

# Gestion urbaine de proximité

## Évolution des enjeux et des pratiques d'acteurs

Mai 2012



Ce document est le fruit d'une réflexion menée par un groupe de travail partenarial, sous la conduite du SGCIV.

Les partenaires remercient toutes les personnes qui ont participé à la réalisation de ce document, notamment **Maxence Moreteau**, consultant du cabinet Adéus et **Francis Pognet**, consultant du cabinet Place au sein du groupe Reflex.

#### COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

**Michèle Esposto,**

responsable du département ANRU et cadre de vie du SGCIV, coordonnatrice du groupe de travail.

**Jean-Philippe Suriam,**

chargé de mission au département ANRU et cadre de vie du SGCIV.

**Éric Lenoir,**

directeur de la prévention de la délinquance et de l'habitat de l'Acisé.

**Camille Nahmias,**

chargée de mission au sein de la direction de la prévention de la délinquance et de l'habitat de l'Acisé.

**Marie Courouble,** chargée de mission de la direction du développement des programmes et de la stratégie de l'ANRU.

**Mathilde Honorat,**

chargée de mission renouvellement urbain du bureau des politiques de l'habitat de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

**Isabelle Sery,**

responsable du département gestion urbaine et gestion sociale des quartiers de l'Union sociale pour l'habitat.



# Des convictions partagées

## par les partenaires nationaux

---

**D**epuis ses prémices dans les années 80, l'importance de la gestion urbaine de proximité (GUP) est sans cesse affirmée. Cette préoccupation est partagée par l'ensemble des acteurs nationaux, qu'il s'agisse du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage (DHUP) ou de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Elle témoigne de la place accordée aux questions liées à l'amélioration du cadre de vie et à la gestion des espaces publics dans les quartiers de la politique de la ville.

**Depuis une vingtaine d'années, le cadre de la GUP a largement évolué**, avec la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU), l'évolution des compétences des collectivités territoriales liée à la montée en charge de l'intercommunalité, la nouvelle contractualisation entre les bailleurs HLM et l'État à travers les conventions d'utilité sociale (CUS), et la place nouvelle prise par les



problématiques liées au développement durable. La GUP est aujourd'hui au cœur de l'action publique menée dans les quartiers, dont le champ est parfois élargi à un volet social important et prenant en compte, quand cela le nécessite, les questions de tranquillité publique.

**À chaque grande étape de la politique de la ville**, la GUP est confortée et fait l'objet de nouvelles dispositions visant à renforcer la mobilisation de l'ensemble des acteurs. En 1998, le comité interministériel des villes (CIV) prévoit la mise en œuvre de la GUP à l'occasion de la signature des contrats de ville. En 1999, la note de cadrage réalisée par la délégation interministérielle à la ville (DIV), la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) et l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM) précise les fondements de cette démarche partenariale. Plus récemment, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine rend obligatoire la signature d'une convention de GUP sur les quartiers en rénovation urbaine et dans les zones urbaines sensibles de plus de 500 logements. À partir de 2006, la GUP devient une composante essentielle du volet « habitat et cadre de vie » des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS). En 2008, la dynamique Espoir banlieues prévoit la réalisation de « diagnostics en marchant » financés par l'Acsé pour faciliter le repérage des dysfonctionnements et consolider le partenariat local.

**Enfin, le CIV du 18 février 2011 rappelle toute l'importance de la GUP** et décide de conforter la mobilisation des partenaires locaux en développant les formations interacteurs sur sites, en poursuivant les « diagnostics en marchant » et en soutenant l'action des personnels de proximité, au premier rang desquels figurent les gardiens HLM. Par la suite, le SGCIV et la DHUP, dans la circulaire du 26 octobre 2011, rappellent aux services de l'État à quel point la GUP est un enjeu majeur pour les quartiers de la politique de la ville et qu'il leur appartient de s'assurer de sa mise en œuvre effective et d'en être les animateurs à l'échelle départementale. De surcroît, la GUP constitue un des axes





importants des plans stratégiques locaux (PSL), dont l'objectif est de concevoir une vision stratégique partagée de l'après-projet de rénovation urbaine (PRU).

**Démarche essentielle pour améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers**, la GUP a une visée éminemment opérationnelle. Les actions liées à la GUP peuvent se constater et s'apprécier au fil des jours. Même si certaines actions nécessitent une mobilisation de longue haleine, la GUP permet et doit permettre d'améliorer de façon visible le quotidien des habitants et des professionnels qui vivent dans les quartiers.

**Cette démarche contribue également de façon déterminante à la pérennisation des investissements** réalisés dans le cadre de la rénovation urbaine. Elle s'inscrit pleinement dans la logique de développement social et de développement durable et peut aussi contribuer, d'une part, à renforcer la tranquillité publique dans les quartiers où cela est nécessaire et, d'autre part, à favoriser l'insertion professionnelle.

**Par ailleurs, cette démarche nécessite une gouvernance structurée pour permettre « d'agir ensemble »**. En effet, la GUP est l'affaire de chacun et de tous : collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), bailleurs HLM, services de l'État, acteurs associatifs, habitants, car l'amélioration de la qualité du cadre de vie des quartiers de la politique de la ville représente un intérêt que tous ces acteurs ont en commun.

**Ainsi, la GUP place chacun des acteurs face à ses propres enjeux** organisationnels, techniques et financiers. Portée par les maires ou les présidents d'intercommunalités, elle nécessite de leur part un engagement politique. Pour les bailleurs, il s'agit de développer des projets de gestion adaptés aux spécificités des territoires et de les inscrire dans une démarche partenariale et coordonnée avec les opérations d'amélioration de la qualité de service conduites au titre des conventions d'utilité sociale. Aux côtés des acteurs locaux, les services déconcentrés de




l'État et les délégués du préfet ont à cœur de tenir un rôle d'alerte et de vigilance pour faciliter l'engagement des démarches et leur mise en œuvre ou de les promouvoir lorsque cela s'avère nécessaire.

