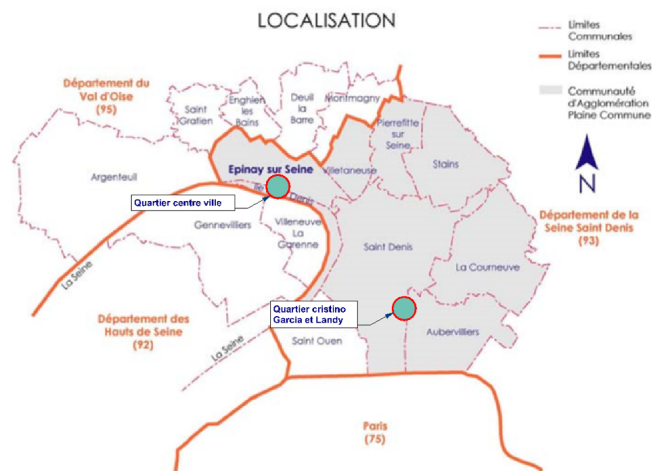


ATELIER DE DIAGNOSTIC URBAIN MASTER 1 URBANISME ET AMÉNAGEMENT – ANNÉE UNIVERSITAIRE 2018 - 2019

RETOUR D'EXPÉRIENCES SUR LES INCIDENCES DE L'ANRU 1 SUR LA CONDUITE DES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE CRISTINO-GARCIA LANDY (SAINT-DENIS / AUBERVILLIERS) ET CENTRE-VILLE (EPINAY-SUR-SEINE)

PRESENTATION DE LA COMMANDE

La commande de l'Établissement Public Territorial Plaine Commune porte sur le retour d'expériences des professionnels du Programme de Rénovation Urbaine (PRU) porté par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). Pour cette commande, deux sites d'études ont été retenus : le PRU Cristino-Garcia Landy sur les communes d'Aubervilliers et de Saint-Denis et le PRU du Centre-Ville d'Épinay-sur-Seine. Plaine Commune a la particularité d'avoir vingt-quatre projets de rénovation urbaine sur son territoire dont elle assure la mise en œuvre et la coordination des nombreux partenaires associés aux projets.



OBJECTIF DE LA COMMANDE

L'objectif est d'évaluer la conduite de projet des deux PRU dans une optique d'amélioration de cette dernière pour mener la seconde vague du PRU (NPNRU ou ANRU 2). Il s'agit d'une analyse critique des pratiques professionnelles d'acteurs représentatifs du projet et de la conduite de projet mise en place afin de mettre en exergue leurs points forts et leurs points faibles. L'analyse de ce retour d'expériences fera l'objet de pistes d'amélioration sur la manière de conduire les projets de rénovation urbaine dans le cadre du NPNRU.

LA DÉMARCHE EMPLOYÉE

Tout d'abord, cet atelier de diagnostic territorial a nécessité un travail commun de recherche sur la naissance et l'évolution de l'ANRU, sur la Politique de la Ville ainsi que sur les quartiers étudiés. Ce travail de recherche a été complété par une analyse des ressources documentaires transmises par le commanditaire (conventions ANRU des quartiers, chartes de conduite de chantier, comptes rendus de comité de pilotage de la Gestion Urbaine de Proximité...). A la suite de ces premières recherches, des diagnostics en marchant ont été effectués avec des représentants de Plaine Commune permettant d'appréhender les problématiques spécifiques aux quartiers. Cette connaissance du terrain a été ensuite motrice dans la construction de grilles d'entretiens avec les professionnels concernés, à savoir les financeurs, la maîtrise d'ouvrage urbaine, la maîtrise d'ouvrage, les constructeurs. Toutefois, de nombreux acteurs clés des projets de rénovation urbaine ne se sont pas présentés aux entretiens. Nous n'avons pas rencontré l'ensemble des acteurs de l'équipe projet de chaque PRU. Ainsi, l'analyse de la conduite de projet ne prétend pas à l'exhaustivité.

Les verbatims des entretiens réalisés ont permis de dégager différents axes d'analyse de la conduite de projet Rénovation Urbaine.

L'analyse de la conduite de projet a permis de construire avec les acteurs concernés son architecture et de mettre en exergue sa spécificité, lors des différents entretiens réalisés (Cf : Schémas de gouvernance). Cette approche qualitative et située a permis de qualifier les relations entre les différents partenaires du projet, et selon les spécificités territoriales des PRU, afin d'identifier les atouts et les points de blocage qui influent sur la conduite de projet. Ce travail a été complété par la réalisation d'une chaîne d'acteurs pour chaque PRU étudié, afin d'apprécier le rôle de chacun des acteurs dans les différentes phases du projet et de s'interroger sur l'efficacité du mode projet mis en place sur chacun des sites étudiés.

