

7ème entretiens de l'aménagement, le printemps des villes, 20 & 21 mars 2013
Atelier D : « précarité et aménagement, fabriquer la ville incluante »

**Les enseignements d'un projet de ville incluante
dans un quartier de Berlin : le quartier de "Rollberg" à Neukölln**

par Gilles DUHEM

Gilles Duhem (45 ans) est diplômé de Sciences-Po Paris et de l'Institut Français d'Urbanisme (Paris VIII). Il habite Berlin depuis 1990. Il a d'abord travaillé 10 ans en tant qu'aménageur/développeur pour le compte de l'Etat Fédéral en ex-Allemagne de l'Est au sein de la « Treuhand », la société fiduciaire publique chargée de privatiser l'outil industriel et le foncier des entreprises d'Etat de RDA. De 2002 à 2006, il est « manager » du quartier de Rollberg (29 hectares, 2.800 logements, 5.600 habitants majoritairement d'origine immigrée) dans l'arrondissement de Neukölln (300.000 habitants), une « zone sensible » majeure de la ville de Berlin. Avec une poignée d'habitants, il a fondé l'association MORUS 14 en 2003. Il la dirige depuis 2007. Chargée tout d'abord de la gestion d'une maison de quartier de 150 m² située au 14 de la Morusstrasse (rue Thomas More), cette association, qui compte aujourd'hui plus de 200 membres, est devenue au cours du temps une plateforme d'engagement citoyen de berlinois de la classe moyenne au profit des enfants du quartier. Ces quelques 90 bénévoles, qui constituent une sorte de classe moyenne « importée », soutiennent régulièrement plus de 100 enfants et jeunes dans le cadre d'un projet de soutien scolaire. Lire, écrire, compter, parler correctement allemand, mais aussi apprendre à gérer ses propres paramètres spatio-temporels (que signifie avoir un rendez vous ? Comment utiliser un agenda ?), découvrir la ville, articuler de manière claire les règles de base du jeu sociétal, mettre en place un nouveau « savoir-vivre ensemble », sensibiliser à l'importance de l'espace public sont les points d'action principaux de ce projet. Pour être pérenne, il ne se finance pas par d'aléatoires subventions publiques sans cesse remises en question, mais par des dons de personnes privées et d'entreprises et des manifestations culturelles (www.morus14.de).

Cette action s'inscrit dans une problématique globale visant à faciliter/accompagner l'intégration des populations en difficulté, à développer la mixité sociale et le vivre ensemble à l'échelle du quartier, en s'appuyant sur les différents leviers de l'action sociale et urbaine tout comme sur une forte implication des habitants.

Les quelques réflexions suivantes, destinées à enrichir le travail de l'atelier, s'appuient sur des observations collectées au cours de 10 ans de travail dans le quartier de Rollberg. Ce quartier des années 1970-1980, enchâssé dans la ville du 19ème siècle, est possédé et géré en totalité par un organisme HLM. Les populations dominantes sont d'origine turque ou libano-palestinienne. La problématique majeure n'est pas la grande pauvreté ou l'habitat précaire, mais un niveau d'instruction extrêmement bas. On est très loin de « lire, écrire, compter pour tous », quelque soit l'âge et le groupe de population concerné, et aussi chez les Allemands « de souche » !. Cet état de fait conduit presque systématiquement à l'exclusion des circuits normaux du marché du travail, au chômage de longue durée, voire permanent, intégré comme une fatalité et une frustration inéluctables par la plupart des jeunes, à la délinquance (petite et grande) et au repli communautariste attisé par certains acteurs religieux.

J'articulerai mon propos autour de cinq réflexions.

Première réflexion : fabriquer la ville incluante est une question d'engagement.

Comment peuvent ou doivent se positionner les aménageurs (maîtres d'ouvrages publics comme privés, sociétés HLM, promoteurs etc..) face aux cercles vicieux de l'exclusion et de la précarité, véritables bombes à retardement pour tous les pays de nos démocraties européennes ? Se battre pour le modèle de la ville européenne et refuser le modèle, devenu planétaire, de la ville américaine avec ses *no-go areas* et ses *gated communities*, c'est s'engager, presque au sens sartrien du terme, pour la ville incluante.

