



« L'intelligence est collective », par Eduardo TRANI, Viviane FROST et Helena ROSETA

« 5 à 7 » conçu et animé par Ariella MASBOUNGI, avec les contributions de Jean BADAROUX, Alain MARGUERIT et Jean FREBAULT.

Considérer les exclus comme les « clients » des politiques de transformations urbaines, par Ariella MASBOUNGI

Ce 5 à 7 prend une forme exceptionnelle, 4 heures, pour rendre compte d'expériences sur le thème de la précarité, des quartiers et des populations en difficulté. Il se divise en deux parties : la première est centrée sur les favelas de l'Etat de Sao Paulo au Brésil et la deuxième sur Lisbonne. Dans les deux cas, les présentations seront prolongées par des contrepoints d'intervenants français confrontés aux enjeux d'une intervention urbaine dans les quartiers populaires. Si nous avons intitulé ce 5 à 7 « l'intelligence est collective », ce n'est pas par souci de provocation. Mais pour mettre l'accent sur une autre manière de travailler avec des populations marginalisées qui ne tombe pas dans une forme d'approche compassionnelle. Les expériences de Sao Paulo comme celle de Lisbonne sont en effet marquées par le profond respect des acteurs publics pour la culture, les modes de vie, la créativité des habitants de ces quartiers. Il faut prêter attention à l'objectif que se sont donnés ces territoires pour que les lieux de vie soient respectables, répondent aux attentes des habitants, pour que la vie sociale, la sécurité, l'emploi s'améliorent sur place.

Avant de rentrer dans le détail de ces expériences, nous vous invitons tout de suite à prendre garde au piège de la généralisation. Ce 5 à 7 n'a pas pour objectif de présenter la situation des favelas en Amérique Latine et encore moins de généraliser cette présentation à l'ensemble des quartiers en difficulté à travers le monde et en France, où la précarité existe et risque de se développer à la faveur de la crise économique. Ces expériences n'en sont pas moins utiles pour penser la question de la précarité dans nos territoires et nous invitent à une certaine forme d'optimisme méthodologique en nous montrant que des solutions existent dans des contextes bien plus dramatiques que ceux que nous connaissons. Essayons de comprendre comment, pour pouvoir en débattre et progresser ensemble.

La première partie de l'après-midi est centrée sur le cas brésilien et les exemples de Sao Paulo que nous commencerons par présenter. Sao Paulo illustre parfaitement le processus accéléré d'urbanisation de l'Amérique Latine. Ce processus produit des mégapoles qui sont souvent diluées et très peu denses. Les populations exclues y trouvent à s'y loger dans les lieux disponibles en y créant leurs modes propres d'habiter. Elles le font faute de pouvoir se loger dans des opérations réalisées par les pouvoirs publics ou les acteurs privés de la construction. Les chiffres sont impressionnants : pas moins de 130 millions de latino-américains sur une population totale de 588 millions habitants vivent dans des bidonvilles. Un récent rapport d'ONU Habitat jette un regard nouveau sur cette réalité en soulignant son caractère positif malgré les questions posées, les problèmes socio-économiques et les violences qui sont à l'œuvre : la population qui se trouve dans ces bidonvilles est jeune et dynamique, des processus sont à l'œuvre pour faire la ville avec elles.

L'expérience de Sao Paulo montre comment les exclus peuvent devenir les « clients » d'un processus de régénération urbaine. Ce sont eux les acteurs du projet, ceux qui commandent. Quelles sont les méthodes de ces projets ? Quels sont les financements ? Quels sont les résultats ? Quelles sont les limites ? Quelles sont les critiques ?

Les actions de régénération urbaine menées sont multiples : régulation foncière, désenclavement, production immobilière, réhabilitation, promotion de la sociabilité, de l'éducation, actions économiques, etc. Elles font preuves d'une grande innovation juridique puisqu'il s'agit le plus souvent de régulariser une urbanisation illégale. La méthode de travail rend nécessaire d'inclure dans une même équipe des architectes, des urbanistes, des médiateurs sociaux. Cette méthode arrive à faire de la communauté locale, un réel protagoniste des changements désirés. Les actions sont pilotées par une équipe dédiée, financée par l'établissement public de l'Etat de Sao Paulo en charge du logement social. Cet établissement est représenté ici par Eduardo Trani et Viviane Frost. Tous les deux sont architectes et très engagés dans cette démarche. Jean Badaroux, directeur général de la SEM Ville Renouvelée à Roubaix, réagira à cette première présentation. Roubaix accueille des populations pauvres, frappées par le chômage. Les élus sont pour autant très engagés, très moteurs et s'entourent de professionnels de grande qualité.

Les changements de paradigme de la politique urbaine de l'Etat de Sao Paulo, par Eduardo TRANI

Je vais vous montrer, avec cette présentation, le cadre et les enjeux de la politique de logement social que nous menons au Brésil. Cette politique est partie prenante du débat mondial autour des enjeux relatifs aux processus d'urbanisation. Plus de la moitié de la population mondiale vit en ville. Un quart de cette population habite dans une favela. Ce phénomène représente 130 millions de personnes en Amérique Latine. La question est simple : il s'agit de savoir quelles politiques mener pour changer cette situation.

Si le Brésil a connu ces dernières années une importante croissance économique, le logement reste pour beaucoup de Brésiliens un problème. On évalue à 5,6 millions le nombre de logements à construire et à 10 millions le nombre de logements inappropriés. 11,4 millions d'habitants vivent dans des favelas, soit 6% de la population. Pour la seule ville de Sao Paulo, cette population s'élève à 1,3 million d'habitants.

L'Etat de Sao Paulo peut être comparé à un Etat européen. 42 millions d'habitants y vivent. Sa superficie représente la moitié du territoire français métropolitain. L'Etat compte à peine 645 municipalités. La structure administrative est assez légère. La ville de Sao Paulo accueille 11,2 millions d'habitants et la région métropolitaine 20 millions. Celle-ci est très dynamique et nous considérons que son poids économique représente à peu près un tiers du PIB national.

Depuis les années 1960, l'Etat brésilien a mené un certain nombre de politiques. La première d'entre elles a été la création d'une banque nationale dont la mission est d'aider l'accession à la propriété des ménages. Mais les plus pauvres n'ont pas pu bénéficier des résultats de cette politique. Depuis 1990, l'Etat de Sao Paulo a quant à lui mis en place une taxe – 1% d'impôt sur la circulation des marchandises – dont les revenus servent à la création de logements sociaux. Ce financement a permis d'engager un effort sans précédent de la part d'un Etat brésilien. Celui-ci s'est donné pour objectif de produire du bâti, des villes et des ensembles nouveaux, pour répondre au défi de l'urbanisation précaire. En 25 ans, 3000 ensembles résidentiels, 450 000 logements ont été construits et ont permis de loger 1,5 million de familles, et cela dans 632 villes. L'agence publique pour laquelle nous travaillons a atteint ses objectifs, sans pour autant répondre aux enjeux qui relevaient de la croissance des favelas pendant la même période.

Notre travail s'appuie aujourd'hui sur un nouveau paradigme qui reconnaît que la ville est une ville faite pour partie de favelas dont nous devons réaliser l'urbanisation. Précédemment, ces zones n'étaient pas considérées comme urbanisables. Elles étaient jugées trop précaires et leur urbanisation

trop coûteuse par rapport au prix de construction du neuf. Les besoins, les pratiques et usages des personnes qui y vivaient, n'étaient pas un objet de préoccupation. Depuis 2003, notre politique répond à deux objectifs : premièrement, l'urbanisation des favelas, c'est-à-dire l'amélioration concrète des conditions de vie de ceux qui y vivent. Deuxièmement, la construction de logements neufs dont l'objectif essentiel n'est pas la quantité mais la qualité, c'est-à-dire des constructions qui cherchent à développer des qualités urbaines. Pour cela, l'agence a pu bénéficier des ressources économiques issues du gouvernement central, de l'Etat de Sao Paulo et des collectivités locales. Le financement dédié aux politiques d'accèsion a été rendu en pratique éligible pour les couches les plus défavorisées, alors qu'il ne touchait auparavant que les classes moyennes.

Enfin, ce nouveau paradigme a permis de définir six orientations majeures :

1. La régularisation foncière et urbaine. Pour l'Etat de Sao Paulo, les situations foncières irrégulières concernent 2 millions de foyers, soit environ 20% de la population totale.
2. L'attention à l'aménagement urbain. Les nouvelles constructions sont aujourd'hui constamment accompagnées d'un travail d'aménagement urbain portant sur les infrastructures et les équipements.
3. La priorité donnée aux zones à risque (zone inondable, flancs de collines, maisons squattées aux centres villes, etc.).
4. La prise en compte des enjeux liés au développement durable.
5. Les programmes d'inclusion sociale.
6. Le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

Deux exemples permettent d'illustrer les réalisations concrètes de cette politique. Tout d'abord, le projet Pantanal situé à l'est de Sao Paulo sur une plaine inondable où au centre circule le fleuve Tietê, et où depuis 1987 une immense favela s'est installée. 60 000 personnes y vivent dans des conditions épouvantables, et soumises aux inondations. En 15 ans, le travail que nous avons mis en œuvre a cherché à intégrer les familles dans le processus de changement. Aujourd'hui, nous entamons la réalisation d'un parc linéaire tout le long du fleuve qui viendra équiper l'ensemble de cette plaine, et de nouveaux logements sociaux. Ce projet est financé par la Banque Interaméricaine de Développement.

