

En détail

A photograph of a modern urban housing complex. The buildings are multi-story with a mix of white and grey facades. In the foreground, there is a paved courtyard with a black metal fence. Several people are walking in the courtyard, including a woman with a child and another woman. The sky is blue with some clouds.

Effets de la rénovation urbaine sur la gestion urbaine de proximité et la tranquillité publique

Synthèse



Directeur de publication :

Jean-Michel Thornary

Responsable de collection :

Jean-Christophe Baudouin

Auteurs :

étude réalisée par les cabinets Bonetti Recherche Consultance/
FORS-Recherche sociale/JDL Architecture Urbanisme,
par les consultants suivants : Michel Bonetti, Pauline Kertudo,
Jean-Didier Laforgue, Clémence Petit, Julien Van Hille,
Didier Vanoni.

Au sein du CGET, le bureau de l'Évaluation (Damien Kacza)
ainsi que le bureau du Renouveau urbain, du Cadre de vie
et de la Prévention de la délinquance (Sylvaine Gaulard)
ont encadré les travaux et contribué à la rédaction de la synthèse.
Des représentants de l'Agence nationale pour la rénovation
urbaine (Anru) et de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ont participé
au comité de pilotage.

Secrétariat de rédaction et suivi d'édition : Nesma Kharbache

Mise en page : Citizen Press

Responsable de la communication : Corinne Gonthier

corinne.gonthier@cget.gouv.fr; Tél. : 01 85 58 60 49

Crédits photos : Pictoretank / Pierre-Yves Brunaud (couverture)
et Xavier Schwerbel (p. 19); DR.

Impression : CGET

Dépôt légal : septembre 2016

ISBN : 978-2-11-139264-9

ISSN : 978-2-11-129918-4

« En détail » est une publication du Commissariat général
à l'égalité des territoires (CGET), qui porte sur les études,
analyses et réflexions conduites ou soutenues par le CGET.
Elle peut être consultée en ligne sur www.cget.gouv.fr

Effets de la rénovation urbaine sur la gestion urbaine de proximité et la tranquillité publique

Synthèse

Sommaire

Avant-propos	5
<hr/>	
1 – Rénovation urbaine, gestion urbaine de proximité et tranquillité publique, de quoi parle-t-on ?	7
<hr/>	
2 – Principaux résultats de l'étude	10
➤ Une nette amélioration de la conception urbaine des quartiers	11
➤ La Gup : une dynamisation notable des actions, à pérenniser	14
➤ Des effets visibles sur les incivilités liés à la mobilisation des acteurs	16
➤ Bilan et perspectives	17
➤ Conclusion	19
<hr/>	
3 – Les nouveaux principes du NPNRU liés aux enjeux de gestion urbaine et de tranquillité publique	20
➤ Une ambition renforcée en faveur du cadre de vie des quartiers	21
➤ Des objectifs spécifiques en matière de gestion urbaine	22
➤ Des objectifs spécifiques en matière de tranquillité publique	23

Avant-propos



Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, avait pour ambition de restructurer les quartiers concernés dans un objectif de mixité sociale et de développement durable. Les projets de rénovation urbaine devaient contribuer au développement durable, qui résulte notamment des éléments suivants :

- « - l'amélioration de la structure urbaine des quartiers;
- la qualité des espaces publics et leur délimitation claire;
- l'amélioration des conditions de vie au quotidien et de la vie sociale des habitants à travers le remodelage des quartiers et l'évolution des organisations liées à la gestion urbaine de proximité;
- l'amélioration de la sûreté des personnes et des biens à travers la reconfiguration des espaces. (...) »¹.

Douze ans après le lancement du PNRU, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a souhaité réaliser une étude sur les effets de la rénovation urbaine sur la gestion urbaine de proximité (Gup) et la tranquillité publique.

Il s'agissait d'apporter un éclairage empirique sur la situation des quartiers concernés par la rénovation urbaine sur la question de la pérennité des investissements réalisés dans le cadre du PNRU : la réorganisation spatiale opérée dans le cadre des projets de rénovation urbaine et la mise en dynamique des acteurs autour des projets ont-elles entraîné une amélioration pérenne de l'entretien, de la propreté, de l'ambiance, de la tranquillité et de la sécurité dans les quartiers concernés ?

Lancée en 2015 et confiée au groupement Bonetti Recherche Consultance/ FORS-Recherche sociale/JDL Architecture Urbanisme, l'étude a permis d'analyser comment les projets de rénovation urbaine ont pris en compte, traité et impacté les situations de gestion et de tranquillité dans dix sites retenus pour leur caractère représentatif de la rénovation urbaine sur le territoire national². Sur chacun de ces sites ont été réalisés des visites, des observations approfondies et des entretiens individuels auprès de 100 acteurs impliqués dans les projets de rénovation urbaine et/ou dans la gestion et la tranquillité publique. En outre, trois des dix sites ont fait l'objet d'un zoom spécifique, avec la réalisation d'entretiens collectifs auprès d'un échantillon représentatif d'habitants.



Ces analyses ont permis la formalisation des principaux facteurs pouvant impacter la réussite des projets de rénovation urbaine en matière d'amélioration de la gestion et de la tranquillité. Des préconisations ont été formulées à destination des acteurs locaux et nationaux impliqués dans les projets, notamment dans le cadre du lancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) 2015-2024.

La présente synthèse expose les principaux résultats de cette étude.

1. Règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) pour le programme national de rénovation urbaine, titre III, article 11.
2. Les quartiers nord de Bourges (Centre-Val-de-Loire); les Hauts-de-Chambéry (Auvergne-Rhône-Alpes); la Croix-Petit à Cergy (Île-de-France); les Tarterêts à Corbeil-Essonnes (Île-de-France); les quartiers nord du Havre (Normandie); les Hauts-Champs à Hem-Lys-Roubaix (Nord-Pas-de-Calais-Picardie); Kervénanec à Lorient (Bretagne); les quartiers est de Montauban (Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées); la Ville nouvelle à Rillieux-la-Pape (Auvergne-Rhône-Alpes); Pré-Génie/Saint-Éloi à Woippy (Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine).

1

**Rénovation
urbaine,
gestion urbaine
de proximité
et tranquillité
publique, de
quoi parle-t-on ?**

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été défini par la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1^{er} août 2003. Il visait à « *restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel (...), ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues* »³. Le programme s'est donné pour ambition de lutter contre les dégradations multiples (bâti, espaces publics...) et de contrecarrer l'image très dévalorisée des quartiers afin de leur redonner une attractivité nouvelle.

