

Relevé d'expérience n°1

CONTRAT DE VILLE DE MARTIGUES / PORT DE BOUC (13)

■ La gestion urbaine de proximité à Martigues, une culture locale avant tout

■ Résumé

La gestion urbaine de proximité à Martigues : au delà d'un dispositif contractualisé spécifique, il s'agit avant tout du résultat d'une culture partagée, assurant une cohérence et une continuité de l'ensemble des missions de la Direction Habitat et Démocratie de Proximité (DHDP) sur le territoire communal. Ainsi, la signature de la convention constitue la partie visible, formalisée, d'un processus initié très en amont, avant même que la commune ne soit inscrite dans un dispositif de contrat de ville.

■ Problématique et contexte

L'héritage d'un contexte militant, en faveur d'une culture de la démocratie de proximité.

Dès 1983, le maire de la commune a permis la mise en œuvre de modes de faire innovants, en réaction à de nombreux dysfonctionnements sur les 5 quartiers d'habitat social, en matière de maintenance comme des usages faits des espaces communs. Le maire a donc délégué un élu de proximité pour initier, favoriser, coordonner toute démarche susceptible de réintroduire ces quartiers dans un " ordinaire urbain ".

A partir de ce constat initial, a été créée une " commission des grands ensembles ", dont l'objectif était bien de " responsabiliser les compétences " des acteurs en charge de ces territoires. Son mode organisationnel (la stratégie) consistait à mettre en place sur chacun des quartiers un centre social, en le chargeant du montage de conseils de quartier (à échéance bisannuelle). Cette première démarche de gestion urbaine de proximité était ici portée à la périphérie du système, en lien avec l'élu. Par ailleurs, la mission des centres sociaux consistant à développer " la vie sociale organisée ", il a fallu favoriser la création d'amicales de locataires, de parents d'élèves, et plus largement dynamiser la vie associative de quartier. Si la méthode est classique - porte à porte pour faire remonter les problèmes - elle s'est affinée chemin faisant par la constitution de " bureaux des pleurs " et de " bureaux du beau ", pour reprendre l'expression de Pierre Cerdan (directeur de la DHDP et chef de projet du contrat de ville de Martigues).

Cette première action a pu exister grâce à la combinaison de deux facteurs : d'un côté, un élu en capacité à s'impliquer, dans la durée, dans les dossiers techniques (dès 1983), de l'autre un responsable de service en capacité à in-former l'élu ad itineram.

A partir de 1992, dans la poursuite de sa politique en faveur de ces territoires relégués, la ville a créé le service Développement des Quartiers, initialement rattaché à la Direction Générale des Services Techniques (DGST). Par cette action, la mission a subi une première internalisation au sein de l'organigramme municipal.

Parallèlement, le développement des pratiques de proximité s'est amplifié, avec notamment la création du service "Allo Martigues",

ainsi qu'une réorganisation de la DGST afin de mieux prendre en compte les enjeux inhérents à cette politique.

■ Participation des habitants et généralisation de la démarche.

Parallèlement, le service a entrepris la réalisation d'une enquête auprès de la population, dont les résultats ont nourri la réflexion préalable à la démarche d'inscription de la commune dans le dispositif de contrat de ville (signé en 1999). Au delà de la production d'une connaissance fine de chacun des quartiers, dans l'objectif de produire un réel diagnostic partagé, cette enquête a permis de mobiliser les habitants dans un processus projectuel. Pour compléter les données ainsi recueillies, la Ville a également missionné cinq bureaux d'étude en vue d'élaborer un pré-diagnostic urbain avec définition de propositions de principe en termes de projet de quartier.

A partir de 1992, la démarche de participation des habitants s'est étendue aux 23 quartiers de la ville, disposant désormais d'un élu de référence et d'un outil, à savoir le conseil de quartier. A ce stade, la formation des élus sur les problématiques de la gestion urbaine de proximité s'est faite par la pratique, par un frottement avec les services techniques, notamment lors de réunions techniques de quartier.

En 2001, la commune a créé la Direction de l'Habitat et de la Démocratie de Proximité, incluant le service Habitat Social et Logement, ainsi que le service Développement des Quartiers de la DGST.

