



**Cycle de qualification**  
**Gestion sociale et urbaine de proximité**  
**24 novembre 2009**

**Genèse, finalités et conceptions de la GUP**

# Sommaire

**1. Genèse et problématique de la GUP**

**2. Enjeux/finalités de la GUP**

**3. Conceptions de la GUP**

# La genèse lyonnaise de la GUP : 1<sup>er</sup> épisode

- 1981 : premières émeutes aux Minguettes ► vacance des logements
- 1983/84 : mise au point de plans de résorption de la vacance par certains bailleurs avec l'aide de l'Etat (mais sans soutien des collectivités locales). Ces plans prévoient :
  - la réhabilitation des immeubles
  - le conventionnement des logements
  - un renforcement et une adaptation de la gestion, avec des actions :
    - de décentralisation des budgets d'entretien,
    - de sur-entretien et de remise en état des logements
    - d'attribution « fine » des logements concertée avec la proximité,
    - de commercialisation active des logements
    - d'embauche de jeunes pour les actions de sur-entretien,
    - de mise en place d'animateurs pour développer la vie sociale.
- 1986 : avant que la réhabilitation n'ait été engagée, les actions de gestion permettent de réduire fortement la vacance et de retrouver un fonctionnement correct des immeubles

# La genèse lyonnaise de la GUP : 2<sup>ème</sup> épisode

- 1990 : nouvelles émeutes à Vaulx en Velin (Mas du Taureau)
- Les bailleurs sociaux engagent une nouvelle génération de plans d'actions visant le renforcement et l'adaptation de leur gestion sur les quartiers sensibles de l'agglomération lyonnaise.
- Ces plans prévoient notamment des actions :
  - de sur-entretien des parties communes des immeubles
  - de remise en état des logements par des publics en insertion professionnelle (Arradep)
  - de renforcement de la présence en proximité
  - de qualification et de soutien des personnels de proximité (Centre de ressources « gardiens » de Vaulx en Velin)
- Ces plans reçoivent le soutien de l'Etat et des collectivités locales.  
***La GUP est née !***

# La GUP, dimension progressivement obligée de la politique de la ville

- 1998 : le CIV confirme que la gestion urbaine de proximité fait partie intégrante de la politique de la ville
- 1999 : note de cadrage DGUHC/DIV/UNFOHLM sur la GUP
- 2000 : exonération (partielle) de la TFPB pour les patrimoines Hlm en périmètre politique de la ville et décret « gardiens »
- 2004 : création de l'ANRU qui oblige les porteurs des PRU à la signature d'une convention de GUP
- 2006 : création de l'Acsé et lancement des CUCS qui doivent comporter un volet GUP

