

ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2014

ÉPREUVE DE NOTE

SPÉCIALITÉ : URBANISME ET DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

CONCOURS INTERNE - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème relatif au secteur de l'urbanisme et du développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale, d'une note faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

TROISIÈME CONCOURS - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème relatif au secteur de l'urbanisme et du développement des territoires rencontré par une collectivité territoriale, d'une note faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 39 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes attaché territorial à la direction de l'aménagement de la commune d'Alpha (60 000 habitants) qui compte deux quartiers prioritaires de la politique de la ville dont un en opération de rénovation urbaine en cours d'achèvement (PRUS).

Nouvellement élu, le Maire souhaite faire un bilan sur la démarche de gestion urbaine de proximité et y associer largement les habitants des quartiers concernés.

Le directeur général des services vous demande donc de rédiger, à son attention, une note sur les évolutions et les enjeux de la gestion urbaine de proximité. Cette note proposera des solutions opérationnelles permettant de la mettre en œuvre tout en associant largement les habitants des quartiers concernés à la gestion de leur cadre de vie.

Vous rédigerez cette note à l'aide des éléments du dossier et en mobilisant vos connaissances.

Liste des documents joints :

- DOCUMENT 1 :** « La gestion sociale et urbaine de proximité : affaire de techniciens ou enjeu politique ? » - Cédric Van Styvendael - *Les cahiers du DSU* - automne-hiver 2008 - 1 page
- DOCUMENT 2 :** « Gestion urbaine de proximité. Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs (extraits) » - *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances* - mai 2012 - 12 pages
- DOCUMENT 3 :** « Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine » (extraits) – Michel Bonetti - *Centre scientifique et technique du Bâtiment - Laboratoire de sociologie urbaine générative* - avril 2007 - 6 pages
- DOCUMENT 4 :** « Évaluation des démarches de GSUP : un bilan mitigé » - Maïa Brugère - *Les cahiers du DSU* - automne-hiver 2008 - 2 pages
- DOCUMENT 5 :** « Pistes d'actions pour pérenniser les démarches de GUP » (extraits) - Réseau des coordonnateurs GUP du Poitou-Charentes - www.villesaucarre.org - janvier 2014 - 2 pages
- DOCUMENT 6 :** « Faire des habitants les coproducteurs et cogestionnaires des services résidentiels. Des acquis pour des démarches innovantes » - Les démarches de gestion urbaine de proximité (extraits) – *GIE villes et quartiers - Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile de France* - février 2002 - 8 pages
- DOCUMENT 7 :** « Gestion urbaine de proximité : état de l'art et perspectives » (extraits) - Synthèse de séminaire - *Centre National de la Fonction Publique Territoriale* - décembre 2012 - 5 pages
- DOCUMENT 8 :** « Une démarche « gestion urbaine de proximité » » (extraits) - *Note de cadrage de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction* - juin 1999 - 1 page

DOCUMENTS REPRODUITS AVEC L'AUTORISATION DU CFC

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.



La Gestion sociale et urbaine de proximité : affaire de techniciens ou enjeu politique ?

DOCUMENT 1

automne-hiver 2008

Les cahiers du DSU

À LA FIN des années 1990, face à la dégradation constante et rapide du cadre de vie sur de nombreux quartiers d'habitat social et malgré les dispositifs qui se sont succédés pour tenter d'y répondre, l'État s'inspirant notamment de l'expérience de la région lyonnaise proposait un nouvel angle d'approche : « Permettre à chaque citoyen d'accéder à la qualité de la ville, c'est-à-dire de pouvoir disposer de services urbains, publics ou privés, de proximité ou d'une mobilité pour y accéder, prétendre à la qualité de son logement et de son environnement et vivre dans un cadre de vie en toute sécurité¹ ».

Cette volonté originelle inspirée d'une intuition forte affirmait la prévalence du cadre de vie dans la construction d'un sentiment d'appartenance à la ville, composante de l'une des dimensions de la citoyenneté. La Gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP) s'attachait, par des interventions sur la qualité du cadre de vie, à rapprocher les habitants des quartiers d'habitat social du droit à la ville auquel chacun peut prétendre. Ces démarches ont conduit à améliorer significativement le fonctionnement social et résidentiel des quartiers sur lesquels elles se sont développées. La propreté s'est améliorée, la réactivité des gestionnaires s'est accentuée, les habitants ont davantage été associés et les fossés entre acteurs de la gestion de la vie quotidienne se sont progressivement comblés.

Concomitamment au développement de la GSUP, de nombreuses interventions urbaines et patrimoniales s'engagent sur les quartiers d'habitat social. Avec les Oru (Opérations de renouvellement urbain) et les GPV (Grands projet de ville) dans un premier temps, puis le PNRU (Programme national de rénovation urbaine) dans un second temps, des interventions massives sont prévues. Elles semblent parfois vouloir pallier, idéologiquement en tout cas, les carences d'une politique de la ville jugée par trop sociale, chronophage, inefficace, bricoleuse et coûteuse.

Pour autant, près de dix ans après la parution de la circulaire, force est de constater que certains travers sont tenaces. Cinq ans après le lancement du PNRU, le comité d'évaluation ne dissimule pas son inquiétude. « La rénovation urbaine a d'abord été pensée comme une intervention sur le bâti, en minorant les questions sociales. Le rapport² fait état d'un déficit de gestion urbaine de proximité qui pourrait menacer les investissements de l'Anru³ ».

Près de dix ans après la parution de la note de cadrage et un peu moins de vingt ans après les premières expériences lyonnaises, le CR•DSU a donc

souhaité prendre un temps pour analyser les pratiques en cours et les débats qui animent les acteurs de la GSUP.

Ce numéro un peu particulier s'articule autour de trois parties principales qui interrogent successivement l'évolution des contextes d'intervention de l'élaboration des démarches de GSUP, la modification des pratiques partenariales et notamment la relation avec les habitants, et enfin les évolutions organisationnelles nécessaires à l'amélioration de la qualité de la gestion des sites mais aussi et surtout à l'inscription dans le temps des avancées permises par la GSUP.

Pour introduire chacune de ces parties, nous avons choisi d'organiser une table ronde qui a réuni les représentants des principales composantes de la GSUP (élus et techniciens des villes, bailleurs et représentants d'habitants). Au cœur de ces débats et des articles qui suivent, une question de fond : comment capitaliser sur les réussites de ces dispositifs ? Quelles sont les conditions nécessaires à leur pérennité et leur inscription dans les politiques publiques ? Et une réponse en filigrane, le sentiment que cette sécularisation de la GSUP passe nécessairement par la reconnaissance du caractère stratégique et politique de son ou ses objets, pourtant par essence essentiellement techniques (propreté, éclairage, pour reprendre les termes de l'article du journal *Le Monde* précédemment cité).

Ce constat, les participants de notre table ronde l'ont partagé, reconnaissant toutefois qu'il était parfois plus facile de regarder le verre à moitié plein que celui à moitié vide. Il est vrai que les acteurs de la région Rhône-Alpes, au regard des nombreuses expériences qu'ils développent, pourraient se laisser aller à cette facilité. Il semble pourtant, si l'on en croit les auteurs de notre dernier article et les alertes du comité d'évaluation, que les évolutions à conduire soient encore nombreuses et nécessaires au regard de ce qui est en jeu, que ce soit au niveau patrimonial, social ou humain. Gageons que nous serons à la hauteur de nos intuitions de la fin des années 1990 et que nous saurons proposer de poursuivre les efforts engagés pour permettre à chacun de se sentir appartenir à cette communauté de futur qu'est la ville aujourd'hui. ■

Cédric Van Styvendael

1. Note de cadrage Div, DGUHC, USH, 1999. Elle précise les objectifs et le périmètre de la gestion urbaine de proximité pour ses signataires.
2. *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?* Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru. La Documentation française 12/2008, 148p.
3. Extrait de l'article « L'État ne tient pas ses promesses pour la rénovation des banlieues », *Le Monde*, 13 novembre 2008.

Gestion urbaine de proximité. Evolution des enjeux et des pratiques d'acteurs. (extraits)

1. Un enjeu majeur des politiques urbaines

1.1 Une démarche essentielle pour améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers

La gestion urbaine de proximité, levier essentiel dans les quartiers de la politique de la ville, se définit comme une réponse qualitative que les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux peuvent apporter aux attentes de la population, pour améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie.

Afin d'assurer la mise en œuvre d'une gestion urbaine équivalente à celle des autres quartiers, engager des démarches de GUP nécessite parfois d'accepter le recours à une logique de surentretien ou à une gestion différenciée, dont les moyens sont à adapter aux besoins et aux spécificités du territoire (formes urbaines, densités, composition sociale, sites interbailleurs), plus particulièrement dans les domaines suivants :

- l'entretien et la gestion des espaces à usage collectif ⁽¹⁾, qu'il s'agisse d'espaces publics, privés ou semi-privés ;
- l'accompagnement et la régulation des usages de ces différents espaces ;
- la sensibilisation au respect de l'environnement et du cadre de vie ainsi que l'appropriation des espaces et des logements ;
- l'organisation de la présence de proximité et le soutien aux personnels de proximité intervenant sur les quartiers.

Les démarches d'amélioration de la qualité de la gestion urbaine de proximité doivent être conduites dans les quartiers où la loi les rend obligatoires. Elles peuvent également concerner d'autres quartiers de la politique de la ville en fonction des situations locales et des dysfonctionnements relevés. Au vu de l'acuité et de la spécificité des enjeux sur les territoires concernés par un projet de rénovation urbaine, une attention particulière doit être portée à l'amélioration de la GUP dans ces quartiers.

[1] Les espaces à usage collectif sont :

- les espaces publics (voiries, cheminements piétons, espaces verts, espaces de stationnement) ;
- les abords des équipements publics ou privés (équipements scolaires, équipements commerciaux, locaux d'activité, équipements sociaux et sportifs) ;
- les parties communes des ensembles résidentiels, qu'ils soient locatifs sociaux ou privés (halls d'entrée, cages d'escalier, espaces résidentiels, espaces verts, parkings).

1.2 Une démarche d'accompagnement de la rénovation urbaine et de pérennisation de ses acquis

La GUP est un des facteurs clés de réussite des projets de rénovation urbaine, à même de garantir la pérennité des investissements réalisés et d'améliorer durablement le cadre de vie et les conditions de vie des habitants. Il importe ainsi de s'assurer que tous les efforts sont mis en œuvre pour maintenir la qualité des aménagements, l'entretien des réalisations et une gestion adaptée des espaces publics. C'est là une des conditions pour conforter durablement le retour de l'attractivité de ces quartiers. Elle doit constituer une exigence des porteurs de projet et de leurs partenaires lors des différentes phases du PRU. En ce sens, la GUP doit être envisagée dès la conception puis lors de la mise en œuvre des PRU et constitue une dimension importante des plans stratégiques locaux à initier lors de l'achèvement du projet de rénovation urbaine.

Par le biais des démolitions et constructions de logements, des opérations de résidentialisation de logements, d'aménagement ou de création des voiries, le projet de rénovation urbaine peut modifier les domanialités des espaces créés ou aménagés, ainsi que l'organisation et la nature des prestations de gestion. Aussi, l'optimisation des modalités de gestion du site doit être examinée entre gestionnaires et concepteurs dès la phase de conception du projet et aux différentes étapes de celui-ci afin d'éviter de créer des aménagements qui pourraient être difficiles à entretenir. De même, prévoir l'évaluation en temps réel des opérations réalisées au regard de la gestion et des usages permettra de corriger au plus tôt les défauts de conception qui n'auraient pas été anticipés. Enfin, les impacts de la rénovation urbaine sur les plans organisationnel et technique se doivent d'être anticipés.

La démarche de GUP permet également d'interpeller les différents maîtres d'ouvrage sur les modalités de gestion de l'ensemble du quartier, y compris sur les secteurs voués à la démolition et destinés à être entièrement réaménagés. Les acteurs gestionnaires pourront être force de proposition pour envisager des aménagements transitoires d'embellissement sur les espaces qui seront aménagés ultérieurement pour éviter les friches.

Durant la période de travaux, les actions de GUP sont centrées sur l'accompagnement des chantiers. Les travaux génèrent des inquiétudes et des nuisances pour les habitants (sécurité, bruits, perturbations des cheminements et des accès, de la signalétique et de l'éclairage public, squats, etc.) et rendent la gestion plus complexe pour les

acteurs intervenant sur le quartier ⁽²⁾. Les modes d'intervention doivent être adaptés afin de minimiser les nuisances, notamment lorsque les phases d'attente de mise en chantiers sont longues.

