

# LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ DANS LES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE

---

Rapport d'étude  
mars 2009

**FORS** RECHERCHE  
SOCIALE

47 rue de Chabrol, 75010 Paris  
Tél : 33 (0) 1 48 24 79 00

e-mail : [fors@fors-rs.com](mailto:fors@fors-rs.com)  
[www.fors-rs.com](http://www.fors-rs.com)

Document rédigé par :

*Pauline KERTUDO*

*Didier VANONI*

*Avec la collaboration de*

*Juliette BARONNET*

*Grégoire GOUSSEF*

---

## Avant-propos

---

*Afin d'assurer le bon fonctionnement urbain et social des quartiers et la pérennité des investissements générés par les projets de rénovation urbaine, l'ANRU et ses partenaires demandent l'élaboration d'une convention de gestion urbaine de proximité (GUP) dans les six mois suivant la signature de la convention pluriannuelle.*

*La GUP est en effet intrinsèquement liée au projet de rénovation urbaine et la qualité de la démarche constitue une condition du succès du projet de rénovation urbaine lors de sa mise en œuvre, et une condition de sa durabilité à l'issue de sa réalisation.*

*Tout au long du projet et à plus long terme, la gestion urbaine de proximité contribue à la requalification et au changement d'image des quartiers. En accompagnant le projet urbain de la phase de conception au chantier puis à la remise en marche et à la gestion du quartier dans son nouveau contexte, elle assure la longévité des investissements réalisés.*

*La définition de la gestion urbaine de proximité est large, mais on peut identifier quatre grands champs d'action :*

- *La gestion locative et la qualité de service (relations bailleurs/locataires).*
- *La propreté des immeubles et des espaces urbains.*
- *La tranquillité et la sécurité (rôle des gardiens, présence de la police, médiation)*
- *Les services aux habitants : maintenance des équipements, enlèvement des ordures ménagères, mise à disposition de locaux...*

*Outre l'enjeu général de pérennisation des investissements, il s'agit ainsi de veiller au maintien de la qualité du cadre de vie pendant les chantiers et à l'anticipation de la gestion et des usages dès la conception des opérations.*

*Après quatre ans de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), l'ANRU a souhaité faire le point sur les modalités de mise en place des démarches de gestion urbaine de proximité dans le cadre spécifique des projets de rénovation urbaine.*

*Une enquête récente montre à cet égard qu'au 31 décembre 2007, 59% des sites disposant d'une convention de rénovation urbaine signée depuis plus de 6 mois ont effectivement élaboré une convention GUP.*

*Cependant, nous n'en avons pas encore une vision globale ni une approche stratégique : nous ne connaissons pas les processus qui se sont mis en place concrètement sur les sites ayant contractualisé, et n'avons de visibilité ni sur la teneur ni sur l'impact des actions engagées.*

*C'est pourquoi, l'Agence a confié au cabinet FORS une étude sur la mise en œuvre des conventions de GUP sur les sites ayant contractualisé, avec un objectif triple : avoir une vision générale de la forme et du contenu des documents afin d'identifier des points de convergence et des différences ; confronter ces écrits à la réalité des pratiques des acteurs de terrain pour mettre en exergue les éventuels écarts ; en dégager des pistes d'amélioration.*

*FORS fait la proposition en conclusion de l'étude de poursuivre le travail engagé en produisant des « préconisations utiles » pour la mise en œuvre d'une gestion stratégique urbaine de proximité coordonnée aux autres dimensions de la politique urbaine et sociale. Ce travail complètera la gamme d'outils mis aujourd'hui à disposition des opérateurs par l'ANRU :*

- *Les fiches repères de la gestion urbaine de proximité dans le cadre des projets de rénovation urbaine.*
- *Le centre de ressources qui permet de mettre à disposition des acteurs locaux des experts pour engager une démarche de gestion urbaine de proximité.*
- *Les financements d'études, de petits investissements et d'un poste de coordinateur GUP dans l'équipe projet de rénovation urbaine dans le cadre de la convention pluriannuelle.*



Pierre SALLENAVE

## SOMMAIRE

---

<b>Avant-propos</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Analyse des conventions GUP et élaboration d'une typologie</b> .....	<b>5</b>
1.1 Des conventions hétérogènes dans leur contenu et leurs ambitions .....	6
1.2 Sept grands « types » de conventions GUP.....	8
<b>2 Les conventions à l'épreuve du terrain</b> .....	<b>12</b>
2.1 Une image déformée de la réalité dans la moitié des cas.....	12
2.2 L'identification de 3 types de pratiques sur les 10 sites étudiés .....	13
<b>3 Les pistes d'amélioration possibles</b> .....	<b>23</b>
3.1 La contractualisation.....	23
3.2 Le pilotage de la démarche .....	25
3.3 La participation des habitants .....	26
3.4 L'intégration de la démarche dans le projet urbain et social .....	27
3.5 L'ingénierie et l'évaluation .....	30
<b>4 Conclusion</b> .....	<b>31</b>
<b>ANNEXE 1 : SÉRIE DE TRIS À PLAT DES 102 CONVENTIONS GUP ANALYSÉES</b> .....	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DE L'ENSEMBLE DES SITES</b> .....	<b>42</b>
<b>ANNEXE 3 : MONOGRAPHIES DES 10 SITES SÉLECTIONNÉS</b> .....	<b>43</b>
<b>GUP ANGERS</b> .....	<b>43</b>
<b>GUP AULNAY-SOUS-BOIS</b> .....	<b>45</b>
<b>GUP CHAMBÉRY</b> .....	<b>47</b>
<b>GUP FLERS</b> .....	<b>49</b>
<b>GUP LORIENT</b> .....	<b>51</b>
<b>GUP ORLÉANS LA SOURCE</b> .....	<b>53</b>
<b>GUP SAINT-DIZIER</b> .....	<b>55</b>
<b>GUP DE STRASBOURG</b> .....	<b>57</b>
<b>GUP TOULOUSE</b> .....	<b>59</b>
<b>GUP TRAPPES</b> .....	<b>61</b>

Cette étude, dont les principaux résultats sont présentés dans les pages suivantes, s'appuie sur l'analyse de 102 conventions GUP (sur 279 conventions signées au 1er septembre 2008 dans le cadre du PNRU) transmises par l'ANRU et sur des investigations approfondies (rencontres sur le terrain de professionnels mettant en œuvre la GUP) réalisées sur 10 sites représentatifs : Strasbourg, Saint-Dizier, Orléans, Lorient, Angers, Trappes, Flers, Chambéry, Toulouse, Aulnay-sous-Bois. Elle analyse la manière dont les territoires ont contractualisé, se sont impliqués dans la démarche GUP puis l'ont concrètement déclinée (en s'appuyant sur les conventions initialement élaborées).

À partir de là, elle identifie les modes d'organisation et les outils d'évaluation et de reporting qui ont, ici ou là, facilité le pilotage et le suivi de la démarche. Enfin, en s'appuyant sur les expériences intéressantes repérées sur les différents sites (ici en termes de suivi, ailleurs en matière d'évaluation...), l'étude met en évidence plusieurs pistes susceptibles d'améliorer la mise en œuvre et le pilotage de la gestion urbaine de proximité dans les quartiers.

Quelques-unes de ces pistes d'amélioration ont été mises en débat dans le cadre d'un groupe de travail qui a rassemblé certains représentants des sites étudiés. Ces derniers ont reconnu l'intérêt de ces préconisations, qu'ils ont appréhendées comme constitutives d'une méthode permettant de structurer le processus débouchant sur une GUP ambitieuse et efficace. Il leur est en outre apparu que l'élaboration puis la signature de la convention constituaient en elles-mêmes une étape déterminante de ce processus.

## 1 Analyse des conventions GUP et élaboration d'une typologie

L'étude a été réalisée en trois phases : la première a consisté à analyser les 89 dossiers transmis par l'ANRU (représentant 102 conventions de GUP<sup>1</sup>) et à les classer dans des « types » homogènes ; la deuxième a cherché à mettre les documents ainsi classés en regard des pratiques observables sur le terrain ; la troisième a enfin fait ressortir des investigations de terrain quelques pistes pour mettre en œuvre la démarche de GUP de manière optimale.

Dans la première phase, nous avons cherché à avoir une vue d'ensemble des conventions et à les comparer dans leur forme et leur contenu. La comparaison des documents a permis de dégager des points de similitude et de divergence, et ainsi de passer de 102 documents (correspondant à 89 sites), hétérogènes dans leur contenu et leurs ambitions, à une classification en 7 grands « types » de sites aux conventions présentant des caractéristiques communes.

### Retour sur la méthodologie utilisée

Les 102 conventions transmises par l'ANRU ont été lues et analysées globalement. Puis 64 d'indicateurs ont été construits, certains permettant de caractériser le site concerné (son nombre d'habitants, sa place au sein de l'agglomération de référence, l'importance de son projet de rénovation urbaine en termes d'investissement prévisionnel et d'opérations, l'antériorité de son inscription dans une démarche de GUP, nombre de bailleurs présents sur son territoire...), d'autres de fournir des informations sur le contenu de la convention rédigée.

Sur la base de ces indicateurs, un cadre de saisie a été créé sur le logiciel MODALISA<sup>2</sup> - qui s'apparente en quelque sorte à « un questionnaire informatisé » - qui a été renseigné pour chacune des 102 conventions. Au final, des décomptes précis donnant une vision générale des conventions ont été effectués et des grandes tendances relatives à leur forme et leur contenu (X documents ont été signés en 2006, X évoquent la thématique de la gestion de la phase travaux...).

---

<sup>1</sup> Certains sites ont en effet élaboré plusieurs conventions. Dans certains cas, chaque quartier concerné par le GUP a fait l'objet d'une convention propre (4 pour Mulhouse par, 3 pour Dieppe...). Dans d'autres cas, tous les quartiers que couvre la GUP ont été regroupés dans une seule et même convention (Sartrouville, Les Saintes).

<sup>2</sup> La structure de saisie (ou masque de saisie) est un « questionnaire vierge » virtuel : c'est une plateforme qui comporte les questions du questionnaire accompagnées de champs libres permettant d'enregistrer les données correspondantes aux réponses à ces questions.

Enfin, ont été croisées systématiquement pour chaque site deux variables jugées déterminantes (le périmètre couvert par la convention GUP et le montant des investissements prévisionnels inscrits dans la convention de rénovation urbaine) avec un ensemble d'autres critères relatifs au contenu des conventions<sup>3</sup> (diagnostic préalable, modes de pilotage, de régulation quotidienne et d'évaluation de la démarche, prévisions en terme de financement des actions, thématiques prioritairement traitées et problématiques absentes...). Des liens significatifs et des catégories de sites ont ainsi été dégagés.

### 1.1 Des conventions hétérogènes dans leur contenu et leurs ambitions

On constate une grande hétérogénéité de conventions de GUP. **Elles sont de taille inégale** (de quelques pages à plusieurs dizaines) et **de statut variable** (certaines conventions sont nouvelles, d'autres sont le prolongement d'anciennes, d'autres encore sont à l'état de projet et ne sont pas encore signées<sup>4</sup> ; certaines sont des conventions cadre ou d'objectifs, d'autres sont territorialisées, d'autres enfin ne sont pas des conventions GUP mais des conventions TFPB...).

On note également des **différences entre les documents dans leur ampleur et leur contenu**. Ainsi, la moitié des conventions concerne un petit périmètre (un ensemble immobilier ou un quartier en politique de la ville) tandis que l'autre couvre une zone étendue (plusieurs quartiers prioritaires voire une ville entière). Un tiers des sites ont contractualisé avant 2003, contre près de la moitié entre 2003 et 2006, et un cinquième après 2006...

Mais les différences sont surtout apparues dans la manière dont les documents font état (ou non) d'un certain nombre de points (diagnostic, thématiques prioritaires, modalités de pilotage, régulation et suivi, ingénierie, cadrage financier...) et, plus encore, dans le degré de détail avec lequel ils les mentionnent. Les tableaux ci-après montrent, par exemple, combien **les conventions détaillent inégalement les problématiques identifiées sur les territoires (diagnostic) et les modalités de régulation et d'évaluation prévues pour la GUP**. Ainsi, dans 4 cas sur 10, il n'y a pas de diagnostic dans la convention, ou celui présenté est succinct ou repris d'un autre dispositif (contrat de ville, CUCS). Mais on retrouve, dans la même proportion, des conventions présentant un diagnostic spécifiquement réalisé pour la mise en place de la GUP. De même, la régulation de la démarche GUP n'est pas mentionnée dans un tiers des documents, alors qu'un autre tiers envisage un suivi régulier spécifique...

---

<sup>3</sup> La fonction « profil de modalités » du logiciel MODALISA permet de croiser une variable avec une sélection d'autres pour détecter automatiquement les attractions significatives entre les différentes modalités prises en compte.

<sup>4</sup> Au nombre de 13.

#### Contenu du diagnostic de la convention GUP

	Effectifs
Absent ou succinct	44
Reprise du diagnostic élaboré dans le cadre d'un autre dispositif	13
Diagnostic spécifique en lien avec les thématiques GUP	45
<b>Total</b>	<b>102</b>

#### Modalités d'évaluation prévues pour la démarche GUP

	Effectifs
Absence de précision sur l'évaluation	59
Renvoi aux modalités d'évaluation prévues dans le cadre d'un autre dispositif	10
Evaluation spécifique GUP sans indicateurs	17
Evaluation spécifique GUP avec indicateurs	16
<b>Total</b>	<b>102</b>

De la même manière, on peut noter des différences dans la **façon dont les conventions déclinent opérationnellement leurs objectifs** : le plan d'action est synthétique dans un quart des documents, détaillé voire très détaillé dans un autre quart, et enfin inexistant dans tous les autres cas. Ou encore en matière de **thématiques traitées** : la moitié des documents évoque la thématique « équipements et services de quartier », un tiers ne mentionne pas celle de la résidentialisation, 40% font apparaître des thématiques dépassant celles traditionnellement abordées dans le cadre de la GUP (du type accompagnement social lié au logement, aide au maintien à domicile des personnes âgées, actions éducatives...).

Pour ce qui est des thématiques abordées, il est à ce stade possible de formuler quelques remarques d'ordre général. Les deux thématiques « propreté urbaine » et « sécurité et tranquillité publique » sont celles qui sont les plus souvent évoquées (dans plus de 9 documents sur 10). Vient ensuite celle du « cadre de vie ». La thématique « qualité des chantiers » revient de manière nettement moins prégnante que toutes les autres, puisqu'elle est présente seulement dans un tiers des conventions. Ce qui semble traduire une faible anticipation des nuisances liées aux travaux. Dans les trois quart des cas, la thématique n'est pas présente lorsque les conventions concernent des communes qui étaient déjà engagées dans la démarche GUP avant le programme de renouvellement urbain. Lorsqu'elle apparaît, c'est surtout des actions autour de la gestion des déchets qui sont mises en avant.

	Effectifs
Absence de précision	1
Oui	35
Non	66
<b>Total</b>	<b>102</b>

## 1.2 Sept grands « types » de conventions GUP

Derrière cette apparente diversité, on peut déceler l'existence de quelques grands « types » de documents au profil homogène. Deux critères nous ont paru particulièrement pertinents pour expliquer les écarts observables dans le contenu des conventions : **la taille du périmètre couvert par la convention de gestion urbaine de proximité** d'une part (qui est indépendant de la taille du site en lui-même), et **l'importance des investissements prévisionnels figurant dans la convention de rénovation urbaine** d'autre part. En triant les conventions selon leur niveau d'ambition affiché pour la GUP (minimal, faible, moyen ou fort), nous avons en effet obtenu des types de sites avec des caractéristiques communes en matière de périmètre GUP et d'investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine. 7 catégories ont ainsi émergé :

- **Les conventions minimalistes couvrant un périmètre restreint** : les sites dont la convention est très peu fournie et détaillée à tous niveaux (diagnostic, modalités de pilotage et d'évaluation, cadre financier, etc.) – traduisant *a priori* une implication limitée dans la démarche GUP – se trouvent être des sites avec un **investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine peu élevé** (moins de 50 millions d'euros) et un **périmètre GUP restreint** (à un ensemble immobilier ou un quartier politique de la ville d'une petite commune).
- **Les conventions minimalistes couvrant un large périmètre** : ces sites se **rapprochent du premier type** identifié par le caractère minimaliste de leur convention **mais s'en distinguent** en ce qu'ils **couvrent un plus large périmètre** (plusieurs quartiers prioritaires) et **disposent d'un investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine plus important** (entre 100 et 200 millions d'euros) ;
- **Les conventions formelles de villes moyennes à ambition modeste pour la GUP** : les sites dont la convention est établie conformément aux exigences des textes réglementaires mais de manière assez généraliste (faible ancrage local, plan d'actions synthétique peu orienté vers l'opérationnalité...) se ressemblent en ce qu'ils disposent d'un **investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine moyen** et envisagent **une GUP sur un petit périmètre** (ensemble immobilier ou quartier politique de la ville de communes moyennes appartenant à de grandes agglomérations).

- **Les conventions de gestionnaires expérimentés réactualisant peu leurs pratiques GUP** : les sites dont la convention décrit surtout des **habitudes partenariales déjà existantes** – l’engagement dans la démarche GUP étant bien antérieur à la signature de la convention et le processus d’action en principe déjà engagé – ont des conventions ANRU faisant état d’un **investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine très conséquent** (supérieur à 200 millions d’euros) et des conventions GUP ciblant de **larges périmètres, dans de grandes communes, centres de leur agglomération**.
  
- **Les conventions modèles, « outillées » voire innovantes** : les sites qui ont rédigé un document dans lequel on retrouve tous les éléments attendus en matière de GUP (un diagnostic spécifique, un pilotage précis et un plan d’actions cohérent, la proposition d’outils opérationnels, un cadrage financier avec échéancier...) présentent eux aussi des points communs. **L’investissement prévisionnel** pour leur projet de rénovation urbaine **est assez important** (entre 100 et 200 millions d’euros) et leur **démarche GUP couvre un ou plusieurs quartiers « politique de la ville » de communes moyennes** appartenant à une communauté d’agglomération.
  
- **Les conventions de petites communes fortement impliquées dans la démarche GUP** : ces sites se rapprochent de ceux paraissant avoir une convention modèle mais ne peuvent s’y apparenter du fait de la **petite taille du périmètre** ciblé par leur démarche GUP et d’un **investissement prévisionnel peu conséquent** (en comparaison de ce dernier type) pour le PROJET DE RÉNOVATION URBAINE (moins de 50 millions d’euros) ;
  
- Enfin, **les conventions structurées à forte visée opérationnelle** : elles représentent **un intermédiaire entre celles des petites communes fortement impliquées dans la démarche et celles modèles, « outillées »** et innovantes. Elles font apparaître plus de moyens d’ingénierie que les premières, mais moins que les secondes, et mettent surtout en avant des outils orientés vers l’opérationnalité (diagnostics conjoints multi partenariaux, veille technique dans les parties communes des bâtiments, outils de suivi des dysfonctionnements...).

