

**dihal**

délégation interministérielle à l'Habitement et à l'Égalité au logement

extraits des travaux  
de recherche de l'état  
des lieux Ville solidaire

# Ville solidaire

*ou les enjeux du « droit de cité »*



Premier ministre

Ministère du  
Logement et de  
l'Égalité des territoires

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal)

Premier ministre

ministère du Logement et de l'Égalité des territoires



# Ville solidaire

## ou les enjeux du droit de cité



Juin 2014

Dihal – 244, boulevard Saint Germain – 75007 Paris

[contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr](mailto:contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr)

[www.dihal.gouv.fr](http://www.dihal.gouv.fr)

# AVANT-PROPOS



Aujourd'hui, plus de la moitié de la population mondiale vit en ville, un tiers de cette population urbaine, vit dans un bidonville, et cela pourrait concerner 2 milliards de personnes d'ici 2030. Dans ce contexte de paupérisation et de montée des vulnérabilités, il m'est apparu important de questionner la notion de solidarité et de l'inscrire au cœur d'un programme de recherche et d'expérimentation.

Le programme « ville solidaire », engagé en 2012, rassemble nos partenaires pour animer ce champ de réflexion. Il a donc vocation à favoriser les débats, recherches, propositions et initiatives sur les enjeux sociaux du développement urbain et à décloisonner les politiques de lutte contre l'exclusion et les politiques urbaines grâce à la participation de l'ensemble des acteurs concernés.

Face à la multitude des enjeux que soulève la ville solidaire, les journées nationales d'échanges « ville solidaire ou les enjeux du droit de cité » des 26 et 27 juin 2014, organisée par la Dihal à Marseille, marquent un point d'étape dans ce chantier de réflexion et d'expérimentation. Ce fascicule vous est proposé afin d'alimenter la connaissance et d'apporter de nouveaux éclairages issus des travaux de recherches initiés en partenariat avec le Puca pour la réalisation d'un état des lieux de la ville solidaire. Il permettra aussi bien d'enrichir nos échanges, que de nourrir de nouveaux questionnements.

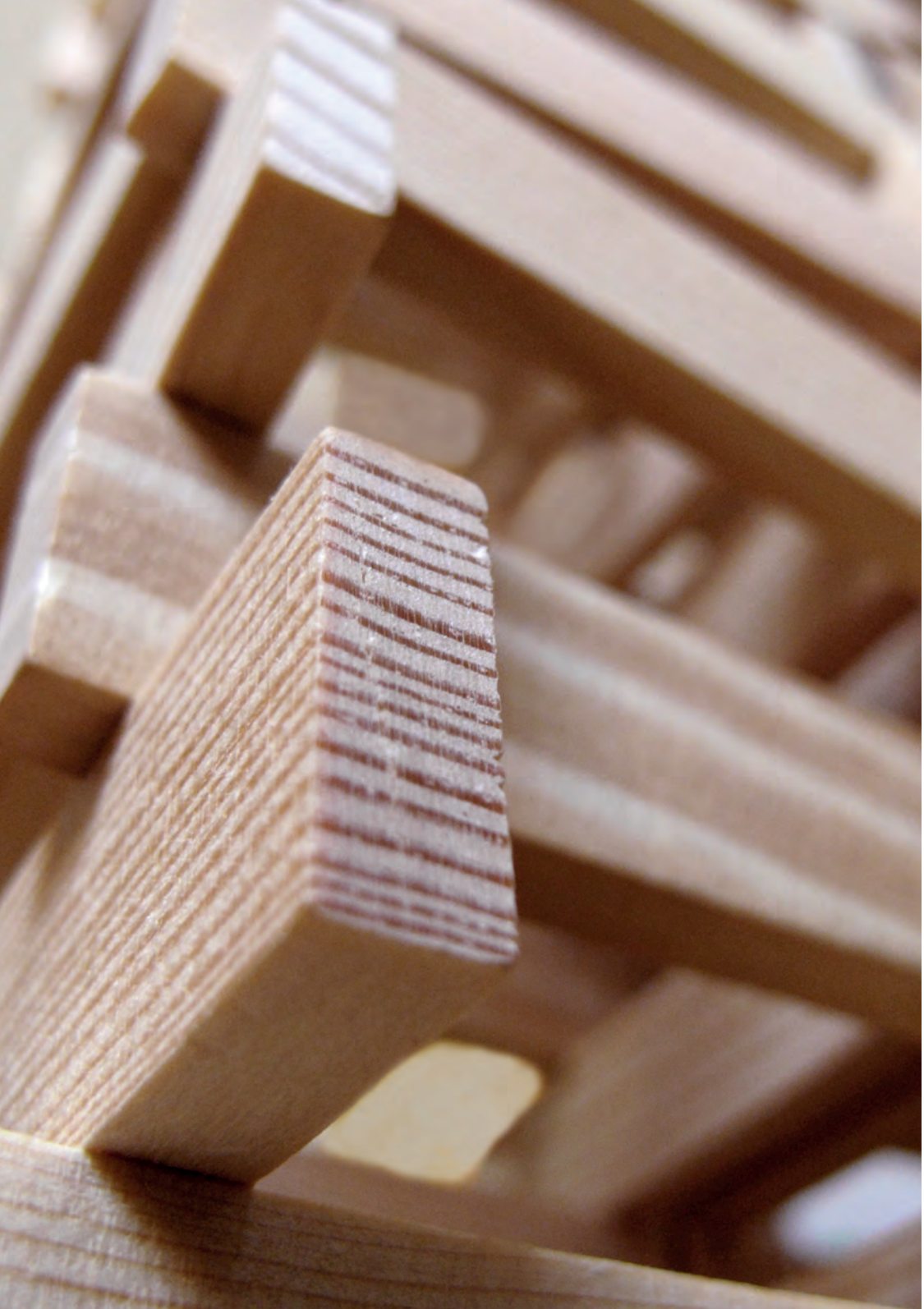
Handwritten signature of Alain Régnier.

**Alain Régnier**

préfet, Délégué interministériel pour l'hébergement  
et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

« Tout le monde rêve d'une cité idéale. Sauf ceux qui considèrent comme satisfaisante la ville qu'ils habitent. Mais ils sont rares. Aussi rares que ceux qui trouvent parfaite la société dans laquelle ils vivent. Le philosophe dans sa bibliothèque et le déraciné dans son bidonville rêvent d'une ville qui puisse satisfaire aussi bien leur quotidienneté que leurs fantasmes. »

Michel Ragon - L'homme et les villes (1995)



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Le **PUCA**, Plan Urbanisme Construction Architecture, organe incitatif interministériel de recherche et d'expérimentation situé au sein du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie, ne pouvait pas être insensible à la réflexion engagée par la DIHAL sur la « ville solidaire ». C'est la raison pour laquelle, en coopération avec cette dernière, il s'est proposé de lancer un programme de recherche dont l'objet serait précisément de nous éclairer sur les formes que prend aujourd'hui la production urbaine de la solidarité.

C'est un double défi. Défi tout d'abord car si la ville est l'espace où se nouent les liens de solidarité du proche, si elle accueille dans les lieux qu'elle administre, les dispositifs publics et les initiatives d'habitants, si elle opère des péréquations à travers la coopération intercommunale, elle ne peut prétendre même à l'échelle de ses métropoles concurrencer les grands instruments de la solidarité nationale dont elle subit les revers. Défi également car, si nous sommes aujourd'hui majoritairement des urbains nous le sommes sous des modalités les plus diverses : sédentaires, pendulaires ou nomades, vivant au cœur des métropoles mondialisées ou dans des villes à leur écart, dans des quartiers dont on ne sait s'ils sont des tremplins ou des nasses, s'ils nous protègent ou s'ils nous exposent... Le droit à la ville, la possibilité d'y circuler, d'y stationner ou d'y agir se voient contrariés par des obstacles qui pénalisent les plus fragiles et les plus exclus de la compétition économique.

Un premier état des lieux, prenant appui à la fois sur la littérature scientifique et sur les expériences innovantes vient tout juste d'être livré. Cette étape doit nous permettre, toujours en coopération avec la DIHAL et avec nos partenaires communs du groupe de travail constitué sur le sujet, d'envisager une floraison de recherches qui témoigneront des avancées et proposeront des pistes pour des villes plus hospitalières, plus coopératives et plus solidaires.

**Emmanuel Raoul**

Secrétaire permanent du Plan Urbanisme Construction Architecture

# SOMMAIRE

Ce fascicule est composé d'articles et d'études de cas extraits des travaux de recherches réalisés par les équipes de Ville Inventive Paris I, d'Art-Dev Cirad et de la Cité du Design de Saint Etienne, dans le cadre de l'appel d'offre recherche initié par la Dihal et le PUCA, en vue de dresser un état des lieux de la ville solidaire.

Les thématiques qui y sont abordées prolongent les questions traitées lors des journées nationales d'échanges « Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité » organisées par la Dihal les 26 et 27 juin 2014 à Marseille et permettent ainsi d'enrichir les échanges et la connaissance sur ce qui constitue aujourd'hui les solidarités urbaines.

*Les textes présentés sont écrits sous la seule responsabilité de leurs auteurs et n'engagent pas la Dihal, ni le PUCA.*

## PREMIÈRE PARTIE : l'accès aux ressources urbaines

### Insertion

- > Projet : Les jardins de Cocagne ..... 9
- > Projet : La tente des glaneurs ..... 10

### Économie sociale et solidaire

- > Étude de cas : Alter'Incub : un incubateur régional d'innovation sociale ..... 12

### Mobilité

- > Entretien avec Cécile Féré ..... 23

### Accueil - Hébergement - Logement

- > Projet : Le Busabri ..... 33
- > Projet : Le 115 du particulier ..... 34
- > Projet : Rue Chabrol ..... 35



### DEUXIÈME PARTIE : la participation des habitants

#### Projets architecturaux – Projets urbains

- > Étude de cas : Habiter pour réhabiliter : une permanence architecturale à Boulogne-Sur-Mer ..... 39
- > Projet : Sit-in ..... 47
- > Projet : Park Fiction ..... 48

#### Concertation

- > Étude de cas : Deux budgets participatifs européens : le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris et Cordoue ..... 49
- > Projet : La Piscine ..... 62

#### NTIC

- > Projet : Citizinvestor ..... 64
- > Projet : Carticipo ..... 65

### TROISIÈME PARTIE : nouvelles échelles territoriales et espaces urbains

#### Nouvelles échelles territoriales

- > La question des échelles : quelle place pour la ville ? ..... 67

#### Espaces publics

- > Article : Espace public, sans-abri et solidarité : quelles relations ? ..... 71

#### Relier – Solidarités territoriales

- > Projet : Villa Tranquilla ..... 83
- > Projet : Metrocable ..... 84

#### Stratégie urbaine

- > Étude de cas : La décroissance planifiée, une politique urbaine solidaire ? ..... 86



## PREMIÈRE PARTIE

### L'ACCÈS AUX RESSOURCES URBAINES

La ville concentre richesses et opportunités en terme d'emplois, de transport, d'offre culturelle, de logements, etc. Pour autant, elle se caractérise aussi par un inégal accès de tous à ces ressources urbaines. Face à ce constat, de nombreuses initiatives sont pensées pour tenter de rétablir plus d'équité dans l'accès à ces richesses.



**Auteurs :** Cité du Design de St Etienne  
(Marie-Haude Caraës, Elodie Jouve, Claire Lemarchand).

## > Jardins de Cocagne



- > **Auteur :** Jean-Guy Henckel
- > **Date de création :** depuis le début des années 1990
- > **Lieu :** France
- > **Acteurs :** association, jardiniers, adhérents, encadrants, bénévoles

En France, le plus ancien dispositif de coopération entre des ruraux et des urbains est l'association Les Jardins de Cocagne qui sont des jardins biologiques collectifs à vocation d'insertion sociale et professionnelle. Le projet est issu d'un modèle suisse, auquel a été ajouté un volet social. Le premier jardin de Cocagne ouvre en 1991, porté par l'association Julienne Javel à Chalezeule, dans le Doubs, à l'initiative de Jean-Guy Henckel. L'association souhaite alors diversifier ses activités d'insertion par l'économique et étendre son offre de remise au travail pour publics en difficulté au moyen de jardins collectifs. Dans les années 1980, peu de réponses existaient qui permettaient de faire face à l'exclusion touchant les personnes de culture rurale et agricole. Rapidement, ces jardins suscitent un intérêt et pour faire face aux demandes de particuliers, d'associations, de collectivités, en 1994, une politique d'essaimage est mise en place. De 1996 à 1999, le nombre de jardins passe de 20 à 50. En 1999, les Jardins de Cocagne décident de se doter d'une structure d'envergure nationale pour répondre à un besoin de développement, d'animation et de coordination de leurs actions : le Réseau Cocagne est créé en juillet 1999.

La spécificité des Jardins de Cocagne réside dans leur vocation sociale et solidaire. Ils accueillent des hommes et des femmes de tout âge, en situation précaire (allocataires du RSA, sans revenus, sans domicile, chômeurs de longue durée n'ayant jamais travaillé, etc.), rencontrant des difficultés d'ordre professionnel, social ou personnel. À travers la production de légumes biologiques, distribués sous forme de paniers hebdomadaires à des adhérents-consommateurs, ces jardins permettent à des adultes de retrouver un emploi, de (re)construire un projet de vie, et à des consommateurs d'avoir accès à des produits de qualité.

## > La Tente des glaneurs



- > **Auteur** : Jean-Loup Lemaire, Latifa Labbas, Jacques Mutez, conseiller municipal délégué au commerce, SitanordSuez, commerçants, bénévoles, placiers, brigade de propreté
- > **Date de création** : décembre 2010
- > **Lieu** : Marché de Wazemmes, Lille
- > **Acteurs** : Municipalité, Sitanord-Suez, commerçants, bénévoles, placiers, brigade de propreté

*La Tente des glaneurs*, association fondée en 2010 et issue du conseil de quartier de Wazemme, à Lille, institutionnalise la pratique du glanage urbain. Présidée par le conseiller municipal Jean-Loup Lemaire, l'association est une idée de Jacques Mutez, conseiller municipal délégué au commerce. Il s'agit de récupérer les invendus abandonnés par les commerçants (rebaptisés « les fournisseurs solidaires ») sur les marchés et de les redistribuer, sans critère de ressources, à ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter ces produits. L'idée est que le glanage ait lieu sur des étals propres et rangés, plutôt qu'au milieu des poubelles et détrit. L'association fonctionne avec le soutien de la ville, des commerçants, des partenaires et de nombreux bénévoles. Elle est suivie par plus de trois cents personnes sur Facebook.fr.

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



La municipalité tire de multiples bénéfices de cette institutionnalisation du glanage : faire bénéficier certaines personnes de nourriture gratuite, éviter aux commerçants de payer la taxe de déchet, garder la ville propre. La mise en œuvre du projet a nécessité le soutien de nombreux partenaires, en plus des commerçants et des bénévoles. Sitanord-Suez fournit les tentes, les placiers du marché invitent les ambulants à ne pas oublier la tente des glaneurs et les agents de la brigade propreté aident à récupérer les bons produits. La ville, quant à elle, a acheté mille cabas remis aux bénéficiaires. Si le système concernait initialement les fruits, les légumes et le pain, il s'étend aujourd'hui à d'autres produits (poisson et viande) et à d'autres lieux que le marché (commerce sédentaire). L'association n'a bénéficié d'aucune subvention publique pour éviter toute récupération, mais elle s'est néanmoins tournée vers une grande entreprise française pour financer les 5 000 euros nécessaires au démarrage de l'activité. Pour l'association, il s'agit de canaliser le glanage pour qu'il soit équitable : l'initiative a d'ailleurs permis de réduire de plusieurs centaines à quelques dizaines le nombre de glaneurs qualifiés de « sauvages ». Ce type de ramassage gestionnaire signale le passage d'une certaine indépendance (avec des relations privilégiées avec certains commerçants) à une mise sous tutelle du glanage. La Tente des glaneurs est devenue une marque avec un logo (une tente avec un panier et une banane, souriant), un slogan (« Donner c'est mieux que jeter ») qui essaime dans d'autres villes.

**Auteurs :** Nadine Richez-Battesti (Université de la Méditerranée, UMR 7317 LEST)  
Delphine Vallade (Université Montpellier 3, UMR 5281 ART-Dev)

## > Étude de cas :

### Alter'Incub : un incubateur régional d'innovation sociale

Alter'Incub est le premier incubateur régional d'innovation sociale en France. Ce dispositif expérimental a été créé à Montpellier en 2007. Initié et coordonné par l'Union Régionale des Scop du Languedoc-Roussillon (URScop L-R)<sup>1</sup>, Alter'Incub accompagne des porteurs de projet en vue de générer des entreprises socialement innovantes. Développé en partenariat avec la Région Languedoc-Roussillon, la Caisse des Dépôts et Consignation, l'Europe et plusieurs grands acteurs du champ de l'économie sociale, cet incubateur revendique un ancrage fort, à la fois territorial et institutionnel, auprès des réseaux de l'accompagnement à la création d'entreprise, de soutien à l'innovation, de l'Economie Sociale et Solidaire, mais aussi des acteurs de la recherche en Sciences Humaines et Sociales (SHS).

Alter'Incub porte un double objectif. D'une part, il s'agit de faire le lien entre les besoins d'intérêt collectifs identifiés sur les territoires locaux (ou dans les filières) et les sujets de recherche de laboratoires en sciences humaines et sociale. D'autre part, cet incubateur vise à accompagner les équipes de projet à concevoir des réponses économiques innovantes qui se traduiront à la fin de la période d'incubation par la création de leur entreprise. Il s'agit donc de réussir le transfert d'innovation sociale grâce à ces synergies au même titre que pour l'innovation technologique, dans des domaines tels que l'habitat, l'environnement, la consommation, l'emploi, etc.

Depuis 2012, Alter'Incub est entré dans une dynamique d'essaimage : le dispositif est dupliqué dans deux autres régions, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes sous la même

---

1 L'Union Régionale des Scop (Sociétés coopératives et participatives) est un syndicat professionnel qui fédère et accompagne les entreprises coopératives (Scop et Scic) en région. Les Unions Régionales sont elles-mêmes fédérées au sein de la CG Scop, Confédération Générales des sociétés coopératives.

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



« marque », et l'équipe de l'URScop L-R accompagne le développement d'un incubateur d'innovation sociale sur le territoire de Marseille. Si elle témoigne d'une reconnaissance du dispositif, cette dynamique doit aussi être rapprochée de l'engouement dont bénéficie « l'innovation sociale » comme nouvelle catégorie des politiques publiques aux différentes échelles territoriales (locale, nationale et communautaire).

Depuis la fin des années 2000, basculant du monde de la recherche vers les sphères politiques et professionnelles, « l'innovation sociale » est en effet omniprésente. Ce faisant, ses contours restent flous. Souvent définie en première lecture comme « une réponse apportée à des attentes sociales non ou mal satisfaites », cette notion demeure vague dans ses usages. En outre, elle est aussi bien mobilisée par les tenants de politiques néo libérales privilégiant une contraction des services publics au bénéfice d'acteurs privés que par les tenants de l'économie sociale et solidaire qui soutiennent un « agir économique » alternatif permettant de renouveler les rapports sociaux dans le sens d'une démocratisation accrue et d'une plus grande justice sociale (Richez-Battesti et al., 2012).

**Qu'est-ce que l'innovation sociale pour Alter'Incub ? Comment ce dispositif se positionne-t-il face aux différentes formes de solidarité ? Quels types de projets sont soutenus et accompagnés ? Avec quelle inscription à l'égard de l'action publique ? Qu'est-ce que génère ce dispositif en matière de modèle entrepreneurial ? Quelle contribution aux formes de solidarités urbaines émergentes ?**

Le contexte d'émergence d'Alter'Incub présente une série de particularités qui marquent le dispositif, son positionnement et sa trajectoire : nous les présenterons dans une première partie. Nous décrirons ensuite le fonctionnement du dispositif à travers ses instances, son mode de financement et les partenariats qui le composent. Il s'agira aussi dans cette deuxième partie, de renseigner les principales fonctions du dispositif. La troisième partie sera centrée sur une analyse critique, une mise à distance d'Alter'Incub, par sa confrontation à la notion de « ville solidaire ». Nous interrogerons le périmètre d'action du dispositif, son positionnement par rapport à l'économie sociale et solidaire ainsi que sa capacité à créer de la solidarité et du lien social.

## La genèse d'Alter'Incub : du mouvement coopératif aux besoins du territoire régional, une dynamique de convergence

La reconstruction a posteriori de l'émergence d'Alter'Incub conduit à pointer quatre éléments de contexte : en premier lieu, la volonté de l'Union Régionale des Scop Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon de dynamiser le développement coopératif en Languedoc-Roussillon ; en second lieu, un Conseil Régional enclin à soutenir l'ESS et la création d'entreprises innovantes ; en troisième lieu, la création d'un nouveau statut juridique pour les sociétés coopératives, le statut de Scic ; enfin, en quatrième lieu, l'existence d'un programme européen, Equal « Est », porté par la Confédération Générale des Scop qui rend possible la construction d'un diagnostic partagé et l'émergence de pistes d'actions structurantes.

### > Dynamiser le mouvement coopératif en Languedoc-Roussillon

Le premier élément de contexte tient à une stratégie interne au mouvement coopératif. Il y a quelques années en effet, l'UR Scop L-R n'existait pas. La région était rattachée à l'URScop Midi-Pyrénées, située à Toulouse, et une antenne de celle-ci avait été créée à Montpellier en 1991. La région toulousaine, bassin industriel majeur, assurait le dynamisme du mouvement coopératif. La région Languedoc-Roussillon, à l'inverse, est caractérisée par la forte présence du secteur agricole et viticole, et par une économie « présenteielle ». Les Scop y sont peu nombreuses. En 2003, le Conseil d'Administration de l'URScop décide de stimuler le développement coopératif en L-R et nomme l'un des cadres du mouvement pour prendre en charge cette mission et ainsi renforcer l'antenne de Montpellier. Sous la direction de ce personnage au profil « d'entrepreneur schumpétérien », l'équipe passera de deux personnes en 2003 à neuf en 2014 et, à partir de 2008, l'Union Régionale du Languedoc-Roussillon prendra son autonomie.

La stratégie adoptée sur ce territoire régional quasi vierge consiste alors à mettre en place « un véritable système de coopération, en allant au-delà des partenariats classiques, avec l'ambition de devenir un véritable acteur du développement territorial » (entretien, directeur de l'UR Scop L-R).

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



### > L'implication du Conseil Régional : développer des entreprises innovantes « par la gauche »

Cet engagement du mouvement des Scop a convergé avec le changement de couleur politique du Conseil Régional. Celui-ci bascule à gauche avec l'arrivée au pouvoir du Parti Socialiste, dont la tendance idéologique est plus favorable au mouvement coopératif, d'autant que les politiciens, fraîchement élus, recherchent de nouveaux modèles de développement territorial qui vont rencontrer les projets du mouvement coopératif.

Par ailleurs, le Conseil Régional mène une politique forte d'aide à la création d'entreprises : il soutient des structures d'accompagnement portées par l'Agglomération de Montpellier telles que le Business & Innovation Center (BIC), l'incubateur Languedoc-Roussillon Innovation (LRI), le réseau Synersud qui fédère les pépinières et incubateurs du L-R, etc. Bénéficiant d'un tissu territorial dense en organismes de recherche et universités, ces différents dispositifs s'inscrivent dans la Stratégie Régionale de l'Innovation au sein de laquelle la Région L-R impose progressivement une vision « décloisonnée » de l'innovation, une « innovation pour tous », où l'innovation sociale va trouver sa place.

En outre, dans une région touchée par le chômage et où les revenus disponibles sont majoritairement issus des mécanismes de redistribution – le Languedoc-Roussillon est la région française où le chômage est le plus élevé –, le développement de l'ESS apparaît comme une opportunité pour répondre aux défis sociaux sur le territoire.

### > La Scic, l'opportunité d'un nouveau statut coopératif à dimension multi partie prenante

En 2001, un nouveau statut d'entreprise coopérative est institué par la loi, la Scic, Société Coopérative d'Intérêt Collectif<sup>2</sup>. Issu des débats menés autour de l'opportunité d'un statut d'entreprise à vocation sociale (Lipietz, 2000), et à la suite des statuts d'entreprises adoptés en Europe telle que la « coopérative sociale » en Italie, ce nouveau statut juridique vise la création de sociétés au service du développement des territoires. Par une adaptation de la loi de 1947 régissant les Scop, les Scic

---

2 La Scic est créée par la loi du 17 juillet 2001 ; les décrets d'agrément et de mise en œuvre datent de 2002-2003. Au 31/12/2013, 266 Scic sont en activité, soit 40 % de plus qu'en décembre 2010.

autorisent le multisociétariat : les sociétaires doivent comprendre au moins trois catégories de personnes (physiques ou morales), ce minimum comprenant obligatoirement des usagers (clients, bénéficiaires) et des salariés de la coopérative. En outre, le sociétariat est ouvert aux collectivités publiques. Celles-ci peuvent prendre part au capital social de l'entreprise dans la limite de 20 % de celui-ci<sup>3</sup>. Foncièrement ancrées sur leur territoire, les Scic ont donc vocation à installer des relations partenariales dans la durée autour d'une activité productive et commerciale.