Le croisement de ces données constitue un pilier majeur dans la compréhension et l'analyse critique de la conduite de projet et a notamment permis de se questionner :

Quelles sont les spécificités d'une conduite de projet RU ? Peut-on dire que cette conduite de projet RU est uniforme sur l'ensemble du territoire français ou se transforme-t-elle au contact des spécificités territoriales (politiques, urbaines) de chaque situation urbaine rencontrées ?

Analyse de la conduite de projet employée

A. L'ANRU implique-t-elle une conduite de projet spécifique ?

Le cadre imposé de l'ANRU facilite-t-il ou non la réalisation du projet et plus particulièrement la mise en place d'une conduite de projet efficiente pour les différents acteurs ?

Un acteur ayant une incidence forte en amont

Mener une opération de Rénovation Urbaine implique pour la collectivité de prendre en compte des prescriptions définies par l'ANRU, de faire intervenir de nombreux acteurs et de mettre en place une conduite de projet spécifique se caractérisant par un pilotage transversal et un mode projet. Tout d'abord, l'ANRU finance les projets sous conditions du respect des prescriptions figurant dans son règlement général et la signature par les partenaires du projet d'un contrat.

C'est un financement par phases qui oblige les différents acteurs du projet à prendre en compte les prescriptions ANRU pour concevoir les projets et à se mettre d'accord sur les objectifs poursuivis avant d'engager la réalisation des opérations d'aménagement. Il y a donc un consensus des différents acteurs en amont ce qui assure une meilleure visibilité et stabilité du programme et du projet ainsi qu'une diffusion de l'information plus efficiente entre les acteurs.

Le financement est aussi stabilisé en amont des projets par le cadre contractuel mis en place par l'ANRU. La contractualisation publique – privée en phase pré-opérationnelle est la principale spécificité de la conduite de projet.

L'intervention de l'ANRU a donc des incidences sur la conduite de projet en imposant une coopération inter-acteurs en amont du projet.

« On a des budgets qui sont signés par tous les partenaires, au niveau de la programmation c'est aussi sanctuarisé. C'est un vrai confort de se dire que là j'ai 10 ans de travaux assurés au niveau financier. »

Vanessa Fievet, maîtrise d'ouvrage espaces publics, Plaine Commune.

Remise en cause de l'ANRU en tant qu'acteur de la conduite de projet

Dans les faits, certains des acteurs rencontrés tels que France Habitation, Unité Territoriale Rénovation Urbaine d'Épinay-sur-Seine à Plaine Commune identifient l'ANRU comme un « outil » qui finance les projets et non comme un acteur du projet à part entière, malgré la présence d'un représentant de l'ANRU aux comités techniques et aux comités de pilotage. L'ANRU semble « oubliée » en aval, Plaine Commune ne sollicitant pas l'appui technique proposé par l'ANRU lors de la phase de réalisation des projets. Cette situation peut s'expliquer par une culture du projet forte sur Plaine Commune, c'est-à-dire une habitude à conduire des projets sans l'appui de l'ANRU. L'apport de l'ANRU sur la conduite de projet est donc marginal.