Partant du constat de la relative incapacité des actions jusqu'alors menées (opérations urbaines, mais aussi actions de développement social) à enclencher une spirale vertueuse en faveur des habitants des quartiers, le PNRU annonçait un véritable changement de perspective. Dépassant la simple réhabilitation, il a misé sur des opérations de restructuration lourdes, fondées sur des démolitions massives suivies de reconstructions diversifiées, dans la perspective de « *casser les ghettos*⁴ » urbains.

Lancé dans **595 quartiers** et relayé par des projets locaux conduits par les collectivités locales et les bailleurs sociaux, le PNRU a été doté d'outils et de financements importants, mobilisant plus de **45 milliards d'euros d'investissement** (dont 12 milliards d'euros de subventions octroyées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'Anru). Le but : aménager des espaces publics, créer ou réhabiliter des équipements publics, réorganiser les voiries, rénover et diversifier le parc de logements publics et privés.

Mû par un objectif de transformation sociale par l'urbain⁵, le PNRU a prévu, à côté des investissements massifs portant sur le bâti, diverses actions d'accompagnement des habitants au cours des transformations majeures de leur habitat et de leur cadre de vie, notamment un accompagnement social lors des opérations de relogement et des démarches de gestion urbaine de proximité.

Ainsi, la « banalisation » et la reconquête des quar-

OÙ EN EST LE PNRU ?

Au 31 décembre 2015, l'ensemble des subventions de l'Anru pour le PNRU ont été engagées⁶. Les opérations concernées ont toutes démarré ; 80 % d'entre elles sont achevées et livrées. Les dernières opérations seront livrées d'ici 2020.

Le volet « habitat » du PNRU (opérations de démolition, reconstruction, changement d'usage, requalification d'îlots, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service et habitat privé) représente près de 65 % de l'ensemble des subventions octroyées par l'Anru.

Le volet relatif aux « *opérations d'investissement sous maîtrise d'ouvrage des collectivités* » (opérations d'aménagement, relatives aux équipements et opérations relatives aux espaces commerciaux) mobilise, quant à lui, près de 31 % des subventions.

Le reste des subventions du PNRU contribue au financement de l'ingénierie des projets.

tiers engagées par l'Etat, les villes et les organismes HLM ne se sont pas uniquement centrées sur des interventions physiques de démolitions et de restructurations urbaines. Elles ont aussi compté sur une gestion urbaine et une tranquillité renouvelées, identifiées comme des leviers et objectifs pour la rénovation urbaine.

La gestion urbaine de proximité (Gup) apparaît, en effet, comme une dimension importante des projets de rénovation urbaine, pour laquelle l'Anru a demandé l'élaboration ou l'actualisation d'une convention de gestion urbaine de proximité, porteuse d'une dynamique interpartenariale basée sur l'articulation et la coordination des interventions de chacun au service de l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants des quartiers. L'Anru considère la gestion urbaine de proximité comme une démarche fondamentale pour la réussite des projets de rénovation urbaine et la pérennisation des investissements engagés dans ce cadre. Elle nécessite une coopération renforcée entre les différents acteurs impliqués

3. <http://www.ville.gouv.fr/?anru,237>.

4. Interview de Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, sur RMC Info, le 2 juillet 2003.

5. Oblet T., *Gouverner la ville*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

6. Source : Anru.

QU'EST-CE QUE LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ ?

La gestion urbaine de proximité (Gup) désigne une dynamique interpartenariale basée sur l'articulation, la coordination et l'adaptation des interventions de chaque acteur au service de l'amélioration du cadre et des conditions de vie des habitants des quartiers.

La Gup implique l'ensemble des acteurs en charge de la tenue et de la régulation du cadre de vie et agissant sur les problématiques quotidiennes d'un quartier (propreté, maintenance, entretien des immeubles et des espaces extérieurs, équipements, aménagement, stationnement, gestion locative et qualité de service, lien social, tranquillité publique, insertion par l'économique, etc.).

Elle mobilise de fait un large éventail d'intervenants : collectivités territoriales (villes et intercommunalités), organismes HLM, représentants de l'État, acteurs associatifs, habitants et opérateurs privés.

dans la gestion des quartiers (ville, agglomération, bailleurs, habitants, opérateurs privés, etc.) et une adaptation des organisations et des modalités d'intervention aux situations et contextes de gestion. C'est l'enjeu de la territorialisation des organisations et de leur capacité à prendre en compte les enjeux et contextes locaux (en termes de caractéristiques urbaines, sociales, etc.).

La tranquillité publique n'a pas été une thématique explicitement mentionnée dans les objectifs du PNRU fixés par la loi précitée de 2003⁷. Cependant, si l'acuité des situations initiales de ces quartiers en matière de tranquillité était extrêmement variable, le sentiment d'insécurité tendait à se manifester sur l'ensemble des sites ciblés par la politique de la ville, constituant ainsi une donnée de contexte à intégrer de facto dans le cadre des projets de rénovation urbaine. Alors que la tranquillité apparaît comme un enjeu moins formalisé que la gestion urbaine de proxi-

mité dans le cadre des projets, elle constitue un attendu fort de la part des habitants des quartiers ainsi qu'un élément implicite de justification de l'action publique.

Les projets urbains déployés dans le cadre de la rénovation urbaine pouvaient contribuer à améliorer le sentiment de sécurité et l'ambiance urbaine des quartiers – via une prise en compte de la prévention situationnelle – et enclencher les conditions de véritables partenariats locaux en matière de tranquillité publique.

COMMENT DÉFINIR LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUE ?

Le niveau de tranquillité dans un quartier ne peut être uniquement appréhendé à travers l'acuité objective des phénomènes d'insécurité. D'une part, l'objectivation des phénomènes d'insécurité peut être complexe, compte tenu d'un écart entre la réalité des faits et les faits recensés. D'autre part, le niveau de tranquillité doit également tenir compte d'éléments subjectifs et impalpables, passés et présents, regroupés derrière la notion de « sentiment d'insécurité ».

Ce sentiment d'insécurité ne peut être considéré comme secondaire puisque *in fine*, c'est la perception de l'insécurité par les habitants et personnes extérieures à un quartier qui contribue à alimenter leur inquiétude et conditionne sa réputation, son image et son attractivité, quelles que soient, par ailleurs, les caractéristiques et la gravité des phénomènes de délinquance qui s'y produisent.