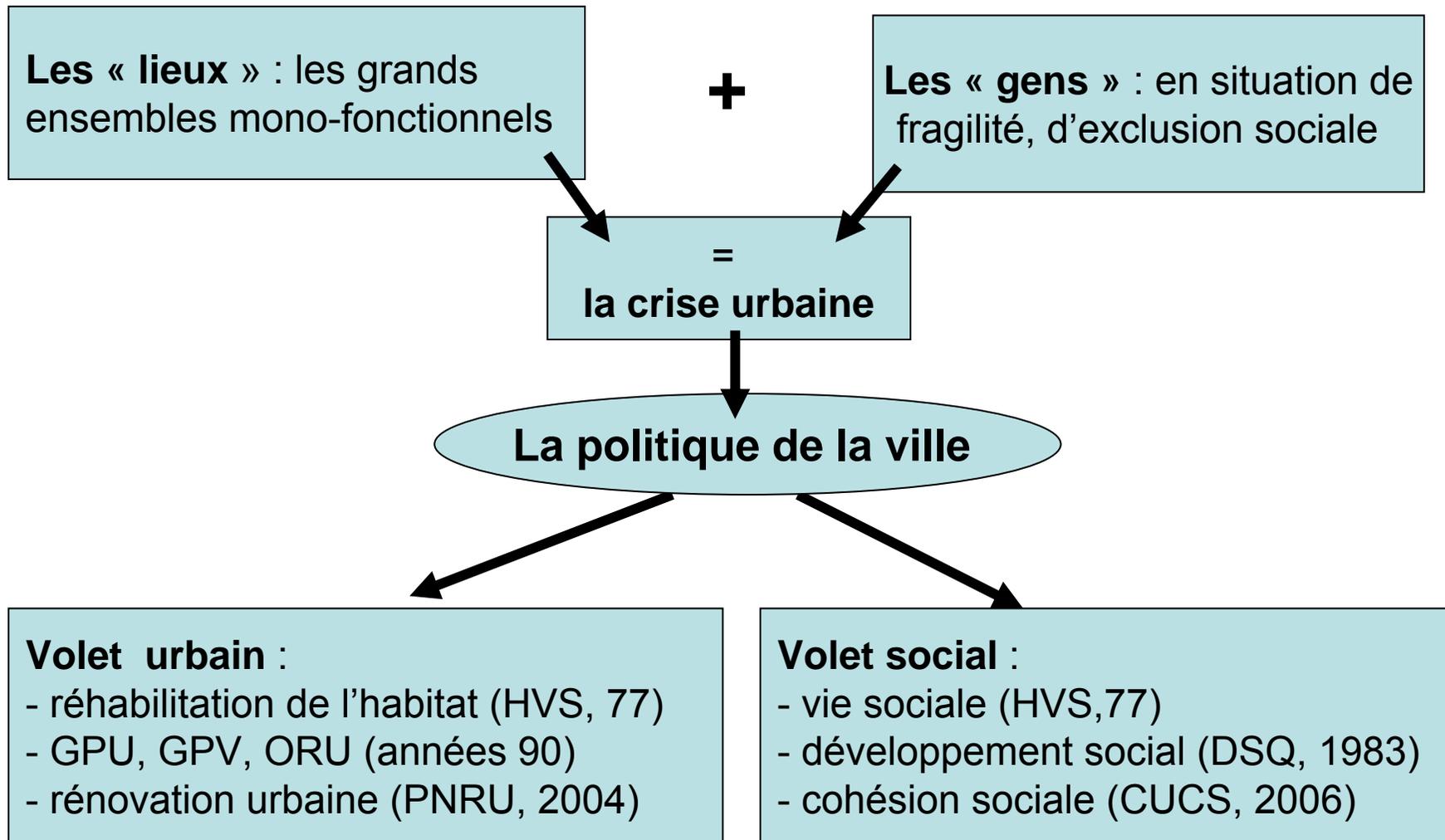
# Pourquoi 20 ans pour reconnaître la GUP ?

- Trois raisons principales :
  - **la dévalorisation de la gestion**
  - **la focalisation de la politique de la ville sur l'urbain et le social**
  - **la GUP remet en cause les modes d'organisation et d'intervention des gestionnaires urbains**

# La dévalorisation de la gestion

- Les activités de la gestion sont perçues comme :
  - peu qualifiantes
  - répétitives et routinières ( tous les jours la même chose )
  - dévalorisantes ( au contact de publics défavorisés)
  - voire dégradantes ( traitement des déchets, de la saleté),
- Les métiers de la gestion sont souvent sous-représentés dans les organes de direction des villes, des bailleurs sociaux
- La culture dominante (« noble ») dans les organisations urbaines reste celles de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre, du technique ...
- Les activités de construction, d'aménagement ou de renouvellement urbain sont considérées comme plus stratégiques.

# La focalisation de la politique de la ville sur l'urbain et le social



# La GUP = remise en cause difficile à intégrer

- Le schéma explicatif des quartiers en difficulté centré sur l'urbain et le social met en cause les « autres » :
  - les concepteurs et les maîtres d'ouvrage des grands ensembles
  - les habitants des quartiers et leurs difficultés, leurs fragilités, leurs itinéraires,
  - la société, la crise économique et sociale....
- Mais considérer que la gestion peut jouer un rôle pour améliorer le fonctionnement des quartiers, c'est reconnaître qu'elle contribue aussi à leurs dysfonctionnements.
- **La prise en compte de la gestion dans la « production » des problèmes des quartiers sensibles remet par conséquent en cause les modes d'intervention et de gestion des acteurs de la gestion urbaine.**

