

Vers des projets de rénovation urbaine pérennes ?

L'apport des démarches de gestion urbaine de proximité

L'ampleur des investissements annoncés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine et les bilans mitigés d'opérations antérieures conduisent les villes, les bailleurs sociaux et leurs partenaires à s'interroger sur la pérennisation de leurs investissements.

Dans ce contexte, les démarches d'amélioration de la gestion du quartier, formalisées au travers de conventions de «gestion urbaine de proximité» ouvrent des pistes de travail intéressantes.

Dans les quartiers défavorisés concernés par les projets de rénovation urbaine, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent dans des actions de transformation du bâti et des espaces : reconstructions, démolitions, réhabilitations et résidentialisations. Parallèlement, des interventions visent à remodeler l'organisation urbaine (restructuration de voiries, d'espaces publics...) et à améliorer les équipements (scolaires, commerciaux...). L'objectif est de rompre avec les spirales de dégradation, de changer en profondeur l'image et le fonctionnement du quartier, de diversifier l'offre de logements pour attirer des ménages plus solvables.

Les démarches d'amélioration de la gestion du quartier, formalisées au travers de convention de «gestion urbaine de proximité» impliquant la ville et les bailleurs sociaux, s'appuient sur l'idée que les dysfonctionnements d'un quartier viennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination entre gestionnaires, collectivités locales et bailleurs sociaux en premier lieu, mais aussi professionnels en charge du socio-éducatif et de la tranquillité publique. Dans la phase de réalisation des projets de rénovation urbaine, un grand nombre de dysfonctionnements viennent aussi du manque de coordination et de communication entre les équipes en charge du projet urbain et les services en charge de la gestion. Pour les gestionnaires, l'enjeu est de mettre en place une gestion adaptée du quartier, afin de garantir aux habitants un cadre de vie aussi «normal» que possible durant les travaux puis de pérenniser les investissements une fois le chantier terminé. Une meilleure coordination des interventions, la mise en place de dispositifs d'échange d'informations, l'accord sur la «bonne» manière de gérer le quartier et le partage d'objectifs communs doivent contribuer à améliorer l'effi-

cacité des interventions, à maîtriser les coûts de gestion ultérieurs, à anticiper le retour au «droit commun» du quartier après achèvement des travaux. Améliorer la gestion, c'est aussi intégrer dans la conception du projet de rénovation urbaine les usages et les contraintes de gestion ultérieure. Ceci suppose d'impliquer les gestionnaires et les habitants dans le diagnostic partagé et dans la conception du projet. L'objectif est ambitieux, il s'agit de gérer dans la durée les transformations d'un quartier.

S'appuyant sur l'analyse de démarches menées en Île-de-France et dans plusieurs régions françaises⁽¹⁾, l'Aurif présente ici des éléments d'analyse et de méthode pour contribuer à la réflexion et inciter les acteurs de l'aménagement à mieux intégrer l'enjeu de la gestion dans les projets de rénovation urbaine. Considérer la gestion comme une composante indispensable du projet de rénovation urbaine est une des conditions pour garantir la pérennité des investissements réalisés et réduire les coûts de gestion des espaces urbains.

Intégrer les usages et la gestion dès la conception des aménagements urbains

Des clivages qui perdurent entre conception et gestion

Les évaluations et enquêtes de satisfaction menées auprès des habitants des quartiers populaires témoignent de la fréquence de choix architecturaux et urbains inadaptés aux usages et aux fa-

(1) LIAURIF s'est investi sur la gestion urbaine de proximité au travers de plusieurs études, voir : Fiches repères pour la rénovation urbaine. Les démarches de gestion urbaine de proximité, Anru, 2006 ; Groupe d'échanges sur la GUP en Île-de-France. Synthèse des travaux 2004-2005, Iaurif, 2005.

>>>
Le 1^{er} décembre 2006, 147 communes, dont 36 en Île-de-France, ont signé une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine. Les conventions explicitent les orientations du projet et formalisent les engagements financiers de l'État, des collectivités locales, des bailleurs sociaux, de la Caisse des dépôts et de l'Association foncière logement.
Le programme national de rénovation urbaine affiche un investissement d'environ 30 milliards d'euros d'ici 2013, dont 10 milliards de subventions de l'Anru.

<<<

Vers des projets de rénovation urbaine pérennes ?

L'apport des démarches de gestion urbaine de proximité

Quel bilan des démarches d'amélioration de la gestion urbaine de proximité ?