*Cette classification en sept types est synthétisée dans les tableaux ci-après. Le fait qu’aucun des 89 sites considérés n’en soit exclu montre sa pertinence. Cependant, il convient de rappeler que cette typologie ne vaut bien sûr que pour les sites concernés par l’étude, c’est-à-dire ceux pour lesquels l’ANRU a pu nous transmettre une ou plusieurs conventions.*

Types de conventions	Caractéristiques des sites concernés	Contenu de la convention
<p><b>«MINIMALISTES» COUVRANT UN PERIMETRE RESTREINT</b></p>	<p>Ces conventions couvrent majoritairement un ensemble immobilier ou un quartier politique de la ville dans une commune de moins de 10 000 habitants. L'investissement prévisionnel inscrit dans la convention de rénovation urbaine est relativement peu élevé (moins de 50 millions d'euros). Elles représentent 11 % des conventions analysées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de diagnostic</li> <li>- Manque de cohérence du plan d'actions et faiblesse de l'approche opérationnelle (régulation)</li> <li>- Absence d'explication des modalités de pilotage et d'évaluation de la démarche</li> <li>- Absence de cadre financier</li> <li>- Problématiques traitées « classiques », GUP non élargie<sup>5</sup></li> </ul>
<p><b>«MINIMALISTES» COUVRANT UN LARGE RESTREINT</b></p>	<p>Elles couvrent un périmètre plus large (souvent plusieurs quartiers politique de la ville) pour lequel la convention de rénovation urbaine fait part d'un investissement prévisionnel important (entre 100 et 200 millions d'euros). Elles représentent 7% des conventions étudiées (il s'agit de la catégorie la moins représentée).</p>	<p><i>Idem</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendance urbanistique, accent sur la thématique « cadre de vie », et, plus spécifiquement sur l'aménagement des espaces extérieurs (cheminements piétonniers, mobilier urbain...).</li> </ul>
<p><b>FORMELLES DE VILLES MOYENNES À AMBITION MODESTE POUR LA GUP</b></p>	<p>Elles couvrent de petits périmètres (ensemble immobilier ou quartier politique de la ville pour lequel l'investissement prévisionnel PRU reste relativement peu élevé - entre 50 et 100 millions d'euros) de communes moyennes appartenant à de grandes agglomérations. 15% des conventions étudiées appartiennent à cette catégorie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan d'actions synthétique et peu orienté vers l'opérationnalité</li> <li>- Présentation du pilotage formelle<sup>6</sup></li> <li>- Absence de formation des acteurs</li> <li>- Absence de précision sur le mode d'évaluation</li> <li>- Inexistence de cadrage financier</li> <li>- Absence de 3 thématiques classiques : « cadre de vie », « résidentialisation », et « développement des services et équipement de quartier ».</li> </ul>
<p><b>DES GESTIONNAIRES EXPERIMENTÉS RÉACTUALISANT PEU LEURS PRATIQUES GUP</b></p>	<p>Ces conventions ciblent de larges périmètres dans des communes de plus de 150 000 habitants, centres des agglomérations auxquelles elles appartiennent. Les conventions de rénovation urbaine de ces territoires font état d'un investissement prévisionnel très conséquent, supérieur à 200 millions d'euros. Elles représentent 21% des conventions analysées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement dans la démarche ayant précédé le PRU</li> <li>- Diagnostic succinct ou absent</li> <li>- Faible explicitation du pilotage et de l'évaluation prévus</li> <li>- Mise en avant d'habitudes partenariales établies et anciennes</li> <li>- Désignation de référents GUP parmi les signataires</li> <li>- Insistance sur le développement des démarches participatives</li> <li>- Faible présence thématique « qualité des chantiers »</li> </ul>

<sup>5</sup> Ces conventions traitent de toutes les thématiques que l'on retrouve « traditionnellement » dans une démarche GUP, à savoir : propreté urbaine, cadre de vie, sécurité et tranquillité publique, résidentialisation. Elles dépassent généralement peu ce cadre strict, c'est-à-dire qu'elles vont rarement mentionner d'actions « élargies » du type accompagnement social liée au logement, maîtrise des coûts énergétiques, connaissance et maîtrise du peuplement....

<sup>6</sup> C'est-à-dire établie conformément à ce que les textes réglementaires exigent d'une convention GUP.

Types de conventions	Caractéristiques des sites concernés	Contenu de la convention
<p><b>DE PETITES COMMUNES FORTEMENT IMPLIQUÉES DANS LA DÉMARCHE GUP</b></p>	<p>Elles ciblent généralement un ensemble immobilier d'une petite commune (moins de 10 000 habitants) appartenant à une communauté urbaine. L'investissement prévisionnel inscrit dans la convention de rénovation urbaine de ce territoire est peu conséquent (moins de 50 millions d'euros). Seuls 8 % des 102 conventions analysées entrent dans cette catégorie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prédominance d'un bailleur</li> <li>- Présence d'un diagnostic spécifique / GUP</li> <li>- Cohérence et précision du plan d'actions</li> <li>- Proposition d'outils opérationnels de suivi des dysfonctionnements</li> <li>- Modalités d'évaluation spécifiques</li> <li>- Traitement égal de toutes les thématiques</li> </ul>
<p><b>STRUCTURES À FORTE VISÉE OPÉRATIONNELLE</b></p>	<p>Elles ciblent généralement des périmètres pour lesquels l'investissement prévisionnel inscrit dans la convention de rénovation urbaine est assez important (entre 100 et 200 millions d'euros). 30% des conventions étudiées appartiennent à cette catégorie, qui regroupe donc le plus grand nombre de conventions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientation forte sur la conduite opérationnelle de la démarche : chef de projet dédié, diagnostics conjoints multi partenariaux, veille technique dans les parties communes des bâtiments, proposition d'outils opérationnels de suivi des dysfonctionnements</li> <li>- Pilotage et mode d'évaluation flous</li> <li>- Récurrence de la thématique « développement des démarches participatives et du lien social »</li> <li>- GUP élargie</li> </ul>
<p><b>MODÈLES, «OUTILLÉES» ET INNOVANTES</b></p>	<p>Elles couvrent un ou plusieurs quartiers politique de la ville de communes moyennes appartenant à une communauté d'agglomération, pour lesquels l'investissement prévisionnel PRU est assez important (entre 100 et 200 millions d'euros). 9% des conventions tendent vers ce « modèle idéal ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Présence d'un diagnostic spécifique</li> <li>- Cohérence du plan d'actions</li> <li>- Précision du pilotage</li> <li>- Proposition d'outils opérationnels/dysfonctionnements</li> <li>- Désignation de référents GUP parmi les partenaires signataires</li> <li>- Présence d'un échéancier</li> <li>- Présence d'un cadre financier</li> <li>- Traitement de l'ensemble des thématiques « classiques »</li> <li>- GUP élargie innovante<sup>7</sup></li> </ul>

<sup>7</sup> Remise en état des logements, gestion de l'attribution des logements et mixité sociale...

## 2 Les conventions à l'épreuve du terrain

La seconde phase de l'étude a consisté à analyser en profondeur les démarches concrètement mises en place sur 10 sites sélectionnés (soit un ou deux par grand « type ») dont la convention GUP avait été étudiée lors de la première phase d'étude. L'idée étant de répondre aux questions suivantes : **quels sont les similitudes et les écarts entre ce qui était lisible des intentions des acteurs signataires à la lecture des conventions et ce qui se fait concrètement dans la réalité ?** De quelle nature sont les différences observables ? **Quels sont les agencements et les effets d'organisation qui semblent être porteurs de résultats (qu'ils apparaissent ou non comme tels dans la convention) ?**

**10 sites (affectés à l'une ou l'autre des 7 catégories construites) ont été retenus** : Strasbourg, Saint-Dizier, Orléans, Lorient, Angers, Trappes, Flers, Chambéry, Toulouse, Aulnay-sous-Bois. Deux jours de terrain ont été consacrés à chaque site, et huit acteurs en moyenne ont été rencontrés pour chacun d'eux. La restitution de ce que qui a été observé sur le terrain a pris la forme d'une monographie pour chaque site enquêté (les synthèses de ces monographies figurent en annexes du rapport).

### 2.1 Une image déformée de la réalité dans la moitié des cas

Cette confrontation à la réalité a tout d'abord permis de voir que dans la moitié des cas, les conventions donnent une image déformée de la réalité. Pour 5 sites, le document rédigé traduit plutôt bien ou assez bien ce qui a été mis en place. Pour les 5 autres, il est en deçà voire très en deçà de la réalité. **Les écarts constatés** entre les écrits et la démarche concrètement mise en œuvre sont **toujours en faveur de la réalité**. Aucun des sites enquêtés n'a fait valoir dans ses écrits d'actions qu'il n'a pas mis en œuvre dans la pratique, même si certaines n'ont parfois pas été aussi poussées que prévu. Au-delà, certains sites dont les conventions apparaissaient « minimalistes » (cf. tableau page 8) et laissaient de *prime abord* entrevoir une faible ambition pour la GUP, se sont révélés, au regard de leurs pratiques concrètes, être des territoires bien impliqués dans la démarche.

Si les différences ne sont pas homogènes ou comparables d'un site à l'autre, **les écarts mis en avant peuvent généralement s'expliquer de deux manières** :

- Sur certains sites, ils trouvent leur origine dans **le caractère formel qu'a pris la convention**. Celle-ci a été rédigée plus par nécessité que par réelle conviction et a été construite assez rapidement. Courte et peu détaillée, elle présente un caractère généraliste et pourrait finalement valoir indifféremment pour de nombreux sites. Les objectifs visés sont en effet peu précis : favoriser la proximité de la ville et des bailleurs sociaux avec les habitants, améliorer la coordination des interventions

des différents partenaires pour optimiser la réactivité face aux dysfonctionnements, favoriser la participation des habitants... Parfois la convention en tant que telle n'existe pas et la démarche GUP est présentée dans un bref paragraphe dédié au sein d'une autre convention (GPV par exemple). Quoi qu'il en soit, **le document reflète moins la réalité de ce qui se fait sur le terrain que de grandes intentions générales, de grands enjeux.**

- Sur d'autres sites, les différences relèvent d'**une difficulté à formaliser dans le cadre d'une convention des habitudes partenariales fortement ancrées localement.** La difficulté réside surtout dans l'identification, parmi les actions déjà existantes, de ce qui relève de la GUP et de ce qui n'en relève pas. Bien souvent, de nombreuses actions existent pour améliorer le cadre de vie et l'attractivité des quartiers, mais elles s'inscrivent dans la perspective d'une volonté municipale d'amélioration des services aux habitants ou dans le registre de la « qualité de services des bailleurs », et ne sont pas fléchées spécifiquement comme « actions GUP ». La démarche GUP a été mise en place de longue date sans être pensée comme telle. Aussi, **la richesse de la dynamique partenariale transparait assez peu dans la convention dont le contenu peut paraître alors assez faible.**

## 2.2 L'identification de 3 types de pratiques sur les 10 sites étudiés

L'observation des modalités concrètes de travail sur les différents sites et l'évaluation des différences entre les écrits et les réalisations nous ont permis d'identifier finalement **trois grands types** de pratiques.

Là encore, la classification, présentée ci-après, ne vaut que pour les sites que nous avons concrètement pu étudier. Mais elle constitue une base de réflexion intéressante, au moins pour les 89 sites pour lesquels l'ANRU nous a transmis une ou plusieurs conventions.

### a Les sites pour lesquels la GUP est peu investie par les acteurs et n'enclenche pas de dynamisme particulier

Appartiennent à cette première catégorie des sites de petite taille qui se sont engagés dans la démarche GUP de manière assez peu ambitieuse. De leur propre aveu, il s'agissait surtout de ne pas rater l'opportunité décisive (surtout en termes de financement) que représentait le conventionnement avec l'ANRU pour la rénovation urbaine. **La convention rédigée rapidement avec peu de moyens** et dans un délai resserré visait classiquement la clarification des domanialités, afin d'éviter les conflits ville/bailleurs (dus au phénomène de double intervention sur un même espace ou au contraire à l'absence de maintenance sur certaines zones), et d'améliorer globalement l'aspect des espaces privés et publics.

La réalité est conforme à ce que le document prévoyait : **la démarche GUP est de faible ampleur, et consiste surtout en des interventions isolées de la ville et des bailleurs**, dans la perspective d'une amélioration de leurs prestations

respectives mais sans coordination. **Elle se focalise sur le renforcement d'actions de gestion courante en vue d'améliorer le cadre de vie, de prévenir les incivilités et de lutter contre l'insécurité.** Généralement, les professionnels, peu nombreux, agissent isolément, estimant que la concertation n'est pas indispensable. L'acteur phare de la GUP s'avère souvent être le principal bailleur du quartier ou de la commune, pour lequel l'abattement de 30% de la TFPB a constitué une motivation indéniable à l'inscription dans la démarche GUP. Sa contribution passe par un renforcement et une amélioration des services fournis aux locataires (décentralisation dans une logique de plus grande proximité, amélioration de la qualité de l'entretien dans les parties communes, développement de la médiation sociale, formation des gardiens...), et non par une réflexion sur la possibilité de mettre en place de nouvelles interventions.

Dans ce contexte, on observe assez logiquement **une absence de coordination de la démarche.** Il n'existe pas de structure de pilotage, ni d'instances de suivi ou de régulation spécifiques. **L'ingénierie fait défaut,** faute de moyens et de temps, même si les équipes de terrain sont volontaires. La GUP, considérée comme chronophage, ne fait pas partie des priorités, et son suivi n'est donc pas formalisé. Aucun indicateur n'a été élaboré et l'évaluation n'a pas été réfléchi. Chacun fonctionne isolément et suit ses interventions à l'aide d'un outillage qu'il a élaboré lui-même et qui s'avère au final assez faible (le plus souvent il s'agit de tableaux de bord ou de suivi). **La participation des habitants ne figure pas parmi les préoccupations sur le terrain,** bien qu'elle ait pu être évoquée comme un enjeu dans la convention.

En se basant sur des actes très concrets qui améliorent rapidement la qualité de la vie quotidienne, la démarche GUP, sans révolutionner les pratiques, se traduit par des résultats assez visibles et positifs. Mais en restant à ce premier stade (nécessaire), elle **ne s'inscrit pas dans une réflexion plus globale sur le devenir attendu du quartier.** Ainsi, elle n'engage pas de dynamique partenariale autour d'une stratégie de gestion du quartier. Une fois le point fait sur la régularisation foncière, les professionnels vont travailler certes dans une perspective d'amélioration de leurs pratiques (qui se traduit dans les faits par une amélioration de la qualité des services aux habitants) mais chacun de leur côté. Dans ce contexte, **les spécificités du projet urbain ne sont pas prises en compte dans la démarche GUP,** et la gestion des chantiers et de l'après travaux n'est pas anticipée. La question de la pérennisation des investissements une fois les opérations livrées n'est pas réfléchi.

**b Les sites avec un partenariat ancien et dynamique pour lesquels la GUP procède avant tout d'une actualisation d'actions pré existantes fondues dans une démarche globale de gestion quotidienne**

Ces sites, de taille inégale, se caractérisent par l'importance de leur agglomération de référence et de leur investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine (relativement à leur taille). Ils ont rédigé une **convention GUP très**

**généraliste** (dite convention cadre ou convention d'objectifs, dans laquelle aucune fiche-action n'apparaît) et ne contenant pas de diagnostic, pour répondre à l'obligation faite par l'ANRU. Notons que les professionnels n'étaient pas convaincus que ce document puisse être utile ou producteur de sens.

En effet, **déjà engagés dans la gestion urbaine de proximité avant le projet de rénovation urbaine**, ils ne percevaient pas l'intérêt d'une contractualisation spécifique. Souvent, la **démarche GUP a été impulsée par la ville dans le cadre de sa politique de proximité** : création de pôles territoriaux, renforcement de la présence sur les quartiers (médiateurs, correspondants de nuit, agents de police...). Les bailleurs sociaux, suivant cette dynamique, ont pu décentraliser leurs services (implantation d'antennes dans les quartiers), renforcer leur dispositif de gardiennage (par des formations par exemple) et développer les réunions « bas d'immeubles » avec les locataires. Chaque structure ou service participant à l'amélioration du cadre de vie (services techniques, bailleurs, pôles de proximité...) a ainsi progressivement consolidé son propre dispositif de signalement et de traitement des dysfonctionnements et réclamations. Aujourd'hui, la question de leur unification se pose, tantôt comme un vrai projet tantôt comme une perspective à étudier.

Dans ce contexte, **la convention est surtout venue asseoir un fonctionnement déjà à l'œuvre et n'a pas été l'occasion de repenser de nouvelles actions**. Avec du recul, les professionnels expliquent qu'elle a présenté l'intérêt de mettre tous les partenaires autour de la table. Et en effet, elle semble avoir été **l'occasion de renouveler la dynamique partenariale** en remettant à plat les missions et pratiques de chacun, et en clarifiant les responsabilités. Cependant elle n'a pas révolutionné les pratiques. Sur le terrain, on constate que **les actions GUP n'existent finalement pas en tant que telles et qu'elles se fondent dans une démarche de « qualité de service » peu spécifique**. Ce qui se traduit d'ailleurs par l'absence de ligne budgétaire propre.

Là encore, il n'existe généralement **pas à proprement parler de structure ad hoc de pilotage de la démarche**, même si cela avait pu être par ailleurs initialement prévu dans la convention. La présence d'une équipe identifiée GUP qui en assure le suivi est variable d'un site à l'autre. On peut ici ou là trouver une équipe identifiée de suivi de la GUP, composée d'un binôme : l'élu de quartier (qui anime souvent des groupes de travail de professionnels et des réunions avec les habitants en lien avec la GUP) et le correspondant de quartier travaillent en étroite collaboration pour traiter les demandes et réclamations des habitants qui les considèrent comme leurs principaux interlocuteurs. Mais, la plupart du temps, les habitudes partenariales sont si ancrées que **la régulation se fait sans formalisme**. Elle s'effectue par le biais de référents GUP désignés parmi les professionnels signataires (bailleurs, ville, Conseil général...), qui se rencontrent fréquemment dans des instances déjà existantes (CLS, réunions et conseils de quartier par exemple...).

L'ancrage des habitudes partenariales n'est pas pour autant synonyme d'immobilisme. Pour preuve : **le projet de rénovation urbaine a souvent renforcé la**

**démarche GUP en constituant un véritable levier en matière d'information et de participation des habitants.** Souvent de nouveaux outils ont été créés en amont ou en accompagnement de la phase chantier : « points info » sur l'avancée des opérations, réunions publiques, ateliers urbains, nouvelle signalétique, projets artistiques d'embellissement.... Parfois, comme à Orléans ils sont destinés à perdurer au-delà du projet de rénovation urbaine.

### Orléans la Source, une prise en compte des spécificités du PRU dans la démarche GUP via l'implication des habitants

L'équipe GPV a réalisé un travail d'accompagnement des périodes d'attente ou de chantier afin de crédibiliser le projet aux yeux des habitants. L'objectif étant qu'ils s'approprient les changements en cours, qu'ils en deviennent acteurs et qu'ils continuent ainsi à les porter par des comportements adéquats (respectueux de l'environnement quotidien), une fois les opérations achevées. Elle a ainsi impliqué les habitants à plusieurs niveaux :

- En amont des projets : lors de réunions publiques, « *on a fait de la concertation sur l'organisation urbaine qui allait intervenir* ».
- Au moment de leur réalisation via :
  - Leur implication ou participation directe : figuration des habitants sur les panneaux de communication expliquant les transformations en cours, implication des enfants dans le choix des aires de jeux, participation des écoles à l'embellissement des halls d'immeubles (projets artistiques), groupes de travail sur la gestion de résidence, réflexion sur la mise en place de locataire relais...
  - La concertation : réunions bas d'immeubles à l'initiative des bailleurs, rencontres habitants / police...
  - L'information, la communication : réunions publiques sur l'avancement général des travaux, journal trimestriel, site internet, panneaux implantés...
  - Au moment de leur achèvement enfin : invitation aux inaugurations, aux poses de première pierre...

Globalement, on peut dire que sur ces sites, la démarche GUP porte ses fruits : les quartiers changent de visage, à tel point qu'ils inspirent leurs voisins hors PRU qui reproduisent les initiatives élaborées dans le cadre de la GUP. Cependant, **la gestion au fil de l'eau et l'absence de formalisme ne permettent pas d'optimiser totalement la démarche**, notamment à trois niveaux :

- **l'évaluation** : aucun indicateur précis n'est défini, et il est difficile d'aller au-delà de la seule analyse des délais de traitement des réclamations ;
- **les partenariats** : les habitudes déjà assises ne favorisent pas la création de nouveaux partenariats, et certains acteurs se trouvent ainsi durablement exclus de la dynamique en réseau (la régie de quartier par exemple...) ;
- **l'articulation avec les autres dispositifs** et notamment le CUCS.

### c Les sites très investis dans la démarche GUP, avec un professionnel dédié et un outillage méthodologique spécifique voire innovant

Sur ces sites aux caractéristiques très diverses (taille, lourdeur des opérations, investissement prévisionnel pour le projet de rénovation urbaine, ancienneté de l'inscription dans la démarche de GUP), les conditions d'élaboration de la convention ne sont pas homogènes. Cependant, on constate **qu'un diagnostic concerté et poussé des problématiques liées au cadre de vie et à l'attractivité des quartiers** a généralement été réalisé en amont de sa rédaction. Il a souvent mis en avant trois enjeux prioritaires. On retrouve de manière assez classique, comme sur les autres sites, les deux thématiques suivantes : amélioration de l'entretien des espaces et sensibilisation des habitants au respect du cadre de vie, renforcement de la sécurité et la tranquillité publique (éclairage, tags, voitures épaves, incivilités...). Mais on retrouve aussi le thème de la gestion des déchets.

