

## Atelier D " Ville Incluante, Ville pour tous " du 8 avril 2016

### Synthèse des travaux GT1 2014 - 2016

Ville Ouverte : Véronique Granger, Gwenaëlle d'Aboville et Samuel Poisson

#### Introduction : à la recherche de l'inclusion

---

Les aménageurs exercent-ils un métier violent ? L'intervention publique organisée sait-elle se faire compréhensive, contextuelle et délicate à l'égard des territoires et des publics ? A-t-elle les moyens de contribuer à fabriquer une ville qui soit accueillante pour tous et qui ménage des espaces d'« en-commun » ? Au contraire, le logiciel des aménageurs est-il saturé de commandes, de normes, de dogmes, de contraintes et de bilans qui verrouillent les possibilités d'action ?

Le groupe de travail « ville incluante - ville pour tous », créé en 2014, s'inscrit dans la suite d'un précédent groupe sur « la précarité et l'aménagement », qui avait permis d'alerter sur la réalité de populations victimes de l'aggravation de la crise, et d'explorer, au-delà de la question du logement, en quoi les acteurs de la fabrication de la ville sont interpellés par ce défi, et conduits à s'engager dans une vision renouvelée des méthodes d'élaboration des projets et processus collaboratifs<sup>1</sup>.

A la suite de cette première réflexion, les travaux du groupe ont étudié plus largement comment la question de l'inclusion se posait en ville. Pour balayer un spectre large de thèmes et de situations et pour capitaliser sur l'expérience des membres du Club Ville Aménagement, le groupe de travail a procédé à une douzaine d'études de cas : opérations d'aménagement, d'espace public, traitement des copropriétés dégradées, évaluation de la politique de la ville, équipements publics .... Ces cas d'études ont permis de circonscrire progressivement le champ de l'inclusion, ou plutôt de nous aider à cesser d'en délimiter les contours : le défi de l'inclusion est présent partout et nul ne peut dire qu'il en a démêlé les nœuds. De ces cas d'études, demeurent avant tout les témoignages des acteurs, aménageurs pour certains, élus, techniciens, chercheurs ou membres d'associations pour d'autres. Ils nous indiquent à la fois quelles postures professionnelles mais aussi quels dispositifs méthodologiques ou techniques mettre au service d'un aménagement qui relèverait sa part du défi dans un contexte national marqué de plus en plus profondément par des logiques d'exclusion.

#### 1. L'inclusion, est-ce un sujet d'aménageur ?

---

##### *L'inclusion comme finalité de la fabrique urbaine*

L'intitulé du groupe de travail pose un présupposé : la « ville incluante » est celle qu'il est souhaitable de construire et celle qu'une société pourrait désirer pour elle-même. Pourquoi ? Parce qu'une « ville incluante » serait une ville qui se soucierait de toutes les catégories sociales, où toutes les composantes de la société trouveraient leur place, sans oublier les plus fragiles économiquement ou les plus exclus. Plutôt que de ménager une juxtaposition de groupes hétérogènes et possiblement antagonistes, une ville incluante s'efforcera de créer ou de permettre le lien, de susciter ou de rendre possibles des initiatives fédératrices, d'accueillir chacun avec bienveillance. Finalement, ce caractère inclusif, n'est-ce pas le génie propre de la ville ? La capacité à accueillir chacun avec bienveillance, à absorber des personnes et des modes de vie divers, à permettre leur cohabitation

---

1. Voir le rapport présenté en 2013 aux 7èmes Entretiens à Rennes, « Précarité et aménagement, fabriquer la ville incluante : quel engagement des aménageurs ? », avec l'appui de FORIS et en annexe les contributions de Gilles DUHEM et de Martin HIRSCH. Ce rapport énonçait douze propositions, parmi lesquelles : mieux connaître les populations précaires et comprendre leurs attentes, travailler sur la valeur sociale (ou « l'empreinte sociale ») d'un projet urbain, établir des passerelles avec d'autres cultures professionnelles, laisser des marges de liberté dans l'aménagement de l'espace urbain, agir sur les marges, faire la place à l'économie sociale et solidaire autant qu'au logement, penser l'espace urbain et le vivre ensemble avec tous les usagers ...

pacifique mais aussi leurs croisements et leurs partages. En cela, l'inclusion n'est pas un sous-sujet de la fabrique urbaine mais une de ses finalités majeures.