Aujourd'hui, les conseils de quartier sont un lieu d'information, de formation et de débat. Ils sont préparés à plusieurs niveaux : d'un part à l'aide de réunions thématiques entre élus, d'autre part à l'aide d'un diaporama d'introduction aux conseils de quartier, dont la trame renseigne sur le contenu des échanges possibles entre les acteurs. Le diaporama, très pédagogique, est conçu en "entonnoir" : il part de la politique de la Ville (par thème), présente les grands aménagements prévus à l'échelle communale, des éléments budgétaires (en investissement et en fonctionnement), avant d'aborder les questions spécifiques du quartier. De fait, il présente un double avantage : clarifier le discours politique et en

maîtriser les enjeux pour les élus, former les citoyens sur leur double appartenance, à une collectivité en premier lieu, à un territoire spécifique en second lieu.

La DHDP n'a pas cherché à rédiger une convention de GUP, mais bien à enclencher un processus d'un type de gestion urbaine territorialisée, répondant aux préoccupations des habitants comme des acteurs de terrain.

■ La gestion urbaine de proximité : démarche et formalisation.

La stratégie adoptée par la commune, axée sur la modification des modes de faire du service public, se situe à deux niveaux : en externe, par une mobilisation de l'ensemble des partenaires ; en interne, par une recherche d'équilibre pour une démarche articulant le politique et le technique.

La force du projet politique comme élément facilitateur

A Martigues, le premier élément facilitateur, quitte à enfoncer le clou, réside dans l'inscription de la démarche de proximité comme enjeu et projet politique. Cela implique le portage politique de ce projet par des élus motivés, militants et compétents. Par conséquent cela demande un effort de formation des élus (en marchant), de manière, in fine, à internaliser la démarche par l'ensemble des services municipaux.

■ Des éléments de blocage en interne comme en externe

En interne, la GUP sous-entend démocratie de proximité, ce qui entre en contradiction avec le risque politique. A Martigues, cette stratégie s'est finalement révélée payante, dans la mesure où des retours informels montreraient que la population est globalement satisfaite de la gestion de la ville. Sur le plan organisationnel, qui dit GUP dit transversalité, ce qui entre en contradiction avec la structure " en tuyau d'orgue " des services municipaux, chaque élu délégué exerçant un contrôle direct sur son responsable de service.

En externe, les blocages sont de diverses natures. En premier lieu, la contractualisation implique des engagements financiers complexes, sans aucune maîtrise sur ceux des autres partenaires : de manière triviale, on peut dire qu'il s'agit d'une difficulté entre la parole donnée et la parole tenue. En second lieu, il existe un hiatus important entre les niveaux d'exigence et les besoins des habitants (forcément toujours élevé), et les possibilités d'engagement des partenaires (financièrement et structurellement contraints). De plus, la GUP devrait constituer une acception d'une modification des pratiques de chacun des acteurs. Or, si cela est relativement aisé pour les services techniques avec un portage politique fort, c'est plus difficile pour les bailleurs. En effet, au delà de leurs faibles marges de manœuvre sur le plan financier, et parfois, il faut bien le dire, d'une certaine inertie, cela nécessite un important effort de formation, en direction de toutes les catégories d'agents (entretien, gestion...).

Enfin, pour que la GUP fonctionne, il est nécessaire de mettre en œuvre au quotidien, techniquement et politiquement, les moyens d'un contrôle collectif des engagements des uns et des autres.

■ La banalisation, une perspective ambitieuse

Le chef de projet privilégie une approche stratégique fine, en ce sens qu'il s'appuie sur le contrat de ville pour " booster une manière de faire initiée en amont ".

Aujourd'hui, il souhaite qu'à la fin du contrat de ville soient pérennisés en investissement dans les programmations budgétaires, les efforts consentis à titre exceptionnel, à savoir : les prérogatives du service DHDP, la philosophie de la transversalité, l'engagement de la ville sur la gestion des espaces publics et des quartiers de logements sociaux, le système de contractualisation partenarial (avec les bailleurs...).

