



Lucinda Dos Santos _____ Direction _____
7 place du petit collège 38460 Crémieu.
Tél : 04 74 90 07 06 - Mobile : 06 46 68 40 98
lucinda.dossantos@poly-gones.com

LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ (GUP) EN QUESTION

1.1.1 Le concept originel

Le concept de Gestion Urbaine de Proximité et l'analyse qui l'accompagne résultent des recherches du **laboratoire de sociologie urbaine générative du CSTB** et notamment des travaux de son chercheur **Michel Bonetti**.

Ses nombreux textes expliquent comment les **systèmes de gestion urbaine de proximité** (services de gestion de l'habitat, sociaux et culturels, éducatifs, police, justice...) **participent à la construction des relations sociales** dans la mesure où ils sont censés réguler les rapports entre habitants et les tensions sociales : **Chaque action des systèmes d'organisations qui gèrent l'espace urbain est un message adressé aux habitants.**

« À travers la gestion de l'espace et de l'habitat, **ces systèmes signifient la présence des institutions publiques et des règles d'usage de l'espace dont ils sont porteurs** : respect des zones de stationnement, de l'usage des lieux collectifs, du rôle de leurs agents... »

Exemple, lorsque ces territoires sont mal entretenus, voire laissés à l'abandon, cela signifie que ces institutions montrent qu'elles abandonnent en quelque sorte ce lieu et qu'elles n'imposent plus de règles à la vie collective. Cela peut aussi signifier que chacun peut y faire ce qu'il veut. Le vide laissé par les institutions est immédiatement rempli par des groupes qui essaient d'imposer leurs propres règles, parfois en développant des pratiques déviantes, voire délinquantes. On voit alors **le lien direct entre la gestion d'un territoire et la tranquillité** de celui-ci.

De même, la saleté des espaces extérieurs limite leur fréquentation, augmente par conséquent l'isolement des personnes et leur enfermement dans l'espace privé. Ces espaces publics mal entretenus sont alors appropriés par d'autres personnes qui imposent leurs propres règles. Ainsi, le sentiment d'insécurité augmente, les incivilités aussi puisque personne n'ose intervenir par peur de ne pas être suivi par les autres habitants et par les institutions : « tout le monde s'en fout ! ». C'est ainsi qu'un cercle vicieux se met en place qui enferme le site dans un processus de dégradation continue...

Plusieurs objectifs sont prioritaires pour l'équilibre de ces espaces de vie :

- **Le contrôle de l'espace** au sens de la présence et la visibilité des représentants des règles collectives (propriétaires, gestionnaires, pouvoirs publics).

- **L'adaptation de ces espaces** pour faciliter cette visibilité et ce contrôle implicite par « les maîtres des lieux ».
- **L'association des habitants** dans les projets pour les inciter à participer à la régulation de l'espace, ce qui suppose de prendre en compte leurs demandes et de considérer celles-ci autrement que comme de l'ingérence dans l'organisation des institutions et organismes.
- **La transformation en profondeur des organisations** en travaillant sur une approche polyvalente, par secteur et de façon transversale entre les services, pour prévenir le découragement, les risques de déresponsabilisation des agents, leur démobilité, les incohérences entre le terrain et le pouvoir centralisé. Pour cela, une échelle d'intervention ne doit pas dépasser les 1 000 logements par secteur avec un projet de gestion, des objectifs, des moyens, des résultats et, in fine, l'évaluation pour adapter les méthodes mises en place.

1.1.2 Trois types d'approches traditionnellement développées en France

L'approche fonctionnelle

La gestion centralisée des services par filière démultiplie les agents de terrain, tout en les réduisant à l'exécution de directives définies par les responsables hiérarchiques qui, parfois, connaissent peu les enjeux territoriaux.

Même quand il existe des agences décentralisées, le mode d'organisation est souvent vertical et sépare radicalement la gestion technico-administrative de la gestion des problèmes sociaux alors que les deux sont intimement liés. Plusieurs tentatives ont été faites, notamment par les bailleurs, en embauchant des conseillères économiques et sociales mais dont le rôle est souvent cantonné au recouvrement des impayés. **Le modèle taylorien (vertical) imprègne encore fortement les modes de gestion et d'organisation de nos institutions.**

Dans les opérations de GUP mises en place, **l'approche fonctionnelle est la plus répandue**. Elle vise à améliorer les prestations en changeant les méthodes de travail, en augmentant les moyens pour élever la qualité des prestations. Par conséquent, elle conduit à la conclusion que le développement de cette approche augmente les coûts de gestion. Par ailleurs, elle ne vise pas à transformer les organisations mais seulement les méthodes. **Elle remporte un vif succès mais elle ne transforme pas le contexte en profondeur.**

L'approche qualité de service

Cette approche **vise à élaborer des standards de qualité de services qui sont les mêmes quel que soit**

le quartier. Cette volonté d'imposer des labels qualité, des standards est une approche normative. Elle permet aux directions de conserver une certaine homogénéité dans les résultats recherchés, et une forme de contrôle sur les agents par rapport à des indicateurs d'évaluation normatifs.