# Contenu donné à la GUP (note de cadrage de 1999)

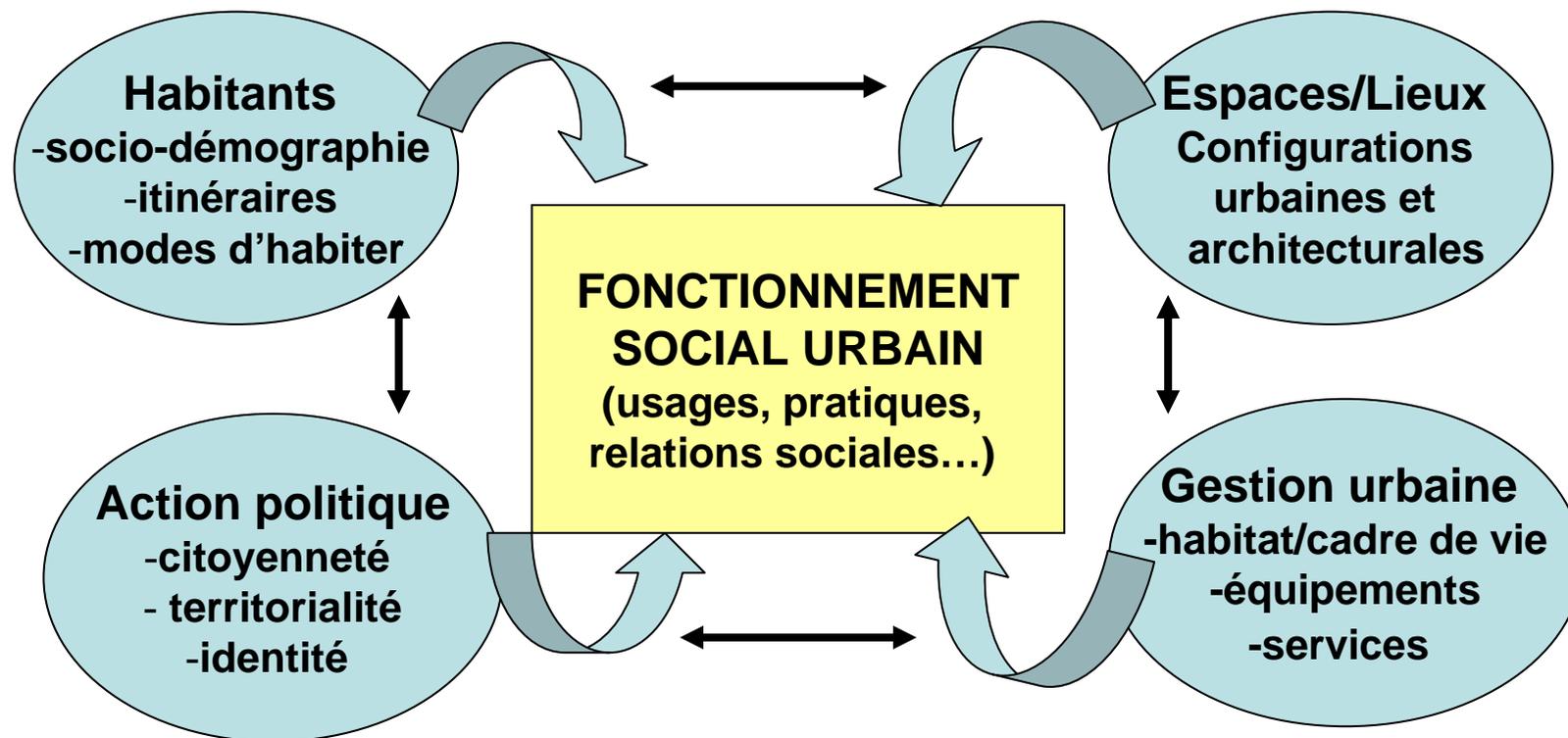
- **La GUP est l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier .**
- Elle traite essentiellement des actes de gestion liés à l'habitat :
  - organisation et traitement des espaces publics et privés,
  - propreté/entretien/maintenance des immeubles et des espaces
  - présence/accueil/gardiennage/surveillance/médiation/tranquillité publique ,
  - travail social (de proximité, lié au logement),
  - services urbains (OM, tri sélectif, chauffage, distribution de l'eau,...)
- Elle relève principalement de quatre acteurs institutionnels :
  - les bailleurs,
  - les collectivités locales (gestion des équipements, des services, des infrastructures),
  - le département et la CAF (action sociale),
  - l'Etat (services territorialisés, sécurité, justice, poste, éducation).

# Justifications de la GUP

- La note de cadrage de 1999 indique clairement que les dysfonctionnements et les déficits de gestion pénalisent :
  - les quartiers en difficulté : « *Un certain nombre de quartiers d'habitat social présentent des dysfonctionnements en matière de gestion,...* »
  - et leurs habitants : « *Les habitants de ces quartiers ont le sentiment - souvent très justifié - d'être relégués, en marge de la ville, voire exclus ...* ».
- A cela , il convient de rajouter que la gestion elle-même contribue aux dysfonctionnements de ces quartiers.