À l'issue des trois premières années de mise en œuvre du statut, le nombre d'entreprises créées reste faible (80 Scic agréées en 2005) alors même que le statut semblait répondre à une forte attente du monde coopératif et associatif, dans un contexte réceptif à la responsabilité sociale de l'entreprise et à son ancrage territorial. La complexité du montage et de l'animation de ces entreprises expliquerait ce résultat (Margado, 2005). Le mouvement coopératif recherche donc de nouveaux modes d'accompagnement à la création et à l'administration de Scic.

Ainsi, à l'origine d'Alter'Incub est en fait le projet d'élaboration d'une couveuse de Scic. Les travaux de diagnostics et d'expérimentations menés dans le cadre du programme Equal « Est » vont finalement opter pour un projet d'incubateur coopératif, conçu en référence aux incubateurs technologiques.

## > L'amorçage par un programme européen : Equal « Est »

Le démarrage d'un programme européen Equal EST « Economie Sociale et Territoire »<sup>4</sup> en décembre 2005 offre l'opportunité d'une réflexion collective au niveau national sur l'avenir de la coopération. Le diagnostic pointe un premier besoin : celui d'une structuration transversale aux organisations de l'ESS pour forger une identité forte et développer des ressources partenariales inter organisationnelles. En second lieu, il souligne l'enjeu d'une meilleure connaissance du statut de Scic et l'importance des besoins d'accompagnement des projets qui lui sont liés.

---

3 Dans le projet de loi cadre sur l'ESS, porté par B. Hamon, ce seuil est réévalué à 50 %.

4 Ce programme porté par la Confédération Générale des Scop, l'université de Poitiers, la CGT et de grandes entreprises de l'ESS (MACIF, MAIF, Chèque Déjeuner, le Crédit Coopératif etc.) est mis en œuvre pour la période 2006-2008. Il concerne quatre régions dont le Languedoc-Roussillon.



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



À partir de ce diagnostic, des axes de développement stratégiques sont déclinés au niveau régional en vue d'un Pôle Régional d'Innovation Sociale (PRIS). Trois propositions visent ainsi à s'articuler dans un « ensemblier » structurant en matière de développement économique local (Encadré 1) :

- un incubateur d'entreprises sociales pour favoriser la création d'entreprises socialement innovantes ;
- une pépinière d'entreprises coopératives pour abriter et accompagner, pendant leurs premières années de développement, les SCOP et SCIC créées sur le territoire ;
- une école de l'entrepreneuriat d'économie sociale visant à former les dirigeants des entreprises de l'ESS.

L'amorçage de l'incubateur est donc rendu possible par ce programme européen qui finance le schéma de préfiguration et la réalisation d'une étude de faisabilité.

### > Les dispositifs structurants inscrits dans le Programme Régional d'Innovation Sociale

#### **Coeplis : l'école de l'entrepreneuriat en économie sociale**

Face aux besoins en termes de professionnalisation et de qualification des cadres dirigeants et des entrepreneurs de l'ESS, l'objectif de cette école est de favoriser le développement d'une double compétence en alliant des capacités en gestion de l'entreprise à des capacités favorisant des pratiques démocratique et sociale. L'école créée en 2009, est organisée en Scic, avec le Conseil Régional comme l'une des parties prenantes.

#### **COVENTIS : la convention d'affaires**

Cet événement vise à favoriser les flux d'affaires entre les organisations de l'ESS. La première édition a eu lieu en décembre 2008 à Montpellier et l'événement s'est renouvelé depuis, chaque année, puis tous les deux ans (22-23 mai 2014).

#### **La SCIC Réplic**

Société Coopérative d'Intérêt Collectif dont la Région est partie prenante, Réplic est un groupe coopératif de portage d'entreprises solidaires, comportant un volet insertion. Le développement du groupe passe par la duplication de modèles économiques.

Au-delà de ces éléments de contexte, l'avènement du dispositif va impliquer des compromis à plusieurs niveaux pour les principaux acteurs en présence que sont le Conseil régional et le mouvement coopératif.

Premièrement, si les Scop marquent leur empreinte par une logique délibérée « entrepreneuriale » de développement de l'ESS, le mouvement coopératif doit accepter d'élargir la visée de l'incubateur des seules Scic vers l'ensemble des statuts d'entreprise. Le Conseil Régional conditionne en effet son engagement à cette « ouverture », son objectif étant le soutien au développement économique dans son ensemble et pas seulement celui de l'économie coopérative. En outre, le Conseil Régional imposera, comme critère de sélection des projets, leur potentiel en termes de création d'emplois, au-delà de celui du porteur initial.

Deuxièmement, le mouvement coopératif, initialement centré sur la promotion de ses entreprises, est progressivement conduit à œuvrer pour le développement de l'ensemble de l'ESS régionale. L'École de l'entrepreneuriat, de même que Coventis ou Réplic, constituent des outils transversaux aux différentes « familles » de l'ESS. Alter'Incub, premier dispositif de cette chaîne de l'innovation sociale, conduit l'URScop à se positionner comme promoteur de l'ESS, sans se limiter à ses intérêts particuliers. Ce revirement s'avèrera déterminant, notamment pour la pérennité d'Alter'Incub.

## Le modèle socio-technique d'Alter'Incub : du « hub » de réseaux au « label »

### > Objectifs et fonctionnement d'Alter'Incub

Nous l'avons vu, Alter'Incub repose sur la transposition du modèle des incubateurs académiques centrés sur l'innovation à visée commerciale, vers une autre forme d'innovation, l'innovation sociale. Dans l'optique d'Alter'Incub, l'innovation sociale émergerait de la mise en lien d'acteurs aux compétences hétérogènes regroupés pour élaborer une réponse commune à un besoin social<sup>5</sup> non ou mal satisfait. En particulier, la construction de « réponses entrepreneuriales socialement innovantes » découlerait de synergies entre la recherche en SHS « experte des mutations sociales et sociétales »,

---

5 Le terme « social » est entendu dans son sens large de « sociétal » : les besoins considérés ne se limitent pas à ceux des publics vulnérables ou des populations exclues mais englobent les dimensions sanitaires, environnementales, culturelles, etc. (cf. exemples dans l'encadré 2).

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



des territoires « au plus près des besoins des habitants » et des porteurs de projet<sup>6</sup>. Pour être sélectionnés, les projets doivent répondre à quatre catégories de critères :

- ▶ viser un nouveau marché ou une nouvelle manière d'aborder un marché, en particulier avec une approche d'intérêt général,
- ▶ disposer d'un mode de gouvernance collectif : par les salariés (une SCOP par exemple), mais aussi par la population ou les collectivités locales, sans que les porteurs de projets n'aient pour autant une contrainte de statut juridique,
- ▶ développer des produits ou des services pouvant démontrer un intérêt collectif,
- ▶ déboucher sur des créations d'emplois qui ne se limitent pas à celui du créateur.

Concrètement, le fonctionnement du dispositif repose sur une équipe de salariés, interne à l'URScop (une directrice-coordinatrice, deux conseillères techniques en charge de l'accompagnement et un mi-temps de secrétariat), et sur trois instances :

- ▶ un comité de pilotage : composé des financeurs et de Languedoc-Roussillon Incubation (LRI) l'incubateur académique de la région, il assure l'orientation stratégique d'Alter'Incub.
- ▶ un comité de sélection : composé d'une vingtaine de professionnels issus des collectivités territoriales, de l'ESS, de l'accompagnement à la création d'entreprises, de la recherche, de financeurs ou encore de chambres consulaires, ce comité auditionne et sélectionne les projets à partir d'une grille d'évaluation élaborée par Alter'Incub.
- ▶ un comité technique : il regroupe quatre ou cinq personnes au cœur de la coordination du dispositif (URScop, Région, CCI, LRI). Il procède à la pré-sélection des projets et à la réorientation des projets non retenus.

### > Le modèle économique et l'activité d'Alter'Incub

Les principaux soutiens financiers du projet sont le Conseil Régional du L-R, l'Europe via le FEDER, la Caisse des Dépôts et Consignations, l'Etat (DGCS) et la Caisse d'Épargne. Les financements recueillis avoisinent les 500 000 euros en 2013, dont 10 % sont apportés par l'URScop en autofinancement. Dans le budget, 70 % des fonds sont destinés à l'accompagnement des projets et 30 % à la coordination du dispositif. Le coût moyen d'un projet accompagné représente environ 22 000 euros par an.

---

6 Les expressions entre guillemets sont extraites des bilans d'activité du dispositif.



Au cours des sept premières années d'activité (2008-2014), Alter'Incub a reçu 190 projets, 91 ont été auditionnés et 65 ont été (ou sont) accompagnés. Les deux tiers des projets auditionnés ont donc bénéficié d'un programme d'incubation. En moyenne, l'incubateur accueille donc 10 à 12 nouveaux projets par an.

Le processus d'incubation dure 18 mois. Il débute, depuis 2010, par une période de pré-incubation de 6 mois à l'issue de laquelle l'équipe est à nouveau auditionnée par le jury de sélection. L'accompagnement est à la fois individuel (experts mobilisés sur le sujet, conseil sur mesure, étude de faisabilité) et collectif (journées thématiques rassemblant l'ensemble des équipes avec un intervenant extérieur). Depuis quelques années, au-delà du soutien technique, l'intégration dans le dispositif agit comme un « label » : avoir été sélectionné par Alter'Incub valide un degré de reconnaissance qui, lui-même, donne accès à d'autres acteurs et ressources.

Relativement aux incubateurs académiques (science/industrie), Alter'Incub mobilise ainsi un panel large d'acteurs du territoire dont il contribue à resserrer les liens et à activer les échanges. Dans ce sens, l'incubateur joue le rôle de « traducteur » au sens de Callon et al. (2001) : de l'identification à l'enrôlement des acteurs experts et partenaires, la coordination opérée par le dispositif autorise des processus de médiation et de traduction entre des mondes sociaux souvent cloisonnés.

### > Quelques exemples de projets accompagnés par Alter'Incub

#### **Un goût d'illusion - Arts et culture**

Sélectionné lors du premier appel à projet en 2008, ce projet, porté par un dirigeant associatif du secteur artistique et culturel, donne naissance à une Scic en 2011 au centre ville de Montpellier. Cette coopérative conçoit et met en place avec ses bénéficiaires (artistes) des outils mutualisés (formation, gestion des carrières, conseil) leur permettant de se concentrer sur leur cœur de métier tout en développant des solidarités. Elle prend en charge la gestion administrative des activités et propose aussi la production de spectacles et d'événements.

#### **Enercoop - Distribution d'énergie**

Pour faire face à la mise en péril du modèle énergétique français (privatisation, hausse des prix à la consommation, raréfaction des ressources), cette entreprise fournit de l'électricité d'origine 100% renouvelable, produite par des acteurs locaux indépendants. Dans cette Scic, créée en 2012, la moitié des usagers sont sociétaires et partagent le pouvoir de décision avec les producteurs, les collectivités locales et les salariés partenaires de la coopérative.



### Alter'Incub et la « Ville solidaire » : renouveler les modes d'entreprendre et améliorer la qualité de vie par des dynamiques participatives

#### > Répondre à des besoins d'intérêt collectif par la créativité sociale

Alter'Incub promeut une certaine conception de l'innovation sociale. Celle-ci serait liée à la proximité aux populations, aux territoires, mais aussi aux différents réseaux de professionnels, spécialistes de certaines questions sociales, économiques, politiques ou culturelles. De par les décloisonnements institutionnels et sectoriels qu'elle autorise, la participation des collectivités territoriales à ce processus « d'animation territoriale » serait un facteur d'émergence de projets. De support, le territoire devient acteur, voire moteur de l'innovation. Dans cette optique, l'innovation n'est plus réservée à une élite scientifique éloignée des besoins des populations et essentiellement centrée sur les gains en termes de parts de marché.

La reconnaissance de cette créativité issue « du terrain » se traduit par l'importance accordée aux controverses et débats à l'origine d'une expertise sur des sujets comme l'habitat partagé des seniors, la récupération des déchets médicaux en zone périurbaine, l'accès à la lecture, la restauration collective en circuits courts, etc (Encadré 2). En conséquence, les dimensions collectives sont également centrales et valorisées : dans le modèle d'Alter'Incub, le collectif agit comme une ressource et pas simplement comme un coût. Les externalités ainsi générées concernent les compétences, les connaissances, mais aussi l'intensité des relations sociales nouées entre les acteurs, et en particulier autour des créateurs.

#### > Une logique plus entrepreneuriale que solidaire ?

Dans le même temps, la conception de l'innovation sociale induite par l'incubateur a un caractère restrictif. En effet, le dispositif relie l'objectif de création d'entreprises au modèle économique « viable », où les subventions publiques peuvent être envisagées mais de manière temporaire. Cette finalité « économique » recherchée dans les projets conduit, d'une part, à écarter (réorienter) les projets jugés a priori trop faibles du point de vue de leur rentabilité et, d'autre part, à mobiliser une grande partie du temps d'accompagnement sur ce volet

(stratégie, marketing, business plan, compétences commerciales, etc.). Dans ce sens, l'incubateur favorise une « innovation sociale entrepreneuriale » (Richez-Batfesti, Vallade, 2012)<sup>7</sup>.

En outre, l'examen des profils des porteurs de projet montre qu'Alter'Incub n'a pas vocation à accompagner des publics vulnérables : les trois quarts des porteurs de projet ont un niveau de formation initiale de niveau Bac + 4/5. Ainsi, s'ils peuvent être motivés par la création de leur propre emploi, les porteurs de projet sont le plus souvent dotés de ressources à l'entrée dans le dispositif<sup>8</sup>.

Pour l'équipe de l'URScop, ce positionnement du dispositif est justifié par sa vocation : « l'objectif est la création d'entreprises socialement innovantes pour développer l'entrepreneuriat collectif au service des territoires dans une logique productive et non dans une économie de la réparation » (entretien, directrice d'Alter'Incub).

Au regard des formes émergentes de solidarités, Alter'Incub se place dans une dynamique de renouvellement des rapports économiques (rapport à la consommation, au territoire, à l'environnement, etc.) en soutenant des modèles d'entreprises coopératives mais aussi collaboratives ou contributives (open source, circuits courts, économie de l'usage ou de la circularité), tout en privilégiant le marché comme moyen de coordination. On retrouve là la marque du mouvement coopératif, sa légitimité entrepreneuriale, dans un contexte où la participation (économique et politique) est valorisée.

À travers les projets soutenus, on observe finalement une forme d'hybridation entre l'appropriation politique du territoire par les habitants et la contribution des usagers à la production de services et/ou à la gouvernance des entreprises. Cette recherche de formats plus participatifs et plus démocratiques des modèles d'entreprise inscrit Alter'Incub à l'interface de la « ville solidaire » et de la « ville créative », avec toutes les ambiguïtés de celle-ci (Keil, Boudreau, 2010). C'est en tous cas une hypothèse à explorer.

---

7 Schieb-Bienfait et al. (2009), par exemple, rendent compte d'autres projets d'innovation sociale (mesure 10B du FSE). Certains reposent exclusivement sur du bénévolat, des dons ou des subventions publiques.

8 L'entrée dans le dispositif n'est pas assortie de statut ou de revenu particulier et les « enveloppes » destinées aux projets ne peuvent pas être mobilisées dans ce sens. Aussi, le jury de sélection est, implicitement, attentif aux conditions matérielles qui permettront aux porteurs de mener à bien leur projet d'entreprise.

Auteurs : Ville Inventive Paris I (Marie Gloor, Margot Lauzeral, Jean Leveugle)

## > Entretien avec Cécile Féré

**CECILE FÉRÉ.** Chargée d'études mobilité à l'Agence d'urbanisme de Lyon et auteure d'une thèse sur la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise.

Janvier 2014

### ■ Le centre de ressources et de prospective du Grand Lyon a développé une thématique de recherche intitulée « exclusion et solidarité » : comment envisagez-vous cette question ?

La notion de solidarité constitue un des fondements de la Communauté Urbaine de Lyon et des intercommunalités, non pas au sens de la protection sociale et des politiques sociales qui relèvent de l'Etat, du Département et des communes, mais au sens d'une solidarité entre territoires. Dans un contexte d'évolution de son périmètre de compétence et d'intégration de la compétence sociale avec la création de la future Métropole, le Grand Lyon a effectivement souhaité réinterroger la notion de solidarité.

Cette réflexion sur la solidarité menée par la Direction de la prospective et du dialogue public part du constat d'une remise en cause des fondements de la solidarité nationale du fait d'une crise économique mais aussi écologique, et d'un transfert de la solidarité vers les collectivités locales, et surtout vers le secteur privé et la société civile. Dans le champ de la mobilité quotidienne, qui n'est pas au cœur de la protection sociale nationale et qui relève de la compétence des politiques locales, la problématique est un peu différente.

Le lien entre mobilité et exclusion sociale a longtemps été pensé à travers l'amélioration de l'accès aux transports collectifs, que ce soit par une meilleure desserte des quartiers de la politique de la Ville ou par des tarifications spécifiques (gratuité, réductions tarifaires sociales).

Les contours d'une politique de réduction des inégalités de mobilité tendent aujourd'hui à être redessinés avec l'intervention de nouveaux acteurs, aux côtés des autorités organisatrices des transports, poids lourds des politiques de mobilité urbaine.

Des aides à la mobilité sont déployées par les acteurs de l'insertion par l'emploi et des politiques sociales depuis la fin des années 1990. D'autres dispositifs qui relèvent de la formation, de l'accès à la culture peuvent également travailler sur la mobilité sans le dire.

### ■ Existe-t-il beaucoup d'initiatives de ce type ?

Oui, il en existe plein ! Chaque structure porteuse d'une compétence sociale ou d'une compétence d'insertion met en place des dispositifs : le Conseil Général porte des fonds comme le Fond d'Aide aux Jeunes qui finance certaines actions des Missions Locales, les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) également, à travers leurs aides extra légales. Mais ces dispositifs ne s'adressent pas aux mêmes public, c'est variable selon la politique de la commune et il n'y a pas d'harmonisation à l'échelle du territoire. Certains vont plutôt privilégier les personnes handicapées, d'autres les jeunes etc. De plus, la dimension expérimentale de ces dispositifs fait qu'ils peuvent changer d'années en années, ils ne sont pas toujours reconduits. Tout cela forme donc une nébuleuse particulièrement peu lisible, que ce soit pour les professionnels ou pour les publics eux-mêmes.

### ■ Cette diversité est-elle source d'inégalités ?

Cette diversité est effectivement source d'inégalités sociales, liées à des statuts, mais aussi des inégalités territoriales. Selon la commune de résidence et le statut administratif, les publics n'ont pas accès aux mêmes dispositifs. Il n'y a pas d'homogénéisation des dispositifs, et tous ne disposent pas des mêmes budgets.

Ces inégalités territoriales ont par exemple été dénoncées dans les années 1990 pour les tarifs sociaux. Les mouvements de chômeurs se sont battus pour conquérir le droit à des tarifs sociaux et pour que cette tarification sociale soit portée par les acteurs du transport public, dans une perspective d'équité territoriale.

### ■ Comment les publics bénéficiaires sont-ils définis ?

Dans le cas des aides à la mobilité, les publics cibles sont définis en fonction de l'institution qui les porte et du public auquel elle s'adresse. Pour les dispositifs portés par des associations relevant de l'économie sociale et solidaire, c'est fonction du partenariat et du montage financier, qui conditionne ensuite le ciblage des publics.



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Une fois ces publics définis, il y a un autre filtre pour accéder à ces aides qui est celui de la prescription. Des fiches de prescription des aides sont réalisées par les professionnels en charge du suivi des publics, après analyse de leurs besoins. Dans le cadre du suivi des parcours, la mobilité n'apparaît d'ailleurs pas nécessairement comme le problème le plus urgent à régler, les aides à la mobilité étant un outil parmi d'autres pour favoriser l'insertion sociale ou professionnelle.

La prescription constitue cependant un puissant filtre, qui se traduit par des disparités de prescription des dispositifs d'aides, voire de non-prescription des aides, qui n'est pas spécifique aux aides à la mobilité. Il y a une pluralité des pratiques professionnelles en matière d'attribution, pour plusieurs raisons. Il y a d'une part une méconnaissance de ces aides à la mobilité, du fait du grand nombre d'aides possibles et de leur instabilité, mais aussi du fait de l'importance du turn-over des prescripteurs. Les aides peuvent également ne pas être proposées, parce que les professionnels ne savent pas si les dispositifs seront reconduits d'une année sur l'autre, parce que le nombre de places est très limité, parce que les lourdeurs administratives sont telles que c'est trop compliqué. A Lyon par exemple, les jeunes accompagnés par les Missions Locales peuvent avoir accès à un tarif social dans les transports collectifs. Les professionnels doivent faire remplir pour chaque bénéficiaire un papier qui explicite l'octroi de cette aide, pour le suivi du Conseil général, ce qui leur demande beaucoup de temps pour une aide dont le montant est finalement peu élevé. Une année, j'ai observé un différentiel très important dans le budget d'un Centre communal d'action sociale (CCAS), et j'ai demandé pourquoi il y avait eu moins de prescriptions. On m'a répondu que le Conseil Général avait changé ses modalités d'évaluation et que du coup, les travailleurs sociaux n'avaient pas rempli les papiers parce que c'était devenu trop compliqué et trop long pour eux. Et quand un professionnel peut prescrire le financement du passage du permis de conduire à deux bénéficiaires par an, comment fait-il son choix ? Dans ce cas, certains donnent aux plus méritants, avec des critères de comportement qui émergent de façon explicite. D'autres choisissent par exemple « pour donner un coup de pouce », et utilisent dans ce cas plutôt les aides comme un outil de remise en confiance au service d'une insertion sociale et professionnelle.

Au final, cette prescription constitue un puissant filtre, conduisant à une forme de non-recours au droit, mais qui s'opère en amont des bénéficiaires, par ceux-là même qui sont censés mettre en œuvre l'action publique. Ces dispositifs touchent en réalité un très faible nombre de personnes.

## ■ Avez-vous observé cette question du non recours aux droits dans d'autres domaines ?

Le non recours aux droits n'est en effet pas spécifique aux aides à la mobilité. C'est un phénomène qui touche l'ensemble des prestations sociales (Odenore 2012). La moitié des personnes qui ont droit au Revenu de Solidarité Active ne le demandent pas. Les taux de non-recours sont également élevés pour les tarifs sociaux de l'électricité, du gaz, des transports, la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Les recherches menées dans le cadre de l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services montrent au final que le non-recours est plus important d'un point de vue financier que la fraude aux prestations sociales sur lequel le discours politique s'est concentré.

Dans le domaine de la tarification sociale, des aides à la mobilité, et plus largement d'autres prestations sociales, une des premières causes du non-recours est le manque de connaissance de ces dispositifs. Par exemple, les tarifs sociaux dans les transports collectifs sont faiblement publicisés, alors que la fraude fait l'objet de nombreuses campagnes de communication. Une autre raison renvoie à la complexité des dispositifs et des procédures, qui peut différer dans le temps l'accès à une aide, décourager les bénéficiaires potentiels, voire même les professionnels.

## ■ Vous soulignez le passage d'une logique d'égalité à une logique d'équité dans les politiques de mobilité.

Au niveau des transports, cette transition se lit en effet dans le débat des années 2000 opposant d'un côté un réseau de transports collectifs qui ne répondrait plus à des besoins de mobilités de plus en plus individualisés, et de l'autre, des aides à la mobilité innovantes permettant de répondre à cette individualisation.

En m'intéressant à la mise en œuvre des dispositifs tarifaires sociaux dans les transports ou des aides à la mobilité, j'ai montré que la prise en compte des inégalités de mobilité est marquée par le passage d'une logique d'égalité à une logique d'équité, à l'instar des politiques sociales. Ce passage d'un système de protection universaliste à des politiques centrées sur la pauvreté et l'exclusion, qui repose sur le ciblage de certains publics, a été mis en lumière dans de nombreux travaux dans le champ des politiques sociales. Ces transformations des politiques sociales ont fait l'objet de vives critiques, du fait de leur incapacité à répondre aux problèmes de l'emploi et de la pauvreté,

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



de la stigmatisation et du risque de dualisation de la société dont elles sont porteuses, ou encore du fait d'un phénomène massif de non-recours aux droits sociaux.

En soulignant cette mutation, j'ai souhaité interroger les vertus supposées de l'individualisation des aides au transport ou à la mobilité, qui sont mises en avant dans plusieurs travaux de recherche portant sur le lien entre mobilité et exclusion. Les travaux d'Éric Le Breton ou de Jean-Pierre Orfeuil ont notamment beaucoup contribué à donner à voir ces nouveaux dispositifs innovants d'aide à la mobilité, avec toutes les limites qu'ils pouvaient avoir en termes d'instabilité et du faible nombre de personnes concernées.

La conception de ces aides est intéressante dans la mesure où elles prennent en compte l'individu, son parcours et ses projets, qui sont les moteurs mêmes de la mobilité. En cela, ces dispositifs renouvellent fortement la construction de l'action publique dans le champ des transports.

Mais il convient de s'intéresser à leur mise en œuvre et de les replacer dans leur contexte, qui est celui de la transformation des régimes de protection sociale. Cette transformation se traduit par un ciblage de plus en plus important des bénéficiaires et d'importants taux de non-recours.

### ■ Avec le ciblage des bénéficiaires, une autre transformation importante du système de protection sociale est celle de la responsabilisation des individus. Qu'en est-il dans le domaine des aides à la mobilité ?

Dans les dispositifs de retour à l'emploi, cette responsabilisation des bénéficiaires est bien présente. Prenez par exemple la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Elle impose un devoir de mobilité implicite pour les demandeurs d'emploi en considérant que d'un point de vue géographique, une offre d'emploi est valable si le lieu de travail est distant du domicile d'au plus 30 km ou une heure de transport en commun. Or face à ce devoir, il n'existe pas de droit à la mobilité institutionnalisé : l'Etat n'a pas l'obligation de mettre les moyens à disposition des personnes pour se déplacer. Avec le devoir de mobilité, il y a même une inversion du droit à la mobilité puisqu'on demande finalement aux individus eux-mêmes de se prendre d'abord en charge.

■ Dans nos recherches nous n'avons jamais vu la question posée ainsi : les auteurs parlent souvent de retour à l'emploi, mais la nature de cet emploi n'est jamais précisée.

Oui, c'est vrai que la question de la nature de l'emploi n'est pas posée lorsqu'on parle de mobilité et de retour à l'emploi ou de mise en mouvement. Les transformations du marché du travail ne sont pas au cœur des travaux de recherche qui s'intéressent aux aides à la mobilité. En un sens, c'est une question qui est sans doute un peu tabou, dans un contexte de crise où le chômage est revenu à un niveau proche de 10% de la population active.

Pourtant, dans les dispositifs d'aide à la mobilité qui visent à favoriser l'accès à l'emploi, la question « à quel emploi a-t-on accès ? » mérite d'être posée, avec le développement des contrats aidés et des aides à la réinsertion et de ce que d'aucuns considèrent comme un « second marché du travail, plus faiblement protégé et rémunéré » (Duvoux, 2013).

Au-delà de l'accès à un moyen de transport et de la maîtrise des codes de la mobilité, se pose la question des perspectives offertes aux individus dans la société et des projets de vie des individus. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains professionnels considèrent que la mobilité n'est pas le problème majeur et que la mobilité viendra après ou par l'insertion sociale et professionnelle.

■ Au-delà du retour à l'emploi, quels sont les effets intégrateurs de ces dispositifs ?

Vous avez raison d'évoquer la question des effets intégrateurs de ces dispositifs d'aide à la mobilité qui sont bien réels. Certains effets ont une dimension très subjective : ces dispositifs d'insertion permettent aux gens de reprendre confiance en eux. L'évaluation de la Plateforme mobilité emploi grenobloise conduite par Odenore a montré que les indicateurs qui permettent d'évaluer ces dispositifs n'intègrent pas suffisamment cette dimension qualitative et subjective (Odenore 2011). On est plus sûr des indicateurs statistiques et sur le retour à l'emploi. Tout le travail qui est réalisé par les professionnels et qui va bien au-delà de cet enjeu n'est donc pas intégré, que ce soit dans leur temps de travail ou dans les résultats des évaluations. La question de l'évaluation me semble d'ailleurs une piste intéressante à creuser en ce qui concerne la solidarité, tant du point de vue de la recherche que de l'action publique. L'Odenore a posé ces questions. Comment évaluer d'un point de vue socio-économique ce dispositif ? Combien cela rapporte que des gens sortent des dispositifs sociaux ?

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



La dépense publique sociale n'est-elle qu'un coût ou n'est-elle pas également créatrice de richesse ? (Odenore 2012).

### ■ Dispose-t-on des outils nécessaires pour évaluer les effets de ces dispositifs ?

Il y a une très faible capitalisation des expériences menées par les associations d'insertion. Pour les Plateformes Mobilité Emploi Insertion par exemple, il n'existe pas à l'échelle nationale de réseau d'acteurs qui portent les aides à la mobilité. Cela pose un vrai problème en termes d'observation, de compréhension et de mise en lumière des phénomènes d'inégalités d'accès à la mobilité mais aussi de construction de l'action.

Aujourd'hui les outils d'enquête traditionnels d'observation des mobilités, comme les enquêtes ménages déplacements, mettent assez peu l'accent sur ces questions-là. Cela pousse les acteurs à créer leurs propres outils et à réaliser leurs propres diagnostics, à partir de ce qu'ils observent sur le terrain (« Savez-vous quelle ligne de bus passe en bas de chez-vous ? », « Connaissez-vous les tarifs sociaux ? »). On n'a donc aucune vision d'ensemble et il y a un véritable enjeu à mesurer l'ampleur des inégalités d'accès à la mobilité.

### ■ Existe-t-il des différences de point de vue des acteurs sur les manières d'être solidaire ?

Oui clairement, et ces différences tiennent d'abord à une question simple : qui finance ? Dans la mobilité, la question sociale et la question du déplacement se chevauchent. Les acteurs des politiques sociales estiment que c'est aux responsables des transports de payer, et les acteurs du transport, c'est-à-dire les autorités organisatrices de transport (AOT), vous diront que ça n'est pas à eux de financer les politiques sociales. Encore une fois, le débat central, c'est celui du financement et de l'imputabilité. Tant que ces politiques ne sont pas à la hauteur en termes de financement, je ne vois pas comment les acteurs du terrain peuvent mettre en œuvre ces dispositifs correctement. Aujourd'hui ils sont confrontés à la baisse des financements européens, ils ne savent pas comment boucler leurs budgets, s'ils vont être payés...

L'orientation politique n'est évidemment pas étrangère à ces questions. L'exemple de l'arrivée du tramway dans le quartier des Minguettes, à Vénissieux, en témoigne. Quand il a été décidé d'amener le tramway aux Minguettes, les travaux devaient

se dérouler en deux phases. Il a été voté que les travaux commenceraient par le tronçon reliant les Minguettes, ce qui est symboliquement très fort. Dans le secteur des transports, la dimension technologique est porteuse d'une symbolique forte : c'est la modernité du tramway qui va permettre de recoudre la ville, de réintégrer les quartiers périphériques. L'aménagement du tramway s'accompagne d'une véritable requalification des quartiers traversés. Cela ne résout pas les problèmes sociaux mais cette requalification symbolique du quartier rejaillit sur les gens, ils se sentent pris en considération. Les acteurs des transports insistent donc beaucoup sur cet effet intégrateur du réseau, particulièrement avec des objets comme le tramway.

### ■ L'effet intégrateur du réseau dépend-t-il seulement de la desserte ?

Non, car la desserte ce n'est pas la même chose que l'accessibilité. Ce n'est pas parce qu'il y a une ligne qui passe en bas de chez vous que vous aurez accès aux différentes ressources et aménités urbaines. Mais le fait de donner aux habitants des quartiers accès à un réseau structurant améliore véritablement la desserte, cela a du sens. Dans le cadre d'un travail sur l'agglomération lyonnaise, j'ai fait un travail de comparaison sur le nombre potentiels d'emplois accessibles depuis le quartier de la Duchère à Lyon et celui des Minguettes à Vénissieux. Les résultats montrent que les potentiels d'accès à l'emploi varient fortement selon les quartiers. L'accès aux zones d'activité industrielles ou aux horaires décalés est encore problématique.

### ■ Comment s'articulent les dispositifs mis en œuvre par les associations et les politiques de tarification sociale ?

Dans l'agglomération lyonnaise, ce sont 40 000 personnes qui ont accès tous les mois à une tarification sociale. A Paris, c'est plus de 600 000 personnes. Cet effet masse n'est pas comparable avec ce qui est réalisé aujourd'hui dans le cadre des politiques d'insertion en termes de mobilité. Ces deux politiques sont donc complémentaires, mais la question est de savoir si l'ensemble est lisible pour les usagers.

Il ne faut pas oublier non plus les entreprises, qui sont porteuses d'un certain nombre de dispositifs comme les Plans de Déplacements Entreprise (PDE). Mais ces PDE suivent leur propre logique, celle de l'appartenance à l'entreprise. De fait, les employés qui font le ménage dans les locaux ne sont pas pris en compte dans la plupart des PDE. Aujourd'hui il n'y pas beaucoup de dialogue entre les acteurs de l'emploi, des transports et le monde de l'entreprise. Il y a sans doute des liens plus forts à créer entre ces différents secteurs.

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Du point de vue des ressources et de l'aspect financier, il faut reposer la question de l'accès à la mobilité plus globalement. Nous avons envisagé pour le moment la question des transports collectifs et de leur financement d'un point de vue social, mais il y a aussi des enjeux économiques et environnementaux à prendre en compte. La desserte d'un territoire et son niveau d'équipement jouent sur son attractivité. Au-delà de la question sociale, il y a une dimension stratégique forte du réseau de transport. La question sociale aurait donc intérêt à être pensée en lien avec les autres, par exemple à l'occasion des débats sur les péages urbains. Cela dit, pour intégrer la question sociale, il faudrait que les acteurs associatifs qui la portent aient une place dans ces scènes de discussion, et ce n'est pas toujours le cas. Et puis la question de la mobilité et de l'exclusion a un peu disparu du débat public.

### ■ Pour quelle raison ?

Je pense que la question s'est déplacée dans les années 2000, au moment de la hausse du prix du pétrole. Le débat politique à l'échelle nationale s'est concentré sur le coût de l'essence et le pouvoir d'achat des ménages, notamment dans les espaces périurbains où les gens sont dépendants de la voiture pour se déplacer. Dans le champ de la recherche, il y a eu toute une série de travaux sur les questions de vulnérabilité liée à la mobilité et au coût de l'énergie. Au niveau local, l'existence de tarifs sociaux et l'amélioration des transports publics urbains ont fait que les revendications portées par les associations ont perdu un peu de leur substance. Il existe toujours de nombreuses initiatives, mais elles ne font plus partie du débat politique.

### ■ Mais l'existence d'une tarification sociale ne fait-elle pas non plus débat ?

En effet, certains estiment que la tarification sociale coûte cher à la collectivité, car les tarifs dans les transports publics sont subventionnés depuis le départ. Ces tarifs étaient à l'origine destinés à une population pauvre qui n'avait pas accès à l'automobile. Mais il y a d'un autre côté sans doute des personnes qui auraient un consentement à payer bien supérieur. Est-ce qu'on ne pourrait pas augmenter les tarifs historiquement bas, tout en maintenant une progressivité de la tarification sociale selon les ressources ? Après, le risque c'est d'associer à ces tarifs différenciés des services différenciés, ce qui se traduirait par des services à plusieurs vitesses...

## ■ Comment la solidarité peut-elle être posée dans le débat public aujourd'hui ?

Depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui, il y a eu une évolution des dispositifs du point de vue de la mobilité : prise en compte des travailleurs pauvres avec le critère de la CMUC, analyse de plus en plus fine des besoins individuels en termes de mobilité, intérêt des entreprises pour la mobilité de la main-d'œuvre avec les PDE, etc.

Pour autant, les arbitrages politiques et financiers ne sont pas forcément en faveur de la question sociale. Cela tient à l'acceptabilité de ces politiques sociales et à la façon dont est posé le débat. Sous le précédent gouvernement, les débats sur l'assistanat ont été très présents, contribuant à une stigmatisation des personnes bénéficiant des aides sociales. A l'inverse, les enjeux d'attractivité économique et d'exemplarité environnementale sont de plus en plus prégnants dans le discours. Les agglomérations jouent sur cet effet « vitrine ». Ces arbitrages politiques entre les différentes dimensions de l'action publique mériteraient d'être discutés, à l'aune des richesses que la dépense sociale peut aussi engendrer. La question de la solidarité mérite aujourd'hui d'être reposée, car le rejet de l'assistance est devenu un élément structurant du débat politique.



# Accueil - Hébergement - Logement

**Auteurs :** Cité du Design de St Etienne  
(Marie-Haude Caraës, Elodie Jouve, Claire Lemarchand).

## > Busabri



- > **Auteur :** Les Enfants du canal
- > **Date de création :** depuis 2009
- > **Lieu :** Paris
- > **Acteurs :** Les Enfants du canal,  
Ruedi Baur, Fondation Vinci, Fondation  
Crédit coopératif

Se déplacer dans les lieux où se trouvent les personnes à la rue est une pratique commune des institutions d'aide : c'est le principe des maraudes, dont les plus connues sont celles du Samu social, qui existe aussi dans de multiples associations en France. Dans l'impossibilité de trouver de nouveaux locaux fixes, l'association les Enfants du Canal pousse l'idée un peu plus loin en créant le Busabri, une structure d'accueil de jour mobile abritée dans un bus qui va à la rencontre des personnes sans abri. Designé par l'atelier Integral Ruedi Baur Paris, le bus dispose d'un intérieur confortable, avec des banquettes et des vitres décorées de l'extérieur, ce qui permet de regarder au-dehors sans être vu. L'équipe du Busabri est constituée d'un chef de service, d'un travailleur social, d'un chauffeur et de quatre travailleurs-pairs, anciennes personnes sans abri salariées de l'association. Cet espace offre une nouvelle approche de l'accompagnement et de la prise en charge des personnes sans abri : au-delà de l'existence de la maraude de l'association, notamment la nuit, le bus circule six jours sur sept et accueille les personnes de 10 heures à 18 heures dans le quartier de Denfert-Rochereau, près du siège de l'association. Envisagé comme un premier lieu d'accompagnement pour rediriger les personnes vers des structures d'hébergement, des structures médicales, ou les aider dans leurs démarches, le bus ne possède pas toutes les fonctionnalités d'une structure d'accueil de jour tels que des sanitaires ou une bagagerie. Il est avant tout un premier lieu de contact et d'approche. « Structure intermédiaire » entre le centre d'accueil traditionnel et la rue, le bus permet souvent aux personnes de simplement se poser quelques heures à l'abri de la violence, du froid ou des regards. L'association a mis en place un deuxième Busabri pour les personnes sans abri vivant dans le secteur du bois de Vincennes et dans le périmètre de l'hôpital Cochin, qui ne dispose pas de structure d'accueil actuellement. Le projet a été récompensé dans le cadre du IVe Forum national des associations et fondations, en 2009.

## > 115 du particulier



- > **Auteur** : Brann du Senon, Cédric Lébert
- > **Date de création** : 2012
- > **Lieu** : Villebéon (Nemours)  
puis national (plateforme Web)
- > **Acteurs** : auteurs, sans abri, personnes ayant un logement, municipalités, aides ponctuelles d'associations ou de groupes religieux, réseau social

À l'origine un groupe Facebook, puis un site internet, créé en février 2012 par deux anciens sans-abri – Cédric Lebert et Brann du Senon se sont rencontrés sur le réseau social via le groupe Les Anciens de la rue, créé par Cédric Lebert lui-même. La plateforme agrège les solutions d'hébergement, notamment des chambres ou des lits inoccupés chez des particuliers, mais aussi des propositions de travail, de dons en nature, le tout, grâce à la création d'un réseau de correspondants au niveau national. Les concepteurs proposent une alternative, un soutien complémentaire aux centres d'hébergement d'urgence saturés et au Samu social. Le 115 du particulier est présenté comme « un nouvel outil alternatif (qui) ne bride pas le don (et tente de) rassembler toutes les bonnes volontés et de les coordonner ». Les concepteurs ne se positionnent pas contre les dispositifs en place, mais justifient leur action par l'insuffisance de ces solutions tout en critiquant, en filigrane, le mode de fonctionnement de l'assistance institutionnalisée par les grandes associations. Ces grandes associations, dont certaines offrent pourtant leur aide – le Secours populaire qui ouvre sa plateforme téléphonique pour relayer les offres déposées sur le 115 du particulier –, ne sont pas particulièrement favorables à cette initiative : l'accueil complexe de certaines personnes à la rue, la difficile rupture d'hospitalité qui doit advenir à un moment, la non-pérennité de l'offre sont les situations que les particuliers auront du mal à affronter, selon elles. Au mois de février 2014, le réseau social comptait néanmoins 13 771 membres et plus de 13 000 propositions d'hébergement chez des particuliers dans 22 régions.



### > Rue Chabrol



- > **Auteur** : Deux mains plus humain (Françoise Lorenzetti), Habitat et humanisme
- > **Date de création** : depuis 2010
- > **Lieu** : Paris
- > **Acteurs** : Habitat et Humanisme, fonds de dotation Deux Mains plus humain, locataires

Pour faire face au problème du mal-logement, à l'hébergement dans des hôtels insalubres, la ville de Paris s'inspire de celle de Londres en envisageant la création de logements temporaires administrés par des associations. Rue Chabrol, habitat partagé intergénérationnel parisien, entre dans ce processus. Une propriétaire, en 2011, a cédé temporairement (pour une durée de quinze ans) son bien à un fonds de dotation qu'elle a créé, Deux mains plus humain. Ce fonds de dotation a souscrit plusieurs crédits afin de réaliser les travaux nécessaires à la conception de logements ; puis la gestion des biens a été confiée à un bailleur, Habitat et Humanisme. Le fonds de dotation perçoit du bailleur privé les loyers qui sont non imposables et permettent de rembourser les crédits contractés. Le bailleur perçoit des loyers de 10 euros mensuels le mètre carré. La différence entre ce qui est perçu par le bailleur (10 euros) et ce qui est reversé au fonds de dotation (8 euros) couvre les frais de gestion et les engagements pris à l'égard des locataires, notamment celui de les reloger les locataires à l'issue de leur bail. Celui-ci est limité à un an renouvelable une fois, sauf pour les plus âgés qui n'ont pas de limitation de durée. Pour identifier les candidats, le partenariat avec les structures locales, publiques et associatives, est privilégié. Le choix final des candidats revient à l'association Habitat et Humanisme et au fonds de dotation. Les logements sont principalement conçus pour des étudiants en difficulté pour se loger (non boursier, sans soutien financier familial), des jeunes travailleurs ou en apprentissage qui n'ont plus, au bout de trois ans, le droit au FJT (foyer de jeunes travailleurs), des seniors autonomes et en précarité (isolés, fragilisés, avec de faibles revenus) et des familles monoparentales souvent logées dans les hôtels insalubres. Chaque colocataire bénéficie d'une chambre, d'une salle d'eau privative et partage avec les autres locataires une salle de séjour, une salle à manger et une cuisine. L'appartement est entièrement meublé. Les locataires doivent signer une charte qui définit les règles de vie. Puis ils établissent ensuite progressivement les règles de vie



propres à leur collectif. Un bénévole de l'association, logé à proximité, veille à l'harmonie de la cohabitation. Il anime chaque semaine un conseil de maison pour faire le point sur la vie dans l'appartement. Une fois par trimestre, les colocataires rencontrent des représentants d'Habitat et Humanisme. Le fonds de dotation applique ce qu'il appelle de la « bienveillance architecturale », en rénovant et meublant des logements pour qu'ils soient le plus agréable possible. Ces logements étant destinés à accueillir des personnes en situation de précarité ou de solitude, le projet cherche à créer un environnement favorable visant à concilier vivre chez soi et vivre ensemble entre générations. D'autres projets de colocation vont voir le jour : le fonds de dotation est passé par la plate-forme de financement participatif Les Petites Pierres (première plateforme de financement participatif pour l'accès à un habitat décent) pour obtenir les 11 745 euros nécessaires à la rénovation d'un logement de 93 mètres carrés.





## DEUXIÈME PARTIE

### LA PARTICIPATION DES HABITANTS

La participation des habitants apparaît aujourd'hui comme un enjeu crucial des politiques publiques. En effet, les habitants qui sont censés « habiter » la ville, vivre et s'approprier les espaces urbains, se trouvent aujourd'hui en réalité souvent éloignés des processus de décision. Agir de manière directe, organiser des concertations entre habitants, créer des modèles de participation citoyenne, sont autant d'initiatives contribuant à créer des solidarités urbaines.

Auteurs : Édith Hallauer (Institut d'Urbanisme de Paris, Lab'Urba)

## > Étude de cas :

Habiter pour réhabiliter :  
une permanence architecturale à Boulogne-sur-Mer

*« Il n'est pas inutile de rappeler que, jusqu'à la réforme de la loi foncière de 1967, la tradition de l'administration responsable de l'urbanisme consistait à confier l'étude des plans à des architectes résidant ailleurs que dans la ville concernée et invités à travailler dans le plus grand secret pour éviter tout risque de fuite »*

Lacaze, 2012

De 2010 à 2013, dans une petite rue du quartier Chemin Vert à Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), à l'initiative des collectivités territoriales, d'un Office HLM, et sur une proposition de l'architecte Patrick Bouchain, l'architecte Sophie Ricard a habité sur le lieu même d'un projet de réhabilitation de logement social. Vivant dans une des maisons du quartier Delacroix-Molinet, c'est à travers une expérience habitante<sup>1</sup> appelée « permanence architecturale » qu'elle a entrepris le projet de réaménagement. L'architecte peut-il participer à la vie habitante, au service de la transformation ordinaire du cadre de vie ? En quoi cette posture est-elle porteuse de solidarité ? À l'opposé des médiatisées « résidences d'architectes », villas inestimables à destination de l'élite enviable, c'est de l'autre côté de la profession que se situe ce cas d'« architecte en résidence », qui voient muter l'architecte demiurge en habitant ordinaire de quartiers en transformation.

1 « Le premier travail de Sophie a été de devenir habitante », déclare en 2013 Patrick Bouchain dans son discours introductif à la projection publique d'extraits du film « La maison de Sophie », de Jacques Kébadian, à la Cinémathèque Française.

## Boulogne-sur-Mer

*« En mai 2010, après deux mois de travaux de rénovation de son studio, Sophie s'est installée au n° 5 de la rue Auguste Delacroix, inaugurant ainsi l'Atelier Permanent d'Architecture qui va gérer avec les habitants de ses soixante maisons le projet de réaménagement de ce petit quartier situé aux franges de Boulogne-sur-Mer. »*

Agence construire, 2010

Boulogne-sur-Mer, ville portuaire de 45 000 habitants, est la sous-préfecture du département du Pas-de-Calais. Sa situation en bord de Manche, au centre d'un intense trafic maritime international, en fait le premier port français depuis le 19<sup>ème</sup> siècle. Jusqu'à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, il est aussi un important port de liaison avec l'Angleterre – aujourd'hui supplanté par Calais, et le tunnel sous la Manche. Après plusieurs périodes économiquement fastueuses de son histoire – Boulogne-sur-Mer était également une station balnéaire très attractive - le début du XXI<sup>ème</sup> siècle voit opérer un déclin certain. Le port de pêche pâtit de la concurrence. Les grandes industries des hauts-fourneaux ferment en 2003, causant la perte de nombreux emplois et le déclin du trafic commercial portuaire. Le taux de chômage approche aujourd'hui les 25 %. La ville, étalée sur 8 km<sup>2</sup>, a une forte densité (5 000 habitants au km<sup>2</sup>). La population est relativement jeune (60 % des habitants a moins de 39 ans), peu diplômée (75 % n'a pas le baccalauréat) et majoritairement composée d'employés et d'ouvriers (68 % des actifs). La ville est sujette à d'importantes disparités économiques sur son territoire : en 2009, le revenu fiscal médian allait de 22 000 € dans les quartiers historiques, à 6 000 € dans la zone urbaine sensible du Chemin Vert. Ce quartier défavorisé est le plus pauvre de la ville. Le taux de chômage y culmine à 48 %. Il est né dans les années 1950 au nord de la cité à l'issue d'un important plan de reconstruction, pour pallier aux dégâts des bombardements. Situé en marge urbaine, sur une colline, la géographie des lieux le fait surplomber la mer depuis les hauteurs de la ville. Coupé du centre-ville, seul le touristique quartier Gambetta qui longe la côte en contrebas le sépare de la Manche.



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Le Chemin Vert, sédimenté de différentes typologies de logements (Cités de Promotion Familiale<sup>2</sup>, logements HLM, copropriétés), a fait l'objet de plusieurs projets successifs de rénovation urbaine depuis les années 1980. En 2004, L'ANRU signe un important programme de rénovation du secteur, prévoyant plusieurs déconstructions et reconstructions, pour un montant total de 130 millions d'euros.

### Engagement

À la frange du Chemin Vert, sur ses hauteurs culminantes, face à la mer, une petite unité de quartier construite en 1975 sort du périmètre de la rénovation urbaine. Soixante maisons mitoyennes construites en dur (parpaing, béton et tuile) des rues Auguste Delacroix et Jean Molinet, abritant quelques 240 personnes, font partie d'une Cité de Promotion Familiale, dont la gestion est assurée par l'Office HLM Habitat du Littoral. La population qui occupe ces deux rues est fortement marginalisée, géographiquement, mais aussi économiquement et socialement. Il s'agit pour la plupart de pêcheurs et d'anciens gens du voyage, à qui l'on a proposé en 1977 d'investir ces maisons « non conventionnées » permettant un loyer quasi-nul. La plupart des foyers sont des familles nombreuses, vivant grâce au RSA et à l'aide sociale. Des clans familiaux se sont petit à petit formés, et la population de ce micro-quartier a été peu à peu délaissée par toutes les autorités. La quasi absence de loyer a engendré une dégradation de l'habitat, et comme ailleurs, les divers travaux obtenus ont été réalisés ponctuellement, sans jamais prendre en compte les liens fins et complexes qui régissent l'habitat. Le logement, son environnement et ses habitants sont rarement considérés comme un tout dans une gestion bureaucratique du logement. Face à ces multiples dégradations, et l'état socialement difficile du quartier, l'office HLM choisit de démolir ces soixante logements. Plusieurs projets de rénovation avaient vu le jour sans aboutir, par manque de moyens mais surtout de méthode adaptée à cette situation.

---

2 Les Cités de promotion familiale visent à permettre à des familles vivant dans l'extrême pauvreté de passer d'une situation de non droit à une reconquête de l'ensemble de leurs droits fondamentaux et à l'exercice de leurs responsabilités familiales et sociales.

En 2010, Boulogne-sur-Mer est dirigée depuis huit ans par Frédéric Cuvillier (Parti socialiste), également président de la communauté d'agglomération depuis 2008, et député depuis 2007 - il démissionne de ces mandats en 2012, à son entrée au gouvernement de Jean-Marc Ayrault comme Ministre délégué chargé des Transports et de l'Économie maritime. Le maire, également président de l'Office HLM, est depuis longtemps attaché aux questions de logement et engagé à défendre une lutte contre l'exclusion du parc locatif. Percevant les conséquences destructrices pour cette population déjà très en difficulté, il s'oppose à la démolition du quartier Delacroix-Molinet. En recherche de solution pour trouver une issue à la menace de démolition, Frédéric Cuvillier rencontre l'agence Construire, portée par Patrick Bouchain.

En 2006, cet architecte ayant plusieurs reconversions de lieux culturels à son actif est invité à représenter la France à la Biennale Internationale d'architecture de Venise. Il décide de ne pas préparer d'exposition, mais d'occuper le Pavillon Français en l'habitant : c'est par ce biais qu'il sera le plus évident de parler d'architecture. Mettant au premier plan le caractère habité de l'architecture, et non sa représentation ou son exposition, il pose les jalons de ce qu'il appelle la permanence architecturale. Invitant le jeune Collectif d'architectes Exyzt, qui base également sa pratique sur l'habiter, ils occupent le pavillon français de la Biennale nuit et jour, instaurant une cantine et un hébergement provisoire, des sanitaires, un lieu de vie. Des rencontres et des débats ont lieu, au gré du hasard de l'occupation des lieux et des visiteurs présents. Après cette expérience remarquée, Patrick Bouchain et l'agence Construire décident d'engager un programme expérimental sur le logement social, prenant pour base les principes développés à Venise : « Construire en habitant, c'est à dire rester dans les lieux et les transformer. Et de cette façon renouveler le désir de vivre ensemble » (Bouakra, 2013). Si la démarche a été porteuse et réussie dans le cadre d'un événement temporaire réunissant amateurs et professionnels de l'architecture internationale, il s'agit de mettre à l'épreuve ces idées dans le cadre d'habitats traditionnels sujets à de nombreuses problématiques, et habituellement délaissés par ces mêmes architectes. Le programme, expérimental est lancé : « Construire Ensemble le Grand Ensemble » (Bouchain et Julienne, 2010). L'agence cherche donc de son côté différents lieux d'expérimentation, à travers la confiance d'élus désireux de tenter l'expérience.

Frédéric Cuvillier, et à travers lui la politique urbaine, cherche pour Boulogne-sur-Mer une alternative aux outils classiques de production urbaine. La rencontre se fait au gré d'un « échange impromptu » entre le Député-maire et l'architecte à l'Assemblée Nationale. L'idée d'installer une permanence architecturale à Boulogne-sur-Mer est lancée. Sophie Ricard, architecte, s'installe dans une des maisons vides de la rue

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Delacroix, pour habiter et réhabiliter le quartier. Si c'est d'abord grâce à une délégation de confiance de l' élu envers une équipe de maîtrise d'œuvre que l'opération commence, il semble que cela soit dans l'engagement de l'architecte sur le terrain que le projet prend véritablement corps. Désireuse d'expérimenter un travail de terrain en tant qu'habitante, elle réussit à acquérir peu à peu la confiance des habitants, qui percevaient au début cette intrusion comme un quelconque espionnage de l'Office HLM sur les pratiques régissant le quartier. Étant situé en marge de territoire, ce terrain peut apparaître comme un endroit ayant ses propres règles et arrangements entre habitants. Divers trafics y ont lieu, et le nombre d'habitants par maison n'est pas forcément en accord avec les dossiers de l'Office. Après un long temps d'intégration, l'acceptation de Sophie dans le quartier permet que le projet soit mené à terme, dans une interaction complexe entre le travail de terrain auprès des habitants, les négociations avec l'Office HLM, le relais de projet en agence par Sébastien Eymard, et les liens de confiance entre Patrick Bouchain et Frédéric Cuvillier. Ce projet de Boulogne-sur-Mer s'engage donc en 2010 dans un trio entre architectes porteurs du projet dans son caractère expérimental, habitants délaissés par l'Office et lassés de sa gestion bureaucratique, et institutions concernées : municipalité, Office HLM. Sur un temps aussi long et dans le cadre d'un projet si complexe, les relations qui se jouent entre ces acteurs à l'occasion de la permanence architecturale sont fluctuants, et les rôles habituels de chacun semblent bousculés. L'architecte devient presque le « référent du quartier » (Agence Construire, 2010) auprès des divers acteurs du projet.

## Permanence

La méthode établie à Boulogne-sur-Mer est inédite, autant pour l'Agence Construire que pour les institutions concernées par le projet. La programmation initiale s'établit ainsi : les trois ans de permanence se composent d'un an de « prise de connaissance », un an de conception participative, et un an de chantier (Agence Construire, 2010). Le caractère du projet est donc foncièrement expérimental. Le principe est simple : tenter une réhabilitation lente du quartier, associant ses habitants, pour le prix estimé de sa démolition. L'opération a coûté 38 000 euros par maison, sur les fonds propres de l'Office HLM. L'équipe de maîtrise d'œuvre, sur toute la durée du projet et malgré l'accord politique préalable, a dû travailler en négociation permanente avec l'Office HLM pour prouver la nécessité de financer ce projet.

Le premier caractère essentiel de la méthode est bien sûr la permanence : Sophie

s'installe, travaille et vit dans le quartier, avec son conjoint. Elle établit ensuite dans la maison mitoyenne, une maison de chantier, lieu d'accueil de l'équipe de maîtrise d'œuvre, des habitants, des ouvriers, et de tous les participants. Sa première tâche réside dans la rencontre avec les habitants. Pour cela, elle commence des ateliers manuels, de jardinage ou de bricolage destinés aux enfants du quartier. C'est grâce à eux que petit à petit elle comprend les dynamiques internes du quartier, et à travers les habitants, les problématiques plus particulièrement liées à l'habitat. Ce premier travail de terrain sert à dresser un état des lieux du bâti, maison par maison, évaluant la quantité, la nature et la priorité des travaux de rénovation. La « participation » des habitants commence donc depuis l'accueil de Sophie dans le quartier, venant faire une sorte de consultation médicale de l'état de l'habitat grâce aux l'habitant et à leur usage des lieux. C'est donc l'architecte, et à travers lui la délégation de l'élu, qui tente de comprendre les mécanismes de l'habiter.

Le projet s'établit ensuite selon chaque maison, à travers un budget égal consacré par foyer, mais des situations différentes, selon les nécessités et les travaux pouvant être pris en charge par les habitants. Une fiche descriptive est créée pour chaque habitat, avec un état des lieux et la hiérarchie des améliorations à faire en accord avec chacun. Cette participation active et au cas par cas, qui implique l'habitant dans la gestion du budget consacré à leur maison permet d'établir une vision d'ensemble sur le bâti, et d'envisager ensuite une gestion plus durable de l'habitant sur le foyer qu'il occupe. Pour le chantier, le projet comprenait une action de réinsertion. En accord avec le Plan Local d'Insertion, les entreprises choisies pour réaliser les travaux devaient salarier une personne du quartier éligible en insertion. Sophie Ricard faisant le lien entre les personnes intéressées, les services sociaux et les entreprises, aidant les intéressés à rédiger leurs CV. Le choix des entreprises s'est également orienté sur de petites entreprises locales et familiales, dont certaines travaillant dans la rue, poussant ainsi la démarche d'insertion d'habitants mêmes du quartier. D'autre part, nombreux ont été les habitants s'occupant eux-mêmes des finitions, en convention avec l'Office, pour privilégier des parties plus importantes de la rénovation dans le budget. Les travaux ont coûté autour de 400 € par mètre carré, soit deux fois moins cher qu'une rénovation habituelle.

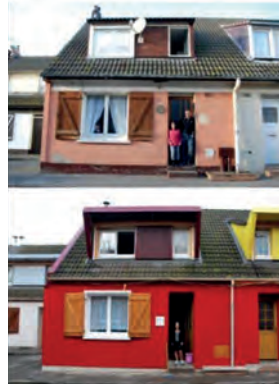


### La permanence à Boulogne-sur-Mer, une action solidaire ?

L'architecte a quitté le quartier lorsque le chantier a été totalement terminé. À la suite de son départ, l'Office HLM a fait établir sur les lieux un gardien, chargé de surveiller le quartier. Dès les premières semaines, des conflits ont éclaté entre les habitants et lui. Un certain sentiment de frustration est alors apparu chez les habitants d'une part, et chez l'architecte d'autre part, pensant que « l'Office n'a rien compris du projet » (entretien avec l'architecte, juillet 2013). D'une relation de confiance mutuelle, acquise à long terme et au profit d'une action constructive, la situation actuelle voit émerger une méfiance dont témoigne la « surveillance » des habitants par le bailleur. Cette situation semble néfaste pour tout le monde : les habitants se sentent épiés et déresponsabilisés, perdant le semblant de dialogue constructif avec l'Office. Pour l'architecte, le fait d'installer un gardien à la suite de son départ décrédibilise son rôle, le faisant passer pour l'ancien « gardien » du quartier, alors que la permanence était justement parvenue à éloigner cette posture. Cet effet « post-permanence » révèle probablement l'intensité de l'initiative sur le temps du chantier. Cette forme d'auto-production accompagnée s'apparenterait alors à une forme d'activisme solidaire.

À Boulogne-sur-Mer, il semble que le fait d'habiter les lieux ait été intrinsèquement lié à la réussite du projet. Mais la permanence elle-même réside surtout dans l'implication profonde de tous les acteurs de l'urbain sur le projet, son environnement humain, paysager et historique, dans l'épaisseur de sa temporalité. En cela elle voit une mutation du métier classique d'architecte, et une tentative d'accéder à l'expérience fugitive de la transformation du territoire. La permanence expérimentée dans ce cas d'étude tente, dans un territoire et avec une population délaissée, de continuer à construire et reconstruire la ville, dans une lenteur respectueuse des habitants et de leur environnement. Ce positionnement, face aux rénovations ou démolitions bien plus courantes, est marginal. Le bâti est toujours considéré indépendamment de son usage. En opposition à ce type d'aménagement cette expérience tente de « traiter le social avant de traiter le spatial » (Cérézuelle et Roustang, 2010). Elle vise au dialogue avec des classes défavorisées, à travers une action urbaine respectueuse de l'existant, tentant de consolider les forces déjà en place, plutôt que d'user de méthodes de pure productivité, dévastatrices pour l'homme et l'environnement. Ce qui caractérise ce type d'actions relève davantage du familier, du domestique, et ce que nous pourrions appeler de réflexes vernaculaires envers l'espace commun. Cela relève de la simplicité de faire, dans la logique du bon sens, bien en deçà d'une politique volontariste « participationniste », mais plutôt dans le geste convivial du partage. Au-delà du projet en question, l'architecte devient alors un acteur comme un autre de la société urbaine.

C'est bien son engagement et sa volonté de faire autrement qui permet de mener à bien le projet, portant sa responsabilité bien au-delà des méthodes habituelles d'urbanisme. En cela l'action semble profondément porteuse de solidarité.



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



**Auteurs :** Cité du Design de St Etienne  
(Marie-Haude Caraës, Elodie Jouve, Claire Lemarchand).

### > Sit in



- > **Auteur :** What if : projects Ltd (Ulrike Steven, Gareth Morris)
- > **Date de création :** 2006
- > **Lieu :** Liverpool
- > **Acteurs :** duo d'artistes

En Angleterre, le collectif d'architectes What If: Projects Ltd (Ulrike Steven, Gareth Morris) s'est intéressé, en 2006, aux espaces urbains délaissés, oubliés ou dépréciés, en proposant des équipements permettant aux habitants du quartier de les réinvestir. En installant des bancs dans des espaces abandonnés autour de Noel Street Green, dans le quartier de Toxteth de Liverpool, Sit in invite les habitants à imaginer ce qui peut advenir si chaque foyer possède un banc à placer, dans ce quartier déserté depuis la désindustrialisation de la ville. Lors d'ateliers, les habitants ont diagnostiqué le manque de places publiques, de lieux de rencontre, d'espaces communautaires, l'un des problèmes centraux du quartier de Toxteth où chacun se barricade à son domicile. Il s'agissait de faire en sorte que les habitants investissent leur propre rue et les espaces attenants : qu'ils sortent de leur logement et reprennent physiquement possession de l'espace urbain, afin d'y faire entendre une parole publique.

## > Park fiction



- > **Auteur** : Hafenrandverein  
(collectif d'habitants)
- > **Date de création** : 1994-2005
- > **Lieu** : Rives de l'Elbe, Sankt Pauli,  
Hambourg, Allemagne
- > **Acteurs** : habitants

À Hambourg, le projet Park Fiction a débuté, en 1994, par la mobilisation de riverains qui voulaient empêcher un projet d'aménagement des rives de l'Elbe dans le quartier Sankt Pauli d'Hambourg. La campagne rassemblait des artistes, des musiciens et des citoyens. Park Fiction a permis d'organiser des événements et d'inventer des outils afin de concevoir un projet différent de celui du promoteur. L'équipe de Park Fiction a créé des archives de souhaits, une bibliothèque portable, un studio de fabrication de maquettes en argile, une ligne téléphonique directe pour émettre ses vœux, un conteneur servant à l'aménagement et une trousse d'action (« mallette d'urbanisme portative »). Ce processus de conception collaboratif a permis aux participants de préparer différentes propositions pour le parc, devenues viables en raison, notamment, de l'histoire du quartier : Sankt Pauli a une histoire sociale forte, corrélée à un désengagement des pouvoirs publics qui a conduit au développement d'un activisme local, avec des mouvements de squatters depuis les années 1980. Les concepteurs du projet considèrent ainsi qu'il est difficilement reproductible sur des territoires n'ayant pas une histoire semblable, même si la méthodologie employée peut l'être ailleurs. Après huit ans de planification urbaine démocratique et radicale et quelques négociations, Park Fiction est en construction. Un film sur le projet a été produit par Margit Czenki, *Desire Will Leave the House and Take to the Streets*. Un jeu sur le processus de développement du projet a été conçu et de multiples événements et présentations à l'international ont permis de populariser l'expérience et de faire en sorte que les autorités n'osent plus s'y opposer.



Auteurs : Héroïse Nez (Université François-Rabelais, Tours, UMR 6173 CITERES).

## > Étude de cas :

### Deux budgets participatifs européens : le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris et Cordoue

Cette étude de cas porte sur la comparaison de deux budgets participatifs en Europe : le budget participatif de la voirie dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris (2002-2008) et le budget participatif de Cordoue, en Espagne (2001-2006)<sup>3</sup>. Elle s'appuie sur une enquête de terrain menée entre 2007 et 2009, à partir d'observations de réunions et d'entretiens avec des élus, des techniciens, des responsables associatifs et des habitants. Ces deux processus participatifs présentent des résultats sociaux intéressants : à Cordoue, les quartiers périphériques ont reçu plus d'investissements que les quartiers centraux, avec la mise en place de critères de justice sociale pour la répartition des ressources, mais ce ne sont paradoxalement pas les quartiers les plus défavorisés ; dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris, l'appel aux savoirs d'usage dans le cadre de la procédure participative a permis d'obtenir davantage de ressources dans les quartiers populaires de l'Est parisien et de contribuer ainsi à un certain rééquilibrage dans la ville. Ces deux cas d'étude relativisent, par conséquent, le faible impact social des budgets participatifs en Europe, même si les résultats sociaux sont inférieurs à ceux observés au Brésil, car le montant du budget débattu avec les citoyens y est plus réduit.

### Contextes sociopolitiques et urbains

Paris et Cordoue, qui partagent une forte tradition associative sur les questions urbaines, ont récemment mis en place des dispositifs faisant appel à la participation de tous les citoyens. Ces cas sont emblématiques des modèles de démocratie participative qui prévalent à l'échelle nationale : en France, une démocratie de proximité limitée à des instances consultatives, où l'élu garde le monopole de l'intérêt général ; en Espagne, une démocratie traditionnellement basée sur les associations

---

3 Elle reprend et synthétise des éléments développés dans ma thèse (Nez, 2010b) et dans un article paru dans la revue *Mouvements* (Nez, 2013).

de quartier, qui évolue depuis une dizaine d'années vers des formes de participation plus individuelles et décisionnelles. Les processus participatifs étudiés s'inscrivent donc dans un même mouvement général marqué par la montée d'un impératif participatif dans la gestion locale. Ils prennent cependant place dans des contextes politico-institutionnels, socioéconomiques, culturels et urbains distincts.

## > Cordoue

Comptant plus de 300 000 habitants, Cordoue est la troisième ville d'Andalousie, derrière Séville et Málaga. Son économie est basée sur les services, principalement le tourisme. Avec plus d'un tiers de sa population active au chômage, la ville présente des problèmes sociaux plus importants que d'autres localités espagnoles. Depuis les élections de 1979, Cordoue a une longue tradition de gouvernements de gauche, seulement interrompue de 1995 à 1999, et depuis 2011 lorsque le Parti populaire (conservateur) remporte les élections. Elle était jusqu'alors dirigée par le Parti communiste puis la Gauche unie, à plusieurs reprises dans le cadre de coalitions avec le Parti socialiste. Lorsque Rosa Aguilar, une figure nationale du mouvement postcommuniste, arrive à la tête de la mairie en 1999, la démocratie participative figure en bonne place de son programme électoral. En instituant le premier budget participatif en Espagne en 2001, une expérience visible nationalement et internationalement, elle fait de Cordoue un laboratoire de la participation, avant de quitter son poste de maire (à mi-mandat) et son parti en 2009.

Historiquement, Cordoue a toujours été pionnière en matière de démocratie participative en Espagne. C'est la première ville à définir son règlement de participation citoyenne en 1979, à instaurer la cogestion de certains services municipaux avec les associations de quartier en 1990, puis à lancer un budget participatif en 2001. La vie politique locale se caractérise par une importante implantation et structuration du mouvement associatif territorial depuis la fin des années 1970. Contrairement à d'autres villes espagnoles, les 98 associations de quartier réunies au sein d'une fédération municipale conservent ici une forte capacité de mobilisation. Alors que les années 1980 sont marquées par un affaiblissement du tissu associatif territorial dans tout le pays, la permanence d'un gouvernement de la Gauche unie à Cordoue facilite le maintien d'une relation privilégiée, bien qu'indépendante, entre ce parti et les associations de quartier. Mais la progressive dépolitisation de ces associations, le déclin électoral de ces postcommunistes et la multiplication des associations thématiques entraînent un effritement du monopole des associations de quartier dans le système participatif local. En 2007, un nouveau règlement de participation citoyenne prend en compte cette

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



évolution du paysage associatif. Les associations territoriales et thématiques sont impliquées dans l'élaboration des politiques publiques locales à travers plusieurs instances participatives essentiellement composés de représentants associatifs, comme les conseils de secteur et les conseils thématiques. Leurs représentants forment le conseil du mouvement citoyen, qui fonctionne comme un conseil consultatif de l'administration municipale.

Toutefois, ce modèle de démocratie associative montre ses limites à la fin des années 1990, à Cordoue comme ailleurs en Espagne. C'est pourquoi l'équipe municipale élue en 1999 cherche à diversifier l'offre institutionnelle de participation, en favorisant l'implication des citoyens non organisés. Plusieurs processus basés sur une participation individuelle ou mixte sont ainsi lancés dans les années 2000 : le budget participatif (2001-2006), le plan stratégique de la ville (2003-2005) et l'Agenda 21 local (2004-2005). Plus récemment, des dispositifs délibératifs ayant recours au tirage au sort ont été organisés. Parmi l'ensemble de ces expériences, le budget participatif est la plus novatrice, le gouvernement s'engageant à réaliser les décisions issues de la participation.

### > Le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris

Le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris, faisant partie d'une capitale de plus de deux millions d'habitants, s'inscrit dans un contexte urbain différent. Créé en 1860 par le rattachement à Paris de la commune de Charonne et d'une partie de celle de Belleville, le 20<sup>e</sup> fait partie des arrondissements les plus résidentiels de la capitale. Sa population (près de 200 000 habitants) comprend une importante communauté étrangère. Sans résister au processus de gentrification général à Paris, cet arrondissement de l'Est parisien est resté populaire, en gardant un tissu social diversifié (Pinçon, Pinçon-Charlot, 2008). L'arrivée de classes moyennes dans les années 1980 s'est accompagnée, en parallèle, de la précarisation d'une partie de la population – la proportion de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du revenu de solidarité active et de demandeurs de logements sociaux y est parmi les plus élevées de Paris. La gravité des problèmes socioéconomiques et urbains a fait éclore une vie associative intense qui couvre tous les champs de la vie sociale. L'arrondissement a ainsi connu de fortes mobilisations associatives sur les questions urbaines dans les années 1990.

Historiquement ancré à gauche, le 20<sup>e</sup> est dirigé par une coalition menée depuis 1995 par des maires socialistes. Comme Rosa Aguilar à Cordoue, Michel Charzat fait du 20<sup>e</sup> arrondissement un laboratoire de la participation pendant deux mandats, avant qu'il ne soit exclu du Parti socialiste et perde la mairie d'arrondissement en 2008. Le 20<sup>e</sup> est le premier arrondissement de Paris à mettre en place des conseils de quartier dès

1995, lorsque la mairie centrale est encore à droite, et c'est le seul à instaurer un processus de coélaboration budgétaire sur les investissements de voirie à partir de 2002. Présidés par le maire et animés par un élu délégué au quartier, les sept conseils de quartiers sont initialement composés de 39 membres : 13 militants politiques proposés à la proportionnelle par la majorité et la minorité du conseil d'arrondissement, 13 représentants de la vie associative et 13 habitants tirés au sort sur listes électorales. En 2008, une nouvelle Charte des conseils de quartier modifie la composition de ces instances, en augmentant la place du tirage au sort. Ces instances gagnent aussi en autonomie depuis 2001 : les présidents des conseils de quartier, élus au sein du conseil, animent les réunions et les conseillers de quartier définissent eux-mêmes l'ordre du jour. En 2002, la municipalité met en place un processus annuel de remontée des propositions des conseils de quartier, appelé « budget participatif ». Cette procédure s'essouffle rapidement, car elle n'est pas structurée dans le cadre du budget de la ville. Mais l'élu communiste à la voirie met en place un processus particulier sur les investissements de son secteur, qui est plus abouti que la démarche globale. Les propositions d'investissements formulées par les conseils de quartier sont toutes chiffrées par les services techniques de la voirie, puis discutées et hiérarchisées en réunion publique. C'est la seule expérience de budget participatif à Paris jusqu'à présent – l'équipe municipale élue en 2014 a le projet de mettre en place un budget participatif qui permette aux Parisiens de décider directement de 5% du budget d'investissement de la ville de Paris (soit 71 millions d'euros par an).

## Deux expériences de budget participatif

Dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris, un budget participatif est mis en place sur les investissements de voirie de 2002 à 2008, en s'appuyant sur les conseils de quartier existants et en organisant des réunions publiques spécifiques. Les habitants ont une influence sur l'élaboration de la proposition budgétaire sur les investissements de voirie que la mairie d'arrondissement transmet annuellement à la mairie centrale, sans avoir un accès direct à la décision. L'objectif de justice sociale n'est pas aussi formalisé qu'au Brésil ou en Espagne, mais les élus avancent l'idée que la prise en compte des « savoirs d'usage » des habitants – la bonne connaissance qu'ils ont de leur quartier pour le pratiquer au quotidien – légitime les investissements dans les quartiers populaires et contribue ainsi à un rééquilibrage des ressources en faveur de l'Est parisien.

La méthodologie du budget participatif de la voirie a été inaugurée en 2002 pour le budget 2004. S'il a connu ensuite quelques modifications, le fonctionnement de base est resté similaire. Calquée sur le processus budgétaire de la ville, la procédure

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



est annuelle : elle commence dès la fin de l'année n-1 pour le budget de l'année n. La figure 1 explicite les différentes étapes du cycle pour le budget 2008. Ouvert à tous les habitants, le dispositif s'appuie sur les sept conseils de quartier, qui se réunissent trois fois par an en séance plénière et plus régulièrement dans le cadre de commissions « voirie ». Ce dispositif reste consultatif du fait de la centralisation du système politique parisien : la loi Paris-Marseille-Lyon (PML) laisse des prérogatives limitées aux mairies d'arrondissement et le conseil de Paris ne s'engage pas à respecter, lors du vote du budget, les résultats issus du processus participatif. Il vise toutefois une coopération des décisions sur les projets de voirie, la proposition de budget construite entre les élus, les services techniques et les conseillers de quartier servant de base à la négociation budgétaire entre le maire d'arrondissement et l'adjoint à la voirie au niveau parisien. Une fois le budget adopté par le conseil de Paris, les projets de voirie font l'objet de plusieurs réunions publiques où les aménagements sont discutés entre l' élu à la voirie, les techniciens, les riverains du projet et les conseils de quartier.

> **Figure 1** : La procédure participative pour le budget voirie de 2008

1. **Élaboration des propositions dans les conseils de quartier** (septembre-décembre 2006)  
Les commissions voirie des conseils de quartier élaborent et hiérarchisent leurs propositions d'investissement à l'automne, qu'elles transmettent à l' élu et aux services en janvier.
2. **Analyse des propositions par les services techniques** (janvier-février 2007)  
Les services évaluent la faisabilité technique et le coût de toutes les propositions émanant des conseils de quartier, des demandes individuelles, des élus et des services.
3. **Élaboration de la proposition budgétaire de l'arrondissement** (mars 2007)  
Une réunion publique fait le point sur l'ensemble des propositions et ouvre un débat sur la hiérarchisation des priorités, à partir d'une préproposition établie par l' élu et les services.
4. **Réunion interservices à l'échelle de la ville de Paris** (avril 2007)  
L'ingénieur en charge de la voirie dans le 20<sup>e</sup> présente la proposition issue du processus participatif lors d'une réunion qui regroupe les services techniques de tous les arrondissements, pour élaborer une proposition d'investissement globale à Paris.
5. **Transmission de la proposition de l'arrondissement à la ville de Paris** (mai-juillet 2007)  
Suite à un arbitrage de la ville sur le montant de l'enveloppe, une réunion de travail est organisée avec les animateurs des commissions voirie pour déterminer la proposition budgétaire que le maire du 20<sup>e</sup> arrondissement transmettra au maire de Paris.
6. **Négociations internes à la ville et vote du budget** (septembre-décembre 2007)  
Le maire du 20<sup>e</sup> arrondissement négocie avec l'adjoint parisien à la voirie, sur la base de la proposition définie avec les conseils de quartier, les investissements qui seront votés en décembre par le conseil de Paris dans le cadre du budget 2008.
7. **Transmission de la proposition de l'arrondissement à la ville de Paris** (mai-juillet 2007)  
Des réunions publiques sont organisées par l' élu à la voirie avec les services concernés, les conseils de quartier et les riverains, sur chaque projet pouvant faire l'objet d'un débat.

À Cordoue, le budget participatif mis en place de 2001 à 2006 est directement inspiré de l'expérience de Porto Alegre. Dans des assemblées publiques, les habitants décident directement d'une petite partie du budget municipal : le pourcentage du budget total (environ 200 millions d'euros) décidé dans le cadre du budget participatif est de 2,32 % en 2001 (4,7 millions d'euros), 4,47 % en 2002 (9,2 millions) et 4,2 % en 2003 (8,5 millions) (Ayuntamiento de Córdoba, 2007a: 23). Le processus, qui porte au départ sur les seuls investissements de voirie, est ensuite élargi aux investissements et aux services d'autres secteurs. Son originalité, par rapport aux procédures participatives existantes à Cordoue et plus largement en Europe, est d'être décisionnel : si le conseil municipal est le seul habilité légalement à prendre les décisions, il s'engage à suivre les résultats issus de la participation.

L'une des difficultés rencontrées par la ville de Cordoue réside dans l'articulation de la participation des citoyens organisés et non organisés au sein du dispositif. Un premier modèle de budget participatif, mis en place de 2001 à 2003, s'appuie sur une participation individuelle des citoyens. Il comprend trois phases qui se répètent annuellement (cf. figure 2). Dans un contexte marqué par un déclin de la participation associative, l'enjeu n'est pas de donner un rôle majeur aux associations et aux structures traditionnelles de participation, mais de diriger le budget participatif vers l'ensemble des citoyens. Pour ses promoteurs, le budget participatif vise à démocratiser la prise de décision en associant les habitants à la définition des choix budgétaires, à prendre des décisions qui correspondent davantage à leurs besoins, à réactiver le mouvement social en impliquant de nouveaux acteurs et à favoriser les investissements dans les quartiers les plus démunis (Ayuntamiento de Córdoba, 2007).

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



> **Figure 2** : Le cycle du premier modèle de budget participatif (2001-2003)

### 1. Information, formation et élaboration de l'autorèglement

En janvier et février, des assemblées de secteur ouvertes à tous se tiennent dans les 14 secteurs de la ville, pour informer les citoyens sur le processus, rendre compte des résultats de l'année antérieure et élire les agents du budget participatif.



Le rôle des 80 à 90 agents élus chaque année est d'organiser la suite des débats avec les agents municipaux et d'établir, au cours de journées de formation, un autorèglement définissant les critères de hiérarchisation des propositions formulées au cours du processus, notamment de justice sociale.

### 2. Élaboration et hiérarchisation des propositions à l'échelle du secteur

De mars à mai, les propositions sont élaborées et hiérarchisées par ordre de priorité à l'échelle du secteur. Les besoins de chaque quartier sont recueillis et hiérarchisés au sein d'assemblées de quartier coordonnées par les agents. Ils reçoivent auparavant des informations, comme les organisations sociales, sur la situation des services municipaux au sein de commissions thématiques.



### 3. Hiérarchisation des propositions à l'échelle de la ville et suivi du processus

En juin, un deuxième tour d'assemblées de secteur vise à expliquer la méthode de hiérarchisation des priorités et à élire les représentants du budget participatif (2 titulaires et 2 suppléants par secteur), pour prendre part à la commission de la ville ainsi composée de 28 membres. En parallèle, des commissions thématiques débattent des propositions réalisées en assemblée, sans changer l'ordre des priorités. Pendant ce temps, leur viabilité est évaluée par les services municipaux.

En septembre, les représentants assistent à une journée de formation sur l'autorèglement et les critères de distribution. Une visite de la ville en bus est organisée pour qu'ils visualisent les propositions de chaque secteur. Finalement, la commission de la ville applique les critères de l'autorèglement aux propositions de l'ensemble des secteurs, pour élaborer une seule proposition à l'échelle de la ville qui figurera en annexe du budget municipal.

Une commission d'appui et de suivi, composée des agents du budget participatif, de citoyens organisés et de techniciens municipaux, a un rôle d'évaluation et de contrôle, pour s'assurer que les décisions issues de la participation soient effectivement mises en œuvre.

Le budget participatif, qui fonctionne sur ce schéma durant les trois premières années, fait l'objet en 2003 d'une forte remise en question par une partie du mouvement associatif territorial, notamment par la fédération des associations de quartier. Paradoxalement, les associations qui boycottent le processus avaient incité la mairie à instaurer un budget participatif qui rende leur participation décisionnelle sur les questions budgétaires, et leurs représentants sont majoritaires dans les différentes instances mises en place. Mais les associations ne sont pas associées à l'élaboration de la configuration du budget participatif, définie par la municipalité. Le considérant comme une remise en cause de leur légitimité et de leur pouvoir dans la sphère politique locale, elles critiquent ouvertement le principe d'une participation universelle. Le poids acquis par ces associations depuis une trentaine d'années et la virulence de leur opposition, exprimée dans les médias locaux, incitent la ville à réformer le processus.

Un deuxième modèle de budget participatif est ainsi négocié entre la fédération des associations de quartier et la maire de Cordoue en 2004. Sa méthodologie, mise en œuvre en 2005 et 2006, introduit d'importants changements (cf. figure 3). Elle s'appuie davantage sur la participation des citoyens impliqués dans les associations et diminue le poids des citoyens non organisés. Les règles du processus sont élaborées par les associations, en négociation privée avec l'équipe municipale. Les assemblées ouvertes à tous ne sont plus le lieu d'élaboration des propositions, mais seulement de hiérarchisation des priorités à partir des propositions précédemment élaborées par les associations, au sein de plans de quartier et de plans thématiques d'action. Le second modèle introduit ainsi la participation des conseils thématiques, afin d'élargir le spectre de la prise de décision à partir d'assemblées thématiques. Les associations acquièrent un poids plus important au sein du conseil de la ville, qui remplace l'atelier de la ville : seulement 14 des 50 membres de cette instance sont directement élus au sein des assemblées, la majorité étant des représentants des instances traditionnelles de participation et des grandes fédérations associatives.



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



> Figure 3

### 1. Assemblée de la ville



Le deuxième modèle, quadriennal, s'ouvre par une assemblée de la ville, ouverte à tous, qui vise à présenter les résultats de l'année antérieure et à lancer le processus.

### 2. Plans de quartier



Au cours de la première année, les associations de quartier élaborent un plan de quartier, en recueillant toutes les propositions pour le quartier. Élaboré dans un premier temps au sein de l'association, ce plan de quartier est ensuite discuté avec les autres organisations du quartier puis avec les citoyens, dans une assemblée de quartier ouverte à tous. Il est évalué par les services municipaux.

### 3. Assemblées territoriales et thématiques



Des assemblées sont organisées dans les 46 quartiers de la ville pour débattre et hiérarchiser les propositions définies au sein du plan de quartier, sans en présenter de nouvelles. Un conseiller est élu au sein de chaque assemblée, pour prendre part, aux côtés des associations de quartier et d'un agent municipal, à la commission de secteur. Cette instance applique les critères de redistribution, négociés entre le gouvernement et les associations de quartier, sur les propositions prioritaires dans les assemblées de quartier, afin d'élaborer une proposition pour le secteur.

En parallèle, des assemblées thématiques ouvertes à tous sont organisées, pour hiérarchiser les propositions définies par les conseils thématiques consultatifs (auxquels participent les organisations sociales) au sein de plans d'action thématiques. Les dix premières propositions sont retenues.

### 4. Conseil de la ville

Toutes les propositions, territoriales et thématiques, sont transmises à la municipalité pour en définir la viabilité économique, légale et technique. Finalement, le conseil de la ville applique les critères de redistribution aux propositions finales et en contrôle l'application.



Les résultats peu favorables de la gauche aux élections municipales de 2007, à l'issue desquelles le Parti populaire remporte le plus de voix à Cordoue, contraignent les postcommunistes à s'allier aux socialistes pour garder le contrôle politique de la ville. Le Parti socialiste, lié à la fédération des associations de quartier, avait fortement critiqué ce processus lorsqu'il était dans l'opposition. Il obtient pourtant la délégation à la participation citoyenne, sur proposition de la Gauche unie qui abandonne ainsi l'un des emblèmes de sa politique locale. Leur accord de gouvernement suppose une réforme du budget participatif, qui devait changer de nom et être délocalisé au niveau des secteurs. Pendant les deux premières années du mandat, une réflexion est menée en interne pour simplifier et réorganiser le dispositif mais, faute d'être porté par une volonté politique forte, le projet est abandonné à mi-mandat. Malgré l'évolution du dispositif qui lui fait perdre une partie de son caractère novateur et son abandon en juin 2009, le budget participatif cordouan constituait une avancée démocratique notable par rapport aux expériences participatives françaises, étant donné son caractère décisionnel.

## Des résultats sociaux contrastés

Dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris, les résultats sociaux du budget participatif se situent principalement au niveau de l'augmentation du montant des ressources publiques. La procédure participative est ainsi stratégiquement utilisée par la mairie d'arrondissement pour légitimer ses investissements auprès de la mairie centrale et obtenir des ressources supplémentaires dans les quartiers populaires, comme c'est déjà le cas des conseils de quartier à leur création en 1995 (Blondiaux, Lévêque, 1999). Michel Charzat, maire du 20<sup>e</sup> arrondissement de 1995 à 2008, explique ainsi à la réunion du budget participatif du 5 décembre 2007 : « Si le budget de la voirie et des transports a été multiplié par trois, (...) (c'est parce que) la méthode que nous avons mise en œuvre est un élément déterminant. Vous avez pu peser sur le cadre de l'enveloppe votée. »

On observe, en effet, une augmentation progressive du budget localisé de la voirie du 20<sup>e</sup> arrondissement depuis la mise en place d'un budget participatif en 2002, avec des variations annuelles qu'explique Jacques Baudrier, l' élu en charge de la voirie, à la réunion du budget participatif le 5 mars 2007 : « Les budgets étaient élevés certaines années, car on y intégrait le budget de Vincennes et les budgets des quartiers verts, des vélos, etc. Sinon, on a une base de progression régulière, depuis 2 à 2,5 millions d'euros jusqu'à 5 millions. En 2007, on a eu une rupture, un coup de frein

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



massif, la mairie de Paris ayant décidé l'arrêt des grands travaux ». Sans prendre en compte les crédits spécifiques liés notamment aux quartiers verts et aux grands projets de renouvellement urbain (GPRU), qui expliquent les chiffres exceptionnels de 2002 et de 2005, le budget localisé de la voirie dans le 20<sup>e</sup> arrondissement a été multiplié par deux avant et après la mise en place du budget participatif.

Même si elle reste encore tributaire des choix politiques de la mairie centrale, comme le montre la nette diminution des ressources en 2007, cette augmentation du budget localisé de la voirie du 20<sup>e</sup> arrondissement est directement liée au processus participatif. La mobilisation de la population et la sollicitation de savoirs d'usage légitiment les investissements demandés, comme l'explique Jacques Baudrier dans une formation organisée par l'Adels le 13 novembre 2007 : « Généralement, on a une prime dans le 20<sup>e</sup> avec le budget participatif. (...) Quand on fait une lettre au maire de Paris, ce n'est pas seulement le maire du 20<sup>e</sup> qui demande un investissement, mais une centaine de personnes. » Pour l'élue à la voirie, l'enjeu est davantage d'augmenter le montant global du budget alloué au 20<sup>e</sup> arrondissement que de redistribuer les ressources entre les différents quartiers : « On arrive assez facilement au consensus parce que ce n'est pas ma rue plutôt que la tienne, c'est plutôt on va faire les deux, on va se battre pour avoir plus de sous globalement » (entretien, 5 février 2007).

À Cordoue, le budget participatif poursuit un objectif de justice sociale plus affirmé qu'à Paris, en s'appuyant sur un principe de discrimination positive qui permet de redistribuer les ressources publiques vers les quartiers les plus dépourvus d'infrastructures : « On ne peut pas allouer à chaque secteur le même pourcentage du budget de manière égale, parce les besoins ne sont pas les mêmes », estime l'élue chargée de la participation citoyenne de 2003 à 2007 (entretien, 18 juin 2009). Contrairement aux budgets participatifs brésiliens, cet objectif de rééquilibrage territorial n'est toutefois pas la principale motivation des élus pour mettre en place un tel dispositif. La méthodologie du budget participatif cordouan inclut tout de même des critères de justice sociale pour hiérarchiser les propositions élaborées par les habitants : carences en termes d'infrastructures ou de services, désavantage social de la population et du territoire en question, nombre d'habitants concernés par l'investissement. En analysant la localisation des investissements décidés au sein du budget participatif, Ernesto Ganuza (2007) montre que ces critères de justice sociale ont favorisé une légère redistribution des ressources en faveur des quartiers les moins dotés en infrastructures, comme les quartiers périphériques. Mais l'impact social sur la ville reste très limité, car les ressources mises en débat dans le budget participatif sont minimes pour permettre un réel rééquilibrage territorial. Et paradoxalement, les quartiers les moins dotés en

infrastructures sont loin d'être ceux où les niveaux de qualité de vie sont les plus bas.

Dans le 20<sup>e</sup> arrondissement, la redistribution des ressources se fait davantage dans une perspective d'égalité républicaine que d'équité sociale et de discrimination positive, ce qui est souvent le cas des collectivités françaises même lorsqu'elles sont gérées par le Parti communiste (Nez, Talpin, 2010). Jacques Baudrier affirme ainsi que « le critère s'est un peu égalisé, que tout le monde bénéficie à la hauteur des besoins à peu près de l'investissement » (entretien, 5 février 2007). Si la priorité est donnée aux quartiers les plus pauvres situés à la périphérie du 20<sup>e</sup> arrondissement, l' élu à la voirie montre que cela correspond plus à un choix politique qu'au résultat de la participation : « Sur l'aspect redistribution, il y a une volonté de faire pas mal entre les Maréchaux et le Périphérique, là ça coûte très cher par projet. (...) Là, c'est du volontarisme, c'est vraiment une expression politique, après le reste c'est plus l'amélioration de l'espace public. » Pour les autres investissements débattus au sein du budget participatif (principalement des réhabilitations de rues et de places publiques), les critères de hiérarchisation des priorités se basent davantage sur l'ancienneté des demandes et la sécurité des piétons que sur un principe de justice sociale.

Le processus s'éloigne ainsi considérablement des objectifs sociaux du budget participatif tel qu'il a été inventé à Porto Alegre. L' élu à la voirie explique cette différence avec les budgets participatifs brésiliens par la moindre importance, à Paris, des investissements de voirie par rapport à des difficultés plus sociales pour améliorer la qualité de vie des classes populaires : mis à part les quartiers situés entre les Maréchaux et le Périphérique, l'arrondissement comprend partout ailleurs une minorité d'habitat social. Si les enjeux redistributifs des investissements de voirie sont en effet moins fondamentaux dans les quartiers « populaires » parisiens que dans les vilas et favelas des villes brésiliennes, l'absence de critères de justice sociale dans l'élaboration des priorités d'investissement, alors que les personnes issues des classes populaires sont souvent absentes des réunions du budget participatif, soulève la question de l'appropriation de l'espace public par les classes moyennes intellectuelles qui s'y investissent comme nous l'avons développé dans l'état de la littérature.

Plusieurs conditions peuvent être repérées pour éviter cet écueil, à commencer par la définition de la justice sociale comme l'un des principaux objectifs des budgets participatifs et l'attribution de moyens pour que cette intention se traduise par des résultats en termes de redistribution des ressources publiques. Il est ainsi impératif que des mécanismes concrets de redistribution des ressources soient mis en place vers les quartiers et les populations les plus démunis (comme à Cordoue), mais aussi qu'un pourcentage conséquent du budget municipal soit mis en débat dans le budget

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



participatif, ce qui n'est le cas ni à Cordoue ni dans la plupart des expériences européennes. Des mécanismes sont également à penser pour faciliter la participation de ceux pour qui elle est la plus coûteuse : gardes d'enfants, remboursement des frais de transport, indemnisation financière, etc. Ce n'est, finalement, qu'en donnant aux habitants un accès direct à la décision sur des questions centrales pour leur vie quotidienne que les budgets participatifs pourront attirer les classes populaires en Europe.

Auteurs : Cité du Design de St Etienne  
(Marie-Haude Caraës, Elodie Jouve, Claire Lemarchand)

## > La Piscine. Fabrique de solutions pour l'habitat



- > Auteur : Les Arpenteurs
- > Date de création : depuis 2012
- > Lieu : Grenoble
- > Acteurs : membres du collectif, citoyens (architectes, mallogés, sansabri, travailleurs sociaux ou encore élus), acteurs institutionnels

En France, à Grenoble, La Piscine. Fabrique de solutions pour l'habitat est un lieu d'expérimentation et de réflexion sur l'habitat. À l'origine, ce projet a été proposé par un groupe de travail issu du groupe Parlons-en, espace public de débat sur les conditions de vie des gens de la rue, ou en situation de grande précarité. Le Parlons-en rassemble tous les mois des sans-abri, des précaires, des professionnels, des bénévoles et des élus de la région grenobloise. C'est au cours de l'une de ces séances qu'est née l'idée de fonder un lieu dédié aux questions de l'habitat, de l'autoconstruction et, plus généralement, des solutions qui pourraient découler du croisement des différents acteurs et énergies.

Ce groupe de travail s'est appuyé, d'un côté, sur la revendication des gens de la rue de pouvoir s'organiser, utiliser leurs savoir-faire et avoir un lieu pour pouvoir le faire. D'un autre côté, des architectes, juristes, travailleurs sociaux, bénévoles et militants étaient prêts à apporter leurs compétences et leurs connaissances. Le projet s'est ainsi orienté vers la volonté de faire avec et pour les personnes en situation de grande précarité. Le pari a été de monter un projet reconnu aussi par les politiques, et pas seulement un projet de construction, en mettant en place une coopération avec

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



la CCAS (Caisse centrale d'activités sociales), le conseil général, l'EPFL (l'École polytechnique fédérale de Lausanne, propriétaire du lieu actuel) et des acteurs institutionnels. Le lieu est ouvert tous les mardis dans un grand bâtiment à Échirolles, de presque 600 mètres carrés de surface, et anciennement occupé par un fabricant-vendeur de piscines, d'où le choix du nom. Le projet est porté par le collectif artistique Les Arpenteurs, soutenu par des structures partenaires et de bénévoles. La Piscine. Fabrique de solutions pour l'habitat propose des ateliers, un espace de bricolage, des échanges de savoir-faire, des temps de réflexion collective, des conférences et une ressourcerie. En parallèle, le groupe Parlons-en développe de nouvelles idées comme Le Local des 100 lieux : sur le modèle du Local des femmes, lieu pour femme en errance géré par l'association Femmes SDF, le groupe réfléchit à un local dédié aux hommes qui se trouveraient dans la même situation.

**Auteurs :** Cité du Design de St Etienne  
(Marie-Haude Caraës, Elodie Jouve, Claire Lemarchand)

## > Citizinvestor



- > **Auteur :** Jordan Raynor, Erik Rapprich, Tony DeSisto
- > **Date de création :** depuis 2012
- > **Lieu :** États-Unis
- > **Acteurs :** plateforme, citoyens, municipalités, gestionnaire de la plateforme

La plateforme Citizinvestor permet la réalisation de projets qui ne constituent pas la priorité des municipalités. Les concepteurs travaillent avec les municipalités pour identifier les projets qui sont prêts à être réalisés et auxquels il ne manque que le financement. Pour les concepteurs, « en montrant aux citoyens combien d'argent ils ont dépensé pour un projet, vous rendez le gouvernement plus responsable. Nous pensons que c'est un brin plus démocratique ». Depuis 2012, cette plateforme de financement participatif de projets publics aux États-Unis permet aux citoyens d'adresser des pétitions pour pousser les pouvoirs publics au financement de certains projets. La plateforme se rémunère en prélevant 5 % des sommes levées. Depuis sa création en septembre 2012, le site a financé neuf opérations avec succès.





### > Carticipe



- > **Auteur** : Repérage urbain
- > **Date de création** : 2013
- > **Lieu** : Laval, Mayenne
- > **Acteurs** : concepteur, habitants, municipalité, gestionnaire de la plateforme

L'urbanisme participatif sollicite l'intelligence collective des habitants pour penser leur ville et prendre part à son élaboration. Ainsi, Carticipe est un outil d'urbanisme participatif mis en ligne en février 2013 pour inciter les habitants de Laval à contribuer aux thématiques du plan local d'urbanisme (mobilité, bâti-construction, équipements activités tertiaire, espaces verts et naturels) et aux aménagements à venir dans leur ville. Le principe est simple : un fond de carte Google interactif permet à chacun de soumettre des propositions et de réagir à celles déjà exprimées en ligne. 609 idées ont été déposées, 482 commentaires enregistrés et plus de 3 000 votes en ligne ont été comptabilisés pour une ville de 50 000 habitants (avec une aire urbaine de 120 000 habitants). Pour aller au-delà de la plateforme virtuelle, le contenu de la carte participative est débattu, lors d'une seconde phase de travail, dans des ateliers de quartier et une Maison de la concertation. Carticipe hybride les technologies numériques cartographiques et de concertation de terrain pour faire remonter les informations utiles à la conception et la conduite de stratégies territoriales. La mise au point de cet outil permet de lever deux contraintes importantes : celle de l'agenda des participants et celle du cercle restreint des publics qui s'engagent. Carticipe est en effet accessible en ligne et facile d'utilisation. L'initiative a été relancée fin août 2013 à Strasbourg, en partenariat avec Rue 89 Strasbourg. Carticipe se déploie alors à une autre échelle, dans une ville de 275 000 habitants et qui fait partie d'une aire urbaine plus vaste (1 150 000 habitants). Plus de 400 idées avec plus de 950 commentaires et 6 000 votes ont déjà été recueillis sur la plateforme Carticipe Strasbourg.



## TROISIÈME PARTIE

### NOUVELLES ÉCHELLES TERRITORIALES ET ESPACES URBAINS

À l'heure où les échelles territoriales existantes sont ré-interrogées (découpage territorial, métropole, quartiers ciblés, etc), les solidarités urbaines se trouvent elles aussi mises en question.

Métropole, centre ville, banlieue, péri-urbain, espaces publics ou encore interstices urbains sont autant de territoires spécifiques, riches de nombreuses initiatives innovantes. Ils sont le lieu de solidarités urbaines intéressantes, cherchant à pallier aux manques ou à utiliser les échelles territoriales pour une ville plus solidaire.

**Auteurs :** Vincent Béal (Université de Strasbourg, UMR 7363 SAGE)  
Max Rousseau (CIRAD, UMR 5281 ART-Dev)

## > **La question des échelles :** **quelle place pour les villes ?**

Trois dimensions doivent être soulignées au regard de cette question des échelles : l'inachèvement de la décentralisation de la lutte contre l'exclusion, la faible place occupée par la ville aux côtés du département, et enfin les tensions métropolitaines autour de la lutte contre l'exclusion.

Dans les années 1980 et 1990, la décentralisation, notamment dans le domaine social, avait fait naître de nombreux espoirs qui semblent aujourd'hui donner lieu à autant de frustrations. Dans la plupart des Etats européens, l'objectif de départ résidait dans « l'amélioration de l'efficacité des politiques sociales en ajustant au mieux l'offre sociale à la demande sociale. (...) En raison de leur proximité avec la population, les acteurs locaux sont censés être les mieux à même d'apprécier la demande sociale qui s'exprime sur leur territoire et de formuler une offre sociale adaptée à la diversité des situations locales » (RFAS, 2011). Pourtant, cette dynamique reste aujourd'hui très largement inachevée. Le plus souvent, l'Etat continue d'être l'acteur central de la gestion de pauvreté (Rodrik, 2013). En France, de nombreuses initiatives sont encore gérées prioritairement par l'Etat, comme par exemple celle de la gestion du Droit au Logement Opposable (DALO). Plus spécifiquement, la décentralisation bute sur plusieurs barrières comme le faible niveau de financement ou encore l'absence relative d'outils de production de données à une échelle fine permettant de renforcer la connaissance locale du terrain et de faciliter l'évaluation des actions. Enfin, de nombreux travaux pointent aujourd'hui les effets collatéraux de la décentralisation accusée d'avoir produit un enchevêtrement de compétences ainsi qu'une superposition des acteurs et des programmes complexifiant gravement le système de gestion de l'exclusion (Thierry, 2013). Cette complexité explique dans une large mesure les problèmes de coordination entre secteurs, entre acteurs et entre territoires. L'exemple de la politique de la ville est à ce titre révélateur. Après avoir changé d'échelle à plusieurs reprises, passant de celle du quartier à celle de la ville, parfois même de l'agglomération (Fol, 2013), la politique de la ville a fait l'objet de fortes critiques en raison de son absence de résultats et de sa complexité. Par ailleurs, le processus de

recentralisation amorcé à l'occasion de la création de l'ANRU (Epstein, 2013) n'est sans doute pas étranger à la difficulté actuelle à piloter l'action publique dans un contexte d'éparpillement des compétences.

Si les limites de la décentralisation de l'action sociale ont été bien étudiées par la littérature en sciences sociales, la place de la ville dans ces dispositifs a été nettement moins analysée. En effet, la plupart des travaux portant sur la question ont tendance soit à se concentrer sur le département, soit à effleurer la question du rôle de la ville. Cet angle mort s'explique en partie par le rôle occupé par les départements, qualifiés par certains de « départements-providence » en raison de leur position dans la gestion du non-emploi et dans la mise en œuvre des politiques d'assistance (Lafore, 2004). À l'inverse, la ville constitue davantage un site sur lequel la question de l'exclusion est traitée par différents acteurs, qu'un espace de régulation de ce problème. Quand elle est appréhendée en tant qu'espace de régulation, c'est avant tout à l'échelle du quartier où des stratégies diverses (accompagnement, contrôle, lutte contre la ségrégation, etc.) sont mises en place. Pour de nombreux chercheurs et acteurs, cette tendance serait en voie d'accroissement sous l'effet du délitement progressif des liens entre questions urbaines et sociales<sup>1</sup>. Comme le souligne Sylvie Fol, discutant les transformations de la politique de la ville : « Dans la dernière période, la création de l'ANRU et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) a porté cette séparation à son paroxysme. D'après le rapport parlementaire Goulard et Pupponi publié en 2010, 'la dichotomie entre l'urbain et le social demeure un problème et doit être aménagée' (Goulard et Pupponi, 2010) » (Fol, 2013). Si cette tendance est visible en France où les découpages institutionnels limitent l'influence de la ville sur la question sociale, elle se retrouve dans d'autres contextes européens où les liens entre urbain et social sont encore extrêmement tenus (Urban Studies, 2012).

Enfin, il est important de noter qu'un champ de la recherche s'intéresse aujourd'hui à la question de la construction métropolitaine et de la solidarité (Reigner et al., 2010 ; Frinault et Le Saout, 2011 ; Jonas, 2012 ; Desage, 2013 ; Reigner, 2013). Dans ce domaine, la plupart des travaux tendent à montrer que le développement du phénomène métropolitain (avec la multiplication des structures intercommunales,

---

1 Ce délitement des liens entre l'urbain et le social s'opère alors même que la place du département au sein du système politico-administratif français est fragilisée. Cette fragilisation, qui s'explique à la fois par les réformes de la décentralisation et par le déclin des structures déconcentrées, rend la mise en œuvre des politiques sociales départementales particulièrement difficile (Portal, 2012 ; Lafore, 2013).

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



disposant de compétences et capacités d'action plus étendues) ouvre certes de multiples possibilités dans le domaine de l'action sociale, mais est également à l'origine de nouveaux problèmes. En effet, le social ne figure pas parmi les compétences majeures sur lesquelles se sont construites les métropoles européennes. En France, il n'est d'ailleurs appréhendé comme compétence communautaire dans les textes législatifs qu'à partir de 2005, au moment de la publication du Plan de cohésion sociale. Au-delà de ces questions institutionnelles, il s'avère que les compétences transférées des communes aux groupements de communes sont le plus souvent des compétences « techniques » n'ayant qu'un impact limité sur la construction du rapport politique/société. Il en va tout autrement des questions sociales qui sont déterminantes dans la mise en place de tels liens, et qui de ce fait sont souvent maintenues à l'échelle communale. Certes, la situation reste très contrastée suivant les intercommunalités, mais de manière générale, l'intensité des politiques sociales y a été pour l'instant faible, comme le montre le bilan en demi-teinte des Conseils Intercommunaux de l'Action Sociale<sup>2</sup> créés en 2003 (Cytermann et al., 2013). Dès lors, l'une des questions centrales animant le débat scientifique porte sur la capacité (ou l'incapacité) des structures intercommunales à développer des stratégies de lutte contre l'exclusion. Au-delà de la difficulté à mettre en place des mécanismes solidaires de péréquation et de redistribution, cette question a donné lieu à des analyses fines des processus décisionnels qui montrent que les intercommunalités constituent, d'une part, des espaces peu démocratiques dont l'ouverture aux demandes sociales est limitée et, d'autre part, de puissants moteurs du renforcement du pouvoir des maires (Desage et Gueranguer, 2011 ; Kirzbaum, 2013). Ces deux caractéristiques sont problématiques dans la gestion de la question sociale. En effet, plusieurs exemples montrent que le poids des intérêts communaux vient souvent limiter la coordination de la lutte contre l'exclusion. Ainsi, on assiste dans certaines métropoles à l'émergence d'une géographie inégale du traitement de la question sociale dans laquelle certaines villes sont amenées à gérer prioritairement des populations jugées « indésirables » ou à se spécialiser socialement ou ethniquement. Comme l'a récemment souligné Fabien Desage dans son analyse de la métropole lilloise, la soudaine conversion des maires des communes périphériques à la production de logements sociaux est liée à leur

---

2 En 2010, une étude réalisée pour le compte de l'Assemblée des communes de France a analysé la portée des actions menées par les CIAS (Comités intercommunaux d'action sociale). Elle a souligné la grande variété des situations en fonction des contextes (ADCF, 2010).



capacité à renforcer leur emprise sur les attributions de manière à favoriser les candidats locaux en instaurant une préférence communale (Desage, 2013). Ainsi, le maintien de l'aide sociale dans le domaine d'intervention des communes apparaît comme un moyen de préserver les équilibres institutionnels et de perpétuer des routines et des savoirs déjà constitués, qui seraient inévitablement remis en cause par leur transfert à l'échelle intercommunale (Oblet, 2007).

Auteurs : Ville Inventive Paris I (Marie Gloor, Margot Lauzeral, Jean Leveugle)

## > **ESPACE PUBLIC, SANS-ABRI ET SOLIDARITÉ : QUELLES RELATIONS ?**

L'« espace public » est un concept né dans les années 1970 afin d'évoquer la cohésion sociale, en opposition à l'urbanisme fonctionnaliste et pour remettre en cause les pratiques de gestion urbaine, fondées sur un urbanisme dit « autoritaire ». Depuis, l'espace public est devenu un instrument de politique urbaine contemporaine, soutenu par les efforts de marketing urbain et par les dynamiques de revitalisation urbaine. Dans les centres des grandes agglomérations, les espaces publics ne sont plus seulement des espaces d'accompagnement mais sont désormais pourvu de fonctions : donner une unité et une identité à la ville, produire une cohérence visuelle et fonctionnelle entre les différentes structures urbaines et procurer à la ville une scène pour l'épanouissement collectif.

Depuis les années 1980, les sans-abri sont particulièrement visibles dans l'espace public, physiquement et médiatiquement. En effet, l'espace public devient à cette époque le « réceptacle » des plus exclus matérialisant l'existence d'un problème d'ordre structurel : « c'est entre visibilité et invisibilité que s'organise une vie quotidienne marquée par la précarité de l'abri et c'est dans cette tension que s'est constitué ce nouveau problème social » (Pichon, 2000) alors même que « l'existence de personnes sans domicile est aujourd'hui une des formes les plus visibles de la pauvreté dans les sociétés occidentales » (Firdion, 2000, p.127).

Dans la littérature sur le sans-abrisme, deux conceptions sur les facteurs d'exclusion s'opposent ou se complètent, et orientent la manière dont est perçue et analysée l'occupation des espaces publics par les sans-abri. En effet, selon que l'on considère les facteurs qui mènent à la rue comme des facteurs individuels (accidents, troubles psychologiques, drames familiaux, etc., à l'image des travaux accordant une grande importance aux questionnements rétrospectifs (Paugam, Clemenceau, 2003)), ou structurels (facteurs macrosociaux et macro-économiques, déficiences des politiques) l'espace public est tantôt traité comme un lieu de ressources et d'expériences, tantôt considéré comme le produit des rapports de domination entre groupes sociaux, qui en font un espace de contraintes pour les sans-abri. L'avantage de faire ressortir « la permanence des traits structuraux de la pauvreté » est de « dégager la question des

SDF de la double limitation que lui imposent sa commune visibilité et sa dimension médiatique d'urgence sociale récurrente (...) » (Joseph, 2003, p.217). À l'inverse, on peut penser qu'une recherche seulement axée sur ces traits structuraux manquerait tout ce que l'espace local recèle de réponses à la situation des personnes sans-logis.

À ce titre, l'article de Pascale Pichon dans le rapport du PUCA publié en 2003 est intéressant. Etudiant d'anciens SDF, l'auteur analyse l'action d'une association à Saint-Etienne. Elle y explique que « l'entraide relève de l'entre-soi, d'une solidarité de type primaire (...) qui retient tout ce qui fonde le ciment de l'expérience commune. En font partie les addictions, l'alcool surtout mais aussi d'autres comportements individuels de type asocial acquis ou renforcés au cours de carrière de survie qui, parce qu'ils sont autant d'obstacles à la vie collective harmonieuse, devront être transformés en ressource pour l'action. C'est tout l'enjeu de cette solidarité d'anciens « collègues de galère ». Le bar associatif dans la maison commune est ainsi éminemment symbolique d'une contrainte de la survie transformée en ressource de sociabilité (...) » (Pichon, 2003, p.147). La question de la solidarité est ici envisagée à la fois sous l'angle institutionnel (l'action d'une association) et dans une dimension plus anthropologique, qui tend à montrer qu'en dehors de l'aide extérieur qu'ils reçoivent, les SDF mobilisent des ressources propres au groupe auquel ils appartiennent. Le mot « solidarité » est dans ce cas synonyme d'interconnaissance, de sociabilité. La transformation d'une « contrainte de la survie » en « ressource de sociabilité » place ces anciens SDF dans la position d'acteurs conscients, qui ont fait le choix de « s'en sortir » (Pichon, 2013).

Il est donc sans doute réducteur d'opposer d'un côté un espace public envisagé comme « ressource » et de l'autre comme « contrainte », car cette contrainte n'est jamais niée par les auteurs qui envisagent plutôt les carrières individuelles des sans-abri que les facteurs macrosociaux qui les conduisant à la rue (Chivallon, 2000). Dans les deux cas, les auteurs se demandent en quoi l'espace urbain est un espace de ressources et de rencontres mais également un espace provoquant les formes les plus visibles de l'exclusion sociale. De la « ville dissuasive » (Terrolle, 2004), à la « ville solidaire » (PUCA, 2013), la question du sans-abrisme met en tension ces deux pôles de l'action envers les plus démunis.

Dans cette partie, nous nous intéresserons d'abord au courant de recherche qui étudie l'influence du néolibéralisme sur l'évolution de la production des espaces publics et les processus d'exclusion à l'œuvre au sein de ces espaces. Dans ces recherches, la relation entre espace public et sans-abri semble plutôt unilatérale : les conditions de production de l'espace public laissent très peu de marge de manœuvre aux sans-abri qui en subissent les conséquences (privatisation des espaces, urbanisme



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



sécuritaire etc.). La solidarité envers les sans-abri y est donc traitée de façon marginale. Pour donner un autre point de vue sur cette relation, nous verrons dans un deuxième temps comment cette question est traitée dans la sociologie interactionniste et l'ethnographie. Si la dimension politique n'est pas absente de ces travaux, la description fine des « expédients » (Joseph, 2003, p.220) mobilisés par les sans-abri pour tenir et se maintenir à la rue ouvre le champ des possibles pour une « Ville solidaire ».

### Sans-abrime et néolibéralisation, l'exclusion des espaces publics

Les études sur la ville néolibérale dominées par la géographie critique anglo-saxonne permettent de lier les phénomènes d'exclusion avec la valorisation des espaces publics dans un contexte de compétition urbaine mondiale (Margier, 2011). Nous insistons plus particulièrement sur les analyses de deux chercheurs français qui convoquent les auteurs de cette géographie critique, l'anthropologue Daniel Terrolle et le politiste Max Rousseau. L'article de Max Rousseau<sup>1</sup> nous permet de faire le lien avec la partie précédente sur la mobilité et celui de Daniel Terrolle<sup>2</sup> illustre toute l'ambiguïté d'une action de « solidarité » envers les sans-abri.

#### > La solidarité dans le champ de recherche sur la ville néolibérale : une dimension quasiment absente

Dans ce champ de la recherche, l'accent est mis sur les contraintes et les forces de domination que subissent les personnes sans domicile. La solidarité y est appréhendée sous l'angle politique : les auteurs insistent sur la distinction entre une solidarité symbolique relevant du discours et une solidarité réelle, remise en cause par les rapports de force entre groupes sociaux (Terrolle, 2004). Ainsi, Daniel Terrolle postule que sous couvert « d'une sollicitude éthiquement inattaquable envers cette population, le SAMU social œuvre à une salubrité publique discrète : nettoyer la ville de tous les sans

- 
- 1 ROUSSEAU M, (2008) La ville comme machine à mobilité. Capitalisme, urbanisme et gouvernement des corps, Métropoles, n°3, Revue électronique, consulté le 10 janvier 2014.
  - 2 TERROLLE D, (2004) La ville dissuasive : l'envers de la solidarité avec les SDF, Espaces et sociétés, n°116-117, pp. 143-157.

feu ni lieu que notre société produit » (Terrolle, 2004). Il s'inscrit ici dans le courant de recherche de la criminalisation de la pauvreté.

La critique sur la fermeture des espaces publics et la régulation punitive de la pauvreté émerge dans les années 1990 aux États-Unis. D'inspiration néo-marxiste, les auteurs (Smith, 1996 ; Davis, 1997 ; Mitchell, 2003) s'intéressent aux rapports de domination qui guident la régulation des espaces publics pour en souligner la dimension punitive et inégalitaire. Dans le contexte de compétition entre les métropoles, les gestionnaires urbains développent l'attractivité de leur ville pour que viennent s'y installer et investir les classes supérieures. Se soumettant aux impératifs des promoteurs, l'État met en œuvre des logiques de répression envers les personnes vivant à la rue, relevant soit du domaine pénal soit de l'intervention sur l'espace public. Au début des années 1990 à New-York, Neil Smith explique ainsi comment la récession et l'accroissement de la pauvreté ont abouti à l'émergence de discours criminalisant les personnes marginalisées. Il décrit l'intervention de la municipalité comme une attitude de « revanche » à l'égard des minorités sociales (sans-abri, prostituées, immigrants, etc.) (Margier, 2011). S'inscrivant dans la continuité des travaux de Lefebvre, Don Mitchell parle d'une « guerre aux sans-abri » et de la volonté d'annuler le droit à la ville pour cette catégorie de population (Margier, 2011). Il va plus loin que Neil Smith en montrant qu'il ne s'agit pas simplement de lutter contre la pauvreté par des mesures « anti-mendicité » mais d'éliminer des sans-abri de l'espace public. « A travers les lois d'interdiction de mendier, d'uriner, de se coucher dans l'espace public, les droits des sans-abri en tant que citoyens sont bafoués » (Margier, 2011). Sur la côte ouest des États-Unis, « La Forteresse L.A » est décrite par Mike Davis comme un univers carcéral où les pauvres sont séparés des plus riches par des « murs gardés par des vigiles armés et par des systèmes de surveillance électronique ultrasophistiqués ». Dans ce quatrième chapitre de *City of Quartz* (1997), Mike Davis fustige un urbanisme obsédé par les « systèmes de sécurité » et l'« architecture policière axée sur la dissuasion et l'exclusion » (Davis, 1997, p.216). Cet urbanisme, majoritairement dirigé par la promotion immobilière, se traduit par la destruction des espaces publics accessibles à tous. L'aménagement y est spécialement conçu pour évacuer les flux automobiles qui ne laissent plus de place aux piétons, réduisant ainsi « les contacts avec les intouchables ».

On peut lire dans cette volonté de séparer automobilistes et personnes immobiles (car les intouchables sont ceux qui n'ont pas accès à cette mobilité) une façon de mettre la mobilité au service de l'exclusion. Rejoignant les conclusions de la partie précédente, il est intéressant de voir que la mobilité érigée en norme dans l'espace public peut être envisagée comme la marque de l'influence croissante des groupes sociaux dominants et de la promotion de la mobilité par l'État néo-libéral.

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Max Rousseau postule en effet que « ce sont désormais les divers corps immobiles dans l'espace urbain qui sont désignés comme ennemis » (Rousseau, 2008, p.181). Partant du constat qu'il est aujourd'hui difficile de rester immobile dans l'espace public, il s'interroge sur un thème peu étudié dans la recherche urbaine, à savoir que le contrôle de l'espace permet le contrôle de la mobilité des corps<sup>3</sup>. Dès lors, il postule un renversement de paradigme : alors qu'au XIX<sup>ème</sup>, l'immobilité de la main-d'œuvre permettait au patronat de la fixer et d'avoir un contrôle sur celle-ci, la crise du capitalisme de ces trente dernières années a entraîné « un nouveau régime d'accumulation flexible du capital » (Rousseau, 2008, p.181) qui nécessite au contraire une très forte mobilité de la main-d'œuvre. Cette hypothèse est intéressante car elle nous renvoie à l'ambivalence du paternalisme au XIX<sup>ème</sup> siècle, entre philanthropie et volonté de servir le capital industriel.

Ce culte de la mobilité désigne de nouveaux ennemis : « les immobiles ». Quand le capitalisme industriel nécessitait une main d'œuvre stabilisée, ce que les cités usines ont permis en partie, la figure de la répression juridique et policière était celle du vagabond. Pour l'auteur, la loi de 1885 prévoyant la déportation des vagabonds ou leur interdiction de séjour « marque le paroxysme de la construction du vagabond comme élément potentiellement déstabilisateur, (...) dans une société souvent analysée au prisme de la métaphore organique » (Rousseau, 2008, p.189). Le vagabond était donc perçu comme l'individu qui s'est « désolidarisé » du corps de la société. Max Rousseau précise d'ailleurs que c'est de la ville que le vagabond est le plus rejeté. En effet, parmi les localités interdites figurent d'abord les grandes zones urbaines. Ville solidaire ? Dans la loi de « sécurité intérieure » de 2003, qui a fait beaucoup parler d'elle, de nouveaux délits sont créés : racolage, rassemblements dans les halls d'immeubles, squat et mendicité. Toutes les personnes visées par cette loi (prostitués, sans-abri, mendiants, jeunes de banlieues, etc.) ont un point commun : ils sont « immobiles » dans l'espace public. Jugés inutiles pour le capitalisme, les exclus ou « surnuméraires » (Castel, 1995) seraient aussi les cibles d'un rejet culturel à l'ère de la mobilité célébrée : « tous partagent une même immobilité dans un espace public urbain pensé toujours comme un « espace de flux » perpétuel » (Rousseau, 2008, p.201).

---

3 C'est notamment une citation qui lui a inspiré cette réflexion : « Les classes dominantes se servent aujourd'hui de l'espace comme d'un instrument. Instrument à plusieurs fins : disperser la classe ouvrière, la répartir dans des lieux assignés, organiser les flux divers en les subordonnant à des règles institutionnelles (...) ». (Lefebvre, 1972)

## > La « ville dissuasive », quand l'aménagement de l'espace public devient synonyme de coercition

Ce dont ne parle pas Max Rousseau, c'est que cette immobilité peut être organisée par ceux-là même qui la désignent comme indésirable. Mike Davis rappelle par exemple comment la ville de Los Angeles a développé l'idée d'un « containment » des sans-abri dans le périmètre de SkidRow<sup>4</sup>, faisant de ce quartier un « dépôt de mendicité à ciel ouvert » (Davis, 1997, p.213). Au-delà du pouvoir évocateur puissant des mots employés par l'auteur, ses analyses sur le mobilier urbain et le « sadisme social » ont beaucoup influencé la recherche urbaine sur l'espace public et l'exclusion. Dans un article intitulé « La ville dissuasive : l'envers de la solidarité avec les SDF » (2004), Daniel Terrolle montre ainsi comment l'espace public est traité de façon à rendre la ville inaccessible ou non praticable aux sans-abri et comment ces derniers sont de plus en plus souvent placés dans des centres d'hébergements, les rendant invisibles.

Il souligne alors un paradoxe : dans l'impossibilité de les reloger « comment la société gère-t-elle leur obligation d'être à la rue sans tolérer pour autant qu'ils s'y installent ? » (Terrolle, 2004, p. 144). Sa démarche est intéressante car elle combine deux échelles d'analyse : une échelle macrosociale, la ville étant considérée comme un territoire où se jouent des rapports de force qui la dépassent, et une échelle locale, l'auteur s'attachant à étudier sur le terrain la façon dont la production de l'espace public contribue à exclure les sans-logis. Dans la continuité des travaux sur les manifestations coercitives de l'aménagement de l'espace, il étudie dans la ville de Paris la mise en œuvre de stratégies visant à empêcher les sans-abri de s'approprier l'espace. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est la confrontation entre le discours de solidarité envers les sans-logis et les réalités du terrain. En France, cette « gestion urbaine dissuasive » (Terrolle, 2004, p.144) semble plus discrète qu'aux États-Unis. Elle passe à la fois par une délimitation plus nette entre espace public et espace privé, la diminution des espaces résiduels pouvant servir d'abri provisoire, la conception d'un mobilier urbain dissuasif et le développement de la vidéosurveillance.

La conception d'un mobilier urbain dissuasif selon Daniel Terrolle est dissimulée derrière des paramètres esthétiques ou pratiques (bancs, devanture de magasins, traitement des sols sous les bretelles d'autoroutes urbaines etc.). Prenant l'exemple du métro parisien, il cite un article de Stéphanie Bouché paru en 2000 dans Les annales

---

4 Aujourd'hui ce quartier situé en plein cœur de la ville de Los Angeles est connu pour la grande concentration de sans-abri qui y vivent.

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



de la recherche urbaine. Celle-ci révèle que le cahier des charges des nouveaux sièges « Assis-Debout /Météore » intègre depuis le début des années 1990 l'obligation de ne pouvoir être détournés par les « indésirables ». Noël Jouenne s'interroge sur cette nouvelle finalité du design du mobilier au sein des espaces publics : « Alors qu'une des missions de l'objet du design est de rendre plus beau et plus confortable, la créativité des designers se porte sur un objet limité dans ses fonctions : ne pas pouvoir s'allonger dans l'espace public. Quel sens donner à cette volonté de refuser le repos ? » (Jouenne, 2007, p.1). Il apparaît qu'il y ait eu une évolution notable dans les processus d'éviction des populations indésirables, SDF ou « zonardes » : avant les années 1990 le rejet se résume à des stratégies individuelles ou mises en place par de petits groupes d'habitants ou de commerçants. Après les années 1990, des institutions comme la RATP ou la SNCF mettent en place des stratégies d'éviction planifiées à une échelle plus large : d'une manière ponctuelle et désordonnée, l'éviction est désormais planifiée. Par l'intermédiaire de sièges ou de bancs ne permettant pas de s'asseoir ou de s'allonger, les populations SDF sont implicitement contraintes de quitter les lieux pour des endroits où elles seront moins visibles et donc moins gênantes. Elles sont « indifférenciées et stigmatisées au point de représenter l'agresseur potentiel qu'il faut à tout prix chasser du décor urbain. Sauf que ce décor est leur lieu de résidence et de vie. N'y-a-t-il pas lieu de s'interroger sur une certaine maltraitance vis-à-vis des personnes à la rue, qui, faute de pouvoir s'allonger sur une banquette, sont acculées à découvrir des endroits toujours plus repoussés, toujours plus inconfortables, et visant à amoindrir leurs capacités, en termes de santé, de résistance et de vie ? » (Jouenne, 2007, p.3)

### > Solidarité, entre discours et réalités

Daniel Terrolle met également en lumière l'ambivalence de l'action des associations spécialisées dans la prise en charge des SDF. En effet, celles-ci participeraient elles aussi d'une certaine manière à l'« autoritarisme diffus » (Terrolle, 2004, p.150) qui se lit dans l'aménagement des espaces publics. Selon l'auteur, une attention en continu s'est substituée à l'alternance saisonnière qui caractérisait la prise en charge des SDF. Cette attention peut s'apparenter à une forme de contrôle permanent des personnes sans logis. Il prend l'exemple de la brigade d'assistance aux personnes sans-abri, qui prend le relais du 115 s'agissant des individus considérés comme les plus exclus des exclus. Lorsque ces individus refusent les incitations du 115, ils sont « ramassés » par la brigade qui les conduit au centre d'hébergement et d'assistance pour personne sans-abri de Nanterre. Il souligne ainsi l'ambivalence du rôle joué par ces associations, entre une mission affichée d'entraide et d'assistance et celle, dissimulée, de contrôle

et d'encadrement. Or l'enjeu n'est pas seulement de démêler les intentions réelles ou supposées des associations, car « bientôt, il n'existera que le transit visible entre le lieu d'accueil de jour ou de l'espace social d'insertion occupationnel, le lieu de restauration et le lieu d'hébergement d'urgence » (Terrolle, 2004, p.155).

Sous couvert de solidarité, ces associations participeraient à occulter la misère au sein de l'espace public (Terrolle, 2004). Dans la perspective de Charles Foucault, l'auteur y voit le déploiement dans la « ville dissuasive » d'une logique de coercition à l'égard des plus pauvres. Non seulement cette logique coercitive nie la possibilité aux SDF de s'approprier l'espace, mais elle a des effets indirects sur les comportements des citoyens à leur égard. La légitimité des associations à venir en aide aux personnes à la rue, qui résulte à la fois de leur professionnalisme et des moyens dont elles disposent, rendrait caduque la « logique spontanée d'une solidarité urbaine » (Terrolle, 2004, p.152). Même si elle peut sembler contestable dans ses conséquences logiques (ne serait-il pas absurde de supprimer les associations dans l'espoir de voir renâtrer un élan citoyen de solidarité envers les sans-abri ?), cette affirmation révèle la tension qui existe entre dispositif de solidarité institutionnalisé et logique spontanée de solidarité. Par ailleurs, « cette dérive vers le recours obligatoire à une solidarité médiatisée par le seul milieu associatif est inquiétante en ce qu'elle tend à officialiser des structures qui, par leur statut, ne sont pas soumises à une obligation de résultats, comme en témoigne l'absence de toute statistique concernant la réinsertion et le relogement définitif » (ibid.).

Ce très bref aperçu de la littérature sur l'exclusion dans la ville néolibérale montre deux choses : d'une part, le mot de « solidarité » y semble quasiment absent et d'autres part, les auteurs insistent plutôt sur son envers, qui prend des formes diverses : de la répression légale et visible des sans-abri à la dissuasion plus discrète mise en œuvre par une action sur l'espace public. Dans la géographie radicale anglo-saxonne, l'absence du mot « solidarité » est le signe que dans le contexte de retrait de l'Etat social et de diffusion des idées néolibérales, la protection sociale au fondement de la cohésion sociale est sérieusement mise en danger.

Par ailleurs, ces travaux sur les effets du néolibéralisme ont comme point commun de ne pas véritablement sortir du registre de la dénonciation. A ce titre, l'article de Daniel Terrolle accusant le Samu social de Paris de « dérapage du dosage subtile entre assistance sociale et nettoyage policier » (Terrolle, 2004, p.151) est emblématique. Bien que son propos rencontre un écho parmi les acteurs directement impliqués dans ce dispositif – l'auteur cite le fondateur du Samu social, Xavier Emmanuelli, qui s'indigne également du « ramassage de force à et à la louche » des SDF (ibid.) –

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



on ne peut s'empêcher de se demander ce qu'en pensent les intéressés, aussi bien les maraudeurs du Samu social que les SDF pris en charge. Comme le souligne Isaac Joseph, ce registre unique de la dénonciation du néolibéralisme empêche les auteurs de « s'interroger sur ses conséquences, ignorant tout aussi bien les perspectives pour l'action que les perspectives dans l'action (...) c'est-à-dire les ressources cognitives et contextuelles de l'action » (Joseph, 2003, p.223). L'espace public n'est-il pas également un espace de ressources pour les sans-abri ? Envisager cette question semble nécessaire dans le cadre d'une étude sur la « Ville solidaire », dont la perspective est aussi celle de l'action.

### La sociologie interactionniste de Simmel : la question de l'assistance dans un espace public qui « rend visible »

Dans *Le pauvre* (1908), Georg Simmel explique que le pauvre exerce sur le citoyen un effet contradictoire, entre répulsion et compassion. La figure du pauvre, comme celle de l'étranger, met en évidence les ressorts des interactions en milieu urbain. Cela permet à Georg Simmel de souligner, sans jugement de valeur, les ressorts inhérents à toute action réciproque se déroulant dans un monde urbain (Stébé, Marchal, 2010). La distance sociale entre les deux individus y est contrebalancée par la proximité spatiale qui les unit au sein d'un même territoire. L'intérêt de son analyse, selon Isaac Joseph, est d'envisager aussi bien « la situation du pauvre dans son rapport avec celui qui l'assiste que sa condition dans une société qui l'inclut de droit et l'exclut de fait » (Joseph, 2003, p.212). Ces deux relations, l'individu dans son rapport à autrui et l'individu dans son rapport à la société, sont aussi deux manières d'envisager la « Ville solidaire ». D'un côté, la proximité spatiale peut provoquer des situations d'entraide et de l'autre, la visibilité des conditions d'exclusion interroge la solidarité de la société à l'égard de ses exclus.

S'intéressant au rapport entre le droit et l'obligation, Simmel montre qu'il existe deux conceptions de l'assistance selon qu'on envisage le devoir comme un principe moral ou comme un principe juridique. Cette distinction permet de nourrir notre réflexion sur la « solidarité » dans la ville. En effet, la moralité veut que la motivation d'un devoir soit purement subjective et autonome, qu'elle ne dérive pas de la situation d'autrui : dans ce cas, l'assistance découle des droits fondamentaux du pauvre. La mendicité est ici « un fait repérable et visible » et « implique un droit à l'aumône en générale » (Joseph, 2003, p.213). Le principe implicite de cette forme d'assistance est un principe humanitaire de prévention de l'humiliation. Au contraire dans le domaine du droit,

C'est autrui qui apparaît comme source d'obligation : l'assistance est donc fondée sur l'affiliation de celui qui est dans le besoin à un groupe social donné. Le principe implicite de l'assistance est dans ce cas celui de la compensation et de la solidarité du groupe social.

Or il est difficile d'envisager la solidarité envers les sans-abri quand le point de départ de l'assistance est l'obligation de celui qui donne plutôt que le droit de celui qui reçoit. En effet, on est là dans une forme purement subjective du don et de la charité chrétienne qui fait du don une condition du salut. L'assistance est donc bien fondée sur le droit de celui qui en bénéficie, même si Simmel souligne que la conception chrétienne centrée sur l'obligation n'a pas disparue. Elle a été socialisée dans la mesure où ce n'est plus le salut de celui qui donne qui constitue la finalité de l'assistance mais le bien de la société. Le paradoxe de l'obligation socialisée est qu'elle ignore les intérêts particuliers de ceux qu'elle assiste. L'assistance ne vise pas à supprimer les différences sociales entre riches et pauvres, elle tend à l'opposé à reproduire cette différenciation et à limiter ses conséquences extrêmes. « L'obligation ne renvoie pas vraiment à un droit pour le pauvre et la meilleure preuve en est que l'assistance est aussi la seule institution publique dans laquelle les parties intéressées n'ont aucune forme de participation » (Joseph, 2003, p.213). Cette conception de l'assistance fondée sur le droit ne semble donc pas pleinement satisfaisante puisqu'on reste dans une dimension caritative de la solidarité. Elle ne laisse que peu de place à la mobilisation des capacités à agir de ceux qui bénéficient de cette assistance.

Pour autant, qu'elle relève du don ou de l'affiliation du pauvre à un groupe social, l'assistance est fondamentale car elle rend visible cette pauvreté dans l'espace public. La visibilité du pauvre et le caractère public de l'assistance seraient les conditions par lesquelles la pauvreté accède non seulement à une existence sociale, mais à une existence politique. Le revers de cette conception caritative de l'assistance est qu'une personne n'est plus considérée comme socialement pauvre si elle n'est pas assistée. Or précisément, Georg Simmel explique que la visibilité des sans-abri est mise à mal dans une société où la vigilance policière et la mauvaise conscience des citoyens qui se détournent d'eux contribuent à les mettre à distance et à les exclure du domaine public. Cette réflexion explicite la relation entre espace public et dispositifs de solidarité : en tant qu'il rend visible, l'espace devient en quelque sorte une condition de la solidarité à l'égard des personnes qui vivent à la rue. On rejoint ici les préoccupations des auteurs étudiant la ville néolibérale et ses stratégies pour occulter la place des sans-abri dans l'espace public.



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



Dans ce contexte, la question est de savoir comment le sans-abri peut-il accéder à une existence sociale et politique. En allant au-delà des techniques de la vigilance sécuritaire ou de l'urgence sociale, l'enjeu est de savoir « compter avec » la société des exclus et le citoyen exclu, c'est-à-dire de ne pas dissocier la question de la pauvreté de celle du sans-abri. Il faut pouvoir faire l'ethnographie des sans-abri sans taire la dimension politique de cette question. Selon Isaac Joseph, c'est ce que propose de faire un chercheur à l'université de Columbia, Kim Hopper. Dans *Reckoning with homelessness*<sup>5</sup>, Kim Hopper analyse les ressources mobilisables par les sans-abri pour survivre à la rue dans la ville de New-York. Ces ressources tiennent à peu de choses et à peu de personnes : la sollicitude d'un voisin, une personne qui ferme les yeux sur un écart de conduite. Mais Hopper ne se contente pas de décrire les histoires personnelles dans sans-abri et le contexte dans lequel ils mobilisent ces ressources. Il ne dissocie jamais ces histoires personnelles des configurations historiques dans lesquelles elles sont saisies et s'attache à faire le lien entre l'observation ethnographique du monde des sans-abri et les problèmes généraux d'une politique de l'assistance. « Les expédients qui intéressent l'anthropologie ne sont donc pas à mettre sur le compte de la naïveté de l'ethnographie, (...) ni même d'un intérêt exclusif pour les compétences d'un agent social (...) » selon la critique souvent adressée par les auteurs étudiant la ville néolibérale (Joseph, 2003, p.219). En entrant dans la description fine des ressources qui « font que ces populations plus ou moins équipées tiennent ou non, s'ajustent ou non (...) » (Joseph, 2003, p.220), Kim Hopper va au-delà du diagnostic économique qui ferait de ces populations les exclus de la production capitaliste.

Même si la ville est toujours comprise par les chercheurs comme un milieu potentiellement hostile et indigne à la vie quotidienne des personnes SDF, les différentes façons de représenter l'espace public influent sur la manière d'envisager la solidarité. Pour certains sociologues (Pichon, 2003 ; Hopper, 2003), l'espace public est un lieu qui laisse au SDF une capacité d'organisation résiduelle rendant possible leur inscription dans l'espace. Ces derniers envisagent la solidarité dans sa dimension à la fois institutionnelle et interpersonnelle, en s'intéressant à l'assistance dont bénéficient les personnes à la rue, de la part d'associations ou de simples citoyens, voisins ou camarades de galère. Privilégiant l'analyse ethnographique à une échelle micro, ils n'oublient pas pour autant de replacer cette relation d'assistance dans le contexte plus global de la pauvreté et de ses causes structurelles. Pour d'autres chercheurs, comme l'anthropologue Daniel Terrolle, la privatisation de l'espace public et les effets pervers de

---

5 HOPPE K., 2003, *Reckoning with homelessness*, Cornell University Press.

l'urbanisme sécuritaire marquent « l'envers de la solidarité avec les SDF » (Terrolle, 2004). Cette approche critique a le mérite de questionner, au-delà des discours, les dispositifs d'assistance dans leur fonctionnement même. Les appels au 115 sont-ils réellement motivés par le souci du bien être des personnes à la rue ou trahissent-ils la volonté des riverains de « sauvegarder leur quiétude face à une errance qui dérange ? » (Terrolle, 2004, p.150). De même, les interventions du Samu social pour inciter les sans-abri à profiter d'un hébergement pour la nuit n'œuvrent-elles pas à une salubrité publique discrète (Terrolle, 2004) ? Cette méfiance constante vis-à-vis des dispositifs de solidarité peut parfois sembler radicale mais elle fait ressortir les ambivalences inhérentes à toute action qui se revendique « solidaire ».

# SOLIDARITÉS TERRITORIALES

**Auteurs :** Cité du Design de St Etienne  
(Marie-Haude Caraës, Elodie Jouve, Claire Lemarchand)

## > Villa Tranquila



- > **Auteur :** PlaySpace Foundation
- > **Date de création :** depuis 2006
- > **Lieu :** Buenos Aires
- > **Acteurs :** Habitants, PlaySpace Foundation, Harvard University, Municipalité d'Avellaneda

En Argentine, pour désenclaver et permettre de reconnecter les territoires – le bidonville Villa Tranquila avec le centre de Buenos Aires –, la fondation PlaySpace a proposé aux habitants, dont les enfants, à partir de 2006, de participer à des workshops sur l'aménagement de Villa Tranquila, bidonville d'environ 7 000 habitants dont 40 % auraient moins de quatorze ans. Cette participation a permis la création de deux places, la Plaza Vicente et la Plaza Daniel, une troisième étant en cours de réalisation, la Plaza Pinzon. Les places, stratégiquement situées, accueillent des jeux pour enfants, des terrains de sport ou encore des services publics. Habituellement, les villes cherchent à éradiquer les bidonvilles en les rasant pour y implanter de nouvelles infrastructures et de nouvelles habitations. Ici, c'est l'option inverse qui a été retenue : relier les territoires et en réhabiliter l'existant. Inspirées des travaux de l'architecte hollandais Aldo van Eyck<sup>3</sup>, les aires de jeux ont été conçues pour permettre une interaction entre adultes et enfants. La réalisation du projet a été possible grâce au projet académique Dirty Work de l'université de Harvard et le soutien de la municipalité d'Avellaneda. Il a été largement soutenu autant par les habitants que par le gouvernement local ou la municipalité. De nouveaux projets du même type sont en cours à Independencia ou encore San Fernando.

## > Metrocable



- > **Auteur** : Sergio Fajardo, Alonso Salaza
- > **Date de création** : depuis 2006
- > **Lieu** : Medellín, Colombie
- > **Acteurs** : municipalité, entreprise Poma

Assurer la circulation des flux et des personnes est la clé de voûte d'un vaste projet urbain dans la capitale colombienne de Medellín. Ici, les frontières entre territoires se lisent à même la ville. Le projet Metrocable s'inscrit dans une ambition urbaine totale : la municipalité s'est lancée, depuis 2006, dans une vaste politique urbaine d'investissements publics, en commençant par les quartiers les plus déshérités, via des plans urbains intégraux (PUI). Chaque grand secteur de la ville est traité dans toutes ses dimensions, qu'il s'agisse des logements sociaux, des écoles, des collèges, des routes, des équipements sportifs ou des transports en commun. La mairie consacre un peu plus de 40 % de son budget annuel à l'éducation et à la culture. En sept ans, 135 écoles ont été rénovées et 8 bibliothèques créées, en partenariat avec le département d'architecture de l'université de Medellín. Ce système, depuis étendu à d'autres secteurs, permet non seulement d'apporter les services publics de base aux habitants, mais crée aussi de nouvelles opportunités pour l'éducation ou la création de commerces. Pratiquement, le métrocâble est un transport par télécabine, construit par l'entreprise française Poma qui a transposé son système de télécabines pour station de ski aux barrios de Medellín. La ville compte déjà deux lignes, reliées au métro, qui offrent aux habitants des bidonvilles un accès simple et rapide au centre. Dans la plupart des villes d'Amérique latine, les plus pauvres habitent dans des bidonvilles flanqués sur les montagnes entourant les quartiers plus favorisés. Les pentes sont fortes, les routes très mauvaises, rendant difficile ou impossible l'implantation de transports publics classiques. Le métrocâble a surtout une vocation de mixité sociale puisque la ligne qui dessert le bidonville de Santo Domingo a été prolongée l'an dernier jusqu'au parc Arví, réserve naturelle située à l'extérieur de la ville et lieu favori d'excursion des

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



habitants aisés de Medellín. Ces téléphériques urbains font déjà des adeptes notamment à Caracas et à Rio de Janeiro, qui a inauguré, en 2013, un système du même type pour désenclaver les favelas du Complexo de Alemão. L'objectif est de donner à la citoyenneté la possibilité de s'exprimer pleinement, de recréer un espace public dans des mégapoles où – centre-ville huppé excepté – les voies de circulation ne servent précisément qu'à circuler d'un mall à l'autre, ou de quartiers résidentiels surveillés aux centres d'affaires. Cette conception urbaniste de la lutte contre la violence par l'ouverture inspire aujourd'hui Johannesburg, en Afrique du Sud, dont le maire vient d'annoncer un plan de dix ans (et plus de 7,5 milliards d'euros) pour effacer les stigmates de l'apartheid sur la ville et en faire «la New York de l'Afrique».

**Auteurs :** Max Rousseau (CIRAD, UMR 5281 ART-Dev)  
Vincent Béal (Université de Strasbourg, UMR 7363 SAGE)

## > Étude de cas :

La décroissance planifiée, une politique urbaine solidaire ?

Éléments de contexte : la gestion du déclin urbain, entre stratégies entrepreneuriales et politiques de redéveloppement innovantes

### > Le déclin urbain comme phénomène global

De nombreuses villes occidentales connaissent aujourd'hui un déclin démographique prononcé. Trois processus principaux affectant les villes depuis quatre décennies conduisent à ce phénomène: la destruction de la base économique des villes sous l'effet de la globalisation et de la désindustrialisation, l'éclatement spatial de la ville au travers de la périurbanisation, et enfin la poursuite de la transition démographique (dont le Japon et l'Allemagne constituent les avant-postes). Ces trois processus affectent différemment les villes et conduisent à des situations contrastées (Haase et al., 2014). Dans les villes connaissant le déclin le plus prononcé, on constate une élévation de la vacance des logements, une baisse des ressources fiscales, une sous-utilisation des infrastructures urbaines, et la multiplication de friches. C'est le cas par exemple en Europe centrale et orientale où les transformations économiques et politiques ont durement affecté la croissance urbaine, avec plus de 80% des villes en décroissance au milieu des années 2000 (Turok et Mykhnenko, 2007). Aux Etats-Unis et au Canada, la croissance démographique se concentre de plus en plus dans quelques mégapoles, de nombreux espaces connaissant une croissance nulle ou négative (comme la Rustbelt industrielle du Nord-Est des Etats-Unis). Toutefois, cette tendance est loin de se limiter à l'Europe de l'Est ou l'Amérique du Nord, puisque des études montrent par exemple que sur les 310 villes européennes de plus de 200 000 habitants, plus du tiers ont connu un déclin démographique continu ou récent (Turok et Mykhnenko, 2007).

Comme le Nord et le Sud de l'Europe (par contraste avec l'Europe centrale et orientale), la France, dont le taux de natalité reste relativement élevé, semble relativement

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



épargnée par ce phénomène, le déclin paraissant affecter avant tout les zones rurales et les petites villes enclavées. Pourtant, sur les 354 aires urbaines françaises, 69, soit 19,5 % d'entre elles, ont connu une perte de population entre 1975 et 2007 (Wolff et al., 2013). Les villes moyennes minières et industrielles (Longwy, le Creusot, Montceau-les-Mines) sont les plus durement touchées, mais certaines agglomérations de taille importante connaissent également une baisse prolongée de leur population, comme Douai-Lens, Saint-Etienne, Valenciennes, Le Havre, Béthune, Montbéliard, Maubeuge ou Charleville-Mézières (Wolff et al., 2013). Par ailleurs, selon de nombreux observateurs, ce processus de concentration de la croissance démographique dans les principaux pôles urbains au détriment de nombreux espaces de faible densité et des villes petites et moyennes semble susceptible de se prolonger au cours des prochaines décennies. Enfin, loin de ne concerner que l'Occident, la question du déclin urbain commence à trouver un écho dans les pays du Sud qui anticipent la fin de la transition démographique.

### > La course à la croissance : une stratégie urbaine inadaptée

En règle générale, la gestion déclin urbain fait l'objet de peu de débats : seul le retour à la croissance est remède approprié à une situation perçue comme un fléau par les acteurs publics, privés, et les habitants. Logan et Molotch (1987) notent ainsi que tout au long de l'histoire des Etats-Unis, les élites urbaines ont toujours manifesté un consensus pour la nécessité de la croissance, entendue non seulement en termes de population et d'emploi, mais aussi en termes de positionnement symbolique de la ville dans la hiérarchie nationale et internationale. Mais ce constat pourrait tout autant s'appliquer aux villes européennes. Ainsi, les stratégies de redéveloppement se fixent généralement comme objectif l'inversion du déclin économique et démographique et le retour aux niveaux de population antérieurs en attirant les investissements publics et privés.

