



La gestion urbaine dans le renouvellement urbain

Cycle de qualification ARRA / CR DSU

Enjeux et Méthode

Céline BEAUJOLIN - Habitat & Territoires Conseil
1^{er} Décembre 2009

Les enjeux, le point de vue de l'habitant

Ce que dit l'habitant de son vécu d'un projet de renouvellement urbain

Besoin d'information sur le projet et sa mise en oeuvre

- Ce qui va être fait, s'il sera concerné, comment tout cela va se passer, les modifications de son ordinaire, les échéances, ...

Ces informations vont conditionner son investissement sur son logement actuel

L'information dont il dispose

- Elle existe mais elle n'est pas toujours ajustée et accessible, souvent prudente et discontinuée

L'habitant va aller chercher l'information qui lui manque au travers de signes donnés par les acteurs, des actes de gestion, des réponses données par les gardiens, l'agence et les acteurs présents sur le quartier (l'intention, l'attention portée à ses attentes, la considération, la capacité à faire, durabilité, ...)

Les enjeux de la GSUP dans le cadre d'un projet ANRU

La capacité des acteurs à gérer le quotidien d'un quartier en chantier

La pérennisation des investissements (anticipation et adaptation)

Une partie de la crédibilité de l'intervention des partenaires et du projet

L'ANRU et la GSUP

Point de vue de l'ANRU sur la GSUP

La GSUP, une composante indispensable du projet de rénovation urbaine

Améliorer le projet urbain par la prise en compte des usages et de la gestion

- Anticiper sur la gestion et les usages pour concevoir un projet de rénovation urbaine adapté
- Garantir une bonne gestion du chantier pendant la phase de chantier
- Bien gérer le quartier rénové pour pérenniser les investissements réalisés

Une obligation : signer une convention dans les 6 mois suivants la signature de la convention ANRU

Point de vue de l'ANRU sur la GSUP

7 fiches repères

- Impliquer les habitants
- Intégrer les usages et la gestion ultérieure dès la conception du projet
- En attendant la démolition, quelle gestion urbaine de proximité
- Préserver le cadre de vie en phase chantier
- L'apport des métiers de la médiation et de la tranquillité publique
- Intégrer la collecte sélective et la gestion des encombrants
- Pérenniser les investissements par une gestion coordonnée

Site : www.anru.fr (demander inscription)

Evaluation de la GSUP dans les projets ANRU : premiers retours (étude FORS de Mars 2009 – 102 conventions)

7 typologies de convention GSUP

Types de conventions	Caractéristiques des sites concernés	Contenu de la convention
« Minimalistes » couvrant un périmètre restreint	Ces conventions couvrent majoritairement un ensemble immobilier ou un quartier politique de la ville dans une commune de moins de 10 000 habitants. L'investissement prévisionnel inscrit dans la convention de rénovation urbaine est relativement peu élevé (moins de 50 millions d'euros). Elles représentent 11% des conventions signées	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de diagnostic - Manque de cohérence du plan d'actions et faiblesse de l'approche opérationnelle (régulation) - Absence d'explication des modalités de pilotage et d'évaluation de la démarche - Absence de cadre financier
« Minimalistes » couvrant un large périmètre	Elles couvrent un périmètre plus large (souvent plusieurs quartiers politique de la ville) pour lequel la convention de rénovation urbaine fait part d'un investissement prévisionnel important (entre 100 et 200 millions d'euros). Elles représentent 7% des conventions étudiées (il s'agit de la catégorie la moins représentée).	<p><i>Idem</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tendance urbanistique, accent sur la thématique « cadre de vie », et, plus spécifiquement sur l'aménagement des espaces extérieurs (cheminements piétonniers, mobilier urbain...).
Formelles de villes moyennes à ambition modeste pour la GUP	Elles couvrent de petits périmètres (ensemble immobilier ou quartier politique de la ville pour lequel l'investissement prévisionnel PRU reste relativement peu élevé - entre 50 et 100 millions d'euros) de communes moyennes appartenant à de grandes agglomérations. 15% des conventions étudiées appartiennent à cette catégorie.	<ul style="list-style-type: none"> - Plan d'actions synthétique et peu orienté vers l'opérationnalité - Présentation du pilotage formelle - Absence de formation des acteurs - Absence de précision sur le mode d'évaluation - Inexistence de cadrage financier - Absence de 3 thématiques classiques : « cadre de vie », « résidentialisation », et « développement des services et équipement de quartier ».
Des gestionnaires expérimentés réactualisant peu leurs pratiques GUP	Ces conventions ciblent de larges périmètres dans des communes de plus de 150 000 habitants, centres des agglomérations auxquelles elles appartiennent. Les conventions de rénovation urbaine de ces territoires font état d'un investissement prévisionnel très conséquent, supérieur à 200 millions d'euros. Elles représentent 21% des conventions analysées.	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement dans la démarche ayant précédé le PRU - Diagnostic succinct ou absent - Faible explicitation du pilotage et de l'évaluation prévus - Mise en avant d'habitudes partenariales établies et anciennes - Désignation de référents GUP parmi les signataires - Insistance sur le développement des démarches participatives - Faible présence thématique « qualité des chantiers »