Les interventions dans le cadre de la GUP sont un **mélange d'actions déjà existantes et d'actions nouvelles**. Elles sont proches de celles développées sur les sites de type 2 et portent sur le renforcement de la présence humaine dans les quartiers (médiateurs), ainsi que sur l'amélioration de la réactivité face aux réclamations<sup>8</sup>.

Les sites de type 3 se distinguent surtout de ceux de type 2 par le caractère formalisé, cadré et systématisé de leur suivi de la démarche GUP. Là encore, le pilotage est intégré à des instances préexistantes, notamment à celles relatives au PRU. Si les conventions prévoient la mise en place de comités de pilotage, leur tenue est dans la réalité soit très lâche, soit inexistante. Les rencontres entre partenaires signataires de la convention sont structurées au travers de **groupes de travail thématiques ou de cellules de veille, qui comportent toujours une visée opérationnelle**.

La régulation quotidienne est quant à elle assurée par un **professionnel spécifiquement recruté pour s'occuper de la GUP**<sup>9</sup>. Mais il n'est pas la seule source **d'identification des problèmes sur les quartiers**. Les destinataires des réclamations des habitants sont multiples : gardiens, certains services de la ville (techniques, logement...), élu de quartier ou élu référent sur la GUP...

---

<sup>8</sup> Notons que lorsque le périmètre de la convention est de grande ampleur (c'est-à-dire concerne plusieurs grands quartiers en politique de la ville), la démarche de GUP dépasse le cadre traditionnel et s'élargit à des actions d'insertion et d'accès à l'emploi des populations locales.

<sup>9</sup> Sur les 10 sites étudiés, son poste n'est jamais financé par l'ANRU mais est pris en charge par la Ville ou par un ensemble de collectivités regroupées en GIP ou EPCI. Sur les petits sites, il s'agit d'un agent GUP bien identifié par les habitants. Il réalise des visites de terrain quotidiennes, participant ainsi à l'alimentation d'un diagnostic en continu sur le quartier considéré, et veille notamment à ce que les services concernés traitent les dysfonctionnements repérés. Sur les grands sites (où le périmètre de la convention GUP est étendu et concerne plusieurs quartiers prioritaires), même si des référents de terrain existent et jouent un rôle d'interface entre habitants, bailleurs et partenaires associatifs, c'est un chargé de mission GUP qui est la véritable cheville ouvrière du dispositif, dans la mesure où il a un rôle de coordination et d'animation, en lien avec les acteurs signataires.

## À Chambéry, des instances de réflexion autour de la GUP structurées et identifiées

En plus des réunions de l'équipe territoriale de la politique de la ville (tous les deux ou trois mois), des groupes de travail se réunissent à fréquence variable sur des thématiques précises.

- **Le groupe de travail GUP se réunit tous les deux mois**, avec un noyau dur de participants toujours présents de la communauté d'agglomération (service déchets, service nettoyage et ambassadeurs du tri sélectif, équipe PRU/politique de la ville), de la ville (service espace verts, agent de vie quotidienne) auquel s'ajoutent les bailleurs, la régie de quartier et les associations de locataires. Il balaye à chaque séance un ensemble de sujets recensés dans une « checklist ».
- **Un groupe de travail sur les montées sensibles**<sup>10</sup> se réunit en tant que de besoin depuis plusieurs années les différents acteurs permettant de traiter des problèmes d'incivilité, de dégradations et/ou squats d'immeubles : bailleur, ville, police, travailleurs sociaux de la prévention.
- **Dans le cadre des conseils de quartier**, un premier diagnostic en marchant a été organisé par la commission cadre de vie, réunissant des habitants et les services de la voirie, des espaces verts et de la propreté.

Notons qu'en ce qui concerne le pilotage, Toulouse, qui appartient à cette catégorie de sites, fait un peu exception puisqu'il se caractérise par un pilotage extrêmement structuré.

## Un dispositif de pilotage complet et spécifique à la GUP à Toulouse

Le dispositif de pilotage de la GUP mis en place à la suite de la convention s'articule autour de trois instances :

- le Comité de Pilotage, composé des maîtres d'ouvrage qui définit les orientations stratégiques et impulse la mise en œuvre des politiques publiques; il se réunit une à deux fois par an.
- le Comité Technique regroupe les représentants des maîtres d'ouvrage en capacité de définir les programmes d'actions. Il fait un point sur l'avancement, coordonne la mise en œuvre des actions transversales aux trois quartiers et prépare le comité de pilotage. L'évaluation réalisée en 2007 soulignait son manque de lisibilité.
- les démarches quartiers : au nombre de 4 (quartier Bagatelle scindé en deux), ces groupes sont animés par les chefs de projet développement social de chaque quartier et réunissent les maîtres d'ouvrage de la gestion urbaine (ville, responsables d'agence des bailleurs et directeur des régies de quartier) pour suivre la mise en œuvre du programme d'action annuel sur la base d'un tableau de bord.

<sup>10</sup> Autrement appelées « cages d'escaliers sensibles ».

Chaque gestionnaire doit rendre compte de l'avancement, des difficultés de mise en œuvre et doit proposer des ajustements si nécessaires. En fin d'année, le groupe fait des propositions pour le programme d'actions de l'année suivante. Étant donné la différence dans les niveaux d'acuité des problèmes dans chaque quartier, les acteurs ont choisi une approche localisée.

Sur les sites appartenant à cette catégorie, la mise en place des actions s'accompagne **de procédures très précises et formalisées et d'outils adaptés**, comme le montre l'exemple de Trappes (encadré ci-après).

### Des procédures formalisées à Trappes pour homogénéiser le traitement des dysfonctionnements

Pour améliorer le quotidien des habitants, la ville a entrepris plusieurs démarches visant à homogénéiser le traitement des espaces extérieurs et des dysfonctionnements.

- Concernant les épaves et voitures ventouses, **un schéma décrivant la procédure de retrait des véhicules** sur l'espace privé a ainsi été élaboré conjointement avec la police nationale.
- Concernant la collecte des déchets, **un cahier de préconisations** a été diffusé aux bailleurs. Il contient des dispositions relatives au stockage des déchets, à la présentation des conteneurs, et aux prescriptions pour l'accès des véhicules de collecte des encombrants et des ordures ménagères. Il propose également des modèles de conventions ville/bailleurs pour la collecte sur le domaine privé.
- **Des réunions annuelles** ont été initiées entre bailleurs, ville et communauté d'agglomération, afin de **synchroniser et homogénéiser** dans la mesure du possible **les interventions**, sur les sites où les différences de traitement peuvent être visibles.

**Les partenariats** entre ville et bailleurs **fonctionnent bien** et sont relativement poussés : ici, une formation conjointe s'est mise en place pour optimiser les états des lieux réalisés localement par un binôme ville/bailleurs ; ailleurs ville et bailleurs utilisent le même outil de suivi et de traitement des réclamations et dysfonctionnements. Des partenariats bailleurs/police se mettent par ailleurs souvent en place. Enfin, les liens entre la GUP et les autres dispositifs, même s'ils restent assez faibles, existent ou sont en construction. Dans tous les cas, l'intention de mieux articuler la GUP avec les actions de développement social est là.

## À Aulnay, un système de référents de proximité ville/bailleur

Depuis 1998, un système de référents de proximité ville/bailleur fonctionnant en binôme, assure une régulation via la réalisation bimensuelle d'un diagnostic en marchant à l'échelle d'une résidence ou d'un sous quartier. Ce tour de quartier donne lieu à des signalements de dysfonctionnements via des fiches-type<sup>11</sup>. Pour répondre à certaines limites du système, une formation-action conjointe a été dispensée aux référents des deux institutions, aboutissant à la création d'un guide du référent de proximité (description du réseau d'acteurs et du dispositif d'intervention, terminologie commune des matériels ou mobiliers urbains, fiches d'identité de secteur, bloc de fiches de signalement standardisées). Le dispositif a été progressivement étendu à tous les bailleurs des quartiers nord. Les quartiers sud, qui n'en disposent pas, ont une gestion moins efficace des secteurs.

Enfin, **la réflexion sur l'évaluation des actions semble dans les sites de cette catégorie plus avancée que sur les autres**. D'une part, le recours à des logiciels avancés de suivi et de traitement des dysfonctionnements (même s'il n'est pas toujours commun à tous les acteurs, la ville et les bailleurs pouvant avoir chacun leur propre outil par exemple) permet d'avoir des indications sur la récurrence et la localisation de certains incidents (réalisation de cartographies), ainsi que sur les délais et les modalités de réponses apportées. D'autre part, l'évaluation de la GUP figure parfois parmi les questions évaluatives mises en avant dans le cadre du CUCS. C'est notamment le cas à Flers. Enfin, les enquêtes de satisfaction réalisées par les différents acteurs dans le cadre de leur activité peuvent être ici ou là utilisées comme un outil d'évaluation.

## Une véritable volonté d'évaluer la GUP à Flers

La MODUS de Flers, pilote de la GUP, s'est engagée dans cette démarche en ayant recours à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagner dans la formalisation de la commande d'une évaluation conjointe CUCS-PRU. Cette phase de préparation du mandat d'évaluation a permis notamment de consolider les outils locaux de suivi et d'observation, d'impliquer les acteurs locaux en amont de la démarche d'évaluation, et enfin de définir précisément des questions évaluatives. Concernant la GUP, la question posée est la suivante : dans quelle mesure les services rendus aujourd'hui favorisent-ils la qualité de vie dans le quartier Saint-Sauveur ? Avec des modalités d'investigation envisagées : bilan des réalisations sur la GUP, diagnostic partagé avec les habitants, entretiens individuels avec les décideurs, enquêtes de satisfaction, groupes d'habitants sur les marges de progrès...

<sup>11</sup> L'institution responsable du traitement (Ville ou bailleur) est désignée d'un commun accord entre les référents de proximité. Afin d'assurer un suivi, chaque diagnostic en marchant commence par un état de traitement des dysfonctionnements signalés au diagnostic précédent.

**La GUP intègre assez bien les spécificités du PRU**, ce qui se traduit par la prise en compte des usages des habitants et par une implication directe de ces derniers dans le choix de certains projets. Souvent, les éléments de diagnostic dégagés par les observations in situ et/ou la rencontre fréquente des habitants permettent de créer des projets cohérents avec les pratiques de ces derniers ou d'effectuer des réajustements au fur et à mesure des opérations, lorsque cela est nécessaire.

### À Trappes, la démarche GUP crée des conditions favorables à la pérennisation des investissements réalisés dans le cadre du PRU

Des groupes de travail impliquant des habitants ont donc été mis en place, pour décider des modalités de réalisation de certains aménagements. Sur certains espaces (aires de jeux notamment) une co-conception avec les habitants a pu être menée. Sur d'autres projets, un processus de concertation a été conduit, avec réunions publiques, prise en compte des remarques et souhaits des habitants, modification du projet et nouvelle présentation, jusqu'à aboutir à un consensus. Sur la plupart des aménagements où cette méthode a été employée, très peu de dégradations physiques ont été constatées, même si la propreté des lieux n'est pas toujours respectée.

Les **faiblesses ou manques identifiables** sur ces sites sont de deux ordres. Ils concernent :

- l'anticipation des nuisances causées par les phases de travaux d'une part ;
- la diffusion des procédures mises en place dans le cadre du dispositif sur les quartiers hors PRU d'autre part. En effet, si les quartiers concernés par la GUP évoluent considérablement et changent de visage, leurs voisins hors PRU semblent s'inspirer encore trop faiblement de leurs pratiques de GUP, contrairement à ce qui avait été observé dans les sites de type 2.

### La GUP d'Aulnay-sous-Bois, un exemple à suivre en termes d'anticipation des nuisances du projet urbain ?

Les liens entre le projet de rénovation urbaine et la gestion urbaine de proximité concernent plusieurs registres. La réflexion sur la pérennité des investissements et l'amélioration de la sécurité et de la tranquillité publiques est sans doute le thème le plus traité à Aulnay.

En amont de la réalisation du projet urbain, une réflexion est menée sur l'impact possible des choix urbanistiques et d'aménagement prévus sur la sécurité et la tranquillité, ainsi que sur la pérennité des investissements. Un poste de chargé de mission sûreté spécialisé sur ces questions a été créé au sein du Logement Francilien. Le cahier des charges des aménagements tient compte des usages des habitants et des erreurs commises par le passé. Les nouvelles méthodes ou solutions sont testées sur des « équipements témoins » avant d'être généralisés au reste du patrimoine. Par ailleurs, la ville et la police associent le bailleur dès le début des projets concernant la sécurité et la tranquillité des habitants (mise en place de vidéosurveillance, par exemple).

Les observations réalisées sur le terrain ont globalement fait apparaître les forces et les faiblesses des sites en matière de GUP. Si de « **bonnes pratiques** » sont identifiables en ce qui concerne les **procédures et d'outils de régulation** de la démarche, l'**organisation partenariale**, et la **participation des habitants**, les modalités de pilotage et d'évaluation, le portage politique du dispositif et la réflexion sur la pérennisation des investissements apparaissent pour leur part insuffisants la plupart du temps.

Les investigations ont également montré les décalages entre les intentions figurant dans les conventions et les pratiques. Très souvent, ces dernières se sont révélées plus riches que ce qui avait été mentionné dans les documents contractuels. En fait, la convention de gestion urbaine de proximité n'est ni rédigée ni comprise comme un document de référence, une « feuille de route », pour les acteurs assurant la mise en œuvre de la démarche. Cela ne nuit pas forcément à l'efficacité des interventions, comme nous l'avons vu. Cependant, ce manque de cadre en amont constitue un frein à l'évaluation des actions menées, en regard des objectifs poursuivis, et, ce faisant, à leur amélioration éventuelle. Dans ce contexte, **la présente étude a été l'occasion de réfléchir à la façon d'optimiser la contractualisation**, afin de lui redonner tout son sens et toute sa place.

### 3 Les pistes d'amélioration possibles

Les investigations sur le terrain ont mis au jour quelques « bonnes pratiques », mais surtout les processus qui ont, ici ou là, permis aux acteurs d'asseoir une démarche de GUP cohérente, coordonnée, et articulée aux enjeux et finalités du PRU. Par là même, elles ont permis d'identifier les éléments qui ont pu, dans certains cas, freiner voire bloquer ces processus de réussite. Au terme de notre démarche et sur la base de ces constats, a été dégagé un ensemble de pistes d'amélioration possibles pour la mise en œuvre et le pilotage de la gestion urbaine de proximité dans les quartiers, tout en gardant à l'esprit que chaque démarche déclinée localement reste spécifique. Ces pistes valorisent ce qui se fait déjà sur certains sites dans une volonté de capitaliser les aspects de méthode permettant de donner toute sa place à la GUP par rapport au projet urbain, plus qu'elles ne cherchent à s'inscrire dans la perspective d'une « GUP idéale ».

#### 3.1 La contractualisation

Des points d'amélioration peuvent tout d'abord être proposés au niveau de la contractualisation, c'est-à-dire de l'engagement écrit des partenaires (collectivités, bailleurs...) dans la démarche GUP par la rédaction puis la signature d'une convention. Il ressort de notre enquête de terrain que la rédaction du document est parfois considérée comme une simple formalité, parfois encore réalisée dans l'urgence, ce qui ne laisse pas le temps de la réflexion et ne permet pas d'impliquer l'ensemble des partenaires. Pourtant, quelques expériences locales montrent que cette phase gagne à être saisie comme un temps de maturation collective, une opportunité pour (re)dynamiser le travail partenarial en formalisant les engagements de chacun.

##### a Les constats

Lorsque les professionnels négligent l'étape d'une réflexion partenariale et ne raisonnent pas en termes de projet lors de la rédaction de la convention, on constate dans la pratique **une tendance à inscrire la GUP dans une démarche globale de gestion quotidienne et ainsi à faire disparaître – ou tout au moins à diluer – sa spécificité**. Ce qui ne nuit pas toujours à l'efficacité de la démarche (sur certains sites qui n'ont pas donné de sens particulier à la contractualisation, l'image des quartiers concernés s'est tout de même incontestablement améliorée) mais engendre généralement un **manque de lisibilité**, tant pour les observateurs extérieurs que pour les professionnels eux-mêmes. En l'absence d'une « feuille de route » collectivement définie en réponse à des constats communément partagés sur ce qui fonctionne et dysfonctionne sur le territoire, **la GUP se met en œuvre en étant intégrée à l'activité classique de chacun des partenaires signataires**. Elle consiste alors en un renforcement ou une amélioration d'actions déjà existantes, **sans budget spécifique**. Chacun la comprend en effet dans une perspective d'amélioration de la qualité de ses propres prestations, sans réfléchir

aux leviers d'intervention mobilisables en lien avec les autres professionnels. Ce qui fait aussi **passer à côté de l'opportunité exceptionnelle d'impulser une (nouvelle) dynamique partenariale**. La GUP devient une accumulation d'interventions « au coup par coup » sans programme d'actions qui puisse faire le lien sur un territoire donné. Ce qui complexifie la mise en place de dispositifs partenariaux (surtout lorsque n'existaient pas au préalable d'habitudes de travail en commun), mais rend également difficile l'évaluation de la démarche dans une perspective d'amélioration des pratiques.

### **b Les pistes d'amélioration**

Dans cette perspective, la réunion des partenaires (**collectivités, bailleurs, habitants en particulier**) au moment de l'élaboration de la convention doit permettre de :

- recenser les atouts et les problèmes du territoire considéré, localiser les dysfonctionnements et en identifier les causes ;
- faire un état des lieux de ce que chacun fait (droit commun) et préciser le rôle de chacun de manière territorialisée ;
- identifier ainsi ce qui se fait déjà localement en matière de gestion urbaine de proximité ;
- réfléchir collectivement à la possibilité de mettre en place des actions nouvelles et/ou transversales pour répondre aux problématiques identifiées et aux spécificités liées à la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine.

**La rédaction de fiches-actions (décrivant à chaque fois l'intervention prévue, les objectifs recherchés, le service pilote, les partenaires impliqués) à l'occasion de l'écriture du document** est cet égard utile, puisqu'elle oblige, en amont de la mise en œuvre de la démarche, à procéder à une distinction entre actions de droit commun et actions spécifiques GUP. Notons que l'élaboration d'un cadre financier, à côté de ces fiches-actions déclinant les objectifs fixés, peut être un moyen supplémentaire de clarifier les responsabilités de chacun.

Par ailleurs, la rédaction de fiches-actions permet de faire le point sur quelques passages obligés, et notamment de s'interroger sur les modes de gestion durant la phase chantier et l'après travaux, et de définir quelques indicateurs en vue de l'évaluation de la démarche.

**Une concertation des acteurs concernés par la GUP préalablement à la contractualisation constitue le premier pas vers une coordination des interventions et une amélioration organisée de la gestion du quartier.** Elle est une étape essentielle, y compris lorsque le partenariat existe déjà, l'enjeu principal étant alors de le formaliser et de le consolider en (re)précisant les objectifs poursuivis en commun et les engagements de chacun dans la durée. Elle est aussi un outil de pilotage en ce qu'elle engage les organisations au-delà des personnes (des affinités personnelles, du turn over, etc.).

## 3.2 Le pilotage de la démarche

Les professionnels rencontrés insistent sur l'importance de mettre en œuvre rapidement, dans le cadre de la GUP, des actions améliorant concrètement le cadre de vie quotidien des habitants du quartier et restaurant ainsi la confiance. Ce mode d'intervention a un impact indéniable sur l'image globale du quartier, cependant, il n'est pas à lui seul suffisant et la démarche GUP ne peut s'y réduire. En effet, il s'inscrit dans une logique d'opérationnalité à court terme (réactivité de la réponse apportée aux dysfonctionnements constatés) tandis que la GUP doit aussi permettre d'initier des améliorations pérennes. Le pilotage de la démarche semble alors nécessaire pour articuler ces différentes temporalités, en coordonnant les interventions de chacun par la formulation d'un projet de gestion du territoire à moyen ou long terme.