Le deuxième projet, Serra do mar forêt atlantique, se situe sur le territoire de la ville de Cubatao. La géographie du site est particulière : en surplomb sur un plateau, la forêt atlantique longe le littoral, lui-même occupé par la ville de Cubatao, le port et les activités industrielles. L'urbanisation du littoral, puis des contreforts du plateau a été faite d'une manière sauvage sur des zones sensibles et à risques. Le projet consiste à urbaniser et à aménager les favelas les moins soumises aux risques de glissement de terrain et à déménager les familles habitant sur les contreforts du plateau les plus exposés vers des terrains aménagés du littoral. Les enjeux socio-environnementaux de ce projet sont importants. Il s'agit de retrouver les espaces naturels de la forêt Atlantique, la qualité de l'eau et le système d'inondation du fleuve Tietê. L'objectif est aussi de travailler à la réurbanisation des favelas via une régularisation foncière, et à la production de nouveaux ensembles intégrés au réseau urbain, en adoptant des techniques de construction durable. Enfin, nous souhaitons mettre en œuvre une stratégie d'inclusion sociale, générer de nouveaux emplois, améliorer le transport de marchandises. Participer à l'amélioration des conditions de vie dans la macro-métropole de Sao Paulo.

Les stratégies d'inclusion sociale dans les projets urbains, par Viviane FORST

Les projets de Pantanal et Serra do mar intègrent tous les deux des stratégies d'inclusion sociale et des travailleurs sociaux pour mettre en œuvre ces stratégies. Pantanal est la plus grande favela. Elle

représente la moitié de la ville de Sao Paulo. Ce territoire loge 32 000 personnes. Il comprend plus de 100 rues, 50 temples et plus de 476 petits commerces. Ces 32 000 personnes vivent dans des conditions de vie généralement insuffisantes : 50 % des habitations ont au moins une pièce sans ouverture sur l'extérieur, 40 % n'ont pas accès à l'eau courante.

Les stratégies d'inclusion sociale ont pour objectif de faire en sorte que les projets urbains soient des facteurs de développement local urbain pour les habitants et pour la communauté. Pour cela, notre point de départ est le territoire. Les enjeux liés à la participation des habitants montrent en effet qu'il n'existe de participation qu'à partir du moment où une certaine idée d'appartenance au territoire est partagée. Autrement dit, il est important que les pouvoirs publics reconnaissent la communauté d'un territoire comme une partie centrale de ce territoire. Il faut reconnaître que le territoire d'origine n'est pas un territoire facile. C'est un territoire d'une extrême pauvreté économique. Pour autant, c'est aussi un territoire d'une grande richesse sociale. Il fait l'objet d'investissements humains importants de la part de ceux qui y vivent. Il est riche des histoires individuelles et collectives.

Dans ce contexte, quel rôle doit avoir le travailleur social ? Nous pensons qu'il peut être le creuset, dans le cadre du projet urbain, des différentes politiques sectorielles dont l'Etat a la charge. Pour cela, il doit avoir un autre profil que le profil habituel des professionnels de la ville. Il doit être en capacité de prendre en charge le débat sur la question urbaine.

Ce débat commence par la mise en place d'un pacte social entre la communauté de la favela et le pouvoir public. L'Etat, par sa présence et ses investissements, assure les conditions de possibilité du projet, la communauté s'engage à s'organiser pour y participer. Les pouvoirs publics sont donc présents sur les chantiers de transformation. Cette présence renforce la crédibilité du projet et assure l'accès pour tous à une bonne information. Il s'agit de montrer que le territoire de la favela est un territoire reconnu par l'Etat et cesse d'être un territoire d'exclusion. Les rencontres avec la communauté permettent de discuter des sujets qui préoccupent les habitants. La communauté est le client de l'Etat. Le travailleur social organise cette relation.

En parallèle, le travail social s'alimente d'un diagnostic complet des habitants, de l'économie des favelas, de l'usage de l'espace public, etc. Cette enquête prend pour point d'entrée l'analyse des familles. Elle cherche à comprendre tous les problèmes individuels de chaque famille. Elle discute des solutions, des alternatives. Elle réalise une histoire de ces familles, de leur inscription dans la favela. Chaque famille est ainsi géoréférencée, comprise dans son inscription géographique et historique. Par ailleurs, cette étude nous permet de mesurer le travail social que nous réalisons et qui est le plus souvent considéré de manière subjective. Il s'agit de pouvoir en rendre compte auprès de nos donneurs d'ordre.

La favela ne se transforme pas seulement d'un point de vue physique et urbain mais aussi d'un point de vue social et identitaire. A l'issue du projet émerge une nouvelle identité qui est le produit du travail que la communauté a pu réaliser sur elle-même, et que le partenariat entre l'Etat et celle-ci a rendu possible en prenant en compte ses intérêts et ses sujets de préoccupation. Pour réussir cela, le cœur de notre travail est la formation des acteurs locaux qui participent au projet. Tout au long du processus, des élections par quartiers et par îlots permettent de choisir des représentants communautaires qui sont par la suite amenés à discuter ensemble du projet de transformation et de ses objectifs. C'est un grand exercice de tolérance. Des projets de communication mais aussi de transformation urbaine sont développés avec les représentants communautaires. Ils deviennent auteurs de l'histoire de cette transformation urbaine. Les résultats sont concrets. Ils vont de la réalisation d'équipements publics (centre d'économie solidaire et de développement, centre de culture, école, etc.), à des exercices d'appropriation des espaces publics par l'art, en passant par le développement de structures économiques – par exemple, une coopérative de recyclage dont la mise en œuvre a permis de structurer l'activité informelle de recyclage des ordures.

D'un point de vue plus général, ce travail d'inclusion sociale repose sur la différence que nous faisons entre une urbanisation durable et une modernisation exclusive. Un projet de territoire durable, tout en partant de la connaissance et de la compréhension des réseaux qui structurent un espace social, cherche à voir comment il est possible de préserver une mémoire de référence et un sentiment

d'appartenance. A partir de là, il cherche à construire une identité collective et des attentes collectives pour la transformation de la favela. A l'inverse, un territoire non-durable en oubliant l'identité préexistante du territoire, de la communauté, s'inscrit uniquement dans des désirs individuels sans parvenir à construire un horizon collectif.

Les résultats de cette démarche sont spectaculaires. En témoignent la transformation physique - transformations des réseaux de voiries et techniques, transformation qualitatives des espaces publics, création de 27 équipements publics, relogement de 5000 familles – mais aussi la transformation sociale qui s'opère dans ces espaces.

Construire des ponts entre la réalité brésilienne et la réalité française, par Jean BADAROUX

Je voudrais formuler quelques éléments de réaction par rapport à ce qui nous a été présenté. Réagir, s'interroger, mais aussi tenter des parallèles par rapport à notre réalité française.

Tout d'abord, arrêtons-nous sur la période de l'histoire de l'urbanisation du Brésil et de l'Etat de Sao Paulo qui précède le travail qui nous a été présenté. Je retiens deux choses : premièrement, l'importance du phénomène d'inadaptation du logement et, deuxièmement, la durée de cette période. Celle-ci dure de 1964 à 2003. Vous l'appellez « *business as usual* ». C'est en effet le moment où s'installent ces phénomènes de favelas et où parallèlement se met en œuvre une politique publique d'urbanisation. Cette dernière n'apporte pas de réponses à la réalité du phénomène.

Cette dissonance, l'ensemble des professionnels de la ville est amené à la vivre plus ou moins fortement. Quels que soient les endroits où nous exerçons dans le monde, nous nous posons la question de la ville que nous faisons et pour qui nous la faisons. Dans le cas du Brésil, il y a là une période qui fait écho à notre propre histoire, qui se caractérise par un aveuglement, et une capacité à produire quelque chose qui ne répond pas aux besoins des habitants. Ça ne répond pas mais on s'y tient. La période qui suit à partir de 2003 est enfin la prise en compte de ce que nous avons sous les yeux. C'est un changement de paradigme. C'est partir non pas de la réalité telle qu'on la voudrait mais de la réalité telle qu'elle existe.

Il faut aussi souligner l'intérêt d'une convergence des moyens et des niveaux d'action, entre l'Etat fédéral, l'Etat local et les collectivités territoriales. Cette convergence des moyens accompagne une méthodologie qui fait du projet de transformation physique non seulement une fin en soi – même s'il est nécessaire de transformer les conditions de vie, d'améliorer les infrastructures publiques – mais aussi un moyen. C'est finalement par le projet et à travers la mobilisation que suscite le projet, que celui-ci trouve sa pleine expression. Autrement dit, c'est la mobilisation que le projet suscite qui lui donne sa pleine expression. On le ressent très fortement en visitant ces opérations, en rencontrant et discutant avec ses habitants. Cela passe notamment par l'importance qui est donnée au soft par rapport au hard. L'importance des moyens humains qui sont dédiés, et la transformation du champ professionnel que cela donne à voir avec l'apparition de la figure du travailleur social. C'est aussi l'installation d'une démocratie locale. Le projet est ici considéré comme le moyen d'établir une vie collective reposant sur des règles démocratiques. Le projet est un moyen de constitution d'une démocratie. Enfin, la présence de l'art : non pas comme du superflu mais comme une partie intégrante de conception du projet.

