

6 Faire de la gestion urbaine de proximité dans un territoire en projet de renouvellement urbain

Note de synthèse

Réalisation :

Maïa Brugère, Habitat et Territoires Conseil, juillet 2006

Coordination :

Pascale Korn, Célia Montagne, Union sociale pour l'habitat

SOMMAIRE

p 2 PRÉAMBULE

- p 2 Définition et champs d'intervention classiques de la gestion urbaine de proximité
- p 2 Une évolution des rapports entre les démarches de GUP et les projets urbains
- p 4 Les sites de référence : 3 types d'expériences analysées

p 5 TROIS MODES DE RELATION ENTRE DÉMARCHES DE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ ET PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

- p 5 Deux démarches juxtaposées
- p 6 La GUP en accompagnement de la mise en œuvre du projet
- p 8 Une Gestion Urbaine de Proximité qui interroge et alimente le projet urbain

p 11 PREMIERS ENSEIGNEMENTS : LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE ARTICULATION GUP – RENOUVELLEMENT URBAIN

- p 11 Des liens conditionnés par les modalités de pilotage des démarches
- p 12 Des temporalités différentes

PRÉAMBULE

Définition et champs d'intervention classiques de la gestion urbaine de proximité

Telles qu'elles ont été pensées à leur origine, les démarches de gestion urbaine de proximité (GUP) visent l'articulation des interventions des gestionnaires sur un territoire, en vue de l'amélioration des conditions de vie des habitants. Elles renvoient à différents leviers d'action : l'organisation de la gestion, la conception urbaine et architecturale, le fonctionnement social et peuvent concerner un ensemble hétéroclite d'objets d'intervention (qualité du cadre de vie, sécurité, vie sociale...). Dans les démarches réalisées, on constate souvent un primat donné aux objets liés à l'habitat et au cadre de vie : traitement des ordures ménagères, des épaves, amélioration de l'entretien courant, qualification des espaces et clarification des responsabilités de gestion (cf évaluation DIV/USH)...

La visée commune d'amélioration du cadre de vie des habitants, et la nature des objets traités conduisent naturellement à des interférences entre démarches de gestion urbaine de proximité et projets urbains. Ces projets traitent en effet de la requalification des espaces, contribuent à la reconfiguration des territoires notamment au regard des responsabilités de gestion, modifient le fonctionnement urbain (notamment en matière de desserte, d'adressage, de cheminements piétons, etc.).

Pourtant, dans bien des cas, ces démarches d'amélioration des territoires restent juxtaposées, voire se contrarient l'une l'autre, plutôt que de s'intégrer dans un projet commun. Les démarches de GUP tendent à rester sur leurs contenus classiques (traitement des OM, des épaves, entretien courant...), alors que les projets urbains sont élaborés ailleurs, par d'autres, selon des logiques propres.

Avec la multiplication de projets urbains d'envergure sur les territoires sous l'effet notamment du dispositif ANRU, la question de l'articulation et de la cohé-

rence de ces projets avec les démarches d'amélioration de la gestion urbaine de proximité devient cruciale. Ainsi, pour contribuer plus fortement à l'amélioration du quartier dans un contexte de mutation urbaine, les objets traités dans le cadre de la GUP mériteraient d'être re-questionnés, de même que les modalités d'élaboration et de conduite des projets urbains pour en garantir la pérennité. Des enjeux spécifiques pourraient être ainsi mieux pris en charge, tels que la gestion d'un territoire en chantier, l'adaptation des modalités de gestion d'un espace renouvelé, voire la prise en compte de la gestion et des usages dans la conception des projets urbains...

C'est pourquoi, dans le cas où une démarche de gestion urbaine de proximité et un projet urbain se croisent sur un territoire, il apparaît opportun, au travers de l'analyse d'une série d'expériences en cours, de donner des pistes permettant de passer de démarches qui se déploient en parallèle à un enrichissement mutuel de ces deux approches.

Une évolution des rapports entre les démarches de GUP et les projets urbains

Les premières démarches de GUP ont été engagées indépendamment des projets urbains, même si des projets urbains en cours d'élaboration sont venus progressivement les influencer dans leur contenu, générant des contraintes, des marges de manœuvre, un système d'acteurs et des processus de décision particuliers.

Avec la montée en puissance du dispositif ANRU, la réaffectation des moyens de l'Etat et la reformulation des exigences posées dans le cadre de la politique de la ville, les démarches de gestion urbaine sont amenées à être de plus en plus liées avec les projets urbains en cours d'élaboration ou de mise en œuvre.

Une période de mise en retrait des démarches de GUP, liée à la concentration sur les projets urbains.