Les relations entre le sentiment d'insécurité et les phénomènes d'incivilité ou les actes délictueux plus graves sont extrêmement complexes.

7. « L'amélioration de la sûreté des personnes et des biens » est toutefois citée comme un objectif des projets de rénovation urbaine au travers de la reconfiguration des espaces dans le règlement général de l'Anru pour le PNRU.

2

Principaux résultats de l'étude

- 11 Une nette amélioration de la conception urbaine des quartiers
- 14 La Gup : une dynamisation notable des actions, à pérenniser
- 16 Des effets visibles sur les incivilités liés à la mobilisation des acteurs
- 17 Bilan et perspectives
- 18 Conclusion

Alors que les premiers projets de rénovation urbaine s'achèvent et qu'est lancé le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le moment devient opportun pour mesurer la réussite des projets en matière de gestion, de pérennité des investissements et d'amélioration durable de l'ambiance et de la tranquillité des quartiers. Dans le cadre de sa mission d'évaluation de la politique de la ville, le CGET a donc souhaité engager une étude spécifique sur les effets des projets de rénovation urbaine en matière de gestion urbaine de proximité et de tranquillité publique.

Une nette amélioration de la conception urbaine des quartiers

Des liens entre conception urbaine, dégradations et insécurité

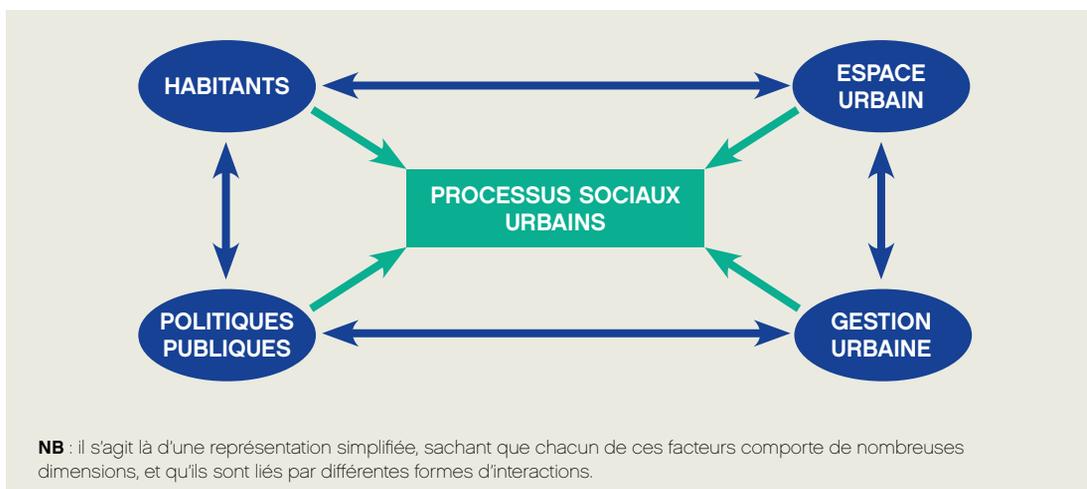
L'architecture et l'urbanisme des grands ensembles ont une incidence sur leur état de dégradation et sur le sentiment d'insécurité qui y règne. Aux côtés d'autres facteurs comme les caractéristiques socio-démographiques des habitants, l'action publique déployée et la gestion urbaine, la configuration urbaine joue un rôle dans le fonctionnement social et urbain des quartiers. En effet, dans la ville « traditionnelle », la gestion du cadre de vie repose sur

des principes simples : la mairie (et/ou l'intercommunalité) entretient les espaces publics ; les propriétaires privés ou publics, leurs espaces souvent bien délimités.

Dans les grands ensembles, composés en majorité d'habitat social (ou de grandes copropriétés parfois dégradées), l'application de ces principes est rendue plus difficile pour les raisons suivantes :

> **le flou des statuts juridiques et fonciers des espaces extérieurs** aux logements (ou parfois la propriété par les bailleurs de la totalité des espaces) et la complexité de certaines structures sur dalles rendent difficilement identifiables les

Fonctionnement social et urbain : interactions entre les facteurs qui façonnent les quartiers



frontières entre espace public et espace privé;

- > **l'importante superficie** des espaces extérieurs exige des moyens conséquents de gestion;
- > **l'homogénéité des époques de construction** du bâti et des espaces extérieurs, avec parfois un souci d'économie de moyens lors de la construction, entraînent une obsolescence concordante des espaces et des bâtiments, rendant leur entretien lourd;
- > **certaines particularités** de ces quartiers peuvent également augmenter l'usure des espaces et des constructions ainsi que leur dégradation. Par exemple : densités élevées de population dans certains espaces, notamment dans les parties communes des immeubles; forte présence de population en journée liée à une inactivité plus prégnante que dans d'autres quartiers; proportion importante d'enfants et d'adolescents; occupation continue des espaces extérieurs du fait d'une importante suroccupation des logements et de spécificités culturelles, etc.

L'ensemble de ces facteurs expliquerait, à la fois, la plus forte usure et dégradation des espaces et bâtiments des quartiers de grands ensembles et, en conséquence, le besoin de moyens de gestion renforcés et/ou adaptés à ces contextes et caractéristiques urbaines et sociales.

La conception des projets de rénovation urbaine : un facteur essentiel d'amélioration de la gestion urbaine et de la tranquillité

La conception urbaine des projets de rénovation – c'est-à-dire les choix effectués en termes de structure urbaine et de trame viaire (organisation des voiries et des cheminements, dimensionnement des îlots etc.), de vocation et de qualification des espaces et du bâti et d'insertion du quartier dans la ville – constitue donc un facteur majeur de déploiement d'une gestion urbaine plus efficace et d'une meilleure prise en compte de la tranquillité publique.

De manière générale, cette étude fait apparaître que la qualité urbaine des sites est très nettement améliorée par rapport à la situation



Un exemple de requalification urbaine d'ensemble.

qui prévalait avant le PNRU. Cette amélioration urbaine d'ensemble a eu des impacts positifs sur la propreté et l'ambiance des quartiers.