### a Les constats

Les investigations de terrain ont montré que, la plupart du temps, les professionnels amènent des réponses efficaces aux dysfonctionnements qu'ils repèrent à leur propre niveau mais éprouvent des difficultés à coordonner globalement leurs interventions. **Aussi, la régulation quotidienne s'effectue de manière assez éclatée.** L'existence d'un agent identifié GUP, « centralisateur » des informations sur le territoire concerné, facilite considérablement les choses. Cependant, même dans ce cas, la centralisation n'est pas systématiquement un succès, les services techniques ou les bailleurs souhaitant souvent conserver leur propre système de traitement et de suivi des réclamations. La volonté de chacun d'apporter des signes de réponses rapides et concrètes aux préoccupations des habitants produit des résultats positifs, observables sur le terrain. Mais elle peut aussi engendrer une multiplication des procédures et outils, et ainsi atomiser **la régulation de la GUP**. Chacun agit alors dans un temps court d'observation/réaction, avec l'obsession de colmater les brèches, oubliant de s'inscrire dans le temps plus long (mais nécessaire) de la concertation avec ses partenaires et d'une réinterrogation des pratiques de chacun.

Les professionnels passent ainsi à côté d'une action partenariale coordonnée. D'autant que **le pilotage est souvent trop faible** pour pallier l'éclatement de cette régulation. La plupart du temps en effet, les instances du type « comité de pilotage » ou « comité technique », bien que toujours prévues dans les conventions, sont en réalité rarement créées. Lorsqu'elles existent, leur rôle est flou et leur mobilisation rare, tant la GUP possède un aspect opérationnel et est portée par des équipes de terrain.

### b Les pistes d'amélioration

Dans ce contexte, il apparaît primordial de mettre en place assez tôt dans la mise en œuvre de la démarche un pilotage fort et cohérent. Pour plus d'efficacité, celui-ci pourrait se baser sur des instances spécifiques ou des « personnes ressources », à chaque niveau d'intervention (opérationnel, stratégique ou politique).

- Au niveau du terrain : il s'agirait de **positionner clairement un coordonnateur-animateur (rattaché au PRU et/ou au CUCS) du dispositif partenarial**, légitime pour rappeler à chacun qu'il a des missions à remplir (et non des problèmes à traiter, au coup par coup), et interpeller les niveaux décisionnels internes aux différentes structures.
- À un niveau plus stratégique : il semble important de redonner toute leur place aux **comités de pilotage**. Parfois, le dispositif fonctionne bien sans et on serait tenté de penser qu'il peut se pérenniser ainsi. Cependant lorsqu'on se penche sur le cas de Toulouse, seul site où les **instances de pilotage** sont réellement structurées et actives, on comprend bien en quoi elles sont **nécessaires** : elles sont là pour définir de manière transversale des orientations stratégiques, s'assurer de leur application, mettre en exergue les points de blocage et réaliser des arbitrages en cas de désaccords entre les professionnels impliqués. Elles contribuent ainsi à la réussite de la démarche GUP **en affirmant un positionnement hiérarchique fort et transversal**.
- À un niveau politique : **l'enquête de terrain a montré combien l'implication des élus constitue un atout pour la réussite de la GUP** et la pérennisation des résultats. On le voit en effet, lorsque ces derniers s'engagent, les démarches sont plus crédibles aux yeux des habitants et débouchent surtout sur une mobilisation plus forte des équipes sur le terrain. L'identification par les groupes techniques d'une instance politique à laquelle ils peuvent rendre des comptes (reporting) est source de progrès. L'instance politique étant à même d'interroger les causes des dysfonctionnements et d'interpeller si nécessaire les services dans leurs modes d'organisation.

### 3.3 La participation des habitants

La réussite de la mise en œuvre de la démarche GUP n'est pas seulement fonction de la structuration de son pilotage ou de son suivi. Elle est également liée à la façon dont les habitants, premiers concernés par le dispositif, vont se l'approprier et en être partie prenante. Et nous avons pu observer que les professionnels, qui l'ont bien compris, cherchent partout à solliciter la parole des habitants, et envisagent des outils ou des moments pertinents pour le faire. Cependant, leur volonté d'impliquer les habitants n'est pas toujours garante d'une mobilisation effective de ces derniers.

#### a Les constats

De nombreuses conventions insistent sur la nécessité d'impliquer les habitants dans la démarche GUP, ceux-ci ayant, par leurs usages, une bonne connaissance de leur quartier, et contribuant, par leurs pratiques, à la gestion de leur lieu d'habitat, de leur cadre de vie. Les documents rappellent ainsi l'importance de prendre en compte leurs remarques dans la hiérarchisation des problèmes à traiter,

mais surtout dans la programmation des travaux. Et les professionnels rencontrés sur le terrain disent voir dans **la GUP une occasion privilégiée de solliciter la parole des habitants et de « faire avec eux »**. Dans une très grande majorité de sites, cela se traduit dans les faits par la création ou le développement de plusieurs outils visant à les informer et/ou à les impliquer dans les projets (réunions publiques, réunions « bas d'immeubles », conseils de concertation locative, point info, groupes de travail sur la gestion de résidence, ateliers urbains, tests avec des « équipements témoins »...). Pour autant, les habitants ne se mobilisent pas toujours. Sur le terrain, les professionnels disent leurs difficultés à trouver des angles d'approche incitant ces derniers à faire effectivement part de leurs points de vue. Et lorsqu'ils y parviennent, ils continuent de s'interroger sur la manière la plus pertinente de procéder à cette association, afin qu'elle ne soit pas un agrégat de réclamations individuelles mais qu'elle prenne bien la forme d'un recueil de préoccupations en lien avec l'intérêt général.

#### **b Les pistes d'amélioration**

La place des habitants reste ainsi à consolider. De nos investigations de terrain se sont dégagées quelques orientations pour rendre les démarches participatives cohérentes et opérationnelles :

- **la systématisation de l'implication des habitants à chaque phase des projets** (dans la phase de diagnostic, au moment de la mise en œuvre des actions, lors du suivi des réalisations) ;
- **la clarification des modalités de leur implication** à chacune des phases. Il convient en effet de déterminer le registre sur lequel on se place : l'information, la participation, la concertation, la coproduction.... Un effort d'explicitation des dispositifs envisagés semble nécessaire.

L'enquête menée sur les différents sites a par ailleurs mis en avant que l'existence d'un agent de développement ou d'un chef de projet GUP identifié est favorable à la mobilisation des habitants, le professionnel en question organisant et animant le dispositif participatif.

### **3.4 L'intégration de la démarche dans le projet urbain et social**

De manière générale, il faudrait réaffirmer la place de la GUP dans un projet social et urbain cohérent qui prenne la forme d'un projet global pour le territoire. La GUP, le PRU, le volet «développement social» du CUCS sont, sur les sites étudiés, encore trop souvent pensés comme appartenant à des sphères distinctes et donc mis en œuvre séparément. Les expériences observées montrent que la multiplication des liens et passerelles entre ces volets, par exemple dans le cadre d'instances partenariales où les professionnels s'accordent sur le devenir attendu du quartier, est source de succès, d'améliorations concrètes pour le territoire comme pour ses habitants.

## a Les constats

L'enquête de terrain a fait clairement apparaître un degré inégal de traitement des différentes thématiques traditionnellement associées à la GUP (cadre de vie, sécurité, gestion des chantiers, animation et vie du quartier...). Nous avons souvent constaté une **prédominance des aspects « propreté urbaine » et « sécurité et tranquillité publique »**. Cette focalisation est positive. Elle est d'abord le signe que les sites n'ont pas cherché, dans un désir d'exhaustivité, à intervenir à tout prix sur tous les aspects de la GUP, et qu'ils ont opéré un filtre dans les thématiques qu'ils souhaitaient aborder (en lien avec les problèmes locaux leur paraissant les plus prégnants). Elle est ensuite la preuve que les professionnels ont compris que la crédibilité de la démarche GUP est intrinsèquement liée à la capacité de fournir rapidement des signes visibles d'amélioration du fonctionnement du territoire considéré. Malgré tout, on observe que cette focalisation fait parfois **oublier que l'amélioration de la qualité du cadre de vie des habitants passe** aussi par des interventions en matière d'animation sociale sur le quartier (organisation de fêtes et d'évènements, soutien aux projets des habitants). Celles-ci sont généralement mises en place dans le cadre du CUCS. Or sur les sites enquêtés, les professionnels mettant en œuvre la démarche GUP sont très peu en lien les professionnels en charge des actions de développement social. De fait, on observe parfois deux démarches (actions concrètes dans le cadre des CUCS et GUP) qui se développent en parallèle sans se rejoindre alors qu'elles visent un objectif commun.

Par ailleurs, on **remarque que peu de sites ont pris en compte la spécificité du projet de rénovation urbaine** (les nuisances pour les habitants pendant la phase de chantier, les évolutions futures induites par les lourds investissements effectués dans le cadre du projet de rénovation, les impacts éventuels sur les espaces situés à proximité...) **dans la démarche de GUP. Ils semblent avoir insuffisamment réfléchi aux adaptations des modes de gestion pour accompagner la phase chantier et pour pérenniser les investissements réalisés après les travaux.**

De manière générale, la gestion des chantiers fait l'objet de réponses par l'entreprise ou le maître d'ouvrage, au fur et à mesure de la survenue des problèmes. Cette gestion des chantiers s'assimile ainsi généralement à une gestion des imprévus et des urgences, et se fait sans coordination.

Pour ce qui est de l'après travaux, le problème viendrait du temps de latence qui existe entre la livraison des opérations et l'adaptation des modes de gestion.

En outre, on peut mentionner que sur la plupart des sites enquêtés, la GUP **ne prend pas en compte l'impact indirect des projets de rénovation urbaine sur les sites non concernés par le PRU**. Ainsi, ces zones hors PRU sont parfois ressenties par leurs habitants comme d'autant plus délaissées.

## b Les pistes d'amélioration

Il pourrait être intéressant de **repositionner la démarche au cœur d'un projet plus vaste et plus transversal de reconquête des quartiers**. A elle seule, la gestion urbaine de proximité ne peut pas tout résoudre des dysfonctionnements d'un territoire. Afin d'impacter durablement et en profondeur son image, elle doit s'adjoindre toutes les forces disponibles. A cet égard, il serait utile de procéder, dès l'étape du diagnostic, à un **travail concerté impliquant à la fois des techniciens et des acteurs du développement social**. Et ce travail pourrait même, dans une conception très globale, tenir compte du « hors quartier » (c'est-à-dire des quartiers voisins au territoire d'intervention, qui ne bénéficient pas nécessairement des mêmes opérations ni des mêmes dispositifs).

À la lumière des expériences étudiées, il semblerait pertinent d'**intégrer plus fortement les effets du projet de rénovation urbaine (sur les usages, sur la tranquillité des habitants, etc.) dans la démarche de gestion urbaine de proximité**. Ce qui permettrait d'anticiper les impacts du projet dans l'espace et le temps, et donc de **passer d'une gestion au fil de l'eau, en réactivité aux problèmes qui surgissent, à une gestion stratégique réfléchissant aux enjeux de gestion et à des modes d'intervention adaptés**. Afin de pérenniser les investissements réalisés et d'éviter de reproduire les situations que la rénovation urbaine tente de corriger, il s'agirait en effet de :

- **Prendre en compte les modifications apportées par le projet dans les dispositifs de gestion de proximité**. Le projet urbain restructure le quartier en profondeur et réorganise les différents espaces privés et publics en modifiant leurs limites. Bailleurs sociaux et collectivités doivent prendre en compte cette redéfinition du foncier pour revoir leurs responsabilités en termes d'entretien des espaces. Sans cette mise en cohérence, certains espaces risquent de se trouver à l'abandon.
- **Anticiper les changements dans les modalités de gestion du fait des nouveaux espaces aménagés**. Pour que ces espaces recomposés soient effectivement pris en charge une fois les travaux réalisés, il faut que les gestionnaires aient pu, en amont du projet, anticiper les coûts engendrés par les futures prestations. Sans cela, ils ne pourront pas, le moment venu, débloquer les moyens humains et financiers nécessaires.
- **Prévenir les dégradations** par des approches croisées qui n'offrent pas seulement des réponses en termes d'aménagement (clôture, contrôle des accès...) mais proposent aussi des solutions prenant en compte les dynamiques sociales à l'œuvre sur le territoire (en lien avec les acteurs du contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance, du Programme de réussite éducative, etc.)

### 3.5 L'ingénierie et l'évaluation

La mise en œuvre de la GUP nécessite de se doter d'outils adaptés. Or l'outillage semble encore manquer sur les sites enquêtés, même si de grandes inégalités sont observables en la matière. Au mieux, il existe un dispositif de veille et de régulation au plus près du terrain, pour améliorer la chaîne de signalement et de résolution des dysfonctionnements. Mais on trouve rarement une méthodologie globale d'évaluation définissant des indicateurs, et on repère encore moins souvent des critères précis d'évaluation par action. Pourtant, l'évaluation est incontournable pour conforter la légitimité de la démarche GUP.

#### a Les constats

**L'ingénierie est très inégalement développée** sur les sites enquêtés. La majorité possède un dispositif de veille sur les quartiers visant à faire remonter du terrain les dysfonctionnements qui surgissent et les réclamations des habitants. Mais les sources d'identification des problèmes sont multiples et les **outils utilisés** pour les traiter et les suivre souvent **hétérogènes**. Chaque acteur utilise en effet son propre outil qui peut prendre, selon les cas, des formes diverses : visites régulières sur site, tableaux de bord, fiches-navettes, logiciel....

Pour ce qui relève de **l'évaluation, prévue dans les conventions, l'enquête de terrain montre que l'outillage fait encore plus largement défaut**. Celui prévu dans le cadre du dispositif de veille (cf. paragraphe ci-dessus) permet aux professionnels de suivre la démarche GUP (en vérifiant en temps réel l'avancée des interventions), et de réajuster le dispositif si besoin. Ce mode de fonctionnement en continu constitue déjà en lui-même une évaluation, mais il ne permet pas de mesurer sur un plus long terme l'impact des interventions réalisées, en lien avec les objectifs préalablement visés. Ce type d'évaluation globale n'est en fait actuellement mené sur aucun des sites étudiés, bien que quelques-uns l'envisagent.

#### b Les pistes d'amélioration

En matière d'ingénierie, les observations menées sur les sites révèlent que les outils sont, la plupart du temps, trop nombreux, hétéroclites et insuffisamment partagés. Dans ce cadre, il pourrait être intéressant pour les sites de **mettre en place un outil unique, simple, ajustable et mobilisable par tous**, qui viendrait remplacer l'ensemble des outils jusqu'à présent mobilisés par les différents acteurs de terrain.

Le logiciel utilisé à Flers présente l'intérêt de centraliser les informations sur le quartier d'intervention de la GUP. Initialement créé dans le cadre de la médiation sociale, il a été paramétré par la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, en lien avec la régie de quartier, pour pouvoir traiter l'ensemble des problèmes de proximité. 8 entrées ont en effet été créées : gestion des conflits, signalement des dégradations, participation aux activités socio culturelles, réunion de concertation partenariale, gestion des tournées par les médiateurs, gestion de l'écoute et du soutien, gestion des informations / orientation, gestion des mises en relation. Très complet, il remplace l'ensemble des outils papiers utilisés auparavant par les divers

acteurs (tels les fiches navettes ou tableaux de bord) et a l'avantage d'être partenarial<sup>12</sup>. Il est par ailleurs gage d'efficacité : *« une fois que le constat est fait, on rentre la date, le lieu, le secteur, le service à qui on veut signaler le fait pour qu'il y réponde. Et ce service s'engage à avoir un délai de traitement rapide. Le logiciel oblige à un retour systématique car il fait apparaître les signalements qui n'ont pas été traités ou qui n'ont pas fait l'objet d'un retour à celui qui a signalé »*.

Enfin, en matière d'évaluation, il conviendrait de **distinguer le suivi en continu, qui permet un ajustement des actions, de l'évaluation globale de la démarche de GUP**. Cette dernière vise de manière plus formelle à vérifier l'efficacité, l'efficience, ou encore la pertinence des interventions, et nécessite de déterminer en amont, pour chacune des actions engagées, les objectifs poursuivis et les critères pertinents de cette évaluation. Les deux modes d'évaluation sont intéressants et complémentaires, et mériteraient une égale attention de la part des sites. L'évaluation globale reste encore trop souvent délaissée. Aussi, on ne peut qu'encourager les professionnels qui s'engagent à la mener, en réfléchissant à des questions évaluatives dans le cadre du projet de rénovation urbaine ou plus globalement dans celui du CUCS, par exemple.

## 4 Conclusion

L'analyse des conventions puis leur confrontation à la réalité des pratiques lors d'investigations de terrain révèle que les démarches de GUP se sont fortement développées à l'occasion du projet de rénovation urbaine, mais qu'elles restent cependant en deçà du rôle qu'elles peuvent et doivent jouer. Les expériences intéressantes repérées sur certains des sites étudiés (à différents niveaux : le pilotage, le suivi, la régulation quotidienne ou encore l'évaluation...) constituent autant de pistes pour améliorer la mise en œuvre de la GUP, dans la perspective d'une articulation toujours plus cohérente avec le projet urbain.

L'étape de la contractualisation (élaboration puis signature de la convention GUP) apparaît déterminante dans le processus menant à une GUP ambitieuse et efficace. L'étude montre bien que les conditions dans lesquelles elle se fait impactent inéluctablement la manière dont les professionnels s'approprient la démarche et la mettent ensuite en place concrètement. L'enquête réalisée sur le terrain fait en effet ressortir que la GUP est plus cadrée et fonctionne mieux là où le document a été pensé collectivement, a été l'occasion d'une réflexion commune sur les problématiques prioritaires à traiter, les actions à mettre en place, et les modalités de régulation et d'évaluation possibles. Elles reflètent à contrario qu'une implication faible dans la rédaction du document constitue souvent un frein à la réussite de la démarche de GUP.

---

<sup>12</sup> En effet, au moment de l'étude de terrain, il était prévu que l'ensemble des partenaires (bailleurs, Syndicat Intercommunal de Ramassage et de Traitement des Ordures Ménagères, mairie...) puisse utiliser cette base de données dès le début de l'année 2009.

Puisqu'une contractualisation préparée et réfléchie crée les conditions favorables à la mise en œuvre d'une gestion urbaine de proximité structurée, il paraît intéressant de réfléchir à la construction d'un outil méthodologique sur lequel puissent s'appuyer les professionnels souhaitant s'inscrire dans une démarche de GUP, ou renouveler celle déjà engagée. Les acteurs rencontrés, réunis à l'occasion d'un groupe de travail, se sont montrés intéressés pour engager un travail dans ce sens. Les échanges avec eux donnent d'ores et déjà une idée de la forme que pourrait prendre cet outil et sur son contenu. Il s'agirait d'un « guide » (préconisations utiles) recensant les étapes qui semblent, au regard des investigations de terrain, être les passages obligés pour la mise en œuvre d'une GUP coordonnée et articulée aux autres dimensions de la politique urbaine et sociale. Cet outil permettrait aux professionnels de terrain de passer d'une gestion souvent au fil de l'eau à une gestion stratégique de la démarche de GUP, inscrite dans un projet global de reconquête des quartiers. Dans cette perspective, il pourrait rappeler la nécessité de :

- fixer en commun les grands enjeux en matière de GUP à partir d'un diagnostic initial qui pourrait ensuite être alimenté en continu ;
- clarifier les missions et responsabilités de chaque partenaire de manière territorialisée, et réinterroger à cette occasion les organisations institutionnelles en place ;
- argumenter systématiquement les raisons pour lesquelles les interventions privilégiées concernent telle thématique plutôt que telle autre ;
- cadrer financièrement les actions s'inscrivant dans le cadre de la GUP ;
- inscrire la démarche de GUP dans le projet de rénovation urbaine en réfléchissant en amont aux modes de gestion durant la phase des chantiers et à la fin des opérations de rénovation, et en anticipant le passage de relais aux dispositifs de droit commun en sortie de convention ;
- prévoir collectivement des indicateurs pour une future évaluation de la démarche.

Au surplus du caractère méthodique de cette démarche, la formalisation et l'argumentation qu'elle requiert peuvent constituer le socle sur lequel se construirait l'évaluation de la GUP, aussi bien comme un objet en soi qu'à l'occasion des « revues de projet » et des « points d'étape » à 2 et 4 ans des projets de rénovation, au sein desquelles le volet GUP pourrait être renforcé.