Enfin, au-delà des conventions de rénovation urbaine, le maintien de la mobilisation des acteurs de la GUP est indispensable pour, certes, pérenniser les investissements réalisés mais aussi accompagner l'appropriation du quartier rénové par les habitants, qu'il s'agisse des nouveaux usages des logements, des espaces et aménagements réalisés ou du respect des résidentialisations. Elle doit également permettre d'organiser de façon concertée, entre les différents maîtres d'ouvrage, la gestion des espaces en fonction des nouvelles domanialités définies, l'ajustement des prestations d'entretien, etc. C'est pourquoi la GUP est un des thèmes prioritaires du volet « gestion des quartiers » que les acteurs locaux devront traiter lors de l'élaboration des plans stratégiques locaux, à l'issue des conventions de rénovation urbaine.

1.3 Une démarche qui s'inscrit pleinement dans la logique de développement durable et représente un levier pour promouvoir les innovations

La gestion urbaine de proximité s'inscrit pleinement dans les objectifs du développement durable. Il s'agit d'une démarche de long terme qui vise à anticiper la gestion des investissements dès leur conception et à garantir leur pérennisation. Elle est par nature transversale car l'amélioration du cadre de vie pour les habitants est un enjeu social (accompagnement des habitants, réduction des charges, amélioration du sentiment de sécurité...), économique (insertion professionnelle...) et environnemental (évolution des modes d'entretien des espaces...). Enfin, elle est participative, les habitants étant invités à participer aux démarches de GUP pour exprimer leurs besoins et leurs attentes et faire valoir leur expertise d'usage.

La prise de conscience de ces liens forts entre les orientations de la GUP et celles du développement durable a amené certains porteurs de projet à développer des actions très innovantes en matière de GUP. En effet, l'action publique dans les quartiers s'intéresse de plus en plus aux méthodes visant une réduction de l'empreinte énergétique et environnementale en intervenant sur la qualité et la régularité d'entretien des équipements qui limitent leur dégradation et donc prolongent leur durée de vie, ou sur

[2] L'étude « La gestion urbaine de proximité dans les projets de rénovation urbaine », réalisée par l'ANRU en 2009, a montré que l'anticipation des travaux était un point particulièrement difficile des démarches de GUP.

l'optimisation de l'organisation des systèmes de gestion qui participe de la réduction des coûts d'entretien.

Ceci exige d'adapter l'offre de services proposés, mais aussi, dans le même temps, de susciter et promouvoir de nouvelles pratiques des habitants. À titre d'exemple, les enjeux liés au tri sélectif, à la gestion différenciée des espaces verts, la gestion des fluides commandent une évolution des rythmes et des modes d'intervention des intervenants autant que l'appropriation et le respect des aménagements ou des dispositifs par les habitants.

Le développement durable constitue ainsi un véritable enjeu dans la gestion de la ville en général. Les quartiers dits sensibles ne doivent pas être tenus à l'écart de ces préoccupations. La GUP est ainsi un moyen de resituer les enjeux du développement durable au cœur de ces quartiers, en couplant interventions techniques et mobilisation des habitants et en prenant en compte les usages et les modes d'habiter dans la mise en œuvre des réponses techniques. Les démarches GUP peuvent être ainsi intégrées aux démarches d'Agenda 21 quand celles-ci sont déclinées à l'échelle des quartiers.

1.4

Une contribution à la tranquillité publique

Dans certains quartiers, les dégradations, les occupations abusives et les conflits d'usage de certains espaces (occupations de halls ou d'espaces publics) ainsi que les trafics de stupéfiants contribuent à la dégradation rapide du cadre de vie et du « vivre ensemble ». En outre, dans certaines situations, l'insuffisance d'entretien et de réparation du patrimoine immobilier, des équipements et des espaces publics ou encore le non-enlèvement des véhicules-ventouses et des épaves, le manque de réactivité face aux dégradations concourent au sentiment d'abandon et favorisent les comportements incivils et délinquants.

L'insécurité dans certains quartiers conduit également à réduire ou empêcher les interventions des agents en charge de la gestion urbaine, pouvant, à terme, aller jusqu'au droit de retrait des gardiens HLM. Les acteurs de la sécurité et de la tranquillité publique, de par leur connaissance de terrain et leurs responsabilités, ont vocation à faire partie du réseau de partenaires de la GUP, quand cela est nécessaire.

De ce fait, quand elle est structurée et réactive, la GUP concourt à la prévention de la délinquance et au renforcement de la tranquillité publique. La qualité de gestion des espaces publics, la présence et la coordination des interventions des agents de proximité des collectivités, des bailleurs, voire d'autres acteurs associatifs, notamment dans

le champ de la médiation sociale diurne et nocturne, contribuent au sentiment de sécurité. Les dispositifs de veille permettent d'organiser une coordination du repérage et des réponses aux dysfonctionnements, dégradations et troubles dans les espaces à usage collectif. Ils concourent à une meilleure prise en compte des problématiques de prévention situationnelle à travers l'aménagement et l'entretien des espaces ou par le biais de dispositifs contribuant à la sécurisation passive du quartier (éclairage public, résidentialisation...). Par ailleurs, en complément de ses objectifs de dissuasion et d'aide à l'élucidation, la vidéoprotection peut contribuer à mieux identifier les dysfonctionnements et difficultés de gestion sur les territoires et à adapter et coordonner les interventions dans ce domaine.

Pour les quartiers concernés par des problèmes de sécurité et de tranquillité publique, la démarche GUP devra être coordonnée avec les orientations du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), du contrat local de sécurité (CLS) ou, le cas échéant, de la stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance et constituera l'occasion de territorialiser plus finement les actions conduites dans ce cadre, en particulier le partenariat au quotidien avec la police.

1.5 Un moyen de favoriser l'insertion professionnelle

Les missions liées à la maintenance et à l'entretien des quartiers constituent des supports d'insertion au bénéfice direct des habitants en recherche d'emploi. Dès 2005, dans le cadre des conventions de rénovation urbaine signées avec l'ANRU, les porteurs de projets doivent établir des plans locaux d'application de la charte nationale d'insertion (PLACI), qui prévoient notamment de réserver au moins 10% des emplois créés dans le cadre de la GUP et de la gestion des équipements à l'insertion des habitants des ZUS.

La mobilisation de dispositifs de l'insertion par l'activité économique (IAE) tels que les régies de quartiers ou les chantiers d'insertion, qui interviennent sur l'entretien des espaces collectifs et des espaces verts, la médiation diurne et nocturne, etc., permet de mettre en application cette règle.

2. La nécessité d'une gouvernance structurée pour agir ensemble

2.1 Promouvoir une logique de coordination pour assurer la gestion urbaine de proximité

L'intérêt commun à l'égard de la qualité du cadre de vie, de la sécurité ou de l'image du quartier fonde le partenariat entre tous les acteurs, institutionnels ou habitants. Pour être efficaces et faire sens, les démarches de GUP doivent être développées selon une stratégie partagée de gestion. La GUP couvre des enjeux tout à la fois politiques, organisationnels, techniques et sociaux et vise la mise en place d'une organisation collective de gestion, dans le respect des compétences des différents acteurs mobilisés.

2.2 Associer les acteurs incontournables de la GUP autour de différents enjeux

Villes et structures intercommunales : décliner la complémentarité opérationnelle des compétences de gestion de chacun

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est le porteur de la démarche de gestion urbaine de proximité et il lui revient la responsabilité de la coconstruction et la mise en œuvre de la GUP avec l'ensemble des acteurs intervenant dans les quartiers. Elle associe a minima, selon la configuration du site, le ou les bailleurs HLM, les services de l'État et, en tant que de besoin, les copropriétés concernées, les gestionnaires d'équipements, associations des commerçants, etc. Les représentants des associations d'habitants ou les groupes d'habitants doivent être sollicités et associés.

L'implication des élus est nécessaire pour rappeler l'importance de la gestion des quartiers. Mais, au-delà du seul portage politique, la mobilisation du niveau décisionnel adéquat des services de la collectivité et/ou de l'EPCI est décisive, d'où l'importance du mandat et du positionnement du référent-coordonnateur GUP (voir infra).

Avec le développement de l'intercommunalité, la répartition des compétences a évolué, opérant un basculement de certaines compétences de gestion de la ville vers l'échelon intercommunal, notamment pour le traitement des déchets, la gestion des espaces publics et des espaces verts, l'entretien de la voirie et de l'éclairage public, la prévention de la délinquance et de la tranquillité publique et, de façon plus variable, la politique de la ville (dont le soutien à l'ingénierie) et le renouvellement urbain. Ainsi, s'ils

ne sont pas porteurs de la démarche, les EPCI doivent être associés à la signature de la convention et leurs interventions doivent être déclinées selon des modalités adaptées aux spécificités des territoires infracommunaux visés par la GUP. En tout état de cause, compte tenu des enjeux spécifiques à la GUP et des compétences croisées entre les villes et les EPCI, il convient d'organiser au mieux la coordination et la complémentarité dans les démarches de GUP.

Bailleurs HLM : développer des projets de gestion adaptés aux spécificités des territoires

La gestion de proximité est inscrite au cœur des préoccupations des bailleurs depuis plusieurs décennies, avec le souci croissant d'adapter la gestion du patrimoine au contexte territorial. De façon concrète, participer aux démarches de GUP leur permet d'articuler leurs projets de gestion locative des résidences avec les actions des collectivités locales, selon une vision globale du fonctionnement du quartier.

Les bailleurs sociaux ont en charge l'entretien et la gestion de leur patrimoine foncier et bâti, dont l'attractivité est nécessairement liée à celle de l'environnement. Leur engagement dans la GUP permet ainsi d'assurer une continuité de la qualité d'usage des espaces privés à usage collectif avec l'espace public, et d'améliorer, par exemple, les problèmes liés au stationnement ou à la gestion des déchets. Les bailleurs peuvent aussi être amenés à contribuer aux dispositifs collectifs pilotés par les collectivités locales, par exemple dans le domaine de la médiation sociale ou du traitement des incivilités.

Les services déconcentrés de l'État et les délégués du préfet : un rôle d'alerte et de vigilance

Garant du cadre de l'action, l'État se doit de rappeler les obligations des acteurs locaux par rapport à la GUP dans les quartiers en rénovation urbaine et dans les ZUS de plus de 500 logements ⁽³⁾. Il a aussi pour mission de veiller à la cohérence des engagements contractés dans les conventions GUP par les bailleurs HLM et dans les conventions d'utilité sociale, notamment ceux au titre de l'abattement de 30 % sur la TFPB. Il s'agit en particulier de s'assurer de la cohérence entre cette exonération accordée aux bailleurs et les actions effectives d'amélioration de la gestion du cadre de vie.

Le préfet de département nomme un service référent chargé du suivi des conventions GUP et de l'animation départementale, au sein de la direction départementale des territoires et de la mer (DDT/M) ou de la direction départementale en charge de la

[3] Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

cohésion sociale (DDCS/DDCSPP). Sur les sites concernés par un PRU, la coordination est assurée entre ces services, afin de suivre la mise en œuvre des conventions de GUP et leur poursuite au-delà de la durée de la convention de rénovation urbaine.

Les délégués du préfet, par leur connaissance du quartier, doivent avoir un rôle d'appui et/ou d'alerte. Lorsqu'ils repèrent des dysfonctionnements ou des blocages dans les démarches de GUP, ils peuvent par exemple proposer la réalisation des « diagnostics en marchant » ou la mise en place de formations sur sites interacteurs, après concertation avec les acteurs locaux ⁽⁴⁾.

Enfin, quand les sites sont confrontés à d'importants dysfonctionnements de tranquillité et de sécurité publiques, les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) peuvent être sollicitées pour participer à ces démarches.

Mobiliser et soutenir les personnels de proximité dans l'exercice de leurs fonctions

La GUP s'appuie sur des équipes de terrain qui œuvrent au quotidien dans les quartiers, parfois dans des conditions difficiles. Gardiens d'immeubles, personnels de proximité des bailleurs, médiateurs, employés des services techniques municipaux ou intercommunaux, policiers municipaux et nationaux, gendarmes, régies de quartier, personnels des associations, ces professionnels doivent être soutenus et encouragés dans leurs missions.

Dans ce contexte, les personnels de proximité, et tout particulièrement les gardiens HLM, sont particulièrement exposés aux actes d'incivilité et de délinquance. L'intégration des gardiens d'immeubles dans le dispositif de GUP doit faire l'objet d'une attention particulière.

Sur les quartiers présentant les dysfonctionnements les plus importants, les conventions GUP devront préciser les modalités de contribution des personnels de proximité à la GUP, les conditions d'organisation du partenariat ainsi que la mise en place d'actions de soutien à ces professionnels pour l'exercice de leurs fonctions.

La place particulière de la médiation sociale dans la gestion des quartiers

Par sa démarche de proximité basée sur la veille, l'écoute, le dialogue, l'information, l'accompagnement des publics et la régulation des conflits, la médiation sociale apporte une contribution active et utile à la gestion urbaine de proximité.

(4) Circulaire du 26 juin 2008 du ministère de la Ville, relative aux « diagnostics en marchant », dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues.