En effet, les projets de rénovation urbaine ont globalement amélioré le traitement du stationnement et la gestion des déchets et des encombrants (organisation du stationnement public et résidentiel, création d'aires de stockage et de collecte...) et contribué de ce fait à la réduction des nuisances associées (épaves, dépôts sauvages...). De plus, la livraison d'espaces neufs et restructurés a contribué à réduire les phénomènes tels que les tags et dégradations qui pouvaient exister auparavant dans des proportions parfois inquiétantes. De même, les petites incivilités, les dégradations du mobilier urbain ou de halls d'immeubles sont en net recul.

Cette situation est due à un double phénomène :

- > **une amélioration des collaborations** entre acteurs limitant les espaces délaissés sur site (ceux qui subissent sont essentiellement liés aux chantiers, donc par définition temporaires) et, en accompagnement des projets urbains, une amélioration de la veille et du traitement des dysfonctionnements sur les espaces neufs et restructurés;

➤ **une clarification des domanialités** liée à une matérialisation de limites résidentielles. Cette clarification s'accompagne généralement d'une plus grande cohérence entre le statut et la vocation d'usage de ces différents espaces, ce qui permet de réduire les sources de conflit.

En matière de tranquillité publique, les réaménagements urbains opérés dans le cadre des projets de rénovation urbaine (démolitions, résidentialisations, réorganisation de la trame viaire) ont directement contribué à la réduction des nuisances visibles et de la petite délinquance de rue, grâce à la suppression des lieux déqualifiés et délaissés, généralement les plus insécurisants pour les habitants, à l'amélioration de la sécurité des cheminements piétons et, enfin, à la facilitation et à la sécurisation des interventions des services de police, de gendarmerie et de secours (amélioration de l'accessibilité des espaces liée à la restructuration viaire).

D'autres interventions d'aménagement et de gestion urbaine ont eu un impact plus indirect, notamment sur le sentiment d'insécurité, comme l'adaptation de l'éclairage public, la réorganisation de la collecte des déchets et les meilleurs entretien et régulation des espaces publics et verts.



Un exemple d'espace résidentiel rénové mais mal entretenu.

Un impact d'autant plus positif que le projet de rénovation est global et adapté aux usages

L'impact positif des projets de rénovation urbaine sur la gestion est facilité dans les quartiers où l'intervention du PNRU concerne l'ensemble des secteurs qui les composent. Si l'impossibilité d'assurer de manière systématique une requalification de l'ensemble des quartiers est compréhensible, du fait de contraintes budgétaires ou opérationnelles, cet état de fait pourrait être atténué par un renforcement des moyens d'entretien dans les secteurs ne bénéficiant pas de la rénovation. **C'est l'enjeu d'adaptation de la gestion urbaine aux caractéristiques de la qualification des espaces.**

Ainsi, dans certains quartiers, on observe encore des contrastes importants entre espaces fortement qualifiés et espaces non traités, ces derniers induisant un sentiment d'inachevé et limitant la perception de la reconquête urbaine engagée. À un niveau plus fin, des défauts pourtant importants des anciennes configurations urbaines ne semblent pas avoir été modifiés de manière notable, comme les configurations pénalisantes (murs, murets, vieux potelets, anciens containers, etc.) difficiles à entretenir pour les gestionnaires et à utiliser pour les habitants.

Un certain nombre de problèmes semblent, par ailleurs, générés par les projets de rénovation eux-mêmes. En premier lieu, des problèmes de conception architecturale et paysagère ou de fragilité dans la réalisation des aménagements (choix de matériaux ou de plantations) sont identifiés, tels que les conceptions tortueuses des rampes handicapées ou la fragilité des essences compte tenu de la fréquentation des espaces sur lesquels elles sont implantées. En second lieu, les observations sur site ont permis de mettre au jour des difficultés liées à une **mauvaise prise en compte des usages dans les choix de conception urbaine et architecturale**. Les cheminements spontanés sont ainsi rarement pris en compte, quand ils ne sont pas tout simplement niés.

Ces problèmes résultent en partie du fait que les responsables des aménagements urbains

ne sont pas les mêmes que ceux qui les entretiennent ensuite : les déficits de coordination ont alors des conséquences notables. De même, du fait d'une prise en compte insuffisante des usages des habitants, des pratiques et de l'avis des gestionnaires et des forces de l'ordre, les problèmes de circulation et de stationnement se sont généralement intensifiés pendant la phase chantier des projets de rénovation urbaine. Ils semblent même avoir persisté au-delà, parfois à cause de choix inappropriés en matière de conception.

Au final, les conditions de gestion et de tranquillité apparaissent améliorées par la conception urbaine des projets dans l'ensemble des quartiers étudiés.

Cette amélioration est d'autant plus manifeste dans les quartiers où le projet de rénovation urbaine a porté sur l'ensemble des secteurs et a pris en compte les usages des habitants. L'amélioration constatée nécessite d'être poursuivie par une dynamique partenariale en faveur de la gestion urbaine et de la tranquillité publique.

La Gup : une dynamisation notable des actions, à pérenniser

Sur le plan de la gestion urbaine de proximité, **l'étude met en évidence que les projets de rénovation urbaine constituent un véritable catalyseur de démarches de Gup, initialement peu structurées.** En effet, les interventions en matière de Gup étaient majoritairement balbutiantes en amont des projets et ne constituaient pas des axes structurants de réflexion pour les acteurs locaux. Avec le PNRU, les démarches ont pris une nouvelle ampleur ; elles se sont vues dynamisées, à la fois *via* la mise en place d'instances de coordination des acteurs (comités de pilotage, instances techniques, réunions thématiques...), d'outils (tableaux de bord, « diagnostics en marchant », numéros verts...), et *via* le redéploiement des moyens humains pour une plus grande adaptation aux réalités de terrain (renforcement des équipes de proximité chargées de la veille des territoires et du lien avec les habitants). L'efficacité et la réactivité partenariales s'en sont ainsi trouvées incontestablement accrues.

Une structuration progressive des démarches de Gup

Concernant le périmètre thématique le plus adéquat pour une démarche Gup, l'enquête a

permis de constater que les sites ayant adopté une démarche élargie de la Gup (incluant des aspects techniques, participatifs et des actions favorisant l'animation, les rencontres et les liens entre habitants) l'ont fait de manière progressive. Les acteurs se sont assurés, dans un premier temps, de l'efficacité des actions liées à la gestion technique du cadre de vie (propreté des immeubles et des espaces urbains, enlèvement des ordures, veille et traitement des dégradations, etc.) avant d'élargir, dans un second temps, leur palette d'intervention à d'autres dimensions de gestion, notamment plus sociale.