## ANNEXE 1 : SÉRIE DE TRIS À PLAT DES 102 CONVENTIONS GUP ANALYSÉES

### Statut régional

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Ville d'Ile de France	12	11,8%
Ville dans l'agglomération de la préfecture de région	27	26,5%
Autre	62	60,8%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Statut / intercommunalité

	Effectifs	Fréquence
Absence d'intercommunalité	9	8,8%
Communauté de communes	11	10,8%
Communauté d'agglomération	62	60,8%
Communauté urbaine	20	19,6%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Nombre d'habitants de la commune

	Effectifs	Fréquence
Moins de 10 000	6	5,9%
Entre 10 000 et 60 000 (exclu)	58	56,9%
Entre 60 000 et 150 000 (exclu)	27	26,5%
Plus de 150 000	11	10,8%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Nombre d'habitants de l'agglomération de référence

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Moins de 40 000	6	5,9%
Entre 40 000 et 80 000 (exclu)	21	20,6%
Entre 80 000 et 200 000 (exclu)	24	23,5%
Plus de 200 000	50	49,0%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Ville centre de l'agglomération de référence

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Oui	68	66,7%
non	33	32,4%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Périmètre de la convention GUP

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Ensemble immobilier	19	18,6%
1 seul quartier PDV	31	30,4%
Plusieurs quartiers PDV	36	35,3%
Ville entière	9	8,8%
Tous les quartiers PDV de l'agglomération	6	5,9%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Périmètre commun à un autre dispositif

	Effectifs	Fréquence
CUCS	12	11,8%
ANRU	25	24,5%
Autre	30	29,4%
CUCS et ANRU	27	26,5%
Non précisé	8	7,8%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Acteurs signataires de la convention GUP

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	7	
Etat	94	92,2%
Conseil régional	29	28,4%
Conseil général	23	22,5%
Ville	92	90,2%
EPCI	58	56,9%
GIP/GIE	4	3,9%
Caisse des dépôts	5	4,9%
CCAS	1	1,0%
Bailleurs	92	90,2%
Amicale de locataires	2	2,0%
Autre	35	34,3%
<b>Total/ interrogés</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 95 / Réponses : 435  
 Pourcentages calculés sur la base des interrogés

### Prédominance d'un bailleur sur le parc

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	52	51,0%
Oui	34	33,3%
Non	16	15,7%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Nature du pilotage GUP

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Absence de précision	33	32,4%
Formel	25	24,5%
Précis avec visée opérationnelle	42	41,2%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Régulation quotidienne / GUP (calcul sur la base des 102 conventions)

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	4	
Absence	30	29,4%
Référents GUP au sein des bailleurs sociaux	45	44,1%
Référents GUP dans les services (ville et ou EPCI)	46	45,1%
Chef de projet GUP dédié	25	24,5%
Autre personnel GUP dédié (animateur....)	10	9,8%
<b>Total/ interrogés</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 98 / Réponses : 156  
Pourcentages calculés sur la base des interrogés

### Existence d'une démarche GUP préexistante au PRU

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Oui	67	65,7%
Non	34	33,3%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Actualisation de la GUP à la signature du PRU

	Effectifs	Fréquence
Oui	43	42,2%
Non	48	47,1%
Non précisé	11	10,8%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Contenu du diagnostic de la convention GUP

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Absent ou succinct	42	41,2%
Reprise du diagnostic d'un autre dispositif	13	12,7%
Diagnostic spécifique en lien avec les thématiques GUP	45	44,1%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Déclinaison opérationnelle des objectifs

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Enoncé d'articles	45	44,1%
Plan d'actions synthétique	28	27,5%
Plan d'actions détaillé	15	14,7%
Plan d'actions très détaillé	13	12,7%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Identification claire d'un pilote

	Effectifs	Fréquence
Aucune précision ou absence de pilote	47	46,1%
Pilotes multiples	23	22,5%
Pilote unique	32	31,4%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Prédominance d'un acteur dans le pilotage

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	44	43,1%
Ville-EPCI	4	3,9%
Bailleurs	5	4,9%
VILLE-EPCI/Bailleurs	29	28,4%
BAILLEURS/Ville-Epci	16	15,7%
Autre	4	3,9%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Formulation d'un plan d'actions

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Peu cohérente	35	34,3%
Cohérente	49	48,0%
Très cohérente	17	16,7%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Description du cadre financier

	Effectifs	Fréquence
Absence	77	75,5%
Globale	9	8,8%
Détaillé	16	15,7%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Réalisation de diagnostics "en marchant"

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Non mentionnée	49	48,0%
Dispositif de suivi habituel (gardiens)	10	9,8%
Diagnostic conjoint opérationnel	42	41,2%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Existence de modalités concrètes de suivi des dysfonctionnements

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Oui	44	43,1%
Non	56	54,9%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Existence d'un fonds de travaux urgents

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	3	2,9%
Oui	4	3,9%
Non	95	93,1%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Autorisation veille technique dans parties communes des logements sociaux

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Oui	6	5,9%
Non	43	42,2%
Non précisé	51	50,0%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

## Formation des acteurs

	Effectifs	Fréquence
Absence	64	62,7%
Formations non conjointes	19	18,6%
Formations multi-acteurs	19	18,6%
<b>Total/ interrogés</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 102 / Réponses : 102  
 Pourcentages calculés sur la base des interrogés

## Modalités d'évaluation prévues

	Effectifs	Fréquence
Absence de précision	59	57,8%
Renvoi aux modalités prévues dans le cadre d'un autre dispositif	10	9,8%
Evaluation spécifique GUP sans indicateurs	17	16,7%
Evaluation spécifique GUP avec indicateurs	16	15,7%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

## Modalités de participation des habitants

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	19	
Participation des habitants au diagnostic	38	37,3%
Mobilisation des conseils de quartier ou commissions cadre de vie	50	49,0%
Mobilisation des amicales de locataires	42	41,2%
Création de groupes d'habitants spécifiques GUP	23	22,5%
Mobilisation du tissu associatif / actions	26	25,5%
Enquêtes de satisfaction des habitants	27	26,5%
<b>Total/ interrogés</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 83 / Réponses : 206  
 Pourcentages calculés sur la base des interrogés

## Présence de la thématique « Qualité des chantiers » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Oui	35	34,3%
Non	66	64,7%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

## Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Qualité des chantiers »

	Effectifs	%
Gestion des déchets	21	65,6%
Limitation des nuisances	18	56,3%
Respect de l'accessibilité des espaces	17	53,1%
Sécurité des chantiers	16	50%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 32 / Réponses : 72  
 Pourcentages calculés sur la base des répondants

### Présence thématique « Propreté urbaine » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Oui	94	92,2%
Non	7	6,9%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Propreté urbaine »

	Effectifs	%
Organisation du recueil des déchets ou du tri sélectif	85	90,4%
Maintenance, entretien, nettoyage espaces collectifs	75	79,8%
Réhabilitation, entretien parties communes	65	69,1%
Maintenance, entretien, nettoyage espaces verts	49	52,1%
Maintenance, entretien, nettoyage stationnements	37	39,4%
Maintenance, entretien, nettoyage des voiries résidentielles	35	37,2%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 94 / Réponses : 346  
 Pourcentages calculés sur la base des répondants

### Présence thématique « Cadre de vie » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Oui	89	87,3%
Non	12	11,8%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Cadre de vie »

	Effectifs	%
Sensibilisation des habitants au respect du cadre de vie	66	75,9%
Aménagement des espaces extérieurs (cheminements piétonniers, mobilier urbain)	41	47,1%
Adressage et signalétique	32	36,8%
Abords des équipements scolaires	10	11,5%
Amélioration de l'accessibilité aux PMR	6	6,9%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 87 / Réponses : 155  
 Pourcentages calculés sur la base des répondants

### Présence thématique « Résidentialisation » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	3	2,9%
Oui	66	64,7%
Non	33	32,4%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Résidentialisation »

	Effectifs	%
Clarification des domanialités	59	89,4%
Redéfinition de la vocation des espaces	26	39,4%
Végétalisation	23	34,8%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 66 / Réponses : 108  
 Pourcentages calculés sur la base des répondants

### Présence thématique « Sécurité et tranquillité publique » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Oui	93	91,2%
Non	7	6,9%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Sécurité et tranquillité publique »

	Effectifs	%
Actions sur l'éclairage public (entretien, amélioration...)	55	59,8%
Redéfinition ou encadrement du stationnement (stationnement sauvage, voitures ventouses...)	53	57,6%
Développement médiation sociale	44	47,8%
Optimisation dispositif de traitement des réclamations et demandes des habitants	42	45,7%
Renforcement présence humaine sur le territoire concerné	42	45,7%
Sécurisation bâtiments et des parkings (digicodes, boxes, vidéosurveillance)	40	43,5%
Prévention, nettoyage tags et graffitis	30	32,6%
Sécurisation des circulations piétonnes et automobiles	26	28,3%
Développement partenariat bailleurs / commissariat	13	14,1%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 92 / Réponses : 345  
 Pourcentages calculés sur la base des répondants

### Présence thématique « Equipements et services du quartier » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	1	1,0%
Oui	60	58,8%
Non	41	40,2%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Equipements et services du quartier »

	Effectifs	%
Mise en place nouveaux équipements ou services (magasins, jeux, espaces sportifs)	38	67,9%
Amélioration conditions d'accès aux équipements et services existants (ou remise)	36	64,3%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 56 / Réponses : 74  
Pourcentages calculés sur la base des répondants

### Présence thématique « Développement de démarches participatives et du lien social » dans la convention

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Oui	81	79,4%
Non	19	18,6%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

### Précisions sur les domaines d'intervention thématique « Développement de démarches participative et du lien social »

	Effectifs	%
Concertation sur les aménagements futurs	42	54,5%
Renforcement des liens entre bailleurs et locataires (mise en place d'instance de concertation)	32	41,6%
Soutien aux associations de locataires, aide au montage de projet	27	35,1%
Mise en place d'évènements favorisant la rencontre des habitants (fêtes, marchés....)	19	24,7%
<b>Total/ répondants</b>	<b>102</b>	

Interrogés : 102 / Répondants : 77 / Réponses : 120  
Pourcentages calculés sur la base des répondants

### GUP élargie

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	2	2,0%
Oui	43	42,2%
Non	57	55,9%
<b>Total</b>	<b>102</b>	

## ANNEXE 2 : LISTE DE L'ENSEMBLE DES SITES

Angers –Trélazé	Mulhouse Bourzwiller
Angoulême – Basseau-Grande Garenne	Mureaux/Ecquevilly – Cité Renault, etc.
Angoulême – Ma campagne	Nantes – Dervallières et quartiers nord
Antony – Noyer doré	Nevers – Quartiers Ouest
Aulnay-sous-Bois	Nevers – Quartiers Est
Avignon – Monclar	Nice – Pasteur
Bagneux	Communauté d'agglomération Nîmes métropole
Bassens – Bousquet	Orléans – Quartier GPV la Source
Bastia – Quartiers Sud	Orléans – Salmonneries, etc.
Brest – Europe	Pointe à Pitre : Bergevin, etc.
Bron – Terrailon (ou Parilly)	Quimper – Kermoysan
Calais – Beau marais	Reims
Cayenne	Rennes
Cenon – 8 mai 1945	Roanne – Parc des sports
Cergy – Croix petits, Chênes	Rochefort – Petit Marseille
Chambéry – les Hauts-de-Chambéry	Romans – La Monnaie
Chambon-Feugerolles	Romières- Bouchet
Champigny sur Marne : Bois l'Abbé, etc.	Rueil Malmaison
Chanteloup-les-Vignes – La Cité	Saint-Denis – Francs-Moisins-Bel Air
Charleville Mézières : Ronde couture, etc.	Saint-Dizier – Vert Bois
Chartres – Beaulieu	Saintes – Bellevue
Châteauroux	Saint-Étienne métropole – Quartiers PDV
Cherbourg – Provinces, etc.	Saint-Fons – Arsenal
Cholet	Saint Nazaire
Clichy la Garenne	Saint-Ouen l'Aumône
Colombes – Petit Colombes, etc.	Saint-Priest – Centre ville
Deuil-la-Barre – Galathée	Sartrouville – Ville entière
Dieppe – les Bruyères	Saumur
Dieppe – Val Druel	Sens – Chaillot
Dieppe – Neuville Nord	Soyaux – Champ de manœuvre
Dreux – Plateaux sud	Strasbourg – 9 ZUS
Epernay – Bernon	Tarbes – Quartiers Nord
Epinal – Justice	Toulouse – Bagatelle
Evreux – La Madeleine	Tours
Flers – Saint-Michel, etc.	Trappes – Merisiers
Floirac – Libération	Troyes – Quartier Sénardes, etc.
Fontaines-sur-Saône – La Norechal	Vaulx-en-Velin
Fumay	Vénissieux – GPV-Minguettes
Givors – Les Vernes	Vernouillet
Givors – Centre ville	Villeneuve-la-Garenne – quartiers sud
Gonfreville L'Orcher – Teltow	Ville nouvelle de Rillieux-la-Pape
Grasse – Quartier de la gare	Villeurbanne
Grenoble – St Martin d'Hères GPV	Vitrolles – les Pins, etc.
Hérouville-Saint-Clair	Vitry-le-François
Lorient – Kervéanec	
Lyon – 8 <sup>ème</sup> Mermoz, etc.	
Lyon – La Duchère	
Mantes la Jolie	
Marseille – Territoire GPV	
Montauban	
Montbéliard – Quartiers agglomération	PDV

## ANNEXE 3 : MONOGRAPHIES DES 10 SITES SÉLECTIONNÉS

### GUP ANGERS

#### I. Une démarche de proximité ancienne et structurée, et une convention GUP généraliste

À Angers, la GUP s'est progressivement construite à **partir des années 2000**, au travers d'une démarche concomitante de **territorialisation des services de la ville et de décentralisation des bailleurs sociaux** (décentralisation des agences). À partir de **2006 et dans la continuité de plusieurs expérimentations menées depuis 2000**, sont créés **des dispositifs de proximité sur 4 quartiers, incarnés par des pôles territoriaux** jouant le rôle de mairie de proximité et assurant notamment une veille sur les espaces communs. **L'agent de vie quotidienne (AVQ), ou « arpenteur »**, agent municipal, **est un maillon essentiel de ce pôle**. Il est chargé, lors de visites de site quotidiennes, de relever tous les **dysfonctionnements** et de les enregistrer dans une base de données (ISILOG) pour une intervention rapide du service compétent (voirie, eau et assainissement, espaces verts, éclairage public.. ...). Il travaille **en étroite collaboration avec les correspondants de nuit** (régie de quartier) lorsqu'ils existent (il n'y en a pas sur tous les quartiers). Il travaille également **avec les services techniques de la ville**, totalement restructurés avec la territorialisation (révision de la fonction de concierge, gestion différenciée des espaces, dispositif SOS dépannage, nouveau logiciel de traitement des réclamations ISILOG, sensibilisation des agents au savoir être lors de leurs interventions dans les équipements de proximité...).

**L'implication dans la démarche GUP est antérieure à la rédaction de la convention**, qui intervient en 2003, surtout du fait de la sortie d'une **circulaire relative à l'exonération de la TFPB**. Cette convention porte sur 6 quartiers « politique de la ville » (les 5 d'Angers et celui de Trélazé) et **fixe des objectifs très généraux. Aujourd'hui caduque**, elle ne sera pas réactualisée, selon le choix du groupe de travail « Habitat et cadre de vie » du CUCS, même si la GUP figure toujours parmi les objectifs affichés dans le CUCS.

#### II. L'absence d'un réel pilotage de la GUP jusqu'à présent

Autant il existe une réelle organisation territoriale alimentant largement la démarche GUP, autant le portage du dispositif s'avère, à l'heure actuelle, relativement inexistant. **Les instances décisionnelles (comité de pilotage, comité technique) prévues par la convention n'ont pas été mises en place**. Aussi, c'est principalement au sein du comité de pilotage ou dans d'autres instances liées au PRU (coordination de pôle, groupes de suivi, revues de projet...) que les questions relatives à la GUP sont traitées « au coup par coup ». Parfois, elles peuvent l'être également dans le cadre des comités de direction (services techniques) mensuels dédiés aux quartiers.

Par ailleurs, aucun professionnel n'a pour le moment été recruté pour suivre spécifiquement la question de la gestion urbaine de proximité. **Depuis 4 mois, un référent GUP** a été nommé (il s'agit d'un responsable de pôle territorial) pour réfléchir à la démarche.

### III. Une démarche inscrite dans une logique générale de proximité et de « qualité de service à l'Angevin », et redynamisée par le PRU

À Angers, il est difficile d'isoler la démarche GUP de la logique plus large de « service à l'angevin territorialisé » proposée par la municipalité. De nombreux partenaires (bailleurs, régie de quartier, services techniques, police municipale...) jouent, à un titre ou un autre, un rôle en matière de GUP sans pour autant le savoir ou le revendiquer. À cet égard il est assez significatif que **le financement des actions menées se trouve totalement fondu dans le droit commun** (absence de ligne budgétaire spécifique identifiable).

La réflexion autour du projet urbain a été l'occasion de redynamiser la démarche GUP en clarifiant **les domanialités et le rôle de chacun des gestionnaires**. Elle a aussi été à l'origine de la mise en place de **dispositifs participatifs et d'outils à destination des habitants** (« info flash » sur l'avancée des travaux, sites Internet de quartier avec carte interactive, groupes de travail dans le cadre de la conduite des chantiers du tramway....) **qui perdureront après la réalisation des travaux** et seront utilisés dans la perspective d'une réflexion plus large sur la vie des quartiers... En revanche, **la GUP ne profite pas à la question de la gestion des chantiers**.

### IV. Une perte de spécificité de la GUP rendant l'évaluation difficile

La GUP se fond dans une logique globale de gestion quotidienne. Il est donc **difficile d'en définir les contours et d'en évaluer l'impact**. Chaque partenaire a développé sa démarche d'évaluation, avec ses propres outils, dans le cadre de son activité générale, ce qui permet d'avoir quelques retours en matière de GUP : tableaux de bord, analyse statistique des données ISiLOG, réunions bilan / objectifs pour les directions des services techniques ; enquête de satisfaction pour les bailleurs ; prévision par le pôle territorial La Roseraie d'une passation de questionnaires de satisfaction à ses usagers sur 2009 ; élaboration d'un indice d'attractivité des quartiers par l'Agence d'Urbanisme de la Région Angevine.... Cependant, **aucun outil d'évaluation relatif à la GUP n'a été mis en place**. Et il est difficile de dépasser le ressenti des professionnels (qui jugent que le système en place fonctionne et est efficace), même si, de visu, l'aspect général des quartiers tend à le confirmer.

### V. Une démarche assise qui mériterait une réactualisation de ses pratiques

La démarche GUP s'est mise en place en même temps que la territorialisation des services municipaux, en amont de la signature de la convention, et s'est trouvée portée par les AVQ au sein des pôles territoriaux. **Des habitudes de travail partenariales se sont instaurées chemin faisant**, sans faire l'objet d'une formalisation spécifique dans des fiches-actions ou fiches-projets... En **dehors des diagnostics en marchant, les outils d'intervention prévus dans la convention n'ont pas été mis en place ou l'ont été de manière marginale** : le répertoire des intervenants dans les quartiers n'existe pas, les enquêtes de satisfaction ne sont pas réfléchies collectivement comme prévu dans la convention, l'atlas de domanialité et d'entretien réalisé il y a 9 ans n'a pas été réactualisé. Le **système paraît** aujourd'hui **bien ancré** et repose sur quelques outils et sur des procédures précises. Mais il ne **parvient pas à impliquer totalement les bailleurs et les chefs de projet développement social** (la thématique du lien social et de la vie dans les quartiers semble ne pas faire partie de la GUP et être traitée de manière assez isolée par les chefs de projets développement social), **et ne s'est pas doté en amont d'indicateurs qui permettraient aujourd'hui de réaliser une réelle évaluation de la démarche GUP**.

### I. Une démarche ancienne et essentiellement technique

Les premiers constats concernant la GUP sont apparus dans le cadre des réflexions sur les premiers travaux de résidentialisation d'un des quartiers nord d'Aulnay (Merisiers). Les problèmes identifiés alors concernent un **manque de coordination en matière de gestion de l'espace public entre les différents acteurs de la ville et les bailleurs**.