Les médiateurs sociaux, notamment les adultes-relais financés par l'Acisé (cf. annexe 1), véritables passeurs de relais entre les habitants et les diverses institutions, méritent de faire l'objet d'une attention particulière du fait de leur rôle dans la (re)construction progressive du « mieux vivre ensemble » en soutien des personnels de proximité.

Par leur présence de proximité et leurs missions de veille, les médiateurs sociaux diurnes et nocturnes (correspondants de nuit) participent au repérage des dysfonctionnements et au signalement des dégradations et situations de détresse, contribuant ainsi utilement au diagnostic de GUP.

De par leurs missions d'accompagnement des publics et de régulation des conflits de voisinage et des incivilités dans les espaces collectifs, notamment la nuit, ils peuvent également apporter un concours substantiel aux actions visant à tranquilliser ces espaces et améliorer le « vivre ensemble » qui sont des préoccupations fortes de la GUP. Les médiateurs sociaux assurent une mission de veille de proximité et de relais qui contribue à donner du sens aux règles sociales et à lutter de façon volontaire contre l'isolement, la banalisation des incivilités et le sentiment d'impunité qu'elle génère.

Leurs missions articulées en cohérence avec celles des autres acteurs peuvent contribuer à la restauration du lien social et à la résolution des différents problèmes de la vie quotidienne dans le quartier. Leur présence sur le terrain alimente l'observation fine de la réalité du quartier et de son évolution. Elle peut aussi contribuer à la mobilisation de l'« expertise d'usage » des habitants.

Les habitants : des acteurs indissociables des démarches de GUP

La GUP étant destinée à améliorer le cadre de vie des habitants, il est important que ces derniers soient au cœur des démarches de GUP. La prise en compte de leur « expertise d'usage » et de leurs attentes est essentielle pour construire un programme d'actions de gestion urbaine dans les quartiers, avec et pour les habitants.

Face aux problèmes de gestion et de qualité du cadre de vie, les habitants détiennent de véritables compétences et peuvent participer efficacement à la définition des besoins et du niveau de services, voire coproduire un certain nombre d'entre eux en matière de propreté, tranquillité ou lien social.

Le point de vue des habitants est essentiel à la compréhension des atouts du quartier, des leviers à mobiliser ainsi que des causes des dysfonctionnements des sites.

L'« expertise d'usage » des habitants peut être mobilisée de manière continue, du diagnostic à l'évaluation des résultats, sur des « objets » précis tels que, dans le cadre de la rénovation urbaine, les projets de résidentialisation, l'installation des aires de jeux, la mise en place des containers enterrés ou, d'une façon plus générale, le respect des aménagements, la propreté ou les règles de vie en commun.

D'une façon générale, il importe de préciser les modalités de participation des habitants et de définir les objets et les attendus de celle-ci, afin de ne pas susciter des incompréhensions ou des frustrations de la part des différents protagonistes. La réciprocité des engagements entre habitants et institutions doit être garantie, ces dernières devant s'engager à rendre des comptes.

Les outils tels que les « diagnostics en marchant », les expertises thématiques, les enquêtes de satisfaction, les marches exploratoires sont autant de moyens d'inciter les habitants à s'exprimer. Pour mettre en place des espaces de parole et d'échanges, la GUP trouvera avantage à prendre appui sur des espaces d'échanges préexistants tels que les structures locales de concertation (comités de quartier, etc.), les conseils de concertation locative des bailleurs.

Équipements, commerces et entreprises du quartier : des acteurs concernés par les démarches de GUP

La plupart des quartiers accueillent de nombreux équipements publics de proximité (écoles, centres sociaux ou socioculturels, centres de soins, etc.) ou de rayonnement communal (équipements sportifs, etc.). Des commerces de proximité sont maintenus, parfois localisés dans des centres commerciaux et des entreprises sont implantées sur le quartier. Ainsi, les gestionnaires d'équipements, les commerçants et responsables d'entreprises devront être consultés. Ils se mobiliseront parfois pour résoudre certains dysfonctionnements les empêchant d'exercer leurs missions et leurs activités. Il faudra si nécessaire les inciter à améliorer la gestion des abords de leurs locaux ou équipements, quand cela relève de leurs compétences.

2.3

Garantir un réel pilotage opérationnel par le biais de l'implication des élus

L'implication au plus haut niveau des élus locaux constitue un atout indispensable pour la réussite et pour la pérennisation des résultats. Elle est nécessaire pour garantir

des moyens spécifiques à la mise en œuvre des démarches et mobiliser les équipes et les partenaires autour d'un objectif politique affirmé.

Le portage politique de la GUP doit être relayé par une implication des échelons techniques décisionnels. L'implication des directions des services techniques des villes ou des directions de gestion locative et patrimoniale des bailleurs HLM donne une crédibilité plus forte aux démarches et, de ce fait, confère à leurs représentants au sein des instances et process de travail (encadrement de proximité, responsables de service ...) des mandats clairs et des marges de manœuvre nécessaires pour proposer des améliorations dans la gestion quotidienne. Ils peuvent procéder à certains ajustements et sont en capacité de modifier ou transformer les modes d'intervention, si cela s'impose.

2.4 Formaliser les attendus et les objectifs dans une convention GUP : une étape incontournable

La mise en œuvre de la GUP nécessite la formalisation d'une convention GUP, qui constitue une véritable feuille de route opérationnelle sur laquelle les acteurs prennent appui pour mettre en œuvre, suivre et évaluer les actions.

Les conventions GUP sont signées obligatoirement par les communes et/ou leurs groupements, les bailleurs HLM et le préfet de département. Le cas échéant, d'autres acteurs dont l'engagement est nécessaire au projet peuvent également être signataires (conseil général, syndic de copropriété ...). Elles peuvent être conclues pour une durée définie entre trois et cinq ans, de façon à tenir compte le cas échéant des calendriers locaux de réalisation des projets de rénovation urbaine.

La convention GUP formalise les éléments suivants :

- le diagnostic, qui fera l'objet d'une actualisation régulière ;
- les objectifs et les axes prioritaires de travail, en privilégiant un nombre resserré de thèmes afin de concentrer les efforts, d'une part sur les dysfonctionnements majeurs, et d'autre part, par secteurs géographiques (un ou plusieurs quartiers en fonction des particularités locales) ;
- les engagements de chaque acteur signataire de la convention ;
- le dispositif de pilotage, de suivi opérationnel et d'évaluation animé par une personne clairement identifiée ;
- le plan d'action, comprenant un calendrier de réalisation, les moyens financiers et humains mobilisés et des indicateurs ;
- l'identification du pilote opérationnel de la convention.

2.5 Définir une organisation technique dédiée

La définition et la mise en œuvre des conventions GUP s'appuient sur une organisation dédiée incarnée par un référent-coordonnateur GUP et des instances de pilotage décisionnelles mobilisant un niveau hiérarchique suffisant pour engager les institutions.

Le référent-coordonnateur GUP est responsable de la mise en œuvre des conventions GUP, de la formalisation des engagements des partenaires déclinés en programme d'actions, du suivi et de l'évaluation des actions. Il coordonne les différents acteurs via les référents techniques que les partenaires signataires de la convention GUP auront désignés au sein de leurs services. Il est animateur du dispositif partenarial et doit être mandaté pour pouvoir interpellier les niveaux décisionnels internes aux différentes structures, parmi lesquels on peut citer les services techniques et le service politique de la ville de la collectivité, les bailleurs sociaux, ou le coordonnateur du CLSPD.

Pour les quartiers engagés dans un projet de rénovation urbaine, le référent-coordonnateur GUP est placé à bon escient sous la responsabilité de la direction du PRU. À défaut, il agit en étroite collaboration avec l'équipe en charge du PRU en raison des articulations évidentes entre gestion du quartier et mise en œuvre du projet.

2.6 Prendre appui sur des outils opérationnels pour un processus d'amélioration continu

La mise en œuvre de la convention GUP requiert souplesse et simplicité du dispositif de pilotage et actualisation des plans d'action en fonction de l'évolution des problématiques et du projet de rénovation urbaine.

Les « diagnostics en marchant » constituent des outils utiles pour identifier les problèmes non résolus et pour mesurer les améliorations. Leur conduite régulière permet d'adapter en continu les programmes d'actions.

La démarche de GUP peut être consolidée par la mise en œuvre d'enquêtes ponctuelles, d'expertises thématiques, marches exploratoires, etc. Des outils de veille (fiches de signalement, tableau de suivi des dysfonctionnements et des actions spécifiques mises en œuvre, reporting, observatoires locaux dédiés à la GUP ou en lien avec la politique de la ville et la tranquillité publique) permettent d'ajuster le plan d'action de la GUP et, autant que possible, d'agir en prévention des dysfonctionnements.

Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine. (extraits)

LES CAUSES DES PROCESSUS DE DEGRADATION DES QUARTIERS RENOVES

La reprise des processus de dégradation dans les quartiers en voie de rénovation résulte de l'interaction entre différents phénomènes.

➤ *L'amnésie de la dégradation des quartiers réhabilités dans les années 80*

La dégradation des quartiers rénovés qui se profile n'est que la reproduction du processus de dégradation qu'ont subi les quartiers réhabilités au cours des années 80. On peut nous rétorquer que ces réhabilitations étaient souvent limitées à la rénovation des façades et des parties communes, qu'elles ne visaient pas à restructurer et requalifier les espaces urbains et donc qu'elles n'entraînaient pas réellement une transformation en profondeur de ces quartiers. En outre ces opérations n'ont pas favorisé la mixité sociale mais elles ont au contraire accru leur paupérisation, du fait de la mise en place du conventionnement de l'Aide Personnalisée au Logement. De ce fait les ménages les plus solvables ont subi de fortes hausses de loyers sans recevoir en contrepartie l'APL, ce qui les a conduits à quitter ces quartiers, souvent pour bénéficier de l'accession sociale à la propriété qui se développait parallèlement.

Tout ceci est exact, mais le caractère limité des travaux de réhabilitation réalisés à cette époque rend encore plus inquiétants les processus de dégradation des quartiers en voie de rénovation auxquels on assiste actuellement. Ces travaux représentaient en général moins de 15 000 euros par logement, soit 30 millions d'euros pour un quartier de 2000 logements. Or les opérations de rénovation de tels quartiers peuvent se monter à 300 millions d'euros, soit 10 fois plus. Cela signifie que l'enjeu de la pérennisation des investissements en matière de rénovation est 10 fois plus important, or on y accorde guère plus d'importance qu'à la durabilité des opérations de réhabilitation.

Il est curieux de constater l'amnésie des acteurs vis-à-vis de ces processus de dégradation. S'agit-il d'une dénégation de l'histoire ou d'un refoulement ? En l'occurrence celle-ci bégaie et repasse les plats, contrairement à ce que les historiens prétendent souvent. En tout état de cause on a ici la preuve que l'expérience accumulée ne sert pas à grand-chose. On n'en a pas tiré les enseignements qui s'imposaient, puisqu'elle se trouve effacée. C'est d'autant plus étonnant que c'est l'échec des opérations de réhabilitation, du précisément à la reprise de ces processus de dégradation, qui a essentiellement motivé la mise en œuvre de cet ambitieux programme de rénovation urbaine.

Cet échec des opérations de réhabilitation a été imputé à la modestie des travaux réalisés, qui n'ont pas réellement suffi à requalifier ces quartiers et à la paupérisation des habitants générée à la fois par l'approfondissement de la crise économique et l'augmentation des loyers non compensés par l'APL pour les ménages les plus solvables. Tout ceci n'est même pas faux, pour reprendre la formule favorite de Pierre Bourdieu. Néanmoins cette analyse, comme l'ensemble de la politique de sur la ville conduite depuis près de 30 ans, fait l'impasse sur les enjeux de gestion urbaine et le fonctionnement des organisations publiques qui en ont la charge.

Or l'analyse de nombreuses opérations de réhabilitation concernant des immeubles similaires, ayant eu recours à des techniques identiques et hébergeant des populations comparables, a montré que certains de ces immeubles ont connu une rapide dégradation, alors que d'autres étaient restés en excellent état 10 ou 15 ans après l'achèvement des travaux. La différence majeure entre ces opérations tient à la qualité de la gestion de l'habitat, des espaces urbains et des équipements, assurée conjointement par les collectivités territoriales, les services publics et les bailleurs sociaux.

On a même pu constater parfois que dans le même quartier des immeubles similaires, gérés par le même bailleur, connaissaient en quelques années une évolution différentielle stupéfiante. Cinq ans après l'achèvement de leur réhabilitation, certains de ces immeubles paraissaient pratiquement neufs, on avait l'impression que leur réhabilitation était très récente, alors que d'autres étaient tellement dégradés que l'on pouvait difficilement imaginer qu'ils avaient jamais fait l'objet d'une réhabilitation.