L'idée de prise en compte de la gestion dans les projets de rénovation urbaine est inscrite dans la loi d'orientation pour la Ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Dès la circulaire du 31 décembre 1998 et la note de cadrage d'octobre 1999, la gestion urbaine a été conçue comme une manière d'améliorer à la fois la qualité du projet urbain et la vie quotidienne des habitants au travers d'une coordination des interventions des collectivités locales et des bailleurs sociaux.

Les démarches de gestion urbaine engagées dans les quartiers en politique de la ville dans le cadre des contrats de ville 2000-2006 se sont traduites par des actions concrètes d'amélioration de l'entretien et de la tranquillité publique : nettoyage des espaces extérieurs, traitement des ordures ménagères et encombrants, réalisation de jeux d'enfants, travaux de signalétique, formation et mise en réseau du personnel de proximité... Elles ont aussi permis aux gestionnaires, villes et bailleurs sociaux principalement, de mieux se connaître et ont contribué à une prise de conscience de l'importance d'une gestion coordonnée. Une évaluation menée par la DIV, la DGUHC et l'USH en 2005 souligne toutefois la nécessité d'intégrer ces actions ponctuelles d'amélioration dans un projet stratégique de quartier et d'impliquer davantage les échelons décisionnels des villes et des bailleurs sociaux, ainsi que les habitants et les associations.

Dans le contexte actuel de montée en charge des projets de rénovation urbaine, les acteurs s'accordent sur la nécessité d'intégrer la gestion dans la conception des projets urbains. On constate pourtant un décalage entre les intentions affichées et leur mise en œuvre concrète.

Sur le terrain, les démarches opérationnelles intégrant la gestion restent encore trop peu fréquentes.

(1) Note de cadrage du ministère de l'Équipement, de la délégation interministérielle à la ville (DIV) et de l'Union sociale pour l'habitat (USH).

(2) Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

çons de faire des gestionnaires. Ceci génère des dysfonctionnements qui sont assez récurrents d'un site à l'autre, même si leur niveau d'acuité varie : cheminements mal dimensionnés, locaux d'ordures ménagères sous-dimensionnés, absence de protection des pieds d'immeubles, adressage confus occasionnant des problèmes d'acheminement du courrier, manque de stationnements sécurisés... Aujourd'hui encore, les projets de rénovation urbaine ignorent trop souvent les usages du quartier et les contraintes des gestionnaires : les clivages entre équipes chargées du projet urbain et gestionnaires perdurent.

Le projet de rénovation urbaine offre pourtant l'occasion de concevoir des bâtiments, des espaces et services adaptés aux populations et aux modes de gestion.

Pas de «recettes», mais des orientations

Pour intégrer la gestion ultérieure et les usages dans la conception du projet urbain, il n'y a pas de «recettes» : les quartiers sont différents les uns des autres et la qualité du cadre de vie dépend du contexte local. Il est pourtant possible, par l'analyse de cahiers des charges, de programmes techniques détaillés, de documents de programmation ou d'entretiens, d'identifier des orientations partagées. Les nouveaux aménagements doivent tenir compte des futurs usages, des modalités de gestion ultérieures, mais aussi des enjeux de sécurité dans l'aménagement (*Note rapide*, n° 288). Pour cela, ils doivent notamment :

- Assurer la lisibilité des espaces, en attribuant à chaque espace une fonction, et en la mettant en cohérence avec le statut du foncier et les modalités de gestion.
- Veiller à l'accessibilité des espaces pour les habitants, les usagers du quartier et les gestionnaires.
- Privilégier la robustesse et la facilité d'entretien pour un coût maîtrisé.
- Protéger les pieds d'immeubles et les

espaces «à risque» contre les nuisances (bruits, saleté...).

- Opter pour des aménagements et une gestion qui rassurent les habitants.
- Veiller à un aménagement fonctionnel et agréable des espaces publics qui favorise une animation et une ambiance urbaine.
- Faciliter l'appropriation des espaces résidentiels par les habitants.

Comme l'illustrent les photographies, ces orientations générales peuvent être déclinées de façon diverse.

Une étape essentielle : le diagnostic partagé

Garantir la cohérence entre les choix d'aménagement, la gestion et les usages nécessite d'identifier de façon précise les ressources et les contraintes des gestionnaires, ainsi que les usages et les attentes des habitants du quartier. Cela suppose l'élaboration d'un diagnostic élaboré en concertation entre les partenaires. Les points de vue des gestionnaires et des habitants doivent y tenir une place centrale.