**En 1997-98, une série de diagnostics en marchant permet de dresser une première liste de chantiers prioritaires** : gestion des déchets, sécurité, voirie et incivilités... La convention GUP est élaborée pour y répondre, avant la mise en place du PRU et donc indépendamment de l'exigence de l'ANRU. **L'orientation initiale de la démarche est essentiellement technique**, même si certains problèmes (comme le non respect du cadre de vie) ne relèvent pas seulement dans leur résolution des services techniques ou des bailleurs.

### II. Un pilotage et une régulation autour du partenariat ville/bailleurs

**Les instances prévues dans la convention signée en 2004 fonctionnent de manière inégale**. Le comité de pilotage, peu actif, n'associe pas d' élu. Les échanges au sein du **comité technique** fonctionnent surtout entre les bailleurs et **la ville, qui a d'ailleurs créé un poste de chargé de mission GUP (plutôt technique) en 2005 pour l'animer**. Rattaché au Directeur de l'espace public (le financement du poste se fait sur un budget de droit commun), ce chargé de mission coordonne le travail des 23 référents de proximité de la ville, traite une partie des réclamations des habitants, et effectue auprès des services concernés le suivi du traitement des dysfonctionnements.

**Depuis 1998, un système de référents de proximité ville/bailleurs a été mis en place**. À l'échelle d'une résidence ou d'un sous-quartier, un binôme référent ville/référent bailleur assure la régulation du dispositif via la réalisation **bimensuelle d'un diagnostic en marchant**. Ce « tour de quartier » donne lieu à des signalements de dysfonctionnements par le biais de fiches-type<sup>13</sup>. Afin d'éviter les incompréhensions mutuelles, les référents des deux organisations ont bénéficié d'une **formation-action conjointe**, aboutissant à la création d'un guide du référent de proximité (description du réseau d'acteurs et du dispositif d'intervention, terminologie commune des matériels ou mobiliers urbains, fiches d'identité de secteur, bloc de fiches de signalement standardisées). Le dispositif a été progressivement étendu à tous les bailleurs des quartiers nord. **Les quartiers sud, qui n'en disposent pas, ont une gestion moins efficace des secteurs**.

### III. Une GUP axée sur la propreté urbaine et la sécurité/tranquillité, avec une ouverture sur l'insertion

Pour ce qui concerne **la propreté urbaine, le Logement Francilien, bailleur très prégnant** (un quart de la population de la ville loge dans son parc), **s'est surtout engagé dans une amélioration de la qualité de ses prestations** (et la frontière entre cette amélioration et la GUP est ténue, de son propre aveu) : mise en place d'antennes multiservices, contrôle systématique bimensuel des équipements importants et sensibles (ascenseurs, réseaux urbains...). **En matière de sécurité et de la**

<sup>13</sup> L'institution responsable du traitement (Ville ou bailleur) est désignée d'un commun accord entre les référents de proximité. Afin d'assurer un suivi, chaque diagnostic en marchant commence par un état de traitement des dysfonctionnements signalés au diagnostic précédent.

**tranquillité des habitants** – thématique peu présente dans la convention – de nombreuses actions ont vu le jour : création d’observatoires de sûreté au niveau de la ville et de certains bailleurs (dont le Logement Francilien) et d’un service municipal médiation/prévention axé sur la prévention et le traitement des situations de violences, plus grande fermeté des bailleurs face aux actes d’incivilité... En revanche, on ne voit pas d’intervention en **réponse aux troubles et conflits de voisinage**.

**Les intentions initiales de la convention en matière de cadre de vie** (régler les dysfonctionnements sans attendre les réhabilitations lourdes devant avoir lieu quelques années plus tard) **semblent peu se retrouver dans les faits**. Les professionnels ne mentionnent pas d’actions d’aménagements d’attente. De même, l’association des habitants, prévue dans la convention, semble un peu développée sur le terrain. Notons en outre qu’en matière d’**insertion**, la ville et certains bailleurs intègrent dans la mise en œuvre de la démarche **des thèmes dépassant le cœur de la GUP « traditionnelle »**.

#### **IV. Des liens avec le PRU essentiellement axés sur la tranquillité des habitants**

En amont de la réalisation du projet, une réflexion a été menée sur l’impact possible des choix urbanistiques et d’aménagement prévus sur la sécurité et la tranquillité, ainsi que sur la pérennité des investissements. **Un poste de chargé de mission sûreté**, spécialisé sur ces questions, a été créé au sein du Logement Francilien. Le cahier des charges des aménagements tient compte des usages des habitants et des erreurs commises par le passé. Les nouvelles méthodes ou solutions sont testées sur des « équipements témoins » avant d’être généralisées au reste du patrimoine. Par ailleurs, la ville et la police associent le bailleur dès le début des projets concernant la sécurité et la tranquillité des habitants (mise en place de vidéosurveillance, par exemple).

#### **V. Des changements concrets mais un portage politique et une diffusion de la démarche vers les autres quartiers insuffisants**

Les bailleurs et la ville ont, de manière générale, professionnalisé leur gestion de la réponse aux dysfonctionnements. **Le système des binômes de référents de proximité ville – bailleurs** (qui se sont vus délivrer une formation conjointe) a, de l’avis général, désormais **fait la preuve de son efficacité**. La création du **poste de chargé de mission dédié à la GUP semble par ailleurs avoir renforcé la réactivité** (sur la question des tags par exemple), ni amélioré le suivi du traitement des dysfonctionnements et la résolution des blocages éventuels au niveau de l’une ou l’autre des institutions. Les changements concrets se situent aussi, selon les acteurs, dans **la prise de conscience des habitants de l’investissement institutionnel dans leur quartier**. Ce qui se traduit concrètement par l’absence de dégradations des équipements (espaces de jeux par exemple) après travaux.

Malgré cela, certains **regrettent que le dispositif ne soit pas davantage porté politiquement**, notamment pour la mise en place d’une coordination transversale dépassant les préoccupations techniques. Les liens avec le CUCS sont à l’heure actuelle encore en construction et certains points importants sur le volet insertion restent en suspens. Enfin, sur le plan de **la diffusion de la démarche de GUP des quartiers en PRU vers l’ensemble des quartiers de la ville**, on note une réussite inégale.

### I. Une démarche engagée dans le cadre d'une volonté municipale d'éviter la dégradation des quartiers

Dans le cadre de la politique de la ville, les quartiers de Chambéry ont bénéficié tôt de dispositifs et financements habituellement réservés à des quartiers plus en difficulté. Ce qui n'a pas évité la dégradation de leur situation sociale. **Afin qu'ils ne « dérapent » pas davantage, la municipalité a choisi d'agir en leur direction selon deux axes** : le renforcement de la présence publique, et l'articulation entre les volets urbain et social de la politique de la ville.

La première convention GUP a été signée en 2002, d'abord pour les deux quartiers en rénovation urbaine, mais avec un objectif d'élargissement aux autres quartiers prioritaires de l'agglomération. Elle prévoit un **mélange d'actions anciennes (renforcées) et nouvelles**. Elle ne fait pas l'objet d'un diagnostic spécifique, mais a donné lieu à un **rapide tour de table associant tous les acteurs** pouvant être concernés par la GUP (dont les bailleurs et les représentants des locataires). **La seconde convention, signée en 2007**, compte parmi ses signataires des associations de locataires.

### II. L'absence de pilotage spécifique et le rôle important des mairies de quartier

Il n'y a pas de pilotage spécifique de la GUP, qui est gérée de la manière suivante :

- **une validation** de l'ordre des priorités d'actions par **les instances de pilotage du PRU et du CUCS** ;
- **une mise en œuvre** concrète assurée par le **responsable de la mairie de quartier** ;
- **une réflexion en continu** avec des groupes de travail à fréquence variable (l'un sur la GUP<sup>14</sup>, l'autre sur les « montées sensibles »<sup>15</sup>). Notons qu'ils sont inégalement actifs sur les quartiers et dépendent de la vigueur du portage politique de la démarche ;
- dans le cadre des conseils de quartier, l'organisation **d'un diagnostic en marchant** par la commission cadre de vie, réunissant des habitants et les services de la voirie, des espaces verts et de la propreté.

### III. Une focalisation sur la clarification des domanialités et la réactivité face aux dysfonctionnements repérés

Les interventions sont axées sur :

- **la clarification des domanialités**. Aujourd'hui, une partie des clarifications foncières a été réalisée, mais les remises à niveau sont encore en cours.
- **l'amélioration de la qualité et de la rapidité des réponses aux réclamations des habitants**. Des dispositifs ont été mis en place du côté des bailleurs (élaboration de fiches de site pour chaque bâtiment, qui prévoient les modalités et la fréquence des interventions sur les parties communes intérieures et extérieures du patrimoine de l'OPAC-SAIEM<sup>16</sup>), et de la collectivité (agents d'immeubles supplémentaires, même si l'objectif initial d'un gardien pour 100 logements n'est pas atteint, recrutement d'agents de vie quotidienne AVQ...).

<sup>14</sup> Il se réunit tous les 2 mois, avec un noyau dur de participants toujours présents de la communauté d'agglomération (services déchets, service nettoyage et ambassadeurs du tri sélectif et l'équipe PRU/politique de la ville), de la Ville (service espace verts, agent de vie quotidienne) et des bailleurs.

<sup>15</sup> Il traite des problèmes d'incivilité, de dégradations et/ou squats d'immeubles.

<sup>16</sup> GIP rassemblant une SEM locale et l'office public municipal de l'habitat.

Le suivi des dysfonctionnements et de leur traitement s'effectue par le biais de logiciels spécifiques distincts propres à la ville et à l'OPAC-SAIEM. Mais dans les faits, **le logiciel de la ville** ne semble pas utilisé par tous les services municipaux ni par ceux de l'agglomération, certains préférant continuer à utiliser leurs outils.

**La prise en compte des opérations conduites dans le cadre du PRU semble encore limitée**, bien que la recherche de l'implication des habitants dans les opérations soit la règle. La question de la gestion de la phase chantier est peu réfléchie. Les nuisances susceptibles d'être occasionnées par le projet n'ont pas été anticipées et les réponses sont surtout faites au coup par coup, au gré des problèmes rencontrés.

#### **IV. Un impact certain, suivi en continu mais difficilement évaluable**

Aujourd'hui, de l'avis d'une majorité d'interlocuteurs, les espaces publics sont entretenus d'une manière plutôt satisfaisante (ce qui est confirmé par l'étude de terrain), **la qualité du traitement des espaces verts étant identique à celle des espaces du centre ville**.

Des « points noirs » subsistent cependant en matière de dépôts des encombrants et les moyens manquent pour faire changer les pratiques des habitants. L'aggravation de la nature des incivilités a, de l'avis de beaucoup, mené à leurs limites les solutions imaginées lors de la première convention... qui ont pourtant été reconduites dans la suivante, ce qui vient interroger l'évaluation des actions entreprises.

Quelques outils évaluatifs existent. Les enquêtes de satisfaction annuelles, focalisées sur le relogement dans le cadre du PRU, et une enquête plus générale effectuée dans le cadre du CUCS, constituent déjà un moyen d'apprécier le point de vue des habitants. Par ailleurs, l'évaluation du CUCS est focalisée chaque année sur une ou deux questions évaluatives, parmi lesquelles figure la gestion urbaine de proximité. Cependant, la mise en place de cette méthodologie remonte seulement à 2008, et n'a donc pas encore produit de connaissances sur ce sujet. Ainsi, comme le rapportent les techniciens et élus rencontrés, **l'évaluation se fait surtout en continu, notamment par le biais des retours des AVQ qui circulent sur le quartier**.

#### **V. Une gestion efficace des quartiers prioritaires, mais une actualisation et une diffusion des pratiques limitées**

Interrogés sur les apports de la GUP depuis 2002, les responsables rencontrés disent avoir trouvé dans la convention les éléments d'une feuille de route. Mais ce document ne semble pas pour autant être une référence pour l'action et l'évaluation. Par ailleurs, **si les professionnels identifient un impact de la démarche au niveau du dialogue et de la coordination partenariale** (même si quelques problèmes subsistent ici ou là), **ils éprouvent plus de difficultés à percevoir les changements pour les habitants**.

Certains estiment que de nouvelles solutions pourraient être explorées. Est notamment évoquée la piste d'un recours plus marqué à des actions pédagogiques à destination des enfants, pour l'explication des projets de rénovation et l'éducation au respect du cadre de vie.

### I. Une réflexion de fond sur la gestion du quartier Saint-Sauveur, donnant lieu au recrutement d'un agent de GUP

A partir de 2001, la MODUS de Flers<sup>17</sup> s'interroge sur l'avenir de Saint-Sauveur en matière de renouvellement urbain. Très rapidement se pose la question de la différenciation des usages et fonctions des différents espaces (publics/privés) et de leur gestion. Une enquête menée par un bureau d'études puis des ateliers thématiques font émerger des dysfonctionnements en matière de propreté urbaine et de cadre de vie. Dans ce contexte est recruté fin 2006 au sein de la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers (CAPF), un agent de développement GUP, intégré initialement à la MODUS<sup>18</sup> pour faire un état des lieux exhaustif des missions et responsabilités de chacun en matière de cadre de vie.

Quelques mois après la signature de la convention ANRU sur le quartier Saint-Sauveur vient celle de la convention GUP. Loin d'être une formalité, **elle représente un levier donnant l'impulsion manquante à un processus en gestation** depuis déjà plusieurs années. Ce document permet de **réfléchir à des procédures là où prédominaient avant des ententes non formalisées et ponctuelles**.

### II. L'équipe de la MODUS, acteur clé du suivi et de la régulation

La **MODUS**, service transversal de la CAPF en charge notamment du PRU et du CUCS, est la **pièce maîtresse de la GUP** (en termes de conception, de mise en œuvre, et d'évaluation). Il n'existe actuellement **pas de Comité de pilotage propre à la GUP ni de comité technique**. Les décisions sont prises au sein du comité de pilotage du projet de rénovation urbaine. En revanche, **un comité de suivi** spécifique se réunit au minimum deux fois par an, afin de vérifier que les points de dysfonctionnements notifiés dans le diagnostic ont bien été pris en compte. Par ailleurs, **des cellules de veille d'urgence ont été créées**, susceptibles d'être mobilisées en cas de problèmes à régler rapidement (voitures ventouses...) pour réfléchir à l'élaboration de procédures précises. Enfin, le portage politique du dispositif est fort, sans doute aussi parce que le maire de Flers est également président de la CAPF.

L'**agent de développement GUP**, « à cheval entre le CUCS et le PRU », est le point nodal de la démarche. Il assure une veille technique sur le quartier (visites de terrain régulières et échanges avec la régie de quartier), analyse les réclamations et y apporte une réponse. En outre, il met en œuvre les actions de la convention, mobilise les acteurs locaux, joue un rôle d'interface entre agents de proximité, habitants, et partenaires signataires de la convention. Enfin, il est chargé d'élaborer des diagnostics, de lancer des enquêtes de satisfaction, et d'organiser des campagnes de sensibilisation sur les règles de vie en collectivité.

La MODUS cherche à **impliquer au maximum les habitants** dans la démarche de GUP. Elle les convie systématiquement aux réunions où la thématique est, d'une manière ou d'une autre, abordée : réunions publiques de présentation dans le cadre du PRU, réunions à thème sur l'un des aspects du PRU, réunions biannuelles au sein des maisons d'activités... Elle a par ailleurs **développé**, par le biais de son agent de développement GUP, plusieurs **outils participatifs** (point d'information PRU, Fonds

<sup>17</sup> La MODUS, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, service de la Communauté d'Agglomération du Pays de Flers (CAPF), met en œuvre la politique de la ville.

<sup>18</sup> Son poste est co-financé ainsi : 45% CAPF, 25% Région, 30% Caisse des Dépôts et Consignations.

de Participation des Habitants, réunions publiques...), et projette d'organiser, début 2009, des « réunions d'appartement » autour des projets de résidentialisation.

### **III. Le renforcement d'actions existantes en matière de cadre de vie et l'acquisition d'un logiciel partenarial efficace**

La plupart des actions GUP décrites dans la convention et mises en œuvre concrètement concernent surtout le **cadre de vie**. En dehors de **la réintroduction de l'éclairage en pied d'immeubles** et de **la mise en place de containers enterrés**, on peut dire que **les actions GUP ne sont pas totalement nouvelles. Elles existaient déjà et ont été renforcées** (comme la médiation sociale, l'entretien des espaces verts).

Quoi qu'il en soit, les actions GUP **s'intègrent très majoritairement, au niveau budgétaire, aux lignes de droit commun**. En définitive, les réelles innovations semblent concerner l'outillage dont la MODUS s'est dotée : **un logiciel recensant l'ensemble des dysfonctionnements**. Très complet, **il permet une grande réactivité et a l'avantage d'être partenarial** : il est en effet prévu que l'ensemble des partenaires (bailleurs, SIRTOM<sup>19</sup>, mairie...) puissent s'en saisir dès janvier/février 2009.

### **IV. La GUP, outil de réajustement des opérations du PRU et d'impulsion d'actions en matière de lien social**

La transversalité de la MODUS permet de créer des passerelles entre les différents volets du projet urbain et social dont elle assure le suivi. La présence d'un agent GUP au plus près du terrain et des habitants est utile au projet de rénovation urbaine. En effet, ce professionnel réalise **des diagnostics réguliers** (en allant à la rencontre des habitants et en les interrogeant sur leurs volontés) qui **permettent de faire évoluer les opérations, de les réajuster en fonction des besoins constatés et de leur évolution**.

Par ailleurs, **les réflexions initiées dans le cadre de la GUP ont parfois impulsé des actions en matière d'animation et de vie des quartiers**, qui pour certaines s'intègrent au CUCS (par exemple : la médiation sociale mise en place en 1998 avec les emplois jeunes, puis abandonnée et recréé en 2007 via la régie de quartier).

### **V. Une démarche très structurée qui méritera d'être évaluée**

De visu, on constate une bonne tenue des espaces dans le quartier. En matière de GUP, Flers semble être **une « démarche exemplaire »**. Cependant, **aucune évaluation de la démarche n'a encore été effectuée**. Si l'impact des actions menées est aujourd'hui ressenti favorablement par tous les professionnels rencontrés, il n'est pas objectivement évaluable à partir d'indicateurs précis.

Mais la MODUS a bien saisi l'importance d'une telle évaluation. Elle s'est d'ailleurs **engagée dans cette démarche et a défini précisément une question évaluative en lien avec la GUP dans le cadre du CUCS** : dans quelle mesure les services rendus aujourd'hui favorisent-ils la qualité de vie dans le quartier Saint-Sauveur ? Avec des modalités d'investigation envisagées : bilan des réalisations sur la GUP, diagnostic partagé avec les habitants, entretiens individuels avec les décideurs, enquêtes de satisfaction, groupes d'habitants sur les marges de progrès...

---

<sup>19</sup> Syndicat Intercommunal de Ramassage et de Traitement des Ordures Ménagères.

### I. Une réflexion sur la GUP initiée dans le cadre du contrat de ville

L'opportunité pour les bailleurs sociaux de bénéficier d'un abattement de 30 % de la TFPB a été le premier déclencheur d'une réflexion sur la GUP. Impulsée par l'administration déconcentrée en charge de la politique de la ville, cette démarche a abouti à la signature d'une **convention-cadre** en 2001. Tout en rappelant les champs d'intervention dans lesquels se situe la GUP, cette dernière, qui concerne le quartier de Kervéanec, **reste généraliste et ne mentionne pas d'objectif précis**.

Par ailleurs, **la remise à plat des pratiques des uns et des autres au moment de sa rédaction n'a pas été de soi** puisque aucun problème particulier n'était *a priori* identifiable. En effet, à l'époque, Lorient Habitat, détenteur d'une grande majorité du parc social de la ville, est considéré comme un bon gestionnaire de son patrimoine, intervenant rapidement pour gérer les problèmes d'impayés, prenant soin de l'entretien et ne faisant pas face à des problèmes financiers particuliers.