Pour prendre d'autres situations particulièrement significatives, on peut également citer le cas d'immeubles dont la gestion avait été abandonnée tant par la ville que par le bailleur concernés et dont la dégradation était telle que ce dernier envisageait de les démolir, alors qu'ils avaient été construits seulement 20 ans auparavant. 30% de ces logements étaient vacants, car le délabrement de ces immeubles faisait que même les pauvres ne voulaient plus y habiter. Le bailleur a finalement décidé de tenter de reconquérir ce patrimoine en remettant en place un système de gestion efficace et en le requalifiant progressivement, mais en limitant les investissements et en programmant les travaux de requalification en appui à la stratégie d'amélioration de la gestion mise en œuvre. Le programme de travaux a été conçu et réalisé en fonction d'une logique d'action où il était asservi à la conduite d'un projet d'amélioration de la gestion.

Le bailleur avait envisagé de conduire cette démarche d'amélioration de la gestion et de requalification progressive à titre expérimental pendant 2 ans et de l'abandonner et de démolir ce patrimoine passé ce délai si son amélioration ne s'avérait pas significatif. Or la revalorisation des immeubles bénéficiant de cette stratégie de requalification a été spectaculaire, à tel point que quelques années plus tard les agents de l'organisme ne comprenait plus pourquoi il avait été envisagé de les détruire.

➤ *L'impasse sur les enjeux de gestion urbaine : quand les mêmes causes produisent les mêmes effets...*

Nous ne minimisons pas les problèmes de dévalorisation et de stigmatisation des quartiers liés à la paupérisation des habitants, et les tensions sociales où le vandalisme que cela peut contribuer à générer. Nous considérons seulement qu'il s'agit là d'un facteur qui interagit avec d'autres, et notamment avec la gestion urbaine. Car nous ne naturalisons pas non plus cette paupérisation en considérant qu'elle est inéluctable. Elle est certes générée par la crise économique et l'accroissement des inégalités sociales. **Mais la ségrégation socio-spatiale qui en résulte est aussi aggravée par la dégradation des quartiers d'habitat social générée pour une part par les dysfonctionnements des organisations assurant la gestion urbaine.** La dégradation de ces quartiers conduit en effet les ménages les moins paupérisés à rejeter cet environnement dévalorisant pour eux, et à vouloir en partir pour laisser la place à des gens encore plus démunis.

La rénovation urbaine de ces quartiers nous paraît également indispensable car leur organisation urbaine est effectivement souvent problématique. Comme nous l'avons déjà signalé, nous avons d'ailleurs participé à l'élaboration de nombreux programmes de rénovation. Mais c'est précisément parce que la conception urbaine initiale de ces quartiers génère de graves problèmes de fonctionnement social et entraîne des difficultés et des coûts de gestion très importants que leur restructuration est absolument nécessaire.

Mais nous sommes obligés de constater que de nombreux projets de rénovation ne visent pas réellement à résoudre ces problèmes de fonctionnement social urbain d'une part, et à faciliter les activités de gestion urbaine d'autre part. En outre nous déplorons le fait que les opérations de rénovation urbaine intègrent rarement la rénovation des systèmes de gestion.

Les mêmes causes produisent les mêmes effets disions nous en introduction de ce chapitre. Dès lors que la dégradation et la dévalorisation des grands ensembles est largement due au fait que leur conception urbaine génère des difficultés de gestion et que les modes d'organisation de la gestion urbaine sont profondément inadaptés, ces processus de dégradation ne peuvent que se reproduire bien que ces quartiers soient rénovés si les projets de rénovation mis en œuvre ne prennent guère en compte ces enjeux des gestion et si les modes de gestion ne sont pas profondément modifiés.

➤ *Le chaînon manquant de l'analyse et de la conception de la majorité des projets de rénovation*

Le constat que nous faisons, qui consiste à dire qu'un quartier tend à se dégrader inéluctablement, quelle que soit la qualité formelle des actions de rénovation, et si on n'améliore pas sa gestion, semble tomber sous le sens. Il est donc vraiment étonnant que ces enjeux ne soient pas au cœur des projets de rénovation.

Bien que ces questions soient souvent présentes dans les intentions des concepteurs, force est de constater qu'elles ne sont pas réellement prise en compte dans l'analyse et la conception de la majorité des projets. Les analyses mettent en exergue l'inadaptation de l'organisation urbaine des quartiers et la paupérisation de leurs habitants, ce qui conduit à fonder les projets sur la restructuration urbaine fonctionnelle et le développement de la mixité sociale. Ces visées sont tout à fait pertinentes, mais elles opèrent une sorte de court-circuit qui oblitère les enjeux de la gestion urbaine, alors que ceux-ci médiatisent les relations entre l'espace urbain et les habitants qui y vivent.

➤ *La dévalorisation économique et professionnelle des activités de gestion urbaine*

Les activités de gestion urbaines sont de fait dévalorisées économiquement et professionnellement. Ces activités paraissent simples et banales au regard de la complexité et de la technicité que requiert la conception et la réalisation des projets de rénovation urbaine et du prestige conféré à ce domaine d'action. Les activités de gestion urbaine sont censées « gérer les problèmes du quotidien » et se limiter au nettoyage des espaces, à la réparation des équipements et au ramassage des déchets ménages. Elles emploient beaucoup de personnel peu qualifié et relativement dévalorisé : agents de ménage, ouvriers d'entretien, cantonnier, éboueurs, etc... La conception des projets de rénovations urbaines est une activité créative, alors que la gestion urbaine paraît répétitive et lancinante, bien que son organisation soit très complexe et que sa mise en œuvre exige beaucoup d'ingéniosité.

Sur un plan économique, les coûts de gestion paraissent secondaires par rapport aux montants assez impressionnants des investissements consacrés aux projets de rénovation urbaine. Il s'agit en fait d'une fausse représentation, car les budgets de gestion urbaine sont éclatés entre de nombreuses organisations (bailleurs sociaux, villes, communauté urbaine, services publics de l'Etat), fragmentés entre de multiples activités et de plus étalés dans le temps. On ne les considère en effet qu'annuellement et non pas sur la durée de vie des investissements.

Cette dévalorisation de la gestion urbaine explique pour une part le fait que les gestionnaires sont rarement associés à la conception des projets.

➤ *La faible conscience de l'impact du déficit de gestion urbaine sur la dévalorisation des quartiers et le fonctionnement social urbain*

La majorité des acteurs, et notamment les gestionnaires eux-mêmes, ont une représentation fonctionnelle de la gestion urbaine. Pour eux, il s'agit essentiellement d'activités pratiques et techniques (nettoyer, entretenir, ramasser les déchets, etc...). ils n'ont pas réellement conscience de l'impact du déficit de la gestion urbaine sur la dévalorisation des quartiers et de leurs habitants, et sur les processus sociaux qui structurent le fonctionnement social urbain.

Or nous avons pu montrer que **le déficit de la gestion urbaine stigmatise les quartiers qui le subissent, accroît le processus de ségrégation sociale, ne favorise pas le développement des relations de voisinage, accroît les tensions sociales, le vandalisme et la délinquance.** La dégradation des quartiers qui en résulte signifie aussi que les pouvoirs publics ont perdu la maîtrise de l'espace public, que celui-ci et les règles de vie collective se délitent.

Dans les espaces urbains dont la gestion est déficitaire, ou qui paraissent laissés à l'abandon, les habitants se sentent symboliquement et pratiquement abandonnés par les pouvoirs publics, ils perdent confiance envers la capacité des institutions à les soutenir face à leurs difficultés. De ce fait ils finissent par désinvestir le champ politique, car ils ne se sentent pas véritablement considérés comme des citoyens à part entière... ou bien ils se tournent vers les partis extrémistes qui exploitent leur désarroi et leur rancœur vis-à-vis d'une société qui semble les mépriser.

➤ *L'annulation de la temporalité du devenir des projets de rénovation et des pratiques sociales qui s'y déploient*

La difficulté à intégrer les enjeux de gestion urbaine nous paraît liée à l'annulation de la temporalité du devenir des projets et des pratiques sociales qui s'y déploient. Les représentations qui orientent la conception des projets sont sous-tendues par une annulation de l'histoire passée des quartiers concernés, de leurs évolutions, des formes d'action publique mises en œuvre et des transformations successives, ce qui conduit à empiler des dispositifs d'intervention sans s'interroger sur leurs effets. Mais la conception des projets tend également à oblitérer toute interrogation sur le devenir possible ou probable des espaces rénovés en fonction précisément des modes de gestion qui vont être mis en œuvre. Ceci est d'autant plus étrange que la plupart des acteurs et des urbanistes considèrent que les problèmes majeurs des grands ensembles sont dus à leur conception d'origine précisément... atemporelle. Cette conception ne permettait pas d'assurer la mutabilité et la recomposition des espaces en raison notamment de l'imbrication des constructions, des équipements et des espaces publics et privés.

Or les urbanistes tendent à reproduire des projets atemporels d'une autre manière, puisque ces projets sont en fait conçus pour offrir une figure idéale le jour de leur inauguration, sans essayer d'anticiper sur l'évolution, les problèmes de gestion qui vont se poser, les effets du vieillissement des matériaux.

Cette annulation de la temporalité passée et advenir se traduit par une annulation des pratiques qui se sont développés par le passé dans ces espaces et de celles qui vont probablement se déployer dans les espaces rénovés. Cette annulation est bien entendu renforcée par le fait de réduire les projets à la réalisation de plans, ce qui annule les usages qu'ils sont censés avoir. Ainsi de nombreux projets proposent la création de relations entre les quartiers et le centre ville, sans s'interroger si celui-ci est vraiment attractif et si les habitants ont des motifs de s'y rendre. De la même façon certains projets proposent de créer des places, des « cœurs de quartier », sans se demander si les habitants ont des raisons d'y passer pour faire leurs courses, emmener les enfants à l'école, participer à des activités de loisirs. De ce fait nombre de ces places s'avèrent surdimensionnées et se transforment en gigantesques parkings déserts et glauques dès que la nuit tombe.

Pour sortir de ces processus d'annulation de la temporalité il faut faire des efforts pour se représenter comment les espaces vont fonctionner socialement, comment ils vont être utilisés et gérés, quels codes et quelles règles d'usage vont s'y former, comment vont-ils être réinterprétés ?

➤ *La faible connaissance de la complexité des modes d'organisation de la gestion urbaine*

Une grande partie des acteurs responsables de la conception des projets de rénovation ont une faible connaissance de la complexité des modes d'organisation de la gestion urbaine. On a vu qu'ils en ont souvent une vision assez simpliste ou partielle, et qu'ils ne mesurent pas la complexité de la programmation et de la coordination des interventions des différents prestataires, de la diversité des logiques d'action qui les sous-tendent. Cette méconnaissance de la complexité des modes de gestion ne leur permet pas d'ajuster les projets de rénovation pour intégrer ces logiques d'action. Ils n'intègrent pas le fait que les agents répugnent à entretenir les espaces résiduels dont l'accessibilité est compliquée, ou bien les espaces dont le statut et les usages ne sont pas clairs.

Cette méconnaissance conduit à ne pas pouvoir évaluer les coûts d'entretien des nouveaux espaces aménagés, qui seront donc laissés rapidement à l'abandon si ces coûts s'avèrent prohibitifs.

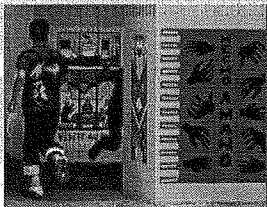
➤ *L'absence de maîtrise des démarches de conduite du changement des organisations entraîne une réticence à transformer les modes de gestion*

Le fait que les opérations de rénovation se dégradent rapidement est bien entendu lié aux réticences des responsables à engager des processus de transformation en profondeur des organisations qui assurent la gestion urbaine. Ces réticences se comprennent aisément, car ils maîtrisent rarement les démarches de conduite du changement des organisations. Or il ne suffit pas modifier les organigrammes ou de créer de nouvelles fonctions, ou bien encore d'améliorer certains modes d'intervention pour améliorer de manière significative l'efficacité des systèmes de gestion. Il est indispensable de développer des processus de qualification des responsables de service et des agents, de faire évoluer les cultures professionnelles, de

développer les modes de communication et de coopération, de réorganiser les territoires d'intervention, de recomposer l'architecture des différents services, d'engager des projets de gestion, etc... Tout ça ne peut se faire en imposant des changements brutaux, car cela ne fait que renforcer les réactions défensives. Il est nécessaire d'élaborer des stratégies de changement progressifs, d'associer les agents (mais aussi les usagers) à l'analyse des problèmes, à l'élaboration de nouveaux modes d'intervention et à la conduite de ces projets. L'amélioration de la gestion ne peut résulter que du développement des compétences et des responsabilités confiées au personnel et de la coopération entre les agents situés aux différents niveaux hiérarchiques.

Il s'agit donc d'un vaste chantier de rénovation des organisations publiques, aussi ambitieux que l'élaboration de projets de rénovation urbaine, contrairement à ce que pense la majorité des acteurs. Il faut donc mettre en oeuvre des moyens et des méthodes d'ingénierie du changement des organisations aussi importants que ceux qui sont consacrés à l'élaboration et à la conduite des projets urbains.