Ces projets ne sont pas totalement exotiques. Nous pouvons construire des parallèles entre la situation brésilienne et ce que l'on vit dans nos agglomérations françaises. Il suffit peut être de rappeler quelques éléments chiffrés pour dire que cette réalité est proche de nous.

En 1999, la communauté urbaine de Lille avait réalisé une étude sur 10 quartiers de Roubaix, Tourcoing et Wattrelos qui représentaient à peu près 16 000 logements. Sur les 16 000 logements, 10 000 étaient en situation dite inconfortable, indigne voire insalubre. Sur certains territoires, on retrouve une situation de grande précarité qui nous rapproche du cas brésilien. On constatait à la même

période un phénomène de croissance rapide des prises de position d'investisseurs qui achètent des logements pour exploiter la mise en location de ces logements totalement indignes, avec des taux de rentabilité de 15 à 20%. Ces quartiers étaient jusqu'alors des quartiers d'investisseurs occupants. La comparaison avec la situation brésilienne montre qu'à la différence des exemples des favelas, il n'y a pas d'occupation sauvage. Sur le plan foncier, la situation est régulière. Il n'y a pas de phénomène d'auto-construction. Mais il y a un phénomène très présent d'auto-réhabilitation qui peut conduire à des résultats tout aussi précaires. Les mesures d'aide successives à l'amélioration de ces logements ont eu des effets quasi-nuls.

Enfin, les expériences de l'îlot Stephenson menées avec Patrice Bouchain sur l'Union à Tourcoing montrent qu'il est tout à fait possible de construire en France un projet en partant de la demande des habitants pour transformer des logements et un morceau de ville.

Hervé DUPONT (EPA Plaine de France)

Une partie de la France est frontalière avec le Brésil, la Guyane qui rencontre des phénomènes du même type. Nous avons des choses à apprendre du Brésil sur ces questions. Comment le pouvoir politique local s'implique-t-il ? N'existe-t-il pas une rivalité entre ce pouvoir et les représentants de la communauté qui sont élus sans avoir pour autant de légitimité institutionnelle ? Ces représentants sont-ils amenés à prendre des positions politiques, à s'impliquer dans la politique locale ?

Paul LECROART (IAURIF)

La liberté dont vous faites preuve à travers ces projets est frappante. Pouvez-vous nous dire comment vous faites pour développer ces programmes et quelles sont vos marges de manœuvre pour inventer des dispositifs nouveaux au fur et à mesure que le projet se construit ?

Sophie BODY-GENDROT (CEUMA, Paris-Sorbonne IV)

Cette dynamique de participation par le bas se comprend en partie par l'histoire très forte des luttes urbaines au Brésil. Au départ, on a une acceptation de l'inégalité et puis, parce que les habitants qui ont été envoyés à la périphérie, doivent lutter pour obtenir la possession des terrains qu'ils ont occupés, ceux-ci prennent conscience à travers ces luttes qu'ils sont aussi des citoyens. Les luttes les conduisent à s'impliquer davantage dans la vie collective. Cette réalité est donc aussi un produit de ce qu'on peut appeler une citoyenneté insurgente.

Sofia GUEVARA

Vous dites que ces territoires se caractérisent par une absence de l'Etat. Généralement dans ce type de configuration, d'autres leaders apparaissent qui nouent des relations conflictuelles avec l'Etat. Avez-vous eu des difficultés pour établir des relations avec ces leaders ? Et quand il s'agit des trafiquants de drogue, comment avez-vous fait pour établir des relations ?

Eduardo TRANI

Au Brésil, il y a eu en 2008 un changement important de la politique de financement du logement. La Banque Mondiale et les banques de financement international ont commencé à financer les projets urbains dans la mesure où ceux-ci contribuaient à améliorer l'environnement. Ce financement international est avantageux parce qu'il permet d'avoir une certaine continuité. C'est une condition qui

permet la pérennité des projets malgré les changements locaux de majorité politique. Le financement international représente 30% du financement global du projet. Les 70% restant sont des financements nationaux. En 2008, le président Lula a décidé de dédier 20 milliards de dollars par an à la politique de logement et d'urbanisation de l'ensemble du pays. Cette nouvelle manne fédérale a rendu possible le financement des volets sociaux de nos projets.

Le pouvoir public local, à Cubatao, s'oppose au projet qui est porté par le pouvoir régional. Ils cherchent à monter la population contre le projet. Mais, le pouvoir local, le pouvoir régional, tous les pouvoirs se courbent à partir du moment où la population s'intéresse aux projets de transformation urbaine.

Viviane FORST

L'un des éléments centraux de cette politique de transformation est l'éducation des habitants aux rituels démocratiques. Dans le déroulement du projet, la seule limite possible est posée par les enjeux techniques. Au-delà, tout peut et doit être discuté entre les acteurs publics et les habitants. C'est pour cela que le travailleur social doit être un professionnel de la ville qui a la capacité de saisir l'ensemble des tenants et des aboutissants du projet. La collectivité, les habitants ont besoin de comprendre la globalité du projet et de discuter de cette globalité. L'ensemble des professionnels et notamment les architectes qui signent le projet, n'admet pas forcément le dialogue. Il faut à la fois créer une intelligence collective et une signature collective du projet.

Il existe beaucoup d'intérêts particuliers dans les favelas. Des leaders émergent, qui représentent la population et avec qui nous travaillons. Les trafiquants de drogue sont aussi présents. Nous espérons néanmoins que la construction du projet et que la présence institutionnelle massive diluent le trafic de drogue. Ce contexte de renouvellement urbain doit participer à la remise en cause de leur présence. En même temps, il ne faut pas oublier que nous sommes des représentants de l'Etat. Notre chemin est difficile et nous avançons entre des logiques répressives et non-répressives.

Ariella MASBOUNGI

Pour la deuxième partie de ce 5 à 7, nous allons partir au Portugal, avec la présentation de Helena Roseta. Alain Marguerit et Jean Frébault réagiront. Helena Roseta est architecte. Elle a présidé l'ordre des architectes du Portugal. Elle est surtout maire adjointe de Lisbonne, en charge de l'habitat. Elle mène des politiques participatives de très grande qualité. Dans le cadre d'une coalition dirigée par un socialiste, elle fait partie d'un mouvement de citoyens.

Alain Marguerit, paysagiste bien connu en France, a œuvré tout particulièrement dans l'agglomération lyonnaise avec Bernard Paris pour la régénération de grands ensembles. Enfin, Jean Frébault qui préside le conseil de développement du grand Lyon, nous proposera une conclusion à ces propos.

La municipalité de Lisbonne mène, elle aussi, une politique urbaine d'inclusion sociale très ambitieuse que Helena Roseta va nous présenter. J'aimerais savoir si vos habitants, si les forces économiques acceptent et comprennent cette politique. Comment ces processus sont-ils compris par nos partenaires ?

La politique des quartiers QIP-ZIP à Lisbonne ou la mise en œuvre d'une planification bottom-up, par Helena ROSETA

Pour commencer cette présentation, je citerai le grand poète Herberto Helder : « Parlons de maisons du sage exercice d'un pouvoir aussi ferme et silencieux qu'il y eut jadis ». Autrement dit, la maison est une chose très sérieuse. Avoir une maison, que ce soit la maison d'un bidonville ou d'une favela, c'est un pouvoir : le pouvoir d'avoir une maison à soi. On ne peut pas faire comme si cela était quelque chose d'indifférent. Le droit au logement est un des droits fondamentaux reconnus par les Nations Unies. Aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement d'un droit au logement, mais d'un vrai droit à la ville. Or les statistiques et notamment celles élaborées par Paul Oliver montrent que dans un monde de 6 milliards d'habitants et d'un milliard de maisons, moins de 1% de ces maisons sont le fait d'une intervention professionnelle qualifiée. Pour nous, experts, architectes, urbanistes, la question qui se pose est de savoir ce que l'on fait pour les autres, les 99% qui arrivent à avoir un logement sans l'intervention d'un professionnel. C'est la question d'aujourd'hui. Il faut savoir à quoi sert notre expertise, notre capacité d'intervention dans la société.

Tout d'abord, je voudrai dire que la question de l'échelle n'élimine pas la question de fond. Entre le Portugal et le Brésil, il n'y a pas de problème de traduction. Nous parlons la même langue. Mais il y a une question d'échelle. Quand on voit l'expérience de Sao Paulo, et qu'on la compare à la situation des villes européennes, on se dit que ce n'est pas la même chose. Mais si la dimension du problème n'est pas la même, il reste que les termes qui le composent sont identiques.

La seule ville de Sao Paulo a autant d'habitants que le Portugal tout entier. Lisbonne est une ville de moyenne dimension à l'échelle européenne, avec 500 000 habitants. Elle a perdu 300 000 habitants en 30 ans. Elle récupère aujourd'hui une partie de ses pertes. Ces pertes s'expliquent notamment par l'incapacité des nouvelles générations à payer le prix d'un logement. Cela est avant tout le fait du dysfonctionnement du marché immobilier. Malgré la différence d'échelle, le défi reste le même : assurer un égal accès au droit au logement et à la ville.