Les démarches de gestion urbaine ont contribué à la diffusion de méthodes simples d'observation et d'évaluation : état des lieux croisés, diagnostic «en marchant», rencontre de pied d'immeuble entre élus, techniciens et habitants, enquête sur les «usages», enquête de satisfaction, cartographie des usages, des responsabilités de gestion et des domanialités... Établir un plan d'évolution du foncier et des responsabilités de gestion, demander à chaque gestionnaire de rédiger une note sur ses contraintes, ses moyens humains et financiers et ses modes d'organisation sont des étapes importantes dans l'élaboration du diagnostic. Pour recenser des besoins en matière de locaux d'activités en pied d'immeubles (m², accès, localisation, éclairage), il est, par exemple, judicieux de coupler une étude d'occupation des locaux existants avec des entretiens auprès des usagers et habitants. Lorsque les incertitudes sont



C. Loudier-Malgouyres/laurif

La résidentialisation clarifie les limites entre espaces résidentiels et publics.



F. Hujbegis/laurif

Les pieds d'immeuble non protégés sont sources de nuisances.



B. Guigou/laurif

L'implantation de jeux d'enfants crée de l'animation.



B. Guigou/laurif

Des locaux pour les encombrants accessibles à tous.



B. Guigou/laurif

Des cheminements clairs et fonctionnels, des matériaux robustes...

importantes, il est parfois intéressant de voir comment un espace est utilisé avant d'installer, en concertation avec les habitants, des aires de jeux, du mobilier ou des cheminements. Cela suppose de réserver un budget pour compléter les aménagements.

Garantir une coordination entre équipe en charge du projet urbain et gestionnaires

Composante indispensable, la démarche de gestion doit être intégrée dans le calendrier et la conduite globale du projet de rénovation urbaine. Il est nécessaire de veiller à ce que les options du projet soient cohérentes avec le diagnostic, ce qui suppose d'analyser les impacts des aménagements sur la gestion et, le cas échéant, de demander des ajustements. Une bonne organisation de la maîtrise d'ouvrage et l'appui d'une ingénierie de projet compétente sont nécessaires. Certains bailleurs sociaux et collectivités locales optent pour l'organisation d'équipes projet intégrant les gestionnaires aux représentants de la maîtrise d'ouvrage. Dans plusieurs sites, les choix se font au travers d'une concertation entre élus, techniciens – dont les gestionnaires – et habitants. **La coordination est essentielle dans la phase de chantier**, où les nuisances sont nombreuses pour les habitants et où le cadre de vie quotidien tend à se détériorer. Durant cette phase, plusieurs sites ont mis en place une gestion renforcée et différenciée du quartier, afin, par exemple, de minimiser les difficultés de circulation, d'accès et de stationnement créés par les travaux dans les espaces extérieurs et sur les parkings. Une coordination étroite est aussi indispensable en matière de communication auprès des habitants durant cette période.

Vers une prise en compte du coût global ? Le projet urbain restructure le quartier en profondeur. Il a un impact financier pour les habitants, au travers de l'augmentation des loyers et des charges lo-

catives. Pour la maîtrise d'ouvrage, il a un coût d'investissement et de fonctionnement, lié aux nouveaux aménagements, au coût des rétrocessions foncières... Anticiper les coûts de gestion et raisonner en termes de coût global devraient être pratiques courantes. C'est pourtant rarement le cas, faute d'outils fiables et d'attention suffisante accordée à ces enjeux.

Quelques sites expérimentent des outils d'évaluation des coûts de gestion ultérieurs. Dans un site, les bailleurs sociaux ont commandé à un prestataire extérieur une étude permettant d'évaluer les coûts de gestion des espaces. Ailleurs, un système de comptabilité analytique se met en place pour identifier des coûts par secteurs résidentiels. Une fois les données disponibles, les gestionnaires élaborent des éléments de budget prévisionnel pour les espaces réaménagés et le maître d'œuvre chiffre les coûts d'exploitation et de maintenance attachés à ces espaces. Ces éléments de cadrage financiers constituent une aide à la décision. Dans un site où les problèmes de dégradations sont nombreux, la maîtrise d'ouvrage a opté pour un équipement sportif et une maison de l'emploi largement ouverts sur le quartier et non clôturés. Ce choix, conforme aux orientations générales du schéma de cohérence, est viable, parce qu'il s'accompagne d'une gestion renforcée et adaptée.