### *L'exclusion comme corollaire de l'action d'aménager ?*

Pourtant, force est de constater que les opérations d'aménagement entraînent presque systématiquement des effets pervers, qui conduisent à la négation du déjà-là, à l'exclusion des plus fragiles ou encore au rejet des activités atypiques (commerces ethniques), marginales (squatteurs-artistes) ou innovantes (l'Archipel à Paris<sup>2</sup>). Bien souvent, les aménageurs sont conscients de ces travers inhérents à l'acte d'aménager qui, en créant de la valeur, conduit à supprimer ce qui est supposé de ne pas en avoir.

Plus grave, de nombreux aménageurs se voient aujourd'hui confier la tâche d'enrayer des processus de spécialisation, ou d'exclusion, qui sont le fruit direct de productions urbaines, planifiées et récentes, affichant pourtant des prétentions inclusives. Des opérations d'urbanisme qui se présentaient comme des modèles se sont révélées en réalité être de formidables machines ségrégatives. Face à ces constats, les aménageurs prennent la mesure du défi que représente la réparation d'un urbanisme et de son patrimoine très monolithique, légué par les "trente glorieuses", et socle, parfois depuis 30 ans, de processus d'exclusion. En même temps, les aménageurs sont confrontés à la dérive de certains quartiers anciens et de certains patrimoines privés en grandes copropriétés qui assument bien une fonction d'accueil des populations en précarité, mais avec des conditions de vie inacceptables, et des processus de spécialisation sociale très préoccupants. Ils sont aussi conduits à s'interroger sur ce que la production urbaine actuelle prépare pour les futurs aménageurs, tant elle semble parfois refuser de tirer les leçons de ces dernières décennies.

Le groupe de travail a pu suivre les pas d'aménageurs pour qui la recherche de l'inclusion se traduisait d'abord par le souci d'éviter au maximum les violences induites par les projets. L'EPA ORSA, aux Ardoines, a conduit plusieurs années d'études et missionné une AMO parallèlement à l'équipe de maîtrise d'œuvre, pour corriger ce qui aurait pu conduire à des phénomènes d'éviction ou de ségrégation socio-spatiale. Le travail de programmation de la place de la République à Paris a été mené en intégrant comme usagers à part entière les personnes SDF présentes sur les lieux avant le réaménagement. Ou encore, la question du logement nous interroge sur ce que produit le corpus de normes attaché aux différents programmes. Finalement, toutes les situations et toutes les étapes de projet nous sont apparues comme portant l'enjeu de l'inclusion et pouvant donc être travaillées en fonction de cette finalité.

### *« Inclusion à tous les étages »*

Faire la ville incluante ne relève pas d'une étape de projet ou d'une compétence particulière. Les différents domaines et actions de l'urbanisme sont concernés : programmation, financement, démarche d'aménagement, mais encore logement, équipement, espace public, développement économique ....

La politique de la ville nous livre des enseignements précieux sur l'interconnexion des sujets et des thématiques. Ainsi, l'amélioration des logements est à l'origine d'un mieux-être qui a des conséquences en termes d'estime de soi, d'employabilité, d'aptitude à entrer en relation. En ce sens, le logement est un support de la réflexion sur l'inclusion. Mais il ne suffit pas. Le développement économique, l'offre de formation, la mixité sociale et fonctionnelle, le désenclavement spatial effectif mais aussi la rénovation de l'image des quartiers et la considération de la pleine dignité de leurs habitants constituent autant de conditions nécessaires à l'amélioration de la situation des quartiers prioritaires au regard de l'objectif d'inclusion. Là-bas comme ailleurs, le défi de l'inclusion est partout et nécessite l'effort combiné de tous les acteurs.