Au Portugal, nous avons un scandale des logements libres. Quand on réfléchit à un niveau macro, on constate qu'il n'y a pas de problème de logements. Nous avons trop de logements par rapport à la population. Et pourtant ces logements sont vides. Vides parce qu'ils ne se situent pas là où les gens le veulent, ou vides parce qu'ils ne sont pas dans le marché. Au Portugal, 12 % des logements sont libres. Dans la ville de Lisbonne elle-même, le pourcentage dépasse les 15%. Je ne sais pas pourquoi ces logements ne sont pas occupés. Le peuple est très patient. Les gens et les jeunes notamment auraient pourtant besoin de s'y loger. Cette situation a conduit à un phénomène de vieillissement et de déperissement du centre ville de Lisbonne. En même temps, nous avons connu une croissance urbaine des périphéries, qui s'effectue dans des conditions très précaires.

D'après mon expérience, je pense que même dans les situations les plus précaires, il est possible de créer des habitats plus humains. C'est une de mes croyances de base : il est toujours possible de faire un peu mieux. On ne peut pas forcément atteindre l'idéal, mais on peut toujours faire mieux. C'est une approche gradualiste nécessaire.

A Lisbonne, nous avons une grande expérience d'aménagement public et d'urbanisation de nouveaux quartiers. Quelques uns de ces quartiers se sont très bien développés et sont inclus dans le tissu urbain. D'autres posent des problèmes graves. Pourquoi les choses fonctionnent-elle parfois très bien et parfois très mal ? A l'origine, il faut qu'ils aient une certaine qualité. Quand il n'y a pas de qualité, normalement les nouveaux quartiers ne marchent pas très bien. Mais il y a d'autres facteurs. La ville a fait un effort très grand dans les dernières décennies pour construire des logements nouveaux, comme on a fait au Brésil et en France. Il s'agissait de combler de graves carences en logement très . Jusque dans les années 1980 -1990, il y avait des bidonvilles à Lisbonne. Nous avons relogé plus de 20 000 familles, pour une population totale de 500 000 personnes, c'est beaucoup. Nous avons dû bâtir des nouveaux logements. Ces bidonvilles étaient au cœur de Lisbonne, juste à côté des zones les plus importantes de la ville. On a bâti ailleurs, détruit les logements de ces 20 000

familles, pour les reloger ailleurs en périphérie. Ces nouveaux quartiers sociaux de périphérie sont devenus problématiques. La solution est devenue problème.

Nous connaissons aussi dans certains de ces quartiers des problèmes d'insécurité. La solution n'est pas la répression, mais la participation des habitants dans la lutte pour de meilleurs logements. J'ai vécu très souvent les scènes de démolition des logements précaires. Cette lutte pour de meilleurs logements ne doit pas passer par des solutions de démolition-reconstruction. Nous n'avons pas le droit de faire cela aux gens, de venir dans un quartier populaire, de demander à ses habitants de partir et de démolir leur logement.

A partir du moment où j'ai eu en charge la politique du logement de la Ville de Lisbonne en 2009, la première chose qu'on ait faite a été de construire un programme stratégique pour le logement. Nous avons essayé de montrer que le logement, ce n'est pas seulement la maison, mais c'est aussi les espaces publics, les équipements et la mobilité. Nous avons cherché à changer de paradigme en prenant en compte l'ensemble des dimensions qui font les questions de logement.

Nous avons démarré un programme nouveau qui s'appelle QIP-ZIP qui veut dire « quartier d'intervention prioritaire ». Il n'y a plus de bidonvilles à Lisbonne mais il y a des problèmes socio-économiques, des problèmes urbanistiques, des quartiers difficiles. Nous avons identifié ces quartiers à l'aide d'indicateurs socio-économiques, urbanistiques et environnementaux. Cette approche analytique a montré que les quartiers où les indicateurs étaient les plus mauvais étaient ceux qui par ailleurs nous semblaient les plus problématiques. Ce travail a permis d'identifier deux types de situations : celles relatives aux quartiers ayant une population plus jeune mais aussi plus pauvre, et celles typiques des quartiers historiques marqués par le vieillissement démographique et le vieillissement des maisons, qui posent des problèmes graves en termes de réhabilitation.

Après avoir identifié cette fracture territoriale, nous avons fait des réunions publiques dans ces quartiers pour discuter des termes des politiques publiques et de la manière de nommer cette intervention, non pas comme une intervention stigmatisante mais comme une intervention de valorisation. Nous avons mené des enquêtes de terrains plus précises. Il est arrivé une chose intéressante : des habitants de quartiers qui à l'origine n'étaient pas inclus dans cette politique ont demandé à en faire partie. Nous avons rédigé une charte qui a été adoptée par le conseil municipal. Il est important de noter que cette charte fait maintenant partie du plan directeur de la Ville. Celui-ci montre la fracture territoriale qui parcourt la ville. La charte permet alors d'identifier les responsabilités des acteurs publics. C'est dans ces zones identifiées que l'intervention publique doit maintenant se concentrer pour les prochaines dix années.

A côté de ce travail de caractérisation et d'identification, nous avons réfléchi à une nouvelle manière de concevoir l'intervention sur ces quartiers qui soit de l'ordre d'un « bottom-up planning » ou d'une planification ascendante. Notre prémisses était que ce n'est pas à la ville ou aux décideurs de la ville de décider tout ce qui va se faire dans ces quartiers. Il faut que les gens y prennent part et qu'ils disent ce qu'ils veulent pour leur quartier, qu'ils disent comment cela va se faire, qu'ils disent quelles sont les priorités. Nous avons commencé avec un programme très modeste, que l'on peut qualifier d'acupuncture urbaine.

Les quartiers QIP-ZIP agrègent des réalités très différentes et ont pu être mobilisés dans le cadre de cette planification ascendante pour des raisons diverses. Il peut s'agir d'espaces vides et déserts, de logements sociaux dégradés, de quartiers types bidonvilles, etc. Le programme est un processus participatif simple qui fait participer des collectivités locales par le biais des groupes communautaires, des associations et des conseils de paroisse. Ces conseils, élus à la proportionnelle, constituent un échelon inférieur à la commune dans l'architecture des institutions portugaises. Le budget annuel du programme QIP-ZIP est assez limité : un million d'euros par an, sur une période de dix ans. Le but est de permettre aux habitants des quartiers prioritaires de présenter des projets locaux selon une méthodologie participative. La première condition est que les projets soutenus soient portés par au moins deux partenaires, deux organisations. Ces deux organisations définissent un projet d'amélioration de leur habitat. Ce projet peut être socio-économique, un projet de création d'emploi, un projet d'amélioration de l'espace public. Le programme est très ouvert. Deuxième condition, le

financement par projet est au maximum de 50 000 euros par an. Un jury sélectionne les projets en fonction d'un certain nombre de critères définis à l'avance. Chaque année, nous organisons un séminaire pour diffuser les critères. A la fin de l'année, nous réalisons un séminaire pour valider les projets retenus.

La première année, nous avons eu 90 candidatures et 33 ont été approuvés. La deuxième année, 106 candidatures et 28 approuvés. Ces 106 candidatures représentaient 285 entités. Ce programme permet de développer une énergie locale. Le projet n'est pas fait par la municipalité. Il est fait par le partenariat qui se présente. Celui-ci pense le projet, le présente et le développe. La municipalité ne fait que financer, et vérifier au bout d'un an les résultats du projet.

Les projets sont très divers. Cela peut être un projet de récupération des déchets avec des designers pour faire des objets artistiques. Dans ce cas, le projet réunissait 5 designers et des chômeurs. Avec les déchets récoltés, les designers produisent des pièces d'art vendus dans une boutique très « in » de la zone chic de Lisbonne. Un autre exemple est ce projet porté par une paroisse qui consistait en l'achat d'une voiture. Celle-ci leur permet d'aller à la rencontre des habitants de la paroisse, de diffuser l'information, d'organiser des réunions, etc. Ce projet permet aux acteurs publics de la paroisse de rendre mobile les services qu'offre la paroisse. Enfin, un troisième exemple que je trouve très innovant. Le projet était de faire un casting dans le quartier pour réaliser une campagne de communication d'amélioration du quartier mettant en scène des personnages et des protagonistes locaux. Le projet a permis de créer des énormes posters avec des messages de sensibilisation. La campagne s'appelait « ton quartier est ton visage ». Cette campagne publicitaire est un succès. On souhaite maintenant pouvoir la généraliser à l'ensemble des quartiers de Lisbonne.

Quelles sont les principales difficultés que nous avons rencontrées ?

Premièrement, l'ensemble du processus a été accompagné par le gouvernement et le parlement local. Aucune intervention nationale. Le problème est que le gouvernement local est à majorité socialiste alors que le parlement a une majorité de droite. Pour réussir à avoir toutes les approbations, il a fallu beaucoup de négociations avec le parlement et le gouvernement mais aussi avec les 53 paroisses.

