociaux / tantôt copropriétés) par une Association Syndicale Libre (Asl) : complexification de la Gusp par l'emboîtement des décisions requises et la longueur du processus de décision (assemblées générales des syndicats de copropriétés, de l'Asl, décision interne des bailleurs).

Solutions imaginées par les communes :

• À Noisy-le-Grand, un dispositif d'homogénéisation des tarifications du stationnement a été imaginé en 2015 entre les bailleurs et les copropriétaires. Le prix d'une place s'échelonne aujourd'hui entre 25 € et 35 € par mois.

• À Rosny-sous-Bois, une disparition progressive de l'Asl, jugée trop complexe, est imaginée par les partenaires dans la stratégie Gusp. L'enjeu réside ici dans la récupération par la ville des espaces aujourd'hui gérés par l'Asl. Ce report est néanmoins complexe à gérer pour la commune : la reprise en propre d'espaces extérieurs représente un coût récurrent, de même que la complexité plus ponctuelle de sortie du dispositif Asl. Ces coûts rendent nécessaire un fort portage politique pour surmonter les obstacles juridiques et financiers.

3e Enjeu : Répondre à la diversité des acteurs en co-construisant la Gusp et en adaptant les instances de décisions

Types de situations complexes rencontrées par les communes :

• Difficultés de structuration de la décision autour de la Gusp liées à la présence d'une multitude d'acteurs dans les quartiers.

• Enjeu d'implications des résidents dans les démarches de Gusp.

Solutions imaginées par la ville de Noisy-le-Grand :

La ville de Noisy-le-Grand a imaginé et utilise plusieurs instances partenariales pour co-construire les démarches Gusp dans le quartier du Pavé-Neuf :

• Les diagnostics en marchant organisés par secteurs tous les deux ou trois mois, entre les bailleurs, les copropriétés, les conseillers citoyens et la police. Les responsables des services de la ville sont très impliqués dans le partenariat.

• Les réunions thématiques « au fil de l'eau » sur des sujets variés (chantiers, déchets, sécurité / tranquillité, etc.), sont pilotées par le cabinet du maire avec les élus de quartiers et les syndics de copropriétés.

• Les formations des conseils syndicaux de copropriétés créent du lien entre les copropriétés parallèlement aux dispositifs Opah et Plan de sauvegarde.

Contenus des formations :
- Questions juridiques, notamment sur le droit de la copropriété (contrats de syndic, loi Alur, annexes comptables, etc.).
- Travaux à volets énergétiques.
- Eco-gestes.

Ces formations dans le quartier du Pavé-Neuf, ont permis de faire émerger des idées nouvelles concernant l'ensemble de la ville, et ont été suivies par le montage d'un club des copropriétaires à l'échelle de la ville. Ce club rassemble 120 membres aujourd'hui, soit 80 copropriétés.

Enfin, au-delà de ces instances, la ville et les bailleurs travaillent également en partenariat autour de l'évolution de la programmation issue de l'abattement de Tfpb.

Cette co-construction se traduit dans la formalisation de la démarche Gusp puisque les axes de travail déclinés dans la convention à l'échelle du quartier sont partenariaux :

- Axe 1 : Des besoins d'animation mobilisant les habitants : actions favorisant le vivre ensemble, actions liées au cadre de vie, à la tranquillité résidentielle, etc. (exemple de la réalisation collective d'une fresque dans le quartier).

- Axe 2 : Appropriation des nouveaux espaces publics : améliorer les modes de gestion technique du quartier (collecte des déchets, stationnements, propreté urbaine, fonctionnement des aires de jeux, etc.).

- Axe 3 : Des besoins d'accompagnements individuels : conflits de voisinage, informations sur le logement (prévention des impayés, charges locatives, etc.), démarches administratives et d'accès aux droits, etc. Sur ce dernier axe, le lien avec le Point information médiation multi services (Pimms) est fort. Cette association apparaît comme de plus en plus sollicitée et certains bailleurs commencent à s'en saisir (en contrepartie de financements).

Visite sur site à Nanterre le 24 janvier 2017

5.3 LA GUSP DANS LE QUARTIER DE NANTERRE UNIVERSITÉ : COMMENT MIEUX ORGANISER LE PARTENARIAT AVEC LES BAILLEURS SOCIAUX ?