Cela signifie réussir, avec des acteurs très hétérogènes, à endiguer ou tout au moins à atténuer les phénomènes centrifuges de rejet périphérique de l'exclusion constatés dans toutes les grandes métropoles européennes. S'engager pour la ville incluante, c'est tout d'abord un vouloir politique, local, communal, régional, national et européen. Est-il réellement présent ? Quel est l'état d'avancement du consensus politico-sociétal sur ces questions ? La ville incluante n'est-elle qu'un vœu pieux de bon samaritain se heurtant à la réalité des dynamiques politiques, foncières, immobilières etc.. qui en prennent sans cesse exactement le contrepied ? La « souffrance » urbaine et sociétale est-elle suffisamment forte en Europe et en France pour imposer la voie de la ville incluante ? Quel rôle échoit aux aménageurs dans la définition de politiques migratoires, de traitement de la grande pauvreté et de l'exclusion à l'échelon local, national et européen, dont ils doivent traiter ou subir ensuite les effets à l'échelle locale ? Comment assurer leur représentation politique et faire entendre leur voix ?

Deuxième réflexion : les outils et savoir-faire des aménageurs doivent être mobilisés en même temps que ceux des autres acteurs pour « fabriquer » la ville incluante.

Les aménageurs peuvent être, s'ils le veulent et/ou si on leur en donne la mission avec les moyens d'intervention nécessaires, les instaurateurs/restaurateurs de confiance du « contrat social » à (re)tisser avec les populations précarisées et/ou marginalisées. La qualité des lieux de vie quotidienne, l'espace et les équipements publics, l'habitat, la mobilité à l'échelle locale sont, plus encore que des valeurs abstraites comme la liberté, l'égalité, la démocratie ou même le droit de vote, des éléments préhensibles faisant clairement sentir aux populations concernées la « volonté générale » exprimée à leur égard : co-appartenance, acception...ou exclusion et rejet. Le rôle de « porteur de valeurs » de l'aménageur pour des populations précarisées, marginalisées, non sédentaires, isolées linguistiquement, migrantes sans grille de lecture du jeu sociétal européen est fondamental. Si on leur en donne la mission et les moyens, les aménageurs peuvent se trouver au centre de la « fabrication » de cette ville incluante. Pour persuader acteurs et habitants et surtout agir.

La ville incluante ne peut fonctionner que si TOUS ses acteurs, publics et privés se fédèrent d'une manière beaucoup plus intense et beaucoup moins conventionnelle et rigide qu'aujourd'hui. Et surtout s'ils travaillent dans le même sens, et non les uns contre les autres. Ce qui signifie un travail d'acteurs transversal plus intense entre par exemple travailleurs sociaux, police et école, services sociaux des collectivités locales et de l'Etat central et justice. Il nécessite la présence d'un « chef d'orchestre » dont le rôle peut être dévolu à l'aménageur. La ville incluante n'est pas un grand geste architectural et urbain impulsé par des professionnels démiurgiques à l'ego surdimensionné. Elle se met plutôt en place par modestes petites touches. Elle doit faire sentir à ses habitants le maillage et la cohésion d'action entre ses acteurs qui parlent d'une seule voix, lobbyistes d'un périmètre socio-spatial clairement défini. Seule une action concertée permet de lutter efficacement contre les pires ennemis de la ville incluante : les dégradations et la malpropreté, la petite délinquance et les incivilités ordinaires dans l'espace public, la victimisation et les entorses faites à la laïcité, le trafic de drogues diverses et les luttes d'influence « claniques » entre différents groupes de population pour la domination de l'espace.

Avec leurs outils traditionnels (construction, rénovation, réhabilitation), les acteurs de l'aménagement disposent d'instruments variés leur permettant d'intervenir rapidement et sagement sur l'espace urbain avec un effet de levier optimal. Exemples : « offrir » une rénovation de locaux à un commissariat que l'administration centrale repousse depuis 20 ans, construire enfin l'extension du gymnase d'un collège ou aménager des espaces de sports pour les jeunes sur des délaissés urbains. De petites mesures ponctuelles, véritable politique de « dentelière » mais qui motive les acteurs locaux, souvent découragés et résignés face à l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, et qui invente, pas à pas, la ville incluante appropriée. La prise en compte, dans la définition des programmes, de quelques éléments simples peuvent encourager énormément l'apparition de la ville incluante : peu ou pas d'urbanisme souterrain, de dalles, de zones piétonnes ou d'équipements commerciaux surdimensionnés, pas de séparation des flux de circulation, création d'une trame urbaine cohérente (la ville incluante, c'est la ville lisible par tous dans laquelle on s'oriente facilement), équipements publics devenant lieux de contact, réduction des césures induites par les infrastructures de transport, augmentation de la densité de dessertes en transports en communs et de possibilités de circulations douces, parti d'aménagement de la ville compacte, mélange étroit des espaces d'habitat, d'activités et commerciaux simples, transformables à peu de frais, espaces sportifs couverts et de plein-air, jardins ouvriers et espaces verts de proximité, lieux disponibles pour différents usages et groupes de population, lumière et ventilation naturelles des locaux, meilleure isolation phonique, minimisation des besoins énergétiques. Ce ne sont que quelques exemples.