Evaluation de la GSUP dans les projets ANRU : premiers retours (étude FORS de Mars 2009 – 102 conventions)

7 typologies de convention GSUP

Types de conventions	Caractéristiques des sites concernés	Contenu de la convention
<p>Des petites communes fortement impliquées dans la démarche GUP</p>	<p>Elles ciblent généralement un ensemble immobilier d'une petite commune (moins de 10 000 habitants) appartenant à une communauté urbaine. L'investissement prévisionnel inscrit dans la convention de rénovation urbaine de ce territoire est peu conséquent (moins de 50 M d'€) Seuls 8% des 102 conventions entrent dans cette catégorie</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Prédominance du bailleur, -Présence d'un diagnostic spécifique GUP -Cohérence et précision du plan d'actions -Proposition d'outils opérationnels de suivi des dysfonctionnements -Modalités d'évaluation spécifiques -Traitement égal de toutes les thématiques
<p>Structure à forte visée opérationnelle</p>	<p>Elles ciblent généralement des périmètres pour lesquels l'investissement prévisionnel inscrit dans la convention de rénovation urbaine est assez important (entre 100 et 200 millions d'euros). 30% des conventions étudiées appartiennent à cette catégorie, qui regroupe donc le plus grand nombre de conventions.</p>	<p>Orientation forte sur la conduite opérationnelle de la démarche : chef de projet dédié, diagnostics conjoints multi partenariaux, veille technique dans les parties communes des bâtiments, proposition d'outils opérationnels de suivi des dysfonctionnements</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pilotage et mode d'évaluation flous - Récurrence de la thématique « développement des démarches participatives et du lien social » - GUP élargie
<p>Modèles « outillés » et innovants</p>	<p>Elles couvrent un ou plusieurs quartiers politique de la ville de communes moyennes appartenant à une communauté d'agglomération, pour lesquels l'investissement prévisionnel PRU est assez important (entre 100 et 200 millions d'euros). 9% des conventions tendent vers ce « modèle idéal ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Présence d'un diagnostic spécifique - Cohérence du plan d'actions - Précision du pilotage - Proposition d'outils opérationnels/dysfonctionnements - Désignation de référents GUP parmi les partenaires signataires - Présence d'un échéancier - Présence d'un cadre financier - Traitement de l'ensemble des thématiques « classiques » - GUP élargie innovante

Evaluation de la GSUP dans les projets ANRU : premiers retours (étude FORS de Mars 2009 – 102 conventions)

Analyse qualitative et conclusions :

« Les démarches de GUP se sont fortement développées à l'occasion du projet de rénovation urbaine, mais elles restent en deçà du rôle qu'elles peuvent et doivent jouer. »

L'étape de la contractualisation est déterminante (appropriation de la démarche, traduction de la pensée collective, cadrage et opérationnalité, ...).