---

<sup>2</sup> L'Archipel à Paris est un lieu hybride confié temporairement à l'association Aurore qui y fait cohabiter et se rencontrer familles hébergées en CHRS, co-workers, entreprises usagères des espaces de réunion, et habitants du quartier. Anciennement siège de l'INPI, l'îlot situé dans le 8<sup>ème</sup> arrondissement va faire l'objet d'une opération conduite par la SIEMP pour la réalisation de logements sociaux. (<http://www.larchipel.paris/larchipel/>)

## 2. Comment agir ?

### Points de vigilance et leviers à l'usage d'un aménageur recherchant l'inclusion

---

#### *« Soft » et « hard » sont nécessaires*

Tous sont concernés, mais comment faire ? Sur les traces de l'inclusion, aucune recette ne s'est jamais présentée. Toutefois, il apparaît clairement que l'enjeu de la ville pour tous sollicite vigoureusement des compétences à la fois dans le champ du « hard » et du « soft ». C'est bien une question posée aux métiers de l'aménagement, à leurs modalités d'exercice et à l'ingénierie disponible.

#### *Investir la commande et expliciter les finalités du projet*

L'objectif de l'inclusion n'est pas toujours explicitement formulé dans la commande passée à l'aménageur. Pourtant, celui-ci est légitime pour porter cette préoccupation et construire un processus de projet qui permette de préciser la commande, d'alerter les élus, d'enrichir les termes et les critères qui conduisent aux arbitrages. C'est le rôle qu'a endossé la SADEV sur l'opération Campus Grand Parc étudiée par le groupe de travail : elle a posé la question des retombées pour les quartiers d'habitat social voisins de l'arrivée d'un cluster sur la santé ou encore du lien entre des médecins, des chercheurs, des étudiants d'une part et des « jeunes des cités » de l'autre. Le temps qui permet de construire les finalités du projet doit être ménagé en début d'opération, dans l'étape programmatique particulièrement, mais aussi tout au long de sa mise en œuvre. Le choix de partenaires, et en particulier de maîtres d'œuvre, capables d'intégrer un processus systémique et réellement partenarial est un point d'attention.

#### *Se donner les moyens de connaître et de comprendre*

Il existe un important enjeu de connaissance et de compréhension des contextes dans lesquels l'opération d'aménagement intervient. Comprendre le fonctionnement des commerces ethniques, comprendre les parcours des migrants, comprendre les attentes des personnes en situation de précarité quant au logement ou quant aux équipements, comprendre les motivations des artistes-squatteurs-de-friches, comprendre les mécanismes de dégradation d'une copropriété privée, comprendre pourquoi l'image des quartiers prioritaires demeure à ce point stigmatisante... Autant de sujets et tant d'autres encore qui constituent des enjeux majeurs de l'inclusion et qui ne pourront trouver de réponse ou d'accompagnement que s'ils sont compris finement. Or les outils d'analyse manquent.

#### *Travailler de nouveaux domaines de compétences*

Au cours des séances du groupe de travail, de nouveaux domaines de compétences sont apparus nécessaires à mobiliser au service de l'aménagement. Ils doivent être intégrés à part entière dans le corpus des métiers de l'aménagement. Parmi ceux-ci ...

- La question du traitement des copropriétés dégradées apparaît prioritaire au regard de la masse de logements et de ménages concernés, mais aussi au vu de l'extraordinaire complexité technique qu'elle soulève. Plus largement, l'aménageur n'aurait-il pas un devoir d'alerte et de conseil qui consisterait à proposer des modes d'intervention sur la réparation de la ville ?
- Le logement des plus pauvres - le logement low-cost ? -, le logement de populations considérées comme marginales (populations nomades, migrants, hors-normes ...) est encore un domaine à explorer.
- Les équipements publics sont désormais investis de la question du développement économique et de l'emploi (comme vu avec l'exemple de Plaine Images à Roubaix – Tourcoing).
- Les enjeux participatifs (concertation citoyenne, coopération entre acteurs publics et privés, empowerment ...) apparaissent comme déterminants pour mieux comprendre la demande sociale (l'exemple de l'îlot Mazagran à Lyon), construire des solutions contextuelles (comme cela a été montré avec l'exemple du PNRQAD au Havre,

ou observé à Grenoble à la Villeneuve), accompagner des dispositifs techniques (PALULOS, OPAH) mais ces processus ne s'improvisent pas et font appel à une ingénierie spécifique.