QUENTIN DELMAS, responsable de la gestion urbaine de proximité et **ALINE ADOUANE**, agente de développement local, ville de Nanterre.

La géographie prioritaire à Nanterre concerne cinq quartiers :

- 4 Qpv : Chemin de L'île, Le Parc, Petit Nanterre, Université
- 1 territoire en veille
- 3 sites Pru
- 3 sites Npru

Ces cinq quartiers abritent 40 000 habitants. Huit bailleurs se répartissent le parc social : Oph de Nanterre, Oph des Hauts-de-Seine, France Habitation, Icf La Sablière, Aximo, Rivp, Toit et Joie, Adoma (2 foyers).

Le quartier Université est structuré en trois unités :

- la cité des Provinces françaises
- la cité Marcelin Berthelot
- l'Université Paris 10

L'objectif urbain est de faire lien entre ces deux quartiers d'habitat et le secteur de l'Université Paris X.

La première Gusp a été installée en 2002 au sein de la cité Berthelot. Elle a fait l'objet d'un premier programme d'actions partenariales (2003 – 2006) partagé avec les trois bailleurs du quartier (ICF La Sablière, France Habitation et l'Office municipal). Deux axes prioritaires étaient alors énoncés : la tranquillité et la propreté. La Gusp proposait également une clarification de la gestion des espaces publics.

À partir de 2007, le dispositif Gusp a été étendu à l'ensemble des quartiers Pru avec la signature d'une convention Gusp en 2011. La commune a privilégié une Gusp « technique » portée essentiellement sur les aspects du cadre de vie et des espaces publics.

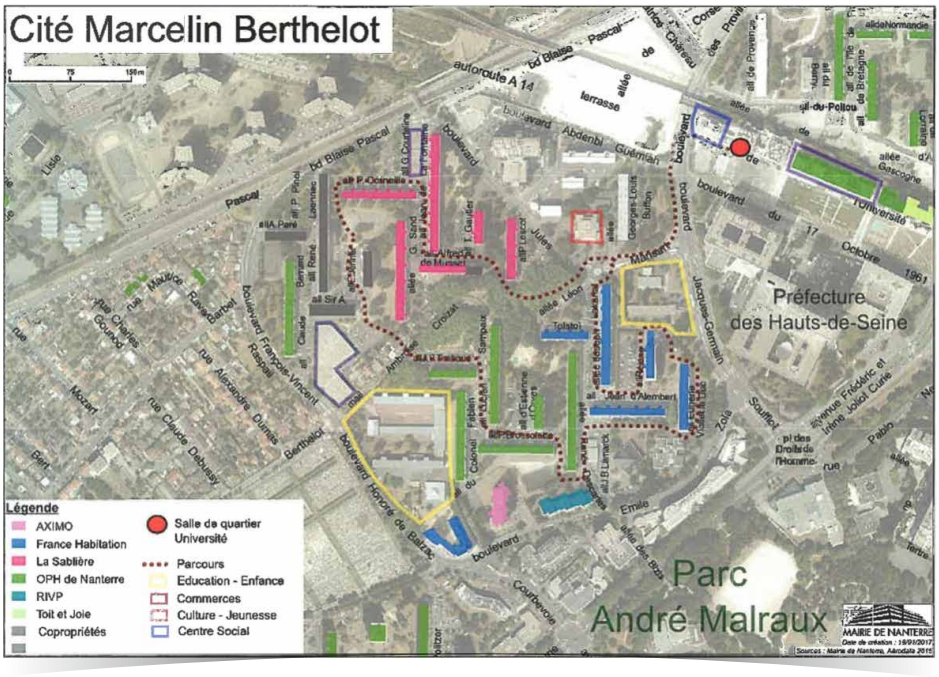
- Un travail multipartenarial renforcé s'est alors mis en place avec la tenue de trois instances inscrites dans la convention permettant une coordination sur les quartiers :

  - une instance professionnelle : diagnostics en marchant, deux fois par an

  - une instance stratégique : instance plénière pilotée par un élu (Maire ou adjoint), deux fois par an

  - une instance habitants : quatre fois par an

À ces instances s'ajoute une coordination en interne à la ville de Nanterre, avec les différentes missions de quartier pour le volet habitant et la direction de la tranquillité publique pour le volet tranquillité.