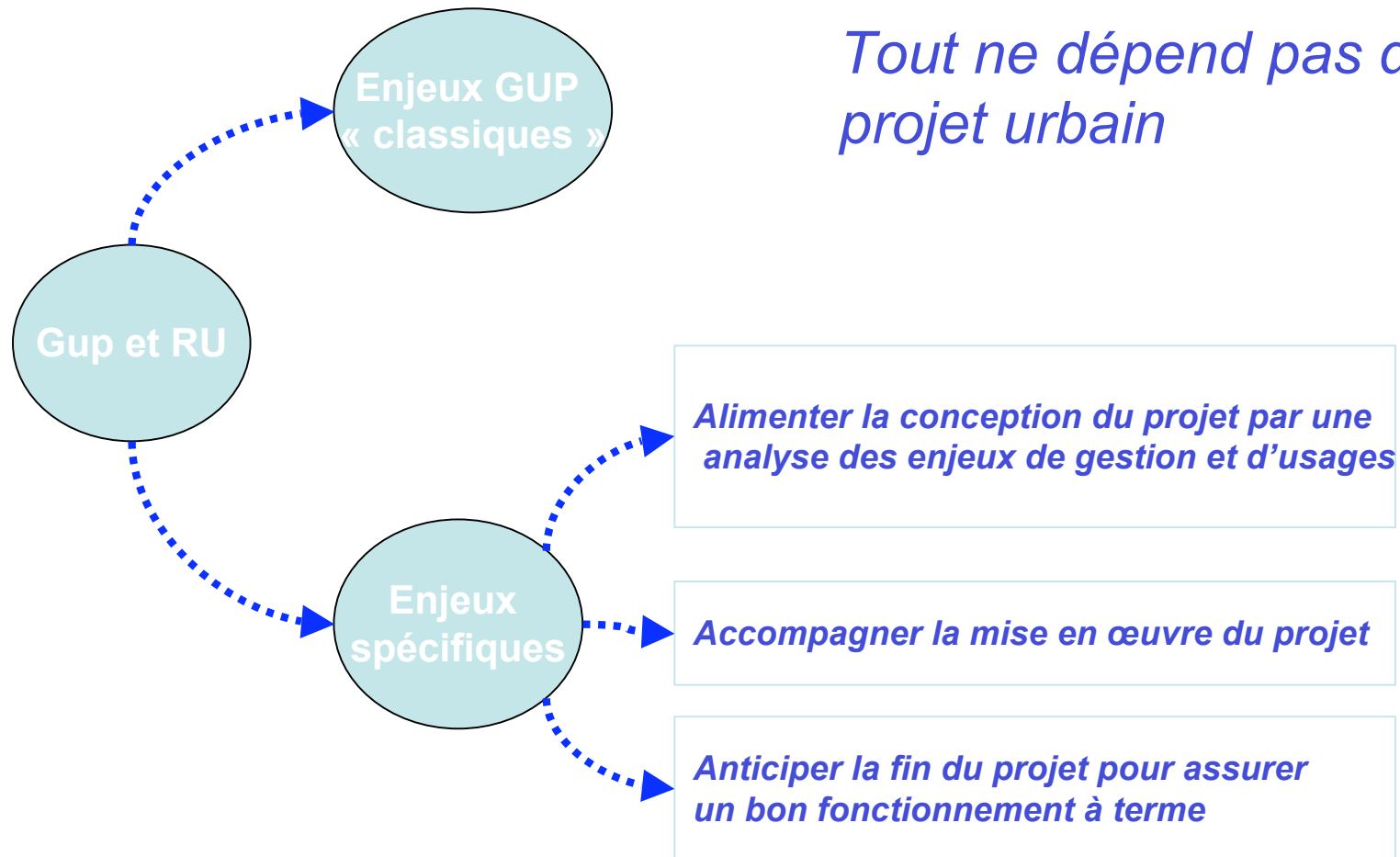
Éléments méthodologiques clefs pour construire la convention GUP :