Dans un premier temps, la création de l'ANRU et sa politique incitative ont induit une mise en retrait des démarches de GUP, qui se sont vues retardées, voire suspendues, ou reportées. D'ailleurs, on a pu observer la diminution du nombre de démarches de gestion urbaine lancées en 2005-2006, en comparaison avec la période précédente. Ce mouvement est lié au primat souvent donné à l'intervention urbaine sur les enjeux de gestion, à la concentration des énergies sur l'élaboration des projets urbains et des dossiers ANRU, et à des enjeux financiers sans commune mesure.

Ainsi, l'élaboration des projets urbains, puis la constitution des dossiers ANRU mobilisent fortement les acteurs locaux, les échéances très rapprochées liées à la « course aux financements » de l'ANRU prenant le pas sur le travail de conduite de démarches de gestion urbaine de proximité. Les financements en jeu dans les projets urbains amènent aussi naturellement les acteurs à une concentration plus forte sur les projets urbains au détriment des démarches de GUP. Enfin, la période de négociation entre les acteurs d'un territoire liée au projet urbain génère parfois un niveau de tension peu favorable à un travail serein sur la GUP, qui nécessite un cadre urbain et partenarial stabilisé.

Pour l'ensemble de ces raisons, et en tout cas dans un premier temps, démarches de gestion urbaine et projet urbain paraissent concurrentes plutôt que convergentes. L'engagement des acteurs locaux dans des processus de renouvellement urbain a d'ailleurs conduit les acteurs sur certains sites à réserver les démarches de gestion urbaine à des territoires non concernés par des projets de renouvellement urbain, afin de compenser l'absence d'intervention lourde. Même si les démarches de gestion urbaine engagées sur les sites hors renouvellement urbain peuvent être très profitables, ces modes d'arbitrage témoignent de la difficulté des acteurs à articuler sur un même territoire ces deux leviers d'intervention pour œuvrer dans une même direction.

Une relance de la GUP liée aux injonctions de l'ANRU

Plus récemment, on a pu observer un réinvestissement des acteurs locaux dans les démarches de GUP¹⁾, sur des territoires en projet urbain, lié aux recommandations de l'ANRU de constituer un volet GUP dans le cadre des dossiers et de signer une convention GUP dans les 6 mois après la signature de la convention ANRU.

Ainsi, c'est dans le cadre d'une étude préalable à un projet urbain dans la communauté urbaine de Chartres qu'a été envisagée et lancée une démarche de gestion urbaine de proximité. A Marseille, l'élaboration du projet urbain sur Frais Vallon s'est accompagnée d'un travail de définition des orientations en matière de GUP. De manière plus générale, la demande de l'ANRU de constituer un « volet GUP » dans les dossiers ANRU peut amener certains acteurs à engager de véritables démarches, même si dans d'autres cas les intentions de développement de la gestion urbaine de proximité exposées au stade de la présentation de dossier semblent relativement floues.

Mais même quand elles sont engagées dans le cadre de projets ANRU, les démarches de gestion urbaine peuvent avoir du mal à trouver leur place. Il arrive qu'elles soient freinées en l'attente des validations du projet prononcées par l'ANRU. De même, dans le cadre de l'élaboration de projets urbains, on constate la difficulté à faire avancer l'élaboration du volet gestion urbaine du dossier ANRU, alors que tous les acteurs sont prioritairement mobilisés sur l'élaboration du projet urbain lui-même.

Ce contexte, qui lie fortement l'engagement d'une démarche de GUP à l'élaboration d'un projet en cours, constitue donc à la fois une opportunité importante pour le développement de démarches de GUP mais appelle aussi une réflexion renforcée sur les modalités d'articulations entre les deux types de démarches, pour qu'elles s'enrichissent plutôt que de s'opposer.

1) Avec l'élaboration prochaine des contrats urbains de cohésion sociale, le phénomène pourrait d'ailleurs tendre à s'amplifier.

Les sites de référence : trois types d'expériences analysées

Pour analyser les articulations entre les démarches visant à l'amélioration de la gestion urbaine de proximité et les démarches d'élaboration et de mise en œuvre des projets urbains, nous nous sommes appuyés sur trois types d'expériences :

- Des démarches de GUP classiques qui se sont rattachées au fil de la démarche à un projet urbain (Toulouse-Le Mirail, Noisy-Pavé Neuf Mont d'Est, Stains-Moulin Neuf, Champigny-Bois l'Abbé et Mordacs, agglomération cherbourgeoise-Amont Quentin-Provinces et Tourlaville, Nanterre-Berthelot). Ces missions n'intégraient à leur origine le projet urbain que comme élément de contexte, mais ne formulaient pas d'enjeu d'articulation.
- Des démarches de GUP initiées en accompagnement de l'élaboration d'un projet urbain (Calais, Bagneux-Tertres et Cuverons, Villeneuve-la-Garenne, quartiers sud), Boulogne-Pont de Sèvres, Beauvais-Saint-Jean, Cayenne, Les Abymes-Boissard, Guadeloupe). Dans ces cas, c'est bien le processus d'engagement d'un projet urbain sur un quartier qui encourage les acteurs à lancer une démarche GUP, soit sous l'influence des prescriptions de l'ANRU, soit pour accompagner l'amélioration du cadre bâti par une amélioration de la gestion.
- Des missions d'élaboration de projets urbains (Aubenas, Le Mée-sur-Seine-Allée de la Gare, Auxerre, Chartres, Grande Synthe, Marseille-Frais Vallon). Ces expériences sont centrées sur l'élaboration d'un projet urbain, mais peuvent être amenées à intégrer des enjeux liées à la gestion urbaine, notamment en vue de la constitution du volet GUP du dossier ANRU.

Par ailleurs, les démarches analysées présentent des caractéristiques diverses :

- Un état d'avancement variable des démarches de GUP
- Des dossiers ANRU déjà réalisés ou en cours d'élaboration, validés ou en attente de validation.
- La GUP ne fait pas toujours l'objet d'une démarche

en tant que telle, mais peut être abordée à travers l'élaboration d'un projet urbain.

- Les deux démarches GUP (quand elle est formalisée) et Projet urbain ne sont pas nécessairement synchronisées. Parfois la GUP précède, parfois elle intervient en tant que volet ou est développée en accompagnement d'un projet ANRU.

Si ces expériences ne constituent pas un « échantillon représentatif » de la multiplicité des situations, elles donnent à voir un état des relations entre démarches de gestion urbaine et projets de renouvellement urbain, et révèlent un ensemble d'articulations possibles qui permettraient qu'elles s'enrichissent mutuellement et s'ajustent mieux aux besoins des territoires.

Dans les exemples analysés, on observe différents impacts du projet urbain sur les démarches de gestion urbaine engagées, différents modes et niveaux d'articulation entre les deux types de démarches, qui varient aussi selon l'état d'avancement du projet de renouvellement urbain d'une part, et de la démarche de gestion urbaine d'autre part.

Les points ci-après décrivent des niveaux et des natures d'articulation différents entre démarches de gestion urbaine et projet urbain. On a distingué trois modes de relation entre démarches de gestion urbaine de proximité et projet urbain, qui tracent des tendances dominantes, certains sites pouvant passer dans le temps ou selon les objets de l'un à l'autre de ces modes de relations.

1. Deux démarches juxtaposées
2. La gestion urbaine de proximité en accompagnement du projet
3. Une gestion urbaine de proximité qui interroge et alimente le projet

Le niveau d'articulation des deux types de démarches tient à un ensemble de conditions plus ou moins favorables, et en particulier à des modes de pilotage des démarches plus ou moins disjoints, à des territoires ou encore à des temporalités plus ou moins cohérents entre eux. Nous analyserons ces conditions de réussite dans un dernier temps.

TROIS MODES DE RELATION ENTRE DÉMARCHES DE GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ ET PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

Deux démarches juxtaposées

Quand des démarches de gestion urbaine sont mises en œuvre dans un contexte de projet urbain, elles peuvent rester fortement distinctes de la conduite du projet. Cette séparation se traduit dans le choix des objets traités, dans le faible niveau d'information des gestionnaires impliqués dans les démarches de GUP quant aux contenus et échéances des projets, ou encore par une difficulté des démarches de GUP à influencer sur le programme du projet, les priorités, le phasage...

Une recentrage des démarches sur les objets classiques de la GUP

Le clivage entre les deux types de démarches se perçoit d'abord au travers des objets travaillés dans le cadre des démarches de gestion urbaine. Les démarches GUP peuvent rester centrées sur leurs objets « classiques » (OM, propreté, épaves... amélioration des prestations de la gestion courante), sans interférer avec les objets propres à un contexte de renouvellement urbain.

Les démarches de gestion urbaine mettent alors en œuvre des leviers d'amélioration en complémentarité des améliorations attendues du projet, mais n'intègrent pas d'enjeux propres à un contexte de projet telles que la gestion de l'attente, l'intégration au projet urbain de réponses aux problèmes liés à la gestion urbaine ou aux usages, la gestion d'un immeuble voué à la démolition, la gestion de chantier, l'anticipation des conditions de gestion futures. En d'autres termes, elles se déroulent à peu près comme si le quartier ne faisait pas l'objet d'un projet de renouvellement urbain.

Ce peut être le cas de démarches de GUP engagées très en amont du projet urbain, indépendamment de lui, et qui continuent de se dérouler selon les mêmes

modalités, mais aussi de démarches engagées en vue du renouvellement urbain d'un quartier, qui procèdent d'une logique selon laquelle l'amélioration du cadre bâti doit s'accompagner d'une amélioration parallèle des conditions de gestion du territoire pour porter ses fruits. A ce titre, elles peuvent déjà constituer un apport important dans l'amélioration de la situation globale d'un site.

Les facteurs de clivage entre démarches de gestion urbaine et élaboration des projets urbains

Pour autant, cette séparation des objets ne permet pas d'exploiter l'ensemble des potentialités que pourrait offrir la conjonction d'une culture de projet urbain et d'une culture de gestion urbaine de proximité.

Ce clivage tient à plusieurs facteurs :

- La faible appréhension de ce que pourraient être les liens entre gestion urbaine et renouvellement urbain, ces démarches étant conçues comme deux leviers d'amélioration indépendants, traitant d'objets différents, à des échelles différentes, selon des modalités différentes. Dans ces cas, quelle place occuperait la gestion urbaine dans le renouvellement urbain ?
- Des temporalités différentes : la gestion urbaine se donne des objectifs à court-moyen terme, alors que le projet ne se concrétise parfois qu'à beaucoup plus long terme, et se déroule sur un temps limité. De ce fait, les démarches de gestion urbaine tendent à se centrer sur les objets plus faciles à maîtriser à une échéance proche dans le cadre des dispositifs classiques, comme le maintien d'un niveau acceptable de gestion courante en l'attente du projet. Elles appréhendent moins concrètement les objectifs se déclinant à plus long terme, comme l'ajustement du

projet au regard des enjeux de gestion ou d'usages dans les phases pré-opérationnelles ou la maîtrise des nuisances lors du chantier.

- Dans certains cas, la non concordance des modes de pilotage de chacune des démarches : la démarche de gestion urbaine est portée par exemple par un service politique de la ville ou par les gestionnaires de proximité (coté bailleurs), alors que le projet urbain est porté par une direction de l'urbanisme ou de la maîtrise d'ouvrage. Cet écart se double souvent d'une différence de culture entre ces différents organes qui ne favorise pas les échanges entre les acteurs et la convergence des deux démarches.

Si la démarche de gestion urbaine reste « à côté » du projet urbain, se déployant en parallèle sur ses objets propres, le projet urbain risque par ailleurs de représenter une contrainte, un frein, et de mettre la démarche de GUP en défaut. En effet, l'univers d'incertitude que constitue le projet rend difficile le déroulement « normal » de la démarche de gestion urbaine, et la mise en œuvre d'actions dans son champ habituel, notamment concernant la politique d'investissement et de requalification du territoire, l'organisation du système de collecte... L'absence d'articulation avec le projet urbain, d'échanges sur les échéances et les priorités, peut la priver d'un levier important d'intervention, et priver aussi le projet urbain de moyens d'accompagnement et d'enrichissement par une approche de la gestion et des usages.

La GUP en accompagnement de la mise en œuvre du projet

Bien qu'elles tendent souvent à rester indépendantes des projets urbains, les démarches de GUP se trouvent cependant impactées ou interpellées, directement ou indirectement par la mise en œuvre concomitante de projets urbains sur leur territoire, qui viennent modifier le contexte et leurs modalités de mise en œuvre, les actions proposées ou engagées, les personnes impliquées dans les dispositifs.

Dans ce contexte particulier, la GUP peut être conçue comme un moyen d'accompagner ou de soutenir le projet en favorisant sa compréhension par les habitants et sa pérennisation dans le temps. Plusieurs axes de travail peuvent alors être portés par les dispositifs de GUP, en fonction de l'état d'avancement des projets urbains.

Définir une politique de petits investissements pour maintenir la qualité du cadre de vie en l'attente du projet

Alors que l'un des leviers d'amélioration des démarches de GUP « classiques » tient à la mise en œuvre d'investissements ponctuels visant à l'amélioration des espaces collectifs (parties communes, espaces extérieurs publics ou privés), la perspective de projets urbains de grande ampleur incite les acteurs à limiter au maximum les dépenses d'investissement en l'attente du projet, celui-ci risquant de remettre en cause les aménagements réalisés.

Cette logique d'économie compréhensible y compris par les habitants pour éviter les « gaspillages », peut conduire à un arrêt des investissements pendant un certain temps, y compris pour des investissements qui auraient pu être amortis dans le temps précédent la mise en œuvre des travaux, voire même pour des secteurs qui au final ne feront pas l'objet d'interventions lourdes.

Pour contrer cette tendance « naturelle », certaines démarches de gestion urbaine font valoir l'intérêt du maintien d'une démarche active de petits investissements ciblés. Ainsi, après avoir souvent observé une tendance à la dégradation des conditions de gestion, les acteurs mettent en œuvre des efforts de gestion renouvelés pour donner des signes de préoccupation aux habitants, donner à voir des améliorations avant le projet qui leur paraît lointain, amorcer une dynamique positive.

A Bagneux, un dispositif associant le bailleur, les services techniques de la ville, la SEM 92 chargée de l'aménagement du quartier, et animé par le respon-

sable de l'ORU organise une veille du site qui a conduit notamment à renforcer la lutte anti graffiti, l'enlèvement des encombrants et des épaves, à remettre à niveau les pieds d'immeubles très dégradés, à boucher des nids de poule, à réparer des escaliers, ou même à remettre à niveau la chaussée d'une voie selon un procédé provisoire. La connaissance du projet et de ses échéances sur chacun des sous-secteurs permet de phaser et de prioriser les interventions en privilégiant celles qui seront amorties à l'échéance des travaux. Par ailleurs, une attention nouvelle a été portée à la barre vouée à la démolition à une échéance de deux ans environ, avec la reprise de certains murages peu avenants, le renouvellement des boîtes aux lettres devenues hors d'usage, le renforcement du nettoyage et le maintien des deux postes de gardiennage malgré la diminution du nombre de locataires. Enfin, la démolition du centre commercial a donné lieu, pour maintenir un cadre de vie agréable pendant la phase transitoire, à un aménagement paysager provisoire financé dans le cadre du projet.

A Champigny, un budget « points noirs » a été dégagé par le service politique de la ville pour continuer d'intervenir en entretien/réparation sur des zones de dysfonctionnement problématiques pour les habitants, malgré la perspective du projet, tant sur le domaine public que sur le foncier bailleur.

La démarche de GUP peut aussi privilégier dans les investissements à réaliser des compléments d'intervention sur la signalétique, la définition des cheminements en interface avec les opérations prévues dans le cadre du projet urbain, voire même des aménagements recyclables dans le futur projet, et répondant à une demande immédiate des habitants (installation de jeux sur le secteur de la Porte Pouchet à Paris par exemple). A Beauvais, l'aménagement anticipé de certains cheminements sur les secteurs qui ne feront l'objet que d'une réhabilitation a été proposé dans le cadre du dispositif GUP.

L'adaptation de la gestion en période de chantier

Au moment de la mise en œuvre du chantier, de nouveaux problèmes de gestion se posent : augmentation des encombrants liés aux relogements, déchets de chantier, poussières, perturbations des manipulations des ordures ménagères, augmentation des réclamations des habitants concernant la conduite du chantier, les malfaçons, les gênes en termes d'usages...

Si un dispositif GUP existe, celui-ci est amené à prendre en charge ces problématiques spécifiques, à intégrer ces nouvelles contraintes (Moulin Neuf à Stains, Toulouse). Cela passe notamment par la participation au dispositif de GUP de personnes chargées de la conduite du projet ou du suivi de chantier. A Champigny (quartier des Mordacs), un groupe s'est constitué dans le cadre de la démarche GUP en vue de cet enjeu de gestion de chantier.

La sensibilisation aux enjeux de la GUP peut conduire les opérateurs, comme à Bagneux, à retenir parmi les cibles de la certification HQE celle visant à un « chantier propre et sans nuisances », concernant par exemple la construction du centre social.

C'est aussi dans le cadre de la démarche GUP à Villeneuve la Garenne que des engagements ont été pris pour garantir la sécurité des bâtiments voués à la démolition (fermeture renforcée), et pour la création d'une offre de stationnement de substitution limitant la gêne liée aux travaux.

Faire le lien avec les gestionnaires et les habitants ?

Le dispositif de GUP s'il existe peut aussi être le lieu de l'information aux gestionnaires sur le contenu et l'avancement du projet, alors qu'ils en ont parfois une connaissance très approximative.

A Beauvais, Villeneuve-la-Garenne, Boulogne ou Champigny par exemple, la GUP a été l'occasion de présenter le projet aux gestionnaires, parfois jus-

qu'aux personnels de proximité de la ville et des bailleurs.

Si le dispositif de GUP s'est doté d'instances de dialogue avec les habitants, ou d'outils de communication particuliers, ceux-ci peuvent constituer le support d'informations concernant le projet, comme à Champigny sur le quartier des Mordacs.

La prise en charge par le dispositif de GUP de cet enjeu d'information aux habitants, particulièrement sensible, peut être cependant vécue comme une intrusion par les porteurs du projet. Par contre, la démarche de GUP peut être plus facilement l'occasion de mettre en œuvre des actions de sensibilisation aux nouveaux dispositifs de gestion installés dans le cadre du projet (notamment fonctionnement du tri sélectif : organisation de journées du tri, ou réunion de cages d'escalier à Stains par exemple).

L'anticipation des évolutions de gestion à l'issue des transformations liées au projet urbain

En fonction de l'avancement du projet, le dispositif de GUP peut être aussi l'occasion d'anticiper sur les modifications de gestion à mettre en œuvre à l'issue des transformations liées au projet urbain, ou d'adapter ces conditions de gestion à l'issue du projet. A Toulouse par exemple, un tableau de bord répertorie les dégradations effectuées sur les bâtiments récemment rénovés afin d'améliorer la réactivité des réparations et d'identifier les dysfonctionnements liés à la conception pour en tirer les enseignements.

Le dispositif de GUP peut être aussi un lieu d'échange permettant à chaque organisation (ville, bailleur) de se préparer aux modifications des responsabilités de gestion à venir, en lien avec les évolutions de foncier (notamment dans le cadre de la résidentialisation, de la création de voies publiques sur un foncier initialement bailleur).

Cependant, la GUP ne peut prendre en charge cet enjeu si elle est trop en amont de la mise en œuvre du

projet urbain. Dans ce cas en effet, elle ne permet pas de travail concret sur les enjeux gestion de chantier et gestion de l'après mais en reste au niveau des principes. Elle peut néanmoins installer des dispositifs à même de se saisir de ces questions le moment venu. A Cayenne, la perspective d'un grand projet urbain affectant plusieurs secteurs de la ville a aussi constitué une opportunité pour revoir l'organisation de la gestion urbaine qui présentait d'importants dysfonctionnements, et représente à ce titre un des axes importants du projet de la ville.

Sur d'autres sites comme à Champigny ou à Stains, la perspective d'échanges fonciers incontournables dans le cadre du projet urbain a permis d'accélérer des négociations concernant les transferts de foncier et de responsabilités de gestion (notamment d'espaces privés d'usage public), par anticipation de la mise en œuvre du projet.

L'ensemble de ces axes de travail témoigne de la manière dont les dispositifs et les objets traités dans le cadre de démarches de GUP peuvent s'adapter dans un contexte spécifique de projet de renouvellement urbain, pour tenir compte de, et prendre en charge, une partie des effets de ces projets. On observe aussi comment la perspective du projet constitue une opportunité, un point d'appui pour accélérer l'amélioration de la gestion urbaine. Mais même si se jouent là certaines articulations indispensables, les démarches de GUP restent ici en position passive par rapport au projet, interviennent sur des objets dérivés de leurs objets classiques, mais n'agissent pas sur lui.

Une Gestion Urbaine de Proximité qui interroge et alimente le projet urbain

Dans certains cas, bien que de manière parfois marginale, la mise en œuvre de démarches de gestion urbaine de proximité dans un contexte de renouvellement urbain peut les amener à élargir leur champ d'intervention. Ainsi, le projet peut se trouver modifié ou influencé par la prise en compte des enjeux de

gestion et d'usage, voire travaillé dans le cadre des dispositifs de gestion urbaine de proximité. On voit alors émerger une autre conception de la GUP, encore peu explicitée par les acteurs, **comme force de prescription et de proposition pour le projet urbain.**

Alimenter la conception du projet par l'identification des atouts, des problèmes, des besoins liés à la conception, et par une implication des gestionnaires

Certaines démarches de GUP, notamment lorsque les personnes chargées de la conduite du projet y sont impliquées, peuvent permettre de faire remonter des problèmes de gestion ou d'usages liés à la conception identifiés dans le cadre des démarches de GUP, ou des exigences des gestionnaires quant aux aménagements futurs afin qu'ils soient traités dans le cadre du projet.

A un premier niveau, les diagnostics réalisés dans le cadre des démarches de gestion urbaine peuvent alimenter le diagnostic préalable au projet de rénovation urbaine. Par exemple à Bagneux, l'identification des capacités et des besoins en stationnement dans le cadre de la démarche GUP a permis de calibrer les aménagements futurs. A Beauvais, le diagnostic de gestion urbaine en matière de flux et de cheminements ou de carence en aires de jeux a permis d'interpeller le projet urbain sur ces enjeux.

A un deuxième niveau, les acteurs de la gestion urbaine peuvent porter un regard critique riche sur un projet plus avancé, au vu de leurs contraintes et de leurs enjeux en matière de gestion. A Villeneuve-la-Garenne, la démarche a par exemple permis d'identifier la mauvaise orientation des accès à un immeuble par rapport à une rue projetée, et d'envisager leur restructuration. A Boulogne, concernant un quartier sur dalle, le projet a été travaillé lors de séances spécifiques avec les gestionnaires de la ville et du bailleur concernés, afin d'ajuster les modalités de desserte et d'accessibilité aux lieux de collecte. De manière plus générale, le projet urbain proposé a été analysé et ajusté au vu de l'ensemble des points noirs liés à la conception soulevés

dans le cadre de la démarche de GUP. A Noisy, les travaux réalisés dans le cadre de la démarche de GUP ont fortement alimenté les projets de résidentialisation proposés dans le cadre du projet ANRU, ainsi que les propositions d'organisation du système de collecte des ordures ménagères et de desserte des immeubles. A Marseille enfin (ZUS Frais Vallon), l'élaboration du diagnostic et du projet urbain s'est effectuée sur la base d'un travail avec les gestionnaires de terrain de l'organisme.

Interroger le phasage et les priorités d'intervention.

Indépendamment du contenu précis du projet sur un territoire pré-identifié, les zones de projet privilégiées peuvent être aussi interrogées au vu des résultats d'une démarche de GUP.

A Cherbourg ou à Beauvais, les déséquilibres des interventions prévues sur les différentes parties des quartiers ont été soulevés dans le cadre de la démarche, et ont contribué à reconsidérer ou à affiner certains éléments du projet (zones d'intervention prioritaires, interventions sur la trame viaire).

A Villeneuve, c'est le phasage du projet sur un sous-secteur, problématique au regard de la concentration des gênes (stationnement, circulation) générées à un même moment sur un même espace, qui a été réinterrogé dans le cadre de la démarche.

Sur ces aspects cependant, la capacité des démarches de GUP à faire remonter des dysfonctionnements ou à interroger les modalités de mise en œuvre des projets se confronte souvent à la résistance des maîtres d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage à intégrer ces éléments, ou à des coups partis sur lesquels il est difficile de revenir.

Cette résistance tient notamment au fait que pour les acteurs, la GUP, si elle doit concerner la conception d'un projet, se situe plutôt à une petite échelle. Le moment de l'élaboration du schéma directeur du projet leur paraît rarement propice à une réflexion inté-

grant des enjeux de GUP. Cette conception tend à laisser les acteurs de la GUP à l'écart du processus d'élaboration du projet urbain, notamment au moment de l'élaboration du schéma directeur.

A ce titre, la possibilité pour les acteurs de la GUP d'influer sur le projet urbain est plus forte si :

- Le projet urbain n'est pas totalement abouti ; en effet, un projet trop stabilisé, au niveau du schéma directeur comme dans les phases pré-opérationnelles, offre moins de marges de manœuvre aux gestionnaires pour l'alimenter ou le questionner. Les éléments de scénarisation intermédiaires peuvent être propices à ce travail d'aller retour avec les acteurs de la GUP.
- S'il conserve une partie importante du patrimoine bâti, par opposition à des projets qui prévoient la démolition quasi-totale d'un quartier. En effet, la connaissance des potentiels ou difficultés de gestion et d'usages liées à la conception prend plus de sens si le projet s'appuie sur un état existant.
- Les modes de pilotage de chacune des démarches favorisent des articulations fortes : la participation de personnes aux deux processus, le portage des deux démarches par une même direction peuvent être à ce titre des conditions plus favorables à des articulations fortes.

Au-delà des apports ponctuels identifiés, parmi les démarches de GUP analysées, rares sont celles qui parviennent véritablement à réinterroger le projet et à l'alimenter dans son ensemble. En effet, l'enjeu est souvent mal identifié, les acteurs de la GUP apparaissent encore souvent peu légitimes ou mal positionnés pour jouer ce rôle, et l'ensemble du processus de production d'un projet, déterminé par des enjeux de grande échelle, des contraintes techniques, financières, politiques, partenariales ou de calendrier... laisse peu de place à cette prise en compte de la gestion et des usages dans la conception des projets urbains. Les dispositifs de GUP quand ils existent offrent un cadre propice sous-exploité pour organiser ce travail.

PREMIERS ENSEIGNEMENTS : LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE ARTICULATION GUP – RENOUVELLEMENT URBAIN

L'identification des modes d'articulation possibles entre démarches de gestion urbaine et conduite des projets de renouvellement urbain a montré quels pouvaient en être les apports, mais a aussi permis de mettre en évidence certaines difficultés à faire converger ces deux types d'approches, l'une étant centrée sur l'amélioration des conditions de gestion en continu, l'autre sur la transformation plus radicale du cadre bâti à un moment donné.

On comprend cette difficulté à faire cohabiter les deux, le projet produisant par définition un environnement en mutation, en bouleversement alors que la GUP se développe plus facilement dans un cadre urbain et partenarial stabilisé.

Si elle reste « à côté » et se déploie en parallèle, l'aspect mouvant du projet urbain met la démarche de GUP dans un univers d'incertitude qui rend difficile son déroulement, et la mise en œuvre d'actions dans son champ habituel.