# Gup et problématique du fonctionnement social urbain

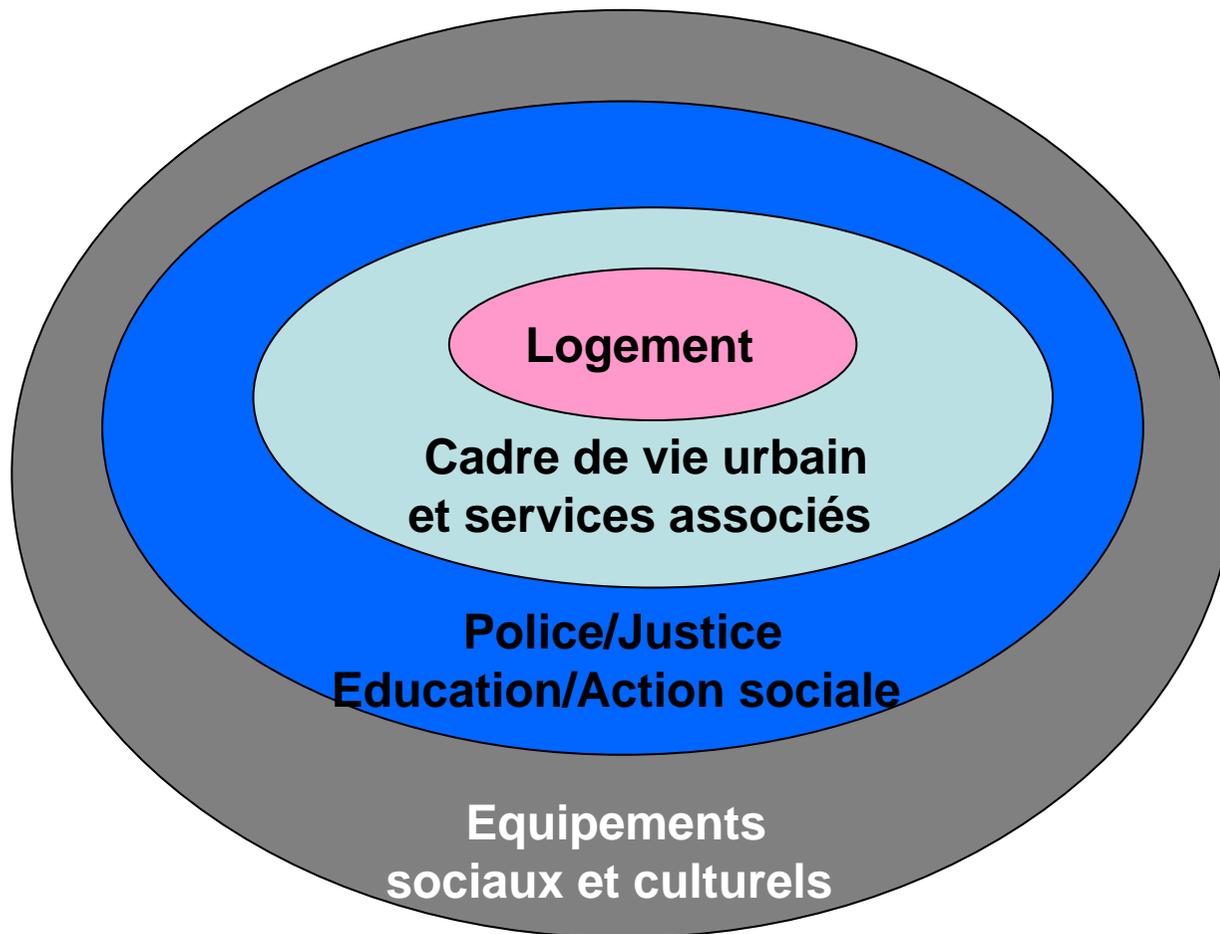
- Les habitants et les configurations urbaines et architecturales ne suffisent pas à expliquer les dysfonctionnements des quartiers en difficulté.
- La gestion urbaine et l'action politique sont les autres facteurs qui interagissent avec les précédents pour « générer » le fonctionnement social urbain.



# Comment la gestion urbaine pèse-t-elle sur le fonctionnement social urbain ?

- La gestion impacte l'habitat et le cadre de vie urbain.
- Elle « médiatise » les relations entre les habitants et leurs rapports à l'espace par son action sur :
  - les processus de qualification/déqualification des espaces et donc la valorisation/dévalorisation de ceux qui les habitent,
  - les pratiques sociales et les comportements des habitants (notamment le respect des autres et de l'environnement),
  - les règles de vie collective et la régulation des tensions sociales et des conflits,
  - le sentiment d'être écouté, soutenu face aux difficultés, ou bien le sentiment d'être abandonné, voire méprisé.
- *Exemples :*
  - *la bonne tenue d'un square permet son appropriation par les mères de famille et les enfants en bas âge alors sa dégradation amène à son occupation illicite et incivile.*
  - *la saleté des parties communes d'un immeuble stigmatise ses occupants et crée des tensions entre eux alors que la propreté des lieux évitera ces phénomènes et facilitera les bonnes relations entre les locataires.*

