



Évaluations des démarches de GSUP : un bilan mitigé

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

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

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

DES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATIONS MITIGÉS

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

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

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

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

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

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

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

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

DIFFÉRENTES RAISONS À CE BILAN MITIGÉ

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

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

VALORISER LA GSUP POUR DÉPASSER LES TENSIONS

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

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

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

Maïa BRUGÈRE

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

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

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

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

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

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

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

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

6. op. cit.