Deuxièmement, le plus grand défi pour moi en tant qu'élu a été posé par les mentalités qui règnent au sein de l'administration. L'administration, c'est-à-dire toute la technocratie de la Ville, qui est très qualifiée, est préparée pour fonctionner en fonction d'une vision traditionnelle descendante de la prise de décision. Elle s'adapte très mal à cette vision différente du pouvoir. La présence des experts et des dirigeants techniques de la Ville dans les réunions de quartier est difficile. Ils ne savent pas s'exprimer. Le premier moment de participation des techniciens est souvent très compliqué.

Je soutiens que le système rencontre beaucoup de problèmes. Le combat de ma vie est d'arriver à changer le système. Mais le système a aussi beaucoup de trous. Dans les trous du système on fait des choses. Tout ce programme a été possible parce qu'il y avait un trou dans le système. On n'avait jamais pensé à faire quelque chose de ce type. Il n'y avait donc pas de législation pour dire que ce n'était pas possible. C'est une caractéristique qui est très européenne. Il y a trop de réglementation sur des choses qui nous empêchent de travailler. Il manque des réglementations sur des choses très importantes qui conditionnent la vie.

Je suis pour une planification « bottom-up ». Ce concept implique une planification pour les personnes, avec les personnes et par les personnes. Ce dernier point est le plus difficile. Une planification par les personnes remet en cause le mode technocratique et autoritaire de la planification où l'on impose aux gens la vision des planificateurs éclairés. A notre époque où l'accès au savoir et à l'information est de plus en plus élargi, il faut que nous soyons capables de concilier la vision des décideurs avec la vision des citoyens. Cela peut passer par de nouveaux consensus qui partent de réseaux. Dans les réseaux, personne n'a le pouvoir ou du moins tout le pouvoir.

Le programme QIP-ZIP est une modeste contribution à cette nouvelle attitude. Dans tous les cas, il doit être vu comme une opportunité pour les décideurs, les élus et la technocratie d'apprendre avec

les personnes pour lesquelles ils décident. Les gens ont beaucoup de choses à nous apprendre. Il faut donc que nous sachions apprendre.

Compléments sur les conditions de mise en œuvre du programme QIP-ZIP, par Ariella MASBOUNGI

Puisque votre intervention a été concise et avant de laisser la parole à Alain Marguerit, qui va réagir à vos propos, je me permettrais de revenir sur plusieurs points qui m'avaient beaucoup marquée lorsque nous nous étions rencontrées. La première chose est que vous aidez les gens à faire des dossiers. Dans des quartiers comme ceux-ci, il n'est pas facile de remplir un dossier de subvention. Donc vous avez prévu la chose, en élaborant des formulaires très simples que les gens n'ont qu'à remplir de façon minimale.

Le deuxième point que vous n'avez pas évoqué, et le fait que vous ne demandez pas de facture. Quand les travaux sont faits, vous vérifiez que les travaux sont faits mais vous ne regardez pas la comptabilité des projets. La question administrative a été contournée de manière assez étonnante. Comment avez-vous fait ?

Troisième chose, vous m'avez dit que ce type de participation permet, quand vous intervenez sur des immeubles, d'avoir de vrais partenaires. Ces personnes prennent le pouvoir et dialoguent avec vous de façon égalitaire.

Enfin, il n'y a pas que votre budget. Il y a un autre budget de participation décidé par le maire. Un budget de 5 millions d'euros, ouvert à toute la ville et à tout le monde, y compris aux quartiers difficiles. Donc votre million d'euros n'est pas tout seul.

Helena ROSETA

Pour la question de l'accompagnement du projet QIP-ZIP, nous avons créé des formulaires d'inscription et de rapport. Ces formulaires sont très simplifiés parce que nous nous sommes dit que le problème n'est pas de recevoir toutes les factures et de les vérifier. Le problème est de savoir si le projet, une activité, un travail sur le bâtiment ou l'espace public a bien été réalisé. Il nous faut des preuves que la chose a été faite : des photos, des films, etc. Les factures ne démontrent rien. Dans les pays latins, il est très facile de faire des fausses factures alors même que le travail fastidieux et long de vérification des facturations peut servir à faire d'autres choses. Démontrez-moi que le travail est fait et je l'accepte.

Ce sont les services municipaux qui réalisent ce contrôle. Tous les 3 mois, des rapports témoignent que les projets avancent. Nous avons les dates et il nous arrive dans certains cas de faire une vérification fiscale aléatoire. Mais une vérification totale n'est pas entreprise. Ce travail est immense et finalement, ne sert à rien.

Les gens ont pris un certain pouvoir. Beaucoup d'associations ont été créées après la naissance du programme. Elles ont été créées pour participer au programme. On accepte comme partenaire des groupes informels mais il faut qu'au moins l'un des partenaires soit organisé ou institutionnalisé. Récemment, ces associations se sont organisées en fédération des associations de résidents de toute la région de Lisbonne. En ce sens, elles sont plus avancées que l'administration publique, qui n'a pas d'organisation à l'échelle de l'agglomération.

Le budget de la ville de Lisbonne est un budget important. Le programme QIP-ZIP est très modeste par rapport à ce budget. Au total, le budget de la ville revient à quelques 800 000 millions d'euros annuel. QIP-ZIP représente 1/800^{ème} du budget global. C'est moi-même qui ai demandé au maire de commencer par des petits pas, pour voir comment cela fonctionne. Avec l'idée que si cela marche bien, nous pourrions demander plus d'argent. L'année prochaine c'est ce que nous ferons.

Il y a en plus les cinq millions de budget participatif ouvert à tout le monde dans la ville. Et il faut compter les financements lourds pour faire des travaux de requalification profonde dans quelques uns de ces quartiers. Ces quartiers ont besoin de travaux qui ne peuvent pas se faire avec 50 000 euros. Il y a donc un travail en parallèle qui est fait. Même si avec 50 000 euros, un projet a réussi à repeindre un quartier entier. Les gens mettent d'eux-mêmes dans les projets sous la forme de main-d'œuvre ou de capacité économique. Le résultat est beaucoup plus important. Avec 50 000 euros dans une machine bureaucratique d'une commune comme Lisbonne on ne ferait rien ou presque rien.

Cette sorte d'acupuncture, si elle est conçue dans une stratégie qui est cohérente, peut être importante pour la ville. Ce n'est pas le résultat immédiat de ces projets qui est important. L'important est que les gens sachent qu'ils peuvent présenter des projets chaque année. Donc ils s'organisent, ils se mobilisent en février pour présenter leur projet. Ils sont très fâchés quand leur projet ne gagne pas devant le jury. Donc l'année suivante, ils vont chercher à mieux se mobiliser, à avoir plus de partenaires. C'est cette énergie des gens qui est, je trouve, absolument indispensable. Dans la gestion d'une ville et avec tous les problèmes qu'une ville peut avoir, ce n'est pas possible de faire sans cette énergie.

Les démarches participatives dans le projet de la Duchère à Lyon, par Alain MARGUERIT

Avec nos démarches de renouvellement urbain à la française nous passons un peu de l'acupuncture à la chirurgie lourde. Mais je suis vraiment ravi de vous avoir écoutée, surtout d'avoir vu ces expériences. J'appelle de mes vœux ces méthodes et ces démarches. Aujourd'hui, la situation a énormément évolué et je pense qu'on ne veut pas le voir. Le travail sur Vaulx-en-Velin que j'ai mené avec Bernard Paris a duré 19 ans. Je travaille sur la Duchère seul depuis maintenant 12 ans. Ce sont des projets qui ne peuvent plus servir d'exemples pour le futur. La situation économique, écologique et sociale a énormément évolué. Les projets que nous avons vus sont intéressants parce qu'ils mettent l'environnement au premier plan. Et ce qu'Helena n'a pas dit, c'est que les financements mobilisés sont en parti des financements FEDER européens sur des problématiques environnementales.

Aujourd'hui, après avoir travaillé pendant 35 ans, je me repose la question de savoir ce qu'est un projet, quelle démarche et quelle méthode il faut adopter. Il me semble qu'un projet peut se résumer en trois points : un territoire, des acteurs et des temporalités. Le territoire, sa géographie et son histoire, est fondamental. C'est ce que nous avons sous les pieds et qui nous fait vivre. Les acteurs, eux, se comprennent à travers leur logique, dans laquelle il est souvent, assez complexe de se situer. De quels acteurs parle-t-on ? Où place-t-on l'élu ? Où place-t-on le technicien et la technocratie dont nous faisons partie ? Et bien sûr où place-t-on les habitants et les usagers ? Le troisième point c'est la temporalité. Le cas brésilien le montre bien : il y a des choses qu'il faut faire dans l'urgence, des choses qu'il faut faire tout de suite. Comment fait-on pour faire tout de suite sans se tromper sur le long terme ?

La démarche des projets urbains doit évoluer et cela dans la façon dont nous montons nos équipes. Pour réaliser la deuxième tranche des espaces publics de la Duchère, nous présentons maintenant une façon différente de travailler par rapport à l'équipe initiale. Cette façon de travailler passe d'abord par la réflexion sur le projet, la réponse à la question du projet que l'on doit toujours resituer. Cette question se décompose en trois points.

Premièrement, l'itération entre les échelles est très importante parce qu'elle met en cohérence le global et le local, l'agglomération, la ville et le quartier. A chaque échelle, nous interrogeons la même personne mais à des niveaux différents. Cela marque la manière dont nous envisageons la participation. Pour l'agglomération, nous parlons du citoyen. Pour la ville, de l'usager. Et pour le quartier, de l'habitant.

