

## Compte rendu PAARU - Module technique #6 : Gestion urbaine de proximité (GUP)

Après une introduction de Charles GOLDSZLAGIER, Christophe PALLOT, d'Habitat & Territoires Conseil, nous présente la GUP à partir d'une étude élaborée pour l'USH, en collaboration avec un urbaniste, sur le thème de l'intégration de la gestion de proximité et des usages des habitants dans les projets de renouvellement urbain.

\*\*\*\*\*

### I La notion de GUP

La notion de GUP présente d'abord une dimension constitutive de la qualité de vie d'un site. La qualité de vie prend en compte 3 variantes :

- les territoires : configuration, style, paysage...
- les habitants : usages, besoins, attentes
- les gestionnaires : façon dont sont gérés les quartiers, coopération sur le terrain

⇒ De fait il y a de la GUP sur tous les sites.

La GUP introduit également des notions nouvelles au sein des modes de gestion : il s'agit notamment d'une meilleure prise en compte de la réalité des territoires, ainsi que d'une meilleure coordination des habitants. Tout ceci paraît logique... et pourtant, deux problèmes se posent :

- les gestionnaires sont toujours organisés de la même manière, quel que soit le territoire. Problème qui renvoie à la notion de territorialisation de l'action pour les collectivités locales, à des questions de management et de ressources humaines. Les bailleurs commencent à s'adapter.
- question de la coordination : il faut passer d'une logique de juxtaposition à une vision stratégique et cohérente.

#### **Historique de la GUP**

La notion émerge à la fin des années 90, à Lyon. Elle est officiellement prise en compte en 1998, dans les contrats de ville. En 1999, une note de cadrage en rappelle les principes aux acteurs locaux.

La notion de GUP se développe surtout entre 2000 et 2004, avec deux « générations » de GUP. La GUP apparaît ainsi :

- dans des conventions d'opportunité, dans lesquelles on ne va insérer de la GUP que pour obtenir des financements
- dans des conventions propres à la dimension « GUP », ne portant pas d'ailleurs forcément sur des projets urbains. En principe, les signataires de ces conventions sont les collectivités locales, l'Etat et les bailleurs. Mais la note de cadrage prévoyait large, en incluant notamment les CAF ou les Conseils Généraux.

⇒ Limite de ces conventions GUP cependant, car même si concerne la GUP directement, on ne se pose pas forcément les bonnes questions.

Pourquoi tant de difficultés à prendre en compte la GUP ?

- la GUP est en principe mise en œuvre par les chefs de projets politique de la ville, alors que ce n'est pas forcément de leur ressort (il s'agit en effet d'un espace public)
- la grille de lecture des dysfonctionnements renvoie à l'urbain et au peuplement
- mauvaise méthodologie qui fait de la GUP de l'intendance
- problème financier : on ne sait pas évaluer aujourd'hui ce que coûte la GUP, et on ne sait pas la financer.

La GUP a été mise entre parenthèses lors du démarrage de l'ANRU, et de la course aux financements qui s'en est suivie. L'urgence est alors au montage des dossiers (préoccupation urbaine uniquement).

Aujourd'hui, en revanche, regain d'intérêt pour la GUP dans les dossiers ANRU: on se pose la question de la gestion pendant et après le projet ⇒ comment va-t-on gérer le chantier, quelles vont être les responsabilités de chacun ? Finalement, la GUP doit-elle éclairer le projet urbain ?

Céline POULIN, chef de projet à Pau, fait remarquer concernant les relations GUP / ANRU que dans le cas du dossier ANRU du Hameau, la convention GUP avait été annexée après le dépôt du projet, très exactement lors de la signature de la convention ANRU. Pour l'ANRU, la convention GUP apparaîtrait plus comme une formalité qu'un véritable projet. L'ANRU, de toute façon, comme les chefs de projets, n'est pas capable de déterminer les problématiques de GUP. L'ANRU n'a d'ailleurs pas forcément défini de règles ou d'attentes précises en matière de GUP.

\*\*\*\*\*

## **II L'articulation GUP / RU**

Il s'agit de passer d'une gestion qui subit le projet à une gestion active. En effet, tout ne dépend pas du projet urbain, au sens strict ; il faut également prendre en compte avant le projet les usages et pratiques qui alimentent la vie du quartier, penser à l'accompagnement lors du projet pour maintenir ces usages, et enfin réfléchir à l'adaptation de la GUP au nouveau projet une fois réalisé.

### ***Avant projet et GUP***

Certaines situations de GUP dépendent d'abord de la configuration des lieux : il faut savoir les repérer et s'en servir. L'organisation actuelle de la GUP comporte des contraintes : il faut ajuster les projets, ou essayer de dépasser ces contraintes.

Les points de vigilance : il est très important de repérer les espaces de rattachement, c'est-à-dire tenir compte de la représentation particulière qu'ont les habitants de leur quartier (ils s'organisent à partir d'un commerce, d'un espace vert,...).