- ✓ fixer en commun les grands enjeux en matière de GUP à partir d'un diagnostic initial qui pourrait ensuite être alimenté en continu ;
- ✓ clarifier les missions et responsabilités de chaque partenaire de manière territorialisée, et réinterroger à cette occasion les organisations institutionnelles en place ;
- ✓ argumenter systématiquement les raisons pour lesquelles les interventions privilégiées concernent telle thématique plutôt que telle autre ;
- ✓ cadrer financièrement les actions s'inscrivant dans le cadre de la GUP ;
- ✓ inscrire la démarche de GUP dans le projet de rénovation urbaine en réfléchissant en amont aux modes de gestion durant la phase des chantiers et à la fin des opérations de rénovation, et en anticipant le passage de relais aux dispositifs de droit commun en sortie de convention ;
- ✓ prévoir collectivement des indicateurs pour une future évaluation de la démarche.

Lien : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/P026RapportForsAnruGUP.pdf>

Éléments de méthode pour une GSUP en PRU

Les articulations GUP/ Renouvellement Urbain



Une articulation légitime, mais qui ne va pas de soi

- **Le projet urbain et son temps de maturation mettent les enjeux de gestion en retrait**
 - Le PRU comme frein mais aussi parfois comme « prétexte » pour limiter les efforts de gestion
 - Des échelles de temps et d'investissement différentes
- **Un rapport de force, des cultures différentes et une capacité de dialogue contrastée**
 - Concepteurs, entrepreneurs et gestionnaires
 - Concepteurs, entrepreneurs et usagers
 - Maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises
- **Lorsque le projet est finalisé, l'urgence est à sa mise en œuvre : exigence politique de visibilité, d'opérationnalité**

Les différentes étapes

Elaboration du projet



- Gérer l'attente du projet**
- Définir le niveau de gestion adapté en fonction des situations et des échéances du projet
 - Définir des modalités régulières d'information (habitants / professionnels de terrain)



Mise en œuvre du chantier



- Favoriser l'intégration du chantier dans son environnement**
- Limiter les nuisances pour les habitants
 - Ajuster les tâches et prestations
 - Informer sur le déroulement du chantier



Livraison des travaux



- Anticiper les modes de gestion futurs afin de pérenniser les investissements**
- Assurer la reprise en gestion à la livraison.
 - Adapter les modes de gestion
 - Accompagner l'évolution des usages

Définir une stratégie de gestion de l'attente du projet

*Gestion différenciée des espaces
en fonction des échéances et des
opérations, Information en continu*

Gérer l'attente

▪ Les enjeux

- ✓ Favoriser la coordination entre gestionnaires et maîtrise d'ouvrage (bailleurs et collectivités) pour éviter les « erreurs » ou incohérences
- ✓ Définir un niveau de gestion pertinent dans cette période incertaine et crédibiliser le projet à long terme (ni trop, ni pas assez ...)
- ✓ Donner une lisibilité aux habitants des impacts du projet et poser les conditions minimales d'une « adhésion » : mesurer les premiers signes de ce que le projet donne à voir

▪ Une gestion à adapter en fonction des situations

- ✓ Des situations initiales plus ou moins favorables (indépendamment du projet) : tenue correcte / forte dégradation
- ✓ Des impacts plus ou moins forts et à plus ou moins long terme sur les différents secteurs opérationnels
 - ✓ Ex. démolition à 2 ans minimum,
 - ✓ Réhabilitation à 4 ans minimum (+ quel programme)
 - ✓ Rénovation d'un espace public à 3 ans minimum,
 - ✓ Rien sur tel sous secteur...