Deuxièmement, le croisement des thématiques structure notre façon de travailler et notre rapport avec les différents services techniques. La transversalité, l'itération entre les services est quelque chose

de très complexe. Mais cela se joue aussi entre nos professions. Aujourd'hui un projet, c'est 9 cotraitants ; et ce ne sont plus du tout les mêmes qu'il y a une dizaine d'années. L'approche environnementale est passée en premier plan. Le travail sur la connaissance d'un territoire que l'on appelle prévention situationnelle est aussi devenu un élément important. Il y a de nouvelles compétences qu'il faut savoir intégrer. L'histoire de notre intervention sur le quartier de la Duchère est intéressante à ce titre. Quand Gérard Collomb a été élu, il a augmenté le champ de cette réflexion qui était restée cantonnée avec Raymond Barre aux espaces publics. Cet élargissement s'est fait d'un point de vue social à travers l'évolution de la programmation en termes de logement qui est passée de 100% de logement social à 40% de copropriété et de propriété et 60% de logement social. L'élargissement s'est fait aussi à travers un changement de périmètre. La communauté urbaine a pris une place plus importante dans le projet. Cette évolution a permis d'intégrer les communes périphériques que sont Ecully, Champagne, c'est-à-dire tout le territoire économique qui va irriguer le projet. Cet élargissement a induit un croisement des thématiques et des acteurs qui rentrent dans le projet.

Troisièmement, une des questions est de savoir comment mettre à profit l'urgence par rapport au long terme. Il faut installer une réflexion sur le long terme, tout en agissant rapidement. La méthode du projet doit nous permettre cela. Il est très important en tant que groupe de concepteurs d'afficher non pas seulement un dessin, mais aussi une stratégie. La stratégie est globale, c'est un travail d'équipe contenant des analyses de contenu à la fois social, écologique et économique. Il s'agit de savoir comment nous répondons spatialement à la question politique. Cette stratégie interroge enfin la manière dont le débat participatif est posé, et comment cette stratégie peut vivre dans le temps.

Je reviens maintenant au projet de la Duchère. Quand Gérard Collomb a été élu, il m'a appelé à venir sur place et à faire des visites du quartier avec lui. Son problème était de savoir s'il était possible de faire un autre projet en augmentant le champ de réflexion, en passant de 80 ha à 500 ha, et en intégrant l'ensemble des communes périphériques. Cette transformation de la question posée au projet à travers un premier marché de définition a donné une ZAC. Les financements types ANRU sont arrivés. Cette ZAC s'est créée et une nouvelle équipe de maîtrise d'œuvre urbaine s'est montée avec Bernard Paris et Pascal Gontier. Les fondamentaux de la ZAC ont été les mêmes que ceux du projet urbain. Ils se sont confirmés dans le temps et ils se sont épaissis dans la discussion avec les services.

L'espace public a fait l'objet d'un travail particulier. A côté de la mission d'urbaniste que j'ai avec Bernard Paris, j'ai une mission de maîtrise d'œuvre des espaces publics. Il était très clair que l'espace public ordinaire ne fait pas l'objet de concertation. Nous appliquons le système urbain de toute l'agglomération. Nous y mettons les mêmes moyens, c'est-à-dire à peu près 200 euros par m². Nous retrouvons dans les rues classiques le vocabulaire lyonnais que chacun connaît. Nous ne sommes pas là pour faire du design de l'aménagement. Mais nous sommes là pour adapter un système qui existe à l'échelle de l'agglomération, et pour le faire rentrer dans le quartier. Dans ce parti pris, nous retrouvons la question des échelles du projet. Par contre, pour les espaces publics majeurs –la place, le square et les belvédères- j'ai proposé des ateliers partagés. Ce travail me semblait indispensable.

Le travail participatif avec les habitants a commencé par une réunion publique au cours de laquelle des gens se sont inscrits, entre 25 et 30 personnes. Avec eux, nous avons fait des ateliers pendant lesquels, ne sachant pas trop comment faire, je leur ai montré comment je travaillais. Les esquisses et les maquettes ont permis d'avancer phase par phase et de dessiner un projet coproduit. Coproduit parce que certains éléments n'auraient pas été dessinés de cette manière sans la participation des habitants. La topographie du lieu constituait l'un des éléments d'identité du site. Elle est devenue l'un des éléments du projet à travers des gradins qui la rappellent.

Je voudrais finir en évoquant les ateliers montagne, organisés par le Ministère. La démarche de participation existe là pour penser le grand territoire. Nous travaillons ici beaucoup avec les élus, avec qui nous avons différentes façon de se mettre à table, de construire une vision de projet à travers la construction d'outils et l'élargissement des thématiques.

Ariella MASBOUNGI

Ce témoignage sur Lyon est important, puisqu'il s'agit d'une agglomération solidaire, qui se penche sur les quartiers en difficulté depuis très longtemps. La communauté urbaine sert véritablement ce territoire.

Pour conclure ce qui a été dit aujourd'hui, j'ai demandé à Jean Frébault qui préside le conseil de développement du Grand Lyon, qui a l'art de la synthèse, d'essayer de tirer quelques leçons, 4 points à retenir, avant que l'on puisse débattre avec vous des expériences qui viennent de vous être présentées.

4 points à retenir, par Jean FREBAULT

Je pense que je ne vais pas respecter le cahier des charges d'Ariella, qui met comme toujours la barre très haut. Ce sera simplement quelques propos qui me viennent à l'issue de tout ce qu'on a pu entendre. Les propos étaient passionnants et nous interpellent.

Pour ma part, vous savez que j'ai eu un parcours dans l'urbanisme et l'aménagement qui m'a conduit à m'intéresser à la politique de la ville. Depuis que je préside le conseil de développement du Grand Lyon, je m'inscris bien sur dans cette continuité. Mais j'ai aussi pas mal changé de regard. Je rencontre des gens que je ne rencontrais pas avant, des associations comme ATD quart monde, des habitants des quartiers populaires, etc. Je me suis rendu compte qu'il y avait peut être beaucoup de questionnements à mettre sur la table sur la façon dont on conduit les politiques publiques en France.

Comme Jean Badaroux et un certain nombre de collègues du club, j'ai visité les favelas qui ont été présentées par Eduardo et Viviane. Je me garderai bien d'asséner des vérités définitives à l'issue d'une visite de quelques heures. Evitons, comme le disait Ariella en introduction, de généraliser, de caricaturer. J'ai entendu avec beaucoup d'intérêt la maire adjointe de Lisbonne et Alain Marguerit, que je rencontre souvent à Lyon. Il fait partie avec Bernard Paris des concepteurs, peu nombreux en France, qui considèrent que la participation avec les habitants est utile et qu'elle améliore les projets.

Je rappelle qu'en France, on passe en Europe pour les meilleurs en termes de politique de la ville. C'est une politique nationale, ce qui n'est pas toujours le cas. Elle est impulsée d'en haut, ce qui est un peu le défaut de la cuirasse, puisqu'un des points faibles, souvent dénoncé, est que cette politique est extrêmement descendante. C'est quelque chose de culturel en France.

Nous pouvons avoir l'image des favelas brésiliennes, en pensant à ce qu'étaient nos bidonvilles dans les années 1950. Mais cette analogie est trompeuse. A certains égards ce qui se fait là-bas est en avance par rapport à ce que nous faisons en France. Peut être qu'à certains égards, il y a dans les favelas une adéquation plus grande entre la forme urbaine et les modes de vie que dans nos grands ensembles. Tout cela conduit à beaucoup de modestie.

Je vous livre rapidement les quatre points que j'ai retenus.

Le premier point est celui qui m'interpelle le plus directement. Il s'agit de l'articulation entre l'urbain et le social. En France vous savez que les deux sont séparés, et ce qui domine c'est l'urbain. Je ne vous cite pas les montants des budgets de l'ANRU et de l'ACSE. Quand vous regardez du côté des collectivités locales, c'est à peu près pareil. Quand on visite un quartier en politique de la ville en France, en général on est reçu par l' élu ou l'aménageur, l'architecte ou l'urbaniste. Celui-ci vous montre ce qu'il y a de plus visible. Il vous montre l'aménagement de l'espace public. Quand nous sommes allés visiter les favelas, nous avons été reçus par les gens des favelas. Ils nous ont tout de suite montré les ateliers d'économie solidaire. Ce contraste est saisissant. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'aménagement. Mais celui-ci fonctionne de manière beaucoup plus intégré avec le reste.