Charles GOLDSZLAGIER s'interroge : ces usages ne sont-ils pas trop volatiles pour être pris en compte ? Non, selon C. PALLOT, les pratiques sont relativement stables.

Grille de lecture pour un état des lieux de la GUP avant le projet :

- à qui est destiné l'espace ?
- comment est-il aménagé ?
- qui va le gérer ?

Alain CHAUVET, chef de projet à Lormont, remarque que le projet de renouvellement urbain sur Génicart s'est d'abord concentré sur « l'entrée foncière », puis a fonctionné en réseau. L'historique de Génicart, ancienne ZUP, a été très utile pour l'analyse GUP. D'abord ont été délimitées les zones d'éclairage public, et privé ; ensuite, les zones de jeux.

Il faut d'ailleurs souligner que même si les aires de jeux sont gérées par le bailleur, à partir du moment où elles sont d'accès libre, la responsabilité du maire peut être engagée en cas d'accident. D'où une vigilance particulière de la mairie en matière d'entretien de ces aires, entretien que les bailleurs ont précisément du mal à assurer (d'où une volonté de transmettre cette compétence à la ville). Pourtant, il s'agit d'un espace privé, par conséquent il appartient au bailleur de l'entretenir.

Il y a donc une forte nécessité de clarifier les espaces, la gestion des espaces publics revenant à la commune, celle des espaces privés appartenant aux bailleurs.

Jean-Marie BROSSIER, de la Maison Girondine, souligne la différence terminologique entre privatisation et résidentialisation. La Maison Girondine raisonne en terme de résidentialisation, c'est-à-dire en prenant en compte les usages. Au contraire, la privatisation implique la fermeture de l'espace, sans égard aux usages.

A. CHAUVET note la création d'un outil nouveau et très utile en la matière : les associations de gestion des espaces communs. Ces associations permettent en effet une unité de qualité (J.-M. BROSSIER).

C. PALLOT insiste en effet sur l'importance de la matérialisation et de la clarification des limites de gestion, permettant une prise en charge facilitée de l'entretien.

A Evry par exemple, une SEM avait été créée ad hoc, avec mutualisation des fonds, pour la gestion des espaces communs, normalement dévolus à une multitude de bailleurs sociaux (Arnaud LEROUX, MOUS de Floirac).

Mais à quel moment du projet faut-il prendre en compte la GUP, et comment ? Notamment lorsqu'il s'agit de démolition, la GUP paraît bien évidemment très secondaire...

La GUP n'a pas pour support des savoirs constitués, formalisés : il faut créer des lieux d'échanges ad hoc pour pouvoir établir un bilan GUP. Il n'existe pas d'analyse théorique d'ensemble ; mais point par point, il y a des choses à dire, il suffit de savoir faire réagir au moment propice, c'est-à-dire en phase pré opérationnelle.

Les chefs de projets ont un rôle essentiel dans la création de ces espaces de discussion, d'autant que ce n'est pas forcément très compliqué, même si nombre d'acteurs sont étrangers à cette logique.

Concernant le quartier du Hameau, les chefs de projet ne se sont guère préoccupés des usages. Globalement, ils considèrent qu'ils les connaissent, de par leur connaissance générale du quartier ; en conséquence il n'y a pas eu de dialogue ou de réflexion formelle avec les habitants sur la question (C.POULIN).

A Lormont, en revanche, un groupe de travail institutionnel a été créé, incluant des gens de terrain. Ceci nécessite une confiance particulière au sein de l'institution pour déléguer des techniciens de terrain ⇒ logique rare et difficile.

Pourtant la connaissance est souvent disponible en interne... mais comment la mobiliser ?

Tout dépend de la représentation que l'on se fait du projet. Veut-on avant tout loger les habitants (situation d'urgence), ou veut-on véritablement les faire habiter le quartier, pour qu'ils se l'approprient ? Ce n'est pas du tout la même logique. Il faut être réaliste, dans le 1<sup>er</sup> cas, la GUP passe à la trappe... (Jean-Pierre GROLHIER, chef de projet à Agen)

Ceci illustre assez bien le changement de discours des bailleurs : ils parlent désormais des habitants comme de leurs clients. Le projet de renouvellement urbain, c'est leur projet ; il y aurait, avec certains moins de collaboration.

Autre difficulté, souvent sous-estimée, pointée par C. PALLOT : l'hermétisme des architectes urbanistes. Ils présentent un projet très beau, très élaboré... Mais il est important de ne pas se laisser séduire en oubliant les aspects pratiques. Or il est très difficile de faire émerger les problèmes pratiques dans ce genre de réflexion...

L'Habitation Economique, représenté par Agnès MARDON, commence à travailler avec les gestionnaires sur le sujet. Mais c'est un travail de longue haleine, qui demande beaucoup de temps. Ce dont on ne dispose que rarement.

