

Des projets urbains pour une ville plus inclusive

Maggie CAZAL, fondatrice d'« Urbanistes Sans Frontières »

François Noisette : Nous allons entendre Maggie Cazal, présidente d'Urbanistes Sans Frontières, sur cette question de « Projets Urbains pour des villes plus inclusives ». En effet, le but de votre association est de promouvoir des projets « préfabriqués », et on voudrait vous entendre sur les difficultés que vous rencontrez.

Maggie Cazal : Bonjour à tous. La preuve que nous avons des difficultés c'est qu'il n'y a aucun projet qui inclut les immigrés notamment et encore moins la population défavorisée sur place. Dans ma présentation, je vais tout d'abord vous parler de la ville inclusive et des enjeux qui y sont liés. Ensuite, j'aborderai la façon dont on peut concevoir les projets urbains dans une réflexion de la ville inclusive. Puis, je pourrai aborder les acteurs de la ville et le rôle de la maîtrise d'ouvrage dans ce domaine. Je vous parlerai de tout ce qui se prépare pour la ville inclusive à l'échelle internationale, notamment dans la cadre d'Habitat III, et sur la façon dont on peut lutter contre la ségrégation spatiale et promouvoir le droit à la ville pour tous. Je vous montrerai par la suite quelques exemples de cette dimension inclusive, pour l'intégration des immigrés, et notamment des exemples au Canada en tant que pays exemplaire dans ce domaine, ainsi que des exemples Français. Enfin, je donnerai des pistes de conclusions et de perspectives à débattre avec vous.

La ville inclusive et ses enjeux

L'idée est de créer une ville « accueillante », solidaire. En France on a beaucoup parlé de la cohésion sociale. La ville inclusive vient davantage de la notion anglo-saxonne. L'idée est de penser à la manière dont on peut intégrer l'ensemble de la population dans cet espace urbain ? Inclusive veut dire « contre l'exclusion ». C'est tenir compte de l'ensemble des éléments de l'espace urbain, intégrer la population d'une manière participative et créer une ville plus écologique. Dans ce domaine, les éco-quartiers sont une sorte de réponse, et donnent quelques éléments de réponse à la question de la ville inclusive. Cela veut dire que l'urbain et la problématique sociale sont liés. La ville inclusive traite directement la question de l'intégration de la population dans la ville : on ne peut parler du projet urbain simplement en tant qu'aménagement de l'espace, c'est-à-dire d'un point de vue structurel (bâtiments, voiries, paysage), mais plutôt dans le sens de la politique de la ville. Cela sous-entend appliquer l'ensemble des solutions sociales, y compris de l'emploi, des services liés à cet espace urbain. Bien sûr aujourd'hui cette question est cruciale, notamment parce la pauvreté augmente en France et partout dans le monde, et en même temps le phénomène des migrations est très important, qu'elles soient climatiques, économiques et davantage actuellement liées aux conflits. Aujourd'hui à l'échelle internationale, le débat sur l'émigration est très politique. Lorsqu'on a essayé de discuter de ces idées auprès du directeur exécutif d'ONU Habitat, il nous a dit qu'il s'agissait d'un sujet éminemment politique qu'on ne pourrait intégrer comme objectif dans la discussion qui aura lieu en octobre prochain pour Habitat III à Quito. Le sujet de l'immigration sera un sujet presque tabou le mois prochain à Quito.

En tant qu'ONG, il nous importe d'aller au-delà de ces tabous et de parler sincèrement de ces sujets. Notre ONG a beaucoup travaillé sur les bidonvilles et les quartiers informels, c'est-à-dire des quartiers défavorisés où justement la notion de ville inclusive est cruciale

puisque l'idée est de développer la ville et les quartiers de manière homogène et ainsi de lutter contre la ségrégation socio-spatiale. Les villes sont de plus en plus denses, et plus de 50% de la population mondiale est aujourd'hui urbaine, et ce phénomène va s'accroître. Selon les estimations d'ONU Habitat, en 2050, 66% de la population mondiale serait concentrée dans les villes. D'où les problèmes liés aux services, à la densité, et à l'intégration de la population d'une manière cohérente dans cet espace.