### *Développer une ingénierie de l'interface*

L'inclusion est pour beaucoup, même si elle ne s'y résume pas, une question sociale. Elle fait donc plus que déborder le champ de compétence de l'aménageur. Sur la route de l'inclusion, celui-ci privilégiera une lecture large de sa fiche de poste et acceptera de ne pouvoir tout classer et séparer, de façon à faire des ponts les plus nombreux possibles entre disciplines, entre acteurs et entre thématiques de travail. Faire travailler ensemble un chercheur en sciences sociales et des usagers de la ville ordinaire peut constituer une étape vers moins d'exclusion.

Savoir travailler avec d'autres, mais aussi laisser les autres travailler. Faire avec et laisser faire deviennent des modalités de travail à part entière. Expérimenter – oserait-on dire bricoler ? – ne doit pas être considéré comme une solution par défaut, mais comme l'agilité supposée par le rôle d'ensemblier urbain. La réhabilitation de l'ancienne université Pasteur à Rennes se fraye un chemin dans cette direction. Ici collaborent un aménageur et un éducateur sportif qui s'accommode mieux d'un restaurant d'insertion ou d'une ancienne université que d'un gymnase. Le lieu qui émerge de cette rencontre, et de bien d'autres, est un lieu qui s'invente et qui s'ouvre à des publics qu'on n'aurait pas su faire cohabiter autrement.

L'ingénierie de l'interface qui nous est apparue comme un bagage nécessaire à l'aménageur soucieux d'inclusion s'est souvent présentée comme une capacité à animer un processus d'implication d'acteurs nombreux et disparates, et de mobiliser des compétences techniques variées. L'inclusion est-elle au bout du chemin de la participation ? Le processus suffit-il à produire de l'inclusion ? La réponse n'est pas apparue clairement. Certains s'en disent convaincus, tout en reconnaissant que cette conviction se situe du côté de la foi plus que de la raison.

### **Conclusion : pour une posture de l'engagement**

---

Les travaux du GT1 n'ont pas permis de mettre la main sur la ville incluante, sur le cas d'étude rêvé, sur le village qui résiste encore et toujours à l'exclusion. Mais notre tour de France de l'inclusion nous a permis de rencontrer de nombreux acteurs engagés au service de la ville pour tous. Une part de la réponse se trouve dans leur posture professionnelle.

Ils se sentent responsables. Non, l'inclusion n'est pas une posture militante réservée à certains. Chacun peut s'engager à chercher le meilleur bien plutôt que le strict respect de la fiche de lot, à faire preuve d'agilité et à jouer le jeu de la coopération avec d'autres acteurs, y compris avec un enseignant-chercheur ou une ludothécaire.

Ils s'intéressent à la complexité du réel et ont définitivement choisi de renoncer aux dogmes. Ils se méfient des utopies comme des automatismes (sport scolaire = gymnase de type C), savent que les propriétaires ne sont pas tous riches et acceptent d'envisager que l'ouverture d'un kebab soit un premier pas vers l'emploi.

Ils savent boucler un bilan d'opération, produire des logements en masse, mais aussi accompagner de petites actions, regarder avec sérieux ce qui est marginal, atypique, à côté, apparemment peu rentable ou peu significatif. Ils savent que la mobilité se mesure en flux mais que la lecture publique se réjouit de chaque nouveau livre emprunté.

Ils agissent. Ils inventent des dispositifs techniques, ils tentent des solutions, parfois ils bricolent. Ils ne craignent pas de se salir les mains car leur engagement au service de l'inclusion les a fermement installés du côté de l'action plutôt que du côté des discours.