### **La GUP pendant le projet**

La gestion devrait être différenciée selon les espaces :

- les espaces impactés à court ou moyen terme courent un risque de renvoi du problème, alors qu'il faut quand même maintenir la qualité de gestion dans les projets en attente,
- les projets de démolition : même risque d'arrêt des investissements, de négligence, d'augmentation de l'insécurité ; alors que ces espaces réclament une gestion renforcée destinée à compenser le sentiment d'abandon, pour les locataires de l'immeuble en question, comme pour le voisinage,
- les espaces non impactés, c'est-à-dire qui ne sont pas l'objet d'un projet : risque de déqualification,
- les espaces en chantier : réduire les nuisances et mettre en œuvre une communication adaptée.

Cette gestion différenciée apparaît très difficile, car les acteurs ont souvent une vision globale du quartier.

A Bègles, une démolition est prévue et paradoxalement, la gestion de proximité, qui a été renforcée en conséquence, n'a jamais été aussi vivante ! A tel point que les habitants se demandent s'il faut encore démolir... La démolition ne sera pas remise en cause, mais tout de même, ce paradoxe pose la question de la valeur du diagnostic (la démolition était-elle vraiment adaptée ?)

(Alain de FRAMOND, équipe permanente du contrat de ville de l'agglomération bordelaise).

## **Anticipation de la fin du projet et futures conditions de gestion**

Après la visite sur site du quartier de Saige à Pessac, les participants soulignent la réussite de la résidentialisation, alors que le quartier était considéré comme très difficile il y a dix ans. Seul le centre commercial apparaît peut-être un peu trop minéral.

On remarque également l'éclairage, particulièrement réussi. (Benoît CRUEGE, chef de projet Lormont)  
Le seul point négatif semble être la présence nombreuse et anarchique des véhicules. (Céline POULIN)

Christophe PALLOT se propose d'analyser ce sentiment globalement très positif :

- il s'explique d'abord par un traitement très positif des tours, notamment grâce à un encadrement paysager au pied des tours, qui évite la confrontation du piéton au béton ;
- ensuite, il s'agit d'un quartier dans lequel on sait toujours où l'on est : un soin particulier a été apporté à l'adressage des rues, à la signalétique du quartier, au marquage des limites (par des petites bordures, peintes et entretenues), et même à la signalétique d'équipement (antenne Domofrance bien visible).

Quelques points restent à nuancer :

- au niveau du stationnement, il existe en effet peu de marquages au sol, d'où l'impression de désordre ; en la matière, la gestion devrait pouvoir être mieux régulée.
- concernant le rattachement du quartier, il faudrait améliorer la liaison avec le bois, utiliser les tennis, globalement revoir la gestion de l'arrière du centre commercial. Une remarque sur ce dernier : sa minéralité provient de la présence des pilotis, qui provoquent une certaine mise à distance, alors qu'il n'existe par ailleurs aucune enveloppe paysagère pouvant « habiller ».

C. PALLOT nous présente ensuite l'exemple de Cherbourg, avec l'ORU d'Octeville (comprenant 2000/2500 logements) ⇒ le but était de sortir de la vision globale du quartier, par une intervention espace par espace, distinguant :

- les zones de démolition / reconstruction
- les zones de résidentialisation
- les zones non traitées par le projet.

Suivant la zone, la logique d'intervention est différente.

A Bagneux, l'intervention portait sur deux barres de 300m chacune. Un bailleur unique gère l'ensemble du site et des espaces. Il existait une confusion des espaces, des espaces traversants étaient dégradés, et le gardiennage très mal organisé. Ont été réalisées des cartes de responsabilité des intervenants, très importantes pour analyser la cohérence des espaces, et qui ont contribué, par le ciblage des problèmes, à leur trouver une solution.

Une barre a été démolie, remplacée par des plots espacés par un couloir de 6m de large, qui risque de poser problème (⇒ insécurité et dégradations, d'autant qu'il s'agit d'une dalle...). Or le projet est déjà très avancé, et il devient à ce stade difficile d'intervenir.

Cette analyse a été réalisée à la demande de la SEM du département 92, qui souhaitait une étude critique du projet, en terme de GUP. Il est rare cependant qu'une maîtrise d'ouvrage se pose ce genre de question (dans le meilleur des cas, on demande un accompagnement du projet).

\*\*\*\*\*

**Qui doit prendre en charge les questions de GUP**, et notamment les questions de coût ? Est-ce un chargé de mission animation ? (question de la compétence)

Le mieux serait de rattacher ce poste au service des espaces publics, à la direction technique. Il est plus délicat de l'intégrer dans le service politique de la ville, car il faut déjà qu'il existe une habitude de transversalité. Situation encore plus difficile pour les GIP-GPV, où le chargé de mission devra travailler au sein même du service politique de la ville.

Concernant le coût de la GUP, il devrait être inclus dans les prestations de chaque partenaire, car il est toujours très mal identifié (et difficilement identifiable...).