Troisième réflexion : la ville incluante est celle qui répond aux défis du monde du travail post-industriel, au développement exponentiel de l'internet et aux enjeux énergétiques.

La ville incluante doit générer des espaces permettant l'apparition de formes d'emplois alternatifs pour les moins qualifiés. Le coût social global du désœuvrement, des hommes peu qualifiés principalement, reste encore à mesurer. Il est bien réel et considérable : dégradations, guerre des nerfs avec les acteurs locaux, mauvais exemple pour la génération suivante, frais de santé, délinquance, police, justice, prison etc.. L'emploi comme vecteur d'identité individuelle et collective est incontesté. Il permet aussi de lutter efficacement contre les « joueurs de flûte de Hamelin » et autres prédicateurs à la petite semaine propageant la politisation de la religion, et surtout de l'Islam, et contre une pénible victimisation et un chantage post-colonial nocifs à tout projet sociétal global. Un projet de ville incluante réussi permet de proposer à ses habitants un volant d'emploi ou d'occupation leur correspondant.

L'aménagement et les aménageurs peuvent grandement contribuer à en mettre en place les conditions-cadres pour en encourager l'éclosion. Exemple : espaces d'activité et commerciaux rudimentairement équipés mais bon marché et souple dans leur structure permettant la création de petites entreprises ou d'activités culturelles diverses. Les aménageurs ont un rôle de lobbyiste à jouer pour faire abandonner le fanatisme techniciste qui s'exprime aujourd'hui dans de nombreux projets urbains et faire pencher volontairement la décision vers des solutions plus denses en capital humain.

Vouloir la ville incluante, c'est aussi accepter de faire subventionner par la collectivité des emplois peu qualifiés (par exemple : entretien de l'espace public et semi-public, emplois dans le secteur associatif, recyclage de produits manufacturés usagés, services de concierge et d'aide à la personne dans des sociétés vieillissantes) aux moins qualifiés et d'en assurer l'encadrement, une « mise en scène » plus ou moins transitoire de l'emploi. Pour des structures familiales archaïques, patriarcales et tribales, ceci permettrait la restauration d'équilibres ancestraux intergénérationnels et de structures d'autorité que les phénomènes migratoires et la disparition de l'emploi industriel peu qualifié ont mis à mal. Si les pères retrouvent la fierté de l'emploi, beaucoup de jeunes seront aidés. Ceci fait aussi partie de la démarche de la ville incluante. Tout comme, à une certaine échelle, le remplacement de la machine par l'homme.

Vouloir la ville incluante, c'est mener une réflexion intense sur l'impact de l'internet sur l'espace et son utilisation. L'internet va inéluctablement faire disparaître des formes commerciales traditionnelles, libérant des espaces en rez-de-chaussée permettant de faire autre chose (par exemple de disposer de place pour permettre l'organisation d'événements familiaux pour les grandes familles, lieux d'accueil pour SDF, culture, espaces de rangements pour les moyens de transports de circulation douce comme les vélos, segways etc..). Les réseaux de sociabilité, de rencontre, les sociabilités virtuelles bouleversent aussi très rapidement des habitudes d'utilisation de l'espace que l'on croyait immuables. Se combinent concomitamment le dépérissement d'usages quotidiens à petite échelle (le commerce hors des centres-villes mis en scène et des *mall*) et l'apparition de méga-événements (*flashmob*, événements facebook) sur des friches, dans des parcs ou d'autres lieux non conventionnels. Internet peut être un instrument très efficace de la ville incluante et permettre à des populations marginalisées de tisser un réseau social beaucoup plus important, fournir de l'emploi peu qualifié... à condition de savoir l'utiliser.