Les projets urbains et la ville inclusive

Comment traite-t-on en France la ville inclusive dans le cadre de projets urbains ? On la traite dans le cadre de la politique de la ville, avec des projets de rénovation urbaine. On la traite également dans le cadre des ZAC dans laquelle le programme est beaucoup plus mixte que pour une opération de logement à part. Mais on peut la traiter dans le cadre de réhabilitation de logements en tant que tels en essayant de développer les services dans des quartiers qui peuvent être liés à l'augmentation du nombre de la population sur place. Bien sûr il y a l'échelle de la ville, du quartier, et de l'agglomération, et par conséquent les acteurs varient d'un projet à l'autre selon l'échelle du projet. Ce que l'on constate aujourd'hui, y compris en France, dans l'ensemble des projets menés dans le cadre de la politique de la ville, c'est qu'il y a de nombreux échecs : un bon nombre d'opérations ne répond pas aux besoins de la population. Quand on parle de besoins de la population, on fait référence à leur capacité d'emprunt dans le cas où les gens veulent acheter, ou de leur solvabilité s'ils souhaitent louer. Il y a une pénurie de logements en France et plus de la majorité de la population aujourd'hui, notamment en Ile-de-France, est éligible aux logements sociaux. Un problème qui se pose à l'échelle de la France c'est comment intégrer l'ensemble de ces populations et créer une ville inclusive où l'on peut proposer des logements décents à l'ensemble de la population. Après, on constate également des dysfonctionnements liés aux équipements qui vont avec les opérations de relogement. Il y a aussi des problèmes de greffes parfois entre l'ancien et le nouveau, et aussi l'arrivée de nouvelles populations sur un site. La question se posera alors concernant l'accueil des émigrés dans des quartiers déjà constitués, à l'instar des polémiques sur les zones rurales où la population locale a toujours peur des personnes inconnues qui arrivent sur le territoire. Evidemment ces questions se posent à l'échelle de la France, et bien entendu au niveau international c'est encore plus important.

En tant qu'ONG, il nous importe de retravailler le projet urbain en mettant des objectifs spécifiques, et en ne mettant pas l'objectif de la programmation de la construction ou l'objectif architectural en priorité. Au contraire, la priorité des projets urbains doit être l'inclusion de la population et la réponse à leurs besoins. La programmation des logements, l'ensemble des services qui vont avec doivent être prioritaires en prenant en compte non seulement la population actuelle mais aussi la population future. La question se pose aussi pour les immigrés climatiques, et même pour les immigrés de catastrophes naturelles en France. Par exemple, il y a eu des inondations importantes en raison d'une crue de la Seine récemment. Dans la perspective de crues plus importantes, une partie de la population parisienne doit se déplacer. Est-ce qu'on a la capacité d'offrir des logements à cette population parisienne ailleurs ? C'est la raison pour laquelle « Urbanistes Sans Frontières » propose de consacrer 5% du programme à l'accueil d'urgences liées aux catastrophes naturelles, à des émigrés ou à des réfugiés qui peuvent être là momentanément ou par la suite intégrés définitivement. Ces solutions existent pour fabriquer la ville inclusive.

Le rôle des acteurs de la ville

La collectivité locale est l'acteur principal dans le domaine, mais quand on réfléchit pour le cas de la France, on parle aussi de la maîtrise d'ouvrage qui comprend les aménageurs, les promoteurs, et les banques. De ce fait, il faut savoir comment gérer l'ensemble en tant qu'urbanistes qui sommes là soit en tant que praticiens, soit en tant que conseillers, soit en tant qu'association qui essaie de sensibiliser l'ensemble de ces acteurs. Beaucoup de questions se posent, l'idée étant de travailler sur ces questions avec tous les acteurs concernés. En tant qu'ONG, nous proposons dans le cadre d'Habitat III, de travailler avec l'ensemble des acteurs de la ville pour lutter contre la ségrégation spatiale et à l'échelle internationale, à la fois pour garantir le droit à la ville pour tous et aussi à un environnement sain pour tous. Quand on parle du droit à la ville pour tous, cela signifie donner l'accès à l'ensemble des services essentiels qui ne se réduisent pas à l'eau potable ni à l'assainissement : il s'agit de la santé, de l'éducation, la sécurité, l'emploi, les transports en commun, sans parler des logements décentes. On ne peut pas inclure des populations défavorisées ou des migrants si nous n'avons pas l'ensemble de ces conditions optimales pour les accueillir. Ce n'est pas en construisant des camps temporaires que l'on peut intégrer la population nouvelle sur place.