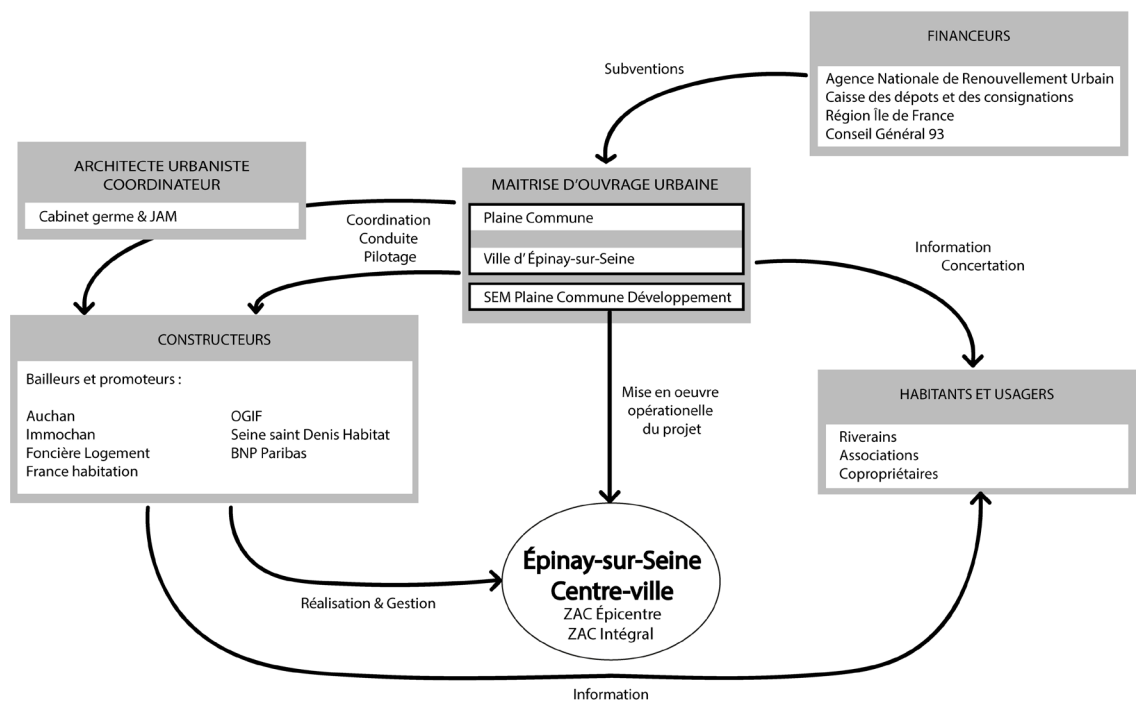


Schéma de gouvernance du PRU d'Épinay-sur-Seine

Par ailleurs, l'organisation de l'ANRU semble s'opposer à celle de Plaine Commune.

En effet, l'ANRU est un acteur étatique qui veille à l'application de ses prescriptions à l'échelle locale. Or, ces prescriptions sont jugées parfois trop contraignantes par certains acteurs, car créant, selon eux, une certaine rigidité dans l'application des prescriptions qui peut amoindrir l'efficacité de la conduite de projet en mode projet souhaité par Plaine Commune.

B. Plaine Commune et le mode projet

Mise en place du mode projet

Le mode projet se définit comme un modèle d'organisation horizontal, fondé sur une collaboration transversale des acteurs intervenant sur un projet commun.

Plaine Commune tend à développer ce mode dans l'organisation de ses équipes et cherche à le diffuser aux autres partenaires des projets de Rénovations Urbaine.

« Quand on veut créer de l'intelligence collective on doit marcher en mode horizontal et aller chercher les compétences : c'est le mode projet ».

Marcellin d'Almeida, directeur de la rénovation urbaine, Plaine Commune.

Le fait que Plaine Commune soit présente à presque toutes les étapes l'amène à parler de mode projet car elle travaille avec tous les acteurs des projets mais les autres acteurs ne travaillent pas tous entre eux.

C'est pourquoi nous avons, au cours de nos entretiens, pu nuancer le mode projet proposé par les acteurs de Plaine Commune.

La mise en œuvre des PRU instaure un travail collectif durable entre ces acteurs, mais ce travail fait-il véritablement émerger un mode projet ?

L'horizontalité que sous-tend le mode projet est-elle perçue et vécue par les autres partenaires ? S'applique-t-elle à tous les acteurs ou se restreint-elle à une certaine catégorie d'acteurs ?

Un mode projet controversé

Les réponses à ce sujet font apparaître de réelles divergences d'appréciation sur le mode projet, Plaine commune défendant la mise en place et l'efficacité de ce mode tandis que certains des acteurs rencontrés (France Habitation, OPH Aubervilliers, Service des Projets Urbains de la ville d'Épinay-sur-Seine) considèrent le mode projet comme inabouti voir ne fonctionnant pas car ils ne s'y sentent pas intégré.

“Si on écoute Plaine Commune, c'est hyper simple. Peut-être que pour nous, bailleurs, y avait toujours 50 validations. Ils ont un circuit interne compliqué (...) Même maintenant, je ne comprends pas leur système interne”

Ariane Roulier, Cheffe de projets direction du Patrimoine ,France Habitation.

Il peut être conclu que le mode projet n'est pas approprié par tous, et s'applique de manière inégale selon les acteurs.

	Échelle opération							Échelle lot					
	Financement	Définition des orientations stratégiques urbaines	Études amont programmation globale	Conception du projet urbain	Maîtrise foncière	Réalisation des espaces publics	Fiches de lot	Conception du projet immobilier	Permis de construire	Commercialisation	Réalisation du projet	Détention et gestion du projet immobilier	Utilisation
ANRU													
Collectivité : -Plaine Commune -Epinay-sur-Seine													
Aménageur : SEM PCD													
Promoteurs													
Bailleurs sociaux													
Copropriétés													
Associations													
Habitants													

Chaîne d'acteur du PRU d'Épinay-sur-Seine

C. Une conduite de projet spécifique aux quartiers PNRU

SITES D'ÉTUDES : DEUX QUARTIERS AUX ENJEUX SPÉCIFIQUES

Cristino-Garcia Landy, à Aubervilliers et Saint-Denis :

Un quartier résidentiel composé d'un parc immobilier privé ancien et insalubre auto construit au long du XXème siècle ainsi qu'un morcellement parcellaire important rendant difficile la maîtrise foncière. Ce quartier se caractérise par sa localisation en frange communale.