Selon le chef de projet, il faut banaliser au maximum la gestion urbaine de proximité au sens d'une intervention rapide sur les quartiers, de manière à alléger les conseils de quartier une fois rattrapés le retard antérieur, utiliser l'outil de conseil de quartier pour faire venir les habitants sur des projets, au delà de la question de la maintenance, développer d'autres thématiques, d'autres dimensions du développement local (animation de débats sur la santé publique, le logement, la démocratie de proximité, le logement, l'éducation), développer la vie associative.

A Martigues, s'il existe une réelle culture de la rencontre avec l'Autre, il reste primordial de penser la formation du citoyen.

Le dernier niveau de perspective se pose en terme d'échelle d'intervention : comment cet outil de gestion au quotidien s'adaptera à l'intercommunalité ?

■ Quelques éléments pour la transférabilité

La transférabilité est-elle envisageable ?

Le service DHDP est performant à Martigues, à la hauteur des moyens dont il dispose. Au delà des incitations faites par la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville), quelle GUP peut se mettre en place si la collectivité manque de moyens financiers et/ou n'a que peu de volonté politique ?

Pour Pierre Cerdan, *"la question de la transférabilité de l'expérience ne regarde pas tant, la qualité ou la finalité des contenus des conventions que leur mise en œuvre sur un territoire où préexiste une volonté partenariale de gestion collective et responsable des territoires en difficulté.*

Il s'agit donc plutôt pour nous d'essayer ici de définir quels sont ces "prérequis" nécessaires.

Schématiquement, nous choisirons de dire que la mise en œuvre et surtout l'efficacité pratique des Conventions Urbaines de Proximité sous entendent :

- *l'affirmation par la Municipalité de son souci d'intervention sur l'ensemble du territoire municipal quand bien même il s'agirait d'espaces appartenant à des bailleurs sociaux afin de garantir une certaine homogénéité de l'espace public ;*

- une organisation des Services Techniques et de la logistique capable de prendre en compte les spécificités d'intervention sur certains espaces ;
- la structuration au sein de l'organisation municipale de services chargés d'assurer au quotidien la proximité entre les habitants, les élus, les techniciens de la Ville et les bailleurs ;
- la structuration méthodologique et professionnelle du partenariat entre la Ville et les gestionnaires sociaux ;
- pour les bailleurs cela sous-entend également la mise en œuvre, en échange du soutien et de l'engagement de la Ville, des modifications du fonctionnement des organisations et des pratiques rendues nécessaires par les réalités de terrain.

Cela suppose donc le souci de l'amélioration du service rendu aux habitants, l'acceptation des nécessaires confrontations avec les logiques des habitants et celles tout aussi complexes des autres services publics."

■ ... de la GUP en général

"Les textes d'orientation pour la mise en œuvre des Contrats de Ville pour la période 2000 - 2006 prévoient la définition de territoires prioritaires sur lesquels devra porter l'essentiel des actions mises en œuvre dans le cadre du contrat associant l'Etat, le Conseil Régional, le Conseil Général, le F.A.S.I.L.D. (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations) et les Villes. Ces mêmes textes prévoient également que le document général du Contrat de Ville, validé par l'ensemble des signataires, fasse apparaître des "Conventions Territoriales" correspondant à chacun des territoires désignés comme prioritaires.

Le contenu de ces Conventions Territoriales peut varier d'un quartier à un autre mais il doit toutefois présenter l'ensemble des actions "Fonctionnement" ou "Investissement" prévu par les différents partenaires et à réaliser pendant la durée du contrat.

Ces actions engagent les partenaires signataires et financiers mais également et au-delà, doivent préciser l'engagement des bailleurs et des différents services publics appelés à intervenir sur ces territoires.

Par ailleurs, ces Conventions Territoriales doivent expliciter les dispositifs garantissant la mise en œuvre d'une démocratie de proximité, une participation active des habitants dans les projets de quartier, leur association tout au long des processus de requalification et le rapprochement entre les différents services publics et les citoyens.

D'autre part et notamment dans le cadre des mesures d'exonération de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (T.F.P.B.) pour les bailleurs sociaux, des Conventions de Gestion Urbaine de Proximité devraient permettre aux bailleurs sociaux de mettre en place et de financer sur les quartiers prioritaires des actions visant l'amélioration de la gestion au quotidien de leur patrimoine.