# Les différents niveaux de la gestion urbaine



## **Habiter un quartier c'est d'abord**

- avoir un « chez soi »
- y vivre en toute tranquillité
  - s'y ressourcer
  - y recevoir des amis

## **c'est ensuite**

profiter du cadre de vie urbain  
et des services qu'ils procurent

## **c'est après**

- bénéficier des services publics
- et pouvoir accéder à des équipements sociaux et culturels

# L'importance de l'habitat

- L'habitat remplit de multiples fonctions :
  - protection,
  - intimité et ouverture aux autres,
  - lieu des relations familiales,
  - parcours de vie (d'où l'on vient, où l'on va )
  - statut social, identité
  - support d'organisation de la société
- L'habitat est donc un support de construction et d'étayage
  - des identités personnelles et collectives,
  - des pratiques sociales
  - des relations sociales

# Enjeux/finalités de la GUP

- **L'élargissement du champ de la gestion**
- **L'évolution des modes d'organisation**
- **L'enjeu de la coopération des acteurs**
- **Gup et développement durable**
- **L'introuvable participation des habitants**

# L'élargissement du champ de la gestion

- La Gup est souvent cantonnée à la gestion quotidienne (propreté, petit entretien de réparation, collecte des déchets, enlèvement des épaves,...).
- Cette vision limitative de la gestion ne permet pas de traiter la vétusté des aménagements et des équipements qui relève du gros entretien.
- L'accumulation des retards de gros entretien génère les opérations de remplacement et de renouvellement qui relève des politiques d'investissement (réhabilitation, rénovation,...).
- Ces opérations d'investissement génèrent à leur tour une limitation des politiques d'entretien.

# L'évolution des modes d'organisation

- Pour être efficace, la gestion urbaine requiert la prise en compte de situations qui sont, d'un quartier à l'autre, toujours particulières.
- **Cette nécessité d'adaptation de la gestion aux situations renvoie à deux questions clés d'organisation pour les acteurs de la Gup.**
- Leur degré de centralisation/décentralisation :
  - plus les organisations sont centralisées, plus leur fonctionnement est réglé par des procédures qui « standardisent » leurs interventions et moins leur capacité d'adaptation « au terrain » sont fortes
- La composition de leurs métiers/emplois (spécialisation/polyvalence)
  - plus les métiers sont spécialisés, au sein des organisations, et plus les problèmes de coordination et d'intégration sont importants