Gérer l'attente

- **Pistes de travail**

- ✓ **Faire partager aux gestionnaires de terrain et actualiser l'information sur les échéances et la nature des interventions envisagées**
 - *Cartographier régulièrement les échéances du projet et le type d'impact attendu sur chaque secteur du quartier*
 - *Travailler le phasage de manière concertée*
 - *Mettre en place des outils de communication réguliers avec les gestionnaires (y compris agents de proximité)*

- ✓ **Communiquer auprès des habitants sur les arbitrages effectués en matière de gestion pour éviter les malentendus**

Gérer l'attente

- **Pistes de travail**

- ✓ **Définir un niveau de gestion adapté à chaque situation (état du secteur, échéances et contenu du projet) et à chaque étape**
 - *Faire participer les relais habitants à la définition des priorités en fonction des échéances et des situations*
 - *Au minimum : éviter le désinvestissement, maintenir les « services de base », anticiper et préparer le projet*
 - *Au maximum : stratégie volontariste*

 - *En faire, mais pas trop (habitants sensibles aux gaspillages) : entretenir mais pas investir si les investissements sont remis en question à court / moyen terme dans le cadre du projet*

Gérer l'attente : le cas spécifique de la démolition

- **Une situation d'attente particulièrement difficile**

- ✓ Un immeuble à la vacance croissante
- ✓ Une plus grande vulnérabilité aux incivilités, dégradations, squat ... un sentiment d'insécurité des habitants
- ✓ Un risque plus fort de désinvestissement par les gestionnaires

- **Les pistes de travail**

- ✓ Pour les gestionnaires : maintenir voire renforcer les « services de base »
 - ✓ Sécurité technique
 - ✓ Confort technique des logements (chauffage, ventilation...)
 - ✓ Propreté et éclairage des parties communes
 - ✓ Présence de proximité
 - ✓ Courrier
- ✓ Pour les maîtres d'ouvrage du projet
 - ✓ Sécurisation et démolition des équipements intérieurs des logements libérés
 - ✓ Conduite du relogement « en grappe », condamnation des paliers libérés...

Gérer l'attente : le cas spécifique de la friche

- **Points spécifiques à la friche**

- ✓ Quel devenir de la friche ?
- ✓ Quelle durée ?
- ✓ Qui est propriétaire de la friche ?

- **Les pistes de travail**

- ✓ Pour les gestionnaires : entretenir la friche
 - ✓ Sécurité
 - ✓ Propreté
 - ✓ Présence de proximité
- ✓ Pour les maîtres d'ouvrage du projet
 - ✓ Tirer partie de ce délai pour accompagner le changement
 - ✓ d'image : communiquer, donner à voir le projet, ...
 - ✓ de fonctionnement : préfigurer par des aménagements intermédiaires
 - ✓ d'appropriation et d'animation : plantation, fête, ...

Gérer le chantier pour favoriser son insertion dans l'environnement

***Installation du chantier, gestion des
services urbains, régulation des
nuisances***

La situation de chantier

- **Pour les maîtres d'ouvrages**

- ✓ Une situation caractérisée par un ensemble de contraintes techniques, opérationnelles, de phasage ...
- ✓ Des intervenants nouveaux : les maîtres d'œuvre, les entreprises, l'OPCU...

- **Pour les gestionnaires**

- ✓ Des prestations courantes perturbées (circulation des OM, entretien des périmètres concernés occupés, inflation de déchets ...)
- ✓ Une faible lisibilité du service rendu
- ✓ Une situation propice au découragement et au laisser aller

- **Pour les habitants**

- ✓ Une période certes temporaire, mais qui tend à durer...
- ✓ Un ensemble de nuisances cumulées, de l'école, à l'espace public, au bâtiment, voire au logement ...
- ✓ Une attitude a priori compréhensive, mais exigeante quant à la limitation optimale de la nature et de la durée des nuisances endurées

L'échelle des nuisances pour les habitants

(extraits de l'enquête habitants IREV/USH)

✓ N°1 : Les travaux lourds dans les logements

« Ils ont abimé les tapisseries pour faire passer les tuyaux, on a du tout refaire. Et les tuyaux sont très visibles, c'est moche »

« Je m'inquiète pour quand ils vont faire les travaux dans le logement, avec ma fille asthmatique et mes problèmes de santé... avec la poussière je sais pas comment on va faire, les meubles à bouger, les fenêtres à changer en plein hiver ? il faudra qu'ils nous mettent ailleurs en attendant. »

✓ N°2 : Fonctionnement des ascenseurs

✓ N°3 : Les réseaux : télévision, téléphone, eau, électricité...