Ils ne cherchent pas la réponse à un problème dans le traité de concession. Ils ne refusent pas de laisser d'autres acteurs expérimenter ou proposer une solution qu'ils n'avaient pas imaginée. Ils acceptent aussi de ne pas savoir, de ne pas faire, de laisser une part du projet sans réponse immédiate.

Ce sont des personnes d'humilité et de conviction, capables à la fois d'une grande maîtrise professionnelle et d'une capacité à laisser-faire. Ces deux dernières années, ils nous ont inspirés.

## Annexe : rappel des séances

Le groupe de travail Ville incluante – ville pour tous a démarré en mars 2014 au cours d'une séance plénière du club à Marseille, suivie de 11 séances en salle à Paris et d'un voyage à Grenoble avec le GT2.

- **A Marseille, la visite des quartiers nord** avait été suivie d'un débat introduisant la problématique de la ville incluante, au cours duquel les aménageurs avaient évoqué la difficulté à aborder l'existant sur un site, ce en particulier concernant les activités économiques présentes, notamment celles qui revêtaient un caractère ethnique.
- La première séance du groupe (15.05.2014) a ensuite permis d'étudier les résultats des **questionnaires transmis aux membres** pour recueillir leur compréhension du terme Ville incluante, leurs attentes par rapport à ce travail, ainsi que les exemples d'opérations au cours desquelles ils s'étaient sentis confrontés à cette problématique. A partir de ce premier matériau, une liste de 8 à 9 opérations pouvant être étudiées était dressée.
- La deuxième séance du GT1 (19.06.14) a été consacrée à **l'étude de cas des Ardoines, présentée par l'EPA ORSA** en charge du vaste territoire Seine-Amont. Cet exemple a permis de réinterroger les processus de projet, et en particulier le rôle de l'aménageur comme ensemblier et porteur du projet politique ainsi que la posture du maître d'œuvre dans sa capacité à entrer dans un processus collaboratif et transversal. Faisant le constat que les processus opérationnels (ZAC) tendent à spécialiser le territoire et à exclure une partie importante de la population des bénéficiaires des processus de valorisation, ils explorent d'autres façons de penser la programmation et l'organisation de l'espace à échelle plus large. Plus généralement, la question programmatique au sens large est apparue cruciale dans sa capacité à poser la stratégie du projet vis-à-vis de ses finalités, avant que n'intervienne le dessin ou le métrage.
- La troisième séance (10.09.14) a porté sur l'étude de **l'opération Campus Grand Parc à Villejuif, piloté par la SADEV 94**. La ville incluante est absente de la commande mais réintroduite par la posture engagée de l'aménageur, qui amène la problématique à travers une mission de programmation. L'étape programmatique permet d'imaginer des liens entre figure de cluster et territoire proche, notamment à travers l'enjeu des équipements. Pour donner à l'aménageur les moyens de porter le projet de ville incluante jusqu'à ses phases opérationnelles, la question se pose de la construction d'une « ingénierie d'interface ».
- La quatrième séance (15.10.14) a traité des **enjeux de l'espace public** pour la ville incluante à travers des exemples parisiens, montreuillois et lyonnais. L'espace public, activateur et révélateur, est un espace politique – ce n'est pas donc pas d'abord un sujet technique. Les exemples ont mis en exergue le travail de programmation, notamment à partir d'une démarche approfondie de concertation, et donc la place des usages et des habitants. Toutefois, l'expérience lyonnaise (espace Mazagran) montre aussi la difficulté de conduire un processus de co-construction du bien commun lorsqu'apparaissent des dissensus, et nous interroge sur le rôle des maîtres d'ouvrage et des élus dans les processus participatifs.
- La cinquième séance a permis de revenir sur **Marseille** et ses 14 projets de rénovation urbaine : à l'extraordinaire diversité de situations, intégrant le parc social mais aussi la problématique des marchands de sommeil, a correspondu une diversité de modes opératoires que l'ANRU a su

accompagner. L'ANRU a permis de structurer une gouvernance urbaine contraignant les institutions à reprendre leurs rôles respectifs. Loin d'opposer le social à l'urbain, ce cas permet de valoriser un triptyque portage politique – ingénierie sociale – ingénierie physique. Il met aussi en garde contre l'amalgame trop fréquent qui conduit à confondre mixité sociale et ville incluante.