Cependant, cette approche ne tient pas compte des spécificités des territoires et de leur fonctionnement. De plus, elle limite la capacité d'initiatives des agents. Les normes imposées peuvent être en complète contradiction avec ce qu'il faut faire sur le site. **Si la GUP doit bien appuyer ses objectifs sur la recherche de qualité, ses efforts sont anéantis par une uniformisation des réponses.**

L'approche de gestion stratégique adaptée (développement urbain et social des territoires)

Cette approche vise à donner un nouveau sens à l'action : elle se fonde sur l'hypothèse que la gestion joue un rôle déterminant dans le fonctionnement des sites et que les gestionnaires participent à la qualité de l'espace, aux relations sociales et à la sécurisation des lieux et des habitants. Par conséquent, **la gestion doit permettre d'améliorer les conditions du cadre de vie, mais aussi et surtout, des relations sociales.**

Cette approche s'appuie sur une **analyse des problèmes secteur par secteur** et le **croisement des réponses** adaptées de façon très pointue à chacune des problématiques en lien avec l'ensemble des autres actions. Elle inscrit des actions dans une durée de trois à cinq ans, animées par des responsables locaux avec le soutien des services centraux. Elle repose sur le partage des responsabilités entre maîtres d'ouvrage.

Ce type de **projet nécessite d'adapter, voire transformer l'organisation de la gestion, avec une redéfinition des rôles et des fonctions des services et des agents**, et surtout de modifier en profondeur les méthodes d'encadrement et de management selon les projets (approche transversale). Mais au préalable le projet doit se fonder sur un diagnostic partagé, la définition d'une problématique et d'une stratégie selon une déclinaison opérationnelle avec des actions et des indicateurs d'évaluation.

C'est un **projet de territoire** et pas seulement un projet de gestion technique des lieux.

1.1.3 L'articulation avec les projets de renouvellement urbain

Les premières démarches GUP ont été mises en place indépendamment des projets de renouvellement urbain. Or, depuis la montée en puissance de l'ANRU, la démultiplication des projets urbains a rendu plus difficile la réalisation de ces démarches GUP, d'une part, parce que les acteurs de terrain ont été fortement



mobilisés sur le contenu des projets et la recherche de financement et, d'autre part, parce que le climat de négociation locale n'est pas favorable à un travail serein sur la GUP.

Après une période un peu creuse pour les conventions de gestion (sociales et urbaines) de proximité, les difficultés apparues sur les sites, notamment en phase chantier, ont engendré un réinvestissement de la part des acteurs sur ces questions. L'ANRU recommande d'ailleurs la signature d'une convention GUP dans les 6 mois après la signature de la convention du PRU.

Progressivement **de nouvelles thématiques** sont donc apparues au fur et à mesure que les quartiers entrent dans leur phase de transformation opérationnelle.

Ce qui paraît assez logique car la gestion du quotidien des habitants est alors soumise à des nuisances importantes pendant la mise en œuvre concrète du projet de renouvellement urbain : **la GUP peut alors être force de proposition dans la gestion de l'attente lors des démolitions et des relogements, la prise en compte de la gestion dans les nouveaux aménagements, l'anticipation de la gestion future.**

La démarche GUP ne peut plus se concentrer uniquement sur le quartier actuel, mais aussi sur le quartier en mutation et le quartier renouvelé. Le dispositif peut permettre de faire évoluer le projet par des prescriptions, des orientations qui visent à prendre en compte le traitement de problèmes repérés lors du diagnostic. Par ailleurs, la GUP peut également interroger le phasage et anticiper les difficultés qui risquent de se poser s'il y a, par exemple, une concentration de travaux sur le même secteur.

L'approche doit donc être ajustée au fur et à mesure de l'état d'avancement du projet urbain. La GUP devient alors **un accompagnement du projet tout en conservant ses objets traditionnels d'interventions.**

*Lucinda Dos Santos
Ingénieur d'études et de conseil*

POLY'GONES Consultants