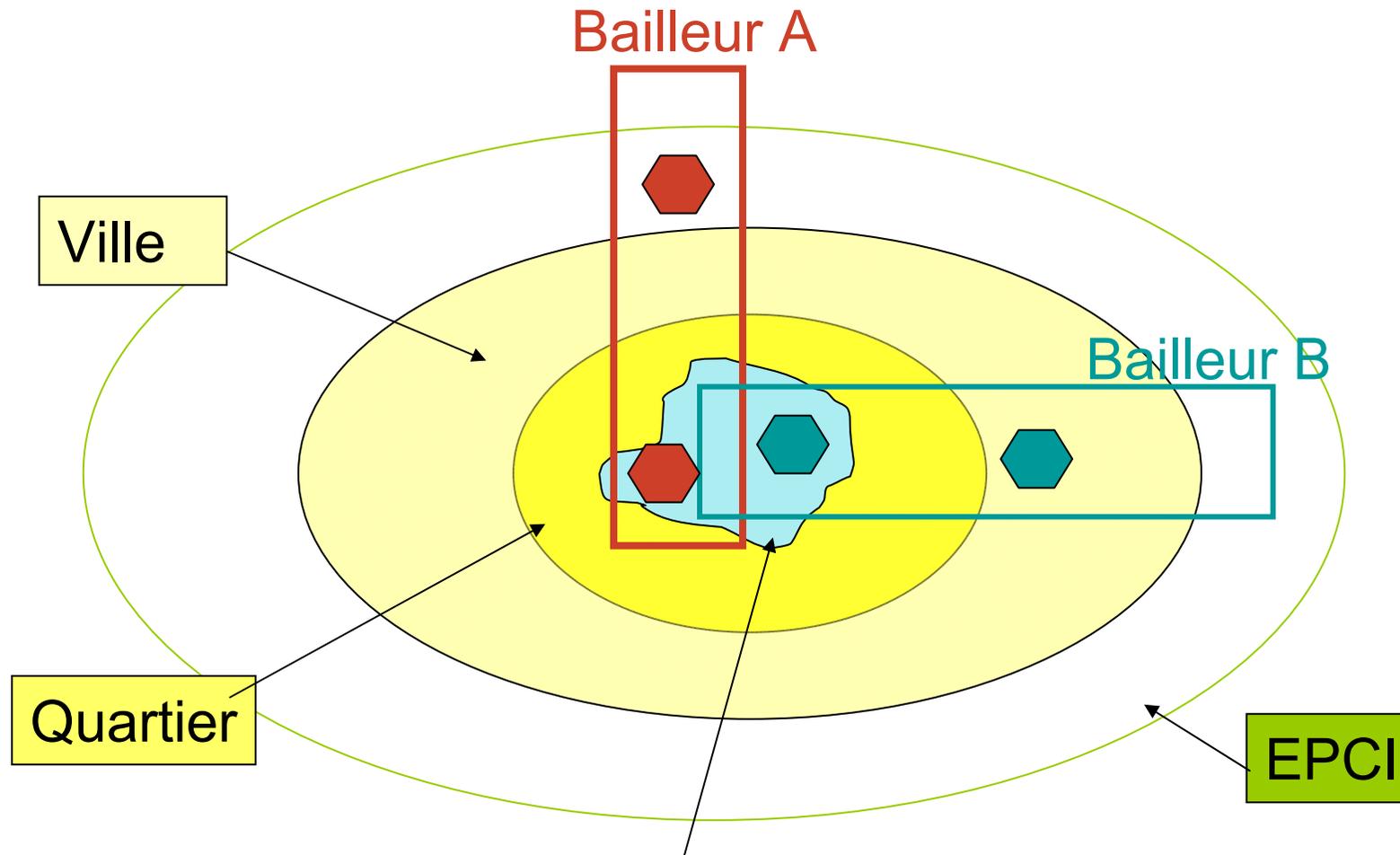
# L'évolution des organisations des bailleurs et des villes

- Depuis une trentaine d'années, les organisations des bailleurs ont progressivement évolué vers la décentralisation et une plus grande polyvalence des emplois.
- Ces évolutions ne sont pas linéaires et sont parfois remises en cause ( par exemple le développement récent des centres d'appels perturbe le rôle des gardiens).
- Les organisations des collectivités locales se sont engagées plus tardivement dans un mouvement de territorialisation ( direction de quartier) et de recomposition de leurs activités (direction de l'espace public ou de l'environnement).
- Mais le développement des intercommunalités et la redistribution des compétences qu'il induit ne facilite pas cette évolution vers une plus grande proximité des services.

# L'enjeu de la coopération des acteurs

- **Il s'agit de passer d'une juxtaposition à une articulation réfléchie des interventions des différents acteurs de la gestion urbaine.**
- Cela requiert un dispositif de travail pour :
  - partager le diagnostic du territoire
  - construire une stratégie d'interventions coordonnées
  - se doter d'outils de suivi-évaluation des actions conduites
- Difficulté majeure : les découpages territoriaux ne sont jamais les mêmes d'une organisation à une autre et la correspondance entre les niveaux de responsabilité toujours difficile à trouver
- L'expérience montre qu'il vaut mieux
  - limiter le territoire et le champ de la démarche pour coopérer sur un mode projet avec les acteurs volontaires et en capacité d'adapter leurs modes de gestion,
  - pour ensuite élargir la coopération aux autres acteurs (démarche en tâche d'huile)

# L'emboîtement des territoires de la gestion



*D'après B. Allen*

**Périmètre GUP**

jean.bouvier@cstb.fr

# Gup et développement durable

- Le développement durable est trop souvent réduit aux seuls enjeux environnementaux.
- **La GUP permet d'intégrer aux enjeux environnementaux des enjeux sociaux et économiques ;**
  - en réduisant les consommations (d'énergie, d'eau) répercutées sur les charges des locataires, des copropriétaires
  - en assurant la pérennité des investissements portés par la rénovation urbaine
  - en contribuant à l'appropriation par les habitants de leur cadre de vie
  - en réduisant les tensions sociales et les inégalités de traitement entre les habitants de la ville
  - en maîtrisant les coûts de la gestion urbaine

# L'introuvable participation des habitants

- Les habitants sont les destinataires des démarches de Gup.
- Les faire participer nécessite **à minima** :
  - de mobiliser leur expertise d'usagers sur les services rendus par la gestion, les relations avec les gestionnaires et sur leurs attentes
  - de les informer sur les objectifs des actions engagées
  - de les associer à l'évaluation des résultats obtenus
- Cette posture d'écoute et de prise en compte des attentes des habitants par les organisations gestionnaires favorise le développement de la co-production d'actions par les habitants.