La question de la sobriété énergétique est certainement l'un des grands défis de la ville incluante. Elle pose la question de l'accessibilité par les transports en commun et les modes de circulations douces (piétons, vélos). L'inclusion commence par le ressenti de la facilité ou de la difficulté d'accessibilité de certains quartiers ou territoires pour le piéton et par leur connexion avec les quartiers ou territoires environnants. La ville ne serait-elle pas « incluante » partout où l'on peut se rendre sans danger à pied...et où les taxis acceptent, nuit et jour, d'aller ? Comment l'aménagement permet-il aussi de réduire la dépendance automobile individuelle ?

Quatrième réflexion : Vouloir la ville incluante, c'est redonner confiance à la classe moyenne. Laisser les populations marginalisées ou fragilisées entre elles n'avance à rien. La ville ne sera véritablement « incluante » que si elle réussit à stabiliser voire à attirer les classes moyennes de toutes origines, c'est à dire à leur donner/redonner confiance, pour les utiliser comme moteur de la ville incluante. Ceci passe par un travail important sur deux lieux auxquels toutes les classes moyennes sont particulièrement sensibles : l'espace public et l'école. Mais aussi par une stratégie consensuelle sur la politique d'attribution du logement social et la mixité des programmes d'opérations de logements neufs.

La ville incluante « naît » dans l'espace public. Sa qualité, son entretien, sa réputation, sa sécurité, son accessibilité ou sa domination par tel ou tel groupe de population impriment une image à tout un quartier. Je renvoie à l'excellent petit livre de Thierry Jonquet « Jours tranquilles à Belleville ». La ville « excluante » est celle où l'espace public n'est plus « public », mais confisqué et/ou dans un tel état qu'il n'offre aucune raison d'y séjourner ou de s'y rendre. Un espace public qui fonctionne permet le brassage, le passage, fait émerger des projets, combat l'isolation, la peur ou le sentiment diffus d'insécurité et le communautarisme. L'aménageur doit conjuguer et articuler les actions des acteurs locaux comme les bailleurs (publics et privés) et leur personnel, la police, les écoles, les services municipaux de la voirie pour conserver ou restaurer la qualité de l'espace public « ordinaire ». Aucun mode de travail ou d'intervention ne doit être idéologiquement tabou : la mise en place de caméras de surveillance peut s'avérer par exemple un moyen excellent de lutte contre les dégradations et le trafic de drogue. Pas de fausse tolérance envers l'espace public et son contrôle social. Ne pas sanctionner les abus, c'est faire le jeu de la ville « excluante ». Ne pas seulement considérer la police de proximité comme un acteur de répression mais aussi comme une force de prévention au service de l'espace public constituée aussi un pas dans la bonne direction. Qui veut la ville incluante doit aussi prendre au sérieux la théorie de la *broken window*. La ville incluante, c'est d'abord l'entretien et la propreté et leur corollaire, la dignité des habitants qui y vivent et qui n'ont plus honte d'y recevoir de la visite.

L'école est le deuxième lieu de « naissance » de la ville incluante. Des écoles qui fonctionnent bien et dont la réputation est bonne sont le socle d'une dynamique positive de

développement. Une sorte d'« union sacrée » entre ses acteurs originels (le Ministère de l'Éducation Nationale et ses ramifications) et les acteurs de la ville doit avoir lieu autour de l'école. Éducation et instruction sont les mécanismes fondamentaux de la ville incluante. Aménageurs, police, services sociaux, services publics divers doivent s'unir pour soutenir l'école qui est souvent la seule zone de contact obligatoire existante entre des populations marginalisées et la société civile. L'école est aussi le lieu où l'on apprend à articuler les règles du jeu sociétal et le vivre-ensemble. Ouvrir l'école sur la ville mais aussi faire rentrer la ville à l'école, un double défi qui commence tout juste. Il demande du temps et surtout (beaucoup) de moyens stables en personnel.