Trajet emprunté lors de la visite de la Cité Berthelot le 24 janvier 2017

■ Exemples d'actions mises en place dans le cadre de la Gusp :

- Propreté : action de sensibilisation sur la thématique des ordures, surtout auprès des enfants.

- Projet de cohésion sociale de long terme : le projet « Graines d'Université » financé par les trois bailleurs sociaux au titre de l'abattement de Tfpb (3/4) et la ville (1/4). Pour l'heure, des supports de communication ont été réalisés permettant de développer des projets estampillés « Graines d'Université » sur des thématiques précises : verdissement, propreté, accompagnement au compostage, etc. Le projet a pour ambition de valoriser les actions existantes portées par des acteurs du quartier, à travers notamment un projet participatif de fleurissement des balcons et des espaces publics (récupération d'invendus de plantes grâce à un partenariat avec Botanic). L'idée est de pouvoir se rapprocher des publics avec une action qui parle du cadre de vie et de valoriser le travail engagé par les acteurs locaux. Les retours sur l'avancée du projet sont pour l'instant positifs.

5.4 LA GUSP EN QUARTIERS ANCIENS

Les contraintes de la Gusp en quartiers anciens

La problématique majeure de la mise en place d'actions de Gusp en quartiers anciens est le manque de surfaces exploitables, la fragmentation du foncier en de multiples petites parcelles privées et un espace public souvent limité et contraint spatialement. De plus, ces quartiers concentrent souvent de l'habitat privé indigne.

Ces quartiers sont donc marqués par le manque d'espaces publics (exemples : Aubervilliers, Montreuil, Bagnolet) et de places de stationnement. La moindre présence d'habitat social rend l'appui sur « la ressource bailleur » impossible à grande échelle (et notamment la mobilisation des ressources liées à l'abattement de Tfpb). Les projets immobiliers se font en dentelle, sur mesure, en engageant des dispositifs lourds et longs, concentrés sur l'achat et le recyclage. Les enjeux d'aménagement urbain et d'amélioration du cadre de vie sont plutôt traités à l'échelle immobilière ou de l'îlot, avec souvent une moindre attention aux enjeux de gestion à l'échelle collective du quartier.

L'exemple d'un projet en centre-ville témoigne de l'importance d'assurer une gestion commune du cadre de vie face à une grande diversité de projets (promoteurs privés, infrastructures, espaces publics, etc.), un émiettement du parcellaire et une certaine densité d'utilisation de la ville (flux, circulations piétonnes, etc.).

Ainsi, la Gusp est à la fois un sujet spécifique, porteur de ses propres complexités, et finalement assez peu abordé en tant que tel. L'expérience des projets Pru ou Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (Pnrqad) en centres anciens est intéressante à ce titre, mais marginale face au nombre de quartiers prioritaires en centres anciens potentiellement concernés.

Exemples d'actions et financements

Le Pnrqad de Calais (quartier Saint-Pierre — secteur « Vauxhall — Fontinettes ») est un projet long, échelonné sur plus de cinq ans, dans un quartier relativement petit, dense, ancien et de centre-ville. Le projet venant proposer une restructuration dans un quartier peu habitué aux transformations, un enjeu de maîtrise des temporalités et des transformations spatiales via la Gusp s'est avéré important.

Ainsi, le premier temps de la Gusp a été de proposer une action artistique (les « Fartçades ») pour laisser les habitants se réapproprier les maisons et la friche vouées à la démolition. Ainsi, des ateliers de fresque et graffiti ont été organisés avec un artiste pour gérer l'attente dans la durée (1 an) auprès de 300 habitants et ainsi créer une histoire partagée du quartier. Cette action a été financée dans la totalité par les subventions Gusp dans le cadre du Pnrqad.