# **Les conceptions qui sous-tendent les démarches de GUP**

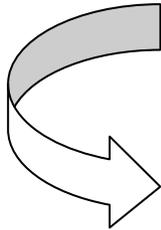
- **La Gup « prescrite »**
- **La Gup « amélioration »**
- **La Gup « adaptation »**

# Les différentes conceptions de la GUP

- Les conceptions de la GUP relèvent d'une certaine vision de ce qu'est un territoire et son fonctionnement, et du rôle que peuvent avoir les organisations dans ce fonctionnement.
- **La Gup prescrite** (ou conventionnelle) : les acteurs s'engagent dans la GUP par nécessité de signer une convention et créent un partenariat pour répondre aux besoins d'une telle convention
- **La Gup « amélioration »** : les acteurs s'accordent pour améliorer leurs prestations de gestion qu'ils jugent insuffisantes; la démarche partenariale vise à mieux coordonner les processus de gestion.
- **La Gup « adaptation »** : les acteurs reconnaissent le rôle de co-production de la gestion dans les dysfonctionnements du territoire. Ils engagent la GUP sous un double registre :
  - d'adaptation de leur organisation respective
  - de coopération stratégique de leurs interventions

Formes  
urbaines et  
architecturales

Caractéristiques  
des habitants



Fonctionnement du  
territoire



## La GUP « prescrite »

### Les dysfonctionnements du territoire

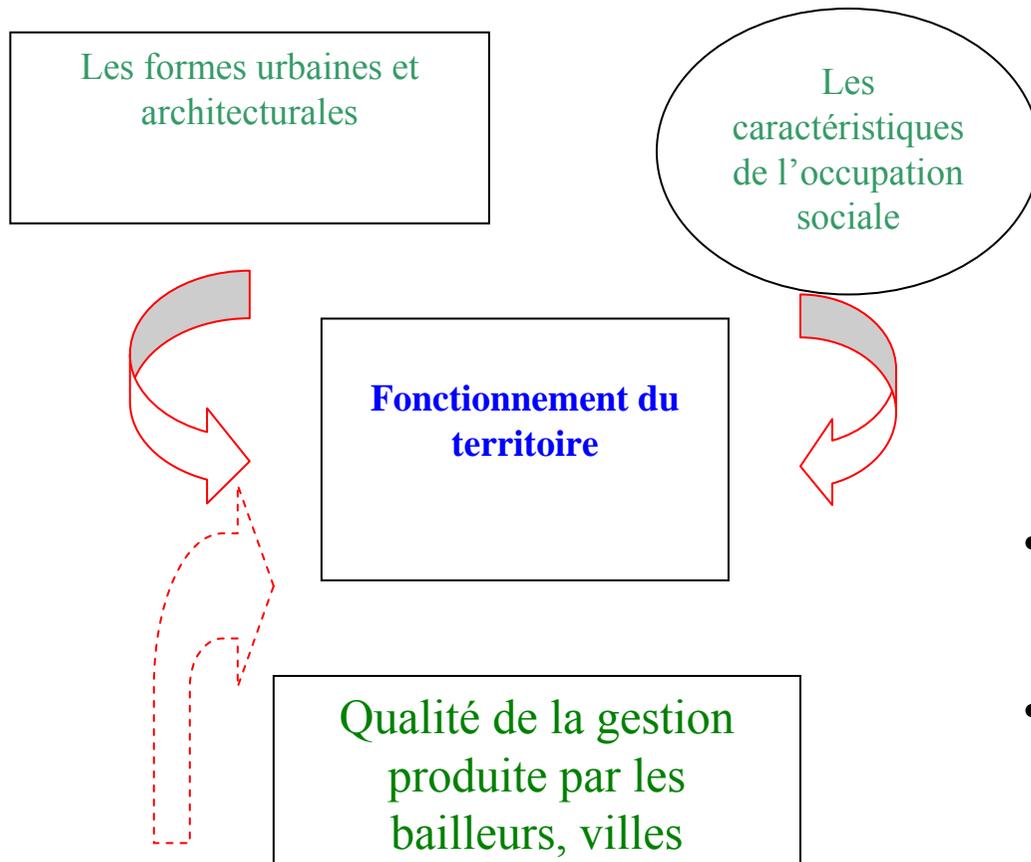
- sont imputés aux formes urbaines et aux habitants, facteurs « exogènes », indépendants de la compétence des uns et des autres

### Le rôle des organisations et de la gestion

- est extérieur aux situations observées,
- même si parfois un déficit de gestion est évoqué.