Quelques mots concernant l'Ile-de-France, un contexte que l'on connaît : dans le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (le SDRIF), on propose seulement 70 000 nouveaux logements dans la région. Dans cette programmation de logements, on conçoit une part de logement sociaux. Mais pour l'instant, il n'y pas de réflexion sur l'accueil des réfugiés ou des immigrants de catastrophes naturelles. J'espère qu'avec vous et la future génération d'urbanistes, nous serons, aux côtés des élus, des professionnels ou des associations, pour développer ces idées.

Il y a des déséquilibres souvent constatés à l'échelle nationale, comme en France : par exemple, 30% du PIB de la France est concentré en IDF, comme c'est le cas dans d'autres pays. D'où l'accueil des émigrés dans cette région : les réfugiés viennent en Ile-de-France, à Calais aussi mais c'est spécifique puisqu'ils espèrent rejoindre le Royaume-Uni. C'est là où on a vu la constitution de bidonvilles, à Saint-Denis avec la construction un peu chaotique et dispersée de camps de réfugiés, mais aussi à Paris. La question se pose à l'échelle internationale en disant : lorsqu'on fait partie des pays qui concentrent 80% des ressources soit une richesse énorme, de quelle façon pourrait-on être solidaires avec d'autres populations qui viendront en France pour des raisons diverses et variées ? Et comment pourrait-on traiter aussi les dossiers des immigrants ? Ce n'est pas le sujet des urbanistes mais il est en lien puisqu'on ne peut pas traiter des dossiers sans offrir des places raisonnables aux personnes à qui l'on donne le droit de rester en France. Cela veut dire qu'il est nécessaire de gérer les flux migratoires correctement et régler les problèmes de logements informels. Ce problème existe dans le monde entier. En France, si l'on ne fait rien, si l'on ne met pas dans la programmation des logements futurs ces conditions, on va finir comme les autres pays du monde – les pays émergents- à construire sur place des logements informels pour l'accueil des immigrants. Dans l'agenda urbain qui se constitue à l'échelle internationale, ces questions se posent, notamment avec ONU Habitat dans le cadre de l'objectif numéro 1 du développement durable. Le 10^e objectif pour le développement durable concerne la façon de traiter les inégalités à l'intérieur même d'un pays. Nous proposons des solutions diverses, dont une principale : anticiper et gérer les flux migratoires au regard des conditions d'accueil et d'insertion urbaine et sociale. Nous allons débattre de ces idées prochainement à Quito, j'espère que l'on aura le soutien des membres du PFVT présents. Comme je l'ai dit,

c'est un sujet très important, et tabou politiquement. C'est pourquoi à l'échelle des négociations, ces sujets ne vont pas être abordés mais cela vaut la peine de les citer et de travailler à sensibiliser les acteurs à ce sujet.

Des exemples Canadiens et Français

Quelques exemples pour montrer qu'il s'agit d'une idée réalisable et qu'il est faisable d'accueillir les immigrés et de les inclure dans la ville concrètement. Peut-être que vous connaissez déjà le réseau « Cities of Migration », soutenu par un bon nombre de fondations au niveau mondial : en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, aux Etats-Unis. En Europe, le réseau est soutenu par « At home in Europe » qui mène un projet intitulé « The open societies foundation » (« Fondation pour des sociétés ouvertes »). Il y a des éléments sur lesquels on peut se fonder pour aboutir à ces solutions.