Le projet ayant avancé, de nouveaux enjeux de gestion de l'attente post démolition ont émergé. Ainsi de nouvelles actions Gusp d'occupation des friches ont été mises en place :

■ **Occupation de friches et animation du quartier :** action « Prends soin de toi », bacs potagers cultivés par les habitants du quartier. Cette action a été financée sur le budget politique de la ville classique (passage en comité des financeurs) à hauteur de 24 000 € divisés à parts égales entre la ville, la Caisse des Dépôts et la Région.

■ **Gestion de l'attente :** palissades de chantiers réalisées avec les habitants (délimitation qualitative de la friche).

■ **Animation de quartier et projets éducatifs :** Projet Cnes « Espace dans ma ville », une action sur la semaine mise en place en quartier de veille Pnrqad pendant les vacances pour les jeunes.

6. LE RÔLE DE LA PARTICIPATION HABITANTE DANS LA GUSP

La co-construction des projets de renouvellement urbain avec les habitants se déroule en parallèle de la Gusp. Les points suivants sont ressortis des échanges :

■ Les principes de nécessité de la participation, et échange sur les leviers/contraintes/limites des processus de participation dans les projets de renouvellement urbain.

■ L'organisation opérationnelle d'une démarche de co-construction :

- La gestion du temps dans le processus
- L'élaboration d'un plan de concertation

■ Les maisons de projet (Cas : Maison du projet Pru d'Arcueil Gentilly) :

- Penser la maison du projet dans tous ses temps et anticiper sa vocation future.
- Le rôle et le fonctionnement de la maison du projet (informations et remontées d'informations, lieu de travail pour les partenaires du projet, lieu d'échange et de travail avec les habitants).
- Le groupe de travail a soulevé l'enjeu d'inclure le conseil citoyen dans la réflexion autour des Pru. La difficulté d'organiser la participation habitante en amont a été relatée ; en effet, les projets apparaissent souvent assez peu concrets aux yeux des habitants avant démarrage des travaux.
- La maison du projet des Npru : un équipement en articulation avec la phase d'avancement du projet urbain ; un support à la réflexion partenariale sur le Npru (la conception de l'espace et son fonctionnement/animation/gestion), etc.

■ À venir :

- Formats et outils opérationnels de la co-construction de projets urbains.
- La définition d'un cahier des charges pour un opérateur d'une démarche de co-construction.
- Les liens de la démarche de co-construction du projet avec la dimension Gup/chantier (café chantier, forum métiers, utilisation des palissades).

Les enjeux de l'implication des conseils citoyens dans les démarches de Gusp

On dispose de peu de retours sur l'implication des conseils citoyens dans les démarches de Gusp. Toutefois, la question de la Gusp semble être une bonne entrée, un levier pour penser l'implication des conseils citoyens.

■ Les participants rapportent divers enjeux et distinctions locales d'implications citoyennes :

- Dans une ville, l'implication des conseillers citoyens dans la Gusp est réelle, mais fluctuante. Depuis l'été 2016 le conseil citoyen fonctionnait en premier lieu en autonomie, avant de prendre part à la Gusp. Si ses membres sont de plus en plus actifs dans la Gusp, la commune note un manque de régularité et d'intérêt pour d'autres quartiers que le leur.
- Dans une deuxième ville, il a été proposé à certains conseillers citoyens « moteurs » de participer à la Gusp et de communiquer auprès des autres habitants les éléments ressortis de cette démarche. Toutefois, si certains habitants s'inscrivent et assistent à quelques séances portant sur la Gusp, la commune constate une fidélisation complexe de ces derniers. Aussi, l'identification et la mobilisation d'habitants « relais » sont-elles un enjeu important.
- Cette question du maintien de la participation dans la durée est également d'actualité dans une troisième ville. S'il existe un bon réseau d'habitants, davantage impliqués que les organismes Hlm, et que les conseillers citoyens assistent aux diagnostics en marchant, la commune pointe parfois un décalage entre les attentes formulées par les habitants, et l'installation concrète des projets. Cette latence dans la mise en place des projets conduit parfois les habitants à se désengager.
- Les membres du groupe de travail pointent d'autres facteurs logistiques influençant l'implication des conseillers citoyens : les horaires des réunions et marches de Gusp, l'accès à l'information, l'effet doublon entre le groupe Gusp et le conseil citoyen qui se saisit du sujet, etc.
- Enfin, le choix de l'habitant portant la parole collective est également un enjeu : Quel habitant allons-nous chercher ? Quelle est sa légitimité ? Sur ce point, le conseil citoyen apparaît comme une porte d'entrée dont la structuration assure une certaine légitimité, non exclusive d'autres formes de représentation.

L'exemple d'ateliers « encombrants » développés sur une ville[1] montre que les habitants peuvent s'impliquer et prendre en main une démarche de projet Gusp. Néanmoins, des problèmes de dégradation des panneaux élaborés par les habitants peuvent engendrer des frustrations pour la poursuite de leur engagement dans le projet. Pour éviter ce sentiment d'échec, l'expérience montre qu'un petit budget « réparation » doit être pensé en cas de détérioration.

La manière dont les arbitrages de projet, en investissement ou en gestion, sont conduits au regard des points de vue des habitants, des maîtres d'ouvrage et des financeurs est également un enjeu. À titre d'exemple, dans une commune, un conseiller citoyen a demandé dans quelle mesure la participation habitante était prise en compte. Il paraît important de donner aux habitants les critères sur lesquels les financeurs se positionnent sur les projets proposés. La communication de ces critères permet d'une part de justifier auprès des habitants un refus ou une accEptation de proposition, et d'autre part, de calibrer les « envies » des habitants, en rendant les propositions plus réalistes.

Expérimentations locales

À l'inverse, certaines démarches témoignent de l'intérêt de la construction des rapports conseils citoyens/Gusp. L'implication de certains membres du conseil citoyen dans les démarches de Gusp permettrait d'apaiser les relations (avec la ville, les bailleurs, etc.) et de rendre la réflexion sur la Gusp plus constructive.

- Dans une commune, l'intégration des conseils citoyens à la Gusp a permis le renouvellement des groupes de réflexion Gusp, jusqu'alors très « professionnels ». Un travail de remise à niveau et de démocratisation du dispositif a dû être fait. Pour enrichir l'intégration de ces nouveaux participants au groupe de réflexion Gusp préexistant, deux personnes ont été recrutées (en service civique).

- Aussi, est-il possible de créer des permanences de Gusp (dans un lieu ressource et convivial) dans chaque quartier sur des sujets variés, de manière à impliquer les habitants et à monter des actions concrètes de manière collaborative.

À Pessac (agglomération de Bordeaux), le conseil citoyen s'est positionné spontanément comme relais pour communiquer auprès des autres habitants. La démarche a permis d'atténuer les frustrations. Le fait de proposer aux habitants un rôle actif dans la construction d'une gestion et d'une démarche, a permis d'inclure réellement les citoyens engagés, et ainsi de prévenir les problèmes relationnels dus à des manques de communication.

- L'implication habitante permet également une prise de conscience de certaines réalités (délais, budget, planning, etc.) chez les habitants et désamorce les tensions (avec la ville ou les bailleurs) dues aux écarts de percEptions entre habitants et maîtrise d'ouvrage, ou habitants et bailleurs sociaux. En ce sens, dans une commune, les différents temps de concertations dans l'espace public ont permis cette « prise de conscience ». Le fait d'écouter d'autres visions du quartier a pu faire changer des représentations.

- Des formations de 2 et 5 jours de conseillers citoyens ont lieu à l'École du renouvellement urbain. Si ces modules sont gratuits, ils apparaissent néanmoins davantage accessibles aux habitants à la retraite ou inactifs, et écartent les autres profils. Les participants au groupe de travail évoquent donc le besoin d'organiser des modules plus courts et à d'autres heures pour toucher davantage d'habitants.

(1) Objectifs du projet pour la participation habitante :
- Participer à créer du lien social et structurer des réseaux de personnes mobilisées/mobilisables ;
- Recueillir les attentes des habitants sur le sujet des encombrants, mais aussi sur des sujets plus larges de cadre de vie ;
- Favoriser leur appropriation des informations : jour de collecte, type de déchets, procédure à suivre pour constat de dépôts sauvages…
- Gage de la participation des habitants censée limiter les dégradations…

7. LA GESTION DES STATIONNEMENTS

Un enjeu de qualification du sujet

En amont de la réflexion stratégique sur la gestion des stationnements, l'enjeu est de pouvoir qualifier de quels types de gênes, de problématiques, de terrains ou de véhicules parle-t-on ? Il s'agit de déterminer avec précision le contexte juridique de chaque situation : domanialité, statut des véhicules, nature des infractions.

Dans un second temps, il s'agit de bien qualifier les besoins du quartier sur le long terme (étude de marché) :

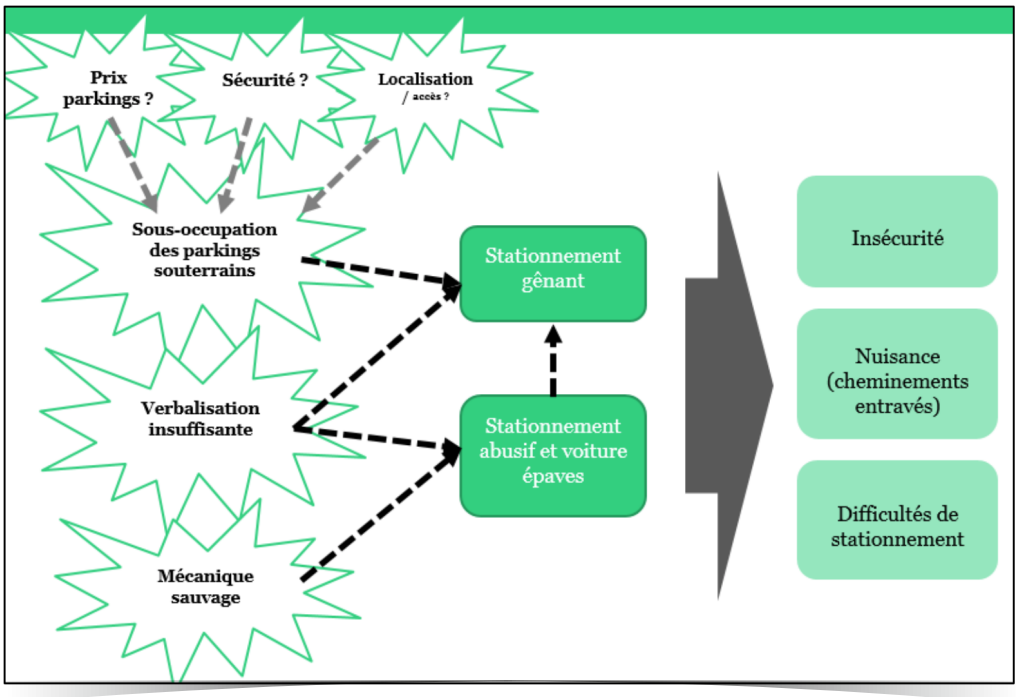
- Quel niveau de service offrir ?
- Les habitants sont-ils prêts à payer pour avoir un parking ?
- Sont-ils prêts à payer plus cher pour un meilleur service ?
- La solution proposée peut-elle être techniquement mise en place ?

Exemple de l'atelier de diagnostic et de propositions stratégiques pour intervenir sur le stationnement à Saint-Denis, dans le quartier du Franc-Moisin :

- Constat :
  - Un stationnement gênant au quotidien (accès pompier, entrées de parkings, parkings informels) et lors des événements au Stade de France.
  - Un stationnement abusif et une multiplication des voitures épaves en lien avec le développement de la mécanique « sauvage ».
- La qualification des enjeux : (Graphiques 4)

Dans le cadre de la réflexion sur le stationnement dans le quartier du Franc-Moisin, la question centrale est celle de l'usage des parkings souterrains (jusqu'alors sous-occupés). La stratégie envisagée est la suivante :

- À court terme, il a été proposé de renforcer les actions de régulation dans l'attente d'une offre supplémentaire de places :
  - Dissuader les automobilistes de commettre des infractions et libérer des capacités de stationnement en surface :
    - Mieux informer les usagers sur les infractions et les risques encourus
    - Renforcer les procédures d'enlèvement (verbalisation)
    - Améliorer le signalement des infractions
    - Limiter les nuisances lors des événements au Stade de France



GRAPHIQUE 4
Qualification des enjeux de stationnement dans le quartier du Franc-Moisin, à Saint-Denis

- Limiter la mécanique sauvage : Proposer des alternatives permettant aux habitants de réparer leur voiture

■ À moyen et long terme, il a été proposé d'augmenter l'offre de places de parking dans le quartier afin de répondre aux besoins de stationnement des ménages :

- Optimiser l'utilisation des places des parkings souterrains : dans le cas où les habitants seraient prêts à les réutiliser.