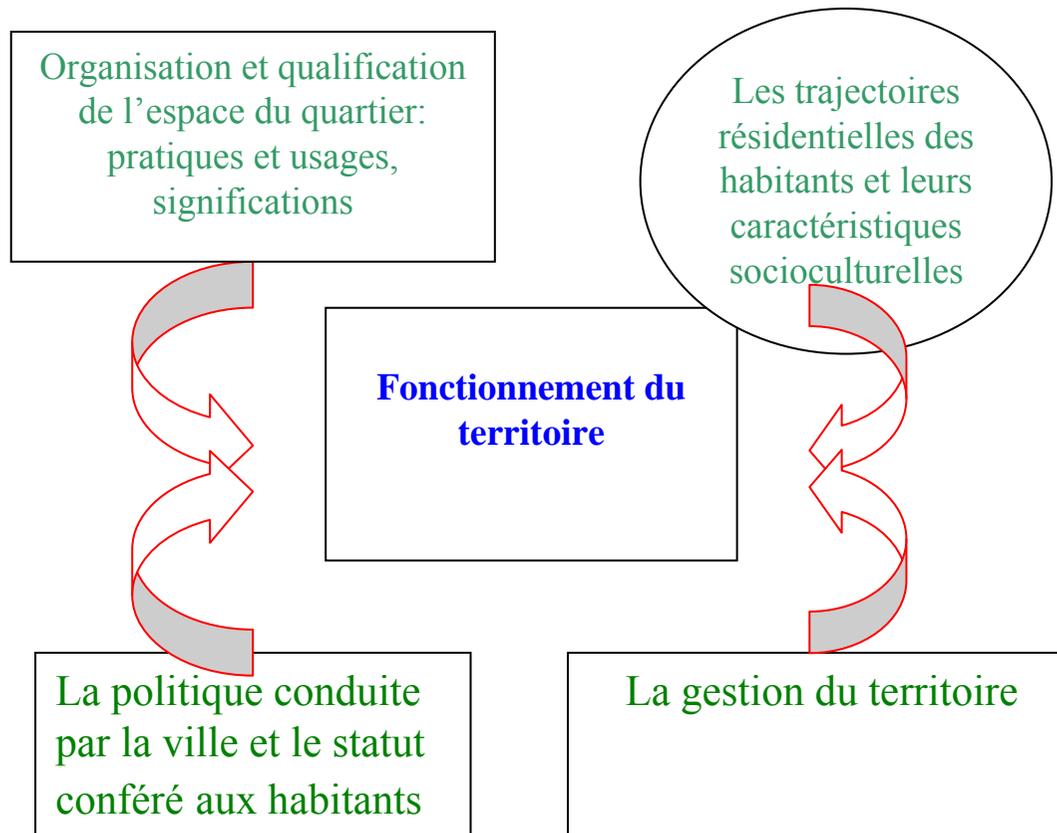
### La Gup est justifiée pour signer une convention

- porte peu sur l'existant (logique de rattrapage)
- mais plutôt sur de nouveaux objets (mise en place du tri sélectif, aménagements d'espaces extérieurs)
- l'approche est plutôt technique
- la coordination est limitée aux objets traités et formelle pour le reste



## La GUP « amélioration »

- l'approche diagnostic est souvent limitée à un état des lieux
  - la démarche favorise une évolution des pratiques
- Tout va dépendre ensuite de la manière :
- de concevoir cette évolution (de façon auto-centrée ou en tenant compte du territoire)
  - d'apprécier ses résultats
- **Les acteurs (bailleurs, ville...) reconnaissent l'insuffisante qualité de leurs prestations de gestion**
  - **Ils vont chercher à en améliorer la qualité**
  - **La Gup est engagée dans une logique de rattrapage**



- **La gestion du territoire est conçue comme l'un des facteurs qui contribue à son fonctionnement.**
- **Les organisations (ville, bailleurs,...) se considèrent comme parties prenantes des situations dans lesquels elles interviennent.**
- **La démarche Gup s'inscrit dans un projet politique (ville) et/ou patrimonial (bailleurs)**

## La GUP « adaptation »

- vise à améliorer la gestion, en adaptant les organisations au territoire
- le diagnostic porte aussi sur la compétence des organisations (modes d'intervention)
- la démarche cherche à développer la capacité d'action collective des acteurs.