La raison d'être de ces stratégies urbaines entrepreneuriales (Harvey, à paraître) est de « booster » la croissance économique. Elles reposent fréquemment sur le rapprochement des gouvernements urbains avec le secteur privé afin de concevoir des politiques urbaines supposément plus à même de satisfaire les investisseurs. Elles se traduisent par la mise en œuvre de projets et de politiques destinées à attirer des groupes bien ciblés dans la ville, pour résider, consommer ou investir (firmes opérant dans les services de pointe ou les nouvelles technologies, promoteurs immobiliers, nouveaux résidents bien pourvus en capital économique et culturel, touristes etc.).

Cette stratégie de redéveloppement prend la forme d'une expansion physique de la ville (ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation, construction de nouvelles zones d'activité et de nouveaux lotissements, etc.) et d'une redéfinition des fonctions, des symboles et des usages de certains espaces stratégiques (centre-ville, anciens quartiers ouvriers, fronts d'eau, friches industrielles, etc.). Ces projets et politiques (campagnes de communication, rénovation ou réhabilitation, construction d'équipements sportifs d'envergure, festivals, pépinières d'entreprise « désirables » etc.) sont particulièrement consommateur en fonds publics, alors que leur impact sur l'économie locale s'avère fréquemment décevant et leur capacité à améliorer les conditions de vie de la population résidente, très faible. Au final, elles ne parviennent pas à inverser les effets sociaux les plus négatifs du déclin urbain (Rousseau, 2011).

Cette inadéquation entre ce type de stratégies et les villes en déclin dans lesquelles elles sont élaborées tient à la relative indifférence des échelles supérieures de gouvernement vis-à-vis des spécificités liées à un contexte de déclin démographique et économique et de perte d'attractivité vis-à-vis des investisseurs. Dans un contexte de montée du néolibéralisme et de promotion de la compétition interurbaine, les villes en déclin apparaissent comme un angle mort des « bonnes pratiques » en matière de développement urbain qui circulent au sien des cénacles d'experts internationaux. Dépourvues d'expertise externe, elles le sont également fréquemment en interne en raison du tarissement de leurs ressources fiscales. Notons par ailleurs que la planification urbaine traditionnelle s'avère historiquement mal équipée pour affronter les enjeux du déclin urbain : la discipline et le corps de métier émergent au tournant du 20<sup>ème</sup> siècle, dans un contexte d'urbanisation massive que la planification se doit justement d'encadrer. De ce fait, s'il existe de multiples instruments, modèles et dispositifs juridiques pour gérer la croissance urbaine, il n'en existe aucun pour gérer le déclin (Schilling et Logan, 2008). Peut-on dès lors concevoir une stratégie de redéveloppement des villes en déclin qui soit efficace sur le plan économique tout en étant plus juste sur le plan social ?

## > L'émergence de la « décroissance planifiée »

L'idée selon laquelle la poursuite de la croissance est vaine dans les régions dont le déclin s'avère structurel progresse depuis deux décennies. A la fin des années 1980, deux politistes américains indiquent que le déclin démographique continu dans la Grande Plaine rend la région inapte aux activités agricoles, basées sur de petites exploitations (Popper et Popper, 1987). Ils proposent dès lors un système de rachat public des exploitations permettant de rendre progressivement à la nature, en réintroduisant



## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



la faune et la flore originelles, un vaste territoire couvrant dix Etats et comprenant plusieurs milliers de villes-fantômes. Alors que le territoire continue à décliner, cette proposition, accueillie avec scepticisme lors de sa formulation, élargit progressivement ses soutiens médiatiques et politiques, les acteurs publics notamment y voyant un moyen de transformer l'économie régionale de l'agriculture vers le tourisme.

Toutefois, l'idée selon laquelle la poursuite de la croissance est vaine et contreproductive a surtout gagné des territoires urbains. Elle s'est concrétisée par une nette inflexion des politiques de redéveloppement menées dans des villes de la Rust Belt aux Etats-Unis comme Youngstown, Detroit et Flint, mais aussi dans des villes d'ex-Allemagne de l'Est vidées de leurs habitants par la désindustrialisation et les migrations Est-Ouest. Dans cette dernière région dont les villes ont été profondément déstabilisées par la transition post-socialiste, plusieurs réponses innovantes ont été récemment apportées, comme le projet de création d'une forêt urbaine dans une ancienne zone industrielle de Halle, l'encouragement à l'utilisation d'espaces privés en espaces publics à titre temporaire (Wiechmann et al., 2014) ou encore la proposition de « verdir » les zones en déclin afin d'y attirer des populations retraitées aptes à transmettre leurs savoir-faire dans des territoires délaissés (Nefs et al., 2013). L'adoption par la municipalité de Youngstown d'un plan de redéveloppement innovant en 2005 marque une étape importante dans le progrès de la « décroissance planifiée » comme solution au déclin urbain continu.

## Une politique assumée de décroissance urbaine planifiée : le cas de Youngstown, Ohio

### > Les difficultés de l'action publique « mainstream » à Youngstown

Youngstown est une ville située dans le Nord de l'Ohio, à une centaine de kilomètres de Cleveland et de Pittsburgh. Ville-champignon emblématique de la Rustbelt, éclos au début du 20ème siècle autour d'une spécialisation mono-industrielle, Youngstown est durement touchée par le déclin sidérurgique qui affecte durement l'emploi local et entraîne une hémorragie démographique. En l'espace de 50 ans, la ville perd plus de la moitié de ses habitants, passant de 166 000 habitants en 1960 à 67 000 habitants. Par ailleurs, l'aire métropolitaine de 565 000 habitants au cœur duquel se situe Youngstown, la Steel Valley, connaît elle-même un déclin avancé. La ville et son aire métropolitaine se caractérisent également par la relative pauvreté de leur population, avec un revenu moyen des ménages inférieur d'un quart à la moyenne

nationale, ainsi que par des taux de criminalité élevé, qui valent à la ville le qualificatif de « Crimetown » (Grann, 2000). Après l'accélération du déclin de la sidérurgie survenue à partir de la fin des années 1970 et la hausse brutale du chômage, la Mahoning Valley Economic Development Corporation, un partenariat public-privé, est créée au tournant des années 1980. Celle-ci poursuit une stratégie entrepreneuriale de redéveloppement « classique », axées autour du réaménagement des friches, de la création de parcs industriels et d'équipements sportifs, de l'achat d'un réseau de voies ferrées locales et de sa mise à disposition des entreprises locales, et enfin octroi de prêts aux chefs d'entreprise. Les résultats de cette stratégie sont mitigés. Le centre-ville de Youngstown est particulièrement affecté par le déclin, la plupart de ses commerces finissant par fermer. Au milieu des années 1990, le gouvernement local parvient à attirer des fonds étatiques et fédéraux pour créer un incubateur d'entreprises destiné à stimuler le renouveau du centre-ville en créant les conditions pour le développement de start-ups dans les nouvelles technologies. Ces stratégies successives ne parviennent pas à enrayer le déclin démographique de la ville. Le lent progrès de la prise de conscience collective que le déclin de Youngstown apparaît structurel finit par déboucher sur une démarche d'urbanisme nouvelle qui va donner lieu à un plan de redéveloppement innovant, le Youngstown 2010 Plan, concrétisant les stratégies de « smart shrinkage » (« décroissance intelligente »).

Avant de présenter le plan, il convient de revenir sur les raisons qui ont permis sa conception. Traditionnellement, les villes en déclin poursuivent, nous l'avons vu, des politiques pro-croissance routinières qui ne les distinguent pas des politiques menées dans la majorité des villes occidentales, hormis le fait que celles-ci sont plus malaisées à mettre en œuvre dans des villes dont les recettes fiscales s'amenuisent et qui apparaissent de surcroît comme répulsives aux yeux des investisseurs extérieurs. Plusieurs raisons expliquent la volte-face dans la stratégie de redéveloppement de Youngstown et l'élaboration d'une stratégie innovante. La première tient à l'importance du déclin de la ville, sur laquelle il convient d'insister : Youngstown est une ville qui a perdu plus de la moitié de ses habitants et la quasi intégralité de sa base économique. Au tournant des années 2000, les politiques pro-croissance se heurtent de plus en plus clairement à la contrainte financière, provoquée par la diminution des fonds alloués par l'Etat fédéral couplée à la baisse des recettes fiscales, avec une assiette doublement réduite par la baisse du nombre de résidents et celle de la valeur taxable de leurs biens immobiliers. Parallèlement, la municipalité est confrontée à un stock croissant d'infrastructures inutilisées et délabrées (routes, canalisations d'eau, égouts...) dont le coût d'entretien augmente. Ce contexte d'étranglement financier de la municipalité se double de l'évolution de la gouvernance urbaine. La précédente génération

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



d'élus, dont le leadership reposait davantage sur le clientélisme que sur la capacité à mettre en œuvre une stratégie de redéveloppement efficace, se voit profondément renouvelée à la suite de l'emprisonnement du maire pour corruption. Une nouvelle génération d'élus et d'urbanistes, caractérisés par leur jeune âge (autour de la trentaine), s'empare alors rapidement des postes clés de la ville et lance en urgence une nouvelle démarche de planification en 2001. Ces nouvelles élites prennent rapidement conscience du manque de compétences techniques internes et réorientent la gouvernance urbaine vers un partenariat avec un acteur-clé dans l'évolution de la stratégie de redéveloppement : l'université, et notamment les enseignants-chercheurs du Center for Urban and Regional Studies. Ceux-ci fournissent les ressources techniques et les arguments nécessaires à l'élaboration du nouveau plan, dans lequel le nouveau maire Jay Williams, un jeune cadre des services sociaux, engage par ailleurs son capital politique (Schatz, 2013).

### > La volte-face de la municipalité

Le processus d'élaboration du plan débute en 2002, lorsque la municipalité embauche un cabinet canadien, Urban Strategies Inc. pour élaborer une « vision ». Le choix d'un cabinet étranger découle de la volonté des nouveaux responsables d'apporter un regard neuf, extérieur, sur la ville. Les consultants d'Urban Strategies réalisent plusieurs centaines d'entretiens et organisent des ateliers collectifs avec des représentants de la municipalité, du secteur privé et des syndicats, des responsables associatifs et religieux, ainsi que des représentants des quartiers de la ville. Par ailleurs, la mairie médiatise fortement le processus d'élaboration de la nouvelle stratégie auprès de la population locale. Celle-ci est finalement dévoilée devant un public de 1500 personnes. Elle prend acte du déclin de la ville et de la difficulté à entretenir des infrastructures désormais sous-exploitées. Elle vise pour la première fois à encadrer rationnellement le déclin de la ville. La « vision » se decline en quatre arguments principaux : accepter la décroissance de Youngstown ; définir un nouveau rôle pour la ville dans l'économie régionale ; améliorer l'image de la ville et sa qualité de vie ; élaborer un plan d'action concret et réalisable (Youngstown 2010, 2004).

Une fois la « vision » adoptée à l'unanimité par le conseil municipal, la municipalité met en œuvre une deuxième phase, visant une participation encore élargie, afin d'élaborer un plan d'action visant la mise en œuvre celle-ci. Toujours menée par Urban Strategies et encadrée par une équipe constituée d'urbanistes municipaux et d'universitaires, cette phase prend la forme d'une série de réunions organisés à l'échelle de chacun des quartiers de la ville. Au total, 5000 personnes ont participé à



l'élaboration de la vision et du plan. Pour mettre en œuvre les orientations stratégiques identifiées en 2002, le plan « participatif » de Youngstown (en fait, un plan d'occupation des sols) dévoilé trois années plus tard annonce quatre grands objectifs : la création d'un « réseau vert » reliant les espaces verts existant aux cours d'eau et aux chemins, la conversion des friches industrielles en nouvelles zones d'activités, la mise en place de quartiers durables, et le redéveloppement le centre-ville. Comme le soulignent Wiechmann et Pallagst (2012: 275), cette approche marque un véritable tournant : « Pour la première fois, un changement de paradigme se produit, qui fait évoluer le développement depuis la quête de la croissance vers la décroissance planifiée. La ville est la première aux États-Unis, dont l'idéal reste celui la 'growth machine' ».

La dimension la plus innovante du plan concerne la vision renouvelée du redéveloppement urbain, et notamment de la planification de l'usage des sols dans une ville en déclin. Le plan indique que les infrastructures de la ville sont désormais démesurées et que la multiplication des friches industrielles interdit leur rénovation systématique. Les recettes fiscales en diminution réduisent l'entretien de la voirie, et les feux de circulation aux carrefours vides entraînent un gaspillage de carburant pour la population résidente. Dans ce contexte, le plan propose donc de « déconstruire » la ville afin de renforcer les infrastructures existantes. Il vise à remodeler en profondeur l'organisation urbaine et par là-même les marchés immobiliers. De nombreux logements vides sont promis à la destruction afin de lutter contre la baisse des prix de l'immobilier et contre la délinquance. Les habitants des quartiers aux taux de vacance les plus élevés sont incités à déménager vers les quartiers les moins touchés, afin de favoriser la concentration et donc l'efficacité des dépenses publiques. Par ailleurs, la destruction de nombreux bâtiments doit laisser place à la création d'espaces verts et à la préservation des cours d'eau, dans l'objectif, non plus d'attirer de nouveaux habitants, mais davantage d'améliorer la qualité de vie des résidents actuels.

La mise en œuvre du plan se heurte toutefois au référentiel pro-croissance prévalant dans les échelles supérieures de gouvernement : le Comté, l'Ohio et l'État fédéral américain. Tous prévoient des fonds publics pour construire, mais peu pour détruire, notamment le Comté qui poursuit une stratégie favorisant l'étalement urbain dans un contexte de déclin généralisé des villes-centres. Dans le même sens, les échelons fédéraux ont eu tendance à favoriser l'investissement dans les grandes centres urbains disposant comme Detroit, Pittsburg ou Cleveland de ressources et de capacité d'organisation supérieures, et à négliger les villes petites et moyennes, comme Youngstown, subissant des processus de déclin similaires ou supérieurs. Ainsi, la ville s'est vue attribuer des financements relativement faibles au regard de l'ampleur des

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



problèmes qui la touchent, notamment depuis le début de la crise des subprimes : \$2,7 million de la part du Neighborhood Stabilization Program (NSP) et \$1 million de la part du Department of Housing and Urban Development. La tentative de neuf communautés de la ville de répondre à l'appel d'offre en 2010 du NSP s'est également soldée par un échec, limitant considérablement la capacité d'action du gouvernement local. Dans ce contexte, la mise en œuvre du plan d'action dépend largement des outils et institutions créés localement comme la Mahoning County Land Bank, une banque foncière dont l'objectif de fluidifier les opérations de démolitions/reconstructions en utilisant des procédures exorbitantes du droit commun.

### Analyse critique de la capacité à générer du lien social

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de « décroissance » de Youngstown a fait l'objet de nombreux débats dans les sphères académiques, expertes et politiques. Ainsi, l'élaboration du plan a bénéficié d'une couverture médiatique importante aussi bien aux Etats-Unis (Wall Street Journal, The Economist, CNN, etc.) qu'en Europe (BBC, France Culture, etc.). Il a même obtenu de nombreux prix comme le National Planning Excellence Award for Public Outreach de l'American Planning Association ou encore la reconnaissance de think tanks influents comme la Brookings Institution et PolicyLink. Pour autant, la stratégie de décroissance mise en place à Youngstown a également fait l'objet de nombreuses critiques qui portent à la fois sur sa méthode d'élaboration et sur son contenu.

#### > Une stratégie inachevée

Alors que l'élaboration du Plan de Youngstown avait fait l'objet d'une stratégie visant à impliquer les différentes communautés de la ville, et notamment celles des quartiers les plus défavorisés, sa mise en œuvre a été beaucoup plus centralisée (Schatz 2010). L'ambition de départ et l'approche bottom-up qui la portait a été rapidement remplacée par une démarche plus classique dans laquelle la municipalité, au travers d'une approche top-down, impose des décisions à la société urbaine, parfois en recourant à des mesures radicales comme la mise en place d'un système de primes pour les habitants afin de les inciter à quitter les quartiers délabrés. Pour l'un des urbanistes invités lors d'un séminaire dressant un bilan du projet en présence de responsables associatifs, « Ce qui s'est passé, c'est qu'il y avait peu d'indemnités de déménagement et peu d'habitants qui voulaient quitter leur maison,

et les quartiers ciblés étaient largement afro-américains » (cité in Michigan Daily, 19 mars 2014). Pour Hollander (2009), la municipalité aurait même instrumentalisé le redécoupage des quartiers pour dépeupler certaines zones et limiter ainsi l'influence des citoyens sur les processus décisionnels. Dans un autre ordre d'idées, des chercheurs ont également questionné le contenu de la stratégie de décroissance mise en place à Youngstown. Cette stratégie était en effet basée sur une typologie identifiant des quartiers « stables », « en transition », et « faibles » (City of Youngstown, 2005). Au-delà du caractère flou de ces catégories, l'usage de cette typologie a débouché sur une rationalisation de l'investissement public favorisant les quartiers dynamiques ou à fort potentiel, et à l'inverse marginalisant définitivement les quartiers les plus défavorisés. Ce traitement inégal de l'espace urbain n'est pas sans rappeler les politiques néolibérales de « benign neglect » mises en œuvre dans certaines villes américaines, notamment New York, dans les années 1970. Pour certains auteurs que « Il ne s'agit pas de dire qu'aucune politique sociale n'a été mise en place par la municipalité; cependant, le Plan se concentre avant tout sur les quartiers considérés comme potentiellement 'viabiles', excluant les résidents les plus défavorisés de ces zones de développements, pour les reloger dans des quartiers concentrant la pauvreté (...). Les résidents ne disposant pas des moyens pour vivre ou déménager dans les quartiers viables restent ainsi marginalisés, leurs problèmes n'entrant pas dans le cadre du Plan. Cette situation reflète une tendance générale du développement urbain aux États-Unis » (Rhodes et Russo, 2013: 319).

Il convient toutefois de préciser ici que, de l'avis même des leaders communautaires de la ville, la récession qui a durement frappé la ville à partir de 2008 a compliqué la mise en œuvre du plan. Celle-ci a également souffert du départ du directeur du service d'urbanisme de la ville en 2009, puis du départ de Jay Williams, invité à rejoindre l'administration de Barack Obama en 2011. Tous deux s'étaient fortement impliqués dans la définition de la nouvelle stratégie de redéveloppement de Youngstown. Au-delà de la perte de leadership, leur départ met en lumière les faibles ressources internes à disposition des villes en déclin du fait de l'étranglement de leurs ressources financières. Pour le directeur de l'agence de développement des communautés de la ville, la mise en œuvre du plan Youngstown 2010 et le rétrécissement effectif de la ville se sont heurtés avant tout à la faiblesse des effectifs du service d'urbanisme de la municipalité, lequel a perdu trois de ses cinq employés depuis le lancement de la stratégie de « smart shrinkage » en 2002. Sur fond de déception croissante de la population locale face à la faible progression de la mise en œuvre du plan, une controverse survient à propos de la faiblesse des services municipaux. Le maire annonce pourtant en 2011 que les postes de directeur de l'urbanisme et de directeur des parcs et des

## Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité



loisirs ne seront pas pourvus suite aux nouvelles coupes annoncées par le gouverneur de l'Ohio. De nombreuses villes de la Rustbelt sont confrontées à des contraintes similaires. Comme le résume un urbaniste de l'université de Youngstown, « En ce moment, chaque ville est confronté à des choix difficiles entre l'embauche de flics et celle d'urbanistes. En général, ils embauchent des flics » (The News Outlet, 1er juin 2011).

Par ailleurs, la mise en œuvre de la stratégie de décroissance planifiée n'est pas facilitée par les échelles supérieures de régulation. Les nombreuses démolitions prévues par le plan de 2005 nécessitent d'importants fonds publics en provenance d'Etat et du gouvernement fédéral, or celles-ci se tarissent. Elles se heurtent également aux contraintes juridiques encadrant les opérations de démolition, le cas de figure d'une municipalité désireuse de détruire une large partie de sa ville n'étant pas prévu. Dès son entrée en fonction, Jay Williams avait demandé à l'agence américaine de protection de l'environnement une dérogation. Non seulement celle-ci se voit refusée, mais de nouveaux règlements doublent le coût moyen des démolitions dans la ville. Malgré les 3000 démolitions réalisées entre 2007 et 2010, une enquête menée par des associations de résidents en 2010 fait apparaître que les taux de vacance des bâtiments de la ville sont encore vingt fois supérieurs à la moyenne nationale. Cette situation est déplorée par l'ensemble des acteurs locaux, comme Kirk Noden, directeur du Mahoning Valley Organizing Collaborative, l'institution en charge du community organizing à Youngstown : « En réalité, il est impossible de traiter les problèmes de désinvestissement qui affectent la ville en mobilisant l'ensemble des quartiers ou en construisant des centres commerciaux, car ces problèmes sont trop profonds et systémiques. Dans notre cas, nous devons faire pression sur les politiques de l'Ohio qui concernent les centres urbains, le financement des infrastructures ou encore celui du système scolaire. Cela requiert également des changements dans les politiques nationales » (Grassroots grantmakers, 11 septembre 2010).

### > Une stratégie urbaine prometteuse pour les villes en déclin ?

Si la stratégie de décroissance planifiée de Youngstown reste inachevée, plusieurs observateurs notent toutefois que la démarche initiée en 2002 a grandement contribué au renforcement des compétences de la société civile. Fortement impliquée dans la nouvelle stratégie dès sa création, celle-ci jouent un rôle important dans sa mise en œuvre, à tel point que la municipalité sans cesse affaiblie se voit parfois accusée de lui déléguer ses responsabilités. Dès la promulgation du plan, une église achète ainsi des terrains inoccupés au sein de son quartier afin de permettre aux résidents de cultiver du maïs, avant d'organiser une fête du maïs mensuelle (Schatz, 2013). L'église

est rapidement suivie par un établissement sanitaire qui adopte une stratégie similaire. C'est toutefois dans le quartier d'Idora, que le plan avait particulièrement ciblé, que la mobilisation des associations citoyenne a été la plus intense. Chapeautée par la Youngstown Neighborhood Development Corporation créée en 2009, l'association de résidents d'Idora s'est ainsi montrée particulièrement active dans la transformation du quartier, en détruisant de nombreux logements vides, en en réhabilitant d'autres, et en embellissant et en remettant au service de la communauté les terrains vagues par la réalisation de fresques murales, de multiples jardins communautaires et d'une ferme urbaine. Au-delà du débat sur la transformation effective à l'échelle de la ville, c'est cette capacité à mobiliser les habitants de la ville en déclin autour d'un objectif de dépassement des seules logiques de croissance et la création d'une dynamique participative autour de la conception, mais aussi de la mise en œuvre du plan, qui s'avère l'élément le plus intéressant dans la stratégie de décroissance planifiée de la ville. Si aujourd'hui Jay Williams, l'ancien maire de Youngstown considère que la plan a toujours été pensé « davantage comme un voyage, que comme une destination » (The Business Journal, 30 décembre 2010) s'est autant pour faire taire la critique que pour souligner les capacités transformative des processus participatifs. En impliquant les différentes communautés dans des enjeux liés à la réappropriation des terrains, à l'alimentation, à l'identité des quartiers ou plus largement à la solidarité, la municipalité et les acteurs du développement social sont parvenus à construire une société urbaine mobilisée, qui tranche avec l'apathie ou le sentiment d'impuissance qui caractérise la plupart des villes américaines. Paradoxalement, c'est cette montée en puissance de la société civile permise par la démarche élaborée en 2002 qui constitue précisément aujourd'hui l'une des sources du désenchantement constaté dans la ville à propos des avancées réelle permises par le plan.







Ce fascicule est composé d'articles et d'études de cas extraits des travaux de recherches réalisés par les équipes de Ville Inventive Paris I, d'Art-Dev Citad et de la Cité du Design de Saint Etienne, dans le cadre de l'appel d'offre recherche initié par la Dihal et le PUCA, en vue de dresser un état des lieux de la ville solidaire. Les thématiques qui y sont abordées prolongent les questions traitées lors des journées nationales d'échanges « Ville solidaire ou les enjeux du droit de cité » organisées par la Dihal les 26 et 27 juin 2014 à Marseille et permettent ainsi d'enrichir les échanges et la connaissance sur ce qui constitue aujourd'hui les solidarités urbaines.

Délégation interministérielle à  
l'hébergement et à l'accès au logement

244, bd Saint Germain - 75007 Paris  
contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr  
tél. 01 40 81 33 73 - fax. 01 40 81 34 90