Centre-Ville, à Epinay-sur-Seine :

Un Centre-Ville peu fonctionnel et enclavé représentatif de l'urbanisme de dalle des années 1970 dégradé, composé de grands ensembles et qui subit une mauvaise image. Le projet impulsé par la ville est au cœur des préoccupations de la municipalité de par sa localisation stratégique.

La conduite de projet évolue selon les particularités locales, à savoir le contexte politique, la démographie du territoire et les partenariats déjà engagés sur les territoires. La gouvernance des PRU semble donc se dessiner par les configurations locales. C'est la situation du projet d'Epinay-sur-Seine qui détermine son portage. La situation du projet, en centre-ville, porte une image pour le reste de la ville. C'est pourquoi la Ville et donc le Maire porte ce projet, plus que Plaine Commune tandis qu'à Cristino-Garcia, les villes sont moins impliquées dans le portage du projet.

Pistes de réflexions et points de vigilances

L'objectif n'est pas celui de l'exhaustivité mais de donner les pistes de réflexion qui nous paraissent majeures, issues du diagnostic mené.

Impliquer de manière équilibrée les élus dans le portage de projet

L'implication et la stabilité des acteurs du projet sont des facteurs importants d'une conduite de projet Rénovation Urbaine. Le projet du Centre-Ville d'Epinay-sur-Seine a bénéficié du fort soutien du maire, élu depuis 2001, très investi dans le projet et de la mobilisation de techniciens présents parfois depuis plus de quinze ans, permettant à la fois une bonne connaissance du terrain et une coordination des acteurs efficace. Ceci a joué sur la réussite du projet de rénovation urbaine du Centre-Ville, très porté politiquement. On observe donc que l'implication des acteurs locaux est la clef de la réussite du projet.

« A Cristino-Garcia-Landy, les maires n'étaient pas impliqués. C'est la grosse différence avec Épinay. Quand je suis arrivée à Aubervilliers, il a fallu remettre les élus autour de la table. (...) Il y a une instabilité politique à Aubervilliers, tandis qu'à Epinay c'est plus carré. »

Agnès Lachasse, cheffe de projet rénovation urbaine, Plaine Commune.

Elargir le mode projet au public

L'élargissement du mode projet au public est nécessaire en amont du projet, sur la conception des espaces publics ainsi qu'en aval afin de permettre aux habitants de s'approprier les nouveaux espaces réalisés.

« C'est toujours compliqué parce qu'en réunion de concertation, on a que quelques habitants extrêmement mobilisés qui ont leurs intérêts à défendre, et on a du mal à entendre les masses silencieuses. »

Vanessa Fievet, maîtrise d'ouvrage espaces publics, Plaine Commune.

Intégrer les habitants au mode projet pourrait passer par la mise en place de structures abouties et de membres représentants les habitants peu mobilisés. La mobilisation des « masses silencieuses » pourrait passer par une amélioration de la GUP ou par l'utilisation des nouveaux moyens de communication et du numérique qui pourraient être des outils efficaces d'inclusion des jeunes

CONCLUSION

A travers l'étude de deux quartiers concernés par des projets de rénovation urbaine, nous avons pu constater une conduite de projet différenciée selon les contextes territoriaux et organisationnels. En effet, chaque projet étant particulier, chaque conduite de projet doit être adaptée. C'est pourquoi, bien que l'ANRU fixe ses prescriptions à l'échelle nationale, les acteurs locaux disposent d'importantes marges de manœuvre et se sont appropriés les modalités d'action de l'ANRU. Nous avons essayé de montrer que les acteurs décisionnaires des projets de rénovation urbaine sont principalement les villes ou les intercommunalités. La gouvernance des PRU est marquée par la palette des configurations locales comme la stabilité du jeu d'acteurs et des instances de gouvernance. Il faut donc que le NPNRU s'appuie sur un système de gouvernances différenciées en fonction des singularités locales.

Étudiants : BENAÏSSA Fodel, CHANTEGRELET Claire, CHAUVEAU Yohenn, COULIBALY Nataniel, FALCON Pablo, HUGAULT Fabien, MACQUET-CASTILLON Lucile, MARTINEAU Noémie, MOULIN Mehran
Encadrants : GENESTE Stanley, KONTOS Marianna