- Étudier les besoins pour une offre nouvelle, plutôt en surface pour répondre aux enjeux actuels.

Enjeux : La suppression des parkings souterrains pose toutefois la question de leur destination (démolition ?) et de l'éloignement possible des places de surface du logement.

Problématiques/Solutions

Différents enjeux pour la gestion du stationnement sont évoqués :

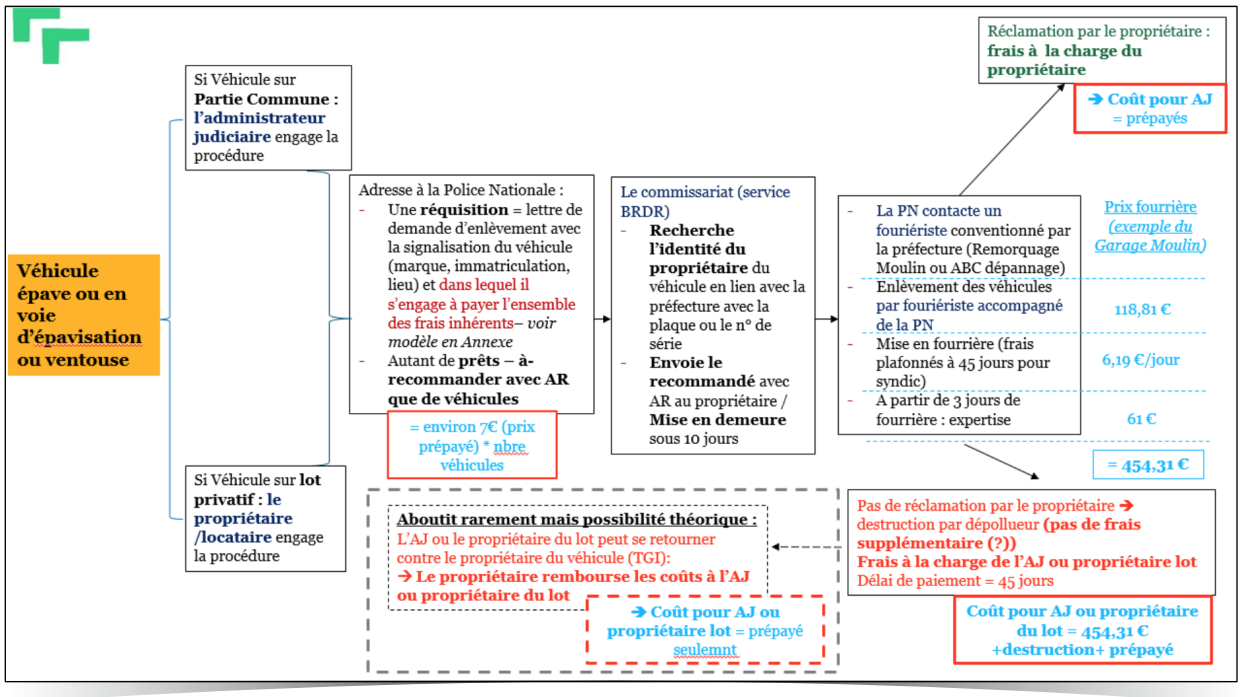
■ La réhabilitation de parkings souterrains est complexe et implique de forts investissements, mais apparaît comme une bonne solution dans le sens où ils peuvent être proposés à la location à tout le quartier, avec un prix réduit pour les places destinées aux locataires. Ce financement mixte permet d'aider les locataires Hlm (via notamment les actions éligibles à l'abattement Tfpb) tout en élargissant la location de places à plein tarif au « grand public ».

■ La question de l'image du parking souterrain est aussi primordiale dans la compréhension de la sous-utilisation. Souvent synonyme d'insécurité, des travaux de réhabilitations ou une réflexion sur la communication faite autour de ces parkings peuvent s'avérer efficaces.