✓ N°4 : Les nuisances à proximité immédiate qui nuisent indirectement à l'usage du logement (travaux de façades, démolition ou construction d'immeubles en vis-à-vis : bruit, poussières)

« Et le bruit, la perceuse, le marteau piqueur, on en pouvait plus ; ça a été dur, le bruit tout l'été. On a pu se reposer à Noël, mais tout l'été, les enfants étaient levés à 8h30. Et puis c'est embêtant pour les gens qui travaillent de nuit »

✓ N°5 : les parties communes (propreté, éclairage, sécurisation)

✓ N°6 : les abords immédiats (cheminement, stationnement), la circulation, les transports

« On en a marre de la boue. On est obligé de laver le chien à chaque fois qu'on le sort »

« On va devoir sortir la voiture de notre garage, et se garer sur le bd, c'est pas très sûr »

Périmètres de chantier et espaces publics aux abords



Les accès aux immeubles et le stationnement



Les enjeux et pistes de travail

- **Les enjeux principaux**

- ✓ Manifester une préoccupation vis-à-vis des habitants dans la conduite du chantier
 - ✓ Limitation des nuisances
 - ✓ Communication sur la gêne associée aux nuisances
- ✓ Adapter les conditions de gestion

- **Points de vigilance / conditions de réussite**

- ✓ Périmètre des nuisances > périmètre du chantier
- ✓ Anticiper pour mieux maîtriser les impacts
- ✓ Impliquer les habitants (signalement par des habitants relais, insertion ...) comme acteurs du chantier
- ✓ Coordonner les différents intervenants (maîtrises d'ouvrages, gestionnaires...) dans le cadre des dispositifs de GUP ou OPCU, le cas échéant.

Les pistes de travail

- **Conduire le chantier en intégrant les enjeux de gestion**

- ✓ Tenir compte des nuisances occasionnées dans le phasage des travaux : limiter le temps perçu
- ✓ Définir le périmètre de chantier de manière à en limiter les impacts visuels et pratiques pour les usagers et pour les gestionnaires : cheminements, circulations, stationnements...
- ✓ Dans les cahiers des charges aux entreprises et dans les conditions de contrôle : veiller au respect de l'environnement par les acteurs du chantier (arrosage des chantiers de démolition, gestion des déchets de chantier...)
- ✓ Recourir à l'insertion (travaux, sur-entretien...)

- **Adapter les services rendus au quotidien**

- ✓ Acheminement du courrier
- ✓ Adaptation des circuits de sortie et de collecte des OM
- ✓ Adaptation des horaires de passage pour le nettoyage des espaces communs.

Les pistes de travail

- **limiter les nuisances pour le cadre de vie des habitants**
 - ✓ Maintenir la propreté dans les immeubles aux horaires et dans les lieux d'usages les plus denses
 - ✓ Mettre en place des services de portage (courrier, courses etc.)
 - ✓ Aménagement de cheminements et de stationnements provisoires, signalétique, éclairages...

- **Communiquer au quotidien sur le déroulement du chantier et expliquer les raisons des nuisances, des retards...**
 - ✓ Médiatiser la relation entre les entreprises et les habitants : réunions collectives de présentation / information aux principales étapes, accompagnement dans les logements...
 - ✓ Identifier un interlocuteur référent des habitants pour chaque maître d'ouvrage
 - ✓ Informer les agents de proximité ou d'accueil comme relais
 - ✓ Disposer de supports d'information régulière dans les lieux stratégiques
 - ✓ Impliquer des habitants relais (signalement, définition des priorités)

**Anticiper les modes de gestion
futurs *Organisation de modes de
gestion pérennes, accompagnement
des changements d'usages***