### II. Un pilotage inclus dans la politique globale de proximité, et des actions visant à améliorer la qualité des services aux habitants

La GUP apparaît comme partie intégrante, inséparable de la politique globale de proximité de la ville. Les acteurs assurant sa mise en œuvre sont donc répartis au sein des différentes structures chargées de l'amélioration de la qualité de vie sur le quartier Kervéanec : l'équipe politique de la ville de proximité installée au « point info rénovation urbaine » ; une équipe de 3 éducateurs du Conseil Général (prévention spécialisée) affectée au quartier ; des antennes de proximité de l'OPHLM Lorient Habitat, réparties dans les différents secteurs de la ville et coordonnées par un Directeur de la GUP.

Cependant, **il n'y a pas à proprement parler de structure ad hoc de pilotage. Les professionnels concernés se réunissent régulièrement dans le cadre de plusieurs instances qui traitent, entre autres sujets, de la GUP** : la cellule de veille du contrat local de sécurité (CLS, qui se réunit toutes les 6 semaines), la réunion de quartier hebdomadaire, le conseil de concertation locative (de fréquence mensuelle), et enfin le conseil de quartier (peu mobilisé dans ce cadre).

La GUP est un des **dispositifs de la politique de la ville, mais certaines de ses missions peuvent être comprises comme partie intégrante du droit commun**, visant à assurer aux habitants ou à rétablir une qualité de service public équivalente, où qu'ils se trouvent sur le territoire de la commune : redéfinition du rôle des gardiens, mise en place de formation à leur égard autour de la gestion des conflits.

**Concernant la prise en compte par la GUP des effets du projet de rénovation urbaine**, on note un ensemble de mesures prises pour limiter les perturbations liées à la phase chantier : (re)création de cheminements piétonniers même provisoires, nouvelle signalétique, création à venir d'un point relais-accueil de jour devant permettre aux habitants subissant les nuisances de projets de réhabilitation de passer une partie de la journée dans un lieu protégé. Par ailleurs, de nombreux **outils de communication ou participatifs ont été créés** : point « info » rénovation, réunions publiques, ateliers urbains, etc. Mais leur **participation effective reste en question**.

### III. Une régulation quotidienne à unifier, et une réflexion à engager sur les moyens d'évaluer précisément la démarche

Pour le suivi de la situation sur le quartier, la ville et l'OPH peuvent s'appuyer sur plusieurs sources d'information. Les techniciens de l'équipe politique de la ville et ceux en charge du projet de rénovation urbaine présents sur le quartier, estiment disposer **d'une connaissance en temps réel de la « température » du quartier et des problèmes à traiter**. L'OPH dispose pour sa part d'un **outil informatique** de gestion des réclamations, le logiciel IKOS, qui permet d'effectuer le signalement des dysfonctionnements techniques et d'en suivre l'état de résolution. Le bailleur compte généraliser avant fin 2009 cet outil à tous les types de requêtes, notamment les conflits de voisinage, après avoir défini précisément des indicateurs.

**Dans l'attente d'un dispositif de suivi unifié, les problèmes suivent des circuits de traitement différents.** Et la satisfaction des habitants quant aux délais et à la qualité de réponse apportée face aux dysfonctionnements est inégale. Les habitants sont par exemple peu satisfaits des résolutions apportées aux problèmes de squats d'immeubles (remontés dans le cadre de la cellule de veille du CLS). En effet, les difficultés perdurent malgré les actions entreprises sur la sécurisation des accès et la mise en place des caméras de surveillance dans les halls les plus touchés par le phénomène.

L'évaluation réelle de l'impact de la démarche de GUP reste malaisée. Pour un certain nombre de thèmes très qualitatifs, les acteurs mettent en avant la **difficulté à caractériser l'évolution de la situation et surtout à isoler l'impact de certaines actions sur la qualité de vie des habitants. En l'absence d'objectifs préalablement définis**, il est difficile de distinguer les actions qui relèvent à proprement parler de la GUP de celles qui s'inscrivent dans d'autres volets du projets urbain et social pour le quartier (CLS, PRU, CUCS). Aussi, **il est malaisé de juger précisément les résultats obtenus** pour faire évoluer les pratiques vers une plus grande efficacité. **Un risque existe de ne procéder qu'à des évolutions ponctuelles, en réaction/résolution de problèmes**, plutôt que dans le cadre d'une vision stratégique cohérente.

### IV. Des pistes pour affiner la GUP : une homogénéisation plus poussée du traitement des espaces verts et la recherche d'une participation effective des habitants

Les **améliorations sont visibles** sur le quartier. Cependant, **l'homogénéité dans les méthodes de traitement des espaces verts** par la ville et l'OPH sur leurs espaces respectifs reste à parfaire, et une réflexion est engagée dans cette perspective. La **participation effective** des habitants est à renforcer. Enfin, la résistance au changement continue de faire obstacle à l'évolution des pratiques. Pour un certain nombre, les formations dispensées n'ont pas réussi à changer les habitudes (difficulté, par exemple, à créer de l'intérêt pour la résolution des conflits de voisinage). **L'effet levier du PRU et des financements associés sur la dynamique d'action dans le quartier est indéniable**. En regard, on peut **interroger une focalisation excessive, qui laisserait dans l'ombre les quartiers non concernés**. En effet, à part le dispositif de proximité de Lorient Habitat et des actions de sécurisation des accès dans d'autres quartiers, les pratiques de GUP qui se mettent en place depuis le début de la décennie sur Kervénanec peinent quelque peu à se diffuser aux autres quartiers d'habitat social de l'agglomération (notamment ceux les plus fragilisés : *Bois du Château* et *Polygone-Frébault*). Cet objectif apparaît pourtant régulièrement sur l'agenda des décideurs.

### I. Une démarche préexistante au PRU et une convention rédigée au départ pour répondre au cadre réglementaire

La réflexion sur la gestion urbaine de proximité a été initiée dès le début des années 2000, dans le cadre de la conception du GPV et de la mise en place d'une **gestion territorialisée des services municipaux** (création de mairies de proximité qui remplissent déjà certaines missions relevant de la GUP, notamment en instaurant des procédures de réponse aux réclamations des habitants). À cette période, le quartier de la Source est à l'abandon, aussi bien en termes d'aménagement, d'entretien, que de mixité sociale.

Peu à peu, les bailleurs sociaux sont pris dans ce mouvement de rapprochement des habitants impulsé par la ville et développent aussi des actions de proximité : renforcement du dispositif de gardiennage, organisation de réunions « bas d'immeubles » et de « journées propreté », constitution de brigades d'intervention rapides...

La **rédaction de la convention GUP** (qui ne concerne pas le quartier de la Source dans son ensemble mais seulement le territoire du GPV) est initiée suite à la signature de la convention ANRU (en décembre 2004), **plus par nécessité que par réelle conviction**. Signée le 3 juillet 2008, elle retient six grands axes d'intervention : la pérennisation des investissements, la coordination des interventions sur le cadre de vie, la sensibilisation des habitants au respect et à la valorisation du cadre de vie, la tranquillité et la sécurité, l'optimisation de la gestion des ordures ménagères, l'écoute et l'implication des habitants tout au long des opérations. Elle ne prévoit volontairement **pas de fiches-actions**.

### II. La coordination par l'équipe GPV d'une démarche basée sur le renforcement d'actions préexistantes et pensée comme un outil de pérennisation du PRU

L'**équipe GPV a été un acteur essentiel** dans la rédaction de la convention, et a fédéré les partenaires autour de ce projet. Aujourd'hui, elle est considérée par tous comme pilote de la GUP. Très présente sur le terrain, elle repère les éléments de dysfonctionnements dans le quartier et interpelle les partenaires qualifiés (responsable de la mairie de proximité, agents de maîtrise...) pour résoudre les problèmes identifiés dans les meilleurs délais. Elle souhaite assurer aux habitants une transition (avant/après travaux) en douceur, et veille ainsi à la continuité de l'entretien des espaces pendant et surtout après les travaux. **Les questions relatives à la GUP sont traitées au sein de ses instances**. Aucun groupe de travail ni comité spécifique (comité de pilotage, comité technique... ) n'a pour l'instant été créé.

Mais aujourd'hui, l'équipe GPV souhaite passer le relais à la mairie de proximité. Ce passage se fera sans doute d'autant plus naturellement que l'implication de l' élu de quartier en matière de GUP est forte.

Concrètement, les **actions mises en place ne sont pas totalement nouvelles et concernent deux axes prioritaires : le « cadre de vie » et la « sécurité, tranquillité publique »**. Cela s'explique par la façon les différents partenaires intervenant à La Source dont la GUP qui la conçoivent unanimement comme un moyen pour que le quartier se « *normalise* ».

Enfin, **la GUP est un véritable outil d'accompagnement des opérations du PRU**. L'équipe GPV a réalisé un travail d'accompagnement des périodes d'attente ou de chantier afin de crédibiliser le projet aux yeux des habitants. Elle a ainsi impliqué ces

derniers en développant des démarches participatives à plusieurs niveaux : en amont des opérations dès leur conception, au moment de leur réalisation et à leur achèvement (invitation aux inaugurations, aux poses de première pierre...).

### III. Une évolution positive de l'image du quartier, mais des points d'amélioration possibles

Aujourd'hui, les effets des actions GUP se font sentir puisque des **promoteurs privés arrivent sur le secteur et que les ménages ne l'évitent plus**. De manière générale, les appréhensions vis-à-vis de La Source tombent, et l'image du quartier s'améliore. À tel point que « **la façon dont fonctionne le territoire GPV donne envie aux autres quartiers** », impulse de nouveaux projets, pousse à une amélioration qualitative des services aux habitants sur l'ensemble de la ville. Finalement, la GUP s'inscrit dans une intervention globale sur les quartiers en général.

Mais on peut identifier **deux points qui restent à améliorer** : la construction d'un **partenariat avec la régie de quartier**, et **l'évaluation des interventions GUP**. Concernant **l'évaluation des actions menées** dans le cadre de la GUP, l'équipe GPV ne s'est pas encore dotée d'indicateurs précis. L'impact des interventions est jusqu'à présent surtout évalué à partir du ressenti global des différents partenaires, qui eux-mêmes ont peu d'outils évaluatifs en interne.

### IV. Un retour dans le droit commun réussi du quartier La Source, mais un fléchage GUP à préciser

À Orléans, la démarche de GUP semble s'inscrire dans une dynamique bien antérieure au projet de rénovation urbaine et à la signature de la convention. Dynamique née de la volonté politique de réinscrire un quartier en difficulté et stigmatisé dans le droit commun, et plus largement de réintroduire dans les quartiers d'habitat social une logique de proximité.

Les partenariats semblent assis et fonctionnent bien, même si un travail de communication avec la régie de quartier serait nécessaire, dans un souci d'optimisation des compétences de chacun. **Globalement, le pari est réussi** : le quartier La Source a évolué positivement et les problématiques principales identifiées au moment du diagnostic (à savoir le manque de fluidité des flux dans le quartier, la dégradation du bâti et la faible réactivité aux réclamations, le sentiment d'insécurité) ont trouvé des réponses. La visite de quartier effectuée avec l'équipe GPV a montré une bonne gestion et un bon entretien des espaces, avec une attention particulière accordée aux abords des zones résidentialisées.

Mais si le changement d'image du quartier est clairement un résultat en tant que tel, **il reste que les outils de suivi et d'évaluation** (basés sur des indicateurs d'impact définis) **manquent**.

### I. Une démarche ancienne, et une convention GUP mettant en avant des objectifs généraux

La **démarche de GUP a été initiée en 1999**, avec le lancement de la réflexion sur les clarifications de domanialités et les projets de régularisation foncière. La convention a été rédigée dans des délais courts au moment de démarrage du PRU et dans un contexte de ressources d'ingénierie limitées. Le document, signé en 2006, fixe des objectifs concernant la clarification des domanialités publiques et privées, la tranquillité et la sécurité des habitants, et la promotion d'une politique d'entretien et de maintenance. Sur ce dernier point, la convention reprend largement les objectifs de qualité de service mentionnés dans la convention TFPB signée en 2001 entre l'Etat et l'OPH.

De manière générale, la démarche mise en avant relève du **renforcement d'actions existantes**, et notamment d'une amélioration de la qualité de service de l'OPH (principal bailleur social sur le Vert-Bois, quartier d'intervention de la GUP).

### II. Une démarche gérée par le GIP dans le cadre global du suivi du PRU et centrée sur la clarification des domanialités et la sécurité des habitants

Il n'y a pas de **structure de pilotage ad hoc** pour la gestion urbaine de proximité ni de chargé de mission spécifiquement dédié. La GUP est **gérée par le GIP**, qui remplit par ailleurs plusieurs autres missions : pilotage du PRU, mise en œuvre du CUCS et du dispositif de réussite éducative. Une **régulation quotidienne** du dispositif est par ailleurs assurée par l'OPH, en lien avec la ville.

Le premier registre d'action relève de la **séparation entre espaces publics et espaces privés**, en réponse à un double objectif : l'amélioration de la qualité de service rendu aux habitants, et l'amélioration de la lisibilité des interventions respectives de la ville et du bailleur. Dans ce registre, plusieurs actions ont été menées. L'OPH a réorganisé ses services afin de se rapprocher de ses locataires et d'homogénéiser de la qualité de ses réponses sur tous les îlots. Une opération de formation à destination de tous les gardiens a été réalisée durant 2 ans sur des sujets techniques mais surtout humains (relations avec les locataires et gestion des conflits). Enfin, une convention « espaces verts » a été signée entre l'OPH et la ville pour prévoir les transferts de personnel de l'un vers l'autre, dans le cadre de la régularisation foncière.

Le second registre d'action concerne **la sécurité et la tranquillité des habitants**, par le renforcement de la présence sur les quartiers via le recrutement d'un agent de veille sociale par l'OPH<sup>20</sup> et le développement de la médiation sociale, la création au niveau de la ville d'un poste de chargé de mission prévention de la délinquance...

La prise en compte de **la phase chantier** et des ses effets pour les habitants ne semble en revanche **pas avoir fait l'objet d'une réflexion spécifique entre le GIP et le bailleur**.

---

<sup>20</sup> Poste financé à 50% par le FIPD.

### III. Une amélioration de l'image du quartier, encore difficile à mesurer et à évaluer

La qualité de service aux habitants s'est notablement améliorée, et l'image du quartier a incontestablement été revalorisée. Malgré tout, **la vacance est seulement endiguée** et stationne aux alentours de 10 %, ce qui maintient l'OPH dans une position de fragilité.

Concernant l'ingénierie mise en place, **il existe un outil de suivi au niveau de l'OPH**. Du type « **tableau de bord** », il mentionne les réclamations faites par les locataires ainsi que la réponse apportée. Son contenu est analysé en comité de pilotage de l'OPH. La ville et l'OPH effectuent par **ailleurs un suivi des problèmes techniques** et de l'avancement de la régularisation foncière, mais ce dernier ne semble **pas formalisé**.

L'**impact des actions menées dans le cadre de la GUP est difficile à évaluer**, dans la mesure où aucun indicateur n'a été défini en amont pour mesurer les effets de la démarche en regard des objectifs fixés. **On ne peut donc pas parler de démarche évaluative globale**. Cependant, les outils à disposition permettent déjà d'enregistrer l'évolution de la situation en continu. Par ailleurs, les habitants sont sollicités pour faire part de leur point de vue sur l'évolution du quartier et de sa gestion. Une enquête de satisfaction a ainsi été menée au moment du renouvellement de la convention TFPB, en vigueur depuis 2001. Mais elle n'a pas été renouvelée depuis.

### IV. Une démarche GUP circonscrite dont les résultats ne sont pas encore lisibles

Selon le GIP, la phase de régularisation foncière paraît plutôt bien avancée. Les rétrocessions de domaines à la puissance publique devraient être achevées avant 2010. Les résidentialisations étant encore en cours sur la majeure partie du parc, il est trop tôt pour juger de leur impact sur la qualité de vie des habitants.

Par ailleurs, les professionnels sont en peine de juger l'atteinte des objectifs initiaux, qui ne contenaient pas de critères de succès dans leur formulation. Il faut mettre en perspective l'élaboration progressive de la démarche de GUP avec d'une part, l'opportunité décisive qu'a représenté la possibilité de conventionner avec l'ANRU pour la rénovation urbaine du quartier (investissement prévisionnel de 112 M€), et d'autre part les délais imposés par l'Agence en matière de montage de dossier et de gestion de projet. Dans un contexte de ressources d'ingénierie limitées, la GUP ne pouvait alors apparaître comme une première priorité.

Les instances du GIP montrent une véritable volonté d'agir. Cependant, de leur propre aveu, le temps de la réflexion commune sur les objectifs visés localement par la GUP n'a été trouvé ni en amont de la démarche ni par la suite. Ce qui peut poser problème pour la cohérence de l'action et son évaluation.

**La convention GUP a été l'occasion de renforcer l'existant**. Il existe aujourd'hui une meilleure coordination sur certains secteurs géographiques d'intervention qui restent communs jusqu'à la finalisation de la régularisation foncière.

## GUP DE STRASBOURG

### I. L'absence de convention, et une démarche qui se met en place dans le cadre de la territorialisation des services municipaux

Il n'y a pas à l'heure actuelle de convention de GUP pour la communauté urbaine de Strasbourg (Cus). Cependant, **la convention territoriale<sup>21</sup> du GPV, signée en 2003, contient un volet « gestion urbaine de proximité »**. Les fondements de la GUP ont été définis au moment de la mise en place du GPV, directement rattaché à la Direction générale des Services de Strasbourg.

Bien que ce volet GUP ne se soit pas encore traduit, comme cela était prévu, par la signature de conventions avec les bailleurs sociaux présents sur le quartier, la démarche a été engagée **dans les quartiers prioritaires du Neuhof et de la Meinau dans le cadre de la territorialisation des services municipaux**. Celle-ci s'est traduite par la création dans tous les quartiers de directions de proximité, composées notamment d'un chargé de mission de quartier (interlocuteur privilégié des associations locales) et d'un **correspondant de quartier** (réfèrent pour la GUP) travaillant en lien avec l' élu de quartier.

### II. L'absence de pilotage, mais un portage politique et des outils de régulation

**Le pilotage n'existe pas** au sens strict, et le suivi opérationnel est à la charge des équipes de proximité. Au Neuhof, l'équipe GPV a fusionné avec la direction de proximité, ce qui a permis de renforcer la cohérence dans la prise en compte des problématiques de GUP sur le quartier. La régulation se fait au travers de la **réalisation régulière (tous les 15 jours environ) de diagnostics en marchant**, qui s'appuient sur un **support dédié** (tableau) et associent le correspondant de quartier, les différents bailleurs (mais pas toujours ensemble) et l'équipe du PRU. **Le suivi des dysfonctionnements repérés ou signalés s'effectue depuis peu via un outil informatique de type « assistance technique »**.

**L'adjoint de quartier**, présent sur le terrain, joue un rôle non négligeable dans l'implication des habitants dans les projets. Il **préside** en effet le **Conseil d'animation et de prévention du cadre de vie** (1 par quartier), qui réunit toutes les 6 semaines les acteurs locaux représentant des services publics et des habitants.

Au Neuhof, les relations de la ville avec l'OPHLM, bailleur quasi-exclusif sur la communauté urbaine de Strasbourg, sont bonnes. Mais cela n'a pas toujours été le cas ; elles ont été fluctuantes, variant en fonction de la personnalité du responsable d'agence.

Les interventions dans le cadre de la GUP ont prioritairement consisté à :

- **renforcer la présence des institutions dans les quartiers** : élargissement des plages horaires d'ouverture des services publics ;
- **donner des signes visibles et immédiats de changement du cadre de vie** : mise en place d'un fonds de travaux urgents permettant une réponse plus rapide que les circuits d'approbation traditionnels notamment...
- **pérenniser les investissements réalisés** : concertation en amont des travaux, initiatives de sensibilisation et d'éducation auprès des enfants via des visites de chantiers, organisation d'ateliers urbains...

<sup>21</sup> Convention définitive signée le 13 février 2003.

### III. Des liens faibles avec le CUCS, en cours de construction avec le PRU

La GUP est séparée du fonctionnement du CUCS, pour des raisons historiques de structuration de l'organigramme des services. Le CUCS communautaire est donc aujourd'hui peu mobilisé, tant dans le financement que dans un pilotage global du dispositif de GUP.