Le deuxième point qui me paraît le plus marquant est la question de l'implication des habitants. Je suis particulièrement sensible à cette question depuis que je suis au conseil de développement du grand Lyon, qui est une instance participative. Il y a un décalage assez criant entre les démarches dites bottom-up qu'on nous a expliquées, et la France marquée par une culture de démarche descendante

portée aussi bien par l'Etat que par les collectivités et les habitants. Les habitants eux-mêmes quand ils réclament, réclament à l'échelon au-dessus, sans prendre l'initiative de faire. En France, il y a des démarches de participation qui sont assez intéressantes mais très peu connues. Mais plus généralement, la participation se résume à des démarches d'alibi. Il s'agit d'informer ou de manipuler. Cette participation est généralement octroyée dans des dispositifs décidés d'en haut. Elles suscitent beaucoup de clichés : la participation des habitants ne reposerait que sur la défense des intérêts particuliers, les habitants retarderaient les projets, ils feraient baisser la qualité des projets... Pourtant, il existe des expériences comme celle montrée par Jean Badaroux à l'Union avec la participation de Patrick Bouchain. Il existe des expériences de budget participatif pas du tout connues comme à Rieux par exemple. Je cite les chiffres donnés par Helena Roseta : un budget participatif d' 1 million d'euros par an pour une ville de 500 000 habitants. Ce budget sert à accompagner des projets que l'on appelle de petites échelles, mais qui sont de grand impact. Quand les habitants voient dans leur quartier qu'ils sont eux-mêmes les auteurs de choses qui marquent l'espace, ce ne sont pas de petits projets.

En France, il commence à y avoir un débat sur les démarches ascendantes. Il y a eu des travaux universitaires sur des expériences dans les pays anglo-saxons en matière de « *community organising* ». A propos de démarches communautaires, il faut faire très attention aux mots. Dans le cas des exemples brésiliens, il était indiqué par Eduardo Trani et Viviane Forst qu'il y a une démarche d'organisation communautaire. Il ne faut pas la confondre avec une démarche qui serait communautariste. Communautaire veut dire être à l'écoute des habitants d'un territoire et les pousser à prendre l'initiative, à exprimer leurs attentes. Cette démarche s'est développée dans un certain nombre de villes d'Amérique du nord, au Canada et dans les pays d'Europe du Nord. Les habitants sont des partenaires qui se retrouvent dans des démarches d'implication citoyenne. Cela n'existe pas pour le moment en France. Il faut néanmoins souligner l'existence du mouvement « Pouvoir d'agir » qui fédère toute une série d'associations qui essayent de mener des démarches de ce genre. Nous n'attendons pas que la collectivité publique nous octroie le droit à l'initiative, nous le prenons nous-mêmes.

Troisième point et pour reprendre la formule d'Alain Marguerit, les exposés nous interrogent sur le fait de savoir si nous sommes dans de l'acupuncture ou de la transformation brutale. Il y a toutes les situations. A la Duchère, nous sommes un peu dans la transformation brutale puisque nous démolissons 1 700 logements, c'est-à-dire près de 25% du parc initial. Réussir la participation des habitants dans la transformation brutale n'est pas du tout évident. J'ai vécu à ce titre une histoire assez intéressante. Quand je suis arrivé à Lyon au conseil de développement, nous venions de sortir d'un débat très conflictuel ayant pour objet la démolition de ces 1 700 logements. Cette démolition a pour conséquence l'accueil de nouvelles populations et le départ d'anciennes qu'il faut reloger ailleurs quand il est impossible de les reloger dans le nouveau quartier. Pour les habitants qui restaient, la mixité sociale ne pouvait pas à soi seule résumer l'ambition du projet. C'est une vision à long terme, c'est une vision désincarnée. Les habitants nous disaient qu'au nom de la mixité sociale nous allions faire venir de nouveaux habitants qui auront de petits et beaux logements sans que cela apporte de changement dans leurs conditions de vie personnelles. Ils nous ont ainsi demandé ce qui était prévu en matière de réhabilitation pour les logements qui n'étaient pas détruits, ce qui était prévu pour les espaces publics qui restaient, etc. Ce débat a fait évoluer le projet. Par exemple, tout le travail sur les espaces publics dont parlait Alain Marguerit, cherche à servir aussi bien les habitants actuels que les nouveaux. Un autre point du débat portait sur les nuisances occasionnées par les chantiers. Ces échanges ont convaincu les élus de mettre en œuvre des actions de court terme. Ils ont appelé ça le PACT : le plan d'actions à court terme. Nous avons donc rénové toutes les écoles à la Duchère. Les habitants du lieu qui est transformé, méritent autant notre attention que les populations nouvelles que l'on souhaite attirer.

Le dernier point c'est la philosophie de l'action. J'ai entendu des choses assez intéressantes dont une que je voudrais citer : c'est l'émergence de la posture du professionnel militant. Tout à l'heure, on parlait d'architecte social. Je ne suis pas sûr que l'on forme ce type d'architecte dans nos écoles. Mais j'espère que l'on va y arriver. Est-ce que nous apprenons dans ces écoles la manière dont les professionnels peuvent s'impliquer dans la participation des habitants ?

Helen Roseta a évoqué une méthode gradualiste. C'est un point important. En France, nous avons trop l'habitude de faire rêver à partir d'images ou de maquettes présentant une vision de long terme. Pour que les habitants s'approprient la philosophie de l'action, il est nécessaire d'avoir une vision structurée par étape. Le projet n'est pas un discours sur un rêve qui est de toute façon revisité régulièrement et auquel on finit par ne plus croire du tout.

Enfin, nous avons beaucoup parlé d'environnement, notamment dans les expériences brésiliennes. Je me suis demandé quel rapport il y avait entre l'environnement et la participation des habitants. Et je me dis que l'implication des habitants fait partie d'une politique de développement durable. Il ne faut pas segmenter. Au contraire, ce type de démarche doit agréger l'ensemble des ingrédients que l'on doit mettre dans la fabrication d'un projet.

Pour conclure, je dirais que je milite aujourd'hui pour que nous travaillions sur ces démarches intéressantes, innovantes, qui n'existent pas en France et que l'on retrouve ailleurs. Ces démarches sont importantes. Il faut pouvoir les capitaliser et faire en sorte qu'elles nous ouvrent de nouveaux horizons. Je lance un appel à la mobilisation.

Ariella MASBOUNGI

Nous allons maintenant débattre avec vous. Le prochain 5 à 7 aura lieu en 2013, autour d'une expérience comparable qui est celle du Bronx. Nous ferons ce 5 à 7 avec la passionaria du Bronx Marjora Carter que certains d'entre vous ont rencontré quand nous avons fait l'atelier projet urbain à New York. Marjora Carter est une personnalité incroyable qui a remué le quartier en se battant contre la création d'une nouvelle décharge qu'elle a réussi à transformer en jardin. Elle a mené une action bottom-up qui est aujourd'hui totalement reconnue par le maire et la collectivité. Elle se bat pour des emplois verts. Elle fait le lien entre environnement, participation et quartier difficile.

La parole est à vous. Si vous souhaitez réagir, poser des questions, voici le moment.

Sophie SCHMITT (SODEARIF)

Dans tous ces projets, je voulais savoir s'il y avait eu des partenariats avec l'économie privée.

Anne QUERRIEN (sociologue et urbaniste)

Je voudrais poser le problème de la propriété. Dans le cas du Brésil et des favelas, les gens occupent des terrains. Il y a eu une nouvelle politique urbaine au niveau mondial qui a été proposée par la Banque Mondiale et l'ONU au sommet d'Istanbul en 1996. En même temps que l'on déclarait le droit au logement, il s'agissait de régulariser les bidonvilles au lieu d'expulser sans arrêt les gens. Au fond, en tant qu'économistes, ils estimaient que l'on détruisait de la richesse alors qu'urbaniser les bidonvilles auraient permis de développer de la richesse. Je ne sais pas exactement quel est le statut des habitants qui vivent dans ces favelas urbanisées. Est-ce qu'ils sont locataires ? Est-ce qu'ils ont un droit d'occupation foncière reconnue par l'Etat ou la Ville ? C'est quelque chose de très important. On ne prend aucune initiative quand on n'a pas le droit de prendre des initiatives. Même en France, dans le cadre des jardins partagés, des Villes comme Paris et Lyon, sous la pression d'associations, ont pris l'initiative de négocier avec des propriétaires un droit d'usage temporaire pour du jardinage.

Vu le problème massif de logement qu'il y a en France, puisqu'un tiers de la population a des revenus inférieurs à ce que tous les professionnels considèrent comme étant le revenu nécessaire y compris pour louer un logement social, puisqu'on considère qu'il manque 1 500 000 logements à l'heure actuelle, il va falloir inventer des solutions. Le problème de la propriété me semble fondamental. Il est aussi fondamental dans le travail paysager. Tant que les ZUP étaient la propriété

des offices HLM, il ne se passait rien dans les espaces publics. Il a fallu faire une dévolution de l'espace public aux mairies pour qu'on puisse commencer à intervenir sur l'espace public.

Ariella MASBOUNGI

Peut être que vous pouvez commencer à répondre. Helena, pouvez-vous nous dire si vous associez des privés dans votre démarche ? Eduardo pourra nous dire si c'est le cas pour les favelas et répondre à la question de la propriété.

Eduardo TRANI

La question de la propriété est une question intéressante. Depuis longtemps cette question était posée au Brésil. Nous venons de mener une révolution qui a transformé la loi nationale. Maintenant, il y a tout un mouvement de régularisation foncière. Les favelas entament un processus de régularisation qui produit beaucoup d'espoir pour les familles. A la fin des travaux, elles se retrouvent avec des titres de propriété. Le processus a commencé en 1996 à Istanbul. Finalement, nous avons eu le courage. La régularisation ici passe par l'accès à la propriété. Il faut dire que la location et le rapport qu'il induit avec l'habitation n'existe pas ou presque au Brésil. La régularisation foncière est le plus grand projet que nous menons.