**Au-delà de la nécessaire mobilisation de l'encadrement et des organisations,** la GUP s'appuie sur les équipes de terrain qui œuvrent au quotidien dans les quartiers, parfois dans des conditions difficiles. Ces professionnels (gardiens d'immeubles, techniciens des collectivités locales, médiateurs sociaux, etc.) doivent être soutenus et encouragés dans leurs missions afin d'assurer la qualité de présence et de service.

**Enfin, la GUP doit placer les habitants et leurs représentants au cœur de la démarche.** Leur participation, la prise en compte de leur expertise d'usage et de leurs attentes est essentielle pour construire un programme d'actions de gestion urbaine des quartiers, avec et pour les habitants.

**C'est dans ce contexte que s'inscrit cette note de cadrage de la GUP, fruit d'un travail partenarial entre le SGCIV, l'ANRU, l'Acisé, la DHUP et l'USH. Ce document constitue un cadre de référence renouvelé, sur lequel les acteurs locaux, collectivités locales, bailleurs HLM et services de l'État, peuvent s'appuyer. À cette occasion, les partenaires nationaux souhaitent, ensemble, réaffirmer des convictions fortes vis-à-vis des démarches de GUP.**





**LA GESTION URBAINE  
DE PROXIMITÉ :**  
un enjeu majeur des  
politiques urbaines

**1.**

# 1. Un enjeu majeur des politiques urbaines

## 1.1 Une démarche essentielle pour améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers

La gestion urbaine de proximité, levier essentiel dans les quartiers de la politique de la ville, se définit comme une réponse qualitative que les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux peuvent apporter aux attentes de la population, pour améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie.

Afin d'assurer la mise en œuvre d'une gestion urbaine équivalente à celle des autres quartiers, engager des démarches de GUP nécessite parfois d'accepter le recours à une logique de surentretien ou à une gestion différenciée, dont les moyens sont à adapter aux besoins et aux spécificités du territoire (formes urbaines, densités, composition sociale, sites interbailleurs), plus particulièrement dans les domaines suivants :

- l'entretien et la gestion des espaces à usage collectif <sup>(1)</sup>, qu'il s'agisse d'espaces publics, privés ou semi-privés ;
- l'accompagnement et la régulation des usages de ces différents espaces ;
- la sensibilisation au respect de l'environnement et du cadre de vie ainsi que l'appropriation des espaces et des logements ;
- l'organisation de la présence de proximité et le soutien aux personnels de proximité intervenant sur les quartiers.

Les démarches d'amélioration de la qualité de la gestion urbaine de proximité doivent être conduites dans les quartiers où la loi les rend obligatoires. Elles peuvent également concerner d'autres quartiers de la politique de la ville en fonction des situations locales et des dysfonctionnements relevés. Au vu de l'acuité et de la spécificité des enjeux sur les territoires concernés par un projet de rénovation urbaine, une attention particulière doit être portée à l'amélioration de la GUP dans ces quartiers.

[1] Les espaces à usage collectif sont :

- les espaces publics (voiries, cheminements piétons, espaces verts, espaces de stationnement) ;
- les abords des équipements publics ou privés (équipements scolaires, équipements commerciaux, locaux d'activité, équipements sociaux et sportifs) ;
- les parties communes des ensembles résidentiels, qu'ils soient locatifs sociaux ou privés (halls d'entrée, cages d'escalier, espaces résidentiels, espaces verts, parkings).



## 1.2 Une démarche d'accompagnement de la rénovation urbaine et de pérennisation de ses acquis

La GUP est un des facteurs clés de réussite des projets de rénovation urbaine, à même de garantir la pérennité des investissements réalisés et d'améliorer durablement le cadre de vie et les conditions de vie des habitants. Il importe ainsi de s'assurer que tous les efforts sont mis en œuvre pour maintenir la qualité des aménagements, l'entretien des réalisations et une gestion adaptée des espaces publics. C'est là une des conditions pour conforter durablement le retour de l'attractivité de ces quartiers. Elle doit constituer une exigence des porteurs de projet et de leurs partenaires lors des différentes phases du PRU. En ce sens, la GUP doit être envisagée dès la conception puis lors de la mise en œuvre des PRU et constitue une dimension importante des plans stratégiques locaux à initier lors de l'achèvement du projet de rénovation urbaine.

Par le biais des démolitions et constructions de logements, des opérations de résidentialisation de logements, d'aménagement ou de création des voiries, le projet de rénovation urbaine peut modifier les domanialités des espaces créés ou aménagés, ainsi que l'organisation et la nature des prestations de gestion. Aussi, l'optimisation des modalités de gestion du site doit être examinée entre gestionnaires et concepteurs dès la phase de conception du projet et aux différentes étapes de celui-ci afin d'éviter de créer des aménagements qui pourraient être difficiles à entretenir. De même, prévoir l'évaluation en temps réel des opérations réalisées au regard de la gestion et des usages permettra de corriger au plus tôt les défauts de conception qui n'auraient pas été anticipés. Enfin, les impacts de la rénovation urbaine sur les plans organisationnel et technique se doivent d'être anticipés.

La démarche de GUP permet également d'interpeller les différents maîtres d'ouvrage sur les modalités de gestion de l'ensemble du quartier, y compris sur les secteurs voués à la démolition et destinés à être entièrement réaménagés. Les acteurs gestionnaires pourront être force de proposition pour envisager des aménagements transitoires d'embellissement sur les espaces qui seront aménagés ultérieurement pour éviter les friches.

Durant la période de travaux, les actions de GUP sont centrées sur l'accompagnement des chantiers. Les travaux génèrent des inquiétudes et des nuisances pour les habitants (sécurité, bruits, perturbations des cheminements et des accès, de la signalétique et de l'éclairage public, squats, etc.) et rendent la gestion plus complexe pour les

acteurs intervenant sur le quartier <sup>[2]</sup>. Les modes d'intervention doivent être adaptés afin de minimiser les nuisances, notamment lorsque les phases d'attente de mise en chantiers sont longues.

Enfin, au-delà des conventions de rénovation urbaine, le maintien de la mobilisation des acteurs de la GUP est indispensable pour, certes, pérenniser les investissements réalisés mais aussi accompagner l'appropriation du quartier rénové par les habitants, qu'il s'agisse des nouveaux usages des logements, des espaces et aménagements réalisés ou du respect des résidentialisations. Elle doit également permettre d'organiser de façon concertée, entre les différents maîtres d'ouvrage, la gestion des espaces en fonction des nouvelles domanialités définies, l'ajustement des prestations d'entretien, etc. C'est pourquoi la GUP est un des thèmes prioritaires du volet « gestion des quartiers » que les acteurs locaux devront traiter lors de l'élaboration des plans stratégiques locaux, à l'issue des conventions de rénovation urbaine.

### 1.3 Une démarche qui s'inscrit pleinement dans la logique de développement durable et représente un levier pour promouvoir les innovations

La gestion urbaine de proximité s'inscrit pleinement dans les objectifs du développement durable. Il s'agit d'une démarche de long terme qui vise à anticiper la gestion des investissements dès leur conception et à garantir leur pérennisation. Elle est par nature transversale car l'amélioration du cadre de vie pour les habitants est un enjeu social (accompagnement des habitants, réduction des charges, amélioration du sentiment de sécurité...), économique (insertion professionnelle...) et environnemental (évolution des modes d'entretien des espaces...). Enfin, elle est participative, les habitants étant invités à participer aux démarches de GUP pour exprimer leurs besoins et leurs attentes et faire valoir leur expertise d'usage.

La prise de conscience de ces liens forts entre les orientations de la GUP et celles du développement durable a amené certains porteurs de projet à développer des actions très innovantes en matière de GUP. En effet, l'action publique dans les quartiers s'intéresse de plus en plus aux méthodes visant une réduction de l'empreinte énergétique et environnementale en intervenant sur la qualité et la régularité d'entretien des équipements qui limitent leur dégradation et donc prolongent leur durée de vie, ou sur

[2] L'étude « La gestion urbaine de proximité dans les projets de rénovation urbaine », réalisée par l'ANRU en 2009, a montré que l'anticipation des travaux était un point particulièrement difficile des démarches de GUP.

l'optimisation de l'organisation des systèmes de gestion qui participe de la réduction des coûts d'entretien.

Ceci exige d'adapter l'offre de services proposés, mais aussi, dans le même temps, de susciter et promouvoir de nouvelles pratiques des habitants. À titre d'exemple, les enjeux liés au tri sélectif, à la gestion différenciée des espaces verts, la gestion des fluides commandent une évolution des rythmes et des modes d'intervention des intervenants autant que l'appropriation et le respect des aménagements ou des dispositifs par les habitants.

Le développement durable constitue ainsi un véritable enjeu dans la gestion de la ville en général. Les quartiers dits sensibles ne doivent pas être tenus à l'écart de ces préoccupations. La GUP est ainsi un moyen de resituer les enjeux du développement durable au cœur de ces quartiers, en couplant interventions techniques et mobilisation des habitants et en prenant en compte les usages et les modes d'habiter dans la mise en œuvre des réponses techniques. Les démarches GUP peuvent être ainsi intégrées aux démarches d'Agenda 21 quand celles-ci sont déclinées à l'échelle des quartiers.

## 1.4

### **Une contribution à la tranquillité publique**

Dans certains quartiers, les dégradations, les occupations abusives et les conflits d'usage de certains espaces (occupations de halls ou d'espaces publics) ainsi que les trafics de stupéfiants contribuent à la dégradation rapide du cadre de vie et du « vivre ensemble ». En outre, dans certaines situations, l'insuffisance d'entretien et de réparation du patrimoine immobilier, des équipements et des espaces publics ou encore le non-enlèvement des véhicules-ventouses et des épaves, le manque de réactivité face aux dégradations concourent au sentiment d'abandon et favorisent les comportements incivils et délinquants.

L'insécurité dans certains quartiers conduit également à réduire ou empêcher les interventions des agents en charge de la gestion urbaine, pouvant, à terme, aller jusqu'au droit de retrait des gardiens HLM. Les acteurs de la sécurité et de la tranquillité publique, de par leur connaissance de terrain et leurs responsabilités, ont vocation à faire partie du réseau de partenaires de la GUP, quand cela est nécessaire.

De ce fait, quand elle est structurée et réactive, la GUP concourt à la prévention de la délinquance et au renforcement de la tranquillité publique. La qualité de gestion des espaces publics, la présence et la coordination des interventions des agents de proximité des collectivités, des bailleurs, voire d'autres acteurs associatifs, notamment dans

le champ de la médiation sociale diurne et nocturne, contribuent au sentiment de sécurité. Les dispositifs de veille permettent d'organiser une coordination du repérage et des réponses aux dysfonctionnements, dégradations et troubles dans les espaces à usage collectif. Ils concourent à une meilleure prise en compte des problématiques de prévention situationnelle à travers l'aménagement et l'entretien des espaces ou par le biais de dispositifs contribuant à la sécurisation passive du quartier (éclairage public, résidentialisation...). Par ailleurs, en complément de ses objectifs de dissuasion et d'aide à l'élucidation, la vidéoprotection peut contribuer à mieux identifier les dysfonctionnements et difficultés de gestion sur les territoires et à adapter et coordonner les interventions dans ce domaine.

Pour les quartiers concernés par des problèmes de sécurité et de tranquillité publique, la démarche GUP devra être coordonnée avec les orientations du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD), du contrat local de sécurité (CLS) ou, le cas échéant, de la stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance et constituera l'occasion de territorialiser plus finement les actions conduites dans ce cadre, en particulier le partenariat au quotidien avec la police.

## 1.5 Un moyen de favoriser l'insertion professionnelle

Les missions liées à la maintenance et à l'entretien des quartiers constituent des supports d'insertion au bénéfice direct des habitants en recherche d'emploi. Dès 2005, dans le cadre des conventions de rénovation urbaine signées avec l'ANRU, les porteurs de projets doivent établir des plans locaux d'application de la charte nationale d'insertion (PLACI), qui prévoient notamment de réserver au moins 10 % des emplois créés dans le cadre de la GUP et de la gestion des équipements à l'insertion des habitants des ZUS.

La mobilisation de dispositifs de l'insertion par l'activité économique (IAE) tels que les régies de quartiers ou les chantiers d'insertion, qui interviennent sur l'entretien des espaces collectifs et des espaces verts, la médiation diurne et nocturne, etc., permet de mettre en application cette règle.



**LA NÉCESSITÉ  
D'UNE GOUVERNANCE  
STRUCTURÉE  
pour agir ensemble**

**2.**

## 2. La nécessité d'une gouvernance structurée pour agir ensemble

### 2.1 Promouvoir une logique de coordination pour assurer la gestion urbaine de proximité

L'intérêt commun à l'égard de la qualité du cadre de vie, de la sécurité ou de l'image du quartier fonde le partenariat entre tous les acteurs, institutionnels ou habitants. Pour être efficaces et faire sens, les démarches de GUP doivent être développées selon une stratégie partagée de gestion. La GUP couvre des enjeux tout à la fois politiques, organisationnels, techniques et sociaux et vise la mise en place d'une organisation collective de gestion, dans le respect des compétences des différents acteurs mobilisés.

### 2.2 Associer les acteurs incontournables de la GUP autour de différents enjeux

#### Villes et structures intercommunales : décliner la complémentarité opérationnelle des compétences de gestion de chacun

La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est le porteur de la démarche de gestion urbaine de proximité et il lui revient la responsabilité de la coconstruction et la mise en œuvre de la GUP avec l'ensemble des acteurs intervenant dans les quartiers. Elle associe a minima, selon la configuration du site, le ou les bailleurs HLM, les services de l'État et, en tant que de besoin, les copropriétés concernées, les gestionnaires d'équipements, associations des commerçants, etc. Les représentants des associations d'habitants ou les groupes d'habitants doivent être sollicités et associés.

L'implication des élus est nécessaire pour rappeler l'importance de la gestion des quartiers. Mais, au-delà du seul portage politique, la mobilisation du niveau décisionnel adéquat des services de la collectivité et/ou de l'EPCI est décisive, d'où l'importance du mandat et du positionnement du référent-coordonnateur GUP (voir infra).

Avec le développement de l'intercommunalité, la répartition des compétences a évolué, opérant un basculement de certaines compétences de gestion de la ville vers l'échelon intercommunal, notamment pour le traitement des déchets, la gestion des espaces publics et des espaces verts, l'entretien de la voirie et de l'éclairage public, la prévention de la délinquance et de la tranquillité publique et, de façon plus variable, la politique de la ville (dont le soutien à l'ingénierie) et le renouvellement urbain. Ainsi, s'ils

ne sont pas porteurs de la démarche, les EPCI doivent être associés à la signature de la convention et leurs interventions doivent être déclinées selon des modalités adaptées aux spécificités des territoires infracommunaux visés par la GUP. En tout état de cause, compte tenu des enjeux spécifiques à la GUP et des compétences croisées entre les villes et les EPCI, il convient d'organiser au mieux la coordination et la complémentarité dans les démarches de GUP.

### **Bailleurs HLM : développer des projets de gestion adaptés aux spécificités des territoires**

La gestion de proximité est inscrite au cœur des préoccupations des bailleurs depuis plusieurs décennies, avec le souci croissant d'adapter la gestion du patrimoine au contexte territorial. De façon concrète, participer aux démarches de GUP leur permet d'articuler leurs projets de gestion locative des résidences avec les actions des collectivités locales, selon une vision globale du fonctionnement du quartier.

Les bailleurs sociaux ont en charge l'entretien et la gestion de leur patrimoine foncier et bâti, dont l'attractivité est nécessairement liée à celle de l'environnement. Leur engagement dans la GUP permet ainsi d'assurer une continuité de la qualité d'usage des espaces privés à usage collectif avec l'espace public, et d'améliorer, par exemple, les problèmes liés au stationnement ou à la gestion des déchets. Les bailleurs peuvent aussi être amenés à contribuer aux dispositifs collectifs pilotés par les collectivités locales, par exemple dans le domaine de la médiation sociale ou du traitement des incivilités.

### **Les services déconcentrés de l'État et les délégués du préfet : un rôle d'alerte et de vigilance**

Garant du cadre de l'action, l'État se doit de rappeler les obligations des acteurs locaux par rapport à la GUP dans les quartiers en rénovation urbaine et dans les ZUS de plus de 500 logements<sup>[3]</sup>. Il a aussi pour mission de veiller à la cohérence des engagements contractés dans les conventions GUP par les bailleurs HLM et dans les conventions d'utilité sociale, notamment ceux au titre de l'abattement de 30 % sur la TFPB. Il s'agit en particulier de s'assurer de la cohérence entre cette exonération accordée aux bailleurs et les actions effectives d'amélioration de la gestion du cadre de vie.

Le préfet de département nomme un service référent chargé du suivi des conventions GUP et de l'animation départementale, au sein de la direction départementale des territoires et de la mer (DDT/M) ou de la direction départementale en charge de la

[3] Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

cohésion sociale (DDCS/DDCSPP). Sur les sites concernés par un PRU, la coordination est assurée entre ces services, afin de suivre la mise en œuvre des conventions de GUP et leur poursuite au-delà de la durée de la convention de rénovation urbaine.

Les délégués du préfet, par leur connaissance du quartier, doivent avoir un rôle d'appui et/ou d'alerte. Lorsqu'ils repèrent des dysfonctionnements ou des blocages dans les démarches de GUP, ils peuvent par exemple proposer la réalisation des « diagnostics en marchant » ou la mise en place de formations sur sites interactifs, après concertation avec les acteurs locaux <sup>(4)</sup>.

Enfin, quand les sites sont confrontés à d'importants dysfonctionnements de tranquillité et de sécurité publiques, les directions départementales de la sécurité publique (DDSP) peuvent être sollicitées pour participer à ces démarches.

### **Mobiliser et soutenir les personnels de proximité dans l'exercice de leurs fonctions**

La GUP s'appuie sur des équipes de terrain qui œuvrent au quotidien dans les quartiers, parfois dans des conditions difficiles. Gardiens d'immeubles, personnels de proximité des bailleurs, médiateurs, employés des services techniques municipaux ou intercommunaux, policiers municipaux et nationaux, gendarmes, régies de quartier, personnels des associations, ces professionnels doivent être soutenus et encouragés dans leurs missions.

Dans ce contexte, les personnels de proximité, et tout particulièrement les gardiens HLM, sont particulièrement exposés aux actes d'incivilité et de délinquance. L'intégration des gardiens d'immeubles dans le dispositif de GUP doit faire l'objet d'une attention particulière.

Sur les quartiers présentant les dysfonctionnements les plus importants, les conventions GUP devront préciser les modalités de contribution des personnels de proximité à la GUP, les conditions d'organisation du partenariat ainsi que la mise en place d'actions de soutien à ces professionnels pour l'exercice de leurs fonctions.

### **La place particulière de la médiation sociale dans la gestion des quartiers**

Par sa démarche de proximité basée sur la veille, l'écoute, le dialogue, l'information, l'accompagnement des publics et la régulation des conflits, la médiation sociale apporte une contribution active et utile à la gestion urbaine de proximité.

[4] Circulaire du 26 juin 2008 du ministère de la Ville, relative aux « diagnostics en marchant », dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues.





Les médiateurs sociaux, notamment les adultes-relais financés par l'Acisé (cf. annexe 1), véritables passeurs de relais entre les habitants et les diverses institutions, méritent de faire l'objet d'une attention particulière du fait de leur rôle dans la (re)construction progressive du « mieux vivre ensemble » en soutien des personnels de proximité.

Par leur présence de proximité et leurs missions de veille, les médiateurs sociaux diurnes et nocturnes (correspondants de nuit) participent au repérage des dysfonctionnements et au signalement des dégradations et situations de détresse, contribuant ainsi utilement au diagnostic de GUP.

De par leurs missions d'accompagnement des publics et de régulation des conflits de voisinage et des incivilités dans les espaces collectifs, notamment la nuit, ils peuvent également apporter un concours substantiel aux actions visant à tranquilliser ces espaces et améliorer le « vivre ensemble » qui sont des préoccupations fortes de la GUP. Les médiateurs sociaux assurent une mission de veille de proximité et de relais qui contribue à donner du sens aux règles sociales et à lutter de façon volontaire contre l'isolement, la banalisation des incivilités et le sentiment d'impunité qu'elle génère.

Leurs missions articulées en cohérence avec celles des autres acteurs peuvent contribuer à la restauration du lien social et à la résolution des différents problèmes de la vie quotidienne dans le quartier. Leur présence sur le terrain alimente l'observation fine de la réalité du quartier et de son évolution. Elle peut aussi contribuer à la mobilisation de l'« expertise d'usage » des habitants.

### **Les habitants : des acteurs indissociables des démarches de GUP**

La GUP étant destinée à améliorer le cadre de vie des habitants, il est important que ces derniers soient au cœur des démarches de GUP. La prise en compte de leur « expertise d'usage » et de leurs attentes est essentielle pour construire un programme d'actions de gestion urbaine dans les quartiers, avec et pour les habitants.

Face aux problèmes de gestion et de qualité du cadre de vie, les habitants détiennent de véritables compétences et peuvent participer efficacement à la définition des besoins et du niveau de services, voire coproduire un certain nombre d'entre eux en matière de propreté, tranquillité ou lien social.

Le point de vue des habitants est essentiel à la compréhension des atouts du quartier, des leviers à mobiliser ainsi que des causes des dysfonctionnements des sites.

L'« expertise d'usage » des habitants peut être mobilisée de manière continue, du diagnostic à l'évaluation des résultats, sur des « objets » précis tels que, dans le cadre de la rénovation urbaine, les projets de résidentialisation, l'installation des aires de jeux, la mise en place des containers enterrés ou, d'une façon plus générale, le respect des aménagements, la propreté ou les règles de vie en commun.

D'une façon générale, il importe de préciser les modalités de participation des habitants et de définir les objets et les attendus de celle-ci, afin de ne pas susciter des incompréhensions ou des frustrations de la part des différents protagonistes. La réciprocité des engagements entre habitants et institutions doit être garantie, ces dernières devant s'engager à rendre des comptes.

Les outils tels que les « diagnostics en marchant », les expertises thématiques, les enquêtes de satisfaction, les marches exploratoires sont autant de moyens d'inciter les habitants à s'exprimer. Pour mettre en place des espaces de parole et d'échanges, la GUP trouvera avantage à prendre appui sur des espaces d'échanges préexistants tels que les structures locales de concertation (comités de quartier, etc.), les conseils de concertation locative des bailleurs.

### **Équipements, commerces et entreprises du quartier : des acteurs concernés par les démarches de GUP**

La plupart des quartiers accueillent de nombreux équipements publics de proximité (écoles, centres sociaux ou socioculturels, centres de soins, etc.) ou de rayonnement communal (équipements sportifs, etc.). Des commerces de proximité sont maintenus, parfois localisés dans des centres commerciaux et des entreprises sont implantées sur le quartier. Ainsi, les gestionnaires d'équipements, les commerçants et responsables d'entreprises devront être consultés. Ils se mobiliseront parfois pour résoudre certains dysfonctionnements les empêchant d'exercer leurs missions et leurs activités. Il faudra si nécessaire les inciter à améliorer la gestion des abords de leurs locaux ou équipements, quand cela relève de leurs compétences.

## **2.3 Garantir un réel pilotage opérationnel par le biais de l'implication des élus**

L'implication au plus haut niveau des élus locaux constitue un atout indispensable pour la réussite et pour la pérennisation des résultats. Elle est nécessaire pour garantir

des moyens spécifiques à la mise en œuvre des démarches et mobiliser les équipes et les partenaires autour d'un objectif politique affirmé.

Le portage politique de la GUP doit être relayé par une implication des échelons techniques décisionnels. L'implication des directions des services techniques des villes ou des directions de gestion locative et patrimoniale des bailleurs HLM donne une crédibilité plus forte aux démarches et, de ce fait, confère à leurs représentants au sein des instances et process de travail (encadrement de proximité, responsables de service...) des mandats clairs et des marges de manœuvre nécessaires pour proposer des améliorations dans la gestion quotidienne. Ils peuvent procéder à certains ajustements et sont en capacité de modifier ou transformer les modes d'intervention, si cela s'impose.

## 2.4 Formaliser les attendus et les objectifs dans une convention GUP : une étape incontournable

La mise en œuvre de la GUP nécessite la formalisation d'une convention GUP, qui constitue une véritable feuille de route opérationnelle sur laquelle les acteurs prennent appui pour mettre en œuvre, suivre et évaluer les actions.

Les conventions GUP sont signées obligatoirement par les communes et/ou leurs groupements, les bailleurs HLM et le préfet de département. Le cas échéant, d'autres acteurs dont l'engagement est nécessaire au projet peuvent également être signataires (conseil général, syndic de copropriété...). Elles peuvent être conclues pour une durée définie entre trois et cinq ans, de façon à tenir compte le cas échéant des calendriers locaux de réalisation des projets de rénovation urbaine.

La convention GUP formalise les éléments suivants :

- le diagnostic, qui fera l'objet d'une actualisation régulière ;
- les objectifs et les axes prioritaires de travail, en privilégiant un nombre resserré de thèmes afin de concentrer les efforts, d'une part sur les dysfonctionnements majeurs, et d'autre part, par secteurs géographiques (un ou plusieurs quartiers en fonction des particularités locales) ;
- les engagements de chaque acteur signataire de la convention ;
- le dispositif de pilotage, de suivi opérationnel et d'évaluation animé par une personne clairement identifiée ;
- le plan d'action, comprenant un calendrier de réalisation, les moyens financiers et humains mobilisés et des indicateurs ;
- l'identification du pilote opérationnel de la convention.

## 2.5 Définir une organisation technique dédiée

La définition et la mise en œuvre des conventions GUP s'appuient sur une organisation dédiée incarnée par un référent-coordonnateur GUP et des instances de pilotage décisionnelles mobilisant un niveau hiérarchique suffisant pour engager les institutions.

Le référent-coordonnateur GUP est responsable de la mise en œuvre des conventions GUP, de la formalisation des engagements des partenaires déclinés en programme d'actions, du suivi et de l'évaluation des actions. Il coordonne les différents acteurs via les référents techniques que les partenaires signataires de la convention GUP auront désignés au sein de leurs services. Il est animateur du dispositif partenarial et doit être mandaté pour pouvoir interpellier les niveaux décisionnels internes aux différentes structures, parmi lesquels on peut citer les services techniques et le service politique de la ville de la collectivité, les bailleurs sociaux, ou le coordonnateur du CLSPD.

Pour les quartiers engagés dans un projet de rénovation urbaine, le référent-coordonnateur GUP est placé à bon escient sous la responsabilité de la direction du PRU. À défaut, il agit en étroite collaboration avec l'équipe en charge du PRU en raison des articulations évidentes entre gestion du quartier et mise en œuvre du projet.

## 2.6 Prendre appui sur des outils opérationnels pour un processus d'amélioration continu

La mise en œuvre de la convention GUP requiert souplesse et simplicité du dispositif de pilotage et actualisation des plans d'action en fonction de l'évolution des problématiques et du projet de rénovation urbaine.

Les « diagnostics en marchant » constituent des outils utiles pour identifier les problèmes non résolus et pour mesurer les améliorations. Leur conduite régulière permet d'adapter en continu les programmes d'actions.

La démarche de GUP peut être consolidée par la mise en œuvre d'enquêtes ponctuelles, d'expertises thématiques, marches exploratoires, etc. Des outils de veille (fiches de signalement, tableau de suivi des dysfonctionnements et des actions spécifiques mises en œuvre, reporting, observatoires locaux dédiés à la GUP ou en lien avec la politique de la ville et la tranquillité publique) permettent d'ajuster le plan d'action de la GUP et, autant que possible, d'agir en prévention des dysfonctionnements.



**ANNEXES**

**3.**

# Annexe 1

## Aides techniques et financières de l'Acsé

Dans le cadre de son programme d'intervention, l'Acsé a défini pour 2012 trois grandes orientations concourant à l'amélioration directe de la GUP :

– **Poursuivre la réalisation des « diagnostics en marchant »**, en fonction des besoins locaux (voir encadré infra). Sur les sites où la démarche de GUP connaît des difficultés de mise en œuvre, des missions d'appui aux acteurs locaux dans ce domaine peuvent être réalisées par le siège de l'Acsé, en relation avec l'ANRU, notamment quand les sites rencontrent des problèmes de tranquillité publique.

– **Mobiliser les moyens de l'Acsé dans le cadre du volet « habitat et cadre de vie » des contrats urbains de cohésion sociale**, pour soutenir la mise en œuvre des recommandations issues des « diagnostics en marchant » et pour appuyer les démarches locales de gestion urbaine de proximité, notamment par le financement d'actions inscrites dans les conventions de GUP : sensibilisation à la propreté, au respect de l'environnement et à la consommation énergétique, participation des habitants à l'entretien et la gestion des espaces collectifs, soutien aux personnels de proximité, actions de médiation dans les espaces collectifs, démarches d'insertion par l'économie en rapport avec la GUP (hors investissements).

– **Soutenir l'ingénierie et la formation des acteurs de la GUP**. Outre le cofinancement de postes de coordonnateurs GUP dans certains cas (en particulier dans les sites concernés par la sortie d'un PRU), l'Acsé met en place un dispositif expérimental de formation interacteurs de la gestion urbaine de proximité afin d'optimiser la capacité des acteurs concernés à travailler ensemble, formaliser et mettre en œuvre les conventions GUP dans le prolongement des « diagnostics en marchant ». Celui-ci concerne une vingtaine de sites en 2012.

Par ailleurs, l'Acisé finance et pilote le programme des adultes-relais qui constituent une part importante des médiateurs sociaux, aux côtés d'emplois de droit commun et de contrats aidés, dans l'objectif d'améliorer les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs des quartiers prioritaires.

Présents dans de nombreux quartiers d'habitat social, les services de médiation peuvent être portés par des associations, des collectivités locales, voire directement par des organismes HLM. Selon l'enquête annuelle de suivi menée par l'Acisé en 2011, relative aux interventions des adultes-relais et portant sur près de 4 000 conventions actives, 15 % des adultes-relais interviennent dans le domaine spécifique de la prévention de la délinquance (10 % dans les espaces publics et 5 % dans les transports), 22 % interviennent dans le champ de la médiation pour l'accès aux droits et aux services, et 14 % dans le domaine de la médiation scolaire. Toutefois, un tiers des médiateurs interviennent à titre principal ou secondaire dans le champ de la prévention.

De façon spécifique, les adultes-relais sont en contact avec les intervenants des dispositifs de GUP dans près d'un tiers des cas (32 %), avec les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) dans 27 % des situations et les contrats locaux de sécurité (CLS) dans 17 % des situations.

Comme l'indique la charte de référence de la médiation sociale, « l'inscription dans des logiques partenariales et territorialisées est un principe essentiel de la médiation sociale et une des conditions de sa réussite : celle-ci dépend notamment de la capacité des autres acteurs à prendre le relais ». Ainsi, les médiateurs sont conduits à travailler en lien avec de nombreux partenaires et métiers de proximité (travailleurs sociaux, personnels de proximité des bailleurs, services techniques municipaux, personnels en charge de la prévention et de la sécurité...).

## **Les « diagnostics en marchant » : un des programmes phares de l'Acisé dans le champ de la GUP**

Le comité interministériel des villes du 20 juin 2008 a décidé le renforcement des actions de GUP dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, notamment par la mise en œuvre du programme de « diagnostics en marchant » confié à l'Acisé.

Les « diagnostics en marchant », dont plus de 450 avaient été réalisés à la fin 2011, consistent en une visite de terrain qui permet de dresser un constat partenarial des bonnes pratiques, des ressources et/ou des dysfonctionnements d'un quartier en vue de dégager des pistes d'amélioration possibles. L'actualisation du diagnostic doit avoir lieu dans les six mois qui suivent la réalisation du premier afin de mesurer les évolutions constatées sur le territoire concerné et d'apporter les infléchissements nécessaires à la conduite de la démarche.

Sans y être exclusivement dédié, ce programme vise en priorité la réalisation de diagnostics dans les quartiers du programme national de rénovation urbaine, en vue d'anticiper l'achèvement de ces projets et de pérenniser les investissements réalisés, de façon à garantir une amélioration durable des conditions de vie des habitants. En fonction des besoins, d'autres quartiers couverts par un contrat urbain de cohésion sociale peuvent en bénéficier.

Les diagnostics de GUP doivent mobiliser les différents acteurs impliqués dans la gestion du quartier : les services de l'État, les collectivités et/ou l'EPCI le cas échéant, les bailleurs et/ou syndics de copropriété. En fonction des contextes territoriaux, la participation des services en charge de la sécurité et de la tranquillité publique peut être sollicitée. Reposant sur l'expertise d'usage des habitants, les diagnostics ont également pour objectif d'associer des représentants d'habitants (par le biais des associations de locataires, des conseils de quartier, centres socioculturels, etc.). Les diagnostics tendent à favoriser à la fois la lisibilité du projet de gestion de quartier et l'adhésion des habitants en prenant en compte leurs usages, leurs attentes, leurs préconisations et en les impliquant dans la mise en œuvre des réponses. La participation des habitants est sollicitée aux différentes phases de la démarche et, notamment, lors de la phase de restitution du diagnostic.

Les diagnostics peuvent être un outil révélateur de la nécessité de structurer la gouvernance de la GUP : désignation d'un coordonnateur et/ou chargé de mission dédié tout ou partie à la GUP et d'un référent parmi les partenaires, mise en place d'instances de pilotage, élaboration ou actualisation d'une convention de GUP, etc. En outre, la convention de GUP peut permettre de cibler les axes de priorités et les thématiques à aborder lors du diagnostic ou, le cas échéant, d'ajuster les axes d'interventions prioritaires de la convention en fonction des pistes d'actions identifiées préalablement lors de la visite de terrain.



## Annexe 2

# Aides techniques et financières de l'ANRU

Dans le cadre des conventions pluriannuelles de rénovation urbaine, l'ANRU peut soutenir les démarches de GUP, en finançant des actions dans les champs suivants :

### – Études stratégiques (du diagnostic au suivi)

L'ANRU accorde des subventions pour les études à caractère stratégique pour le projet de rénovation urbaine, telles que les diagnostics et études portant sur la gestion urbaine de proximité, ainsi que les études de domanialité et les prestations d'évaluation et de suivi du projet. Dans ce cadre, l'ANRU peut accorder des subventions pour des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des porteurs de projet ne disposant pas de capacités fonctionnelles et matérielles suffisantes, afin de leur porter appui dans la préparation de la commande et du suivi des études stratégiques.

### – Conduite opérationnelle du projet

L'ANRU peut accorder des subventions aux moyens rendus nécessaires par la conduite opérationnelle du projet global. Ces moyens peuvent être externes au porteur de projet, ou constitués d'une structure dédiée dépendant de celui-ci. À ce titre, l'ANRU peut financer, au titre de la conduite générale du projet, un poste de coordonnateur GUP.

### – Moyens d'accompagnement du projet

De façon exceptionnelle, l'ANRU peut accorder une subvention à un dispositif spécifique mutualisé qu'elle estime indispensable pour assurer la réussite des opérations de rénovation urbaine, tel un dispositif de sécurisation des chantiers, mis en place pour les différents maîtres d'ouvrage, avec l'accord de la commune et du préfet.

### – Communication et concertation

Des actions de communication auprès des habitants et de concertation sur le projet de rénovation urbaine peuvent être financées, comme par exemple, l'organisation de réunions publiques, le développement d'actions (manifestations, ateliers urbains...) rassemblant les habitants autour du projet, le recours à des expertises, ainsi que le

financement de l'ingénierie nécessaire à la conduite des actions de concertation. Ceci peut inclure l'organisation de la concertation avec les habitants et les usagers autour du projet de gestion urbaine de proximité développé sur le quartier. L'assiette subventionnable est composée des dépenses engagées dans ce cadre par le porteur de projet (ville ou EPCI).

Enfin, en complément des financements contractuels, dans le cadre du pôle d'appui opérationnel, l'ANRU peut mettre à disposition des porteurs de projet de rénovation urbaine, des équipes d'experts dans le champ de la GUP. Celles-ci apportent une assistance aux porteurs de projet dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'amélioration des dispositions prises pour garantir la qualité de la GUP.

## **Annexe 3**

### **Formations de l'école de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers**

Avec ses écoles de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers, l'IFMO propose depuis 2005 une offre de formation ouverte à tous les professionnels exerçant dans les quartiers en rénovation urbaine et/ou relevant de la politique de la ville. Ses actions sont soutenues par l'USH, le SGCIV, l'ANRU, l'Acsé, la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'ESSEC et la fédération des Entreprises publiques locales (EPL).

Les enseignements des écoles sont construits pour nourrir les pratiques. Ils articulent les apports théoriques avec les mises en situation pratique (ateliers sur des cas concrets, visites de site). Les formations sont animées par des intervenants spécialistes de la ville : architectes, urbanistes, économistes, sociologues, chercheurs, praticiens de la ville.

Depuis leur création, les écoles ont été convaincues de la nécessité de considérer la gestion urbaine de proximité comme un enjeu majeur de la politique de la ville. À cet effet, l'IFMO a construit des modules de formation préconisant l'approche de la gestion urbaine par projet.

Plusieurs modules de formation portant sur la gestion urbaine sont proposés :

- fonctionnement social et urbain des quartiers : rôles et conceptions de la gestion urbaine ;
- enjeux économiques et organisationnels de la gestion urbaine ;
- méthodes et outils de conduite de projets de gestion urbaine ;
- influence de l'espace urbain et de la gestion sur le fonctionnement social et la sûreté des quartiers.

Parallèlement, depuis 2009, les écoles ont développé en région des formations-actions sur le thème de la gestion urbaine. Elles sont conçues sur mesure en fonction des réalités locales (singularité des territoires, spécificités des gouvernances) pour réunir ceux qui sont appelés à travailler ensemble sur un même territoire. Réunis en groupe interacteurs (représentants des villes, des agglomérations, de l'État, des bailleurs sociaux), les professionnels impliqués dans les projets de gestion urbaine sont en capacité de s'approprier des méthodes et des outils utilisables sur le terrain pour lancer et consolider la dynamique partenariale essentielle au succès des projets.

Enfin, les écoles de la rénovation urbaine et de la gestion des quartiers ont conçu et mis en œuvre un cycle de formation pour les habitants : « Construction d'une culture de la rénovation et de la gestion urbaine à destination des habitants acteurs du quartier ». Cette formation a pour objectifs de donner aux habitants des clés de compréhension des principes urbains des projets, de la gestion urbaine de proximité mais aussi de mettre en valeur leurs propres compétences de « maîtres d'usage ». Le programme de cette formation est conçu et mis en œuvre avec la même exigence de qualité de contenu pédagogique et les mêmes intervenants que pour les autres modules destinés aux professionnels. Le cycle est construit sur six jours de formation, dont deux notamment sont consacrés à la gestion urbaine.

**Pour plus d'informations et consulter les programmes :**

<http://www.ecoledelarenovationurbaine.com/>

# Annexe 4

## Textes réglementaires de référence

### Textes généraux

- Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
- Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale (DIV).
- Circulaires des 26 juin 2008, 21 janvier 2009 et 17 février 2010, relatives aux diagnostics de GUP dans le cadre de la dynamique Espoir banlieues (SGCIV).
- Circulaire du 26 octobre 2011, relative à la signature et mise en œuvre des conventions de gestion urbaine de proximité (DHUP et SGCIV).
- Comité interministériel des villes du 18 février 2011.
- Règlement général d'application de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).
- Programme des interventions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

## Textes relatifs à l'application de l'abattement TFPB

- Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 (article 42).
- Décret n° 2003-933 du 30 septembre 2003 portant incorporation au Code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code – article 1 *(supprime les dispositions spécifiques pour 2001)*.
- Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale – article 92 *(ouvre droit à l'abattement pour l'année 2007 et jusqu'en 2009 pour les organismes ayant signé une CGP)*.
- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale – article 33 *(ouvre droit à l'abattement pour les années 2008 et 2009 et en cas de CGP jusqu'en 2013)*.
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion – article 1 *(ouvre droit à l'abattement pour les années 2010 et substitution de la CGP par la CUS)*.
- Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 – article 2010 *(modifiant la date de signature des CUS)*.
- Circulaire UHC/IUH 2/21 n° 2001-68 du 8 octobre 2001 relative à la signature d'une convention entre l'État et un organisme d'HLM ou une SEM, pour bénéficier d'un abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif, attribué sous condition de ressources et d'implantation en ZUS.
- Fiche thématique n° 4 (avril 2011) – Les conventions d'utilité sociale : engagements sur la qualité de service rendu aux locataires. Conditions pour bénéficier d'un abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif, attribué sous condition de ressources et d'implantation en ZUS.





l'Acisé – 209, rue de Bercy – 75585 Paris Cedex 12  
[www.lacse.fr](http://www.lacse.fr)