- La sixième séance (12.03.15) a poursuivi la réflexion sur la **rénovation urbaine** et son action au service de la ville incluante, en faisant intervenir les auteurs de *En finir avec les banlieues ? Le désenchantement de la politique de la ville* et de *La banalisation urbaine des grands ensembles en question*. Dans le premier ouvrage, Thomas Kirszbaum interroge les fondements du discours de l'Etat justifiant la politique de la ville. A la différence d'autres pays européens cette politique bénéficie en France d'un consensus protecteur. Elle se donne pour objectif l'effacement des quartiers ségrégués et des inégalités qu'ils révèlent, sans parvenir à voir le rôle des quartiers dans la promotion sociale. Dans le second ouvrage, Barbara Allen et Michel Bonetti proposent une évaluation de 10 opérations menées dans le cadre de la rénovation urbaine, au prisme de l'objectif de « banalisation » affiché par l'ANRU.
- Les 9 et 10 avril était organisée conjointement avec le GT2 « Nouveaux modes de faire » une **visite du quartier de la Villeneuve à Grenoble**. Elle a été l'occasion de retracer l'histoire de la conception du quartier, incarnation d'une utopie sociale, et d'interroger les motifs et les modes d'action de la rénovation urbaine. La Villeneuve rappelle l'importance d'associer les habitants dès l'amont des projets de rénovation, pour travailler sur les finalités et les destinataires du projet, sans négliger pour autant les habitants des quartiers voisins.
- La huitième séance (13.05.15) a été l'occasion d'un **retour sur les projets et sujets des trois séances précédentes**. A travers ces cas d'études, des enjeux transversaux apparaissent : rôle des discours et idéologies urbanistiques, rôle de la forme dans le devenir des quartiers, importance de la dimension économique, portée incluante des principes de la rénovation urbaine...
- Edouard Philippe, maire du Havre, a présenté lors de la neuvième séance (22.09.15) certains **projets menés au Havre et leur contribution à une ville incluante**. Si le terme « incluant » semble trop conceptuel d'un point de vue d'élus, réaménagement de l'entrée de ville, renouvellement du quartier Danton dans une logique de co-élaboration et politique de lecture publique font état d'un projet politique attentif aux personnes les plus fragiles.
- La dixième séance (4.11.15) a abordé les **interventions dans les copropriétés dégradées**, à travers les cas de Clichy-Montfermeil, Grenoble (l'Arlequin), et Toulouse (les Castalides). Celles-ci sont le symptôme de la fermeture du parc de logements sociaux aux populations les plus précaires. Parce qu'elles accueillent les plus démunis et parce que leur montage est complexe, les interventions visant à les sortir de la spirale de la dégradation sont lourdes et longues. Elles supposent de la part des opérateurs technicité, adaptabilité et accompagnement des habitants.
- Devant l'ampleur du sujet des **propriétés dégradées**, la onzième séance (2.12.15) a été l'occasion de poursuivre les échanges sur ce même thème. La spirale de la dégradation implique un grand nombre d'acteurs (habitants, agent immobilier, banquier, notaire...), qu'il importe de mobiliser pour qu'une intervention publique soit utile. Pour faire face à des situations qui risquent de se multiplier dans les années à venir, les aménageurs ont notamment besoin de structurer l'ingénierie professionnelle et d'affirmer la légitimité de l'intervention publique sur les copropriétés.
- La douzième et dernière séance (20.01.16), qui s'est tenue dans les locaux du centre d'hébergement *l'Archipel* cité plus haut, était consacrée aux **équipements** et aux évolutions les concernant aussi bien du point de vue des collectivités que des utilisateurs. La spécialisation croissante des équipements en a

fait des lieux à la fois coûteux pour les collectivités et peu accessibles à certaines catégories de population. Il semble nécessaire de repenser leur conception et leur fonctionnement en repartant des usages et en reconnaissant la valeur de lieux moins déterminés, évolutifs, hybrides.