Ces mesures d'exonération de la T.F.P.B. ne pouvaient être mises en place sur Martigues. Toutefois, l'idée générale de cet engagement des différents partenaires pour l'amélioration de la gestion au quotidien a été retenue. Elle a constitué l'idée centrale de la mise en œuvre et du contenu des Conventions de Gestion Urbaine de Proximité proposées à Martigues dans le cadre du Contrat de Ville.

Enfin, il convient de se souvenir que dès la mise en œuvre de la première génération de Contrat de Ville, le Président Mitterrand annonçait que le but principal de la Politique de la Ville visait principalement la réforme nécessaire du fonctionnement et de l'organisation des Services Publics ; c'est à partir de ces attendus que furent réfléchies et mises en œuvre les Conventions de Gestion Urbaine de Proximité de Martigues."

Pierre CERDAN,
Chef de projet du contrat de ville de Martigues

■ Les quartiers prioritaires de Martigues

■ Boudème – 380 logements sociaux

Sur ce quartier, géré par la Logirem, le processus est engagé depuis plusieurs années : gestion de proximité, réhabilitation, démolitions, reprise des espaces extérieurs, désenclavement, protection aux nuisances de l'A 55.

■ Notre Dame des Marins – 740 logements sociaux

Sur ce quartier, la restructuration des bâtiments J-K-L permet de remettre sur le marché une centaine de logements vacants. D'autres réhabilitations sont prévues par l'OPAC Sud, complétées par une redéfinition de la gestion des espaces extérieurs et un désenclavement. La situation sociale reste cependant fragile. Le contournement A55-RD50 permettra de réduire les nuisances sur l'avenue Francis Turcan et d'améliorer la liaison avec le Centre-Ville.

■ Canto – Perdrix – 1 100 logements sociaux + copropriétés

Sur ce quartier, à forte mobilité et occupation très sociale, les premières réhabilitations réalisées doivent être prolongées par une action sur les espaces extérieurs et sur les possibilités de desserte et désenclavement. Il faut noter l'ampleur et la complexité de cette opération qui associe quatre bailleurs sociaux et des copropriétés et qui s'inscrit dans une action prolongée.

■ Paradis-Saint-Roch – 1 000 logements sociaux + copropriétés

Ce quartier, situé en contrebas de l'A 55 et à proximité du Centre-Ville, souffre d'importantes densités et ses conditions de desserte et de protection phonique sont à améliorer. La concertation est engagée avec les habitants et les deux bailleurs.

■ Croix Sainte - Mas de Pouane – 600 logements sociaux

Ce quartier construit dans les années 1960 et situé en bordure de la RN 568, souffre à la fois de nuisances de celle-ci et d'un certain isolement induit par les infrastructures (RN 568-A 55). La population a vieilli, elle est parmi les plus pauvres de l'agglomération. La démarche de projet de quartier s'engage dès maintenant avec l'OPAC Sud et la SEMIVIM, avec le souci d'une meilleure gestion de proximité et d'une liaison à la ville mais il est évident que la requalification est largement déterminée par le calendrier du contournement (A 55).

■ Le Centre-Ville de Martigues

Le Centre-Ville historique de Martigues, éclaté sur les deux rives du Chenal de Caronte et sur l'île, est depuis 15 ans l'objet d'une action permanente de rénovation et de réhabilitation. Cette action doit être poursuivie et développée afin de préserver son attractivité commerciale et résidentielle (aides à la réhabilitation, acquisitions – améliorations, FISAC, nouveaux équipements...). La construction de nouveaux logements devrait se développer sur les sites disponibles, en particulier sur le quartier de l'Hôtel de Ville.

Extrait du "Contrat de Ville 2000-2006 Martigues - Port-de-Bouc",
26 juin 2000, 175 p., pp.26-27

Aspects pratiques ...