CSTB
2007
Michel Bonetti



Maïa Brugere est consultante pour le cabinet Habitat et Territoires Conseil et a, à ce titre, réalisé un certain nombre d'évaluations de démarches locales de Gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP). Dans cet article, elle nous expose les différents éléments, positifs comme négatifs, mis en exergue par ces évaluations.

LES DÉMARCHES DE GSUP se sont développées depuis une douzaine d'années et ont traversé les différentes étapes des politiques de la ville et des politiques urbaines. Elles ont souvent été le fruit d'incitations fortes de l'État, qui conditionna certaines aides (AQS – amélioration de la qualité de service dans le logement social, financements de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – Anru) ou exonérations (taxe foncière sur les propriétés bâties)¹ au démarrage des actions. Elles connaissent d'ailleurs aujourd'hui un regain, avec l'installation d'une nouvelle génération de démarches sous l'impulsion de l'Anru. La GSUP se caractérise donc aujourd'hui, par une relative ancienneté et un développement important sur les territoires concernés par la politique de la ville, qui ont permis l'engagement de plusieurs travaux d'évaluation ou de mise en perspective à l'échelle nationale² et à l'échelle locale³.

Les évaluations nationales analysent les résultats au regard des objectifs fixés dans la note de cadrage⁴, qui pose comme finalité générale l'amélioration du cadre de vie des habitants et du fonctionnement des quartiers d'habitat social. La méthode préconisée consiste à coordonner les interventions des différents acteurs, à tenir compte des spécificités du territoire et à travailler de manière privilégiée les leviers d'amélioration en terme de fonctionnement (modalités de gestion, organisation...), en articulation avec les actions d'investissement engagées parallèlement (réhabilitations, projets urbains...). Les travaux d'évaluation locale interrogent plutôt les impacts des démarches en matière de satisfaction des habitants, la perception des acteurs investis dans ces dispositifs, ou encore la question des coûts des actions conduites dans ce cadre, en relation avec les interventions de droit commun (Grand Lyon).

DES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATIONS MITIGÉS

Ces travaux mettent en évidence plusieurs éléments concordants quant aux démarches de gestion urbaine engagées.

Elles ont permis de **développer les relations partenariales** en favorisant la connaissance mutuelle des contraintes entre acteurs, la mise en œuvre d'ajuste-

ments voire de coordination entre leurs interventions. La coopération ou encore la coproduction restent cependant des modalités de partenariat encore rares, et les dispositifs partenariaux installés interrogent la capacité des personnes impliquées à prendre des décisions qui engagent leur organisation, et l'échelle de leur intervention. Celles-ci sont en effet généralement locales, alors que les solutions à trouver interpellent souvent d'autres échelles (communale, voire intercommunale, ou du patrimoine total pour les bailleurs).

Elles ont donné lieu à **des actions de rattrapage ou d'amélioration de la qualité** qui n'auraient sans doute pas été engagées sans elles, et ont permis que les acteurs prêtent une attention particulière aux quartiers concernés sur la base de constats partagés. Cependant, les programmes d'action s'apparentent plus à **des séries ou catalogues d'actions plutôt qu'à un projet global** répondant à une stratégie. L'absence de démarche-projet et de stratégie conduit à des **risques d'essoufflement** et met en danger leur pérennité. Par ailleurs, la difficulté à établir une distinction entre les actions mises en œuvre dans le cadre des démarches de GSUP et celles qui auraient pu être engagées dans le cadre du droit commun (cf. évaluation Grand Lyon) interroge la « valeur ajoutée » de la GSUP au regard de ce que devrait être le droit commun. Cela pose également la question de la légitimité, notamment pour une collectivité, d'engager une démarche d'exception sur un quartier, plutôt que sur d'autres qui pourraient également le justifier.

Les démarches de gestion urbaine ont un **faible impact sur les organisations**, les problèmes étant plutôt compris comme ceux des quartiers, plutôt que comme ceux des organisations. Cette incapacité à remonter vers des transformations structurelles, qui consolideraient les évolutions à conduire, tient notamment à la faible implication des échelons décisionnels supérieurs (élus, directeurs...) dans ces démarches.

Elles sont **faiblement articulées avec le renouvellement urbain**, même quand elles en procèdent. Ces deux types de leviers d'intervention restent le plus souvent juxtaposés plutôt que véritablement en interaction⁵. Le clivage entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et les fonctions gestionnaires semble persistant.

Souvent posés comme principaux destinataires de ces démarches, et mis en avant à ce titre dans les conventions, **la place des habitants reste assez discrète ou floue** dans les méthodologies de diagnostic, la définition des actions ou la mise en œuvre des dispositifs.

Enfin, l'efficacité des démarches dépend souvent du contexte local initial plus ou moins favorable (partenariats déjà en place, stratégies propres des organisations...), laissant **apparaître leur faible capacité à renverser les situations.**

DIFFÉRENTES RAISONS À CE BILAN MITIGÉ

Ces éléments d'évaluation pour le moins mitigés des démarches de GSUP tiennent à plusieurs facteurs. Un portage politique ou décisionnel trop faible, accru par l'éloignement des instances de décision lié au développement des intercommunalités et par la faible lisibilité de l'intérêt financier immédiat d'engager une véritable démarche projet. La faible lisibilité de leur positionnement (la GSUP est-elle liée aux Cucs, aux projets de rénovation urbaine, voire aux services de droit commun?) avec des impacts au regard des enjeux de légitimation par les services techniques concernés et/ou d'articulation avec le projet urbain. Des problèmes de méthode, avec la difficulté à mettre en œuvre des démarches projet permettant une appréhension du territoire dans son fonctionnement global. Une ambition limitée des démarches, souvent trop sous-tendues par l'objectif d'obtention des financements ou exonérations conditionnés par leur mise en place.

Mais les évaluations mettent aussi le doigt de manière plus fondamentale sur le fait que ces difficultés tiennent aussi à leur objet même. En effet, **l'écart entre la modestie de l'objet d'une part, et la complexité en jeu pour traiter de manière structurelle les dysfonctionnements, l'énergie, le temps, la lourdeur des dispositifs nécessaires pour aboutir à des améliorations d'autre part peut apparaître incommensurable.** Par ailleurs, le champ d'intervention concerné par la GSUP pose plus que d'autres la question de **sa frontière avec le droit commun**, interrogeant du même coup la légitimité de ces démarches : La GSUP a-t-elle un sens si les interventions de droit commun sont satisfaisantes? Enfin, **l'échelle du quartier** et la notion de proximité n'associent-elles pas du même coup trop étroitement le quartier à ces difficultés? Ne rendent-elles pas difficile, d'une part, la mise en œuvre de solutions qui se situeraient à d'autres échelles et, d'autre part, le cheminement vers le droit commun?

VALORISER LA GSUP POUR DÉPASSER LES TENSIONS

Pour dépasser ces tensions et ces difficultés et engager de véritables transformations structurelles et durables pour les quartiers, la GSUP gagnerait à être mise sur le devant de la scène, comme le renouvellement urbain ou

le développement durable. Les démarches de GSUP pâtissent d'une **faible valorisation** : leur écho est limité auprès des populations concernées, leur attrait limité pour les professionnels impliqués, et leur visibilité est faible à l'extérieur en tant que démarches spécifiques d'amélioration des quartiers d'habitat social.

Mais comment faire exister « sur le devant de la scène », une démarche territorialisée qui, si elle atteint ses objectifs, doit justement effacer les spécificités d'un territoire? Comment intéresser les « grands » à un objet si « petit »? Comment mobiliser les acteurs sur un champ qui constitue une revendication forte des habitants quand tout va mal, mais ne suscite que peu de reconnaissance quand tout va bien? L'ingratitude de l'objet n'aurait-elle d'égale que la conviction des professionnels qui ont la volonté de l'investir? Et ne faudrait-il pas alors, comme le suggère B. Allen⁶, reposer en premier lieu la question des finalités de la GSUP? Ne s'agit-il (que) d'améliorer le cadre de vie quotidien des habitants, ou plus profondément de leur donner par là même un support plus propice à la consolidation du lien social et à l'intégration dans la société globale? ■

Maïa BRUGÈRE

1. Ces incitations ont parfois été doublées à un niveau local par des aides financières destinées à subventionner des actions visant à l'amélioration de la gestion urbaine, quels que soient les acteurs concernés (ville de Champigny, Grand Lyon...).

2. *Gestion urbaine de proximité, bilan et perspectives*, HTC; DIV; DGUHC; USH, 2006.

M. Brugère, *Évaluation thématique sur la GSUP. Livre blanc de l'Union Sociale pour l'Habitat*, 2006.

B. Allen, *Enjeux et conditions de développement de la gestion urbaine de proximité*, GIE Ville et Quartiers, 2005.

La gestion urbaine territorialisée en relation avec les opérations de renouvellement urbain. Méthodes et repères, GIE Villes et Quartiers; CREPAH; Partenaires Développement, 2000.

3. Grand Lyon, Nanterre, *Les Ulis dans le cadre de l'évaluation du contrat de ville 2000-2006*.

4. Circulaire de 1999, Démarche « Gestion Urbaine de Proximité », Div, DGUHC, USH.

5. Ce résultat serait à confirmer au vu de la dernière génération de démarches de GSUP pour laquelle l'Anru a mis en évidence les enjeux en matière de gestion des chantiers et d'adaptation de la gestion future.

6. op. cit.

Impliquer davantage les habitants dans l'amélioration du cadre de vie

Des habitants moteurs de l'amélioration de leur cadre de vie

Cette action se situe dans le cadre plus général de la participation des habitants que soutenait déjà la circulaire de 1998 instituant la gestion urbaine de proximité². Elle est par ailleurs réaffirmée avec force dans le rapport « *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* » – Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache – Juillet 2013³

Impliquer davantage les habitants dans l'amélioration de leur cadre de vie arrive en troisième position des actions qui permettraient de pérenniser les démarches de GUP. Il s'agit alors de leur donner le pouvoir et les moyens d'agir sur leur environnement de vie pour élaborer avec eux les actions qui répondent à leurs besoins et attentes. De cet objectif découle également une **responsabilisation des habitants qui deviennent alors « co-garants », avec la ville, l'EPCI et les bailleurs, de la qualité de leur cadre de vie.**

Des préalables nécessaires

Deux préalables à la mise en œuvre d'actions participatives ont été soulevés sans lesquels elles restent des « coquilles vides » :

- **Cadrer collectivement la participation** : les attendus des actions participatives proposées doivent être clairement énoncés et partagés, ainsi que les limites dans lesquelles doivent se situer les propositions (ce qui est négociable, ce qui ne l'est pas, ce qui est permis ou non...)
- **Changer le regard sur les habitants** : ne plus considérer les habitants comme les « problèmes » des quartiers, mais comme des « ressources mobilisables » pour trouver les réponses adaptées aux dysfonctionnements constatés (ex : tenir compte de leur expertise d'usage)

Regarder ensemble dans la même direction

L'objectif principal des actions participatives est de **créer entre partenaires de la GUP et habitants un langage commun**, afin de tendre vers une amélioration du cadre de vie dont les contours sont partagés.

Une participation générale et pérenne

Les actions participatives dans le cadre de la GUP concernent l'ensemble des habitants des quartiers conventionnés. Néanmoins, l'accent a été mis sur la nécessité d'ouvrir cette participation aux plus jeunes, aux enfants, et aux habitants s'exprimant généralement peu.

Elles doivent être réalisées en continu de façon à toujours être au plus près des attentes des habitants et permettre une certaine réactivité face à l'apparition de difficultés. Il ne s'agit pas de ne proposer des espaces participatifs qu'aux moments où ville et bailleurs en ont besoin, mais plutôt de favoriser l'initiative des habitants.

² [Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006](#)

³ <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-participation-habitants.pdf>



À noter !

Les nouveaux contrats de ville devront être élaborés avec les habitants et tenir compte des initiatives de GUP :

- « *Les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville, selon des modalités fixées par ceux-ci.* » Article 5 bis, « Projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine » – 22 novembre 2013
- « *Les contrats de ville de nouvelle génération visent à formaliser les engagements pris par l'ensemble des partenaires de la politique de la ville au bénéfice des quartiers prioritaires sur la base d'un projet partagé. [...] Ils devront prendre en compte [...] les PRU (y compris en sortie de convention dans le cadre des PSL), les futurs PRU, ainsi que [...] les initiatives menées en termes de gestion urbaine de proximité.* » La préfiguration des contrats de villes de nouvelle génération : éléments de cadrage, 9 juillet 2013

Mise en œuvre des actions participatives

Les actions de participation doivent être proposées par la ville en tant que porteur de projet. Les échanges seraient plus créatifs et productifs dans le cadre d'actions participatives mobilisant la diversité des acteurs du territoire : les bailleurs, les acteurs sociaux-économiques-associatifs, les écoles et les collèges, les conseils ou comités de quartiers...

