



ARRA | L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT  
Rhône-Alpes

## SYNTHÈSE DU CYCLE DE QUALIFICATION

### « GESTION SOCIALE ET URBAINE DE PROXIMITÉ : ENJEUX ET PRATIQUES EN RHÔNE-ALPES »

Les 24 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2009

#### 1/ CONTEXTE ET DEROULEMENT DU CYCLE DE QUALIFICATION

À l'hiver 2008, le CR•DSU publiait le n°49 de sa collection *Les cahiers du DSU*, intitulé « Gestion sociale et urbaine de proximité : affaire de techniciens ou enjeu politique ? ». Ce numéro mettait en avant les avancées de la GSUP sur le territoire régional - précurseur en la matière - mais aussi les pistes de progrès et plus particulièrement l'enjeu de consolidation et de pérennisation des démarches engagées.

L'ARRA HLM accompagne les organismes Hlm depuis 15 ans dans une réflexion collective sur les thèmes de la GSUP et de l'amélioration de la qualité de service. Plusieurs des actions, conduites en inter-organismes ou en partenariat avec les collectivités ont été présentées et leurs enseignements capitalisés, notamment via le n°49 des *Cahiers du DSU*. Par ailleurs, en février 2009, l'association organisait un *Atelier du renouvellement urbain* intitulé « Enjeux de la GSUP dans la conception des projets de renouvellement urbain ».

Constatant l'intérêt de leurs publics respectifs pour ce champ thématique -ayant, de plus, fait l'objet de plusieurs actualités en 2009- le CR•DSU (Isabelle Chenevez) et l'ARRA HLM (Aïcha Mouhaddab) ont souhaité co-organiser un cycle de qualification destiné à croiser les approches des acteurs en région Rhône-Alpes. La Caisse d'Épargne Rhône Alpes n'a pas hésité à apporter son soutien logistique et financier pour permettre la réalisation de ces cycles de qualifications.

La première journée du cycle a d'abord permis de rappeler les enjeux de la gestion urbaine (Jean Bouvier - CSTB) et de dresser un bref panorama de la situation rhônalpine, issue des travaux respectifs de l'ARRA HLM et du CR•DSU (Aude Legube - CR•DSU ). Des présentations d'expériences ont par la suite cherché à souligner les points d'appui pour une démarche d'amélioration de la gestion. Les interventions et échanges ont ainsi porté sur les pratiques de diagnostic (Florence Roche- Ville du Chambon Feugerolles, Thierry Piedimonte - USH DLAP), l'adaptation des organisations pour intégrer l'enjeu de gestion urbaine (Pascale Bonnard- Grand Lyon, Alain Fayen Société Dauphinoise pour l'Habitat) et la mobilisation des habitants (Clotilde Tarditi et Ahmed Nacéri - Ville d'Echirolle, Elisabeth Nour et Mounira Dabaji- ACTIS). **Jean Bouvier a conclu entre autres, en rappelant qu'en matière de gestion urbaine, « le territoire commande ».**

La seconde journée a choisi de mettre la focale sur le rôle de la GSUP dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Un propos introductif sur le bilan d'étape de la rénovation urbaine en Rhône-Alpes a permis de souligner l'ampleur des projets dans notre région (C. Grenier - USH DLAP et Florence Galipot ABC HLM -ARRA). En partant du besoin de l'habitant, Céline Beaujolin (HTC) a ensuite exposé les enjeux de la GSUP dans la rénovation urbaine et proposé des éléments de méthode pour accompagner le projet urbain avant, pendant et après son déroulement. Par la suite, les présentations d'expériences ont permis d'illustrer la manière dont les sites ont préparé la phase chantier (Christophe Mérigot

et Marie-Caroline Tillier – GPV de la Duchère Lyon), déployer outils et méthodes pour accompagner la phase travaux (Christophe Weber (Maison de l'Habitat), Pierre Chenel (Villeurbanne Est Habitat) et Philippe Brusson (ABC HLM – ARRA), Linda Rabahi – Ville de Bourg en Bresse) et pensé l'après-travaux (Cécile Allibe – Ville de Grenoble). **Céline Beaujolin a conclu entre autres que s'il n'existe pas une seule et unique méthode, l'enjeu est bien d'en définir une au niveau des territoires pour accompagner la transformation des quartiers dans les projets de renouvellement urbain.**

Tous les supports de présentations des intervenants sont en ligne sur [www.crdsu.org](http://www.crdsu.org)

## 2/ ÉLÉMENTS DE CADRAGE ET DE DEFINITION

### 2.1. La situation de la GSUP en Rhône-Alpes

Quelques éléments d'état des lieux sur la situation rhônalpine en matière de GSUP sont à souligner :