Pour répondre à la première question, dans les favelas l'investissement privé n'est pas quelque chose d'important. Mais nous avons commencé cette année pour la première fois un partenariat public-privé pour bâtir des logements sociaux. Les premiers travaux doivent permettre de construire 10 000 logements dans la ville de Sao Paulo. Mais nous avons des doutes sur la capacité de ce projet à aboutir.

Helena ROSETA

L'investissement privé est possible dans les quartiers QIP-ZIP. Il est possible d'avoir des financements privés dans le cadre du programme, qui viennent compléter le financement public que nous mobilisons. La commune ne paye pas pour donner de l'argent à des entreprises, mais le partenariat peut se faire avec des entreprises qui renforcent le projet. Pour certains projets, cela a marché. Par exemple, le projet de communication sur les quartiers dont je vous ai parlé. Tout le travail professionnel a été offert par des entreprises privées. Le travail de marketing, le travail de casting, le travail de production des posters, le travail de design, tout cela était privé et n'était pas payé par le projet. Ce sont les associations qui font le travail de démarcher les entreprises. Nous acceptons cela, ce sont des capacités intéressantes. Par contre, la municipalité ne demandera pas aux entreprises de payer ces projets.

La question de la propriété est une question très importante. Nous avons une large expérience de quartiers illégaux. Le foncier, dans ces quartiers illégaux, a été normalement acheté par les habitants. Par contre, les constructions ont été faites sans permis de construire. Ils ont acheté très bon marché parce qu'il n'y avait pas de permis de construire. Maintenant l'enjeu est de régulariser les constructions ou de les démolir.

En outre, nous avons des situations plus compliquées où les gens ont envahi des terrains privés sans acheter le foncier. Il y a ce que l'on pourrait presque considérer comme une ville qui s'appelle Cova da Moura et qui accueille plus de 5 000 familles, aux alentours de Lisbonne. Ils ont occupé des terrains privés. Ce n'est pas possible de délocaliser 5 000 familles. C'est une petite ville. Les mouvements qui sont en contact avec les gens de ce quartier, font pression sur la municipalité pour qu'elle exproprie ce terrain, pour que celui-ci devienne un terrain public. Après nous pourrons légaliser la propriété.

Nous avons un troisième cas. Il s'agit de terrains municipaux qui ont été offerts aux populations dans les années 1976 pour faire leur maison. Mais depuis ce moment là, la situation n'a jamais été légalisée. Les gens ont bâti des maisons sans avoir de contrat. Nous sommes maintenant en train de légaliser la situation. Les gens veulent la propriété de la maison.

Cela pose une autre question qui rejoint le thème de la mixité. Ce qui se passe maintenant dans les quartiers sociaux, à partir du moment où les habitants vivent dans le quartier depuis 20 ou 30 ans, ils ont parfois envie de devenir propriétaire de leur maison. La question se pose de savoir s'il faut les délocaliser pour mettre de nouvelles familles pauvres dans ces maisons où si l'on doit leur vendre ces maisons. Ce débat est ouvert. Personnellement, je soutiens que c'est une bonne chose que des habitants souhaitent devenir propriétaires. On a l'expérience de quartiers où de telles ventes ont eu lieu qui ont donné à voir une élévation du niveau d'appropriation du quartier par ses habitants qui se sentent concernés par son devenir. La mixité sociale passe alors par la propriété. Une partie de la population du quartier s'est enrichie, peut maintenant acheter. La propriété change le climat du quartier de manière positive.

Il y a d'autres manières de faire la mixité. Je vais évoquer une autre expérience, très radicale. Il y a un quartier au cœur de Lisbonne Mouraria, qui était très marginal et très pauvre. C'était un quartier où il y avait beaucoup de prostitution, de trafic de drogue, de migrants issus de pays différents, plus de 70 dialectes et langues différentes. Tout le monde avait peur de ce quartier. Le maire a décidé d'y aller, de délocaliser son cabinet. Il a développé un plan communautaire avec le quartier, avec les différentes associations du quartier, les différentes ethnies. Il a réussi à trouver de l'argent pour faire de l'investissement sur l'espace public du quartier. Maintenant le quartier est à la mode. Il s'est valorisé. C'était un quartier historique qui est le berceau du fado. Grâce à cette politique, nous avons réussi à faire une mixité économique. Des jeunes souhaitent vivre dans ce quartier.

Alain MARGUERIT

Je voudrai dire un mot sur l'investissement des acteurs privés. L'arrivée du privé dans le quartier de la Duchère a été un acte politique lourd. Cela s'est fait avant la crise financière, dans les années 2003-2004. Il y a eu une consultation par le cabinet du maire et le GPV auprès des acteurs privés pour savoir comment ils pouvaient venir dans ce quartier. Il y a eu un accord sur le fait que s'ils voulaient construire à la Confluence, ils devaient aussi construire à la Duchère. C'est l'échelle d'agglomération qui rentre en jeu. Les promoteurs ont été d'accord mais à condition que l'investissement se fasse au centre du quartier et sur la base d'une masse conséquente de 800 logements d'un coup.

Pour ce qui est de la mixité et du statut de l'espace public, le fait de décider d'appliquer le code des espaces publics de la communauté urbaine était un élément important. Il s'agissait de dire clairement que l'agglomération venait là avec son niveau de qualité et la clarté du statut entre le public et le privé. A l'intérieur du domaine privé, il y a des espaces qui sont communs. L'un des enjeux est de savoir comment faire pour créer un projet commun entre les locataires et des propriétaires sur ce lieu ouvert.

Ariella MASBOUNGI

Merci. Nous allons prendre les dernières questions.

Public

C'est une question que je pose à Helena Roseta. Vous nous avez dit qu'il y avait jusqu'à 15% de logements vacants sur la ville de Lisbonne. Chez nous, on sait que les logements vacants sont très convoités et très vite squattés. C'est d'ailleurs pour les aménageurs un souci. Connaissez-vous ce phénomène ?

Agence TVK

Nous avons vu que cette démarche participative est très efficace par rapport à l'amélioration du cadre de vie. Je voulais savoir si vous avez des informations sur la manière dont cette amélioration a impacté l'accès à l'emploi des habitants. Et dans quelle échelle de temps peut-on commencer à mesurer le rapport entre amélioration de l'espace et amélioration de la condition sociale de ceux qui habitent ? De quelle manière cette amélioration du cadre spatial est-elle pensée par rapport au transport public et à l'accès au centre ville.

Public

Je voulais juste faire une remarque sur la question de la prise de risque. J'ai l'impression que ce qui nous effraie en France par rapport à la participation, c'est la volonté de contrôle des pouvoirs publics des projets qui vont être faits. Les exemples du Brésil et du Portugal le montrent bien. Il y a vraiment le besoin pour nous techniciens de nous mettre en situation de risque et d'accepter l'aléatoire.

Alain Marguerit

Pour nous concepteurs, il ne s'agit pas d'une prise de risque. Mais par contre, la participation se fait contre le système. Aujourd'hui, nous venons de signer le contrat de la deuxième tranche des espaces publics. Nous avons mis dans notre offre deux choses : le diagnostic de ce que nous avons fait en deuxième tranche et la nécessité d'une discussion sur le contenu du projet et non le tracé du projet qui reste à la collectivité.

Helena Roseta

Je réponds très rapidement. C'est quelque chose de curieux, mais il n'y a pas d'occupations de propriétés privées à Lisbonne. Il y a par contre tous les jours des occupations de propriété municipales. C'est moi qui dois résoudre ce problème. Ces situations induisent beaucoup de complication. Nous avons dû faire un règlement très strict pour accéder aux logements municipaux. Maintenant cela se fait par concours pour éviter ce type d'appropriations abusives. Une fois le règlement mis en place, nous travaillons à expulser les familles qui occupent illégalement. Cela demande beaucoup de négociation. Les familles qui occupent sont souvent très pauvres. Ces processus font l'objet d'un accompagnement personnel. Nous travaillons avec la famille, avec la paroisse, avec les réseaux sociaux pour voir comment faire.

Deuxièmement, il est trop tôt pour mesurer l'impact de notre programme sur l'emploi. Le programme d'acupuncture est un programme qui n'aura pas d'impact direct. Je n'ai pas d'indicateurs directs. Par contre, sur les transports publics quelques uns des projets prennent en compte cette question et auront un impact sur cet enjeu.

Enfin, la question de la prise de risque. Je crois que le plus difficile est le langage. On ne nous apprend pas à la faculté à avoir un langage que les gens comprennent. Dans la plupart des discussions publiques sur les plans, les architectes montrent des images, des PowerPoint, les gens ne comprennent pas. Donc, il faut traduire tout le temps, soit le langage des images, soit le langage bureaucratique pour un langage courant. La participation demande du temps et de la patience.

Vivian Frost

Un mot sur l'effet de notre travail sur l'emploi. Nous n'avons pas encore fait de mesure sur l'impact du projet sur l'emploi. Il y a quelques actions de mise en capacité ponctuelle des habitants. Cette inclusion territoriale est un effet de levier pour l'accès à la ville. Le processus est néanmoins un processus à moyen terme. Mais nous sommes persuadés que cette réintégration commence. Le processus d'urbanisation qui valorise le quartier fait en sorte de ne pas exclure les populations du centre des villes.