La mise en place du PRU n'a pas été l'occasion de réactualiser les pratiques de GUP. Pourtant, de réels liens existent entre GUP et PRU. D'une part, des aménagements provisoires ont été réalisés, notamment sur les espaces où des démolitions urgentes ont été menées. D'autre part, un travail en commun correspondant de quartier/ équipe GPV s'est instauré autour de la question des implications des opérations sur la vie quotidienne des habitants. Mais sur ce point, des inégalités s'observent selon les quartiers. Ainsi, des insuffisances de coordination entre différents maîtres d'œuvre ont jusqu'en 2008 provoqué des désagréments durables pour les habitants de la Meinau. La réflexion sur une meilleure prise en compte des phases chantier pour limiter les nuisances subies par les habitants est toujours en cours. Des ateliers GUP au prochain forum de la concertation (février 2009) devraient permettre de préciser avec les habitants les cibles prioritaires, celles-ci devant être formalisées dans un protocole d'accord au deuxième trimestre 2009.

### IV. Une évaluation possible mais encore à parfaire

Si le volet GUP de la convention GPV ne comporte pas d'indicateurs d'évaluation, les objectifs visés étaient clairement formulés et les données ne manquent pas, notamment dans les fichiers de suivi des dysfonctionnements, pour analyser l'évolution qualitative des réponses apportées, ainsi que celle des délais observés. La signature d'une nouvelle génération de convention GUP pourra être l'occasion de rénover le cadre organisationnel de l'action et de préciser ses attendus à travers la définition de critères d'évaluation plus opérationnels. Dans cette dynamique, une réactualisation du diagnostic GUP est prévue durant le premier trimestre 2009, avant le renouvellement du programme d'actions.

### V. Une transformation visible des quartiers en PRU, mais une diffusion récente de la démarche GUP vers les autres quartiers

La visite du Neuhof et de la Meinau montre quelques secteurs très dégradés en attente de traitement (Nontron, Ballersdorf), mais aussi d'autres visiblement en voie de normalisation (Parc de la Klebsau, Carrefour Reuss et Brancôme). Et le très faible taux de dégradation des aménagements réalisés est un signe fort de changement. Pour les professionnels, la GUP a permis une meilleure prise en compte de la parole des habitants et l'amélioration de la concertation sur les projets, même si la question de l'appropriation de ces multiples dispositifs de concertation est posée.

L'avancement moins marqué des projets de HautePierre, Cronembourg ou même Lingolsheim, et le désir des équipes de « ne pas réinventer la roue en matière de GUP » a poussé à s'inspirer des démarches déjà engagées au Neuhof et à la Meinau. C'est toutefois récemment que les fonctionnaires de la Direction de la mobilité et des grands projets urbains ont proposé aux élus de confronter les pratiques en vigueur dans les territoires PRU, avec celles en territoire CUCS, ou avec les actions de droit commun mises en place par d'autres directions de proximité, non concernées par les PRU. Les autres quartiers de l'agglomération en politique de la ville mais non concernés par PRU tireraient peut-être bénéfice des problèmes résolus dans le cadre de la GUP sur les quartiers en rénovation urbaine.

### I. Une démarche initiée par la ville avec une volonté de coordonner l'intervention des services « de l'abri bus jusqu'à la porte palière »

Entre 2004 et 2006, la démarche de GUP a été mise en œuvre de manière expérimentale. Il s'agissait pour la ville **d'assurer une véritable reprise en gestion des quartiers en GPV** (3 ZUS : Empalot, Bagatelle Faourette et Reynerie/Bellefontaine). Dans cette perspective ont été **créés des postes de coordonnateurs techniques**, chargés d'assurer une veille technique sur l'espace public avec l'ensemble des services concernés, de manière à améliorer la transversalité et la réactivité. L'enjeu était de parvenir à une gestion coordonnée des territoires en ciblant des domaines d'intervention spécifiques.

**La convention GUP**, signée en 2006, a **formalisé la démarche engagée** par la ville. Elle repose sur l'élaboration partagée d'un diagnostic des enjeux prioritaires, qui a servi de base à la construction d'un **programme d'actions pluriannuel**. Le champ d'intervention **concerne la gestion du cadre de vie et de l'habitat**, en lien avec les interventions de tranquillité publique, l'animation et la vie de quartier, et la résidentialisation. L'élaboration puis la signature de la convention GUP ont été l'occasion de rassembler les acteurs autour de la table. Elles ont aussi permis de mettre en place une organisation et un pilotage encore à l'œuvre aujourd'hui, et de prévoir des outils de suivi et d'évaluation. **Les acteurs de terrain se sont largement approprié le programme d'action pluriannuel** décrit dans le document et réactualisé chaque année. C'est sur cette base que les éventuels difficultés et points de blocage sont identifiés, puis que les décideurs sont au besoin alertés.

### II. Un pilotage et une organisation structurés, portés par la ville et les acteurs de terrain

Le dispositif de pilotage de la GUP mis en place à la suite de la convention s'articule autour de trois instances :

- le **Comité de Pilotage** qui définit les orientations stratégiques et impulse la mise en œuvre des politiques publiques ;
- le **Comité Technique** qui fait un point sur l'avancement, coordonne la mise en œuvre des actions transversales aux trois quartiers et prépare le Comité de Pilotage ;
- les 4 **démarches quartiers** animées par les chefs de projet développement social, pour le suivi des tableaux de bord.

Animé par un **chargé de mission GUP** rattaché à la nouvelle mission GPV, ce dispositif s'articule avec les Services Techniques municipaux dont l'implication forte est gage de réussite : **coordonnateurs techniques, référents GUP** au sein des services, et chargé de mission sur la coordination des services et de la GUP. Sur le terrain, les **régies de quartier constituent la cheville ouvrière de la GUP** en effectuant, pour le compte de la ville et de certains bailleurs, des prestations d'entretien. Les bailleurs, tous associés à la démarche, sont cependant différemment impliqués.

**Un budget GUP spécifique** est également mis en place au niveau de la ville. Du côté des bailleurs, les actions GUP sont principalement financées au titre de l'Amélioration de la Qualité de Service ou valorisées dans le cadre de l'abattement de la TFPB.

### III. Une démarche GUP active, en lien avec le PRU

Dès le départ, les acteurs de la GUP ont **intégré le PRU en réfléchissant à la manière de gérer l'attente et les chantiers, et en anticipant les aménagements futurs**. Pendant un temps, ces deux axes d'intervention ont été difficiles à mettre en œuvre, le projet urbain ayant pris du retard. Mais aujourd'hui, dans un contexte de réinterrogation de la politique urbaine, la GUP a été réaffirmée comme un outil complémentaire et utile au projet urbain. Récemment, la régie de quartier de Bagatelle a ainsi participé à une action de fleurissement des friches, en lien avec les habitants, les écoles et les associations locales. **Une nouvelle démarche est par ailleurs en construction : les aménagements temporaires**. La création programmée de « jardins contemporains » par un artiste dans le quartier du Mirail s'inscrit dans cette démarche. Il s'agirait de jardins en mouvement, en partie durables, qui contribueraient à définir le futur aménagement du mail.

### IV. Un impact réel qui reste à valoriser

L'ensemble des acteurs de terrain s'accorde à dire que **la GUP a été l'occasion de redistribuer les rôles et de clarifier les responsabilités de chacun**. La démarche a notamment permis d'aboutir sur des questions telles que la gestion des encombrants. **Les quartiers bénéficiant de la GUP donnent ainsi une impression générale de propreté et d'entretien**, même si certaines problématiques trouvent plus difficilement des réponses, comme celle de la mécanique sauvage, qui reste encore un point noir sur tous les quartiers (un garage associatif est en cours de création). L'évaluation de la GUP menée en 2007<sup>22</sup> montrait d'ailleurs des résultats globalement positifs à la lecture des tableaux de bord.

**Malgré tout, l'image d'un quartier en chantier reste dans certains cas encore marquante**, comme à Bagatelle, où la GUP est encore « polluée » par un contexte de tension et d'attente. Par ailleurs, la lassitude des acteurs de terrain identifiée lors de l'évaluation de 2007 n'a pas totalement disparu. Les **acteurs de terrain**, régies de quartier et coordonnateurs techniques, qui ont une capacité d'interpellation des services, disent **se heurter** souvent à des **lourdeurs administratives ou à la verticalité des services**. Mais la **réorganisation en cours des services de la ville** (renforcement du pilotage du GPV et de la transversalité des services) **devrait très certainement bénéficier à la GUP**.

### V. Une expérimentation de terrain qui a montré sa pertinence, et qui tend aujourd'hui à mieux s'articuler au projet urbain

La démarche aura ainsi connu 3 périodes. La première période, entre 2004 et 2006, a vu l'expérimentation de la démarche sur le terrain, portée par l'équipe de développement social de la ville en lien avec les services techniques. Dans un deuxième temps, l'élaboration de la convention GUP a permis la formalisation de la démarche et la mobilisation des partenaires Etat et bailleurs. Aujourd'hui, la coordination GUP / rénovation urbaine est un enjeu fort dont la ville, ainsi que l'ensemble des partenaires, semble avoir pleinement pris conscience.

La démarche de GUP sur Toulouse relève principalement d'une **expérimentation de terrain qui a montré sa pertinence**. Elle a notamment permis d'**impulser une culture commune** de travail en transversalité, une **nouvelle approche des territoires** et l'introduction de nouveaux métiers dans les services techniques. Mais elle doit encore être rationalisée, notamment au travers de son repositionnement **dans la perspective de la rénovation urbaine**. L'articulation entre la GUP et le GPV à travers des aménagements *« simples mais esthétiques et conviviaux appropriés par les habitants »* devrait être inscrit dans la nouvelle convention cadre GUP.

---

<sup>22</sup> Par le cabinet Habitat et Territoires Conseil.

### I. Une visée d'emblée opérationnelle

La commande politique en matière de GUP à Trappes est sous-tendue par deux motivations : vérifier les actions entreprises par les bailleurs sociaux dans le cadre des abattements de TFPB ; pérenniser les lourds investissements du PRU. Elle vise par ailleurs deux priorités dans les quartiers prioritaires : l'amélioration de la qualité de l'entretien des espaces extérieurs avec une clarification des domanialités, et la tranquillité publique.

Pour accélérer la mise en œuvre opérationnelle de la démarche, la ville s'appuie sur l'équipe du GIP-RU et adopte une stratégie visant à sérier un nombre restreint d'objectifs, et privilégier un démarrage rapide des actions. Quelques groupes de travail et un séminaire sont mis en place, des « diagnostics en marchant » sont réalisés en 2004... **La structuration et la mise en œuvre des actions découlant de ces réflexions démarrent avant la signature de la convention de GUP**, qui n'intervient qu'en février 2008 du fait de la crainte des bailleurs<sup>23</sup> d'une ingérence dans leur champ d'activité. Le document est, au final, surtout élaboré pour répondre au cadre réglementaire.

### II. Un pilotage structuré et un appui efficace du GIP-RU pour une mise en œuvre coordonnée des actions

Le dispositif de GUP à Trappes est porté politiquement et la mise en place d'un élu chargé de la GUP depuis 2008 a crédibilisé la démarche aux yeux des habitants. Le dispositif est très bien structuré, avec différentes instances :

- un **comité de pilotage** semestriel présidé par le maire et associant l'Etat, la ville, le GIP, l'interbailleurs, et des représentants de la communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines ;
- un **pilotage technique** assuré par le service DSU de la ville via un comité technique semestriel ;
- un **chargé de mission** en charge des volets logement et GUP du GIP-RU (le poste a été créé en 2006) animant et suivant le dispositif GUP, en lien avec le responsable DSU de la ville ;
- des **groupes de travail opérationnels** organisés sur les thèmes prioritaires : tags et graffitis, voitures « épaves » et « ventouses », tri sélectif, propreté, etc.
- de **multiples sources de remontée des dysfonctionnements** : des **diagnostics en marchant réalisés une à cinq fois par an** (deux fois en moyenne)<sup>24</sup> et donnant systématiquement lieu à un compte rendu (plan de localisation des dysfonctionnements et plan d'action, assorti de délais de traitement)<sup>25</sup> ; les habitants en direct ; les bailleurs via les conseillers clientèle ou des numéros spéciaux dédiés ; le service DSU ou le cahier de doléances du service logement de la ville ; les conseils de quartier...
- **L'outillage mis en place est par ailleurs assez complet.** Les bailleurs suivent les dysfonctionnements sur leur patrimoine avec des systèmes informatisés de

<sup>23</sup> Les bailleurs du territoire sont coordonnés par un organisme interbailleurs fortement impliqué dans la GUP.

<sup>24</sup> Associant l'élu en charge de la GUP, le chargé de mission GUP, un représentant du bailleur, un représentant de l'interbailleurs, des habitants (occasionnellement).

<sup>25</sup> La résolution des dysfonctionnements est vérifiée lors de la visite suivante selon le planning établi mais aussi par l'agent de suivi GUP dans son rôle de veille.

gestion des réclamations. Le chargé de mission GUP effectue quant à lui un suivi avec son propre outil (tableur).

### III. Deux axes d'intervention privilégiés : l'homogénéisation du traitement des espaces extérieurs et des dysfonctionnements et la sécurité/tranquillité

Pour améliorer le quotidien des habitants, plusieurs actions visant à **homogénéiser le traitement des espaces extérieurs et des dysfonctionnements** ont été mises en place, accompagnées chaque fois de procédures précises (élaboration avec la police nationale d'un schéma décrivant la procédure de retrait des véhicules sur l'espace privé, par exemple).

**Sur le volet sécurité et tranquillité publiques**, on note un renforcement du partenariat bailleurs/police (mise en place de correspondants sécurité en lien privilégié avec la police, organisation de rencontres régulières des gardiens avec la police, mise en place d'une plage hebdomadaire pour un dépôt de plainte accéléré en cas de besoin...).

### IV. La GUP: un accompagnement essentiel du projet de rénovation urbaine

À Trappes, **la phase chantier est accompagnée**. Le maire a fait paraître au début des premiers chantiers un arrêté contenant un certain nombre d'exigences relatives à la sécurisation et la propreté des chantiers, ainsi que la signalétique. Des cheminements particuliers ont été recherchés pour éviter que les camions des chantiers ne soient amenés à gêner des habitants. Des dispositions ont ensuite été prises pour faire contrôler l'application de ces dispositions. En outre, **les usages et besoins des habitants sont pris en compte dans un objectif de pérennisation des investissements réalisés**. A cet égard, des instances ou outils participatifs ont été mobilisés ou créés : réunions publiques, groupes de travail sur les modalités de réalisation des aménagements, co-conception d'aires de jeux...

### V. Une démarche globalement structurée et efficace

**Le cadre de vie des quartiers de Trappes a visiblement changé**. L'action en matière de sécurité et tranquillité publique a été massive et coordonnée. La coordination de la ville et des bailleurs sur la gestion des déchets et des encombrants a notablement amélioré la situation, bien que persistent certains « points noirs » localisés. Les représentants des habitants estiment enfin que la maintenance effectuée par les gardiens s'est améliorée.

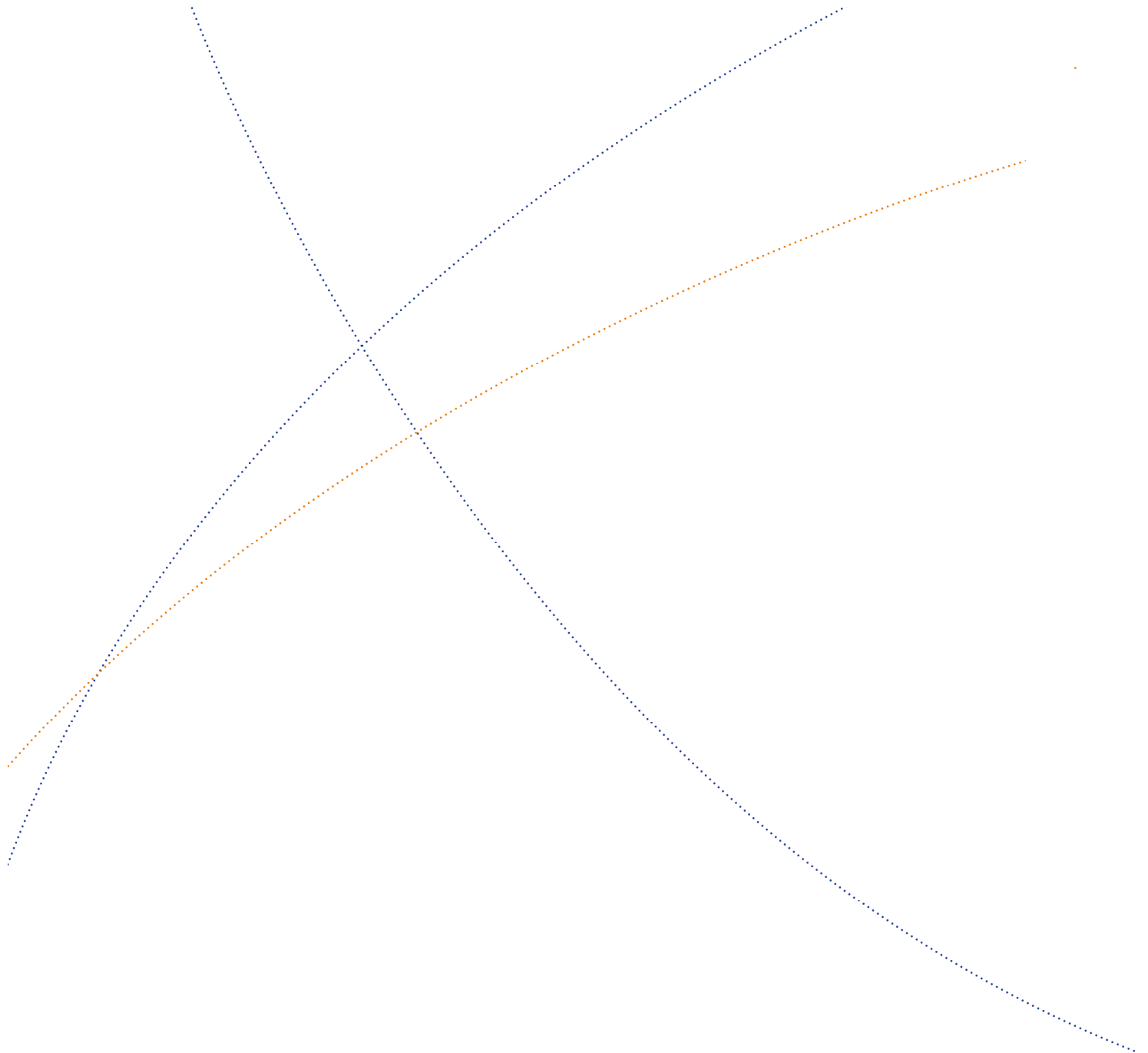
**Le portage politique de la GUP**, avec un élu référent, et l'existence d'un **pilotage technique structuré et légitimé** par la ville, ont été des **facteurs décisifs d'efficacité de la démarche**. L'ouverture d'un poste de chargé de mission GUP au GIP a par ailleurs permis de développer de nouveaux outils de suivi (organisation des visites terrain, suivi cartographique des dysfonctionnements). Enfin, **l'implication de l'interbailleurs** dans le dispositif a été déterminante dans le développement d'une véritable relation partenariale et dans l'amélioration de la coordination ville/bailleurs.

**Plusieurs domaines restent toutefois à faire progresser, pour normaliser l'aspect des quartiers**. Tout d'abord, les **rétrocessions foncières** ont laissé quelques espaces pour lesquels les limites d'intervention restent floues et nuisent à la coordination des actions. Ensuite, même si les bailleurs sociaux sont outillés pour suivre les dysfonctionnements, l'organisme interbailleurs convient que le motif majeur d'insatisfaction ressortant des enquêtes auprès des locataires concerne la **qualité de la gestion des réclamations**. Enfin, **le travail sur la thématique de la propreté** semble pouvoir être amélioré, notamment sur le plan de la collecte.

**Nous adressons nos remerciements aux personnes rencontrées sur les 10 sites enquêtés pour leur contribution active à cette étude.**

Ce document est téléchargeable sur la rubrique : Outil métiers de l'Extranet de l'ANRU « Ville et rénovation urbaine » accessible depuis [www. anru.fr](http://www.anru.fr)

**Document non contractuel**



Agence Nationale  
pour la Rénovation  
Urbaine

69 bis, rue de Vaugirard  
75006 Paris  
tél. : 01 53 63 55 00  
fax : 01 45 44 95 16  
[www.anru.fr](http://www.anru.fr)