- Si, dans notre région, plusieurs sites sont précurseurs (agglomération lyonnaise) en gestion urbaine dans les quartiers relevant de la politique de la ville, on constate néanmoins des situations contrastées dans le degré d'avancement des territoires (sites bénéficiant d'un portage technique et politique fort ; sites où le portage politique et technique est actif et en développement, notamment depuis l'Anru ; sites où le portage technique est volontaire mais le portage politique à renforcer ; sites où le portage politique et technique n'est pas activé).
- Plusieurs avancées sont repérées par les acteurs des territoires : dynamique partenariale entre gestionnaires (diagnostics en marchant, clarification des domanialités, groupes techniques...); participation des habitants (consultés, impliqués voire parfois co-producteurs); amélioration de la qualité de services (remise en état, sur-entretien, réactivité des gestionnaires); recomposition plus ou moins importante selon les structures des modes d'organisation (territorialisation des services, soutien à la qualification des personnels).
- Mais des points de vigilance et de progrès sont notés : importance de passer de « catalogues d'actions » à des « projets de GSUP » pour éviter l'essoufflement de la dynamique partenariale ; vigilance à porter sur l'intégration des changements conduits par la GSUP dans le droit commun des organisations pour en assurer la pérennité ; nécessité de dépasser la logique de rattrapage ; nécessaire reconnaissance du caractère politique et stratégique de la GSUP.

### 2.2. Genèse, finalités et conceptions de la GUP

Jean Bouvier revient sur la place de la gestion urbaine dans le cadre des politiques de la ville, positionne les enjeux actuels de la GUP et détaille les types de conceptions à l'œuvre dans les territoires.

- On constate une lente reconnaissance de la GUP dans le cadre de la politique de la ville. Les raisons en sont : la dévalorisation de la gestion, la focalisation de la politique de ville sur l'urbain et le social, la remise en cause des modes d'intervention des acteurs que suppose l'entrée GUP. Ces facteurs bloquants sont toujours à l'œuvre aujourd'hui.
- La GUP est un des facteurs qui génère le bon fonctionnement social urbain. *A contrario*, un déficit de GUP peut contribuer aux dysfonctionnements des quartiers.
- 5 enjeux pour la GUP sont repérés : l'élargissement du champ de la gestion et la valorisation des métiers (au-delà de la gestion quotidienne, le gros entretien) ; l'évolution des modes d'organisation (décentralisation des organisations, polyvalence des emplois) ; la coopération des acteurs (passer d'une juxtaposition à une articulation des interventions) ; la place de la GUP dans le développement durable (au croisement des enjeux sociaux, économiques et environnementaux) ; la participation des habitants (« introuvable »).

- Les acteurs se saisissent de la démarche de GUP selon 3 modèles : la GUP « prescrite » (développement d'actions autour d'objets nouveaux –tri sélectif par exemple- dans une logique de rattrapage) ; la GUP « amélioration » (reconnaissance d'une insuffisante qualité de gestion par les opérateurs qui cherchent à faire évoluer leurs pratiques) ; la GUP « adaptation » (reconnaissance par les acteurs du rôle de la gestion dans le fonctionnement social du quartier impliquant l'adaptation de l'organisation aux besoins du territoire).

### 2.3. Les enjeux de la GUP dans la rénovation urbaine.

À mi-parcours du programme national de rénovation urbaine, 42 quartiers, dont 70% sont des grands quartiers d'habitat social, font l'objet d'un projet de rénovation urbaine en Rhône-Alpes. Au regard des ambitions régionales, des efforts déployés – notamment de l'investissement financier à hauteur de 2,735 milliards d'Euros- et de l'avancement dans la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, maintenir une GSUP à un haut niveau d'exigence apparaît nécessaire.

Rendues obligatoires par l'ANRU, les conventions de GSUP ont comme principaux axes de travail : l'amélioration du service public de proximité et de la qualité de service, du cadre de vie, du lien social et de la tranquillité, l'anticipation de la gestion future (maîtrise des charges, notamment) ainsi que l'association et la responsabilisation des habitants par rapport aux actions mises en œuvre.

L'appropriation du projet urbain par les habitants et usagers et l'adaptation des modes de gestion aux transformations qui s'opèrent dans les quartiers, sont deux des principaux enjeux de la GSUP dans les opérations de rénovation urbaine. Ces axes répondent aux principaux enjeux de la GSUP dans les opérations de rénovation urbaine : l'appropriation par les habitants et l'adaptation des modes de gestion.