À ce titre, l'étude apporte un enseignement important : se concentrer sur les aspects techniques et organisationnels de la démarche Gup, notamment pour garantir l'adhésion des habitants, constitue un préalable indispensable à une intervention réussie.

Un essoufflement lié à la fin des chantiers

Des interrogations persistent sur l'opérationnalité et la pérennité de certaines de ces avancées :

- **les dispositifs de pilotage** semblent parfois insuffisamment structurés pour animer et porter la démarche de Gup dans le temps ;
- **les moyens et modalités d'organisation** ne s'avèrent pas toujours adaptés aux caractéristiques du projet ;
- **l'intégration des dispositifs de Gup** dans les organisations et les missions classiques des partenaires s'avère, en réalité, relativement limitée.

Sur le terrain, l'intégration de la Gup dans le droit commun n'apparaît pas toujours satisfaisante : la Gup peut rester un dispositif qui fonctionne à côté des organisations sans impacter durablement les modes d'intervention, prestations et politiques de gestion. Par ailleurs, la disparition des coordonnateurs Gup ou de certains postes facilitant les échanges entre acteurs (comme les adulte-relais) – dans des sites où la démarche est déjà fragile et où la banalisation est souvent assimilée au retrait – provoque incontestablement une baisse de la qualité de gestion urbaine.

Des enjeux qui nécessitent une objectivation accrue

Il existe de véritables difficultés pour les acteurs et les habitants à évaluer et à objectiver les effets de la rénovation urbaine en matière de gestion urbaine de proximité. De fait, les transformations urbaines, reconstructions ou réhabilitations améliorent parfois si profondément le paysage urbain que les enjeux de gestion deviennent, en comparaison, anecdotiques. D'où, souvent, des analyses très générales et peu circonstanciées de l'impact de la transformation urbaine sur les situations de gestion et qui qualifient les améliorations de manière imprécise, sans s'appuyer sur des données très objectives.

La Gup est un élément essentiel à la réussite et à la pérennité des investissements consentis pour la rénovation urbaine. À ce titre, elle doit être évaluée. On éviterait ainsi l'euphémisation, voire la négation, des problèmes restants, repérés mais considérés comme des problèmes désormais à la marge.



L'entretien d'espaces publics de grande qualité, un enjeu pour les quartiers rénovés.

Quand certaines dégradations dans des zones rénovées sont pointées du doigt, les acteurs professionnels et les habitants en minimisent parfois la gravité au regard des améliorations globales et du chemin parcouru. Ainsi, la dévalorisation et la sous-estimation culturelle des enjeux de la gestion urbaine persistent souvent au sein des organisations parties prenantes de la rénovation urbaine, dans lesquelles le développement et l'investissement priment davantage que la gestion.

À l'inverse, on observe une sensibilité accrue et une tendance des acteurs et habitants à surréagir au moindre problème de propreté, avec une forme de crainte d'un retour en arrière et d'une perte des « acquis du projet de rénovation urbaine ».

Des effets visibles sur les incivilités liés à la mobilisation des acteurs

La tranquillité publique n'étant pas un objectif clairement affiché au sein des projets de rénovation urbaine, celle-ci est globalement absente des conventions de rénovation urbaine, tant au niveau des diagnostics que des intentions et des objectifs opérationnels mis en avant. Elle est présente uniquement sur de rares sites où les pouvoirs locaux affichent une politique de développement et de renforcement des interventions policières, tandis qu'elle est traitée à la marge sur certains sous-ensembles très circonscrits voire absente des préoccupations dans certains projets de rénovation urbaine. La rare association des acteurs de la sécurité et de la prévention à l'élaboration d'un diagnostic précis a constitué un obstacle majeur à l'objectivation des dysfonctionnements par les porteurs de projets locaux.

Une mobilisation partenariale accrue en cours de projet

Dans le temps de déploiement des projets de rénovation urbaine, la majorité des territoires investigués a connu un investissement accru et une articulation plus forte des acteurs de proximité en charge de la tranquillité publique et de la gestion quotidienne des quartiers. Cela s'est manifesté par **la clarification des responsabilités de chacun et la création d'instances partenariales de proximité** (groupes locaux de traitement de la délinquance, groupes Gup et sécurité, instances de résolution des problèmes...) visant à apporter des réponses opérationnelles à des problématiques et situations spécifiques.

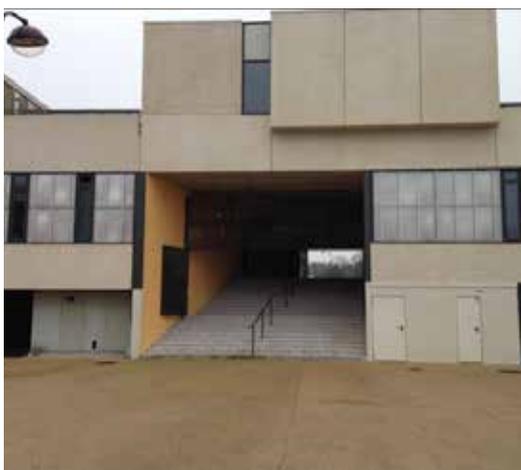
La réactivité des services municipaux et des bailleurs sociaux face aux dégradations et incivilités s'est ainsi nettement améliorée. Ces évolutions se sont accompagnées du renforcement des moyens techniques et humains alloués à la sécurisation des sites et à la prévention de la délinquance (généralisation des dispositifs de

vidéosurveillance, renforcement de la présence policière). De plus, on assiste globalement à une prise de conscience aujourd'hui plus partagée entre ces acteurs des interactions entre les enjeux de gestion et de tranquillité urbaine.

Bien que souvent pensé indépendamment de la rénovation urbaine, ce renforcement a eu un impact réel sur l'amélioration du climat social des quartiers. **L'appropriation par les habitants de leur quartier rénové et de ses nouveaux équipements apparaît notamment consolidée**, favorisant en retour une forme de « contrôle social » de certains quartiers concernés, avec un impact dissuasif sur les délinquants potentiels.