À Noisy-le-Grand, le parking en superstructure a été réhabilité avec un niveau d'investissement important. Toutefois un enjeu de dégradations rapides des travaux effectués par les riverains s'est posé. Au regard des lourds investissements nécessaires, il semble important d'anticiper un budget d'entretien et de réparation conséquent dès la mise en service.

■ Un partenariat avec le commissariat est aussi à envisager. Les communes rapportent la longueur des délais de traitement des mises en fourrière et/ou au commissariat. La gestion des stationnements est ici un questionnement lié aux partenariats à mettre en place autour de la Gusp : responsabilité, délais, coûts, etc. La chaîne entre les acteurs doit donc être cohérente et efficace pour régler les points de blocage de la procédure. C'est parfois seulement une étape dans la chaîne qui bloque l'ensemble du processus. (Graphiques 5)

GRAPHIQUE 5 *Procédure d'enlèvement des épaves, Clichy-sous-Bois (Espacité, mars 2017)*



En amont des interventions de gestion ou des investissements, il apparaît essentiel de bien caractériser les situations juridiques qui se posent pour les bailleurs ou les commissariats :

- caractérisation des véhicules problématiques (stationnement gênant, voitures ventouses, épaves ; identification possible ou non du propriétaire…),
- identification du foncier et des responsabilités d'intervention (domaine public, bailleur, copropriété…). La police ne pouvant en principe pas verbaliser sur le domaine privé, la mise en place de réquisitions (temporaires ou permanentes) lui permettant d'intervenir sur ces espaces privés est un levier important.

8. SUIVI DES RÉCLAMATIONS

Cette question du suivi de la Gusp interroge la capacité d'une ville/d'un bailleur à communiquer et interagir de manière pertinente avec les habitants sur des problématiques données ou des réclamations. Des outils/logiciels permettent ce suivi :

- Une ville a développé un outil Access de suivi interne des réclamations entre les différents services. L'usage de cet outil pose parfois des problèmes de réactivité, et peu rendre moins directs les échanges avec les interlocuteurs au sein des services.
- Il existe aussi de nombreuses plateformes de réclamations, développées sur mesure ou proposées aux collectivités. Les participants rappellent la nécessité de pouvoir assurer non seulement un suivi pertinent des requêtes, mais aussi de proposer aux habitants une certaine visibilité des réponses apportées.

Conclusion

Les séances de travail ont permis d'échanger et de capitaliser sur différentes thématiques : échelles de contractualisation autour de la Gusp, organisation interne dans les collectivités, partenariats avec les bailleurs et conventionnements Tfpb, organisation de la Gusp en quartiers mixtes et en quartiers anciens, répartition des responsabilités entre les acteurs (notamment autour de la gestion des stationnements), la participation des habitants, etc. Le partage des expériences a permis de relativiser sur les situations et de voir qu'il n'existait pas de recette « clefs en main » au sein de la Gusp, mais bien différentes pratiques à ajuster entre chaque territoire.

Le travail collectif a permis de clarifier et d'expliciter les mécanismes liés à la réforme de la Tfpb, sa gouvernance, ses principes directeurs et les modalités du suivi du dispositif.

Les visites ont permis d'équilibrer le groupe de travail en complétant les discussions par des partages d'expériences et des exemples concrets d'initiatives locales de Gusp expliquées *in situ*.

Enfin, les participants regrettent la moindre participation de bailleurs sociaux aux séances. Leur implication dans la Gusp est en effet essentielle. Il est proposé de travailler spécifiquement le partenariat entre Profession Banlieue et les organismes Hlm à l'occasion des prochains groupes de travail consacrés à la Gusp. ■

PROFESSION BANLIEUE 15, rue Catulienne 93200 Saint-Denis
Tél. : 01 48 09 26 36 / Fax : 01 48 20 73 88
profession.banlieue@wanadoo.fr / www.professionbanlieue.org
Directrice de publication : Sandrine Joinet-Guillou / Chef de projet : Pierre Wingert / Secrétaire de rédaction : Sylvie Barrière / Mise en page : David Faure / novembre 2019