- Le projet de renouvellement urbain va transformer l'environnement de l'habitant et générer des nuisances dans son quotidien. L'enjeu premier consiste à informer l'habitant de ce qui va être fait, s'il sera concerné, comment cela va se passer, etc. ... Ces informations vont conditionner son investissement dans son logement actuel et favoriser son appropriation du projet urbain.
- Dans ce cadre, les gestionnaires doivent être vigilants quant aux informations communiquées sur les actions menées, leurs attendus et les échéances pour assurer la lisibilité des actions et conserver leur crédibilité jusqu'à l'aboutissement du projet.
- La réussite d'une opération de rénovation urbaine ne dépend pas uniquement du projet urbain, mais également des actions de GSUP qui accompagnent sa mise en œuvre. Aux différentes étapes : élaboration du projet, mise en œuvre du chantier, livraison des travaux, l'enjeu est de définir des modalités régulières d'information, notamment des habitants, le cas échéant par les personnels de proximité - les équipes de terrain peuvent dès lors constituer de réels vecteurs d'information- et d'adapter les modes de gestion en fonction des transformations qui s'opèrent.

## 3/ IDEES FORTES QUI ONT ALIMENTE LA REFLEXION

### 3.1. L'analyse du territoire : un incontournable

Le caractère incontournable de l'analyse des besoins et des potentialités du territoire a été mis en exergue au long des deux journées :

- La production d'une connaissance partagée du territoire produit un « regard collectif » qui renforce le partenariat entre gestionnaires.
- Le pré-diagnostic en marchant est une première étape pour identifier les dysfonctionnements, avancées et potentialités d'un site. Techniquement, il s'organise en

deux temps : un temps d'observation du site et une séquence d'analyse. L'expérience des diagnostics en marchant au Chambon-Feugerolles souligne l'adaptation de la démarche aux enjeux du site et sa vocation à animer le partenariat local.

- Pour autant, le diagnostic en marchant ne saurait être le seul outil à mobiliser pour une bonne connaissance du territoire. La présentation de l'USH montre ainsi comment les enquêtes de satisfaction, les diagnostics techniques, les entretiens avec les locataires et les partenaires, les tableaux de bord de la gestion locative... sont autant d'outils complémentaires à mobiliser par les organismes pour mener le diagnostic du site.
- Au travers les présentations et échanges des deux journées, on note que le réflexe « d'aller et venir » sur les territoires semble acquis.

### 3.2. L'adaptation des organisations au territoire

Les enjeux spécifiques à chaque territoire conditionnent les stratégies d'intervention à déployer et conduisent les gestionnaires à adapter leurs organisations au territoire : échelle d'intervention, moyens humains, etc.

Deux exemples (la mise en œuvre de projets de gestion de site à la SDH et l'organisation des équipes de gestionnaires au Grand Lyon) présentés lors de la première journée du cycle illustrent comment l'objet et ses enjeux définissent l'échelle d'intervention.

Dans la mise en place d'une nouvelle organisation, chaque maître d'ouvrage doit être vigilant sur l'articulation entre les différentes échelles (l'agence et le siège pour les projets de gestion de sites, les territoires en Grand Projet de ville et le territoire communautaire pour le Grand Lyon) pour garantir la lisibilité des actions et en assurer le bon pilotage.

Une nouvelle organisation s'accompagne le plus souvent (ou doit s'accompagner) de moyens humains dédiés, au travers de l'évolution et de la qualification des métiers (ex : nouvelles fonctions de veille et relationnelles données aux gardiens) voire la création de nouveaux métiers (ex : chargé d'unité résidentiel chez Actis).

### 3.3. La mobilisation des habitants se construit

Si la participation des habitants apparaît être un enjeu « qui va de soi »<sup>1</sup>, sa mise en place est complexe. Les présentations et nombreux échanges autour de cet enjeu font ressortir :

- La pertinence de mobiliser les habitants sur des « objets du quotidien », autour de leur échelle de vie quotidienne : le réaménagement d'une aire de jeux, la mise en place des unités résidentielles, le futur mobilier urbain.
- La place centrale des personnels de proximité pour informer et mobiliser les habitants. La relation de proximité au niveau micro-local (à l'échelle de la montée d'immeuble) est propre à soutenir la participation des habitants.
- La démarche professionnelle que suppose le travail avec les habitants. Avec les habitants, les choses ne se décrètent pas, elles se construisent.
- Le questionnement autour de la représentativité des habitants mobilisés. Cette question peut se révéler bloquante : à trop rechercher la représentativité, on ne peut plus avancer. Néanmoins, une stratégie peut consister à changer d'échelle (du quartier à la montée d'immeuble) pour toucher les habitants qu'on ne voit pas.
- L'énergie, le temps que nécessite le travail avec les habitants. Est-ce raisonnable d'aller au-delà de quelques projets ?