Gérer des espaces transformés

▪ Les changements occasionnés pour les gestionnaires

- ✓ Une motivation nouvelle à gérer des espaces rénovés, souvent mieux respectés par les habitants
- ✓ Un niveau d'exigence accru (réactivité/ réparations, plus grande visibilité des dysfonctionnements ou dégradations)
- ✓ Des espaces plus sophistiqués (équipements, mobiliers, éclairages, plantations, jeux, sécurisation...) qui nécessitent de revoir les prestations

▪ Pour les habitants

- ✓ Des changements d'usages nécessaires (sécurisation / vigiks, stationnement, stockage et sortie des OM, circulations ...) à accompagner

▪ Les risques à prévenir

- ✓ Une dégradation rapide des espaces neufs mais non gérés ou mal appropriés (usages négatifs voire dégradations – vandalisme gratuit)
- ✓ Une décrédibilisation / dévalorisation du processus de requalification

Exemple : livraison interphones sans mise en service, livraison de locaux poubelles avant l'équipement en accès Vigiks ou sans explication, jeunes plantations sans protection etc.

Gérer des espaces transformés



Enjeux et pistes de travail

- **Enjeu : Assurer la reprise en gestion dans l'année qui suit la livraison des travaux**
 - ✓ La période qui suit la livraison est cruciale pour l'appropriation et le fonctionnement futur du site (période test pour les habitants, les équipements etc.)
 - ✓ Une difficulté particulière dans l'année qui suit la livraison des travaux
 - ✓ Des responsabilités de gestion confuses (année de parfait achèvement)
 - ✓ Un temps de flottement entre la livraison et l'organisation des nouvelles prestations.
 - ✓ Une difficulté à gérer un espace « à plusieurs vitesses » (des espaces neufs, des espaces encore dégradés, des espaces en chantier...)
- **Pistes de travail**
 - ✓ Préciser les moments de reprise en gestion (planning) et associer le personnel en charge de la gestion future à la réception des travaux
 - ✓ Protéger les espaces nouvellement livrés par des efforts de sur-gestion au démarrage
 - ✓ Anticiper la modification des contrats de prestation, l'impact sur les coûts de gestion et sur les charges
 - ✓ En cas de transferts de gestion, envisager le cas échéant des modalités de gestion provisoires avant d'assurer une gestion plus pérenne (sous-traitance, convention de gestion)
 - ✓ Informer les habitants des règles d'usage des espaces nouveaux (ex. OM)

Enjeux et pistes de travail

▪ **Enjeu : organiser des modalités de gestion pérennes**

- ✓ Assurer une qualité de gestion renforcée pour pérenniser les investissements dans le temps
- ✓ Mettre en cohérence les responsabilités de gestion (ville/bailleur) avec les nouvelles configurations spatiales (notamment liées à la résidentialisation ou autres transferts de gestion).
- ✓ Réorganiser les dispositifs de proximité

▪ **Pistes de travail**

- ✓ Réorganiser les secteurs de gardiennage
- ✓ Adapter les missions du personnel de proximité pour favoriser la responsabilisation et la valorisation du travail
- ✓ Moyens humains et techniques : un temps de « prise en main » à anticiper
 - ✓ Nouveauté / sophistication des équipements
 - ✓ Nouvelles prestations de gestion / nouveaux prestataires
- ✓ Traiter les « points noirs » de gestion (épaves, rats, etc.) indépendants du projet pour favoriser la qualification d'ensemble

Enjeux et pistes de travail

- **Enjeu : favoriser l'appropriation du projet et le développement d'usages positifs**

- **Pistes de travail**
 - ✓ Associer les habitants aux différents stades du projet
 - Conception des espaces (a minima : choix du mobilier, des jeux etc.)
 - Déroulement des travaux
 - Réception des travaux : portée symbolique
 - ✓ Associer les habitants à la gestion des espaces transformés
 - Veille / signalement des dégradations etc. (relais d'information)
 - Règles d'usage : chartes de bon voisinage, supports d'information
 - ✓ Accompagner l'évolution des comportements
 - Actions d'information et de sensibilisation (tri sélectif, propreté, dépôts sauvages, déjections canines etc.)