Des effets visibles sur les incivilités, mais une impuissance face à la criminalité organisée

Si la requalification urbaine est en mesure de participer, aux côtés de l'amélioration de la gestion urbaine, au traitement des incivilités, dégradations et phénomènes d'insécurité dans l'habitat social et sur l'espace public, elle est en revanche globalement impuissante à prendre en charge les questions de grande délinquance (ce qui n'était pas son but initial). À ce jour, les problèmes lourds liés à plusieurs formes de trafic et de délinquance persistent, avec des nuisances associées (occupation des parties communes, agressions et intimidation des habitants et visiteurs). Elles continuent de nourrir l'image dégradée des quartiers chez une partie de leurs habitants et ceux des territoires alentour. Tout en saluant l'amélioration de leur cadre de vie, certains habitants déplorent ainsi la persistance des discours sur la « dangerosité » de leur quartier ; ils évoquent une insuffisante présence humaine, que cette présence n'ait pas été renforcée de manière pérenne ou qu'elle ne soit pas assez visible.



Des espaces neufs peu sécurisants.

Au final, l'étude réalisée montre que la définition d'un programme d'interventions adaptées – aussi bien en matière d'interventions urbaines que de dispositifs de prévention situationnelle et d'actions de prévention – constitue un gage de réussite des projets de rénovation urbaine en matière de sécurité. Elle conditionne la capacité à évaluer l'impact des actions mises en œuvre. L'ambiance urbaine et la sécurité publique sont largement identifiées sur les sites comme des enjeux devant guider l'action à venir sur les quartiers, en s'appuyant sur un partenariat local renforcé et formalisé (entre les acteurs de la rénovation, de la gestion, de la sécurité et de la prévention) et sur l'association plus étroite des habitants à la rénovation de leur cadre de vie.

Bilan et perspectives

L'étude conduite permet d'établir une graduation en trois niveaux des situations des quartiers suite à la rénovation urbaine :

- **les quartiers « gagnants »**, profondément transformés et apaisés. Il s'agit de quartiers qui ont bénéficié d'opérations de rénovation ayant fait « sauter des verrous » importants, mais aussi concernés par des actions de Gup et de tranquillité correctement outillées et dimensionnées ;
- **les quartiers « dynamisés »**, partiellement transformés mais confrontés à des dysfonctionnements persistants, liés à une intervention urbaine insuffisante au regard des enjeux socio-urbains et des mesures de gestion qui ne sont pas à la hauteur des transformations souhaitées et insuffisantes pour pérenniser les investissements ;
- **les quartiers « stationnaires » ou « en récession »**. Ces sites se trouvent pénalisés par leur taille, leurs difficultés initiales et/ou le retard pris par les travaux (peut-être aussi par la faible qualité de l'intervention urbaine). Ils ont, par ailleurs, été sous-dotés en moyens de gestion et de sécurisation à la hauteur des enjeux.

Dans quelle mesure une démarche de rénovation urbaine parvient-elle à enclencher un processus vertueux, permettant d'améliorer sensiblement la sécurité/tranquillité publique et la tenue/gestion d'un site ?

Les analyses menées conduisent à considérer qu'un faisceau de conditions doit être réuni pour permettre, dans les quartiers rénovés, un progrès tangible tant en matière de gestion que de tranquillité.

Ces conditions sont principalement de deux ordres :

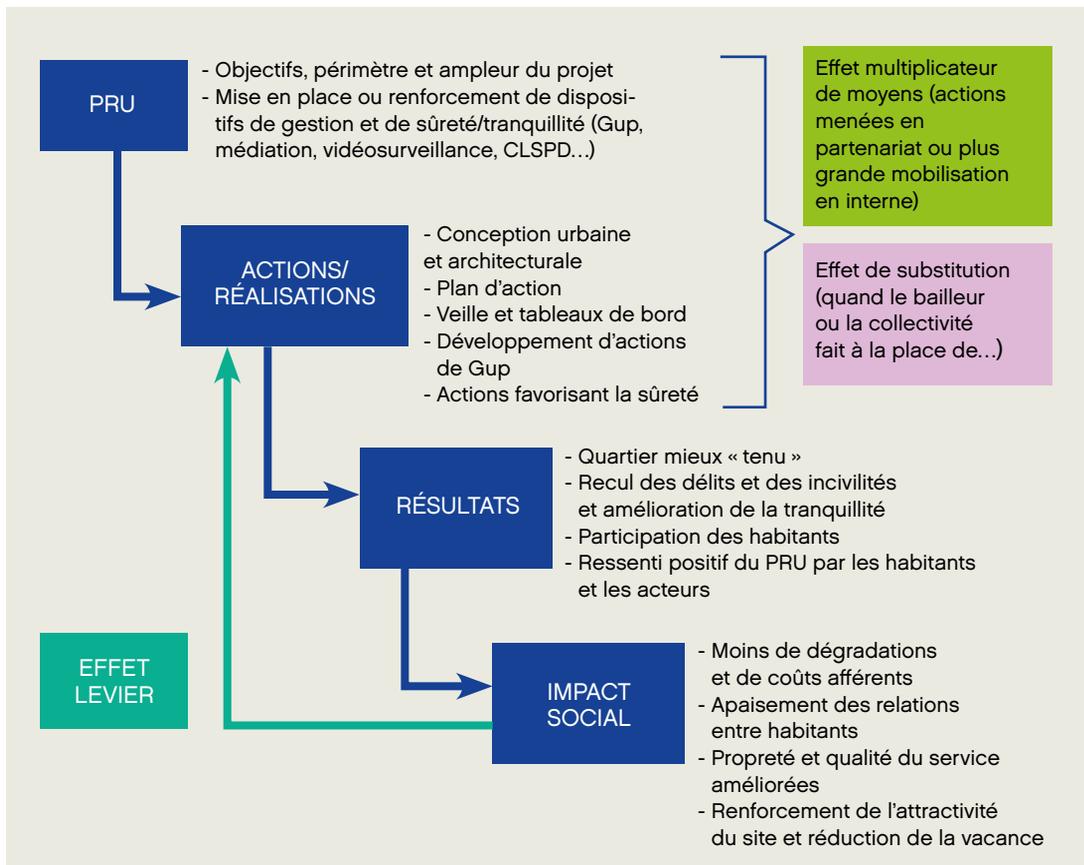
- la première porte sur la **conception des espaces**. Elle doit résulter d'une véritable réflexion partenariale en amont et tout au long du déploiement du projet à propos des solutions possibles pour résoudre tant les difficultés préexistantes que les problèmes de gestion et d'usage à venir. Il s'agit notamment de renforcer la maîtrise d'ouvrage dans sa capacité à identifier et imposer des solutions techniques qui conditionnent la forme urbaine et architecturale aux exigences de la gestion future, à la qualité

des pratiques des usagers, à la pérennisation des investissements et à la restauration de la tranquillité/sûreté dans le quartier;

- > la seconde procède de la **coordination entre des acteurs** appartenant à des institutions et relevant de cultures professionnelles diverses, autour d'un chef de file garant du sens global

du projet (de sa conception jusqu'à la gestion quotidienne du site, en termes de Gup et de tranquillité) et de leur capacité à mettre en place des modes de gestion adaptées aux configurations urbaines, architecturales et paysagères et aux vocations des espaces neufs et restructurés.