Pour dépasser cette difficulté et profiter du projet urbain comme point d'appui, les démarches de gestion urbaine ont intérêt à s'ajuster à ce contexte particulier, et à se décaler de leur champ habituel.

Deux modes d'articulation sont alors possibles :

- Les démarches de GUP peuvent d'abord contribuer à accompagner le projet par une adaptation en continu des conditions de gestion à un environnement en mutation : définir une stratégie d'investissement en l'attente du projet, adapter la gestion en période de chantier, anticiper les modalités de gestion future, contribuer à l'information des gestionnaires, agents de proximité et habitants sur le projet.
- Elles peuvent aussi être le support d'une expertise coordonnée des gestionnaires partenaires de la GUP en matière de gestion et d'usage. Les acteurs

de la GUP peuvent être alors en mesure d'alimenter un diagnostic et d'analyser des propositions en vue de l'élaboration d'un projet urbain qui réponde mieux aux difficultés et aux usages rencontrés au quotidien sur le terrain.

Plusieurs éléments peuvent faire obstacle ou au contraire favoriser ces articulations.

Des liens conditionnés par les modalités de pilotage des démarches

Le pilotage des démarches de GUP d'une part, de RU d'autre part, par des services et personnes différentes, peut amener les démarches à se développer en parallèle, les démarches de GUP étant perçues comme répondant à des enjeux distincts, et n'étant pas légitimes pour interférer avec le projet urbain. Il en va de même chez les bailleurs, où les démarches sont le plus souvent suivies par des personnes différentes. Il peut dès lors être difficile d'impliquer les chefs de projet RU, souvent positionnés au siège de l'organisme, dans les dispositifs de GUP mis en place sur les territoires.

Il existe toutefois de nombreux cas où les services en charge de chacune des deux démarches ont mis en place des collaborations efficaces.

Lorsque les deux démarches de GUP et de RU sont portées par une même direction, et que la GUP est considérée comme l'une des dimensions du projet global pour le quartier, l'articulation des démarches apparaît comme meilleure, en raison d'une meilleure transmission des informations, d'une connaissance partagée du projet et de ses échéances. Dans le même temps, un champ de la gestion urbaine peut subsister en tant que tel et pourra s'autonomiser du

projet urbain en cas de difficulté. Il convient toutefois, dans une telle configuration, de veiller à l'implication des personnes en charge du projet urbain dans les démarches de GUP, et réciproquement.

Enfin, dans certains cas, les personnes en charge du projet urbain sont également pilote des démarches de GUP. Ce double pilotage contribue à une meilleure articulation des deux démarches, mais peut parfois se traduire par une surcharge de travail préjudiciable à l'implication dans les démarches de GUP, au profit du projet urbain.

Des temporalités différentes

On l'a déjà évoqué, la différence de temporalité entre la démarche GUP, qui se situe à court-moyen terme et dans un temps continu, et le projet urbain qui se situe souvent à plus long terme et sur un temps limité, peut compliquer les articulations entre les deux démarches. Si l'on veut éviter que les démarches restent côte à côte, il s'agit de trouver le moment opportun de l'articulation entre les deux démarches, pour éviter que la démarche de gestion urbaine ne se situe trop en amont ou trop en aval du moment de stabilisation du projet urbain.

En effet, si la définition du plan d'action et les engagements pris dans la convention de GUP interviennent trop en amont du projet urbain, l'ensemble des médiations dont le projet fera l'objet rend très hypothétique la prise en compte des recommandations en matière de conception et d'accompagnement du projet émergent de la démarche de gestion urbaine. A contrario, si elle intervient seulement une fois le projet stabilisé, l'apport de l'approche GUP en matière de programmation, de conception ou de phasage du projet s'en trouvera d'autant restreint.

A cet égard, la pérennisation de ces démarches, leur souplesse et l'ajustement de leurs objectifs au regard de l'existence ou non d'un projet, de sa nature et de son avancement sont les conditions indispensables pour éviter un trop grand écart entre la mise en œuvre

des démarches de gestion urbaine et celle des projets urbains.

En définitive, si les projets de renouvellement urbain ont pu dans un premier temps constituer un frein pour les démarches de gestion urbaine, il apparaît qu'ils peuvent être aussi une opportunité pour développer voire renforcer ces démarches, pour autant que des articulations soient opérées, aussi bien en termes de pilotage que de synchronisation de ces démarches.

Par ailleurs, ces articulations apparaîtront d'autant plus profitables que les démarches de GUP chercheront à spécifier leurs objets en fonction du contexte particulier d'un projet urbain, au travers des enjeux liés à la gestion de chantier et à l'anticipation des conditions de gestion futures, mais aussi par une contribution des acteurs de la gestion urbaine au choix des territoires d'intervention à privilégier, à la conception et à la conduite des projets.