Des méthodes et des outils existent pour faciliter la participation des habitants et lever les freins les plus récurrents, par exemple :

- **Favoriser une participation constructive par des actions de formations.** Elles s'adressent autant aux élus, qu'aux professionnels et aux habitants. **Pour les élus et les professionnels**, des actions de sensibilisation, qualification ou de formation à la participation des habitants dans le cadre de la GUP peuvent être portées par les Villes au Carré, les associations d'élus... **Pour les habitants**, l'école de la rénovation urbaine propose des formations à destination des habitants des quartiers à « la culture de la rénovation urbaine et de la gestion urbaine »⁴. L'objectif de cette formation est de conforter les habitants dans leur expertise d'usage.
- **Améliorer la légitimité des instances de participation par une meilleure représentativité :** il s'agit de faire participer aux instances les populations peu représentées (jeunes, étrangers, publics plus précaires...) pour rééquilibrer les effectifs avec les habitants « professionnels » de la participation. Il est proposé d'utiliser la méthode du tirage au sort des habitants, de créer des mandats de représentation à durée déterminée pour imposer le roulement, ou bien de sélectionner des habitants-relais par bâtiment ou par thématique.
- **Informer plus largement les habitants de la tenue d'action demandant leur participation et proposer des actions plus conviviales :** il est proposé de communiquer différemment, notamment avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication... il est également souhaité rendre plus accessibles et mobilisatrices les instances dédiées à la participation, particulièrement avec des moments de convivialité.
- **Améliorer les pratiques des instances déjà existantes :** pour ne pas multiplier les espaces participatifs ni les temps à y consacrer, pour conforter leur légitimité.

Les budgets et crédits mobilisables en faveur d'action de participation des habitants peuvent s'appuyer sur le droit commun comme la convention d'utilité sociale des bailleurs ou sur des budgets participatifs. Le CUCS, le PRU et le futur contrat de ville pourraient venir les abonder.

(...)

Villes au carré

⁴ Construction d'une culture de la rénovation urbaine et de la gestion urbaine à destination des habitants acteurs du quartier



Faire des habitants les coproducteurs et cogestionnaires des services résidentiels

Le programme du GIE Villes et Quartiers s'est attaché à ce que les habitants soient les coproducteurs et cogestionnaires des services résidentiels. Aujourd'hui la plupart des sites, parce qu'ils sont dans une phase d'élaboration du projet, réfléchissent à la façon d'impliquer les habitants pour améliorer la gestion urbaine de proximité.

4.1

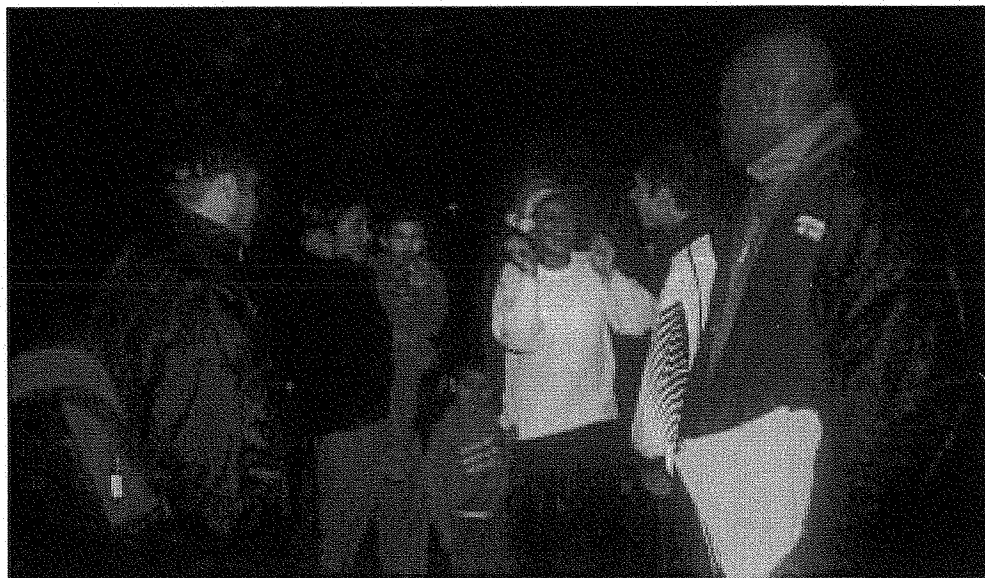
S'appuyer sur les associations et les partenaires socio-éducatifs

Dans certains sites les associations d'habitants restent un appui à l'élaboration du projet, soit par leur soutien à des initiatives d'habitants (Beuvry...), soit au travers d'actions de sensibilisation sur l'environnement ou de leur implication dans la

conception, la réalisation et l'entretien des espaces verts en lien avec une expérience réussie menée dans un quartier voisin (Saint-Etienne du Rouvray). Dans d'autres se sont les acteurs socio-éducatifs qui y sont impliqués. Dans un site le projet prévoit de favoriser la coordination entre les partenaires socio-éducatifs du quartier en les impliquant, par l'intermédiaire d'un groupe de travail, dans le projet (Bourg en Bresse). Dans un autre c'est le centre social implanté dans le quartier qui est mis au cœur de la démarche, l'idée étant de créer, avec le soutien des écoles, des ateliers de travail avec les habitants sur des thèmes tels que les espaces verts, la sécurité, l'aménagement des halls et des paliers (Saint-Etienne du Rouvray).

Pour engager le débat

Des chartes collectives de voisinage, des correspondants d'entrée, des habitants-relais...



4.2

Valoriser les capacités collectives et individuelles des habitants

Dans quelques sites de nouveaux modes d'intervention impliquant les habitants ont été testés, parfois depuis plusieurs années – chartes de voisinage, réseaux de personnes ressources, Fonds de Travaux Urbains¹⁸... – En dépit de leur diversité ces dispositifs ont pour objectif commun de travailler sur les processus d'appropriation du quartier par les habitants. Ils visent à faciliter les relations sociales, à valoriser et responsabiliser les habitants en les positionnant comme des interlocuteurs à part entière du bailleur et de la Ville, à soutenir leurs capacités d'initiatives, d'intervention et de régulation.

L'élaboration de chartes collectives de voisinage, c'est-à-dire d'un texte énonçant les règles collectives d'usages des espaces, entre les locataires d'une cage d'escalier, le bailleur et la commune constitue un support de travail intéressant.

Cette démarche est un support pour informer les locataires sur leurs droits et leurs devoirs, expliciter les engagements et les contraintes du bailleur et des locataires. Cela permet d'engager un débat sur le niveau de qualité attendu, sur les règles de vie, sur la façon de se comporter face à des transgressions ou de réguler les conflits... Dans un site le document affiché dans la cage d'escalier, signé par le Maire, le responsable d'agence et les locataires, rend visible le travail de négociation réalisé (Persan). L'important est tout autant dans le processus de négociation et de contractualisation engagé entre acteurs que dans la production d'un document contextualisé. Ceci suppose un suivi, par exemple sous forme de réunions régulières avec les locataires, qui peut être facilité par la mise en place de projets modestes (aider les locataires à repeindre un hall, une batterie de boîtes aux lettres, afficher des numéros d'étages, installer un banc...).

18 Ce nouveau dispositif, créé par le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais, a d'abord été mis en place de façon expérimentale avant qu'un bilan ne soit confié au CREPAH en 2001. Un FTU est créé pour une durée d'un an prorogable et son montant est de 45 731 euros apportés à moitié par la Région et la commune, suite à une convention.

Charte de voisinage

Cette charte (Persan) informe les locataires sur leurs droits et leurs devoirs



CHARTRE DE LA PROPRETE ET DU CADRE DE VIE

Vous souhaitez apporter à vos enfants, votre famille et vos amis un cadre de vie propre et agréable

C'EST ENSEMBLE QUE NOUS DEVONS MAINTENIR UN CADRE DE VIE PROPRE ET AGREABLE.

ENGAGEMENT : Vous et vos voisins souhaitez en finir avec :

- Les odeurs de poubelles, d'urines et excréments de chiens.
- Les murs sales et dégradés.
- Les papiers et les mégots à terre.

Alors faites comme les résidents du bâtiment 18, qui se sont regroupés et ont écrit avec le soutien de la Ville et de l'OPIEVOY, une charte de propreté et du cadre de vie.

Les dispositifs tels que les réseaux de "correspondants d'entrée" ou "habitants relais" ont pour objectif d'amener des locataires bénévoles à jouer un rôle de médiation et d'interface entre les habitants et le bailleur, en facilitant les échanges d'informations, en identifiant et faisant remonter des dysfonctionnements. Mais l'enjeu est aussi de faciliter les relations sociales en développant des initiatives (repas, fêtes, décoration du hall, aide ponctuelle, mise en

réseau des voisins...). Dans un site deux bailleurs, avec des histoires et des modes d'organisation différents, s'appuient sur un réseau d'habitants relais (Saint-Pol). Dans un cas les locataires bénévoles sont élus pour trois ans et intégrés dans une association, dans l'autre ils sont cooptés en tenant compte de leur insertion relationnelle dans le quartier. Ce réseau, en place depuis plusieurs années dans un contexte de forte implication des acteurs locaux dans

Saint-Etienne du Rouvray: un projet fondé sur l'implication des partenaires socio-éducatifs et des habitants

A Saint-Etienne du Rouvray, la gestion urbaine est aujourd'hui un volet du projet de requalification urbaine de la cité du Parc Maurice Thorez. Le volet gestion urbaine de proximité comprend des interventions visant à améliorer les services de proximité pour les habitants et à développer leur implication en vue de favoriser une appropriation de leur habitat, de réguler leur vie sociale et de contribuer à l'ouverture du quartier sur son environnement extérieur. Ce projet regroupe des actions visant à améliorer les pratiques de gestion du bailleur, la sécurité dans le quartier et les services de proximité aux habitants (projets de création d'une laverie tenue par des habitants et de mise à disposition par le bailleur d'un local polyvalent). Le projet s'appuie sur l'implication des partenaires socio-éducatifs du quartier, ainsi que sur la participation des habitants (régie de quartier, dispositif de concertation sur les espaces verts, implication dans la gestion de ces espaces).

Beuvry: la gestion urbaine dans le développement social et urbain

Dans le quartier du Ballon à Beuvry, la démarche de gestion urbaine s'inscrit dans une étude sur le devenir du quartier dont l'ambition est d'articuler la requalification urbaine avec le développement social et l'amélioration de la gestion. Le projet urbain vise trois objectifs: l'insertion du quartier dans la ville, l'insertion de la résidence dans le quartier et l'amélioration de la vie quotidienne dans la résidence. Le lien avec la gestion urbaine se ferait au travers d'un projet de résidentialisation. Le projet prévoit un processus de rétrocession de certains espaces à la commune, l'aménagement de plusieurs espaces en fonction de besoins d'habitants (square, installation de mobilier urbain, espace de loisirs, jardin pédagogique et familial...), un travail de restructuration des espaces communs (parkings, accès piétonniers, entrées des immeubles...). Le projet social vise à l'implantation ou au renforcement de structures de type associatif intervenant dans le domaine des loisirs, de la culture et de la vie quotidienne. La validation du projet fait l'objet d'un débat entre la commune et le bailleur.

la vie du quartier, a des effets positifs sur les capacités individuelles et collectives – amélioration de la confiance en soi, de la confiance dans le groupe et dans les institutions – sur la vie dans le quartier et sur l'appropriation des lieux par les habitants. Différents indicateurs

(baisse du taux de rotation et de vacance, baisse des dégradations et tensions...), ainsi que le témoignage des principaux intéressés le soulignent. Les habitants relais s'appuient sur une forte implication des bailleurs et de la Ville. Chez un des bailleurs, par exemple, diffé-

*Impliquer les habitants
dans la programmation
des petits aménagements*

rents dispositifs permettent une articulation entre habitants relais et professionnels: les réunions régulières avec le responsable d'agence et les agents technico-commerciaux (qui gèrent environ 400 à 500 logements), les outils d'identification et de suivi des dysfonctionnements (mains courantes), l'inscription des dysfonctionnements identifiés dans l'ordre du jour des réunions, l'élaboration d'un projet de quartier du bailleur qui se décline au travers d'actions concrètes et s'appuie sur le travail des habitants relais...

Dans un site du Nord-Pas de Calais, c'est un processus d'implication d'habitants dans la programmation des petits aménagements qui se met en place (Saint-Pol). Un outil financier, les "Fonds de travaux urbains"¹⁸, permet d'engager rapide-

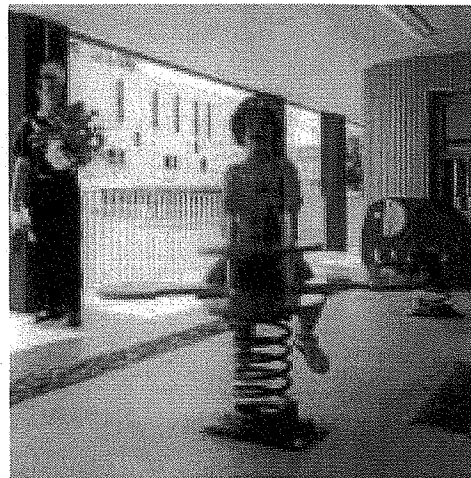
ment et à la demande d'habitants du quartier de petits travaux d'aménagements dans les espaces extérieurs ou sur des bâtiments (mobilier urbain, jeux, verdissement, assainissement, entretien...). Ces aménagements, validés par les services techniques et placés sous la responsabilité d'un comité de gestion réunissant des élus, le directeur des services techniques, le chef de projet DSU et des représentants d'habitants, s'inscrivent dans une démarche de concertation entre la Ville et les habitants. Les Fonds de Travaux Urbains doivent contribuer à améliorer la qualité de vie quotidienne dans le quartier en répondant à des attentes non satisfaites et favoriser l'appropriation du quartier par les habitants. Ils ont aussi pour objectif d'être un lieu d'apprentissage du travail conjoint entre techniciens et habitants.

Jeux

Les "Fonds de travaux urbains" permettent d'engager rapidement de petits aménagements qui crédibilisent la démarche



UNFD/MLG, Crossley



UNFD/MLG, Saragusti

Conclusion

Des acquis pour des démarches innovantes

Les démarches de gestion urbaine qui s'élaborent dans les sites soutenus par le GIE Villes et Quartiers contribuent à diffuser des idées, des pratiques et des savoir-faire innovants en vue d'améliorer la qualité des services aux habitants et de pérenniser les investissements réalisés. Ces démarches supposent un changement dans l'échelle d'intervention. Elles accordent une attention spécifique aux espaces collectifs intérieurs et extérieurs et posent la question de l'articulation avec le projet urbain. Elles mettent au centre de leur action l'amélioration coordonnée des services aux habitants. Elles contribuent à un changement de mentalité et à une rupture dans les représentations des difficultés des grands ensembles. Au travers de ces démarches, il est admis que les habitants jouent un rôle actif dans la qualité des ser-

vices rendus, dans la régulation et dans le contrôle social. Il est aussi admis que l'amélioration de la qualité des prestations dépend de la façon dont les gestionnaires interviennent et se coordonnent.

Ces changements en profondeur demandent du temps pour se diffuser et produire des effets concrets; les démarches étudiées sont en cours d'élaboration. Dans certains sites des améliorations sont identifiables et des actions sont lancées, dans d'autres la phase de diagnostic et d'élaboration des propositions d'actions est en cours. Dans certains sites, à l'issue de la mission du prestataire extérieur, une phase de validation ou de réflexion a été engagée par la commune. Elle traduit parfois un essoufflement, des résistances, des désaccords ou des conflits entre partenaires. Ceci peut ralentir ou interrompre la démarche sans qu'il

Au travers de ces démarches, il est admis que les habitants jouent un rôle actif dans la qualité des services rendus, dans la régulation et dans le contrôle social

soit aujourd'hui possible d'identifier la façon dont la situation va évoluer.

Des avancées significatives

D'une façon générale les démarches d'amélioration de la gestion urbaine analysées dans les sites du GIE vont dans le sens des évolutions récentes des organismes Hlm. Elles s'articulent avec la mise en place progressive de projets de gestion territorialisée. Au sein des collectivités locales certaines initiatives visent à une territorialisation des services municipaux et à la mise en place de dispositifs de démocratie participative qui contribuent à une implication des habitants dans la vie quotidienne. Dans la majorité des collectivités locales toutefois les modes d'organisation restent éclatés. La forte spécialisation des métiers en charge des services résidentiels rend plus complexe l'articulation avec les interventions des bailleurs ou la mise en place de dispositifs de suivi à l'échelle d'un territoire... Des avancées significatives sont identifiables dans les relations entre les bailleurs d'un même site. La gestion urbaine de proximité apparaît comme l'un des thèmes à partir duquel s'élaborent des relations coordonnées entre bailleurs. Ces relations sont encouragées par les cadres intermédiaires qui, dans la plupart des sites, comprennent rapidement l'intérêt de ces démarches. Des coopérations inédites se construisent dans certains sites. En revanche la coordination est plus longue à bâtir entre agents de proximité. Les initiatives, intéressantes et appréciées par les acteurs de terrain une fois les réserves initiales surmontées, restent à l'heure actuelle ponctuelles. La mise en réseau des

acteurs de terrain, perçue comme un enjeu central dans plusieurs des sites, demande un fort volontarisme des cadres et suppose un appui sur des pratiques de gestion locative. Des avancées ont aussi été soulignées en termes de coordination entre Villes et bailleurs sur des enjeux concrets telles que les questions foncières, les horaires, les territoires d'intervention, les procédures... Dans plusieurs sites les habitants ont d'ores et déjà pu constater quelques effets concrets des démarches engagées.

L'intérêt du diagnostic de gestion urbaine est démontré

Sur un plan méthodologique différents éléments de bilan sont identifiables. L'intérêt d'un diagnostic de gestion urbaine de proximité croisant les points de vue des différentes organisations et métiers avec celui des habitants apparaît une fois encore évident. Il contribue à la construction d'une culture commune, d'un regard différent sur un quartier. Il faut souligner l'apport des bureaux d'études dans les démarches et insister sur l'originalité de leur positionnement par rapport à des missions d'études classiques. La plupart des bureaux d'études jouent ici un rôle fondamental d'assistance à maîtrise d'ouvrage vis-à-vis de l'ensemble des partenaires du projet. La nécessité d'une volonté politique forte et pérenne pouvant accompagner les changements des structures d'organisation et de métiers apparaît là aussi comme un élément central de réussite de la démarche. Il s'agit de fédérer des bonnes volontés mais aussi de se donner les moyens de dépasser des réticences et des lourdeurs de fonctionnement. Autre élément central de

Il faut souligner l'apport des bureaux d'études dans les démarches et insister sur l'originalité de leur positionnement

La mise en réseau des acteurs de terrain, perçue comme un enjeu central dans plusieurs des sites, demande doit contribuer à améliorer les pratiques de gestion.

L'intérêt de ces initiatives est de s'appuyer sur des enjeux de vie quotidienne pour impliquer des habitants

réussite: la nécessité, dans la phase d'élaboration du projet comme dans celle de sa mise en œuvre, d'identifier un chef de projet compétent, disposant d'une autonomie et d'une légitimité à agir. Sur le terrain c'est encore loin d'être toujours le cas. Différentes initiatives, telles que le recrutement d'un chargé de mission "habitat, gestion urbaine et participation des habitants" à Persan, témoignent d'une évolution positive. C'est aussi la nécessité de la mise en place d'un suivi du projet dans sa phase de mise en œuvre qui est aujourd'hui reconnue par les acteurs de terrain. Il se met progressivement en place au travers d'outils simples et adaptables (tableaux de bord, diagnostic en marchant, main courante, observatoire de la vie quotidienne...) Il reste toutefois aujourd'hui encore difficile d'évaluer précisément les coûts des services rendus aux usagers et d'identifier ce qui relève des prestations "normales" de chaque gestionnaire et ce qui s'apparente à un surcoût lié aux particularités des sites²¹. Des dispositifs d'évaluation fiables et de comptabilité analytique par territoires font toujours défaut²².

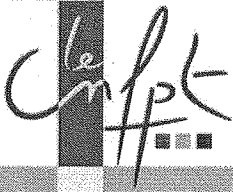
Des réalisations concrètes encore trop limitées

Si l'enjeu de l'implication des habitants dans les démarches de gestion urbaine semble perçu par l'ensemble des partenaires des sites étudiés, les réalisations concrètes restent encore limitées. Là encore des initiatives intéressantes sont pourtant identifiables: mise en place de chartes de bon voisinage, identification d'habitants ressources jouant un rôle de relais par rapport aux habitants, outils financiers tels que les fonds de participation des habitants ou les fonds de travaux urbains contribuant à améliorer la vie quotidienne dans le quartier et à construire des relations entre professionnels, élus et habitants... L'intérêt de ces initiatives est de s'appuyer sur des enjeux de vie quotidienne pour impliquer des habitants, renforcer les relations sociales et les capacités collectives de maîtrise de l'environnement. C'est en effet une des conditions du développement, de la diffusion et de la pérennisation des démarches de gestion urbaine de proximité.

IAURIF
Février 2002

²¹ Une étude réalisée par l'Union Hlm auprès de plusieurs bailleurs de Nord-Pas de Calais et Rhône Alpes évalue le différentiel, pour les charges non récupérables, à environ 30 %.

²² Sauf exceptions, les conventions bilatérales d'amélioration de la gestion signées entre bailleurs et État pour bénéficier de l'exonération de la TFPB ne permettent pas de combler cette lacune.



CONFÉRENCE

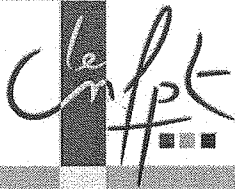
D'une représentation d'un dispositif urbain à une démarche.

Dans le cadre de cette conférence d'ouverture, Barbara Allen, psychosociologue et directrice de recherche au CSTB s'est attelée à montrer que la GUP constitue un enjeu fondamental pour le devenir des quartiers d'habitat social et de l'ensemble des espaces urbains.

L'organisation spatiale d'une ville exprime une vision sociétale. Souvent, les responsables politiques accordent plus d'importance à l'organisation de l'espace qu'à sa gestion, considérée comme une activité technique. Or celle-ci joue un rôle structurant en matière de cohésion sociale ; l'image de l'action publique et sa visibilité auprès des habitants dépendent de sa qualité. Un espace dégradé alimente un sentiment de dévalorisation des habitants et constitue un frein à la mixité sociale. Or à ce jour, les moyens alloués à la gestion urbaine sont nettement inférieurs à ceux dédiés à la rénovation.

Par ailleurs, Barbara Allen a souligné que la GUP ne concerne pas uniquement les agents de terrain, mais l'ensemble du fonctionnement des organisations. Ainsi, la démarche GUP s'avère d'une extrême complexité. La gestion urbaine n'est pas une simple question de coordination des différentes organisations, elle dépend également du fonctionnement interne de celles-ci. Enfin, La GUP constitue un véritable support d'évolution des organisations. Aussi, pour être pérennisées, les expérimentations effectuées à petite échelle doivent être inscrites dans les organisations.

À ce jour, les conventions de GUP n'apportent pas toujours la plus-value attendue. Trop souvent, la dimension curative prend le pas sur la dimension préventive. Or au contraire, il convient de concevoir la GUP dans une logique d'anticipation, inscrite dans une vision stratégique de l'action. La gestion urbaine, c'est le fonctionnement et la qualification de l'espace dans le temps. Dans les quartiers ayant connu des PRU, le cadre de vie des habitants a été transformé. La démarche GUP est tenue d'opérer le suivi du fonctionnement des espaces ainsi créés et d'en détecter les dysfonctionnements. Aussi, en cas de second PRU, une enveloppe spécifique doit être dédiée à la correction des erreurs identifiées.



ATELIER 1

La gouvernance de la démarche GUP sur un territoire

Animation : ■ CÉCILE DUBLANCHE, *directrice de Villes au Carré*

Cécile Dublanche, directrice de Villes au Carré, a rappelé que la démarche de GUP est au cœur des réflexions menées, depuis 3 ans, avec l'Union Sociale pour l'Habitat en région Centre et dans le cadre d'un réseau de coordonnateurs et de gestionnaires de la proximité en Poitou-Charentes. Ce sujet renvoie à la notion de « faire ensemble » et implique une nouvelle manière d'appréhender la prise en compte des besoins des habitants. La GUP suppose l'impulsion d'expérimentations, d'innovations et de démarches exploratoires et renvoie aux notions de transversalité, de participation et d'innovation sociale et urbaine.

L'objectif des ateliers consiste à faire remonter des préconisations, des conseils, des idées à partager avec ceux qui n'auront pu participer aux travaux.

Le premier atelier entend croiser les points de vue de deux villes-agglomération, d'un bailleur et d'une déléguée du préfet.

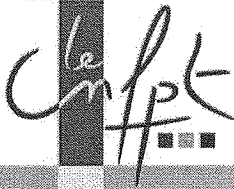
Jacqueline Here et Catherine Pellen-Potin, responsable de la mairie de quartier de l'Europe Brest métropole océane, ont expliqué comment la démarche de GUP initiée sur les quartiers ZUS a mené à la création du dispositif de la « gouvernance de l'espace public ».

Dans le cadre d'une évaluation des charges de GUP, menée en 2009, l'intérêt des diagnostics en marchant, du travail en inter service et de la mobilisation des habitants, à travers les commissions « cadre de vie », a été mis en exergue. Dès lors, il s'est avéré que ces méthodes pouvaient être généralisées à l'ensemble des territoires brestois.

Ainsi, la « gouvernance de l'espace public » a été mise en place en janvier 2010. Ce dispositif se concrétise par 3 réunions annuelles, pilotées par les responsables des mairies et les adjoints. Durant celles-ci, les agents de terrains (catégorie B et C) et des membres des commissions « cadre de vie » des différents conseils de quartier font le point sur l'actualité des quartiers et réfléchissent aux modalités d'association des habitants. Cette instance implique également les bailleurs sociaux.