Chaine des effets des projets de rénovation urbaine



Conclusion

Dans la plupart des sites concernés par la rénovation urbaine les habitants expriment très nettement le ressenti d'une amélioration générale de la situation des quartiers en matière de qualité de la gestion du cadre de vie et de tranquillité. Un sentiment que partagent les professionnels. Ces appréciations positives sont, cependant, à moduler selon les sites, les secteurs à l'intérieur des sites et les acteurs concernés. Pour ce qui concerne la propreté et l'entretien, la situation offre une image globalement meilleure, mais elle peut encore être améliorée et ainsi garantir la pérennité des aménagements réalisés. Quant à la tranquillité, s'il est indéniable qu'elle a progressé, l'amélioration concerne le vandalisme

et les petites incivilités. On note cependant que la grande délinquance comme les trafics organisés perdurent dans la plupart des quartiers, confirmant que ces phénomènes ne relèvent pas, à proprement parler, d'un traitement urbain. À ce titre, ils ne constituaient pas un objectif assigné au PNRU. Alors que commence le nouveau programme national de renouvellement urbain, ces constats invitent l'ensemble des acteurs à être particulièrement attentifs à la prise en compte des objectifs d'amélioration de la gestion et de la tranquillité – dès l'étape des diagnostics jusqu'à celle des réalisations – afin de maintenir et de pérenniser la dynamique créée par la rénovation urbaine.



Des conteneurs enterrés pour faciliter la gestion des ordures ménagères.

3

Les nouveaux principes du NPNRU liés aux enjeux de gestion urbaine et de tranquillité publique

21 Une ambition renforcée en faveur du cadre de vie des quartiers

22 Des objectifs spécifiques en matière de gestion urbaine

23 Des objectifs spécifiques en matière de tranquillité publique

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été lancé par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il renforce la prise en compte des enjeux de gestion urbaine et de tranquillité publique.

Une ambition renforcée en faveur du cadre de vie des quartiers

Le NPNRU « concourt à la réalisation des objectifs [de la politique de la ville] (...) par des interventions en faveur de la requalification des quartiers prioritaires (...) ». Deux de ces objectifs font directement référence aux questions de gestion urbaine et de tranquillité publique :

- « garantir la tranquillité des habitants par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance »;
- « favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur unité urbaine, en accentuant notamment leur accessibilité en transports en commun, leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale (...)»¹⁰.

Le règlement général de l'Anru (RGA) relatif au NPNRU, publié le 14 août 2015, est plus explicite sur la gestion et la tranquillité. Un des objectifs « incontournables » des projets de renouvellement urbain vise à « réaliser des aménagements urbains et des programmes immobiliers de qualité prenant en compte les usages, les enjeux de gestion et de sûreté et anticipant les évolutions et mutations futures¹¹ ».

Cela suppose que les porteurs de projets et maîtres d'ouvrage contractualisant avec l'Anru intègrent les enjeux de gestion, usages et sûreté lors de la programmation urbaine et de la conception des opérations de renouvellement urbain

(bâtiments et espaces résidentiels, équipements, espaces publics...).

Ainsi, l'élaboration des projets de renouvellement urbain et la conception des différentes opérations doivent s'appuyer sur des diagnostics partagés, étayés sur des études préalables, notamment en matière de gestion, fonctionnement social et tranquillité.

Pour ce faire, « l'Agence accorde des subventions pour (...) les études préalables de diagnostic social, urbain, patrimonial, architectural, économique, environnemental, juridique... Sont notamment concernés les diagnostics et les études stratégiques relatifs au fonctionnement urbain et social du quartier, (...) à l'usage et la gestion des espaces publics, à la sécurité (...)»¹².

C'est l'objet des protocoles de préfiguration en cours de signature entre l'Anru et les porteurs de projet, qui précisent l'ambition, le programme d'études et les moyens d'ingénierie permettant d'aboutir à des projets opérationnels.

Au-delà, cet objectif suppose que les enjeux de gestion, d'usage et de tranquillité identifiés dans la phase de diagnostic préalable soient traduits en **prescriptions urbaines, architecturales et paysagères** par les maîtres d'ouvrage et intégrés par les équipes de concepteurs dans le processus

10. Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, article 1.

11. Règlement général de l'Anru pour le nouveau programme national de renouvellement urbain, titre I^{er}, article 3.2.

12. Règlement général de l'Anru pour le nouveau programme national de renouvellement urbain, titre 2, article 2.1.

de conception. Au fur et à mesure de l'avancement de la programmation urbaine et de la conception des opérations, cet objectif suppose également que les maîtres d'ouvrage, futurs gestionnaires et acteurs de la sécurité, appréhendent l'impact des orientations et configurations proposées sur :

- > **l'organisation de la gestion et les coûts afférents** : ergonomie et accessibilité des espaces, lisibilité des responsabilités de gestion, potentiel de régulation, soutenabilité financière... ;
- > **le fonctionnement social, résidentiel, les pratiques** et représentations du site par ses habitants et usagers : lisibilité des règles d'usage, potentiel d'appropriation et d'investissement par les usagers, attractivité et fréquentation

des espaces neufs et reconfigurés... ;

- > **la tranquillité du site** : sentiment de sécurité, potentiel de conflits d'usage, d'actes malveillants et délictueux, potentiel de prévention situationnelle et de veille passive, accessibilité des services d'urgence...

Cela suppose l'organisation d'un dialogue itératif au sein des maîtres d'ouvrage entre les acteurs en charge du développement et de la requalification, les acteurs en charge de la gestion, les acteurs de la tranquillité et les habitants et usagers, au fur et à mesure du processus de programmation et de conception, ainsi qu'une capacité à intégrer les points de vigilance en continu dans les cahiers des charges et le dialogue avec les concepteurs.