### 3.4. La gestion de l'attente dans le projet urbain : points de vigilance

Le PRU se construit par étape, alternant phase de travaux et de préparation, générant des phases d'attente. La bonne gestion de ces phases d'attente est un élément clé qui conditionne la mise en œuvre du projet urbain.

---

<sup>1</sup> ex : dans le projet urbain, on constate que plus les attentes des habitants sont intégrées, plus le site fonctionne : valorisation de l'expertise d'usage des habitants.

- En amont, l'enjeu est de partager le projet, entre partenaires et avec les habitants. L'information des habitants, via une communication spécifique, constitue le premier levier. La prise en compte de l'expertise d'usage des habitants est la seconde étape. En préalable, il doit être défini le cadre de la concertation, ce qui va être discuté.
- En phase travaux, l'enjeu est de maintenir le cadre de vie, l'accessibilité du quartier et la qualité de service. Cela suppose une veille permanente, la mise en place d'outils spécifiques (visites hebdomadaires, tableaux de bord, indicateurs) et une grande réactivité de la part des gestionnaires qui peut s'accompagner de dispositifs spécifiques (ex : PICT à la Duchère) pour répondre aux attentes des habitants. Dans ce cas, les gestionnaires doivent être vigilants à la représentativité des habitants avec qui est engagée la concertation et à la bonne articulation entre les préoccupations de l'utilisateur et l'intérêt général du quartier.
- Dans la gestion de l'attente, les gestionnaires doivent porter une attention particulière à deux autres sites :
  - Les sites qui sont en attente de transformation et font l'objet d'un aménagement provisoire. La qualité de l'aménagement provisoire est importante et préfigurent dans la mesure du possible les aménagements futurs et leurs usages.
  - Les franges des quartiers en renouvellement urbain. Les enjeux de la GSUP ne se limitent pas au seul périmètre d'intervention. L'enjeu est de « refaire les coutures » pour permettre la continuité de l'espace urbain.

### 3.5. L'anticipation des usages et des modes de gestion.

L'un des points clés de la réussite du PRU réside dans la capacité des concepteurs et des gestionnaires à anticiper voire à préfigurer les futurs usages et à anticiper les modes de gestion.

- Le dialogue en phase « conception » entre les concepteurs et les maîtres d'ouvrages est essentiel à la fois pour adapter les modes de gestion mais aussi pour intégrer dans la conception les préoccupations des gestionnaires, des habitants, usagers et des commerçants. Sur ce point il est souvent constaté que l'une des limites est la difficulté de dialogue entre ceux qui conçoivent le projet urbain et les futurs gestionnaires.
- L'association des personnels de terrain, et notamment des gardiens (ex : revue de chantier à Écoin-sous-la-Combe à Vaulx-en-Velin associant le centre de ressources des personnels de proximité ABC HLM) a pour effet communiquer aux gardiens des informations sur l'avancée du projet et le devenir du quartier. Le gardien est alors en capacité d'être un vecteur de diffusion de l'information auprès des habitants. Une connaissance en amont des transformations peut également permettre d'adapter les modes de gestion.
- La formation inter-acteurs—est soulignée comme étant un outil pour qualifier les partenaires sur les attendus et les moyens des actions de GSUP mises en œuvre (ex : Ateliers Thématiques de la Maison de l'Habitant).

### 3.6. La pérennité des actions de GSUP

La question de la pérennisation des actions engagées dans le cadre de la GSUP s'est posée au long des deux journées, en filigrane de toutes les expériences présentées, mais aussi de manière explicite dans les échanges. Plusieurs éléments de la discussion sont à souligner :

- La place du conventionnement : est-il indispensable de formaliser les actions mises en œuvre sur un territoire via une convention de GSUP ? À cette question, il est rappelé l'utilité de la convention : formalisation du partenariat et des actions engagées, engagement (dont financier) des acteurs, définition d'indicateurs d'évaluation et de méthode.
- Une fois les actions conduites, que se passe-t-il ? La question revient à interroger le passage d'une GUP « catalogue d'actions » (en référence au modèle de « GUP prescrite » de Jean Bouvier) à un projet de GUP impliquant l'adaptation des organisations des gestionnaires. Ainsi, l'un des enjeux de la démarche mise en œuvre dans l'après-travaux

du projet de renouvellement urbain à Mistral-Eaux Claires à Grenoble consiste à répondre à la question : comment passer d'une dynamique contractuelle à un fonctionnement de droit commun ?

- Cet enjeu questionne la construction de cadres de travail pérennes : méthode, suivi, évaluation, financements (relais dans le droit commun).
- *In fine*, la question posée est celle des modalités de passage à une nouvelle génération de la GUP.