Brest est l'une des communautés urbaines les plus intégrées de France : tous les services municipaux liés à l'espace public y ont été mutualisés. Ces services opérationnels s'appuient constamment sur l'expertise d'usage des mairies de quartier en matière de concertation avec les habitants, et plus particulièrement sur les « chargés de développement quartier ». Par ailleurs, les budgets ne sont pas alloués au prorata de la population de chaque commune, mais en fonction des besoins identifiés dans les quartiers. Une enveloppe GUP de 25 000 euros est consacrée à des démarches visant à répondre à un déficit de conception ou de qualité de l'espace public ou à un usage inapproprié de celui-ci. Cette somme permet également d'expérimenter des projets qui, s'ils s'avèrent pertinents, sont intégrés au droit commun.

Au sein des quartiers, les inspecteurs du domaine public et tous les agents intervenants sur l'espace public alimentent le logiciel de « relation aux administrés ». Une typologie des



demandes exprimées par les habitants est réalisée, en vue d'identifier les services concernés. Ce logiciel constitue également un outil d'analyse et de cartographie des dysfonctionnements. En outre, l'ouverture du logiciel aux habitants est expérimentée dans deux quartiers, avec plus ou moins de succès selon le territoire concerné.

Le travail collaboratif mis en œuvre dans le cadre de la GEP a permis d'améliorer la qualité des espaces publics. En effet, un partage d'information plus efficace permet une meilleure coordination des services et des gains de temps pour chacun.

Après ce témoignage sur la « gouvernance de l'espace public » mise en œuvre à Brest, Sylvie Le Berre a indiqué que le rôle du service de l'état consistait à donner l'impulsion. La loi d'orientation 2003 rappelle ainsi l'obligation d'établir une convention GUP dans les ZUS et dans les quartiers liés à une convention de rénovation urbaine. Cette convention doit être intégrée dans les conventions d'utilité sociale des bailleurs.

Par ailleurs, la circulaire de l'ANRU du 26 octobre 2011 demande à l'état d'apporter un éclairage sur la répartition des rôles dans la mise en œuvre de la GUP. Au niveau de la Loire Atlantique, l'animateur départemental est le sous-préfet à la ville. Il dispose d'un référent dans chaque quartier politique de la ville : le délégué en charge du quartier.

La DTM intervient sur le suivi des conventions et des sorties de conventions ANRU. Elle assure également le suivi des plans stratégiques locaux. La DDSP dispose, en son sein, d'un référent sûreté pouvant préconiser des aménagements liés à la sécurité publique. La Direction de la cohésion sociale gère les budgets de l'Agence pour la cohésion sociale. L'ANRU apporte son soutien via son pôle opérationnel d'expertise (diagnostics en marchant, formation des acteurs de la GUP...). Ainsi, les différents services de l'état travaillent en partenariat.

Par ailleurs, une expérimentation est menée par le SG CIV. Il s'agit de former, en commun, des binômes composés d'un agent de l'État et d'un agent des collectivités. Cette formation se décline en 3 modules et concerne 3 départements des Pays de la Loire : Loire Atlantique, Maine et Loire et Sarthe.

Après la déléguée du préfet, ce fut autour de Madani Belkheir, chargé de mission au sein d'Atlantiques Habitations, d'apporter son point de vue sur la place des habitants dans la démarche de GUP.

Atlantiques Habitations est une entreprise sociale pour l'habitat, qui gère 1 500 logements en Loire Atlantique au sein de laquelle Madani Belkheir occupe un poste dédié à la coordination de l'ensemble des engagements en faveur de la GUP. Sa mission consiste notamment à diffuser la philosophie de la GUP au sein de l'entreprise. Par ailleurs, celui-ci prône l'instauration d'une relation participative avec les habitants et impulse des actions innovantes. De la sorte, il a initié le dispositif « encombrants solidaires » sur 4 résidences, situées en ZUS, en lien avec un acteur de l'insertion professionnelle. Dans ce cadre, 5 habitants (les « opérateurs ») ont été recrutés et formés. Ceux-ci sont chargés de sensibiliser les autres habitants à la problématique des encombrants et de rendre visite aux locataires entrants et sortants. De plus, ce dispositif favorise la revalorisation des encombrants abandonnés, en partenariat avec 3 associations. Enfin, celui-ci a vocation à s'élargir aux problématiques du développement durable et à être rebaptisé « environnement solidaire ».

Les économies de gestion engendrée par le dispositif « encombrant solidaire » correspondent au montant dû, auparavant, au prestataire chargé de l'évacuation. Madani Belkheir a insisté sur le fait que ce dispositif est déclinable à l'envi, au sein d'autres territoires.



ATELIER 2

Les métiers de la gestion urbaine de Proximité

Animation : ■ BRIGITTE JALLET,

directrice de l'Union Sociale pour l'Habitat de la région Centre

Lors de ce second atelier, l'importance du pilotage politique de la GUP a été soulignée. Les intervenants ont également insisté sur la nécessaire transversalité des démarches de GUP. Ces démarches impliquent une modification des pratiques, induite notamment par l'implication des habitants. Aussi, l'évolution des organisations rend nécessaire l'adaptation des métiers existants, moyennant la mise en œuvre de formations.

Pour ouvrir ce second atelier, Alain BELLANGER, est revenu sur l'organisation du pôle de proximité de Nantes métropole, dont il est le Directeur. Au sein de ce pôle, deux quartiers – un nantais et un orvaltais, sont liés à une convention de GUP. Ces conventions favorisent la coordination des différents acteurs (services techniques et sociaux, commerçants, habitants ...) et l'amélioration du cadre de vie.

Selon Alain Bellanger, la GUP est une démarche permettant de coordonner des métiers préexistants : agents des services techniques du pôle de proximité, agents « espaces verts », police, transports... La GUP a donc formalisé des démarches existantes et a apporté une méthode de travail aux équipes déjà en place.

Sur les différents quartiers nantais, le pilotage de la GUP est porté par le chargé de quartier et le correspondant vie quotidienne. Quant au pôle de proximité, il intervient pour la mise en œuvre des financements. Ainsi, deux niveaux de coordination coexistent : le quartier et la Métropole. Au niveau de la Métropole, le vice-président, appuyé par un service dédié, coordonne les interventions sur les 13 quartiers liés à une convention GUP. Le comité de pilotage GUP est composé d'élus, de techniciens et d'adjoints de quartier.

Jérémy Benoist, des Résidences de l'Orléanais, a évoqué la convention GUP menée au sein du quartier de la Source et signée en 2004. Cette convention est venue renforcer une habitude de travail partenarial entre le bailleur et la ville, en favorisant la coordination des différents acteurs, notamment en matière d'intervention sur le cadre de vie, de collecte des ordures et d'implication des habitants lors de la mise en œuvre des chantiers.

Pour les Résidences de l'Orléanais, la mise en œuvre de la GUP s'est traduite par la création d'agences décentralisées. Celles-ci s'articulent autour de deux pôles distincts. Le premier, chapeauté par un responsable de secteur et un technicien, réunit l'ensemble des gardiens. Ce pôle constitue l'interlocuteur privilégié des locataires. Le second pôle assure la gestion locative proprement dite (attribution de logements, litiges...). Le responsable d'agence est devenu l'interlocuteur unique des institutions, au niveau d'un quartier.

La GUP a notamment fait évoluer le métier de gardien. D'abord purement technique, celui-ci s'est élargi aux tâches administratives (relation aux locataires, reporting qualité et réclamations).

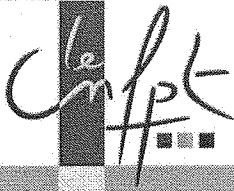


TABLE RONDE

Quelle perspective pour la gestion urbaine de proximité ?

Dans le cadre de son intervention, Éric Lenoir, de l'ACSE, a rappelé que la GUP constitue un des axes portés par les contrats urbains de cohésion sociale. Par ailleurs, la démarche de gestion urbaine est transversale et ne se limite pas aux territoires en rénovation urbaine. Lors des ateliers, les enjeux de la réintégration de cette démarche dans le droit commun et de l'équité de traitement ont été soulignés.

Il s'agit d'inscrire la participation citoyenne dans la continuité des projets pour faire de l'expertise d'usage, un complément utile à l'expertise d'ouvrage. Au regard des diagnostics GUP, la question de la participation s'impose comme un principe fort. De ce point de vue, l'exemple d'Atlantique Habitation est particulièrement intéressant.

La question de l'inscription des démarches de GUP dans la durée est également particulièrement importante. La formation des habitants et des acteurs concourant à la mise en œuvre de la GUP est primordiale. La formation « interacteurs » expérimentée depuis cette année vise précisément à consolider la culture du partenariat, en partant des problématiques inhérentes à chaque territoire.

Représentant l'ANRU, Marie Courouble a insisté sur le fait que la mise en œuvre de la GUP nécessitait d'être adaptée aux spécificités de chaque territoire et de bénéficier d'un portage politique fort. La GUP doit être perçue comme un véritable enjeu économique, et non comme une mesure d'accompagnement du PRU. Les projets mis en œuvre dans le cadre des PRU doivent se traduire par une adaptation des organisations de tous les acteurs.

La notion de « coût global » doit être au centre de la démarche GUP. Il convient d'une part d'envisager l'enjeu économique que constitue la mise en œuvre d'une démarche de GUP, et, d'autre part, d'évaluer le coût qu'occasionnerait d'un déficit de gestion.

Pour sa part, Isabelle Sery, de l'USH, estime que la dynamique partenariale, mise en œuvre dans les démarches de rénovation urbaine, doit irriguer la gestion quotidienne de l'espace public. En outre, selon elle, la présence permanente dans les quartiers – la veille – constitue un enjeu majeur de la GUP. Pour se faire, les diagnostics en marchant doivent être effectués de façon collaborative (services de la ville, bailleurs...), afin de poser un regard neuf sur les quartiers.

Bruno Baron, conseiller municipal délégué aux solidarités et à la politique de la ville, à Angers, a souligné que la GUP constituait un véritable enjeu démocratique. De son point de vue, la GUP contribue à la cohésion sociale. Ainsi, il situe la GUP bien au-delà de l'objectif de pérennisation des investissements qui est celui de l'ANRU. La GUP ne peut donc s'envisager sans une posture politique forte.

DOCUMENT 8

UNE DÉMARCHE «GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ»

Financements disponibles	Actions subventionnables
<p style="text-align: center;">Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> • DGUHC <ul style="list-style-type: none"> -PALULOS: subvention TVA à taux réduit (5,5 %)- ligne amélioration de la qualité de service dans le logement social: 50 MF(en 1999). -fonds d'intervention HLM (avec l'UNFOHLM) • DIV <ul style="list-style-type: none"> -fonds d'intervention pour la ville -FSU -crédits SGAR • Emploi <ul style="list-style-type: none"> -nouveaux emplois nouveaux services 	<ul style="list-style-type: none"> • travaux d'entretien et de réhabilitation des ensembles HLM • aide à certains diagnostics • renforcement de la gestion des organismes dans les quartiers sensibles, (lutte contre la vacance et les forts taux de rotation) • travaux supplémentaires hors Palulos • modernisation des organismes HLM, prestations intellectuelles et immatérielles (porte sur l'ensemble du patrimoine et non pas sur un quartier) • fonctionnement et investissement (ingénierie du contrat, interventions identifiées comme prioritaires et actions innovantes) • équipement de quartiers, espaces extérieurs. études, formation ; assistance -médiation ; emplois partagés
<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités locales (communes, communautés urbaines) • -budget municipal (investissement, fonctionnement) • dotation de solidarité urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> • -entretien des espaces publics, des voiries • restructuration espaces publics/privés • affectation à l'action des conseils de quartiers
<ul style="list-style-type: none"> • Collectivités territoriales • département • région 	<ul style="list-style-type: none"> • aide sociale ; politiques contractuelles ; formations
<ul style="list-style-type: none"> • Bailleurs sociaux ou assimilés • budget d'entretien 	<ul style="list-style-type: none"> • accords locatifs • réhabilitation du bâti, espaces extérieurs • amélioration du service de proximité
<p style="text-align: center;">Autres partenaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • CDC <ul style="list-style-type: none"> • fonds propres de 300 MF • enveloppe de 10 milliards de prêts à 3,8 % • AS (création en 1999) • Fonds de participation des habitants • CAF 	<ul style="list-style-type: none"> • ingénierie, management • *favoriser la vie associative • équipements sociaux de quartiers • accompagnement social
<p style="text-align: center;">Fonds européens</p> <ul style="list-style-type: none"> • fonds structurels (développement urbain durable) 	<ul style="list-style-type: none"> • lutte contre les exclusions ; approche globale

! Attention, les sigles et dispositifs mentionnés dans le document datent de 1999