S'engager pour la classe moyenne, c'est aussi avoir le courage politique de sortir des sentiers battus du politiquement correct dans les politiques d'attribution du logement ou d'espaces de vie (pour les populations non sédentaires) tout comme dans la définition des programmes de construction de logements neufs. Le soutien politique consensuel, c'est à dire transcendant les clivages politiques partisans, des bailleurs publics et des aménageurs dans ce domaine est une des clés de voûte de la ville incluante. Les charger d'héberger et donc de concentrer tous les groupes de population « à problèmes » (quels qu'ils soient) sur un espace donné est certainement la plus mauvaise des solutions. Les bailleurs publics (et privés) doivent être soutenus, sans être accusés de manière latente de discrimination ou de rascisme, quand ils disent « non » à l'attribution de logements à certaines familles ou groupes de population. Ils portent ensemble la responsabilité d'une portion de ville et doivent être soutenus dans leur recherche de diversité sociale, accepter la vacance provisoire et ne pas céder aux pressions politiques clientélistes et idéologiques à court terme. Cette politique d'attribution de logement ou d'espaces de vie « éclairée » doit avoir le courage de la transparence, travailler avec des spécialistes des différents groupes de population migrantes ou de populations marginalisées, avec des généalogistes, et trouver des solutions d'accompagnement sociaux stables dans la durée. Et surtout s'assurer de leur financement pérenne. La réalisation d'opérations de constructions neuves « mixtes » et accompagnées sur le long terme, mélangeant de manière très fine logements sociaux, accession à la propriété, et logement aidé avec les différents mécanismes existants est certainement une piste menant vers la ville incluante en évitant les ghettos de pauvres, de non instruits ou de riches. C'est un équilibre difficile, à géométrie variable, qui demande de profondes connaissances des logiques locales et pour lequel il n'y a pas de « recettes ». La ville incluante commence dans la cage d'escalier, c'est à dire dans le respect mutuel et la confiance entre les différents groupes sociaux et ethniques qui la composent.

Cinquième réflexion : la ville incluante exige une gouvernance urbaine, sociale et spatiale continue.

La ville incluante ne se « décrète » pas. On peut essayer d'en saisir les contours à partir d'indicateurs aussi différents que l'évolution du taux de chômage, du taux d'alphabétisation, de la petite et grande délinquance, du taux de parents diplômés des enfants de ses écoles, du nombre de tonnes de déchets encombrants collectés chaque année dans son espace public, du nombre d'intervention des services de police etc..

Vouloir « fabriquer » la ville incluante, ou tout au moins formuler les conditions-cadres permettant son épanouissement, demande de la souplesse intellectuelle, politique et juridique à ses acteurs, la mise en place de passerelles entre les savoirs et les domaines de compétences. Elle exige de transcender les égoïsmes d'acteurs, les égoïsmes politiques

Club Ville Aménagement

(plus de politiques partisanes polémiquantes, mais une politique de thèmes débouchant sur des consensus), les logiques de victimisation et de chantage post-colonial de définir une vraie politique d'immigration et de migration européenne, de jouer le jeu de la transparence (notamment financière), bref d'effectuer un certain nombre de « petites révolutions sous les crânes ».

Trouver les bonnes échelles d'intervention de la ville incluante est une tâche délicate. Les quartiers, les villes ont des problématiques trop différentes pour pouvoir édicter une règle générale. Néanmoins, l'échelle des espaces traditionnels du village ou de la petite ville (quelques dizaines d'hectares et moins de 6 à 8.000 habitants) semble être adaptée à une dynamique incluante efficace.

Enfin, il n'y aura pas de ville incluante pérenne sans un acteur accepté et reconnu dont le rôle soit, pour un territoire socio-spatial défini, de fédérer durablement les énergies, de faire communiquer les acteurs de manière transversale, de réaliser un état des lieux sans cesse remis à jour, de construire des passerelles entre des acteurs qui s'ignorent ou se détestent et de transcender les idéologies qui s'affrontent. Un acteur qui « coache » le personnel des différents acteurs qui effectuent un travail « au front » dans des conditions extrêmement difficiles, confronté à des groupes de population qui ont en commun le fait d'être psychiquement très éprouvants. Un acteur qui tient le « fil rouge » de la ville incluante en somme. Le management de quartier du programme européen « La ville sociale » avait commencé à découvrir cette idée en Allemagne. L'instrumentalisation politique, les égoïsmes locaux et l'hyperbureaucratiation ont malheureusement étouffé très rapidement cette tentative dans l'œuf. Néanmoins, on peut en tirer de profitables enseignements, notamment en ce qui concerne la nécessaire indépendance financière, politique et intellectuelle de l'acteur chargé de modérer le dialogue pouvant conduire à la ville incluante.

Gilles Duhem
20/01/2012
gillesduhem@hotmail.com
www.morus14.de