>>>

La prise en compte progressive des objectifs de réduction de la consommation d'énergie dans la construction de logement, par exemple au travers des démarches de type haute qualité environnementale (HQE), contribue à diffuser l'idée de l'intérêt d'un raisonnement en termes de coût global.

<<<

Vers des projets de rénovation
urbaine pérennes ?
L'apport des démarches
de gestion urbaine de proximité

Préparer le retour au droit commun en coordonnant les interventions

Le projet de rénovation urbaine est aussi une occasion pour redéfinir une stratégie de gestion, mettre à plat, adapter et coordonner les modes d'intervention des collectivités locales – commune et intercommunalité – et des bailleurs sociaux. Ces négociations gagnent à être formalisées dans une convention pluriannuelle. Celle-ci précise les moyens et les modes d'organisation à mettre en œuvre afin d'assurer la gestion et l'entretien des espaces recomposés et décline les dispositifs de coordination pérennes mis en place aux différents niveaux hiérarchiques (agents de terrain, cadres intermédiaires et échelon directionnel). Il est aussi utile de désigner un référent en charge de la gestion dans chaque organisation.

Pérenniser les investissements

Dans plusieurs sites, le projet conduit les partenaires à s'interroger sur la pertinence des modalités de gestion : contenu des contrats d'entretien, redéfinition des tâches du personnel de proximité, organisation de la collecte sélective, sécurité et tranquillité des espaces résidentiels dont le foncier est transféré aux bailleurs dans le cadre d'une opération de résidentialisation, modalités de répartition des coûts d'entretien... La démarche peut, par exemple, conduire à augmenter à titre

expérimental la fréquence de ramassage des encombrants, à mettre en place un entretien renforcé sur des espaces particulièrement exposés (cheminements, jeux d'enfants...) ou à élaborer un plan d'actions avec les habitants (campagne de communication, création d'affiches par les enfants des écoles, exposition de photographies...). La gestion des espaces réaménagés, particulièrement dans le cadre de la résidentialisation, invite à adapter les modes d'intervention du personnel de proximité. Il est important de soutenir leur mise en réseau, par exemple au travers d'un centre de ressources comme celui de Vaulx-en-Velin (69). Dans plusieurs sites, des formations qualifiantes sont proposées. L'expérience montre qu'une fois les travaux terminés, certains aménagements se révèlent inadaptés aux usages (revêtements de sols fragiles, mobilier urbain inconfortable...). Prévoir un fonds pour les travaux d'ajustement permet d'intervenir rapidement et de façon souple.

Prévenir les dégradations

Dans certains sites, pérenniser les investissements, c'est d'abord prévenir les dégradations. Des secteurs qui ont fait l'objet de travaux et qui semblaient stabilisés peuvent être à nouveau touchés par des dégradations. Il existe différentes réponses, à choisir au cas par cas, sans nécessairement les additionner : dispositifs techniques de sécurisation (clôture, contrôle des accès...), restructurations des espaces, amélioration de la gestion, volet humain et «so-

cial» (renforcement de la présence du personnel de proximité, soutien au tissu associatif).

Impliquer les habitants et les associations

Une bonne gestion ne peut se mettre en place sans l'appui des habitants. Les aménagements liés aux résidentialisations apparaissent, dans plusieurs sites, comme l'occasion d'impliquer les habitants et les associations : l'enjeu est alors de s'appuyer sur leurs compétences d'usagers. Une autre piste est de développer les initiatives des habitants, par exemple en s'appuyant sur des réseaux d'habitants ressources ou sur l'élaboration de chartes de bon voisinage. L'enjeu est de favoriser les relations sociales, l'appropriation des espaces et d'inciter les habitants à s'investir dans l'élaboration de règles d'usages partagées.

Pour en savoir plus :

Fiches repères de la rénovation urbaine. «Gestion urbaine de proximité et projets de rénovation urbaine», Anru, 2006.

Les Cahiers de l'USH, Ville et renouvellement urbain : «Prendre en compte la gestion et les usages dans les projets de renouvellement urbain», n° 97, Union sociale pour l'habitat, septembre 2005.

Brigitte Guigou, «Les démarches de gestion urbaine de proximité», *Supplément Habitat aux Cahiers de l'IAURIF*, n° 31, Iaurif, février 2002.

Céline Loudier-Malgouyres, «Aménagement et sécurité. Enjeux et éléments de méthode à l'usage des acteurs de l'aménagement», *Note rapide*, n° 288, Iaurif, novembre 2004.