Le Partenariat de projet :

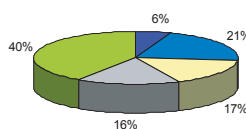
- Habitants (Amicale de locataires)
- Centre social
- Service logement
- Association APPART
- Police Nationale
- Police Municipale
- CLS (Contrat Local de Sécurité)
- Justice (Procureur de la République)
- Service Développement des Quartiers
- Associations de quartier
- Bailleurs Sociaux

Le Partenariat financier :

- Ville de Martigues
- Préfecture de Région PACA et des Bouches du Rhône
- Département des Bouches du Rhône
- FASILD
- SA HLM LOGIREM
- SA HLM SAMOPOR
- SA HLM Nouveau Logis Provençal
- Société d'Economie Mixte SEMIVIM

Exemple de coûts sur le quartier de Boudème (sources : DHDP, Mars 2003)

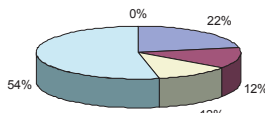
Investissement : 6 639 997 €



- amélioration circulation
- voie de contournement
- parkings + voirie + parc urbain
- restructuration logements
- traitements espaces extérieurs

Nature de l'action	Coût	Financements
Amélioration circulation et création parking zone centrale	367 850 €	CV
Voie de contournement	1 384 807 €	CV + Feder + CG
Parkings + voirie + parc urbain	1 108 049 €	CV + Feder + CG
Restructuration logements, halls, murs pignons...	1 088 185 €	CV + DC + Feder + Logirem
Traitements espaces extérieurs	2 691 106 €	CV + DC + Feder + Logirem

Fonctionnement : 38 104 €



- participation des habitants
- accueil des nouveaux entrants
- gestion adaptée
- entretien espaces extérieurs
- sécurité

Nature de l'action	Coût	Financements
Participation des habitants		
conseil de quartier		Ville
ingénierie de projet		Ville + CV
coordination bailleur / service logement		
mise en place Point Info Mairie		Ville + Logirem
Information des habitants		
charte "résidence paisible"	3 000 €	CV + Logirem
plaquette de présentation du quartier	1 737 €	Ville
Gestion adaptée		
sectorisation des agences		Logirem
cahiers de doléances		Logirem
plaquette et guide de dépannage	4 573 €	CV
prévention des impayés		Logirem
Entretien espaces extérieurs		
subvention municipale à l'entretien domanialité : reprise voirie par ville	20 283 €	Ville + CV
Sécurité		
groupe pilotage traitement incivilités		
liaison incivilités / CLS par fiche navette		
médiation sociale auprès des habitants	1/2 poste médiateur	Logirem
visite des lieux vecteurs d'insécurité	1/2 poste médiateur	Logirem
traitement des épaves + pb stationnement		

CONTACTS :

Pierre CERDAN,
Chef de projet Contrat de Ville de Martigues
Tél. : 04 42 44 30 61
Mél : dhdp@ville-martigues.fr

Laure PORTALE,
Chargée de mission Capitalisation,
CRPV-PACA
Tél. : 04 96 11 51 23
Fax : 04 96 11 50 42
Mél : laure.portale@crpv-paca.org

Vous pouvez consulter d'autres documents liés aux relevés d'expériences sur le site web du CRPV-PACA à la rubrique Capitalisation à l'adresse suivante : <http://www.crpv-paca.org>

Réalisation maquette : Mustapha Berra, juin 2004

Documents associés à l'action

Téléchargeables sur le site du CRPV-PACA :

- Convention GUP de Martigues - Canto Perdrix / Quatre Vents
- Tableaux synoptiques de Canto Perdrix
- Contrat de Ville 2000-2006 Martigues - Port de Bouc

Formation

- Rénovation urbaine : "définir et mettre en oeuvre la gestion urbaine de proximité".

Les 18 et 19 novembre 2004

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées - ENPC

Pour toutes Informations et inscriptions:
Tél. : 01 44 58 27 27

Documentation générale

- CRPV-PACA, "La gestion urbaine de proximité : théorie et pratiques de terrain", Compte-rendu réalisé par le CETE Méditerranée, ARV n°2, Nov. 2003, 59 p. (*Intervention de Pierre Cerdan sur la Convention de Gestion urbaine de Martigues. Ce compte-rendu est téléchargeable sur le site du CRPV-PACA*).

- Bibliographie sélective GUP (*Consultable au centre de documentation et téléchargeable sur le site du CRPV-PACA*)

- "Les démarches de gestion de proximité", Note rapide n°342, Gestion locale n°20, IAURIF, juillet 2003, 4 p. (*Consultable sur le site de l'IAURIF à l'adresse : <http://www.iaurif.org>*)