Au Canada, il semble que ce soit possible. Le discours des Canadiens consiste à dire que les migrants sont essentiels au maintien de la vitalité des collectivités et de la prospérité du Canada. Aider les nouveaux arrivants à réaliser leur potentiel est un rôle que jouent très bien de nombreuses collectivités canadiennes pour rendre leur ville encore plus dynamique et inclusive. Pour le Canada, les immigrés sont une chance pour redynamiser la ville. C'est intéressant de noter le contraste entre cette vision et la réaction de la population qui refuse les immigrés en France.

Je vais vous donner deux exemples au Canada, sur le territoire de Grand Menton et à Montréal :

Sur le territoire de Grand-Menton, qui s'étend au-delà de la ville de Menton (comme le Grand Paris) : la stratégie d'émigration mis en place de 2014 à 2018 avec une consultation communautaire vers une ville inclusive. Les Canadiens, en tant que citoyens de base, savent ce qu'est la ville inclusive, ont des referendums, ont des consultations en la matière. Dans ce plan, il y a trois objectifs majeurs :

- attraction des nouveaux immigrants, c'est-à-dire qu'ils font tout pour attirer les immigrants
- rétention-intégration,
- immigration et entrepreneuriat, ils aident les immigrés à mettre en place des sociétés et ouvrir des business etc. On est loin de ces concepts, mais on peut en tirer des leçons et être optimistes.

A Montréal, en 2015, une autre consultation est mise en place, intitulée « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion ». Le terme « inclusion » et « inclusive » est très à la mode là-bas. Ville cosmopolite, Montréal est un modèle de diversité de population. Ils ont travaillé sur trois enjeux :

- 1) une société inclusive permettant la participation par un engagement collectif et individuel : ils reconnaissent que la diversité, les citoyens sont au cœur des décisions municipales, ils luttent contre la discrimination, et font participer les immigrés à l'économie locale.
- 2) une immigration reflétant les choix des sociétés : ils travaillent sur un système d'immigration compétitif, un accueil humanitaire, et la réunification familiale. C'est aussi un sujet très important.

3) Une gouvernance responsable, cohérente et efficace : orienter Montréal vers une ville de gouvernance en matière d'intégration, devient l'emblème de cette collectivité.

Que se passe-t-il en France ? Un exemple pour parler de Paris. J'ai parlé des bidonvilles de Saint-Denis, des squats et des camps à Paris. Le premier centre d'accueil officiel à Paris a été ouvert le 29 juillet. Pour les migrants qui étaient aussi au lycée, la ville de Paris a pris la décision de les maintenir et de leur proposer temporairement un centre d'accueil. La maire de Paris travaille actuellement sur ces questions pour proposer des logements vacants ou en tout cas des solutions pour intégrer les populations immigrées dans la ville. On est bien loin des politiques qu'on a vues au Canada mais ces questions méritent d'être posées.

Pour conclure, et pour débattre avec vous des perspectives futures, on peut simplement dire que la planification stratégique et la politique de la ville doivent rendre à l'urbanisme ses lettres de noblesse. Ces projets urbains sont des outils pour réguler les inégalités et ajuster la ségrégation sociale dans l'espace urbain, en faveur de l'émergence de la cohésion durable et sociale. La ville inclusive signifie de faire une place à tous les habitants sur le territoire, bien entendu aussi avec les réfugiés et les immigrés, en leur offrant l'ensemble des services (santé, éducation, et sécurité). Cet objectif nécessite la mise en place d'actions, et ces actions doivent être fondées sur des normes et des valeurs d'évaluation. Il faut évaluer davantage les actions que l'on met en place pour voir comment cela se fait. Et bien entendu, en tant qu'ONG, les référentiels ou les valeurs que l'on met, ne sont pas des valeurs chiffrées mais davantage le bien commun et l'équité, le bonheur, le vivre-ensemble qui s'ajoutent à des référentiels quantitatifs concernant l'accès au logement, à l'emploi et aux services. Nous sommes pour l'intégration des immigrés dans la ville, qui est une responsabilité civile et écologique pour les politiques comme nous les praticiens.