Des objectifs spécifiques en matière de gestion urbaine

Le règlement général de l'Anru prévoit :

- > **l'instauration de « projets de gestion »**, annexés aux conventions pluriannuelles. Ils doivent « *inclure les conditions d'amélioration du fonctionnement et de la gestion du quartier, afin de prendre en compte les usages et d'anticiper les conditions et les coûts de gestion, d'accompagner les chantiers, de favoriser l'appropriation et la pérennisation des opérations*¹³ » .

- > **la prise en compte de l'ingénierie.** « *Chaque maître d'ouvrage contribuant au projet de renouvellement urbain a la responsabilité de mobiliser les moyens dédiés permettant de mettre en œuvre les actions dont il a la charge et d'assurer leur pérennité en cohérence avec le projet de gestion – recrutements, recours à une aide extérieure ou restructuration interne* ».

L'Anru accorde des financements pour la conduite des projets de renouvellement urbain, notamment pour le poste de « coordonnateur du projet de gestion¹⁴ ».

À SAVOIR

La loi du 21 février 2014 indique que, pour chaque projet de renouvellement urbain, des mesures ou des actions spécifiques relatives à la Gup sont à prévoir, dans le respect des principes et objectifs fixés par les contrats de ville.

13. Règlement général de l'Anru pour le nouveau programme national de renouvellement urbain, titre I^{er}, article 5.1

14. Règlement général de l'Anru pour le nouveau programme national de renouvellement urbain, titre I^{er}, article 6.2.

Des objectifs spécifiques en matière de tranquillité publique

Le règlement général de l'Anru prévoit :

> **le renvoi à des actions** « *parallèles, dans le cadre du contrat de ville, (...) [des] sujets relatifs à la sécurité des biens et personnes* ».

« *Il est nécessaire d'assurer une cohérence entre le projet de renouvellement urbain, les actions du contrat de ville et les dispositifs associés. Plusieurs enjeux font l'objet d'une vigilance toute particulière de l'Agence : (...) l'amélioration de la sécurité et la tranquillité publique; l'appropriation du cadre de vie et de l'espace public par les habitants (...)*¹⁵ ».

Dans le NPNRU, l'amélioration de la sécurité et de la tranquillité est ainsi pensée comme relevant à la fois d'une amélioration des interventions et de la coordination des acteurs et dispositifs partenariaux en matière de sécurité, tranquillité, prévention et gestion, et d'une réflexion sur les configurations urbaines, architecturales et paysagères pour limiter la survenue d'actes délicieux et favoriser l'investissement et l'appropriation de leur cadre de vie par les habitants ;

> **le financement par l'Anru**, « *à titre exceptionnel, [de] dispositifs de sécurisation active des chantiers uniquement dans la phase de réalisation de ces derniers (...)*¹⁶ ».

Par ailleurs, **il est prévu de rendre obligatoires les études de sécurité publique**¹⁷ pour les projets de renouvellement urbain, lorsque est programmée la démolition d'au moins 500 logements, comme c'était le cas dans le cadre du PNRU¹⁸.

Toutefois, le principal enjeu des études de sécurité

publique appliquées au projet de renouvellement urbain ne réside plus dans le respect de l'obligation réglementaire, les principaux acteurs au niveau national et local étant désormais sensibilisés à ces questions. C'est désormais la qualité de ces études qui doit s'améliorer, afin qu'elles ne se limitent pas à des correctifs techniques et des éléments de sécurisation, mais qu'elles acquièrent une portée réellement opérationnelle sur le projet d'aménagement en émettant des préconisations architecturales, urbaines, techniques et organisationnelles.

Dans ce cadre, le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie¹⁹ vont lancer, au second semestre 2016, une étude d'évaluation du dispositif des études de sécurité publique en vue de le compléter ou de le modifier afin qu'il réponde mieux aux attentes actuelles en matière de sûreté. Cette démarche doit permettre d'identifier les bonnes pratiques et les dysfonctionnements en matière d'études de sécurité publique afin de les diffuser ou d'y remédier et, si nécessaire, de réformer la réglementation.

Les nouveaux principes qui guident le NPNRU tirent les enseignements des réussites et des limites observées lors du premier programme : l'importance d'une conception urbaine qui prenne en compte les contextes et les usages, d'une mobilisation des acteurs autour des enjeux de gestion et d'une approche partenariale en faveur de la tranquillité.

15. Règlement général de l'Anru pour le nouveau programme national de renouvellement urbain, titre I^{er}, article 3.1

16. Règlement général de l'Anru pour le nouveau programme national de renouvellement urbain, titre I^{er}, article 2.1

17. L'article L.114.1 du code de l'urbanisme pose le principe de la réalisation des études de sécurité publique pour les projets d'aménagement, la création d'équipements collectifs et les programmes de construction qui, par

leur importance, leur localisation et leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens.

18. Disposition de l'article R114-1 du code de l'urbanisme.

19. Représentés par la délégation aux coopérations de sécurité (DCS) et le point d'appui national sûreté sécurité urbaine du Cerema, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement la mobilité et l'aménagement.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, avait pour ambition de restructurer l'urbanisme et l'architecture des grands ensembles pour en faire des quartiers « comme les autres ».

Cette ambition nécessitait une transformation de la conception urbaine et des modalités de gestion des quartiers, afin de pérenniser les importants investissements consentis et d'améliorer l'ambiance urbaine ainsi que la tranquillité publique.

Douze ans après le lancement du PNRU, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a souhaité commander une étude sur la prise en compte et les effets de la rénovation urbaine sur la gestion urbaine et la tranquillité publique.

Si le sentiment d'une amélioration globale de la situation dans les quartiers rénovés prédomine – grâce à une conception urbaine repensée et à une plus grande efficacité des services en charge de l'entretien et de la sécurité –, celle-ci nécessite d'être pérennisée au-delà de la fin des projets.

Alors que commence le nouveau programme national de renouvellement urbain, ces constats invitent l'ensemble des acteurs à être particulièrement attentifs aux objectifs d'amélioration de la gestion et de la tranquillité afin de maintenir la dynamique créée par la rénovation urbaine.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est un service du Premier ministre. Sa mission consiste à promouvoir l'égalité des citoyens, à assurer la continuité territoriale de la République et à développer les territoires au bénéfice des habitants. Le CGET est mis à la disposition des ministères en charge de la Ville et de l'Aménagement des territoires.



Premier ministre

COMMISSARIAT
GÉNÉRAL
À L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES