

URBIA

1 - 2006

URBIA

URBIA

Les Cahiers du développement urbain durable

A. DA CUNHA		
Lien social, insertion et politiques des villes: introduction	3	
O. DUBOIS, M. VAN CRIEKINGEN		
La «ville durable» contre les inégalités sociales ? Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles	9	
F. CLAUSEN, K. OBST		
Les facteurs de la crise du logement à Lausanne: une perspective comparative	19	
O. SCHMID, A. VAUCHER		
Marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale. Etude de cas : Neuchâtel, le Locle, la Chaux-de-Fonds.	37	
B. STEINER, S. STOFER		
L'efficacité des mesures d'insertion: le point de vue des usagers	51	
V. NOSEDA		
Retour sur les « violences urbaines »: Les émeutes et la « désespérance sociale »	63	
I. CAPRANI		
Une manière d'aborder la question immigrée dans le cadre de la politique de la ville en France. Le cas d'un quartier de Nice.	71	
J. BORIOLI, R. LAUB		
Le handicap entre nature et processus: applications au milieu urbain	83	

ISSN 1661-3708

Numéro 2

Lien social, insertion et politiques des villes



Les Cahiers du développement urbain durable

Comité éditorial

Antonio Da Cunha, Professeur, Institut de géographie, Université de Lausanne

Peter Knoepfel, Professeur, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne

Jean-Philippe Leresche, Professeur, Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et Observatoire science, politique et société (OSPS), Université de Lausanne

Stéphane Nahrath, Professeur, Institut d'études politiques et internationales (IEPI) et Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne

Hy Dao, MER, Département de géographie, Université de Genève

Béatrice Bochet, Docteur en géographie, Institut de géographie, Université de Lausanne

Jean-Philippe Dind, Collaborateur scientifique, Institut de géographie, Université de Lausanne

Jérôme Savary, Doctorant, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP)

Directeur de la publication

Antonio Da Cunha

Coordinateur de l'édition

Jean-Philippe Dind

Urbia est une publication semestrielle, réalisée dans le cadre du Programme Sciences, Vie, Société, Projet «Ecologie urbaine, gestion des ressources et gouvernance» - IRIS. Elle a pour objectif de diffuser les résultats de recherches récentes relatives au développement urbain durable, sous la forme d'articles issus notamment de mémoires de licence, de mémoires de postgrades ou de thèses de doctorat.

Toute proposition d'article ou demande de renseignement est à transmettre à Jean-Philippe Dind (Jean-Philippe.Dind@unil.ch), ou à Marcia Curchod (Marcia.Curchod@unil.ch).

Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable, Institut de Géographie, Université de Lausanne, 1015 Lausanne (tél: ++41 21/692 30 70)

Urbia

1 - 2006

Editeur :

Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable
Institut de Géographie
Faculté des Géosciences et de l'Environnement

Page de couverture :

Photo Pascal Heyraud - Parc de la Brouette, auteurs Gaël Müller, Olivier Donzé et Pascal Heyraud


UNIL | Université de Lausanne
Faculté des géosciences
et de l'environnement

Lausanne, Mai 2006

Lien social, insertion et politiques des villes: introduction

*Professeur Antonio Da Cunha
Institut de géographie
Université de Lausanne*

Réalités complexes, les villes enregistrent des logiques de développement ambivalentes. La satisfaction des demandes des citoyens et le fonctionnement de leurs activités économiques sont assurés par des flux de matière et d'énergie puisés dans un environnement qu'elles dégradent irrévocablement. Motrices de la croissance économique, elles produisent des richesses en même temps qu'elles produisent de la pauvreté. La précarisation de l'emploi et les multiples processus de désaffiliation sociale font aujourd'hui émerger des profils de citoyens sans ressources condamnés à porter leurs vies comme un fardeau. Dans leur développement, les villes accumulent des capitaux et concentrent des personnes de statuts et d'origines multiples en même temps qu'elles révèlent les divisions sociales et les fragmentations de l'espace : elles réunissent les hommes en même temps qu'elles les séparent et les tiennent à distance. L'exclusion urbaine remet à l'ordre du jour la question de la compatibilité entre le changement économique structurel et l'intégration sociale et spatiale des zones urbaines.

Jusqu'à la fin des années 1980, la Suisse urbaine était encore synonyme, dans les esprits, de prospérité, de bien-être et de plein emploi. Nous étions habitués à voir la ville comme un espace de contact et d'échange rendant possible l'autonomie de chacun et l'intégration de tous. Depuis, le début des années 1990 la situation s'est complètement retournée. La globalisation de l'économie, la désindustrialisation, la restructuration des secteurs des services et l'émergence d'un régime de croissance sans emploi qui se pérennise ont bouleversé la situation sociale. Le chômage, la précarisation des conditions de vie et la réémergence de la pauvreté semblent annoncer la fin d'un modèle. Comme dans la plupart des pays européens, les études réalisées en Suisse ont confirmé la persistance, au coeur des sociétés urbanisées, de dynamiques qui sont à la fois génératrices de richesses, d'inégalités et d'exclusions.

Dans nos villes, la question sociale est moins celle de la pauvreté de masse que celle de l'érosion des protections, de la vulnérabilisation des statuts, de la fragilisation de toutes les sécurités. Le lien social y est menacé de rupture lorsque le statut ou la place des individus n'est plus assuré, ou dès lors qu'ils sont soumis à une mobilité sociale et résidentielle descendante qui les place dans des situations de précarité toujours calibrées par leurs difficultés à accéder à des ressources sociales. L'exclusion dénomme les effets d'un chômage urbain lié aux mutations économiques récentes et aux réorganisations du travail qu'elles engendrent. Elle procède de la privation de l'emploi, mais aussi de la modification de son exercice : emploi flexible, hors normes, précaire, à temps partiel, sans protection. Les dysfonctionnements du

marché du travail s'ajoutent souvent à la fragilité des réseaux relationnels et à la difficulté à accéder à un logement surtout par ceux qui, pour une raison ou une autre, accumulent des handicaps. Lorsque le lien social se distend, la ville accentue encore le sentiment de solitude. La fragilisation du lien social se traduit parfois par l'isolement et l'ennui, mais aussi par des déficits d'intégration identitaire, par l'incivilité et la violence contre soi ou contre les autres.

La nécessité de maîtriser les ambivalences et les paradoxes du changement urbain est évidente. Cependant, personne n'a plus la naïveté de se nourrir des illusions de la ville idéalisée. Il s'agit, plus modestement, de repenser la ville dans sa complexité. Refaire société, c'est aussi reconfigurer des lieux pour faire tenir ensemble de manière pragmatique des éléments hétérogènes. Cadres de vie de la majorité de la population, les villes et les métropoles seront-elles capables de porter le lien social en inventant des dispositifs (économiques, sociaux, spatiaux, etc.) permettant un renforcement de l'exercice de l'urbanité ? Comment rendre à chaque fragment de la ville sa qualité de lieu de ressourcement et d'identification et à chaque citoyen la possibilité d'y réaliser ses projets et ses rêves ?

Le concept de développement durable nous offre l'occasion de « relire », sous un angle nouveau, la nouvelle « condition urbaine ». La notion renvoie à une problématique transversale articulant dans une même démarche analytique une réflexion sur les conditions d'une reproduction conjointe de l'économie et de l'environnement, mais aussi sur les processus de reproduction du lien social. Tout processus d'urbanisation comporte une dimension intégratrice qui tend à agencer d'une manière stable des populations aux statuts et origines diverses et qui ordonne des espaces différenciés sur le mode de l'interdépendance. La ville peut servir de support, mais aussi d'opérateur du lien social. Les structures urbaines n'en sont pas moins soumises aux tensions qui traversent la société. L'objectif de ce numéro est d'amorcer une première série de réflexion sur la « nouvelle question urbaine », sur différents changements sociaux à l'œuvre dans les villes, leurs enjeux et leurs défis.

Dans un premier article, **Olivier Dubois** et **Mathieu Van Criekingen** interrogent les significations sociales de la durabilité urbaine et mettent en évidence les ambiguïtés du modèle de la ville compacte. L'étude du cas bruxellois montre le décalage entre des processus de transformations encouragés au nom du développement durable et les effets réels de polarisation sociale de l'espace urbain. En dépit des « bonnes intentions », les pouvoirs publics semblent avoir très peu de prise sur un marché immobilier qui continue à façonner le paysage social de la métropole belge.

Frédéric Clausen et **Kathrin Obst** analysent les facteurs de la crise du logement à Lausanne dans une perspective temporelle. Leur analyse met en évidence deux périodes de pénurie aiguë marquées par différentes actions publiques pouvant tenir lieu d'une politique du logement. Dans la période récente, les autorités locales se sont montrées très favorables à la construction de logements sociaux. Cependant, cette orientation spécifique est allée de pair avec une politique favorisant plutôt les reconstructions et les rénovations de logements dans un contexte d'incertitude pour les investisseurs privés. Si des terrains à bâtir semblent

disponibles au cœur de l'agglomération, la densification fait l'objet d'oppositions de la population. Le phénomène NIMBY est à l'œuvre dans un contexte institutionnel caractérisé par une faiblesse des mécanismes de coordination intercommunale.

Olivier Schmid et **Adrien Vaucher** abordent la problématique de l'accès au logement des personnes en situation de précarité dans trois villes du canton de Neuchâtel. Menée dans le cadre d'un mandat de l'Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale, l'étude identifie les processus et les facteurs susceptibles d'engendrer l'exclusion du logement des ménages confrontés à des situations de grande fragilité économique et d'isolement social. L'accès au logement s'inscrit dans une succession de filtres qui relèvent d'une multiplicité de facteurs. Au-delà de l'identification du profil sociodémographique des populations marginalisées et de la compréhension des mécanismes décisionnels en présence, l'étude propose des pistes de réflexion visant à améliorer la capacité d'action des différents acteurs et la collaboration entre les services sociaux et les gestionnaires de l'offre afin de faire face à la panne des processus d'intégration sur le marché du logement.

Les processus d'exclusion peuvent être appréhendés à partir des difficultés d'accès au logement, mais aussi par la transformation du système productif, les difficultés d'accès à un emploi stable, ou encore à travers les bouleversements des structures familiales et des pratiques relationnelles. La contribution de **Béatrice Steiner** et de **Suzanne Stofer** se rattache à un faisceau très large de réflexions menées dans divers cantons suisses sur les politiques d'insertion pouvant faire face aux processus de déqualification du travail, de désaffiliation sociale et d'appauvrissement des populations urbaines. Les auteurs abordent la difficile question de l'évaluation de l'efficacité des mesures d'insertion sociale et professionnelle proposées dans le cadre de différents dispositifs cantonaux, sous l'angle des regards croisés des usagers et des acteurs chargés de leur conception et de leur mise en œuvre. Si les mesures proposées dans les divers contextes régionaux ou locaux favorisent faiblement l'insertion professionnelle des usagers, elles semblent jouer un rôle important en matière de stabilisation des situations personnelles et d'insertion sociale. Certes, les mesures ne modifient pas le contexte global de production de la précarité urbaine, mais elles peuvent constituer un outil intéressant de reconstruction du lien social.

Les violences urbaines constituent une expression majeure de la crise du lien social et des processus de relégation urbaine. Pour les jeunes en situation prolongée de précarité et de chômage, la désillusion face à toute perspective d'autonomisation peut faire rapidement place à la « rage » violente. **Veronica Nosedá** dresse un regard sans complaisance sur une société urbaine marquée par la précarité, mais aussi par la peur invasive et l'obsession sécuritaire. Dans une France frappée de plein fouet par la crise économique, la charge émotionnelle du thème sécuritaire est devenue un véritable fonds de commerce médiatique et électoraliste. Le défi principal pour la compréhension des violences urbaines consiste, dit-elle, à « rappeler la réalité des rapports de force et des rapports de sens » et à réfléchir à la recomposition des rapports de classe au cours de ces vingt dernières années et la manière dont ils se sont inscrits

spatialement. La désespérance des jeunes face à un avenir de plus en plus incertain, l'amertume et le vide social, apparaissent, au moins partiellement, à l'origine des violences urbaines.

Pour **Isabelle Caprani**, l'habitat constitue justement un facteur d'analyse pertinent de la position sociale des immigrés dans le cadre d'un espace urbain. Le regroupement au sein d'un quartier des immigrés jeunes et moins jeunes constitue une conséquence du fonctionnement des filières migratoires, mais également de l'état du marché et des politiques locales. Abordant le cas d'un quartier niçois à travers les documents d'urbanisme et les discours des médias, Isabelle Caprani dresse un bilan contrasté des politiques de la ville. Si la préoccupation essentielle mise en avant à Nice par l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat est d'enrayer la dégradation des conditions et du cadre de vie, l'étude montre aussi de quelle manière les politiques de la ville peuvent contribuer à la stigmatisation des populations et des zones urbaines qu'elles prétendent intégrer.

La dernière contribution de ce deuxième numéro de *Urbia* examine les conceptions du handicap dans une perspective visant à faciliter la participation à la vie urbaine des personnes « vivant avec des incapacités ». **Jason Borioli** et **Raphaël Laub** proposent une approche écosystémique du handicap se situant tant au niveau conceptuel que pratique. Après une discussion des représentations du handicap, ils mettent en évidence la manière dont la production d'espaces urbains, conçus sur une « norme » fonctionnelle, expose quotidiennement les personnes dites « handicapées » à une violence structurelle. Le handicap devient ainsi non seulement une incapacité de la personne, mais aussi le résultat d'un environnement social et spatial. La sensibilisation et la formation devraient permettre de changer le regard stigmatisant que notre société porte sur les personnes handicapées. Le design social, c'est à dire l'intégration des usagers au processus de production des espaces construits, est présenté comme un outil permettant de limiter les restrictions auxquelles elles doivent faire face dans une perspective de durabilité sociale des espaces urbains.

En dépit de leur diversité, les contributions réunies dans ce volume sont portées par une même interrogation fondamentale sur les modes de régulation du lien social dans les espaces urbains. C'est toujours la mise à l'écart, le regard stigmatisant qui nourrissent la question sociale dans nos villes. Les réflexions présentées sur les situations de populations urbaines aussi diverses que les chômeurs, les usagers de l'aide sociale, les immigrés, les jeunes ou les handicapés nous renvoient à une seule et même question : comment préserver le lien social, comment renforcer la durabilité sociale ? Les droits fondamentaux des citoyens doivent sans cesse être préservés par de nouvelles politiques permettant de combattre les stigmatisations, de prévenir les inégalités et les exclusions, d'effacer les différentes formes de la « mise à distance » des populations les plus fragilisées.

L'aménagement urbain socialement durable doit viser à doter chaque partie de la ville, y compris ses centres et ses zones périphériques, de caractéristiques originales, dans lesquelles les habitants puissent se reconnaître et avec lesquelles ils puissent s'identifier. L'enjeu consiste à favoriser le renouvellement et le renforcement des liens sociaux, l'amélioration du cadre de

vie, l'autonomie et l'affirmation des identités et les compatibilités des groupes sociaux.

Appliqué à la ville, le concept d'aménagement durable apparaît comme l'expression concrète d'une triple série d'exigences : assurer à chacun la sécurité et la reconnaissance, le droit à l'insertion professionnelle, sociale et résidentielle; garantir l'intégration urbaine, faire tenir ensemble des populations de plus en plus individualisées; offrir à chacun les possibilités d'accès à des quartiers ouverts, agréables à vivre, diversifiés et évolutifs. Un aménagement socialement durable doit viser à assurer la participation de tous à la vie de la cité dans les conditions les plus équitables. Les analyses présentées dans ce deuxième numéro des Cahiers du développement urbain durable constituent un précieux outil destiné à nourrir le processus toujours inachevé de recherche et de réflexion de la société sur elle-même, dans une perspective visant à agencer des territoires urbains à l'avantage de tous.

La « ville durable » contre les inégalités sociales ?

Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles

*Olivier Dubois, Collaborateur scientifique
Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire
Université Libre de Bruxelles*

*Mathieu Van Criekingen, Chargé de recherches F.N.R.S
Laboratoire de Géographie Humaine
Université Libre de Bruxelles*

Résumé

Peu d'analyses ont à ce jour questionné les significations sociales du modèle de « ville durable». Au départ d'observations empiriques sur le cas de Bruxelles, nous interrogeons la capacité de ce modèle, en particulier sa déclinaison en termes de promotion de la compacité urbaine (« ville compacte »), à atténuer les contrastes sociaux inscrits et reproduits dans les espaces urbains. Il ressort de cette analyse que les nouvelles formes urbaines en émergence vont de pair avec une tendance à l'exacerbation des inégalités sociales dans les espaces urbains.

Mots-clé : ville durable, ville compacte, gentrification, étalement urbain, Bruxelles

Introduction

La notion de développement durable imprègne aujourd'hui très largement les discours et les analyses sur la ville. Cependant, l'analyse critique de la « ville durable » en tant que nouvel idéal urbain reste encore largement à faire. Dans cette contribution, nous voulons interroger la portée des discours et des pratiques fondées en référence au modèle de « ville durable », en relation avec la question des inégalités sociales inscrites et reproduites dans les espaces urbains. Le choix de cette orientation s'inscrit en regard du peu de recherches existantes qui se soient donné pour perspective spécifique la confrontation de la mise en œuvre des préceptes de la « ville durable » à ses significations en termes de différenciations sociales [Burton, 2001]. Est-ce à dire que cette question n'aurait pas lieu d'être ? Nous posons au contraire que ce vide relatif traduit un manque de recul critique suffisant par rapport au contenu social des « villes durables ».

En termes très généraux, la notion de « ville durable » ambitionne de réconcilier développement urbain et sauvegarde de l'environnement. Cette perspective est déclinée dans une

grande variété de domaines, de la gestion des déchets à celle des espaces verts ou bleus en milieu urbain, des nouvelles formes de « gouvernance » urbaine aux modalités de la mixité - sociale et fonctionnelle - ou encore en matière de gestion des mobilités dans ou vers la ville. Dans ce cadre, la notion de « ville durable » est très souvent mobilisée en regard d'enjeux de transformation de la forme urbaine : il s'agit de contrecarrer la dilution des espaces urbanisés par le recyclage et l'intensification de l'usage des espaces construits existants. En conséquence, souvent, la « ville durable » est déclinée en termes de « ville compacte ». Il reste néanmoins beaucoup d'incertitudes et d'ambiguïtés quant aux modalités qui verraient la matérialisation d'une forme urbaine intrinsèquement durable, c'est-à-dire, environnementalement plus viable, économiquement plus efficace et socialement plus équitable.

Notre contribution cherche à évaluer la pertinence des pratiques visant à mettre en œuvre le modèle de « ville durable », en particulier en termes de promotion de la compacité urbaine, en regard des enjeux que soulèvent l'inscription et la reproduction des contrastes sociaux dans les espaces urbains des pays capitalistes avancés. Un simple statut d'alternative par rapport à la forme urbaine diluée par la périurbanisation ne garantit en effet en rien le dépassement effectif des contradictions – sociales notamment – du modèle contesté, celles-ci pouvant se traduire dans le nouveau modèle sous d'autres formes. Nous proposons dans ce cadre de mener une réflexion alimentée d'observations empiriques sur le cas bruxellois. Au préalable, une première partie est consacrée à une mise en contexte des notions utilisées et à une revue des - trop rares - analyses qui aient questionné sur une base empirique les significations sociales de la « ville durable » et/ou de la « ville compacte ».

Les questions sociales dans l'émergence du modèle de ville durable

Ville durable, ville compacte: origine et contenu

La grande visibilité actuelle des concepts de « ville durable » et de « ville compacte » trouve ses origines à la fin des années 1970. A partir de ce moment se succèdent les prises de positions émanant des grandes instances internationales telles les Nations Unies ou l'Union Européenne qui font référence à ces notions. Celles-ci sont par la suite intégrées dans des documents à portée globale comme le rapport Brundtland [1987], le Livre Vert sur l'environnement urbain de la Commission Européenne [1990] ou les propositions relative à la mise en place de l'Agenda 21 [1993]. Le lancement de la Campagne européenne des villes durables en 1994 a été un autre jalon important dans la généralisation de l'usage de ces notions [Emelianoff et Theys, 2001 ; Whitehead, 2003]. Le modèle de « ville durable » apparaît donc s'être imposé « par en haut », c'est-à-dire, moins au départ de l'identification d'une réalité géographique ou sociologique émergente qu'en tant qu'idéal politique consensuel - autorisant dans les faits une grande diversité d'interprétations et d'applications.

La chronologie de l'essor des préoccupations en matière de « ville durable » n'apparaît

pas fortuite en regard du contexte de spécialisation des économies capitalistes avancées sur une base tertiaire de haut niveau. Ces évolutions impliquent en effet une intensité décuplée des compétitions entre villes, notamment pour l'attraction de la main d'œuvre très qualifiée assurant le fonctionnement des activités de contrôle et de commande de l'économie mondialisée [Harvey, 1989]. Cette compétition inter-urbaine se joue notamment sur la qualité de l'environnement urbain, en tant que facteur d'attraction de cette main d'œuvre très qualifiée – et très mobile – employée dans les services de haut niveau. L'essor des préoccupations de durabilité urbaine paraît dès lors indissociable de nouvelles préoccupations en matière de « qualité de vie » en ville et de compétitivité territoriale.

Il faut néanmoins garder à l'esprit la diversité des processus d'urbanisation à la surface du globe. Ainsi, dans la plupart des villes du monde occidental, l'urbanisation s'est nourrie de la dé-densification des populations et des activités dans les espaces centraux au profit de franges périphériques de plus en plus distantes. En tant que composante spatiale du compromis fordiste-keynésien alliant production et consommation de masse, cette dynamique de périurbanisation a été particulièrement appuyée au cours des décennies d'après-guerre. Les impacts environnementaux de cette forme d'urbanisation, en termes de décuplement des mobilités automobiles, de consommation d'espace et de ressources, etc., ont été à ce jour largement dénoncés, si bien que l'éclatement urbain semble être un écueil majeur à la réalisation d'objectifs de développement durable. Par conséquent, dès lors qu'on se limite au contexte urbain des pays capitalistes avancés, un lien fort se dessine entre promotion de la « ville durable » et encouragement de la compacité urbaine dans une perspective de renversement du modèle de dilution pavillonnaire induit par la périurbanisation massive des décennies précédentes. Ainsi, une plus grande compacité réduirait l'utilisation de l'automobile, favoriserait la croissance économique, inciterait à une consommation parcimonieuse de l'énergie, limiterait les dépenses publiques, permettrait la préservation des espaces naturels ouverts à la périphérie des noyaux urbains tout en protégeant l'activité agricole, et serait de nature à protéger la qualité des espaces publics urbains [Mitchell, 2002].

Ville durable, ville compacte: pour une critique sociale

De nombreuses autorités nationales, régionales et locales concrétisent la promotion de la ville compacte en adoptant une série de mesures censées favoriser son éclosion. Dans la plupart de ces pays, régions ou états, les aspects environnementaux (conservation des ressources, réduction des émissions de gaz à effets de serre, par exemple) mobilisent très clairement les projets gouvernementaux et les motivations exprimées. Les dimensions sociales ou économiques figurent en revanche en retrait, quand elles ne sont pas simplement ignorées [Burton, 2001].

Pour autant, la littérature n'est pas unanime quant à l'analyse des implications de la promotion de la « ville compacte » en termes de développement durable. Principalement, trois types de critiques sont émis. On trouve d'abord une série d'auteurs qui s'interrogent sur

la faisabilité du projet de ville compacte en argumentant que celui-ci irait intrinsèquement à l'encontre des « préférences du marché » et des « aspirations des citoyens » [Breheny, 1997; Williams, 1999]. Ensuite, certains remettent en cause les implications environnementales de la ville compacte [Jenks et al., 1996], allant jusqu'à affirmer que le modèle n'est pas écologiquement « durable » [Neuman, 2005]. Enfin, certaines contributions proposent une analyse des implications sociales d'une compacité urbaine accrue mais celles-ci restent en nombre marginal. En somme, alors que la question « la ville durable est-elle écologique ? » fait débat, la question « la ville compacte est-elle socialement équitable ? » paraît encore largement ignorée. Deux contributions importantes ressortent néanmoins quant à l'analyse des implications sociales de la « ville compacte ». Premièrement, Burton [2001] interroge les articulations entre « ville compacte » et équité sociale au départ d'une approche quantitative. À l'aide de techniques de corrélation et de régression multiple, l'auteur confronte une série d'indicateurs de compacité urbaine et d'équité sociale pour un grand nombre de villes anglaises de taille et de densité variables. Ses résultats dressent un tableau complexe des relations entre compacité urbaine et équité sociale. L'auteur met ainsi en évidence une relation significative entre le degré de compacité urbaine et, d'une part, une série de bénéfices en termes sociaux (usage plus important des transports publics et ségrégation sociale réduite en particulier) ainsi que, d'autre part, une série d'éléments négatifs (superficie de logement par habitant réduite, pénurie de logements accessibles aux ménages peu nantis, moins bonne accessibilité aux espaces verts ou taux de criminalité rehaussé). Par ailleurs, Jacques Theys propose une lecture critique plus fondamentale du modèle de « ville durable ». L'auteur pointe clairement la pauvreté des débats et des analyses centrés sur les implications sociales de la promotion de la compacité urbaine. Ainsi, « il n'est pas difficile d'observer que la majorité des agendas 21 locaux adoptés par les villes n'accordent à la dimension sociale qu'une place toute rhétorique » [Emelianoff et Theys, 2001]. En outre, il perçoit dans les projets actuels de « ville durable » une tendance à l'exacerbation des inégalités environnementales qui se superposent aux inégalités socio-économiques. Il attribue cette tendance à la compétition entre les villes, poussant, dans une logique de marketing urbain, à la recherche du « zéro défaut » appliqué à l'espace, mais financièrement accessible à peu de ménages [Emelianoff et Theys, 2001; Theys, 2002].

Pour peu que l'on mobilise une littérature plus large que le corpus d'analyses centré sur le développement durable, il est possible de rassembler une série d'éléments qui tendent à montrer que la popularité croissante du modèle de « ville durable » et ses déclinaisons en actions concrètes vont de pair avec une tendance à l'exacerbation des inégalités sociales et spatiales dans les espaces urbains. En particulier, certains travaux mettent en avant l'association de la notion de durabilité aux préoccupations des aménageurs en faveur d'un « retour en ville », impliquant la re-densification résidentielle des noyaux urbains. La (ré-)appropriation récente de certains quartiers centraux anciens en tant qu'espaces résidentiels, de travail et/ou de consommation par des ménages des classes moyennes apparaît souvent encouragée

au nom de la promotion de la compacité urbaine et du développement durable [Bell and Jayne, 2004], notamment dans des documents stratégiques de planification, aux Etats-Unis (« The State of the Cities », HUD 1998) ou en Grande-Bretagne (« Towards an Urban Renaissance », DETR 1999) par exemple. La rhétorique des « villes durables » propose de la sorte une utopie renouvelée de l'urbanité à destination des classes moyennes, groupe social porteur du modèle périurbain au cours des décennies d'après-guerre. Il ne s'agit plus tant pour celles-ci de valoriser un idéal de vie urbaine à la campagne (i.e. dans un espace périurbain) qu'un nouveau mythe de vie de « village dans la ville », permettant à ses habitants de travailler, de consommer et de se divertir dans un espace façonné par les échelles de proximité et un sens renouvelé de la communauté. On retrouve ici les préceptes néo-traditionalistes du « New Urbanism » nord-américain et du mouvement des « Urban Villages » britanniques [Mac Leod and Ward, 2002]. Dans les faits, les processus de gentrification sont sous-jacents à la mise en œuvre de ce modèle [Lees, 2000]. Ceci amène certains auteurs, Smith [2002] en particulier, à dénoncer le voile environnemental jeté sur des dynamiques de nature profondément inégalitaire puisqu'impliquant l'éviction de populations socialement fragilisées hors des quartiers centraux réinvestis et, partant, un approfondissement de la polarisation sociale des espaces urbains. D'autres auteurs, enfin, soulignent le glissement de certains programmes de mise en œuvre de la « ville durable » vers le statut d'outils de marketing urbain [Gibbs, 1997 ; Whitehead, 2003].

Ces différents éléments appuient en définitive la pertinence d'un questionnement sur les implications sociales de la promotion de la « ville durable ». La seconde partie de ce texte en propose une première approche au départ du cas bruxellois.

Ville durable, ville compacte et questions sociales : le cas de Bruxelles

Depuis la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989, la thématique du développement durable a progressivement imposé sa marque dans les discours sur Bruxelles. Les dispositifs institutionnels spécifiquement axés sur celui-ci restent néanmoins très marginaux. Certes, la Région de Bruxelles-Capitale a souscrit en 1994 à la Charte des Villes Européennes pour la Durabilité (Charte d'Aalborg), point de départ de la Campagne des Villes Européenne Durables, regroupant un ensemble de déclarations d'intention sur le développement durable urbain (cfr. www.sustainable-cities.org), mais, à ce jour, seules 3 des 19 communes de Bruxelles ont mis en place une cellule spécifiquement dédiée à un Agenda 21 local. Le Parlement et le Gouvernement régional bruxellois ont mis en place en 2003 la Cellule d'Action Ville Durable (CAVID) mais il s'agit d'une toute petite structure, attachée à des tâches de mise en relation d'acteurs locaux et de relevé des « bonnes pratiques ».

Les principes du développement durable ont pourtant largement pénétré les discours de la planification urbaine bruxelloise. Ainsi, dans sa seconde version, adoptée en 2002, le Plan Régional de Développement (PRD), sommet de la hiérarchie des documents de planifica-

tion à Bruxelles, définit « trois défis transversaux majeurs qui devront orienter l'ensemble des politiques mises en œuvre », à savoir : assurer à la Région une population diversifiée en y rehaussant la qualité de vie, favoriser un développement économique durable et inclure le caractère international et interculturel de Bruxelles dans des projets phares. Ces trois dimensions sont présentées explicitement en référence à la notion de développement durable. Néanmoins, cette association est très récente, comme en témoigne la comparaison avec la première version du PRD, adoptée en 1995. En effet, celle-ci définit deux grands défis du projet de ville (l'attractivité résidentielle de la Région et la création d'emplois) mais sans du tout rattacher ces préoccupations au concept de développement durable. Celui-ci n'y apparaît qu'au chapitre de la protection de l'environnement. En somme, la référence au concept de développement durable fait figure d'enveloppe ajoutée récemment pour englober, dans une nouvelle trame discursive, les réponses politiques avancées par les autorités bruxelloises en regard de « défis urbains » identifiés depuis bien plus longtemps.

Dans le PRD, la notion de développement durable est mobilisée en regard d'enjeux d'attractivité résidentielle, de santé économique et d'image de la ville à l'échelle internationale. Ces enjeux composent le socle de la problématique urbaine bruxelloise actuelle. Depuis 1989, Bruxelles est une ville-Région coupée au plan institutionnel de ses banlieues aisées façonnées depuis les années 1950 par une périurbanisation massive des classes moyennes bruxelloises. Dans ce contexte, la notion de « ville durable » et, en particulier, sa déclinaison morphologique en termes de compacité urbaine s'imposent d'elles-mêmes aux autorités bruxelloises, celles-ci ayant à faire face à l'héritage de la périurbanisation (appauvrissement du centre, baisse de l'assiette fiscale, etc.) au départ de la gestion d'un territoire institutionnellement limité à la seule partie centrale de l'aire métropolitaine.

Une analyse de type historique permet de cerner la signification actuelle de la « ville durable » dans ce contexte socio-spatial. L'essor de ce thème à Bruxelles est en effet indissociable de l'éclosion, au début des années 1970, d'un mouvement social urbain. Celui-ci s'inscrit alors en réaction aux profondes restructurations qui marquent le tissu urbain bruxellois depuis la fin des années 1950. En opposition au modèle urbanistique d'inspiration fonctionnaliste alors dominant, impliquant la multiplication de projets d'infrastructures routières et d'ensembles monofonctionnels de bureaux au centre-ville, un nombre croissant de comités de quartiers et d'associations se constituent pour porter des revendications de protection de la fonction résidentielle, du bâti ancien, de la mixité urbaine et de la « qualité de vie » en ville. Il s'agit également pour ce mouvement de briser le mode de gestion très opaque des transformations urbanistiques alors en cours. Ces revendications sont formalisées dans le programme de « Reconstruction de la ville Européenne » des architectes L. Krier et M. Culot, prônant une vision post-moderne de la ville traditionnelle composée de multiples « villages dans la ville », multifonctionnels et façonnés par les mobilités de proximité. Elles sont portées à la fois par des milieux populaires et des classes moyennes de formation supérieure restées attachées à la ville centrale [Noël, 1998 ; Shaton, 2005]. Ces deux groupes identifient des

ennemis communs, les nouveaux ensembles de bureaux et les nouvelles autoroutes urbaines, mais, en fait, en regard de préoccupations divergentes : montée du chômage concomitante à la tertiarisation et destruction de nombreux logements ouvriers pour les premiers, déclin de la qualité de vie et de l'environnement urbain pour les seconds.

Au cours des années 1980, et surtout depuis 1989, ces préoccupations ont changé de statut, passant d'un rang de discours d'opposition à un statut de composante primordiale du « projet de ville » défendu par les nouvelles élites politiques en charge de l'aménagement de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans le même temps, les associations d'habitants créées au cours des années 1970 se sont très largement « institutionnalisées ». Depuis 1989 donc, un nouveau discours hégémonique a émergé, appuyé sur les intérêts des autorités régionales et des classes moyennes urbaines. Il s'articule autour des notions-clés de « ville conviviale », de « ville démocratique » et de « ville durable », cette dernière englobant des dimensions écologique (i.e. rapprochement des lieux d'emploi et de résidence pour limiter le trafic automobile), de mixité sociale (i.e. alternative à la périurbanisation des classes moyennes) et d'attractivité économique [Shaton, 2005].

En somme, une vision de la ville « conviviale, démocratique et durable », légitimée sur base des notions de « ville durable » et de compacité urbaine, sert aujourd'hui de guide primordial des actions publiques sur la ville. Or, il s'est écoulé un intervalle de deux décennies entre la formulation et la mise en œuvre de ce modèle, laps de temps pendant lequel le contexte urbain bruxellois s'est notablement transformé. Certes, la dynamique de périurbanisation demeure vigoureuse, à tel point qu'elle gagne à présent des espaces bien plus distants du centre qu'au cours des années 1960 et 1970 [Dubois et Halleux, 2003]. Aussi, la population bruxelloise s'est encore appauvrie : alors qu'au milieu des années 1960, le revenu moyen par habitant à Bruxelles était dans un rapport de 1,5 avec celui du pays, il ne représente plus que 90% de ce dernier au début des années 2000. En outre, les années 1990 ont été marquées par un processus neuf de réappropriation de (certains) quartiers centraux par des ménages des classes moyennes, souvent associé à une demande accrue pour des logements de petite taille dans un quartier urbain dense de la part de jeunes adultes vivant seuls ou en couples non mariés. Ainsi, parmi l'ensemble des groupes d'âges, la proportion des 25-34 ans dans le centre historique de la ville a connu la croissance la plus marquée, passant de 14% en 1981 à 22% en 2001. A l'échelle régionale, cette proportion est restée stable sur la même période (autour de 12%).

Dans ce contexte, la promotion du « retour en ville » des classes moyennes, par différents biais (mesures fiscales, rénovation de quartiers, etc.), pose de lourds problèmes en termes sociaux. En effet, elle appuie de fait le développement de processus de gentrification dans les quartiers centraux, notamment dans le centre historique [Van Crielingen and Decroly, 2003]. Cet espace est le terrain d'application, depuis le milieu des années 1990 surtout, de différentes actions publiques de « revitalisation urbaine » pensées en termes de développement durable, notamment le recyclage d'anciens bâtiments industriels de grande taille

en lofts (privilegié à la démolition – reconstruction), et la requalification d'espaces publics [CAVID, 2004 : 66-67]. Or, au cours des années 1990, cet espace a vu sa population baisser alors que le nombre de ménages y augmentait, principalement du fait de l'installation de nombreux petits ménages de jeunes adultes. En outre, le revenu moyen par habitant y a augmenté très significativement (tableau 1).

		1991		2001	
		effectif ou %	indice	effectif ou %	indice
Nombre d'habitants	Centre historique	41'699	100	40'515	97
	Région de Bruxelles-Capitale	952'131	100	973'475	102
Nombre de ménages	Centre historique	14'470	100	17'378	120
	Région de Bruxelles-Capitale	394'245	100	408'856	104
Part des 25-34 ans	Centre historique	18,7%	100	23,4%	125
	Région de Bruxelles-Capitale	16,5%	100	17,0%	103
Revenu moyen par ménage (euros)	Centre historique	16'667	100	19'959	120
	Région de Bruxelles-Capitale	22'292	100	23'898	107
Part des chômeurs dans les actifs	Centre historique	23,9%	100	25,7%	107
	Région de Bruxelles-Capitale	15,1%	100	18,3%	121

Tableau 1: Indicateurs d'évolution sociale dans le centre historique de Bruxelles . (Source : INS)

Ces évolutions indiquent une dynamique de remplacement de populations par laquelle des ménages de grande taille (familles d'origine immigrée, le plus souvent), ou des personnes âgées, sont remplacées par des petits ménages de jeunes adultes, plus aisés. Il apparaît donc que la transformation du centre de Bruxelles, encouragée au nom de la « ville durable », va, d'une part, à l'encontre d'une trajectoire de compacité croissante, puisque les chiffres de populations montrent une dé-densification, et, d'autre part, s'accompagne d'une exacerbation de la polarisation sociale de l'espace urbain puisque les ménages évincés des espaces centraux « revalorisés » tendent à se re-concentrer dans d'autres quartiers où les problèmes d'appauvrissement s'accroissent en conséquence [Van Crielingen, 2002].

Ce type d'évolution est à mettre en relation avec la structure du marché du logement à Bruxelles. A l'échelle de la Région, 45% des ménages sont locataires sur le marché privé tan-

dis que, par rapport aux autres grandes villes européennes, le logement public y est très fortement sous-représenté, avec à peine 10% du parc. Dans la plupart des quartiers centraux, la proportion du secteur locatif privé dépasse les 75%. Il s'agit surtout de logements anciens de petite taille, souvent dans des maisons de rapport segmentées en plusieurs appartements. Ce segment du marché, offrant des logements de petit confort et souvent sous-adaptés à la taille des ménages, fonctionne comme secteur locatif social « de fait » pour des ménages n'ayant pas d'alternatives sur le marché. Les pouvoirs publics ont très peu de prise sur ce marché, en matière de contrôle des loyers notamment, situation qui permet les processus d'éviction de populations socialement fragilisées dès lors qu'un nouveau public, plus nanti, marque son intérêt pour certains quartiers centraux.

Conclusion

Au départ d'une revue de la littérature, nous avons souligné la faiblesse des apports scientifiques qui s'intéressent aux implications sociales de la mise en œuvre, par des discours et des pratiques, du modèle de la ville durable. Or, notre contribution étaye l'idée qu'il ne faut pas considérer que la mise en œuvre de ce modèle, en particulier en terme de promotion de la compacité urbaine, soit socialement neutre. A Bruxelles, les interventions et les discours appuyés sur le modèle de « ville durable » paraissent sous-tendre activement un creusement de la polarisation sociale de l'espace urbain via l'encouragement de dynamiques de gentrification aux effets très peu régulés. Aussi, notre contribution se veut avant tout un argumentaire en faveur du développement de la recherche scientifique sur les implications sociales de la mise en œuvre et de la promotion du modèle de ville durable, ce que nous avons tenté de faire via une brève analyse du cas de Bruxelles. De cette analyse, nous retiendrons surtout que les nouvelles formes urbaines, encouragées au nom de la « ville durable » sont tout autant ségrégatives sur le plan social que ne l'a été – et l'est toujours – la forme périurbaine. Autrement dit, si les modalités de la fragmentation sociale des espaces ont changé, la dynamique de fond est similaire.

Bibliographie

- BELL D. and JAYNE M., (2004) *City of Quarters*, Ashgate, Aldershot.
- BREHENY M., (1997) « Urban compaction: feasible and acceptable? », *Cities*, 14, 4, 209-217.
- BURTON E., (2001) « The compact city and social justice », *Housing, Environment and sustainability*, Housing Studies Association Spring Conference, University of York.
- CAVID (2004) *Bruxelles Ville durable*. Guide des actions, Région de Bruxelles-Capitale.
- DUBOIS O. et HALLEUX J.-M., (2003) « Marchés immobiliers résidentiels et étalement urbain contraint. L'accessibilité au logement au sein des communes wallonnes de la région métropolitaine bruxelloise », *Belgeo*, 3, 303-327.
- EMELIANOFF C. et THEYS J., (2001) « Les contradictions de la ville durable », *Le Débat*, 113, 172, 122-135.

- GIBBS D., (1997) « Urban sustainability and economic development in the United Kingdom: exploring the contradictions », *Cities*, 14, 4, 203-208.
- HARVEY D., (1989) *The condition of postmodernity : an inquiry into the origins of cultural change*, Blackwell, Oxford.
- HARVEY D., (2000) *Spaces of Hope*, University of California Press, Berkeley
- JENKS M., WILLIAMS K. and BURTON E. (1996) *The compact city: a sustainable urban form?*, E&F Spon, Londres.
- LEES L., (2000) « A reappraisal of gentrification : towards a 'geography of gentrification' », *Progress in Human Geography*, 24, 3, 398-408.
- MAC LEOD G. and WARD K., (2002) « Spaces of utopia and dystopia: landscaping the contemporary city », *Geografiska Annaler*, 84 B, 3-4, 153-170.
- MITCHELL B., (2002) « Compact cities and urban intensification : desirable, acceptable, achievable ? », *Vermont Forum on Sprawl*, <http://www.vtsprawl.org/Resources/density/Mitchell-density-bib.pdf>
- NEUMAN M., (2005) The compact city fallacy, *Journal of Planning Education and Research*, 25, 1, 11-26.
- NOËL F., (1998) *La ville rapiécée. Les stratégies de la réhabilitation à Bruxelles*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles.
- SHATON G., (2005) *La mixité urbaine à Bruxelles. Interprétation locale à travers les discours*, Thèse de doctorat non publiée, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles.
- SMITH N., (2002) « New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy », *Antipode*, 34, 3, 427-450.
- THEYS J., (2002) « L'approche territoriale du développement durable. Conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale », *Développement durable et territoires*, Dossier 1.
- VAN CRIEKINGEN M., (2003) « Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles : analyse des migrations intra-urbaines », *Belgeo*, 4, 355-376.
- WHITEHEAD M., (2003) « (Re)analysing the sustainable city: Nature, urbanisation and the regulation of socio-environmental relations in the UK », *Urban Studies*, 40, 7, 1183-1206.
- WILLIAMS K., (1999) « Urban intensification policies in England: problems and contradictions », *Land Use Policy*, 16, 167-178.

Les facteurs de la crise du logement à Lausanne : une perspective comparative

Frédéric Clausen

Etudiant en Sciences Politiques

Université de Lausanne

Kathrin Obst

Etudiante en Etudes Européennes

Université d'Osnabrück (D)

Résumé

Le marché du logement en Suisse, particulièrement en milieu urbain, est caractérisé, depuis la fin de la 2e guerre mondiale, par un déséquilibre chronique entre offre et demande. Ces dernières années, la pénurie de logements à Lausanne est particulièrement aiguë puisqu'il y a un double manque, de logements sur le marché libre d'une part et de logements sociaux subventionnés d'autre part. La comparaison de la pénurie actuelle avec celle qui sévit dans les années 1960-1970 permet de dégager quelques facteurs explicatifs parmi lesquels : la nature et l'importance des mouvements démographiques, la réorientation de l'investissement privé ou encore l'efficacité de la politique du logement social.

Mots-clef : marché du logement, politique du logement, Lausanne, logements subventionnés

Introduction

Le marché du logement en Suisse est marqué par « une pénurie générale et aiguë de logements depuis la fin de la dernière guerre mondiale, si l'on excepte les deux ou trois années qui ont suivi la profonde récession de 1974-76 et le départ temporaire d'une partie de la population étrangère » [Lambelet, 1991 : 2]. Dans un tel contexte, l'étude des facteurs actuels de la pénurie de logements à Lausanne, sur le marché libre et subventionné, exige l'adoption d'une perspective d'analyse diachronique. L'étude elle-même met en contraste deux périodes de pénurie aiguë en particulier, la première de 1960 à 1973 et la seconde à partir de 2000¹ (tableau 1).

	Suisse	Vaud	Lausanne		Suisse	Vaud	Lausanne
1960			0.00	1996	1.61	2.60	2.03
1961			0.00	1997	1.82	2.68	2.19
1962			0.01	1998	1.85	2.45	1.88
1963			0.05	1999	1.66	1.81	1.19
1964			0.06	2000	1.49	1.38	0.80
1965			0.12	2001	1.26	1.00	0.51
1966			0.25	2002	1.04	0.75	0.25
1967			0.53	2003	0.91	0.53	0.27
1968			0.34				
1969			0.18				
1970	1.14		0.17				
1971	1.47		0.25				
1972	1.60		0.44				
1973	1.89		0.49				
1974	2.28		1.05				
1975	3.07		1.50				

Tableau 1 : Taux de logements vacants² en % (Sources : Office fédéral de la statistique (OFS) ; [Zimmerman, 1990])

Éléments théoriques : les différents axes de la politique du logement

La situation de pénurie chronique sur le marché du logement constitue une des origines du développement d'une politique publique dans ce domaine. Celle-ci se trouve en fait à la convergence de deux axes qui, combinés, peuvent former une « politique du logement » : d'une part, l'aide au logement (axe 1) (elle-même recouvrant l'aide à la pierre, l'aide à la personne et la construction de logements par les pouvoirs publics), et d'autre part, le droit du bail (axe 2).

Premier axe : l'aide au logement

Que faut-il entendre par aide au logement ? L'ensemble des différentes mesures mises en place par la Confédération, les cantons et les communes pour favoriser la rénovation et la construction, abaisser les loyers et faciliter l'accès à la propriété.

« L'aide à la pierre », privilégiée en Suisse, se définit grosso modo par l'octroi de subventions aux promoteurs ou aux propriétaires de logements pour construire, exploiter ou rénover un immeuble locatif. La subvention permet un abaissement des loyers des logements proposés à la location. Il y a donc action sur l'offre, ceci de manière uniforme. L'aide, dépersonnalisée, est liée au logement. L'objectif général est d'accroître l'offre de logement tout en abaissant les loyers.

« L'aide à la personne » est peu utilisée en Suisse, si ce n'est en Ville de Genève, et est inexistante au niveau fédéral (tant dans la Loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP, 1974) que dans l'actuelle Loi sur le logement (LOG). Elle se définit par l'attribution d'une subvention accordée directement à un ménage, laquelle doit permettre l'adaptation du loyer exigé au revenu disponible du ménage. Contrairement à l'aide à la pierre, l'aide à la personne agit sur la demande en augmentant le pouvoir d'achat des ménages défavorisés, ceci de manière individualisée.

Parallèlement à l'octroi d'aides au logement à des acteurs privés ou para-publics, les collectivités publiques peuvent également construire, elles-mêmes ou par l'intermédiaire de maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des logements sociaux. Bien que le nombre de logements propriétés du secteur public ne représente qu'une faible proportion de l'ensemble des logements (3-4% du parc total de logements), le logement public possède un certain nombre d'avantages : il peut être la seule solution offerte aux ménages défavorisés, lesquels ne trouvent pas de logements auprès des bailleurs privés ; l'administration publique peut contrôler directement les bénéficiaires de logements et cibler l'aide ; la construction de logements publics peut pallier le manque d'investissements privés lorsque la conjoncture économique offre peu d'opportunités de rendement élevé (investissement anti-cyclique). Désavantage important pourtant, la concentration spatiale des logements sociaux peut créer des ghettos, des « îlots de précarité » [Cuennet, Favarger & Thalmann, 2002].

Deuxième axe : le droit du bail

Le droit du bail règle les conditions de logement du locataire dans un immeuble locatif privé non-subsidonné. Son objectif est de garantir à tous les ménages un logement sans charges excessives, d'où des mesures de protection des locataires. Le dispositif de protection des locataires, en tant notamment qu'il influe sur les investisseurs immobiliers, est un enjeu central. Dans quel sens ? Dans celui d'effets antagonistes possibles entre les mesures d'encouragement, respectivement d'aide, à la construction de logements (aide à la pierre) et les mesures de protection des locataires, en particulier du fait que ces dernières limitent le rendement des logements locatifs et peuvent ainsi paradoxalement diminuer l'attrait de leur construction.

Le droit du bail présuppose une faiblesse relative du locataire par rapport au bailleur, faiblesse expliquée par les caractéristiques propres au marché du logement. Marché de stock, il se caractérise par l'adaptation lente de l'offre à la demande (temps de production de nouveaux logements). En situation normale, le rétablissement de l'équilibre se fait donc tout d'abord par un ajustement des prix, i.e. des loyers. À cette caractéristique première s'ajoute celle de la faible mobilité du locataire. Cela veut dire que, lors de chaque renouvellement de bail, « le locataire, qui ne peut manifester son opposition (à une augmentation de loyer) qu'en partant, renoncera à le faire tant que l'augmentation de loyer ne dépasse pas le coût du déménagement » [Cuennet et al., 2002 : 64]. D'où des mesures légales, parties du droit

du bail, destinées à protéger les locataires contre les loyers abusifs et les congés (non-renouvellement de bail).

Plusieurs variables indépendantes peuvent être dérivées de ces différents axes de la politique du logement. Cependant, leur potentiel explicatif, à elles seules, est insuffisant. Pour expliquer au mieux la crise actuelle du marché du logement en regard de la crise des années 1960-1970, il est nécessaire de prendre en compte le contexte historique dans lequel ces crises se développent, ceci au moyen de différentes « variables contextuelles ». Des facteurs tels que les mouvements démographiques ou le comportement des investisseurs privés sont en effet susceptibles d'avoir un impact sur l'équilibre du marché du logement, impact différencié selon l'époque. D'autre part, le choix de nos variables explicatives devrait également refléter le souci, dans la mesure où le logement (social ou non) constitue un marché, de prendre en compte tant des variables se rapportant à l'offre (comportement des investisseurs privés, planification intercommunale) que des variables se rapportant à la demande (mouvements démographiques).

Questions et hypothèses de recherche

Nous avons choisi d'étudier la politique du logement menée sur le territoire lausannois en comparant deux périodes de crise sur le marché du logement, les années 1960-1970 et les années 1990-2000. Plusieurs questions ont donc servi de guides dans notre démarche de recherche. Quelles sont les causes - internes ou externes/contextuelles à la politique du logement - de la crise actuelle sur le marché lausannois du logement en général et du logement social en particulier ? Sont-elles différentes de celles des périodes précédentes (années 1960-1970) ? Comment a-t-on géré ce type de situations par le passé ? Avec quelle efficacité ? Quels sont les moyens mis en œuvre aujourd'hui ? Quelles sont les différences au niveau des variables explicatives (internes et externes) entre la période actuelle et la période des années 1960-1970 ?

Pour répondre à nos différentes interrogations, nous avons élaboré deux ensembles d'hypothèses (figure 1). Le premier se réfère directement aux éléments internes de la politique du logement (développés supra), le second comprend des variables explicatives plus contextuelles.

Variable à expliquer : la pénurie actuelle de logements disponibles à Lausanne (Commune de Lausanne et communes limitrophes) peut être expliquée par...

1. Variable explicative 1 : la différence des mouvements démographiques (variable contextuelle) entre les années 1970 (départ d'un nombre important de travailleurs étrangers) et les années 1990 (pas de départ de travailleurs saisonniers), c'est-à-dire par l'impact de ces départs sur le marché du logement (libération de logements) ;

2. Variable explicative 2 : le changement de stratégie des investisseurs privés (variable contextuelle) qui privilégie au cours des années 1990 l'investissement boursier à l'investis-

sement immobilier, changement pouvant lui-même être expliqué par l'effet désincitatif du droit du bail (mesures de protection des locataires) (variable interne) ;

3. Variable explicative 3 : le manque de planification au niveau de l'agglomération (variable interne). Cette variable se sépare plus précisément en deux éléments : (a.) la politique d'aménagement du territoire (cause d'un manque de terrain à disposition pour la construction de logements) et (b.) la planification inter-communale déficiente sur le long terme de la construction de logements sociaux. La planification au niveau de l'agglomération est aujourd'hui plus décisive que dans les années 1960-1970, quand existaient encore des terrains libres en Ville de Lausanne.

Variable à expliquer	Variables explicatives		
	contextuelles	internes	
Pénurie actuelle de logements	(1) Mouvements démographiques		
	(2) Stratégies des investisseurs privés	(2) Droit du bail	
		(3) Planification administrative	
		(a.) de l'aménagement du territoire	
	(b.) de la construction des logements sociaux au niveau inter-communal		

Figure 1: Synthèse des hypothèses

La situation à Lausanne

Taille de la population et mouvements démographiques

Pour la Suisse en général, les mouvements démographiques ont joué un rôle important dans la résolution de la crise du logement des années 1960. Beaucoup de travailleurs étrangers, n'ayant pas obtenu une prolongation de leur permis de séjour, ont dû quitter le pays. Un grand nombre de logements s'est ainsi libéré, ce qui a permis une détente sur le marché de logement.

À Lausanne en particulier, la population a diminué de 10'034 habitants entre 1970 et 1980. Or seuls 1'602 d'entre eux étaient étrangers [Service cantonal de recherche et d'information statistiques (SCRIS), 2003]. La détente sur le marché du logement ne peut donc pas, à Lausanne, être uniquement imputée au départ de travailleurs étrangers. Le déplace-

ment en périphérie de la ville de résidents suisses y a contribué également et de manière plus décisive.

Au cours de la même période, la population des 27 communes qui forment aujourd'hui Lausanne Région (la Ville de Lausanne incluse) a aussi diminué, mais plus faiblement (de 228'924 en 1970 à 225'412 en 1980 [Communauté de la région lausannoise (COREL), 1995 : 9]). Comme le solde migratoire de l'agglomération entière (-3'512 personnes) est inférieur à celui de la ville de Lausanne, cela signifie qu'une grande partie des personnes quittant la ville de Lausanne a déménagé dans une de ses communes environnantes. La suburbanisation (tableau 2) a donc joué un plus grand rôle que l'émigration des étrangers, en témoigne le développement du parc de logements de l'agglomération lausannoise, plus rapide et important dans les communes environnantes qu'à Lausanne même.

Parc des logements, selon l'agglomération lausannoise 2000, depuis 1970 ³ (base 100 = 1970)			
Secteur	1970	1980	1990
Lausanne	100	111.5	116.3
Secteur Ouest ⁴	100	124.5	148.6
Secteur Nord ⁵	100	182.4	246.2
Secteur Est ⁶	100	126.5	153.7

Tableau 2 : Parc de logements de l'agglomération lausannoise de 1970 à 1990 (Source ⁷ : SCRIS)

Aujourd'hui la situation démographique de Lausanne est bien différente. Bien que la population totale soit inférieure à celle des années 1970, la population a faiblement cru depuis 2000 [SCRIS, 2004d]. Il n'y a ainsi pas de mouvement démographique susceptible d'aider à résoudre la pénurie actuelle de logements.

Nombre de ménages

Plus important que la taille absolue de la population, le nombre de ménages détermine aussi le nombre de logements demandés par la population lausannoise. « Lausanne comptait fin 1989 126'699 habitants, c'est-à-dire à peu près le même nombre de personnes qu'en 1960, soit 120'906 habitants. Entre 1960 et 1989, la population lausannoise a augmenté jusqu'aux environs de 141'000 habitants en 1972 et 1973, puis elle a diminué progressivement pour se retrouver au même niveau que vingt-neuf ans auparavant. Parallèlement, entre 1969 et 1989, le nombre des appartements n'a pas cessé d'augmenter puisqu'il est passé de 45'600 à 67'000 environ, soit une augmentation d'un peu plus de 21'000 logements, représentant un accroissement de 46% du parc. Comment se fait-il, dès lors, que le même nombre de personnes occupe actuellement 21'000 appartements de plus qu'il y a vingt-neuf ans ? » [Marendaz, 1990 : 20].

Aujourd'hui, la population lausannoise est même moindre qu'en 1989 alors que le parc

de logements a continué de croître [SCRIS, 2004]. Quant au nombre de ménages, il a augmenté de 45'587 en 1960 à 63'580 en 1990, 62'258 en 2000 [SCRIS, 2004c].⁸

Le nombre de ménages lui-même dépend d'abord de la structure démographique de la population. D'une part, la population âgée tend à occuper plus d'espace pour un temps plus long. D'autre part, les jeunes et les personnes âgées habitent souvent dans des ménages composés d'une seule personne [Müller, 1993 : 24-27]. À Lausanne, le pourcentage de personnes de plus de 65 ans a crû de 13,7% à 16,8% entre 1970 et 2000, ce qui pourrait avoir conduit à une plus forte demande de logements. Par contre, le pourcentage de personnes entre 20 et 29 ans n'a presque pas changé (19,0% en 1970, 18,6% en 2000) [SCRIS, 2003]. En 2000, 50,1% du total des ménages lausannois étaient constitués de ménages d'une personne, 30,8% en 1970 [SCRIS, 2004c]. La fragmentation des familles favorise la création de ménages de petite taille. En même temps, il y a une surconsommation d'espace.

Le nombre de ménages dépend ensuite des moyens financiers de la population considérée. Le revenu d'une famille détermine l'espace d'habitation qu'elle peut se permettre de louer. Ainsi, une crise économique peut amener une détente sur le marché du logement. Les ménages moins aisés cherchent alors des appartements plus petits. Par ailleurs, les enfants tendent à rester plus longtemps chez leurs parents. À Lausanne, une faible corrélation négative peut être établie entre le taux de chômage et le taux de logements vacants sur le marché non subventionné. Ainsi, en 1997, il y avait 5871 chômeurs complets à Lausanne (le nombre le plus élevé jusqu'à aujourd'hui). Dans le même temps, le taux de logements vacants était de 2,19 %. La baisse de chômage des années suivantes a été accompagnée d'une plus forte demande de logements. La corrélation doit quand même être jugée faible ou au moins retardée parce que le nouvel accroissement de chômage depuis 2001 n'a pas encore eu d'effets sur le marché du logement [SCRIS, 2004a ; Zimmerman, 1990].

Ne disposant malheureusement pas de chiffres sur le taux de chômage avant 1975, une comparaison de la situation actuelle avec celle des années 1960 et 1970 n'est donc pas possible. Théoriquement, le marché subventionné profite d'une détente sur le marché libre parce que cela permet à quelques locataires de trouver un logement sur le marché libre et de laisser leur « subventionné » à quelqu'un qui en a plus besoin. Or une crise économique augmente le nombre de personnes confrontées à des difficultés financières, il est donc improbable qu'elles veuillent abandonner leur logement subventionné.

Evolution du comportement des investisseurs

Si la motivation principale de l'investisseur privé est d'abord la recherche de rendement pour le capital investi, il est possible que le droit du bail constitue un facteur dépréciant la rentabilité des investissements dans le logement. Ce facteur est peut-être d'autant plus important que les possibilités d'investissements sont multiples et concurrentes : obligations, actions, immeubles à l'étranger.⁹ Ce qu'il convient de vérifier c'est donc, d'une part, la préférence des investisseurs privés pour des formes d'investissements alternatives (variable contex-

tuelle) et, d'autre part, l'impact possible à cet égard d'une variable interne à la politique du logement : le droit du bail.

En situation de pénurie de logement, l'excès de demande par rapport à l'offre appelle d'abord un réajustement par les prix (hausse des loyers), puis une adaptation quantitative, à la hausse, de l'offre de logements. Les années 1960 ont, sans exceptions, connu des coefficients de logements vacants inférieurs à 1% : dans les « grandes villes »¹⁰ au minimum 0,02% de logements vacants en 1963, au maximum 0,16% en 1967 [Angelini & Gurtner, 1978 : 19]. En 2002 et 2003, le taux de logements vacants était de 0,75%, respectivement de 0,53% pour le canton de Vaud [OFS, 2004]. Or « l'offre et les investissements font défaut... depuis 1994, la production de nouveaux logements n'a pas cessé de diminuer et, depuis 3 ans (depuis 2001), elle stagne à un niveau très faible » [Hauri, 2004 : 51]. En 1995 déjà, l'Office fédéral de la statistique peut constater que « les cantons d'Argovie, de Thurgovie, de Soleure et de Vaud sont ceux qui (en chiffres absolus) souffrent le plus de la diminution des projets privés » [OFS, 1995].

Pour la commune de Lausanne en particulier (tableau 3), il est possible d'apprécier précisément, de 1961 à 2000, l'évolution du nombre total d'unités-logement construites :

Nombre total d'unités-logement construites par période : base 100 = 1961-1970 (N = 11'059)			
1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
100	53,75	26,73	40,34

Tableau 3 : Évolution du nombre total d'unités-logement construites, 1961-2000
(Source : SCRIS¹¹ (d'après les résultats du recensement 2000))

« L'évaporation » d'une partie du capital des investisseurs privés pourrait être une cause de l'insuffisance actuelle de moyens de financement [Hauri, 2004 : 51]. De là une insuffisance de constructions, particulièrement en milieu urbain où fonds de pension et assurances-vie tendent à concentrer leurs investissements. Une étude mandatée par l'Office fédéral du logement [Frago, Hager & Panchaud, 1993] tend à le confirmer.

Deux facteurs peuvent influencer la préférence relative des investisseurs privés pour des formes alternatives d'investissement, notamment l'assouplissement des conditions-cadre juridiques en matière d'investissement des fonds de pension (avoirs du 2e pilier - prévoyance professionnelle) et des assurances-vie, ainsi que l'amélioration sur le moyen terme du rendement de certains placements alternatifs [Frago et al., 1993 : 63]. Parmi les investisseurs interrogés dans le cadre de l'enquête, il ressort que 72% avaient investi davantage en 1990 que l'année précédente dans des formes d'investissement alternatives (tout particulièrement des obligations, des actions suisses et des hypothèques) et étaient satisfaits de leur rendement. En outre, parmi ceux qui avaient investi davantage dans d'autres secteurs que celui du logement, 78% avaient en même temps réduit leurs investissements dans le secteur immobilier [Frago

et al., 1993 : 62-65].

L'observation des états des placements de la prévoyance professionnelle pour la période 1987-2000 (mesurés en pour-cents du total du bilan) présente une évolution concordante (tableau 4). Il est intéressant de noter que si le poste « immeubles et biens fonciers » régresse de 17,5% à 11,8% (en 1998), le poste « actions et bons de participation » progresse lui de 6,8% à 26,5% (en 2000).

	1987	1992	1994	1996	1998	2000
Immobilier	17,5%	16,3%	16,1%	14,3%	11,8%	15,2%
Actions	6,8%	9,7%	13,7%	16,0%	21,1%	26,5%

Tableau 4 : Evolution de l'allocation des fonds de pension suisses dans l'immobilier et les actions (1987-2000)¹² (Source: OFS)

Cet arbitrage des investisseurs privés, en faveur de domaines d'investissement autres que le logement, est aussi confirmé par Mme Claudine Amstein, directrice du secrétariat de la Chambre vaudoise immobilière [Amstein, 11.05.04]. Les années 1980 sont le théâtre d'un boom de l'immobilier et de la construction de logements dans une période de taux hypothécaires bas. Ce boom prend fin au début des années 1990 avec un éclatement de la « bulle immobilière ». S'ensuivent une perte de valeur des immeubles construits et une hausse des taux de logements vacants (jusqu'en 1998 environ). Ces deux phénomènes sont évidemment inter-reliés. En résulte pour les investisseurs une accumulation d'immeubles avec un nombre important de logements vacants. Cela signifie concrètement une baisse des rendements des immeubles à laquelle se surajoute certainement une « perte de confiance » des investisseurs pour ce type d'investissements.

Dans les années 1990, ce sont les actifs boursiers qui se révèlent de plus en plus intéressants. Les rendements des titres, le risque qui leur est associé, les rendent comparativement plus intéressants. Mme Amstein ajoute de plus que la possession de titres boursiers ne comporte pas les mêmes inconvénients que la possession de logements locatifs (pas de contraintes de gestion, pas de travaux à réaliser, pas de problèmes avec les locataires). Elle relève également qu'au moment de la chute des marchés boursiers, dès 2000, les investisseurs privés ont eu tendance à ne pas revendre leurs actifs. Les revendre signifierait en effet réaliser leurs pertes de valeur [Amstein, 11.05.04].

L'importance de « l'investissement institutionnel » dans le logement doit cependant être relativisée, et par-delà son impact. À Lausanne, le marché du logement se décompose grosso modo comme suit : 30% des logements sont propriétés de leurs occupants, 70% sont destinés à la location. Or, parmi ces 70%, seuls environ 10% appartiennent aux investisseurs institutionnels.¹³ Nonobstant la sous-évaluation de ces chiffres,¹⁴ il ressort tout de même que « ce qui est très important pour éviter la pénurie, ce n'est pas seulement qu'il y ait des institutionnels qui construisent mais c'est qu'il y ait toutes sortes de propriétaires

qui construisent » [Amstein, 11.05.04].

En ce qui concerne l'investissement dans le logement social, il est surtout l'œuvre de coopératives et des communes. Les investisseurs institutionnels en réalisent peu. Pourtant, la politique de la Ville s'est montrée, dans la période récente, très favorable à la construction de logements. Cette orientation spécifique de la politique lausannoise est cependant allée de pair avec une attitude assez restrictive par rapport au marché du logement, favorisant plutôt les reconstructions et les rénovations de logements [Amstein, 11.05.04].

Droit du bail et investissement dans le logement

À l'exemple du droit du bail, les « mesures de politique du logement peuvent affecter le rendement ou les perspectives de location » [Lambelet, 1991 : 48]. Au nombre des inconvénients attribués à une réglementation officielle des loyers, il faut ainsi compter, du point de vue des propriétaires, l'effet de « frein à l'investissement dans la construction de logements » ou encore d'induction de « pertes sur le revenu immobilier » [Angelini & Gurtner, 1978 : 48].

L'influence du droit du bail doit cependant être relativisée, en particulier en référence à une première enquête menée par M. Jörg Hübschle [Hübschle, Herbst, & Eckerle, 1984]. Les résultats de l'enquête indiquent, tout d'abord, que « les immeubles occupent une position privilégiée pour les investisseurs proprement dits¹⁵ et que la construction de logements est restée la forme de placement préférée dans le domaine de l'immobilier... » [Hübschle et al., 1984 : 32], les investisseurs manifestant le désir d'allouer leurs fonds à raison de 30% chaque fois en obligations, hypothèques et immeubles (80% des 30% étant destinés à la construction) et de 10% en actions. Les réglementations d'ordre juridique n'apparaissent pas alors comme des entraves à cette politique d'investissement. L'évolution de la demande (liée aux changements démographiques) est considérée comme un facteur d'influence bien plus important.

En ce qui concerne le point « formation des loyers », il faut indiquer que la marge de manœuvre des investisseurs sur le marché immobilier est « d'une part déterminée par l'évolution des coûts et, d'autre part, par la situation de rendement » [Fargo et al., 1993 : 59]. Cela peut expliquer que la critique générale formulée par les investisseurs concerne la prise en compte insuffisante par le droit du bail (1990) « des données et des exigences du principe de marché » [Fargo et al., 1993 : 59]. Ainsi 44% des investisseurs interrogés plaident en faveur d'une libéralisation généralisée des loyers, 37% souhaitant une diminution des possibilités de contestation de loyer.

Le droit du bail (qui détermine les rendements possibles dans le logement) crée, en sus, un climat d'incertitude pour les investisseurs. Pourquoi ? Parce qu'il est actuellement en plein processus de réforme (la dernière proposition de réforme a été refusée en votation populaire le 08.02.04). Un point particulièrement litigieux de la réforme concerne l'indice de référence utilisé pour le calcul des loyers. Cet indice est aujourd'hui le taux hypothécaire en premier rang. Ainsi, selon le système encore en vigueur, dont certaines dispositions re-

montent aux années 1970, le rendement maximum des fonds propres correspond au taux hypothécaire en premier rang + 0,5%. Le rendement actuel serait d'environ 3,5%.¹⁶ Le droit du bail peut-il alors être un facteur de désintérêt pour les investisseurs ? De l'avis de Mme Amstein, « le rendement n'est pas particulièrement élevé, (sachant qu'il y a) d'autres choses avec moins de risques et moins d'investissement au niveau temps, réparation et autres, qui sont sur le marché. Le problème c'est la concurrence entre le logement et les autres choses dans lesquelles on peut investir » [Amstein, 11.05.04].

Planification administrative

La construction de nouveaux logements sociaux n'est possible que s'il y a des terrains en suffisance, non bâtis, équipés et constructibles. Les terrains en zone d'habitation ou mixte, dans les plans d'affectation de zones, sont les plus importants parce qu'ils sont disponibles dans le court terme. Les terrains en zone intermédiaire ne peuvent être bâtis qu'après un changement d'affectation. Celui-ci requiert un certain délai.

Les logements sociaux sont souvent construits sur des terrains qui appartiennent aux organismes publics. Ces derniers vendent le droit de superficie pour les terrains aux investisseurs immobiliers. Lausanne Région (auparavant COREL) estime que, dans l'ensemble de ses 27 communes, il y a une surface de 6'427 ha non bâtie et équipée en zone d'habitation et mixte, dont 1'185 ha dans la ville de Lausanne. Dans l'ensemble de la COREL, 16,5 % de ces surfaces appartiennent à des organismes publics, mais il y a de grandes différences entre les communes. À Lausanne, les organismes publics possèdent 35,1% des surfaces non bâties et équipées, en zones d'habitation et mixte. Par contre, les communes d'Ecublens, Villars-Sainte-Croix, Bretigny-sur-Morrens, Villars-Tiercelin, Jouxens-Mézery et Romanel-sur-Lausanne n'ont aucune surface de ce type sur leurs territoires. Elles ont donc une marge de manœuvre plus faible pour la construction de logements [COREL, 1995 : 53-56].

Pour la COREL, ces réserves de terrain, répertoriées dans les plans d'affectation de zone des communes, apparaissent comme suffisantes [COREL, 1995 : 56]. Pour Mme Sylvia Zamora, directrice du service de la sécurité sociale et de l'environnement de la Ville de Lausanne, la pénurie actuelle de logements est, au contraire, bien causée par un manque de terrains [Reymondin, 2003 : 4]. Pourquoi alors les terrains existants, équipés et appartenant à la commune, ne sont-ils pas disponibles pour la construction de nouveaux logements ?

Dans les années 1970, certaines prévisions estimaient que la population lausannoise avoisinerait les 180'000 habitants en 1990. L'agglomération (de 24 communes) aurait ainsi compté 346'000 habitants [Groupe d'étude de la région lausannoise (GERL), 1966 : 85]. Cette estimation correspond en fait à 146,2 % de la population lausannoise réelle en 1990.¹⁷ La perspective d'une telle croissance démographique a cependant rendu nécessaire une organisation soignée des terrains existants. L'administration a donc proposé de préserver de grands espaces, disponibles pour l'avenir et de limiter la dispersion des zones d'habitation en maintenant le périmètre des zones à bâtir tel qu'il était en 1970 jusqu'à 1980 ou 1985 [Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL), 1971 : 5].

Le centre-ville lausannois ne semblait pas capable de fournir tous les services nécessaires à une agglomération de 346'000 habitants. Il semblait donc prudent de décongestionner le centre-ville et de créer de nouveaux centres secondaires dont le plus important se serait trouvé à la Blécherette, où les propriétés communales forment un ensemble compact de plus de 100 ha [CIURL, 1971 : 12 ; Groupe FAS, 1971 : 2-5]. Pour cela, il aurait été nécessaire de transférer l'aéroport de la Blécherette à un autre endroit [GERL, 1966 : 103], ce qui n'a pas été possible jusqu'à aujourd'hui à cause des oppositions de la population concernée.

Autre exemple, Rovéréaz où la Ville de Lausanne a acheté un immense terrain, classé constructible, pour environ 40 millions de francs. Mme Zamora estime que, « si on essayait d'y construire, il y aurait une forte opposition (de la population) et (probablement) un vote populaire » [Zamora, 14.05.2004]. La politique d'achat et de conservation de terrains est donc un échec. En effet, les habitants sont en général favorables à la construction des nouveaux logements (sociaux) sauf dans leur environnement proche. L'exemple de l'Ancien Stand (un quartier assez populaire) est éclairant à cet égard. Ses habitants se sont opposés à la construction de nouveaux logements, sur un vieux parc de stationnement, en prétextant que cela mènerait à une densification intolérable du quartier [Zamora, 14.05.2004] ; une manifestation du phénomène de NIMBY (« Not In My Backyard »).

Quelques zones déjà construites existent également où de nouveaux logements pourraient être bâtis. Mme Amstein cite l'exemple de la zone située entre Malley et le Flon [Amstein, 11.05.2004]. Comme pour le moment beaucoup de bâtiments appartiennent aux CFF, la ville n'a pas la possibilité d'y intervenir. Toutefois, il y a quand même des négociations entre les communes impliquées quant aux possibilités d'usage, mais c'est un projet à long terme [Zamora, 14.05.2004].

Face à la pénurie de surfaces constructibles à Lausanne, le Service du logement lausannois a appelé les communes environnantes à construire des logements sociaux sur leurs terrains. Actuellement, les logements sociaux déjà existants sont répartis entre les communes de l'agglomération de manière très inégale. 84,3 % du total des logements sociaux de l'agglomération se trouvent en Ville de Lausanne. Renens, Crissier et Prilly ont aussi des parcs importants avec plus de 100 logements sociaux. Dans le même temps, 15 des 27 communes de Lausanne Région n'ont pas de logements sociaux [COREL, 1995 : 47]. Une coopération plus forte entre les communes semble donc nécessaire.

En fait, la coordination des communes au sein de l'ancienne COREL, qui s'appelle depuis 2002 Lausanne Région, est faible. En 1995, le groupe « logement » de la COREL a analysé l'état du parc de logements de l'agglomération et a examiné dans quel domaine particulier les communes pourraient agir ensemble en faveur du logement. Il a proposé la mise en place d'une cellule d'appui « logement » qui, entre autres, a pour but de coordonner la construction des logements subventionnés à l'intérieur de la COREL [COREL, 1996 : 4-6]. Cette cellule n'a pas été créée [Zamora, 14.05.2004].

En 2002, l'administration lausannoise s'est plainte à nouveau du manque de coopération

des communes environnantes. Un groupe de travail de la Ville de Lausanne a demandé que le canton prenne position par rapport à la « territorialisation » du logement social, le thème du logement étant quasiment absent du Plan Directeur Cantonal [Rapport du groupe de réflexion, 2002 : 33]. Mme Zamora, Conseillère municipale responsable des affaires sociales, estime que ce serait la seule possibilité d'atteindre une plus forte implication des autres communes : le canton devrait obliger la construction de logements subventionnés, soit par des mesures incitatives soit par des mesures négatives (amendes) [Zamora, 14.05.2004].

Dans les années 1970, une Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise a contribué au développement d'un plan directeur de l'agglomération lausannoise. L'activité des communes environnantes en ce qui concerne la construction de logements sociaux s'est quand même révélée faible. Mme Zamora estime que la collaboration est plus forte aujourd'hui que dans les années 70 pour autant qu'il n'y ait pas d'argent en jeu [Zamora, 14.05.2004].

Conclusion

Variables « Demande » : dans les années 1970, une diminution de la population a créé une certaine détente sur le marché libre du logement. Le phénomène étant essentiellement dû au déménagement d'habitants suisses dans les communes environnantes, la suburbanisation a été le facteur majeur permettant une détente sur le marché libre. Cette dernière a aussi aidé le marché « subventionné » puisque certains locataires de logements subventionnés ont trouvé un appartement sur le marché « libre ». Ainsi, la demande sur le marché subventionné a diminué. Aujourd'hui cependant, il n'y a pas d'évolution démographique semblable. La variable «mouvements démographiques» se révèle finalement insuffisante pour expliquer la forte demande actuelle de logements. Le nombre et la taille des ménages semblent constituer des variables bien plus importantes.

Variables « Offre » : du point de vue des investisseurs privés considérés (variable « investisseurs privés »), un lien causal peut effectivement être mis à jour entre l'accroissement des investissements alternatifs et la diminution des investissements sur le marché immobilier. L'arbitrage de ces investisseurs privés, dans les années 1990, en faveur de placements boursiers puis le maintien de leurs placements après la chute de la bourse expliquent en partie la pénurie actuelle de logements, conséquence d'un manque d'investissement.

Malgré tout, cette hypothèse forte rencontre quelques limites. Sachant que le poids des caisses de pension en Suisse dans le secteur du logement, même s'il est plus important en milieu urbain, n'excède pas 15% [Hoesli 2003 : 3], quel peut être globalement l'impact d'un tel retrait des investisseurs privés sur la situation de pénurie de logements ? Il n'empêche que leur comportement sur le marché libre ne peut qu'influer sur l'équilibre du marché subventionné, ne serait-ce que parce que le manque de nouveaux logements sur le marché libre n'incite pas les locataires à s'y déplacer.

Des facteurs plus liés à l'aménagement du territoire jouent également un rôle important. Les difficultés créées, pour les investisseurs privés, par l'établissement et les modifications de plans de quartier, peuvent aussi avoir une incidence sur leur propension à investir. S'ajoutant à d'autres contraintes liées à la propriété et à la gestion de logements, ils ne peuvent que renforcer relativement l'attrait d'investissements alternatifs. Le droit du bail (variable « droit du bail ») constitue lui-même une contrainte du même type. Affectant les perspectives de rentabilité de l'investissement dans le logement (sur le marché libre), il renforce l'attrait d'autres placements plus rentables et moins risqués.

L'importance de la variable «manque de terrain» reste un peu floue. Souvent en fait, les terrains appartenant à la Ville, même s'ils sont disponibles, ne peuvent être construits parce que la population s'y oppose. Dans l'absolu cependant, le manque de terrains est sûrement plus important aujourd'hui que dans les années 1970 lorsque tout le nord de la ville n'était pas encore construit.

Enfin, la variable «collaboration des communes environnantes» est très significative pour l'explication des deux crises du logement. Une plus forte implication des communes environnantes est difficile à obtenir parce qu'il n'existe pas de structure d'incitations à même de réduire les obstacles à la coopération. En définitive, les projets de coopération intercommunale, jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas eu d'effets visibles. La situation n'a presque pas changé depuis les années 1960 et 1970.

Bibliographie

- ANGELINI T., GURTNER P., (1978) *Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in der Schweiz: Rückblick und Ausblick*, Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern.
- CIURL (Commission Intercommunale d'Urbanisme de la Région Lausannoise) (1971) *Principes pour l'établissement du plan directeur de l'agglomération lausannoise*, Urbaplan – ITER, Lausanne.
- COREL (Communauté de la Région Lausannoise) (1995) *Portes ouvertes sur le logement : Le parc de logements de la COREL : état et perspectives*, Lausanne.
- COREL (Communauté de la Région Lausannoise) (1996) *Pour une politique régionale du logement*, Lausanne.
- CUENNET S., FAVARGER P., THALMANN P., (2002) *La politique du logement*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- FARAGO P., HAGER A., & PANCHAUD C., (1993) *Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement*, Office fédérale du logement, Berne.
- GERL (Groupe d'Etudes de la Région Lausannoise) (1966) *La région lausannoise de Lutry à Morges : Etude préalable à l'aménagement régional exécutée à la demande des communes intéressées et de l'Etat de Vaud*, Lausanne.
- GROUPE FAS (1971) *Plan directeur de la région lausannoise : Avant-projet d'un schéma d'organisation : Etude générale de la mise en valeur de la Blécherette*, Urbaplan – ITER, Lausanne.
- GURTNER P., (2002) « Le parc des logements vacants en 2002 », *La vie économique*, vol.12, pp.40-43.

- HAURI E. (2004) « Marché du logement : les principaux changements depuis 1990 », *La vie économique*, vol.1, pp.48-51.
- HOESLI M., (2003) *Pourquoi les institutionnels investissent-ils si peu en immobilier ?*, Ecole des HEC, Lausanne.
- HÜBSCHLE J., HERBST M., ECKERLE K. (1984) *Comportement des investisseurs sur le marché suisse du logement*, Office fédérale du logement, Berne.
- LAMBELET J.-C., (1991) *Pourquoi le marché du logement est-il si politisé ?*, DEEP, Université de Lausanne, Lausanne.
- MARENDAZ P., (1990) « La situation du marché et la politique du logement à Lausanne », *Habitation*, vol.9, pp. 20-21.
- MÜLLER E., (1993) *Wohnungsnot in der Schweiz : Vorschläge für eine neue Politik im Bereich des Wohnungswesens*, Rosch-Buch, Hallstadt.
- OFS (Office Fédéral de la Statistique), *Les logements vacants en Suisse*, Office fédéral de la statistique, divers numéros, Neuchâtel.
- OFS (Office Fédéral de la Statistique), *Statistique suisse de la construction et des logements*, Office fédéral de la statistique, divers numéros, Neuchâtel.
- OFS (Office Fédéral de la Statistique), (1995) *Statistique suisse de la construction et des logements*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- OFS (Office Fédéral de la Statistique), (2000) *Statistique des caisses de pension 2000*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- OFS (Office Fédéral de la Statistique), (2004) *Les logements vacants en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- OFAS (Office fédéral de assurances sociales), (2000) *Statistique des assurances sociales suisses 2000*, Office fédéral des assurances sociales, Berne
- RAPPORT DU GROUPE DE RÉFLEXION, (2002) *Pour une future politique communale de logement à Lausanne*, Lausanne.
- REYMONDIN S., (2003) « Appartements subventionnés, favoriser la mixité », Lausanne Cité, édition du 30.10.03.
- SCRIS (Service Cantonal de Recherche et d'Information Statistique), (2003) « Population résidente selon l'origine, le sexe et l'état civil, commune de Lausanne, résultats des recensements depuis 1910 », www.scris-lausanne.vd.ch, Lausanne.
- SCRIS (Service Cantonal de Recherche et d'Information Statistique), (2004a). « Demandes d'emplois à temps complet, chômeurs complets et partiels, par mois, commune de Lausanne, depuis 1975 », www.scris-lausanne.vd.ch, Lausanne.
- SCRIS (Service Cantonal de Recherche et d'Information Statistique), (2004b) « Estimation du parc de logements selon le nombre de pièces, commune de Lausanne, depuis 1971 », www.scris-lausanne.vd.ch, Lausanne.
- SCRIS (Service Cantonal de Recherche et d'Information Statistique), (2004c) « Ménages privés selon la taille du ménage, résultats du RFP, commune de Lausanne, depuis 1960 », www.scris-lausanne.vd.ch, Lausanne.

SCRIS (Service Cantonal de Recherche et d'Information Statistique), (2004d) « Mouvements démographiques depuis 1981 », www.scris-lausanne.vd.ch, Lausanne.

ZIMMERMANN C., (1990) *Historique des politiques du logement et de leurs effets en Suisse*, DEEP, Université de Lausanne, Lausanne.

Entretiens

Mme Claudine Amstein, directrice du secrétariat de la Chambre Vaudoise Immobilière (CVI), en date du 11.05.04

Mme Silvia Zamora, Conseillère municipale en charge du service de la sécurité sociale et de l'environnement de la Commune de Lausanne, en date du 14.05.04

Sites Internet

www.corel.ch : Lausanne région, communauté de la région lausannoise
www.statistik.admin.ch : Office fédéral de la statistique
www.bwo.admin.ch : Office fédéral du logement
www.scris-lausanne.vd.ch : Service cantonal de recherche et d'information statistiques

Notes

1 Une autre pénurie pourrait s'observer au début des années 1990, cependant nous avons choisi de ne pas la traiter en détail.

2 La pénurie de logements se mesure généralement par le taux de logements vacants. Celui-ci exprime le rapport entre le nombre de logements proposés sur le marché pour la vente ou la location et le nombre de logements existants. Le point d'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché du logement se situe à 1%, en dessous il y a pénurie.

3 Chiffres décennaux, résultats des recensements fédéraux de la population.

4 Bussigny, Chavannes, Crissier, Ecublens, Prilly, Renens, Saint-Sulpice

5 Bottens, Bretigny-sur-Morrens, Cheseaux-sur-Lausanne, Cugy, Froideville, Jouxens-Mézery, Le Mont-sur-Lausanne, Morrens, Romanel-sur-Lausanne

6 Belmont-sur-Lausanne, Les Cullayes, Épalinges, Lutry, Mézières, Paudex, Pully, Savigny

7 Calculs effectués à partir des données disponibles sous www.scris-lausanne.vd.ch (rubrique : données lausannoises - logement).

8 En 1960 et 1970 un « ménage » est constitué par l'ensemble de personnes vivant dans un même logement. En 1980 par contre, les personnes sous-louant une chambre constituent des ménages distincts, d'où une augmentation de la proportion des ménages d'une personne. Cet effet statistique rend plus difficile l'estimation du changement réel. L'augmentation du nombre de ménages entre 1960 et 1970 (+10'266) et entre 1980 et 2000 (+6'405) montre quand même le développement général.

9 Formes alternatives possibles aux investissements directs dans des immeubles locatifs : obligations, actions suisses,

hypothèques, emprunts en monnaie étrangère, actions étrangères, etc. [Farago, 1993 : 65].

10 Sont considérées comme « grandes villes », les villes de plus de 100'000 habitants [Angelini & Gurtner, 1978 :15].

11 Calculs effectués à partir des données disponibles sous www.scris.scris-lausanne.vd.ch (rubrique : données lausannoises - construction & logement).

12 « L'augmentation de la part relative investie en actions provient certainement de décisions délibérées concernant une plus grande allocation dans cette classe d'actif, mais aussi de l'évolution du marché des actions » [Hoesli, 2003 : 8]. Il est en fait difficile de distinguer l'aspect « décision délibérée » de l'augmentation purement arithmétique de la part des actions dans les porte-feuilles des fonds de pension, causée elle par les performances très positives sur le marché des actions comme à la fin des années 1990.

13 Chiffres donnés par Mme Amstein (entretien du 11.05.04)

14 Pour la ville de Lausanne, et pour les années 1990 et 2000, la part des logements détenus par des investisseurs institutionnels était de 28,6%, respectivement de 24,2% (source : SCRIS)

15 Investisseurs proprement dits = caisses de retraite, assurances-vie (investisseurs institutionnels) qui effectuent en priorité des placements à long terme sous forme de capitaux [Hübschle et al., 1984 : 12].

16 Chiffre donné par Mme Amstein (entretien du 11.05.04)

17 En réalité, en 1990, les 27 communes qui forment aujourd'hui la COREL avaient 231'371 habitants [COREL 1995 : 9], la ville de Lausanne en avait 123'159 [SCRIS, 2004d].

Marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale. Etude de cas : Neuchâtel, le Locle, la Chaux-de-Fonds.

Olivier Schmid, géographe

Institut de géographie

Université de Neuchâtel

Adrien Vaucher, sociologue

Mémoire de 3ème cycle en Etudes Urbaines

Université de Lausanne

Résumé

Alors que de nombreux travaux abordent la problématique de l'accès et du maintien au logement en termes de situation — description statistique des ménages pris en compte dans le logement — cet article s'interroge sur les processus qui conduisent à la précarité et à l'exclusion du logement en analysant la politique de régulation de la demande de logement par les gestionnaires de l'offre, c'est-à-dire les gérances, pour en dresser le profil des populations à risque et proposer des mesures susceptibles d'accroître l'accès et le maintien au logement des populations précarisées. Ayant pour cadre d'étude le canton de Neuchâtel, l'article présente les principaux résultats d'un mandat de l'Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale.

Mots-clé : logement, exclusion, précarité, marginalité, gestion immobilière

Introduction

Dans la Constitution fédérale adoptée par le peuple suisse et les cantons en avril 1999, le droit au logement figure comme l'un des buts sociaux fondamentaux. L'une des tâches de la Confédération et des cantons consiste ainsi à permettre à tout habitant de ce pays de bénéficier d'un toit.¹ Depuis le début de la décennie 1990, la Suisse doit faire face à une mutation structurelle de son économie. Les populations confrontées à l'exclusion du marché du travail ainsi qu'aux emplois atypiques — emplois à temps partiel, emplois à durée déterminée, emplois sur appel, etc. — subissent une précarisation au niveau économique, précarisation qui s'accompagne souvent d'un affaiblissement des réseaux de sociabilité. Les villes sont particulièrement confrontées à des situations de précarité qui se manifestent, dans le domaine du logement, sous des formes diverses susceptibles d'affecter l'accès et le maintien au logement des populations économiquement et socialement fragilisées.

Un certain nombre de travaux ont abordé la problématique de l'accès et du maintien au logement en termes de situation. Ce type de recherches menées à partir de la mobilisation de données statistiques administratives ou de données obtenues par questionnaires n'offre, le plus souvent, qu'une photographie de la situation en matière de logement des catégories de ménages prises en compte. Une autre approche aborde la problématique de l'accès et du maintien au logement en termes de processus. Ce type de démarches consiste à s'interroger sur les mécanismes qui conduisent à la précarité et à l'exclusion du logement. Les chercheurs vont ainsi s'intéresser aux trajectoires des populations confrontées à des difficultés sur le marché du logement. La reconstitution des trajectoires individuelles vise alors à mettre en lumière les mécanismes structurels à l'origine des situations de précarité et d'exclusion du logement.

Les travaux qui en résultent mettent en évidence deux catégories de facteurs : les facteurs relevant du contexte socio-économique et de l'évolution des liens de solidarité d'une part, ceux liés à l'évolution de l'offre de logement d'autre part. L'habitat apparaît alors comme « ... le miroir où se projettent et se révèlent des transformations qui affectent la société. » [René Ballain, 2005 : 229] Ces deux catégories de facteurs sont toutefois étroitement liés : « Les facteurs économiques comme les facteurs démographiques peuvent bien être les premiers dans le déclenchement ou l'origine des processus d'exclusion, il n'en demeure pas moins que les difficultés de logement, lorsqu'elles surviennent, marquent une étape décisive dans son accélération fatale. » [Didier Vanoni et Fanny Lainé, 1999 : 31] Ces travaux inscrivent la problématique du logement au cœur de la crise des mécanismes intégrateurs de la modernité.

Cette crise n'est pas sans conséquences pour les individus. Les situations de pauvreté et d'exclusion peuvent être sources « ... de dévalorisation et de perturbation des identités sociales » [Da Cunha, 1998 : 64.]. L'expérience de la précarité et de l'exclusion peut alors engendrer des comportements divers — repli sur soi, dépendance, dépression, violence contre soi et contre les autres, etc. — qui, à leur tour, vont fragiliser encore un peu plus leur capacité d'accès et de maintien au logement.

Dans le cadre d'un mandat qui nous a été confié par l'Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale (ANIAS), nous avons mené une recherche, entre décembre 2004 et juin 2005, sur la problématique de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées dans le canton de Neuchâtel. Il s'agissait de nous interroger sur les processus qui conduisent à la précarité et à l'exclusion du logement en portant notre regard non pas sur les trajectoires individuelles, mais sur la politique de régulation de la demande de logement par les gestionnaires de l'offre afin d'explorer des pistes d'action visant à accroître la capacité d'accès et de maintien au logement de ces populations. Nous avons abordé notre recherche sur la base d'un triple postulat :

- les phénomènes de précarité et d'exclusion du logement doivent être analysés dans le contexte et dans la chaîne de causalité qui les ont faits émerger ;

- la problématique de l'accès et du maintien au logement apparaît comme le miroir où se projette et se révèle la crise des mécanismes intégrateurs de la modernité ;
- la compréhension des pratiques de régulation de la demande par les gestionnaires de l'offre immobilière permet de dégager des pistes d'action visant à améliorer l'efficacité des politiques d'aide sociale.

En d'autres termes, il s'agissait de définir, à partir du mode de régulation de la demande par les gestionnaires de l'offre, les processus et les facteurs susceptibles d'engendrer la précarité ou l'exclusion du logement des ménages confrontés à des situations de grande fragilité économique, de perte de lien au travail, d'isolement et de perturbation au niveau de leur identité sociale et de leur estime de soi. Nous avons également pris en compte la problématique de l'accès au logement des populations en fonction de leur origine. Ces aspects feront l'objet de la première partie de la présentation de nos résultats de recherche, en conclusion de laquelle nous présenterons brièvement le profil des populations à risque.² Dans une seconde partie, nous aborderons la question des mesures susceptibles de renforcer les politiques publiques visant à accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des populations précarisées. Nous développerons ainsi succinctement les recommandations que nous avons établies à l'issue du mandat.

Accès au logement et profil des personnes en situation de vulnérabilité : principaux résultats

Le logement constitue un élément fondamental du rapport de l'individu à la collectivité : « Accéder à un logement ou pouvoir se maintenir dans un logement est une condition vitale et nécessaire de l'insertion sociale. » [Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 1999 : 1] Des études menées en Suisse montrent toutefois la persistance de situations de disparités sur le marché du logement.³ Leurs auteurs mettent en évidence tout un éventail de situations plus ou moins précaires pouvant aller jusqu'à l'exclusion du logement. La capacité différentielle d'accès et de maintien au logement met en évidence l'existence d'une ligne de fracture entre les ménages disposant de la capacité de choisir leur logement et leur lieu de résidence et ceux, dits captifs, dont la mobilité résidentielle est bloquée.

L'accès au logement s'inscrit dans une succession de filtres qui relèvent à la fois de la capacité des demandeurs d'accéder à l'information relative à l'offre de logements, de leur capacité à faire face à la concurrence pour la location des surfaces et de leur capacité à répondre aux critères de sélection des gestionnaires de l'offre. Qui apprend qu'un logement est vacant ? Qui se trouve parmi les candidats les mieux placés et qui se voit attribuer un logement ?

La dotation en capitaux individuels structure l'accès au logement. Ces capitaux sont, comme le montre Bourdieu [Bourdieu, 1984], des ressources qui permettent à ceux qui les possèdent de s'engager dans un champ social. Sur le marché du logement, le capital économique — revenu provenant d'une activité lucrative ou de transferts sociaux — constitue

le principal facteur de régulation entre l'offre et la demande. En situation d'excès de la demande par rapport à l'offre, le capital social va également jouer un rôle important : renforcement de la capacité de concurrence et accès au logement en l'absence de transparence du marché. Le capital culturel est également important dans ce type de situations. En cas de conflits entre bailleurs et locataires, le capital social ainsi que le capital culturel peuvent constituer des éléments importants dans la capacité du locataire à conserver son logement. Ainsi, les demandeurs en situation de force se distinguent par l'importance de leurs capitaux économique, social et culturel et par leur capacité à mobiliser ces ressources. A l'inverse, leur faiblesse a pour effet de fragiliser la demande de certaines catégories de ménages et d'accroître ainsi leur vulnérabilité sur le marché du logement, que ce soit en termes d'accès ou encore de maintien lors de conflits avec leur bailleur.

Nous avons procédé à une série d'entretiens auprès des représentants de seize gérances du canton de Neuchâtel sélectionnées en raison de leur importance sur le marché du logement du canton, dont quatre émanant du secteur public — gérances communales du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel et gérance des bâtiments de l'Etat — et douze du secteur privé. D'un point de vue géographique, nos interlocuteurs se répartissaient ainsi: ville de Neuchâtel (8) ; ville de La Chaux-de-Fonds (5) ; ville du Locle (2) ; Val-de-Travers (2).

De la procédure d'inscription à la politique d'attribution : une gestion de la demande en termes de risque

Apprendre qu'un logement est vacant, s'inscrire comme candidat auprès d'une gérance et figurer ensuite parmi les candidats les mieux placés constituent les premiers pas dans l'accès au logement. Nos entretiens montrent qu'un manque de transparence de l'offre et une première sélection lors de la procédure d'inscription sont susceptibles de pénaliser, dès cette première étape, certaines catégories de demandeurs. La médiation de l'offre passe essentiellement, au sein de notre échantillon, par la mise à disposition de listes de logements vacants ainsi que par le biais d'Internet. Le recours à la presse, plus rare, est souvent réservé à des objets difficiles à louer. L'importance des résiliations hors termes, de plus en plus fréquentes, favorise l'émergence d'un marché « informel » au sein duquel les objets vacants se transmettent de main à main, limitant ainsi la transparence de l'offre et, ce faisant, pénalisant particulièrement les demandeurs dont le réseau social est peu étendu. Lors de la procédure d'inscription, une première sélection peut intervenir. Ce sont alors des facteurs liés au savoir-être qui sont pris en compte, en particulier au niveau de la présentation de soi (manière de parler, de s'habiller, hygiène, etc.) du demandeur.

Au-delà de ce premier « obstacle », notre recherche a montré que la régulation de l'offre et de la demande repose sur une série de critères dont l'objectif consiste à évaluer la solvabilité des demandeurs, leur capacité à gérer leur futur logement ainsi que celle d'entretenir de bonnes relations de voisinage. Ce mode d'évaluation doit permettre aux gestionnaires de l'offre de repérer, parmi les demandeurs, ceux dont la gestion d'un appartement pourrait s'avérer

problématique. Les risques encourus sont appréciés essentiellement en termes financiers.

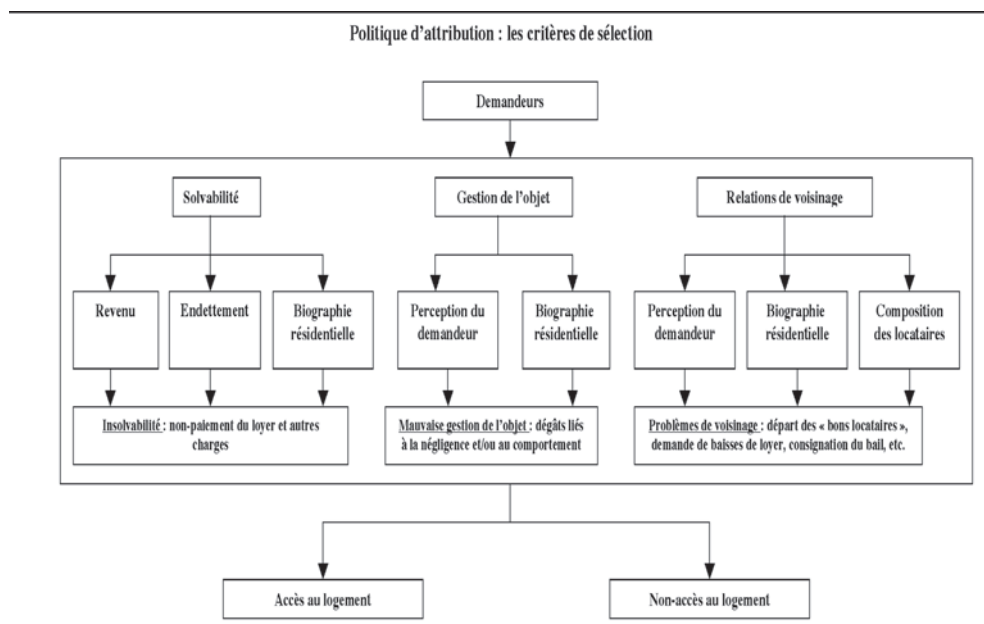


Figure 1 : Politique d'attribution : les critères de sélection.

L'application de ces critères rend l'accès aux logements soumis à concurrence très difficile aux demandeurs considérés comme de « mauvais risques ». On peut parler, à ce propos, de l'instauration d'une véritable discrimination à l'accès entre demandeurs dans une partie du parc immobilier. Elle est toutefois moins marquée dans les objets soumis à une plus faible demande.⁴ L'accès des locataires perçus comme de « mauvais risques » à cette autre partie du parc est toutefois, dans l'écrasante majorité des cas, conditionné à un partage des risques par la médiation d'un garant ou à la mise en place de diverses formes de garanties. Nos entretiens montrent que les gestionnaires de l'offre sont d'autant plus sensibles au risque qu'ils s'estiment insuffisamment protégés face aux « mauvais » locataires. Ils jugent en effet que les pertes financières liées à la durée de la procédure d'expulsion — pertes de loyers et frais de remise en état — sont excessives, d'où le recours à un principe de précaution face à certaines catégories de demandeurs, qui peut s'avérer particulièrement pénalisant.

La perception des risques par les gestionnaires de l'offre

Les gestionnaires de l'offre vont établir le degré de solvabilité des demandeurs à partir de trois critères : les revenus, la situation financière et, dans certains cas, le comportement passé en matière de paiement du loyer. La prise en compte des revenus va leur permettre, d'une part, d'opérer une distinction entre les demandeurs actifs sur le marché de l'emploi et ceux au bénéfice de transferts publics (allocations de chômage, aide sociale, etc.). Elle va

leur permettre, d'autre part, d'évaluer la capacité des demandeurs à assumer le loyer et les charges de l'appartement convoité. La prise en compte de la situation financière a pour objet de mettre en évidence l'éventuelle présence d'un endettement qui est considéré comme un facteur potentiel d'insolvabilité, ce qui est particulièrement le cas lors de l'existence de dettes de loyer. En situation de concurrence entre demandeurs, l'existence de dettes constitue un facteur réhibitoire. Lors de situations de moindre concurrence, les gestionnaires de l'offre sont susceptibles, selon les objets, d'entrer en matière. L'accès au logement est alors conditionné, nous l'avons vu, à la médiation d'un garant ou de diverses formes de garanties : recours à des co-débiteurs solidaires, baux de plus courte durée, cessions de salaires, garantie des services sociaux, etc.

La crainte de non-paiement des loyers et des charges va particulièrement pénaliser les demandeurs endettés ainsi que ceux dont les revenus relèvent de transferts sociaux. Parmi ces populations figurent les bénéficiaires de l'aide sociale et les ménages qui disposent de très faibles revenus. Les premiers, au bénéfice d'une garantie de loyer octroyée par les services sociaux communaux, apparaissent toutefois moins pénalisés que les demandeurs disposant de faibles ressources, qui sont souvent endettés et qui ne parviennent pas à proposer de garants. Nous avons toutefois observé des situations où les gestionnaires de l'offre, anticipant une éventuelle sortie du dispositif de l'aide sociale et le retrait subséquent de la garantie de loyer, refusent d'entrer en matière ou, dans certains cas, dénoncent les baux lors de la sortie de l'aide sociale.⁵ Cette problématique, qui n'est pas exempte de tensions, cristallise la confrontation entre les attentes des gestionnaires de l'offre dont la perspective est la maîtrise des risques d'insolvabilité sur toute la durée du bail et les travailleurs sociaux dont le cadre d'action est déterminé par la loi.

Dans le processus d'attribution, la capacité de gestion du logement et des locaux communs est un critère qui paraît moins important que ceux liés à solvabilité et à la gestion des relations de voisinage. Il n'en demeure pas moins qu'il peut être pris en compte par le truchement de demandes de renseignements auprès de l'ancien bailleur. Celles-ci se font systématiquement pour une partie de notre échantillon ou, pour le reste de nos interlocuteurs, lorsqu'il y a un doute. Les gestionnaires de l'offre expriment ici la crainte de perdre des mandats de gestion dans la mesure où les frais occasionnés en cas de dégâts de même que les pertes de loyer consécutives aux travaux de remise en état sont à la charge des propriétaires. L'objectif est alors de prévenir les risques financiers liés aux dégâts volontaires ainsi qu'à de graves négligences. Ce facteur est particulièrement pénalisant pour les populations souffrant d'addiction, de problèmes psychiques ou encore pour certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale.

La capacité des demandeurs à entretenir de bonnes relations de voisinage est un facteur aussi important, dans les politiques d'attribution, que celui de la solvabilité. Il s'agit, pour les gestionnaires de l'offre, de prévenir, d'une part, les départs des « bons » locataires et leurs conséquences en termes de pertes de loyer et en termes d'image pour l'immeuble en question

et, d'autre part, de prévenir des demandes de baisses de loyer ainsi que d'éventuelles consignations de loyer. La crainte des gestionnaires de l'offre des conflits de voisinage est d'autant plus grande qu'il leur paraît à la fois difficile d'anticiper les départs des « bons » locataires et d'arrêter ensuite l'hémorragie lorsque ce processus est amorcé. Si le principe de précaution induit par la crainte de conflits de voisinage tend à pénaliser à nouveau les populations toxico-manes et alcooliques, les personnes souffrant de problèmes psychiques et sortant d'institution ainsi que certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, nos entretiens ont montré que, chez l'ensemble de nos interlocuteurs, ce facteur est également discriminant pour certaines catégories d'étrangers. Dans certains cas, il constitue une véritable entrave dans l'accès au logement ou tout au moins dans la partie du parc immobilier soumise à concurrence.

Dans les gérances publiques, le mode de régulation de l'offre et de la demande se distingue moins par les facteurs pris en compte, qui sont globalement les mêmes que ceux de leurs confrères du privé, que par leur application. En effet, nos entretiens ont mis en évidence que, d'une part, l'analyse des dossiers des demandeurs tend à y être plus approfondie et que, d'autre part, la recherche de solutions visant à assurer l'accès au logement du plus grand nombre y est plus ou moins systématique. Le mode d'évaluation des demandes ainsi que la capacité de prise de risques plus importante de la part des gérances publiques offrent un accès plus large au logement pour les bénéficiaires de l'aide sociale et pour les personnes endettées non bénéficiaires des services sociaux. On relèvera toutefois que la faiblesse de leur parc immobilier — moins de 1'500 objets pour les trois villes du canton et environ 2'300 pour la caisse de l'Etat⁶ — réduit considérablement la marge de manœuvre des collectivités publiques face aux besoins des populations précarisées sur le marché du logement.

Le profil des populations à risque

En demandant aux gestionnaires d'évaluer sur une échelle de Lickert à cinq niveaux (1 correspondant à pas du tout handicapant et 5 à rédhibitoire) une série de vingt-six facteurs potentiellement handicapants, voire excluants, puis de les discuter, nous avons pu dresser le profil des populations risquant de se faire refuser le logement pour lequel elles se sont inscrites. Cette liste des facteurs a été identifiée dans l'étude empirique de Arend et al. [Arend et al., 1990]. Nous l'avons quelque peu modifiée et adaptée à notre contexte d'analyse. Relevons qu'il était précisé aux répondants de ne tenir compte que d'un seul facteur à la fois.

En complétant ces résultats quantitatifs par une analyse des facteurs discutés par les gestionnaires, nous pouvons affiner cette hiérarchisation. Aux extrémités de l'échelle, les facteurs ne suscitent pas de commentaires par les gestionnaires. Treize critères apparaissent comme pas ou peu handicapants et cinq comme rédhibitoires. En ce qui concerne les huit critères discutés, les gestionnaires complexifient le processus décisionnel en prenant en considération plusieurs variables pour faire leur sélection. Ils choisiront le meilleur candidat en tenant compte de sa biographie résidentielle, de sa solvabilité, de son revenu, de sa moralité, de la nature de l'objet à louer (prix et standing de l'objet, population résidant dans l'immeuble), du feeling éprouvé lors de la rencontre — sur dossier ou lors d'un entretien — et enfin de son origine.⁷

Facteurs potentiellement handicapants dans l'accès au logement

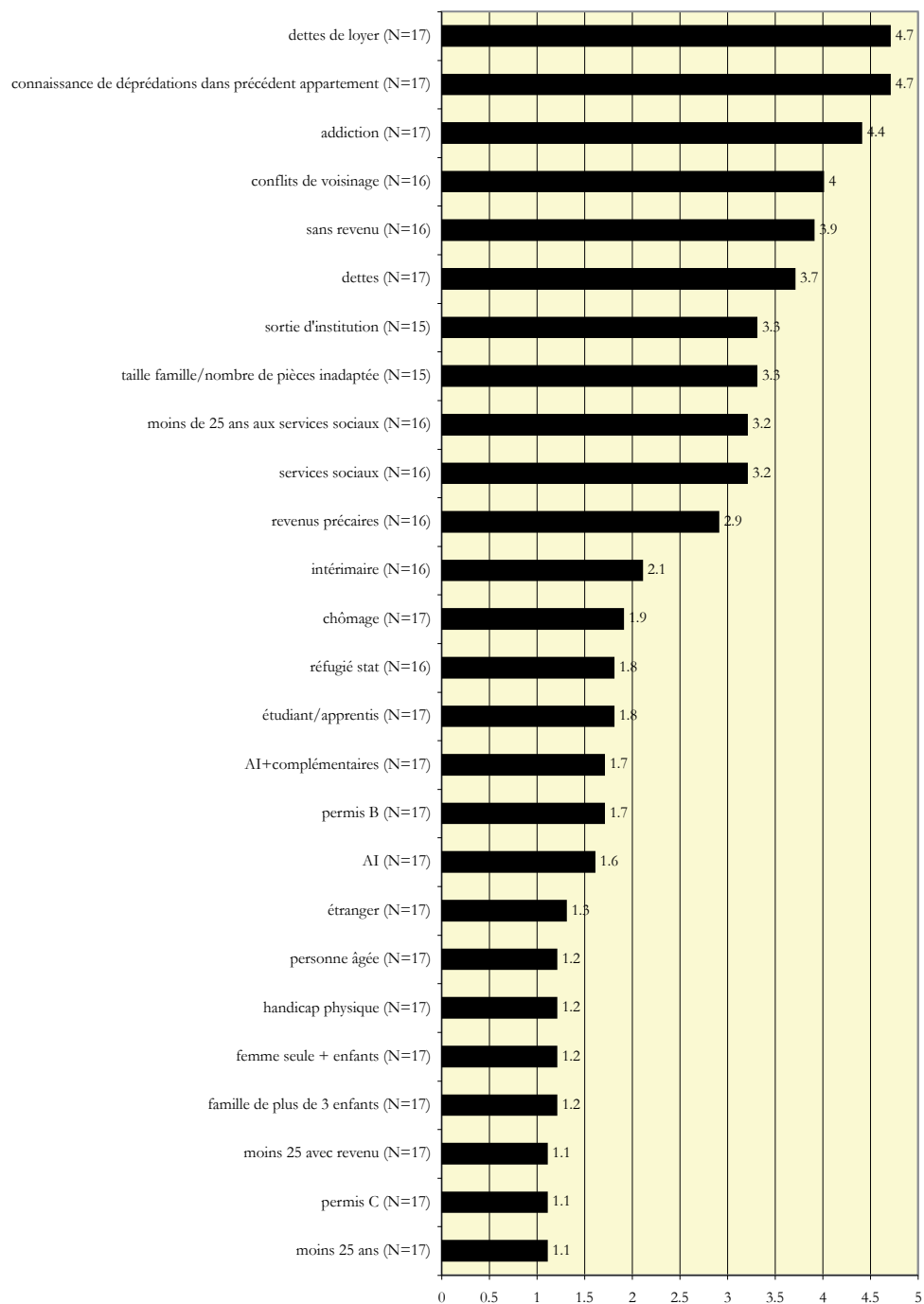


Tableau 1 : Facteurs potentiellement handicapants dans l'accès au logement.

Sur ce dernier point, il est à noter que les données quantitatives ne permettent pas de relever que le fait qu'un candidat soit étranger prêterite l'accès à l'objet. Ce facteur – le plus discuté par les répondants – atteste d'un traitement différencié des dossiers de certains gestionnaires. Aucune gérance n'exclut les étrangers de leur parc et un quart traite cette caractéristique sans distinction. Les autres gestionnaires affirment distinguer les étrangers selon leur provenance et leur intégration en Suisse. Les étrangers considérés comme non intégrés sont : « les Arabes », « les Kurdes », « les Yougos », « les Tchétchènes », « les Africains », « les Asiatiques », « les Balkans », « ceux qui ont un permis B frais », « les réfugiés politiques » et « les Tamouls ». Les étrangers intégrés sont : « les Italiens », « les Portugais », « les Espagnols » et « ceux qui bossent chez Baxter ou Philip Morris ». ⁸ Les gestionnaires craignent — pour « ceux qui ne sont pas intégrés » — une mauvaise gestion de l'objet (laisser une casserole d'eau bouillir continuellement, une mauvaise utilisation des appareils électroménagers et du bruit), une disharmonie avec le voisinage, les départs rapides et des comportements violents.

Un autre exemple de traitement différencié concerne le candidat bénéficiaire de l'aide sociale. Deux gestionnaires les prennent sans distinction. A l'inverse, pour deux autres répondants, cette caractéristique est rédhibitoire. Les trois-quarts des répondants accordent l'objet au bénéficiaire des services sociaux selon le cas : « On fait au feeling ». Sont acceptés : « les familles », « l'accident » et « les gens responsables qui se prennent en main ». Sont refusés : « ceux qui ne cherchent pas à travailler », « les marginaux », « les cas sociaux ».

En résumé, les aspects régulant la politique d'attribution des gestionnaires — la solvabilité, la capacité de gérer le futur logement et les bonnes relations de voisinage — stigmatisent certaines populations. Bien qu'elles ne soient pas toutes exclues de tout type d'objet, le logement ne leur sera pas attribué si un candidat présente un meilleur dossier. L'analyse des données quantitatives et qualitatives a permis de mettre en évidence les profils des personnes à risque suivantes :

- certaines catégories des bénéficiaires des services sociaux ;
- les working-poor ;
- les personnes endettées ;
- les personnes souffrant d'addiction ;
- certaines catégories de personnes souffrant de maladies psychiques ;
- les personnes sortant d'une institution ;
- certaines catégories d'étrangers ;
- les personnes à la biographie résidentielle connotée négativement par les gestionnaires (non paiement de loyer, déprédations, conflits de voisinage).

Renforcement de l'accès au logement : politiques publiques et attentes des gestionnaires de l'offre

Au-delà de la compréhension des mécanismes décisionnels en présence, l'approche en termes de processus permet également un élargissement de la réflexion au niveau des politiques sociales à élaborer pour faire face à la panne des processus d'intégration sur le marché du logement. Elle permet en effet de montrer que le monde des précaires et des exclus du logement est alimenté en permanence par des flux de personnes fragilisées au niveau économique et social. Face à cette situation, deux types d'interventions vont se dégager : une politique d'insertion pour les ménages exclus du logement ou qui sont menacés de l'être et, en amont, une politique de prévention afin de renforcer la capacité de maintien au logement des populations précarisées. Il s'agit, en effet, d'éviter la confusion entre les populations confrontées à des difficultés économiques et celles qui cumulent à la fois les difficultés économiques et les difficultés sociales et dont les besoins, face au logement, ne sont pas identiques. Cette confusion entre ces différents publics n'est pas sans conséquences dans la mesure où elle risque d'inscrire les ménages précaires dans une logique de traitement en termes de handicaps et non de prévention et d'aboutir ainsi à leur déqualification aux yeux des gestionnaires de l'offre, ce qui aurait pour effet de rendre plus difficile encore leur situation sur le marché du logement. Des chercheurs français ont constaté, dans le cadre de la mise en application des mesures prévues par la loi Besson de 1990 visant à garantir le droit au logement, l'exigence d'une « application systématique de l'accompagnement social pour des ménages qui ne se caractérisent ni par leur incivilité, ni par leur insociabilité mais seulement par leur insolvabilité » [René Ballain et Marie-Christine Jaillet, 1998 : 137].

La gestion des demandes repose, au sein de notre échantillon, sur une série de critères visant à réduire les risques financiers liés au non paiement du loyer et des charges, aux éventuels dégâts et conflits de voisinage. Cette approche a pour conséquence d'établir une ségrégation entre demandeurs, les uns ayant accès à l'ensemble du parc immobilier, les autres ne pouvant espérer au mieux qu'accéder aux objets soumis à plus faible concurrence, ceci pour autant qu'ils puissent fournir de solides garanties financières. Ce mode de régulation des demandeurs précaires semble toutefois limité aux populations qui ne sont confrontées qu'à des difficultés d'ordre financier. Pour les autres, qui cumulent les difficultés financières et sociales, l'accès et le maintien au logement peuvent s'avérer parfois très difficiles, ce d'autant plus que les gestionnaires de l'offre jugent les politiques publiques très largement en deçà de leurs attentes. Les principales critiques sont formulées à l'égard des services sociaux communaux qui sont les principaux acteurs de l'application de ces politiques publiques. Dans ce contexte, l'accès et le maintien au logement des populations les plus précarisées dépendent de la mise en place de dispositifs susceptibles de garantir aux gestionnaires de l'offre le paiement des loyers et des charges, le suivi des personnes à risque, la gestion des comportements « déviants » ainsi que la prise en charge des dégâts.

Dans le cadre de notre travail, nous avons été amenés à établir une liste de mesures suscep-

tibles d'accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des populations précarisées. En vertu de notre mandat, nos propositions devaient pouvoir s'inscrire dans le cadre des politiques publiques en vigueur. Nous n'avons donc abordé aucune mesure dont l'application aurait nécessité des modifications de la loi ou de l'arrêté fixant les normes de l'aide sociale. Ce faisant, nos propositions s'inscrivent dans le cadre d'une politique de prévention. Nous avons ainsi privilégié une réflexion sur l'existant, renonçant ainsi à des mesures structurelles plus coûteuses et plus lourdes qui relèvent davantage d'une politique d'insertion et/ou d'une politique d'aide à l'accès au logement.

Dans notre catalogue de mesures, nous avons privilégié cinq axes d'intervention pouvant améliorer la gestion des situations actuelles : l'accès à l'offre, la solvabilité des demandeurs, la collaboration entre les services sociaux communaux et les gestionnaires de l'offre, le suivi des locataires et la capacité d'action des différents intervenants auprès des demandeurs et locataires fragilisés. Certaines d'entre elles ont pour objet de renforcer l'accès et le maintien au logement des populations fragilisées. La mise en place d'un outil statistique vient compléter ce catalogue de mesures. Très schématiquement, il se présente de la manière suivante :

- accès à l'offre : renforcement de l'accès aux différents supports de l'offre et amélioration des techniques de recherche de logement ;
- solvabilité des demandeurs : mise en place de programmes de désendettement et d'aide à la gestion ; réflexion sur les conditions d'un éventuel recours au fonds de désendettement cantonal ;
- collaboration entre les services sociaux communaux et les gestionnaires de l'offre : sensibilisation du personnel administratif des gérances aux problématiques des populations prises en charge par les services sociaux ; informations sur le cadre légal et le fonctionnement des services sociaux ; unification des pratiques des assistants sociaux ; élaboration d'une charte éthique et mise en place d'un groupe de suivi réunissant travailleurs sociaux et gestionnaires de l'offre ;
- suivi des locataires : réflexion sur une plus large mobilisation des mesures de suivi telles que prévues dans le cadre des mesures d'accompagnement social extérieur (ASE) ; recours au service d'aide familiale ; mise en place d'un poste de médiateur ;
- capacité d'action des différents intervenants auprès des demandeurs et locataires fragilisés : mobilisation des réseaux existants et développement de nouvelles synergies ; recherche et échange d'expériences et de bonnes pratiques.

Conclusion

Notre mandat avait pour objet de décrire les modalités d'attribution des logements dans le canton de Neuchâtel, de dégager le profil des populations fragilisées par ce mode de régulation de l'offre et de la demande, et d'établir un catalogue de mesures susceptibles de

renforcer la capacité d'accès et de maintien au logement de cette catégorie de demandeurs. Nous avons vu que la gestion de la demande, au même titre que celle des relations entre bailleurs et locataires, est appréciée en termes de risques financiers évalués essentiellement à partir de trois critères : la solvabilité, la capacité de gestion de l'objet et la capacité à entretenir de bonnes relations de voisinage. Ce mode de régulation entraîne une ségrégation dans l'accès et le maintien au logement, dont les formes et le degré vont varier selon les logements pris en compte et le profil des demandeurs. Les ménages les plus fragilisés cumulent les difficultés financières et sociales. Nous avons également mis en évidence l'existence d'une ségrégation dans l'accès au logement en raison de la seule origine de certains demandeurs. Cet aspect doit être souligné car l'émergence de nouvelles catégories de populations fragilisées peut, selon les approches, occulter cette forme de précarisation et d'exclusion pourtant persistante, ainsi que le souligne René Ballain : « La dimension ethnique qui demeure présente (est) mise en quelque sorte au second rang compte tenu de l'importance accordée aux dimensions économiques et sociales de l'exclusion du logement. » [Ballain, 2005 : 229] Dans un marché privé qui ne s'adapte pas spontanément aux besoins des populations économiquement et socialement fragilisées, le rôle des politiques publiques est alors primordial. Il l'est d'autant plus lorsque le volume du parc de logements des collectivités publiques est restreint. Dans ce contexte, l'accès et le maintien au logement des populations qui cumulent les handicaps économiques et sociaux relèvent d'une politique d'insertion dont le coût est loin d'être négligeable. Cette problématique ne figurait toutefois pas dans notre mandat. Ce faisant, nous avons privilégié les mesures destinées à améliorer la gestion des processus ainsi qu'à accroître la capacité d'action des différents intervenants sociaux et la collaboration entre les services sociaux communaux et les gestionnaires de l'offre.

Bibliographie

- AREND M., *et al.* (1990) « Groupes défavorisés sur le marché du logement : Problèmes et mesures », *Bulletin du logement*, 45.
- BALLAIN R. et JAILLET M.-C., (1998) « Le logement des démunis : quel accompagnement social ? », *Esprit*, 241, pp. 128-141.
- BALLAIN R., (2005) « Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches », in *Travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation Française, Paris, pp. 209-254.
- BOURDIEU P., (1984) *Questions de sociologie*, Minituit, Paris.
- DA CUNHA A. *et al.*, (1998) *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Réalités sociales, Lausanne.
- DA CUNHA A. (2004) « Pauvreté et exclusion sociale : des concepts à leur mesure. Une approche plurielle », in Soulet M.-H.(dir.), *Quel avenir pour l'exclusion ?*, Academic Press, Fribourg.
- DA CUNHA A. (resp. scient.) *et al.*, (2005) *Marginalité urbaine accès au logement et aide sociale. Etude de cas : Neuchâtel, le Locle, la Chaux-de-Fonds*, Observatoire de la ville et du développement durable, Institut de Géographie, Université de Lausanne.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION (DGUHC) (1999) *Connaître les exclusions du logement. Guide méthodologique*, Editions DGUHC, Paris.

OFFICE CANTONAL DE LA STATISTIQUE (2004) *Annuaire statistique du canton de Neuchâtel*.

VANONI D., et LAINÉ F., (1999) « L'exclusion du logement : l'état des connaissances sur les situations, les populations concernées et les facteurs excluants », *Recherche sociale*, 151, pp. 4-34.

Notes

1 « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de leur responsabilité et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions équitables. » [Constitution fédérale, 1999, Art. 41].

2 Pour les résultats exhaustifs de cette étude : [Antonio da Cunha (resp.scient.), Olivier Schmid et Adrien Vaucher, 2005].

3 Voir en particulier : [Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz et Thomas Mächler, 1990].

4 Le parc immobilier neuchâtelois est hétérogène. D'une part, il y a pénurie dans le littoral (districts de Neuchâtel et de Boudry) et au Val-de-Ruz puisque les taux de vacance sont inférieurs à 0,5% en 2004. D'autre part, la situation s'inverse dans les Montagnes neuchâteloises et au Locle particulièrement puisque ce district détient, parmi tous les districts suisses, le taux de vacance le plus élevé (5,15% en 2004). Selon le mécanisme de l'offre et de la demande, le prix du loyer est en corrélation directe avec le taux de vacance.

5 « Dispositions spéciales : "... A la signature du présent contrat, le locataire Monsieur X ne présente pas les garanties de solvabilité exigées. Le bailleur accepte toutefois de conclure ce contrat à condition que les services sociaux s'engagent à garantir le paiement de l'intégralité du loyer et des charges. Le désengagement des services sociaux entraînera automatiquement la résiliation du présent bail pour sa plus prochaine échéance. » Extrait tiré d'un bail établi par une gérance de Neuchâtel le 28 avril 2005 au nom d'un bénéficiaire des services sociaux.

6 Ces 3'800 objets représentent 4,6% du parc immobilier neuchâtelois total.

7 Les huit critères discutés par les gestionnaires sont les suivants : étranger / étudiant ou apprenti / revenus précaires / bénéficiaire des services sociaux / moins de 25 ans bénéficiaire des services sociaux / taille du logement inadaptée à la taille du ménage / sortie d'institution / extrait des poursuites non vierge.

8 Ces deux entreprises établies à Neuchâtel emploient de nombreux cadres étrangers.

L'efficacité des mesures d'insertion: le point de vue des usagers

*Béatrice Steiner, politologue
Institut de géographie
Université de Lausanne*

*Suzanne Stofer, sociologue
Institut de géographie, Institut d'étude politiques et internationales
Université de Lausanne*

Résumé

Cet article traite de l'efficacité des mesures d'insertion sociales et/ou professionnelles mises en œuvre dans le cadre de quatre dispositifs cantonaux d'aides sociales ou de revenus minimaux. Le but des auteurs est de confronter les objectifs visés par les politiques d'insertion (contre-prestation, insertion professionnelle et/ou sociale), ainsi que les dimensions qui les caractérisent (réciprocité, partenariat, responsabilité, contractualisation), avec les représentations et les pratiques des bénéficiaires de l'aide sociale. Ces acteurs sont en effet les premiers concernés par ces mesures d'insertion et leur degré de satisfaction constitue, à ce titre, un des critères d'évaluation de l'efficacité de ces programmes.

Mots-clé : politique sociale, évaluation des politiques publiques, efficacité, mesures d'insertion, bénéficiaires de l'aide sociale

Introduction

La précarisation croissante d'une partie de la population des pays occidentaux due aux transformations du contexte économique et des structures familiales de la société a entraîné la nécessité de reconfigurer les politiques sociales de lutte contre la pauvreté et de prévention de l'exclusion, notamment en introduisant des mesures d'insertion. En Suisse, de telles mesures ont été mises en place, depuis le milieu des années 1990, dans le cadre de plusieurs dispositifs cantonaux d'aides sociales ou de revenus minimaux. Elles incarnent théoriquement le passage d'une prise en charge des bénéficiaires uniquement assistancielle, définie comme passive, à une politique, décrite comme active, qui privilégie l'insertion de ces derniers.

Plus généralement, ces mesures traduisent le changement de référentiel¹, intervenu depuis une quinzaine d'années, qui structure les politiques sociales, à savoir le passage du

thème de « la redistribution des richesses » à celui de « la solidarité avec les plus pauvres » [Cattacin, 1996] comme objectif principal de leurs interventions. Le but de ces politiques est de chercher, au-delà de l'affirmation de la garantie d'un revenu minimum, à dépasser une logique strictement financière des prestations accordées, car, comme le souligne P.Gilliand [in Fleiner-Gerster T.,1991], « une garantie de ressources stables et régulières est certes un élément de cette lutte contre la pauvreté, mais un parmi d'autres, le seul traitement monétaire de la pauvreté ne suffi[san]t pas ».

Dans ce cadre, la mesure² allouée à l'usager doit favoriser son insertion sociale et/ou professionnelle, mais elle est également pensée comme une contrepartie que celui-ci réalise en échange de la prestation financière versée. Le principe de réciprocité se trouve donc au cœur des dispositifs destinés à favoriser l'insertion, puisque ceux-ci reposent sur un modèle de contre-prestations facultatives ou obligatoires : les collectivités publiques distribuent la prestation financière et mettent à disposition des mesures d'insertion tandis que les bénéficiaires, de manière contrainte ou volontaire, selon les cantons, fournissent la contre-prestation en s'engageant à suivre ces mesures.

Ce principe de réciprocité est avalisé par la signature d'un contrat qui entérine, pour le bénéficiaire, son engagement à participer à sa réinsertion, à formuler un projet d'insertion et à entreprendre des démarches dans ce sens, pendant qu'il traduit, pour les collectivités publiques, l'obligation plus ou moins forte de mettre des mesures d'insertion à sa disposition. L'instrument du contrat doit également symboliser la volonté de revaloriser l'aide sociale en transformant la relation uniquement hiérarchique d'autrefois entre l'assisté et l'Etat en une relation entre partenaires responsables qui cherchent ensemble, par la négociation, la mesure d'insertion la mieux adaptée aux besoins des usagers.

Signalons encore que la participation à une démarche d'insertion est souvent encouragée par des incitations financières, qu'il s'agisse d'un montant ajouté au forfait et/ou d'une non-remboursabilité de l'aide sociale obtenue pendant la durée de suivi d'une mesure. De manière générale, tout ou partie du revenu octroyé n'est plus remboursable contrairement à ce qui était pratiqué dans l'aide sociale traditionnelle.

Si l'ensemble des lois d'aides sociales ou de revenus minimaux ayant introduit des mesures se fondent sur la dimension d'insertion et le principe de réciprocité, il n'en demeure cependant pas moins que la relation des droits et devoirs des uns et des autres est définie plus ou moins clairement : ni l'obligation, pour l'usager, de suivre une mesure ni celle, pour l'Etat, d'en offrir une, n'est en effet jamais complètement affirmée.

Dans ce contexte d'introduction généralisée de mesures, l'évaluation de leur efficacité constitue un enjeu majeur des politiques d'insertion. C'est la raison pour laquelle nous avons mené une recherche dans le cadre du PNR 45 « Problèmes de l'Etat social » du Fonds national suisse de la recherche, intitulée « Analyse comparative des politiques sociales cantonales de lutte contre la précarité et de lutte contre l'exclusion : l'efficacité des mesures d'insertion » [Da Cunha et al., 2004]. Son objectif était d'évaluer et de comparer, de manière systéma-

tique, l'efficacité des mesures d'insertion de quatre dispositifs³ cantonaux (trois romands : Neuchâtel, Valais et Genève ; un suisse alémanique : Zurich).

Pour mener notre évaluation, nous avons repris la définition traditionnelle de l'efficacité qui consiste à mesurer le rapport entre les objectifs assignés à une action publique et les résultats effectivement obtenus. L'objectif attribué aux mesures est différent selon que celles-ci sont de type social ou professionnel. Dans le premier cas, le but des mesures est de permettre à l'usager de développer son autonomie individuelle, de se reconstruire un réseau social et de retrouver une utilité sociale. Dans le second cas, elles visent l'intégration dans le monde du travail par le renforcement des compétences de l'usager grâce à la formation et/ou à l'exercice d'une activité.

Cette approche classique de l'évaluation a été complétée par une approche dite pluraliste [Monnier, 1992] dont le but est de croiser et de confronter de manière constructive les représentations et les pratiques des divers acteurs engagés dans la mise en œuvre d'une action publique. L'idée est que l'on ne peut évaluer d'après un point de vue unique. Les personnes ou les institutions concernées par l'évaluation peuvent ainsi exprimer leur propre opinion. La pluralité des instances d'évaluation enrichit le jugement, faisant à chaque fois reculer la partialité au bénéfice de l'intersubjectivité. Cette façon de procéder nous a permis d'obtenir une image aussi riche que possible du fonctionnement des mesures et de leurs effets sur les usagers qui les suivent.

Finalement, nous avons postulé que l'efficacité des mesures dépend - au-delà de la relation entre objectifs et résultats et de la pluralité des points de vue des acteurs concernés par la mise en œuvre de ces dernières - de l'agencement du dispositif, c'est-à-dire de la conception et des modalités de fonctionnement de chacune des aides cantonales considérées. En effet, même si ces dispositifs partagent un certain nombre d'orientations générales communes, ils présentent des différences - fédéralisme oblige - qui vont influencer l'élaboration, l'attribution et la réalisation des mesures, et partant leurs effets sur les usagers.⁴

L'objectif de cet article est de présenter plus précisément un des aspects de l'évaluation de l'efficacité des mesures d'insertion que nous avons réalisée, c'est-à-dire le point de vue du groupe d'acteurs le plus concerné par l'application des mesures : les usagers⁵ qui ont suivi des programmes d'insertion sociaux et/ou professionnels dans le cadre des différentes aides cantonales analysées. Les propos des bénéficiaires sont confrontés aux objectifs que ces derniers sont censés atteindre (insertion professionnelle et/ou sociale, contre-prestation), en même temps qu'est mesurée la pertinence des dimensions qui les caractérisent (réciprocité, partenariat, responsabilité, contractualisation). Ce procédé nous permettra de mesurer le décalage qui peut exister entre la conception légale et politique des mesures d'insertion et leurs effets relevés par les usagers.⁶

Il ne s'agit donc pas de revenir ici sur les questions philosophiques relatives à la citoyenneté sociale soulevées par la mise en place de ces systèmes de contre-prestations et débattues par d'autres auteurs [Cattacin et al., 2002; Oberson, 2002], mais de laisser la parole aux usagers directement concernés par l'application des dispositifs en question.

La mesure comme contre-prestation : une dimension accessoire

Selon les usagers rencontrés, l'objectif de contre-prestation attribué à la mesure n'a pas été présenté par les assistants sociaux ou les conseillers en emploi⁷ comme une condition à participer à un programme d'insertion et ce, même à Genève, seul canton où la mesure est postulée comme obligatoire, puisque la loi prévoit qu'« en principe, le bénéficiaire des prestations sociales s'engage à exercer une activité compensatoire ». Les usagers soulignent au contraire l'importance qu'accorde leur assistant social/conseiller en emploi à la notion de plaisir, celle-ci devant clairement constituer le critère de choix d'une mesure. Seule une partie des bénéficiaires du Valais déclare que leur assistant social les a menacés, s'ils ne parvenaient pas à sortir du dispositif, du suivi d'un programme d'insertion. Dans ce cas, la mesure n'a donc pas fonction de contrepartie à effectuer, mais de sanction en réponse à un comportement inadéquat. Notons encore que si les incitations financières⁸ sont appréciées, elles influencent généralement peu la décision des usagers d'entrer en mesure.

Le principe de réciprocité : une demande implicite

On observe donc que plus que des pressions ou des incitations institutionnelles, relayées et exercées par les travailleurs sociaux, la décision des usagers de participer à une mesure relève de motivations personnelles desquelles le principe de réciprocité n'est cependant pas absent. En effet, si la majorité des usagers interrogés justifient leur décision d'entrer en mesure par le fait qu'ils souhaitent retrouver une occupation - l'inactivité leurs pesant fortement - en même temps qu'une sociabilité - leur réseau social s'étant souvent rétréci - le désir d'opérer un rendu pour l'aide financière obtenue est exprimé par la plupart d'entre eux.

Cette contrepartie est d'abord effectuée, comme le font remarquer les usagers, de manière très générale et quasiment abstraite, à l'égard de la société, instance plus spécifiquement incarnée par la famille, les amis et le voisinage. Elle leur permet d'atténuer la représentation stigmatisante que ceux-ci, et parfois eux-mêmes, ont des bénéficiaires inscrits à l'aide sociale/RMCAS comme des personnes dépendantes de l'aide d'autrui, voire qui profitent de la collectivité.

Ensuite, de manière plus personnalisée, les usagers estiment que la réalisation d'une mesure leur permet de se sentir moins redevables au service social et aux travailleurs sociaux qui le représentent. Bon nombre d'entre eux estiment ainsi «être quitte», libérés de toute dette, considérant que l'argent reçu est mérité. Finalement, et cette fois-ci de manière très directe, le désir de réciprocité peut s'exprimer, selon certains usagers, à l'égard du prestataire de la mesure à laquelle ils prennent part, et pour certains, des autres participants. Plusieurs usagers évoquent effectivement la volonté d'opérer un rendu au responsable du programme dans lequel ils sont insérés en échange de ce que celui-ci leur a apporté (connaissance, confiance, responsabilité), rendu qui peut aussi s'étendre aux autres participants en leur transmettant leur savoir professionnel.

Le principe de réciprocité - défini par les usagers comme le fait de pouvoir «donner

/offrir quelque chose» - constitue donc un aspect important à leurs yeux. Il leur permet, par le biais d'une activité, de recouvrer un sentiment d'utilité, et partant de reconnaissance sociale, qui les valorise et améliore leur estime personnelle. Il est néanmoins essentiel de relever que ce sentiment d'utilité dépend directement du type d'activité effectuée de sorte que les usagers souhaitent que les mesures ne soient pas créées de manière artificielle à des fins uniquement occupationnelles, mais correspondent à une véritable utilité sociale. Plusieurs usagers rencontrés motivent en effet l'abandon de la mesure qu'ils suivaient par l'absence d'intérêt, mais surtout d'utilité, à leurs yeux, des tâches qui y étaient effectuées.

Le contrat : une égalité de façade

On remarque donc que l'idée de l'échange entre l'utilisateur et, de manière large, la société, constitue une dimension essentielle pour les personnes inscrites à l'aide sociale/RMCAS que nous avons rencontrées, et ce, indépendamment de l'expression d'une incitation ou d'une contrainte institutionnelle.

La faible importance accordée au cadre institutionnel par les usagers se retrouve dans l'appréciation qu'ils font du contrat. Celui-ci doit théoriquement formaliser le principe de réciprocité entre les deux parties impliquées que sont l'Etat et le bénéficiaire et/ou bien le prestataire de mesure et le bénéficiaire, ce dernier signant un seul ou deux contrats selon le canton. Si l'ensemble des usagers rencontrés accordent peu de crédit au contrat conclu avec l'Etat, leurs points de vue diffèrent lorsqu'est abordée la question du contrat qui les lie au prestataire de mesure, puisqu'il est évalué favorablement par certains usagers et totalement banalisé par d'autres. L'effet positif est dû à l'obligation que celui-ci entraîne, tant pour l'utilisateur que pour le prestataire, de respecter les termes du contrat. A ce titre, il constitue une assurance, une protection pour les signataires, ainsi que, pour certains bénéficiaires, un élément de valorisation. La banalisation, quant à elle, provient du fait que le contrat se réduit à une simple formalité qui n'incarne aucune relation de droits et devoirs, d'autant plus lorsque les usagers le renouvellent régulièrement comme c'est le cas à Neuchâtel et à Genève.

Il faut cependant souligner que les bénéficiaires sont unanimes à considérer que le principe de contractualisation n'équivaut pas à l'instauration d'une relation partenariale (entre l'Etat/le prestataire de mesure et l'utilisateur). Cette inégalité entre les signataires rend clairement compte, dans les propos de certains usagers, de l'inégalité de fait qui existe entre les partenaires, à savoir entre l'Etat, représenté par les travailleurs sociaux, et eux-mêmes. L'idée de l'abolition d'une relation hiérarchique au profit d'une relation plus partenariale entre ces deux parties n'est ainsi exprimée par aucun des bénéficiaires interrogés. On remarque que si certaines personnes évoquent l'intérêt et la compréhension dont témoigne leur assistant social/conseiller en emploi pour leur situation, d'autres expriment en revanche clairement l'impression de se trouver, avec ces derniers, dans un rapport de force.

La mesure comme instrument d'insertion : une efficacité plus sociale que professionnelle

Un des principaux objectifs de la mesure est, nous l'avons dit, de favoriser l'insertion sociale et/ou professionnelle de l'usager. Les entretiens menés avec les bénéficiaires montrent que l'efficacité de la mesure se situe essentiellement, du point de vue de ces acteurs, à un niveau social. Leur évaluation de l'apport de la mesure en matière d'insertion professionnelle est plus contrastée, notamment pour ce qui est de sa dimension qualifiante.

Insertion professionnelle de la mesure : un apport qualifiant insuffisant

L'efficacité professionnelle des mesures est, si l'on considère l'offre de mesures dans son ensemble, globalement faible en raison de l'apport qualifiant⁹ insuffisant de ces dernières. Cet apport peut être obtenu de deux manières : par l'expérience, à travers l'acquisition de nouvelles compétences professionnelles, et par la formation.

En ce qui concerne l'expérience qui peut être acquise dans le cadre d'une mesure, elle est limitée en raison du principe de non-concurrence à l'économie privée auquel sont soumis les programmes d'insertion. Le respect de ce principe empêche le développement d'activités permettant à l'usager d'acquérir des compétences facilitant son retour à l'emploi.

Plus précisément, les mesures de type professionnel manquent de diversité. Leur contenu est le plus souvent manuel et certains bénéficiaires souhaiteraient que des activités relevant du tertiaire, et par là plus adaptées aux besoins et attentes des femmes et/ou des personnes au bénéfice d'une formation supérieure, soient davantage développées.

Pour ce qui est de la formation, rappelons que les différentes lois sur l'aide sociale ne prévoient pas de financement dans ce domaine. Les seules possibilités de formation proposées au sein des dispositifs se limitent à des cours. Ceux-ci sont considérés comme trop peu diversifiés par les usagers, d'un niveau insuffisamment élevé pour répondre aux exigences des employeurs ou encore sans rapport avec leur domaine professionnel initial. Cette faible qualification des mesures est d'autant plus problématique qu'une partie importante des bénéficiaires de l'aide sociale dispose de peu, voire d'aucune formation. On retrouve notamment, dans ce cas de figure, les jeunes, les femmes¹⁰ seules en charge d'une famille et certains bénéficiaires plus âgés dont la trajectoire professionnelle a consisté en une succession d'emplois temporaires peu qualifiés.

En outre, il faut relever, pour expliquer le manque d'efficacité professionnelle des mesures, qu'il est demandé aux assistants sociaux d'agir dans un champ d'intervention nouveau pour eux, celui de l'insertion professionnelle. Cette dernière suppose l'identification, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet professionnel avec les usagers. La difficulté réside dans le fait que ce travail nécessite des compétences spécifiques (formation, connaissance du monde de l'emploi, des exigences des employeurs, etc.), ainsi qu'une disponibilité dont les assistants sociaux déclarent ne pas disposer suffisamment dans le cadre actuel de la réali-

sation de leur travail. Enfin, alors que la qualité de l'encadrement constitue une dimension essentielle de l'efficacité des mesures pour réaliser un travail d'insertion, on constate que la formation des prestataires de mesure est variée et qu'elle n'est pas toujours adaptée aux besoins et au profil des usagers.

Insertion sociale : importance de la mesure dans le cadre du processus de reconstruction personnelle de l'usager

Si la mesure favorise faiblement l'insertion professionnelle du bénéficiaire, elle joue en revanche un rôle essentiel en terme d'insertion sociale, et ce du point de vue tant de la reconstruction personnelle de l'usager que de celle de son réseau social.

D'un point de vue individuel, tout d'abord, on observe que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale ont vécu, tout au long de leur trajectoire, une série de ruptures (familiales, sociales, professionnelles) qui ont contribué à ce que ceux-ci perdent confiance en eux. Le fait d'être intégrés dans une mesure, appréciés, considérés par les autres participants et les responsables participe de la reconstruction personnelle des usagers en leur permettant de retrouver une estime d'eux-mêmes.

La mesure peut ensuite entraîner une amélioration de l'état psychique de la personne qui la suit. L'inactivité engendrée par la rupture professionnelle provoque une chute considérable du moral des usagers, déprime qui se mue pour certains en dépression. Dans ce contexte, la perspective de retrouver une occupation constitue l'un des premiers motifs d'entrée en mesure. Celle-ci permet à l'usager de s'abstraire de la pesanteur de l'inactivité.

Enfin, la mesure contribue à stabiliser la situation personnelle et sociale des usagers. Une inactivité prolongée peut engendrer un laisser-aller physique et psychique. L'entrée en mesure permet aux usagers de freiner ce processus de dégradation et d'améliorer leur image, vis-à-vis d'eux-mêmes, mais aussi d'autrui (voisins, famille, etc.). Cette vertu stabilisatrice de la mesure est plus marquée pour les bénéficiaires qui connaissent des problèmes de dépendance.

L'efficacité sociale de la mesure concerne également le réseau social de l'usager. Alors que la plupart des bénéficiaires ont vu leur réseau social se rétrécir depuis leur prise en charge par l'aide sociale/RMCAS, le développement de nouvelles relations est essentiel et ce besoin de sociabilité représente un facteur qui motive la participation à une mesure. Les échanges entretenus avec les professionnels de l'insertion participent à ce processus de reconstruction du réseau social. L'importance est moins, pour les usagers, de signer un contrat que d'établir une relation de confiance avec leur assistant social et les prestataires de la mesure. Les liens entretenus avec ces professionnels sont souvent intenses, de nature parfois plus affective que professionnelle, et contribuent à la reconstruction individuelle des usagers.

L'apport des liens entretenus avec les autres participants de la mesure apparaît comme moins fort. Si la plupart des bénéficiaires apprécient de sortir de leur isolement et de faire partie à nouveau d'un groupe, on observe que les contacts établis dans le cadre de la mesure

d'insertion ne perdurent pas hors de l'espace de cette dernière. Bien qu'ayant connu des expériences de vie similaires, les usagers n'en conservent pas moins des parcours de vie et des centres d'intérêts très différents. La mesure sert donc davantage de tremplin à une reconstruction du réseau social de l'utilisateur à l'extérieur du programme d'insertion.

Durée d'inscription en mesure d'insertion: des conséquences à plusieurs niveaux

Pour conclure cette partie consacrée au point de vue des usagers sur l'efficacité sociale et professionnelle des mesures, il importe de mentionner la dimension de la durée d'inscription en mesure. Un des éléments majeurs qui distingue les quatre dispositifs cantonaux étudiés a trait aux différentes possibilités de renouvellement du contrat de mesure. Alors que cette reconduction est théoriquement illimitée dans les cantons de Neuchâtel et de Genève, les dispositifs valaisan et zurichois n'autorisent qu'un seul renouvellement. Les usagers valaisans et zurichois ne peuvent ainsi pas demeurer plus d'une année dans une même mesure. Cette variable de la durée influence à plusieurs niveaux la trajectoire d'insertion des usagers.

Celle-ci a tout d'abord un effet sur la manière dont ceux-ci se représentent la mesure. Plus l'exercice d'une contre-prestation se prolonge, plus les usagers tendent à considérer l'activité qui y est effectuée comme un travail et non pas comme une occupation. La conception du programme d'insertion comme « une étape » d'une trajectoire plus longue disparaît progressivement au profit de la logique plus fixe de l'emploi. De même, l'attachement des usagers à la mesure, à ses prestataires et aux autres participants est généralement proportionnel à la durée de leur inscription. Certains développent d'ailleurs un fort sentiment de responsabilité vis-à-vis de leur programme d'insertion.

Enfin, cette non limitation temporelle de la mesure favorise la reconstruction individuelle des usagers. A mesure que ceux-ci s'intègrent dans un programme d'insertion, qu'ils sont considérés par les autres participants et les prestataires, leur confiance en eux se renforce, de même que leur impression de sécurité. Les bénéficiaires, qui ne sont pas sous pression de devoir quitter un programme, se sentent en effet davantage en sécurité que ceux qui doivent le faire après une année.

La durée d'exercice d'une mesure influence, par conséquent, le type d'insertion - social ou professionnel - privilégié dans le dispositif. Si la possibilité de renouveler de manière quasiment illimitée un contrat (Neuchâtel, Genève) renforce la dimension sociale de l'insertion, ces bénéficiaires s'inscrivent, en revanche, dans un contexte d'insertion professionnelle relativement statique. Cette situation est encore renforcée par le fait que les usagers de ces cantons rencontrent moins fréquemment - et moins longtemps - leur assistant social. La question de la réinsertion professionnelle a donc moins de chance d'être abordée.

La situation inverse se retrouve dans les dispositifs du Valais et de Zurich où l'inscription en mesure est temporellement déterminée. Alors que l'apport de la contre-prestation sur l'insertion sociale de l'utilisateur est moindre (reconstruction individuelle moins marquée, plus grande insécurité, etc.) et que les usagers de ces cantons expriment un attachement moins

marqué à leur mesure, ces derniers s'inscrivent, en revanche, dans une situation professionnelle plus dynamique. Les bénéficiaires valaisans et zurichois savent que la mesure constitue une transition et non pas un lieu d'insertion potentielle, et la question de leur sortie du dispositif¹¹ est régulièrement abordée que ce soit par les prestataires ou par les assistants sociaux.

Conclusion

Les mesures d'insertion proposées dans les dispositifs d'aides sociales ou de revenus minimaux cantonaux présentent une efficacité plus ou moins importante. Les entretiens menés avec les usagers dans le cadre de notre recherche, mais également avec les autres acteurs des différents dispositifs, montrent en effet qu'un décalage existe entre les objectifs assignés à l'insertion, et les pratiques et représentations des acteurs engagés sur le terrain. Alors que l'efficacité en terme d'insertion sociale est importante, elle est moindre au niveau professionnel en raison du faible niveau de qualification des mesures et, même lorsque celle-ci existe, du peu de volonté de la part du marché de l'emploi d'intégrer les usagers qui les ont suivies.

Si les usagers¹² souhaitent développer des projets qui leur permettent de dynamiser ou de stabiliser leur trajectoire en même temps qu'il leur est important de s'inscrire dans une relation de réciprocité, ils n'aspirent cependant pas à la formalisation stricte de celle-ci. Les usagers sont en effet parfaitement conscients du caractère asymétrique de la relation dans laquelle ils sont placés. Le principe de réciprocité n'est dès lors, à leurs yeux, que théorique.

De manière plus générale, on observe, dans le cadre de l'évolution actuelle des politiques sociales – à travers notamment les nouvelles normes CSIAS¹³ –, que le principe de réciprocité se transforme de plus en plus en contrôle, voire en contrainte exercée par l'Etat sur l'usager. Or, nous estimons que la participation à une mesure ne doit pas servir à faire la preuve de la volonté de l'usager de se réinsérer. La mesure doit rester optionnelle, à la disposition du bénéficiaire, et non pas conditionner l'aide qui lui est versée. On peut d'ailleurs, à ce propos, se demander de quelle manière la réciprocité doit être mesurée. Si chaque citoyen a des droits et des devoirs à l'égard de la société dans laquelle il est intégré, il est complexe d'évaluer précisément les apports des uns et des autres, ceux-ci ne devant pas être uniquement considérés sur la période de prise en charge d'une personne par l'aide sociale, mais sur l'ensemble de sa vie. La mesure devenant un instrument de pression de l'Etat sur l'usager, le risque est que l'on assiste à une individualisation des problèmes et donc des responsabilités. Cette tendance s'observe déjà de plus en plus, l'explosion, dans certaines agglomérations, des coûts de l'aide sociale stigmatisant les populations qui en sont bénéficiaires. Il est donc impératif de ne pas occulter le fait que les mesures ne modifient pas le contexte global de production de la précarité et de la pauvreté bien qu'elles puissent constituer un outil intéressant pour les usagers lorsqu'elles sont en adéquation avec leur demande. Oublier cette évidence, qui constitue une raison de plus de critiquer une formalisation trop rigide du principe de réciprocité, reviendrait à remettre en question le principe, cette fois-ci, de solidarité de la société avec les populations les plus en difficulté.

Bibliographie

- CATTACIN S., (1996) « Quel revenu minimum garanti pour quel Etat social ? », *Revue MAUSS, Vers un revenu minimum inconditionnel ?*, No 7, pp.209-224.
- CATTACIN *et al.*, (2002) *Retour au travail ! Le workfare comme instrument de réforme*, Fribourg, Ed. Universitaires.
- DA CUNHA A., STOFER S., PELLATON LERESCHE S., STEINER B., BOTH J.-F., (2004) *Analyse comparative des politiques de lutte contre la précarité et de prévention de l'exclusion : l'efficacité des mesures d'insertion*, PNR 45 « Etat social » du Fonds national suisse de la recherche, Institut de géographie, Faculté des Géosciences et de l'Environnement.
- FLEINER-GERSTER T. *et al.*, (1991) *Familles en Suisse*, Fribourg, Ed. Universitaires.
- JOBERT B., MULLER P., (1987) *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- MONNIER E., (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- OBERSON B., (2002) « Les mesures d'insertion dans le canton de Fribourg » *Revue FEAS, Aspects de la sécurité sociale*, no1, pp.17-23.
- ROCHAT J., (2005) *Lausanne en mouvement. Une ville à l'écoute de ses exclus*, Paris, Autrement.
- STOFER S., STEINER B., DA CUNHA A., (2005) « Analyse comparative de l'efficacité des mesures d'insertion », *Revue FEAS, Aspects de la sécurité sociale*, pp.22-31, n°4.

Notes

1 Par référentiel, il faut entendre la « structure de sens » ou les représentations qui organisent « le champ d'une politique » et en légitiment les modes et les modalités d'intervention, voir Jobert B., Muller P. [1987 :70].

2 L'usager peut participer à une mesure dite individuelle, c'est-à-dire mise sur pied d'entente avec le travailleur social qui le suit et effectuée dans une entreprise, une administration ou une association. Il peut aussi suivre des cours. Sinon, il peut participer à une mesure dite collective, à savoir réalisée dans un lieu d'accueil prévu pour les usagers de l'aide sociale et, dans certains cas, pour les chômeurs et les bénéficiaires de programmes cantonaux. Dans la plupart des cas, ces programmes collectifs préexistaient aux dispositifs d'insertion en question, ceux-ci ayant souvent été conçus et mis sur pied dans le cadre de la LACI ou des emplois temporaires cantonaux.

3 Par dispositif, nous entendons l'ensemble des lois, des règlements et des directives qui organisent les différentes aides. A Neuchâtel, Zurich et en Valais, les dispositifs étudiés sont des aides sociales, alors qu'à Genève, il s'agit d'un revenu minimum : le Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS).

4 Pour effectuer notre recherche, nous avons mobilisé trois sources d'informations complémentaires : une analyse documentaire (textes de loi, règlements d'application, directives, etc.), une enquête qualitative fondée sur des entretiens approfondis, une enquête quantitative auprès des usagers (données socio-démographiques, conditions d'existence, types de mesures, sortie du dispositif, etc.). Au total, 170 entretiens ont été effectués auprès des responsables politiques et administratifs, des directeurs et des assistants sociaux, des prestataires, ainsi que des usagers des quatre cantons. Environ 500 questionnaires ont par ailleurs été réalisés auprès des usagers.

5 95 entretiens ont été menés.

6 Le but de notre propos n'est pas tant de discuter des modalités propres à chacun des dispositifs cantonaux (ceux-ci se distinguant par le type de régime mis en place, le cercle des bénéficiaires, la durée des mesures, le degré de contrainte de la contre-prestation, l'incitation financière, les termes de la remboursabilité, etc.) qui influencent effectivement les effets des mesures sur les usagers, que de tenter de restituer, à partir du discours de ces derniers, une expérience commune qui transcende les spécificités de chaque dispositif. Pour une comparaison systématique entre les différents dispositifs voir Stofer, Steiner, Da Cunha (2005).

7 Les bénéficiaires des aides sociales (NE, VS, ZH) sont pris en charge par des assistants sociaux, ceux du RMCAS, par des conseillers en emploi. En outre, pour des raisons de commodité, l'emploi du masculin est privilégié ; il englobe cependant la forme féminine.

8 Sous forme de montant financier ajouté au forfait, ou de non-remboursabilité de l'aide sociale allouée durant la période de suivi de la mesure.

9 Au sens de « qui satisfait aux conditions requises, a qualité et compétences pour... » (Petit Robert, 1992)

10 Une partie des usagères se sont en effet mariées sans formation et/ou ont arrêté de travailler pendant plusieurs années pour se consacrer à l'éducation des enfants.

11 Sortie vers le monde du travail ou encore, lorsqu'une réinsertion professionnelle n'est pas envisageable, vers un autre dispositif (AI, AVS, etc.)

12 Dans le cadre du PNR 45, mais aussi dans celui du PNR 51 « Intégration et exclusion » dans lequel nous menons une recherche intitulée « Rupture du lien social, risque de dépendance prolongée et gouvernance urbaine : comment renforcer les politiques sociales dans les villes suisses ? » qui est dirigée par A. Da Cunha et J.-P.Leresche, le souhait d'avoir une activité est également exprimé par les bénéficiaires de l'aide sociale de la Ville de Lausanne [Rochat :2005.].

13 En diminuant le montant du forfait de l'entretien et en élargissant la fourchette du supplément d'intégration, les nouvelles normes 2005 de la CSIAS vont dans ce sens. Une partie plus importante de la prestation financière allouée par l'aide sociale à l'utilisateur est ainsi conditionnée à son entrée en mesure.

Retour sur les « violences urbaines »¹

Les émeutes et la « désespérance sociale »

*Veronica Nosedá, géographe
Institut de géographie
Université de Lausanne*

Résumé

Suite aux émeutes de l'automne 2005 en France, les analyses sociales des « violences urbaines » semblent s'affaiblir au profit d'interprétations politiques visant, le plus souvent, à légitimer la mise en place de mesures répressives. Pourtant les interprétations qui établissent un rapport entre émeutes urbaines et processus de paupérisation-précarisation des classes populaires semblent plus que jamais nécessaires pour comprendre la crise que traverse actuellement la France.

Mots-clés : lien social, insécurité, violences urbaines, incivilités, banlieues

Retour sur un mois d'émeutes

Les faits sont connus. Le 27 octobre 2005, Zyed et Bounam, deux adolescents de Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) meurent électrocutés au terme d'une course-poursuite avec des policiers. Le soir même, la ville est le théâtre d'une nuit d'émeutes. Fin octobre, les violences se sont étendues à l'ensemble du territoire français. Un pic est atteint dans la nuit du 6 au 7 novembre avec quelque 1400 véhicules brûlés. La police annonce un retour au calme le 17 novembre, mais le bilan est lourd en termes matériels, humains et psychologiques : environ 9000 voitures et une centaine de bâtiments publics ont été détruits par des incendies volontaires qui ont touché quelque 300 communes ; 1540 personnes ont été interpellées dans le cadre d'enquêtes judiciaires et 3200 émeutiers ont été arrêtés en flagrant délit ; 422 majeurs ont été condamnés à des peines de prison ferme et 577 mineurs ont été présentés à un juge des enfants, dont 118 placés sous mandat de dépôt.

Face à cette situation, les déclarations « musclées » de certains politiques ont vite pris le pas sur l'analyse sociale. Dès lors, on a assisté d'une part au foisonnement de théories sans fondements prônant la manipulation des émeutiers par des réseaux islamistes ainsi que leur connexion aux réseaux mafieux de la drogue, et d'autre part à la prolifération de mesures politiques répressives pour mettre fin aux désordres. Ainsi, tandis que le Ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy décrétait l'expulsion des émeutiers étrangers, même en situation régulière, un de ses députés de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP), Jean-Paul Garraud (Gironde), annonçait le 12 novembre le dépôt d'une loi visant à permettre de « déchoir de la

nationalité française » les étrangers naturalisés reconnus coupables de « faits graves » dans les violences urbaines. Le député-maire de Draveil (Essonne), Georges Tron, annonçait, quant à lui, le 14 novembre, la suspension immédiate dans sa commune des aides aux familles des « fauteurs des troubles ».

La légitimation progressive d'interprétations politiques à l'emporte-pièce au détriment d'analyses sociales plus fines est certes liée à un certain engouement médiatique pour des formules « sexy » et à effet qui sont plus proches du discours politique que du discours savant. Le quasi-monopole politique de l'interprétation de la crise sociale que vit actuellement la France dépasse toutefois des logiques purement médiatiques et puise ses racines dans la genèse d'une véritable idéologie sécuritaire.²

La montée en puissance du discours sécuritaire au détriment de l'analyse sociale

Pour comprendre le « succès » politique de ces propos sécuritaires, rappelons tout d'abord que l'un des mythes fondateurs de l'Etat a toujours été la protection de ses citoyens, ce qui fait que les politiciens ne sauraient rester insensibles aux appels qui vont dans ce sens. D'autre part, la charge émotionnelle de ce thème en fait de facto un puissant vecteur de propagande électorale. Ceci apparaît assez clairement si l'on considère les conditions d'émergence du sentiment d'insécurité en France.

A la fin des années soixante-dix, le rapport Peyrefitte opère pour la première fois une séparation entre le « crime » et la « peur du crime ».³ Cette rupture est fondamentale, car elle est à l'origine de la gestion politique, de la peur. Introduire le « sentiment d'insécurité » comme forme d'opinion publique sur la sécurité⁴ permettait en effet d'inscrire la question de la délinquance, jusqu'alors de la responsabilité exclusive de la police, dans le jeu politique. Autrement dit, d'objet de techniques policières, elle devenait un thème qui suscitait l'investissement d'hommes politiques, en particulier d'élus locaux. Si les jalons idéologiques d'une conception « sécuritaire » de l'intervention politique semblent ainsi posés depuis la deuxième moitié des années soixante-dix, ce n'est toutefois que vingt ans plus tard que le gouvernement français traduira cette idéologie électoraliste en véritable système de gestion politique des classes populaires, alors frappées de plein fouet par la crise. En 1997, sous le gouvernement Jospin, les Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD),⁵ établis en 1982, se voient ainsi remplacés par des Conseils locaux de sécurité (CLS) : le monde associatif et les acteurs de prévention sont « remerciés », supplantés par les « experts » en sécurité urbaine censés établir des « diagnostics locaux de sécurité » et, dans la foulée, apporter une caution idéologique à la politique de plus en plus répressive du gouvernement.

Au delà des conflits d'intérêt qui trop souvent caractérisent, explicitement, l'institution de tels dispositifs,⁶ il est intéressant de noter que les CLS ont précisément été institués pour donner une réponse répressive à une crise alors patente des milieux populaires: chômage massif des jeunes pas ou peu diplômés, précarisation sans issue, aggravation de la ségrégation urbaine, échec scolaire, paupérisation et déstructuration des familles populaires, racisme or-

dinaire à l'embauche, etc. Et c'est bien à cette « crise » qu'il convient de s'intéresser, laquelle questionne valeurs et normes des « violences urbaines », de ces derniers mois notamment.

Décomposition du monde ouvrier et « désespérance sociale »

Selon Stéphane Beaud et Michel Pialoux dans *Violences urbaines, violence sociale* les émeutes seraient un symptôme « d'un ensemble de phénomènes de durée et d'importance variables, situés dans des sphères différentes de la vie sociale, qui affectent en priorité depuis vingt ans les classes populaires : chômage de masse et précarité, affaiblissement des mécanismes de défense collective au travail, effondrement d'une représentation politique proprement ouvrière, déstabilisation des familles ouvrières, constitution de lieux de relégation spatiale et renforcement de la ségrégation résidentielle sur une base ethnoraciale » [Beaud, Pialoux, 2003 : 16]. En regard de l'enquête 2002 sur la structure des salaires en France de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la part du salariat modeste (ouvriers et employés) sur la population active reste supérieure à 55 %, et celle-ci est confrontée à un processus de précarisation croissante : la proportion d'ouvriers sous contrats précaires est aujourd'hui sept fois plus forte que celle des cadres, alors que ce rapport n'était que de 1 à 4 il y a vingt ans. La classe ouvrière puissante et organisée aurait désormais cédé la place à un nouveau prolétariat des services, invisible et dispersé.

On ne saurait certes faire l'impasse sur certains facteurs structurels, si l'on veut comprendre⁷ comment se sont constituées les personnalités sociales des jeunes des cités, les raisons de leur agressivité et de leur violence. En opposition à une certaine vision qui « liquide » les « banlieusards » comme des « jeunes sans repères », il convient d'abord d'essayer d'éclairer les mécanismes qui, au cours du temps, ont contribué à fabriquer dispositions sociales et systèmes d'attitudes. Ces jeunes, en effet, ne sont pas du tout « sans repères », mais ont dû « s'inventer leurs propres repères », en rupture avec un passé que la crise a remis en discussion, en liaison étroite avec ce qu'ils ont vu et appris dans la vie dans les quartiers. A savoir, une certaine remise en cause de la vie collective.

Les conséquences de l'effritement de la société salariale ne concernent pas seulement le développement d'une nouvelle pauvreté ; c'est tout un système d'intégration et de régulation sociale qui s'est dilué, voire écroulé, dans certaines villes et quartiers ouvriers. Le mythe du pouvoir des ouvriers s'effondre en même temps que celui du progrès social. Ceci a un impact fondamental sur le problème de la violence et d'autres déviances. Après avoir retiré leur confiance d'abord aux institutions publiques, les jeunes des quartiers populaires ne se fient de fait pas davantage aux instances de socialisation et de légitimation constitutives d'une dimension importante de leur monde. Ce qui fragilise leur processus de socialisation et de construction identitaire.

La famille, le travail, le quartier, les grands espoirs d'émancipation et les organisations syndicales, politiques ou socio-culturelles du mouvement ouvrier qui auparavant constituaient autant d'intégrateurs de normes sociales, codes de conduite, valeurs de références

portant à la fois sur des dimensions familiales, professionnelles et politiques, sont désormais déstabilisés [Boumama, 1993]. Parce qu'elle nourrissait l'espoir d'un renversement de l'ordre social, l'appartenance à la classe ouvrière permettait de se projeter dans l'avenir et de croire en une amélioration de sa conduite sociale. Parce qu'elle apportait des identifications positives annulant ou atténuant les regards méprisants liés à l'appartenance à un groupe social dominé, l'appartenance à la classe ouvrière évitait « les processus d'intériorisation de la honte sociale » [De Gaulejac, Taboada Leonetti, 1994]. Avec la « crise », nous assistons à la fin du sentiment d'appartenance à un même groupe social partageant un même destin, ce au profit d'une société méritocratique basée sur la concurrence interindividuelle.

La perte d'un foyer d'habilitation à la légitimité sociale et la crise des attentes partagées entraînent une perte d'assurance vis-à-vis du présent comme de l'avenir, sont sources de « désespérance » et de violence. Cette situation difficile oblige à devoir se bricoler seul le sens de son existence sans pouvoir s'appuyer sur des repères portés collectivement. Comme le dit Serge Paugam : « Aujourd'hui, le débat social ne repose plus principalement sur la société inégale, non pas parce que les inégalités ont disparu [...], mais parce qu'elles ne suffisent plus, à elles seules, à expliquer les phénomènes de rupture et de crise identitaire qui caractérisent le processus d'exclusion. La vulnérabilité des salariés, par exemple, ne saurait résulter aujourd'hui exclusivement d'un rapport de domination au travail, mais d'un ensemble varié de situations incertaines se traduisant par une angoisse individuelle face au risque de chômage, une faible implication dans la vie collective de l'entreprise et parfois par une perte progressive de l'identité professionnelle, d'autant plus que les syndicats ont perdu une partie de leur influence. De même, le problème des banlieues ne peut être expliqué seulement par les formes de ségrégation spatiale et les inégalités face au logement, il faut y voir aussi un processus de dégradation des rapports sociaux au sein des cités déshéritées et les difficultés croissantes de la population à faire face au sentiment de solitude, d'ennui, de vide de l'existence » [Paugam, 1996 : 128-131].

Un rapport problématique à l'avenir

A la crise du monde ouvrier s'ajoute, dans le vécu des jeunes des quartiers populaires, l'expérience de l'échec scolaire et la dévaluation des diplômes. Après une période d'illusion et même d'euphorie liée à la progressive démocratisation de l'école, les jeunes ont compris qu'il ne suffisait pas d'accéder à l'enseignement secondaire pour y réussir, soit qu'il ne suffisait pas d'y réussir pour accéder aux positions sociales auxquelles les titres scolaires donnaient accès en d'autres temps [Bourdieu, Champagne, 1992 : 72]. Face à la dévaluation des diplômes scolaires, même les attitudes familiales à l'égard de l'école ont changé. Les familles dont les enfants accédaient pour la première fois aux filières longues de l'enseignement se sont progressivement aperçues que le fait de suivre des études ne suffisait plus en soi pour entrer dans de bonnes conditions sur le marché du travail. A l'intérieur d'un système d'enseignement formellement égalitaire, la sélection a continué à s'opérer, mais de façon moins brutale et plus tardive qu'auparavant. Le système actuel d'enseignement élimine en douceur les « moins

bons » en les orientant vers des filières moins prestigieuses. Cette inégalité à l'intérieur même de l'école n'échappe pas aux élèves eux-mêmes qui, de plus en plus sans illusions, préparent des diplômes qu'ils savent par avance sans grande valeur.

Pour comprendre comment cette situation peut déboucher sur des comportements agressifs, il faut se rappeler que l'échec scolaire entraîne souvent une forte dévalorisation de soi-même: « [L'École] produit de plus en plus d'individus affectés de cette sortie de malaise chronique qu'institue l'expérience - plus ou moins complètement refoulée- de l'échec scolaire, absolu ou relatif, et obligés de soutenir par une sorte de bluff permanent à l'égard des autres et aussi d'eux-mêmes, une image de soi durablement écorchée, blessée ou mutilée » [Bourdieu, Champagne, 1992 : 73]. La dévalorisation est d'autant plus forte que tout concourt à faire croire que chacun dispose des mêmes chances et des mêmes capacités, que les performances ne sont que le résultat du travail accumulé par chaque élève. A terme, en somme, chacun est responsable de son destin. Les élèves qui échouent de façon plus ou moins relative se perçoivent souvent comme les responsables de leur échec. Ils sont conduits à se dévaluer, à perdre leur estime d'eux-mêmes puisqu'ils ne peuvent plus expliquer ces échecs par les inégalités et les injustices sociales.

Ainsi, on peut dire que l'école est le pivot d'un système qui peut produire deux types différents de réactions violentes chez les jeunes. Le premier concerne une violence dirigée contre une institution que l'on ressent injuste et inégalitaire, ce qui peut en partie expliquer pourquoi, pendant les émeutes d'octobre-novembre 2005, nombre de bâtiments scolaires ont été attaqués. Le deuxième, par contre, est une violence dont la racine est la dévaluation des titres scolaires et la conséquente précarisation massive des jeunes peu qualifiés. En effet, le taux de chômage varie fortement en fonction du niveau d'études atteint : plus le niveau de diplôme augmente, moins les risques d'être chômeurs sont élevés pour les jeunes qui sortent de l'école et se présentent sur le marché du travail. Pour les jeunes au chômage qui sont privés des bases matérielles de leur autonomie, la forme et le cours du processus normal d'émancipation de la tutelle familiale sont modifiés. L'absence de travail ou la précarité des emplois accessibles sont à l'origine d'une double désillusion quant au présent et à l'avenir. Au présent, le manque d'argent endémique interdit l'accès aux « loisirs jeunes », empêche de « profiter de sa jeunesse ». Au fil du temps, les espoirs s'amenuisent de trouver un emploi qui corresponde à la qualification acquise pour ceux qui en ont une, le chômage prolongé alterne avec des stages ou des « petits boulots » précaires de « jeunes-à-tout-faire » sans qu'apparaisse aucune perspective d'insertion professionnelle stable, donc aussi d'autonomisation par rapport à la famille parentale et de fondation d'une famille conjugale. La désillusion fait donc de plus en plus place à l'inquiétude, à l'angoisse, au désespoir, à « la rage » violente notamment de ceux qui, étant démunis de tout titre scolaire, n'ont pour toute ressource qu'une force physique désormais dévalorisée et des « valeurs de virilité » périmées.

Par ailleurs, avec la fin de l'articulation du destin collectif de la classe ouvrière et des destins individuels de ses membres dans une perspective d'amélioration de la condition de tous,

les jeunes se retrouvent seuls à négocier leur avenir dans un contexte où l'assurance d'ascension sociale n'est plus garantie. Pour la première fois, les générations de jeunes risquent, aujourd'hui, d'occuper des positions sociales inférieures à celles de la génération précédente : chômage, petits boulots. Les jeunes peuvent alors se sentir coupables de ne pas réaliser les attentes des parents ou, s'ils réussissent seuls, ils peuvent alors avoir le sentiment de trahir leur groupe de pairs. En décalage avec l'héritage de la socialisation ouvrière (projet professionnel ascensionnel), sans appartenance à un groupe possédant une légitimité sociale, ayant peu ou pas de possibilités d'exercer des rôles sociaux reconnus et utiles, les jeunes de milieux populaires, avec une image profondément dépréciée, se trouvent seuls face aux échecs et aux regards stigmatisants ; ils mettent alors en avant leur appartenance de jeunes de la cité pour tenter de se valoriser.

Il s'ensuit de tout cela que le défi principal pour les chercheurs qui se penchent sur le problème des « violences urbaines » est de réfléchir à la façon dont se sont recomposés les rapports de classe au cours de ces vingt dernières années (au niveau local comme au niveau national) et la manière dont ces rapports se sont inscrits spatialement. Cette manière de réintroduire les rapports de classe, et de rappeler ainsi la réalité des rapports de force et des rapports de sens, peut éviter la dérive qui consiste à penser la question des « violences urbaines » soit en termes exclusivement urbains, soit — pire — en termes exclusivement moraux.

« Qui sait » ? Brève conclusion en forme cinématographique

Je sais, moi.

[...]

Je connais, moi, les noms des responsables du massacre de Milan du 12 décembre 1969.

Je connais, moi, les noms des responsables des massacres de Brescia et de Bologne des premiers mois de 1974.

[...]

Je connais, moi, tous ces noms et je connais tous les faits (attentats aux institutions et massacres) dont ils se sont rendus coupables. Je sais, moi. Mais je n'ai pas de preuves. Je n'ai même pas d'indices. Je sais, moi, parce que je suis un intellectuel, un écrivain, qui essaye de suivre tout ce qui arrive, de connaître tout ce qu'on en écrit, d'imaginer tout ce que l'on ne sait pas ou que l'on tait ; qui coordonne des fait même lointains, qui remet ensemble les morceaux désorganisés et fragmentaires de tout un cadre politique cohérent, qui rétablit la logique là où semblent régner l'arbitraire, la folie et le mystère.

Tout cela fait partie de mon métier et de l'instinct de mon métier.

[...]

Pier Paolo Pasolini, 14 novembre 1974

Le 5 octobre 2005, trois semaines exactement avant le début des émeutes urbaines qui ont secoué la France, sortait en salle le film *Caché* de Michael Haneke.

Georges, célèbre journaliste littéraire à la télévision, reçoit des vidéos, filmées clandesti-

nement depuis la rue, l'identité de l'expéditeur restant inconnue. Dans les cassette on le voit avec sa famille, dans sa vie intime ; peu à peu, le contenu des cassettes devient plus personnel, ce qui laisse soupçonner que l'expéditeur connaît Georges depuis longtemps. La découverte des vidéos déstabilise Georges, sans que ce citoyen respectable ne s'abaisse à succomber à la brutalité, à la vraie crise de nerfs, à évoquer un passé d'où découlent pourtant cette violence et ce réflexe d'exclusion. Un passé où son enfance gâtée de fils de propriétaire terrien a croisé la tragédie historique de la répression des manifestants algériens pro FLN en 1961.

« Caché » (pour tapi, enfoui ou occulté) est une vision froide et dure d'un présent et d'un passé français qui ne passe pas, ainsi qu'une analyse impitoyable de points névralgiques de la société contemporaine : peur invasive et obsession sécuritaire, mauvaise conscience liée au passé colonial, violence latente, culte de l'individualisme et sentiment de dépossession de soi. Tourné dans des milieux bourgeois et dans des décors aux antipodes des quartiers populaires où se sont déferlées les « violences urbaines », il a une clairvoyance dont ont souvent été dépourvus les discours dominants suscités par les émeutes de l'automne 2005.

Michael Haneke sait, comme Pasolini, qui sont les responsables de ces violences ; il sait surtout que les violences ont de multiples formes, apparemment « suaves », polies, voire respectables, incarnées par Georges. Il sait aussi que tant que ce qui est refoulé, caché, ne remonte pas à la surface pour être élaboré, la violence risque de se transmettre comme un lourd héritage de génération et génération.

Michael Haneke a-t-il été surpris des émeutes des mois derniers ? Beaucoup d'analystes l'ont été, peut-être parce qu'ils ont oublié « *d'imaginer tout ce que l'on ne sait pas ou que l'on tait ; [de] rétabli[r] la logique là où semblent régner l'arbitraire, la folie et le mystère* ».

Faut-il laisser aux seuls artistes le rôle d'avoir une vision critique de la société ?

Bibliographie

- BOUAMAMA S., (1993) *De la galère à la citoyenneté*, Epi/Desclée de Brouwer, Paris.
- BOURDIEU P., CHAMPAGNE P., (1992) « Les exclus de l'intérieur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 91-92, pp. 71-75.
- BEAUD S., PIALOUX M., (2003) *Violences urbaines, violence sociale*, Fayard, Paris.
- BEAUD S., PIALOUX M., (2005) « La «racaille» et les «vrais jeunes». Critique d'une vision binaire du monde des cités », *Liens socio*, 2, [http://www.liens-socio.org/article.php?id_article=977].
- BONELLI L., SAINATI G., (2001) *La machine à punir*, L'Esprit frappeur, Paris.
- BONELLI L., (2005) « Les raisons d'une colère », *Le Monde Diplomatique*, n. 621, pp. 1, 22-23.
- CASTEL R., (1999) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Gallimard, Paris.
- DE GAULEJAC V., TABOADA LEONETTI I., (1994) *La lutte des places*, Desclée de Brouwer, Paris.
- CHAMBOREDON J.-C., LEMAIRE M., (1970) « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 1, pp. 3-33.

PAUGAM S., (1996) « L'apprentissage d'une nouvelle question sociale », *Magazine Littéraire*, (Hors-série, 1966-1996, La passion des idées), pp.128-131.

PEYREFITTE A., (1977) *Réponses à la violence*, Presses Pocket, Paris.

WACQUANT L., (1999) *Les prisons de la misère*, Raisons d'agir, Paris.

Notes

1 L'utilisation des guillemets renvoie à l'imprécision de cette expression totalement dépourvue de valeur heuristique. Actuellement, elle est utilisée peu ou prou pour désigner des faits aussi différents que des actes de vandalisme, des actes de délinquance juvénile, des attroupements de jeunes, des émeutes, sans peur d'être démenti. Par ailleurs, le qualificatif « urbain » est tout aussi approximatif, le propre de ces « violences » étant moins de se produire en ville que de se manifester dans les quartiers populaires.

2 Loïc Wacquant parle, en ce qui concerne les Etats-Unis d'un glissement idéologique et institutionnel d'un « Etat social » à un « Etat pénal » [Wacquant, 1999].

3 Ce rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance explique en effet que « insécurité, criminalité et violence sont trois phénomènes interdépendants, mais aussi, dans une large part autonomes » [Peyrefitte, 1977 : 41].

4 Il est significatif que ce comité se base sur un sondage d'opinion qu'il a lui-même commandité [IFOP 8-15 novembre 1976], ainsi que sur des titres d'articles de presse pour conclure à la résurgence du « sentiment d'insécurité »... [Peyrefitte, 1977 : 46].

5 Les CCPD furent constitués suite au « Rapport Bonnemaïson » (1982), qui préconise une gestion concertée de la délinquance, en associant étroitement tous les partenaires concernés par les questions de la prévention, de la justice de proximité et de la sécurité pulique.

6 Les experts engagés pour élaborer les « diagnostics locaux de sécurité » sont le plus souvent aussi les représentants d'entreprises de « conseils en sûreté urbaine » qui offrent des « solutions » aux problèmes d'insécurité qu'ils ont eux-mêmes identifiés, en échange d'argent comptant.

7 Notons au passage que la tentative de « comprendre les phénomènes sociaux », précepte de base des sciences sociales est aujourd'hui le plus souvent interprété (et disqualifié !) comme relevant d'une entreprise visant à « excuser » les fauteurs des troubles.

Une manière d'aborder la question immigrée dans le cadre de la politique de la ville en France.

Le cas d'un quartier de Nice.

Isabelle Caprani, Docteur en sociologie et en géographie

Institut de géographie

Université de Lausanne

Résumé

L'objectif de cet article est de relever, de manière critique, le projet politique de la municipalité de la ville de Nice, à travers ses programmes de réhabilitation. L'habitat constitue un facteur d'analyse pertinent de la position des immigrés et personnes issues de l'immigration dans le cadre d'un espace urbain. Leur regroupement au sein d'un quartier, qui constitue souvent une conséquence du fonctionnement des filières migratoires, mais également de l'état du marché et de la politique urbaine, peut engendrer des situations de ségrégation et accentuer leur visibilité sur le territoire urbain. Ces différentes formes de ségrégation peuvent apparaître aussi bien comme une cause que comme une conséquence de la paupérisation d'un quartier. En France, la politique de la ville tente de briser les logiques de ségrégation, mais l'utilisation d'une terminologie spécifique pour définir des espaces urbains peut également contribuer à leur stigmatisation. Entre « discrimination positive » et opérations de revalorisation, les pouvoirs publics n'ont guère contribué à l'amélioration de l'image du quartier de centre-ville de Nice.

Mots-clé: relations interethniques, politique de la Ville en France, réhabilitation, ségrégation

Introduction

A l'image de nombreuses cités françaises, la ville de Nice, dans le cadre de la *Politique de la Ville*, fait l'objet d'un vaste projet de restauration des quartiers et de développement social. Notre terrain d'enquête - le quartier de Saint-Etienne - est directement concerné par cette opération. Situé juste au-dessus de la gare centrale de Nice et à l'extrême nord de l'avenue Jean Médecin - artère commerciale principale de la ville - le quartier de St-Etienne se caractérise non seulement par la vétusté et le mauvais entretien de ses bâtiments¹, mais également par sa proximité avec la voie ferrée et le toboggan de la voie rapide qui engendre, selon les habitants du quartier, une véritable « pollution sonore » des lieux. Typiquement labellisé par les médias, en l'occurrence l'unique quotidien régional *Nice-Matin*, « espace du mal-vivre » ou même « quartier chaud », le quartier de Saint-Etienne apparaît comme un

espace urbain qui préoccupe particulièrement les pouvoirs publics en place ; la présence de projets urbains semble d'ailleurs vouloir contribuer à la modification de son « image ». Le quartier se distingue également par la présence importante de différentes communautés immigrées et personnes issues de l'immigration, en l'occurrence des populations maghrébines (tunisiennes, algériennes), cap-verdiennes², asiatiques, et une petite part de population issue des pays de l'est.

En nous appuyant sur les statistiques officielles de la Mairie et dans le but de se familiariser avec la situation du quartier, nous le présenterons de manière succincte. En nous référant aux deux derniers recensements, nous constatons que le quartier de St-Etienne a fait l'objet d'une forte augmentation de sa population étrangère [5,4% en 1990 contre 31% en 1999]. Nous remarquons également que la population totale du quartier tend à diminuer au fil des années [-4% depuis 1990 et -16% depuis 1975]. Cette diminution s'explique notamment par une légère baisse du nombre de logements dans le quartier, ainsi que par la part importante de logements vacants, à savoir 18,3% de l'ensemble des logements du quartier. Parallèlement, nous constatons une paupérisation du quartier au fil des années, ainsi qu'une précarisation d'une partie de sa population. Ce constat se traduit par une part importante de chômeurs, soit 23,5% en 1999 contre 15% en 1990. Le chômage touche également beaucoup les jeunes de la tranche d'âge des 15-25 ans [32,6%]. D'ailleurs, sur l'ensemble des jeunes actifs de cette même tranche d'âge, 23,6% appartiennent à la catégorie des non scolarisés et titulaires d'aucun diplôme. Ces différents pourcentages distinguent le quartier St-Etienne des autres quartiers du centre-ville ; dans ce contexte, il se rapproche davantage des quartiers périphériques.

Compte tenu des données brièvement présentées sur le quartier de St-Etienne, nous pouvons nous demander comment étudier le marquage ethnique d'un territoire. L'habitat constitue un facteur d'analyse pertinent de la position de ceux que nous pourrions regrouper sous la notion d'*Etrangers*³. Cette présence au sein du quartier, qui constitue souvent une conséquence du fonctionnement des filières migratoires, mais également de l'état du marché et de la politique urbaine, accentue leur visibilité sur le territoire urbain, paupérisant parfois certains secteurs de la ville. La politique de la Ville, ainsi que l'ensemble des projets politiques qui en découlent, apparaissent de ce fait comme des éléments d'analyse pertinents.

Après une brève présentation des enjeux de la politique de la Ville en France, cet article propose dans un premier temps une analyse chronologique des différents Contrats de Plan et, dans un second temps, d'une opération de réhabilitation (Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat). Cette double approche critique permettra de mettre en évidence, dans un troisième volet d'analyse, la manière de procéder des politiques en place, notamment au niveau de la terminologie retenue, mais également dans le cadre de leurs interventions au sein du quartier de St-Etienne.

L'intérêt de la politique de la Ville en France

Pour comprendre le véritable objectif du projet de restauration, il est nécessaire de le replacer dans son contexte initial. Née de l'enjeu de la réhabilitation des grands ensembles HLM (Habitation à Loyer Modéré) dégradés des années 1960 et de la restructuration des quartiers périphériques des villes, la Politique de la Ville s'est progressivement constituée dans les années 1980 autour d'opérations de rénovation de quartiers, de développement social et de prévention de la délinquance. Au niveau national, les objectifs de cette politique sont multiples : assurer la requalification des quartiers désignés dans le cadre d'une géographie prioritaire ; briser les logiques d'enfermement tout en protégeant les plus démunis ; initier de nouvelles formes d'action publique en se fondant sur la transversalité institutionnelle, la contractualisation et la participation ; traiter de manière globale les problèmes concernant la vie quotidienne des habitants ; répondre à l'urgence tout en privilégiant les stratégies de continuité. Elle entend ainsi favoriser une approche globale et transversale qui vise à donner aux populations des quartiers d'habitat social dégradé les moyens de sortir de la marginalisation.

La mise à l'écart d'une certaine couche de la population, socialement en difficulté, laisse s'installer des situations d'exclusion qui relèvent d'une logique de « discrimination territoriale ». Il est d'ailleurs intéressant de mentionner la terminologie utilisée pour s'y référer.

« La gestion de ces espaces urbains devient rapidement un problème lorsque le contexte économique change dans les années 1970, car le nombre d'actifs sans emploi ne cesse d'évoluer. La dégradation du tissu social qui s'ensuit, alliée à la situation d'isolement de ces sites par rapport à la trame urbaine traditionnelle, entraîne rapidement un phénomène de « ghettoïsation », principal vecteur de la spirale de l'exclusion. » [Service de l'Habitat, 1999, p.3]

Nous constatons que les responsables politiques catégorisent la population cible par « actifs sans emploi », terminologie assez vague se rapportant en l'occurrence davantage à un item statistique qu'à un descriptif détaillé de la population concernée. L'augmentation des « actifs sans emplois » engendrerait ainsi un regroupement spatial de ces derniers d'où les termes très imagés et quelque peu alarmistes de « ghettoïsation » et d'« exclusion », avec pour objectif la désignation d'une situation spatiale inquiétante. Dans cette optique d'analyse, la Politique de la Ville est une conséquence de la nécessité de « prendre en compte les dimensions sociale, économique et urbaine de ces quartiers en vue d'une réinsertion globale » [ibidem]. De plus, la politique urbaine se caractérise comme l'outil d'une politique d'exception appliquée aux quartiers d'habitat social dégradé et qui répond à une logique de discrimination positive.⁴

Après le constat d'une marginalisation ou pour reprendre les termes officiels d'une « ghettoïsation » de certains quartiers urbains, les politiques se sont intéressées à en chercher les causes. Ces constatations quelque peu évidentes, articulant aussi bien le social, l'économique que l'urbain, présentent de manière très générale le problème. Le phénomène innovant,

qui en ressort, est qu'il s'agit d'une nouvelle approche de la gestion municipale qui tente de donner une cohérence à des opérations d'urbanisme, d'équipement, de développement de services publics et à la mise en place d'actions d'accompagnement social. De plus, elle permet davantage l'implication de l'Etat dans la mise en œuvre de projets municipaux dont la « sortie » est facilitée par l'allègement de la charge financière.

Le Contrat de Plan : un moyen d'intervention global

La Politique de la Ville implique différents moyens d'intervention. L'une des formes très répandues est le Plan Ville qui prendra, par la suite, le nom de *Contrat de Plan* ou également *Contrat de Ville*. Son objectif est d'adapter l'action contre l'exclusion urbaine dans sa double dimension géographique (quartiers prioritaires et agglomération)⁵, dans le but d'agir au niveau des quartiers, mais également de réintégrer les quartiers dans la ville. En d'autres termes, le *Contrat de Plan* s'efforce de mettre en cohérence et en synergie, un ensemble d'actions destinées à remédier aux difficultés éprouvées par les populations de un ou plusieurs quartiers, afin de réintégrer ces territoires et leurs habitants dans le fonctionnement normal d'une agglomération [Chaline, 1997].

Une prise de conscience de la crise urbaine

Dans le contexte niçois, il faudra attendre le *X^e Contrat de Plan* (1983-1993) pour constater un début d'intérêt de la part de la municipalité pour les quartiers de centre-ville. En ce qui concerne le quartier de St-Etienne, nous pouvons relever que les différents types d'intervention incluent la restauration immobilière des îlots dégradés et une opération qui vise également l'amélioration du cadre de vie. Dès lors, le *X^e Contrat de Plan* marque un changement important dans ses interventions puisqu'il mêle à la fois des actions lourdes de réhabilitation, mais également de développement social. Parallèlement aux quartiers périphériques qui demeurent une priorité dans les interventions, le secteur du centre-ville commence à susciter de l'intérêt de la part des politiques urbaines. Alors que le *IX^e Contrat de Plan* évoquait de manière discrète les problèmes de cohabitation entre *groupes sociaux ou ethniques différents*, le *X^e Contrat de Plan*, qui a abandonné le terme « ethnique », laisse apparaître une nouvelle terminologie, celle de la « mixité », qui rappelle la définition de la loi d'orientation sur la ville (loi LOV), promulguée en 1991, prônant la diversité de l'habitat et la mixité sociale comme moyen de lutter contre la ségrégation, à travers une meilleure répartition des logements sociaux dans la ville ou l'agglomération. Patrick Simon souligne la perversité de cette loi, car selon lui, elle traduit davantage la peur du regroupement communautaire [Simon, 1997]. Dans le but d'agir au niveau social et économique, déjà prôné par la Politique générale de la Ville, ce *Contrat* ajoute la dimension culturelle, sans réellement l'explicitier, laissant sous-entendre la présence de populations d'origines différentes, mais à aucun moment les termes « immigrés » ou « étrangers » ne sont utilisés. Cette identification globale des acteurs concernés traduit, d'une certaine manière, la volonté d'une mise en place d'une politique qui

se veut avant tout sociale, sans véritablement les désigner, alors que le quotidien Nice-Matin ou encore l'association de quartier ne cessent de relever des problèmes d'insécurité au sein du quartier, causée notamment par des jeunes immigrés. Cette première phrase d'un article de Nice-Matin paru le 21 juin 1991 [« Vernier-Saint-Etienne : entre angoisse et colère »] l'illustre très bien : « *Conséquence de la paupérisation de ce secteur martyr du trafic automobile et ignoré des campagnes de réhabilitation, la délinquance de rue s'y est largement développée avec son cortège d'effractions et de violence* ».

Du spatial au social

Dans le XI^e Contrat de Plan (1994-1999), nous constatons que la référence « actifs sans emplois » est remplacée par « populations marginalisées », ce qui permet de désigner de manière très générale la population car, à nouveau, ces populations ne sont pas identifiées, aussi bien du point de vue social que par rapport à leurs origines, d'où l'utilisation des termes « *poches de paupérisation* » pour distinguer, voire marginaliser, des espaces urbains. Nous relèverons également l'utilisation du terme « *hétérogène* » qui demeure vague, car nous ne savons pas s'il concerne le territoire ou les populations qui y vivent. Par ailleurs, la notion d'égalité entre personnes est revendiquée, marquant une progression par rapport au principe de mixité annoncé dans le Contrat précédent. Le volet social est de ce fait présenté au premier plan, démontrant une volonté d'agir sur l'individu et notamment au niveau de l'emploi, plaçant au second plan les actions de réhabilitation.

Parallèlement à l'utilisation de ce registre discursif globalisant, le quartier de St-Etienne fait l'objet d'un classement en Z.U.S. (Zones Urbaines Sensibles) qui vient alors l'inscrire dans le cadre des politiques de la Ville dites de « discrimination positive ». Par sa dénomination « sensible » et par sa labellisation classificatoire, le quartier apparaît, au dire des analyses effectuées, comme un espace distinct, caractéristique qui lui appose par ailleurs tout un ensemble de significations péjoratives jouant sur son image. Le directeur de la Mission Politique de la Ville, de la Jeunesse et de la Vie Associative parle d'ailleurs « *d'îlot sensible* » pour désigner le bas du quartier de St-Etienne.

Vers une politique du bien-être

L'actuel XII^e Contrat de Plan (2000-2006) semble vouloir se diriger vers une politique du bien-être. Conformément aux premières directives nationales, formulées par le gouvernement Jospin, ce Contrat intervient à la fois au niveau de la lutte contre les processus d'exclusion sociale et de dévalorisation de certains quartiers urbains, mais également au niveau de la désignation de sites d'intervention prioritaires. Concernant les problèmes d'insécurité, il est intéressant de souligner la présence, relevée par le Contrat, de « certains lieux sensibles ». De nombreuses rues du quartier de St-Etienne y sont d'ailleurs mentionnées. A la suite de ce constat, et dans le cadre de la territorialisation de la Police Nationale, un Commissariat de Police a été ouvert à la fin de l'année 2000, ayant comme objectif le renforcement des moyens d'intervention dans le quartier.

Ce *XII^e Contrat de Plan* semble vouloir englober l'ensemble des directives des précédents Plans. Ceci se remarque particulièrement dans la terminologie utilisée. Le *X^e Contrat de Plan* évoquait la lutte contre la « ségrégation urbaine », le XII^{ème} Contrat de Plan ajoute la notion de ségrégation « sociale ». Ce report de l'urbain sur le social justifie la prise en considération de la thématique du social ; l'association des notions de « *marginalisation* » et de « *paupérisation* » est révélatrice, notamment lorsque le *Contrat* évoque le principe de renouvellement et de réhabilitation « *des quartiers en voie de marginalisation et de paupérisation* » ; ce qui est d'ailleurs plus particulièrement évoqué lors du *XI^e Contrat de Plan*. Aux interventions de réhabilitation toujours prônées par la Politique générale de la Ville et déjà présentes dans le *X^e Contrat de Plan*, s'ajoute la notion de « renouvellement » des quartiers qui annonce la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain ou S.R.U., voté le 13 décembre 2000. Nous rappelons à ce propos que cette loi a comme objectif de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales, en assurant notamment une offre d'habitat diversifiée et de qualité. Ce programme de renouvellement urbain sera par ailleurs repris par Jean-Louis Borloo dans le nouveau gouvernement de droite en 2002, dans le but de réduire les inégalités sociales et territoriales, l'idée étant de restructurer, dans un objectif de mixité sociale et développement durable, les quartiers classés en Z.U.S. à l'image du quartier de St-Etienne. L'ancien ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine présente du reste ce programme comme un véritable projet de vie et de ville à redéfinir aussi bien pour les quartiers que pour ses habitants. A nouveau, les interventions du gouvernement français sont portées aussi bien sur l'urbain que dans le cadre du social, deux domaines désormais indissociables. Le *XII^e Contrat de Plan* s'insère par ailleurs pleinement dans le programme européen « Urban 2 »⁶ qui a comme vocation la valorisation des territoires et l'amélioration de la qualité de vie de ses habitants.

L'Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat : un outil d'intervention ciblé

L'une des priorités du *Contrat de Plan* pour tenter d'enrayer le processus de dévalorisation et de paupérisation du centre-ville est la restauration immobilière. *L'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat ou O.P.A.H.* se présente comme une procédure dominante d'intervention. Plus concrètement, ce type d'opération, qui se traduit comme un outil de développement au service des habitants, concerne la réhabilitation du bâti vétuste, l'amélioration de l'habitabilité ou du confort aussi bien d'un quartier, d'une rue que d'un immeuble. Le quartier St-Etienne est d'ailleurs directement concerné par ce type d'Opération puisqu'il a fait l'objet d'une *O.P.A.H.* de 1998 à 2001⁷. Les enjeux de cette opération portaient à la fois sur l'analyse de la tension locative dans le centre-ville, de la vacance et des logements meublés.

Dans ce contexte, l'un des objectifs de l'*O.P.A.H.* se dirige vers la reconquête du centre - comme quartier à vivre - et pas uniquement comme centre-ville, afin de préserver une cer-

taine mixité sociale à l'intérieur des quartiers.

« *Il appartient à la ville de préserver cette mixité sociale de fait. Elle est facteur de cohésion sociale si elle est maîtrisée et gérée. D'autant plus que le laisser faire conduirait ces populations fragiles à se regrouper entre elles vers les quartiers à fort déficit de mixité sociale aggravant leur dysfonctionnement et accélérant leur image négative. A contrario, la réussite de cette cohésion sociale renforce l'image de ce quartier comme centre-ville qui par définition est le lieu où se côtoient des couches sociales les plus diverses. Elle devient pour la Ville une vitrine démontrant sa volonté et sa capacité à maîtriser les grands chocs économiques et sociaux.* » [Service de l'Habitat, 1997, p.8]

N'oublions pas que le projet de la *Politique de la Ville* prône une mixité sociale, d'où l'importance de renforcer la cohésion sociale. De plus, la notion d'image est mise en avant, laissant sous-entendre le fait que ces quartiers, par leur emplacement au coeur de la ville, dérangent. Dans ce cadre d'analyse, la restauration immobilière a comme dessein de donner un nouvel éclat à un bâti dégradé, mais elle ne se destine pas uniquement aux habitants du quartier, elle participe également à une entreprise de promotion de la ville.

Plus concrètement, la politique d'intervention de l'*O.P.A.H.* porte sur la réduction du nombre de logements vacants, l'accession à la propriété, le rééquilibrage des populations en favorisant la création de grands logements, la réhabilitation du bâti, l'appropriation du patrimoine par une politique soutenue de réfection des façades et la requalification des espaces publics. En regard de ces éléments, nous constatons que, globalement, l'*O.P.A.H.* a comme objectif la requalification générale d'un quartier. L'opération est, par ailleurs, précédée d'une étude « pré-opérationnelle » qui en définit les objectifs quantitatifs et qualitatifs, ainsi que les moyens à mettre en œuvre.

Dans cette étude, nous remarquons que seul un graphique sur la présence des populations étrangères dans le quartier est élaboré. Mais ce tableau n'est pas interprété et, du reste, ne différencie pas les diverses provenances nationales de ces personnes. Seule la note de bas de page de ce tableau y fait référence : « *la part d'étrangers dans le centre est du même ordre de grandeur que sur le reste de la commune. Respectivement 9,6% et 8,6%* ». Le fait de mettre ces indications en note de bas de page semble vouloir placer au second plan les populations d'origine étrangère, notamment dans les moyens d'intervention de l'*O.P.A.H.*.

A cela s'ajoutent les problèmes d'insécurité qui touchent le quartier, mais qui ne sont pas mentionnés dans le pré-rapport de l'*O.P.A.H.* Le directeur de la Mission Politique de la Ville, de la Jeunesse et de la Vie Associative faisait remarquer que le quartier de St-Etienne était considéré comme un quartier fortement criminogène et que de nombreux faits délictueux y étaient relevés. Il ajoute qu'il existe un véritable problème d'insécurité sur l'ensemble des quartiers de centre-ville, mais il nuance quelque peu ces propos, car selon lui « *il est doublé d'un fort taux de sentiment d'insécurité* ». Il reconnaît d'ailleurs une présence importante d'immigrés dans le quartier comme étant souvent à l'origine de ce sentiment d'insécurité, mais à nouveau cette corrélation n'est pas mentionnée dans le pré-rapport.

De plus, en dehors du poste de police installé dans le quartier au début des années 1990, aucune mesure n'a été prise pour lutter contre la délinquance et l'insécurité.

Au terme du diagnostic des quartiers situés en centre-ville, le rapport présente l'O.P.A.H. de cette manière :

« *L'O.P.A.H. dont l'objectif traditionnel et prioritaire est le maintien en place des populations existantes est l'outil privilégié pour mener cette politique.* » [Service de l'Habitat, 1997, p.8]

Compte tenu des éléments précédemment présentés, nous pouvons quelque peu en douter. Alors que dans un premier temps, le rapport déplore le fait que le centre-ville est peu à peu abandonné par ses habitants, et ceci indifféremment de la tranche d'âge, il semble qu'au nom justement de la « mixité sociale » les responsables de la Mission politique de la Ville tentent d'enrayer un processus de paupérisation des centres-villes en voulant le rendre plus attractif, et faire ainsi revenir dans le centre-ville des couches de la population telles que les personnes âgées ou les familles. Quelques expulsions ont d'ailleurs déjà eu lieu dans le quartier, en vue de la réhabilitation de certains logements et notamment dans le cadre d'un projet urbain qui avait été mis en place dans le quartier, mais qui n'a pas vu le jour. Ces expulsions n'ont d'ailleurs pas entraîné un relogement systématique des habitants au sein du quartier. Par contre, il est évident que l'O.P.A.H. désire limiter les départs des personnes installées dans les centres-villes. Dans ce contexte, l'O.P.A.H. se présente comme un outil prioritaire oeuvrant dans la reconquête du centre-ville.

De plus, l'étude préalable de l'O.P.A.H. se réfère essentiellement aux statistiques relatives aux quartiers de centre-ville, et le facteur humain n'est pas suffisamment pris en compte, notamment concernant les besoins effectifs des populations en place. Dans ce contexte, le rôle des associations, en tant qu'intermédiaires, est essentiel, notamment dans la prise en considération de ce que nous pourrions nommer la « parole habitant » ou plus précisément des « paroles habitants »⁸, pour autant que ces associations soient les porte-parole de l'ensemble de la population du quartier.

En guise de conclusion : une approche contrastée

En analysant les différents documents relatifs aux *Contrats de Plan* et à l'O.P.A.H., il est intéressant de mentionner que la présence immigrée n'est pratiquement pas mentionnée. En effet, alors que la presse régionale, en l'occurrence le quotidien *Nice-Matin*, dénonce des faits de violence, souvent attribués à des personnes d'origine étrangère, et que nos observations ont relevé une présence étrangère – aussi bien par la fréquentation du quartier que par l'installation commerciale ou résidentielle – nous remarquons que dans ces différents projets urbains, la question des populations immigrées et issues de l'immigration est absente des documents officiels analysés, peut-être volontairement occultée. Mais la forme dans laquelle sont rédigés ces projets qui, du reste, ne sont en général pas lus par les citoyens niçois, témoigne d'une certaine prudence quant à l'interprétation de situations en place. Cet effort

d' « euphémisation », voire de censure, à l'œuvre dans les documents officiels comme dans l'esprit de la *Politique de la Ville* en général, mérite d'être relevé.

De manière globale, nous constatons que les comptes-rendus des différents *Contrats de Plan* à Nice préfèrent utiliser une terminologie relative au domaine du social telle que des « situations de précarité sociale et d'exclusion des populations », ou de « dégradation du tissu social » ou même de « discrimination positive », plutôt que de se référer explicitement aux personnes d'origine étrangère. L'identification précise des principaux groupes sociaux concernés par l'intervention des autorités est, par conséquent, absente de ces contrats. Seule, peut-être, la dénomination de « populations marginalisées » peut être mentionnée, mais à nouveau, cette dernière n'est pas définie concrètement. Ainsi, les qualificatifs de ces espaces urbains présentent davantage une situation globale des lieux ; les explications, par des exemples concrets, sont du reste inexistantes. Néanmoins, le *Contrat de Plan 2000-2006* laisse entrevoir une direction un peu plus précise des interventions à l'égard du suivi social des « jeunes », mais là encore ils ne sont pas clairement identifiés (ex : âges) et les directives restent vagues.

Par contre, l'utilisation de la terminologie « phénomènes de ghettoïsation » ou « crise urbaine », quelque peu dénonciatrice dans le cadre de la Politique de la Ville, encourage l'assimilation de la notion de ghetto. Cet amalgame est d'ailleurs fortement dénoncé par Patrick Simon [1997], ainsi que Loïc J. D. Wacquant [1992] qui a relevé cinq points de divergence entre la banlieue française et le ghetto américain, à savoir au niveau de la taille de l'espace urbain, des composantes ethniques contrastées, du niveau de pauvreté, en matière de criminalité et en matière de politique urbaine. L'appellation de « phénomènes de ghettoïsation » corrobore du reste les fausses idées « populaires » sur le *ghetto* déjà véhiculées par le quotidien régional Nice-Matin et, en l'occurrence, par les projets de restructuration urbaine.

Même si les constats faits sur les quartiers sont en eux-mêmes stigmatisants, puisqu'ils dénoncent une situation de discrimination par le biais notamment des représentations qu'ils peuvent susciter, il a été intéressant de relever l'évolution des interventions des différents *Contrats de Ville*. Il est évident que la préoccupation principale mise en avant à travers ces projets est l'amélioration du quotidien d'un point de vue esthétique par la restauration de façades, mais également de la qualité de vie, et ceci aussi bien au niveau de l'insalubrité de l'habitat que des conditions de travail, notamment celles des petits commerçants. En d'autres termes, la réhabilitation touche le logement, les services qui l'accompagnent, tels que les équipements collectifs, ou l'environnement urbain, à la fois dans ses dimensions culturelle, sociale et écologique [Bourdin, 1989]. C'est ainsi que les politiques oeuvrent vers une véritable « reconquête du centre-ville », afin d'améliorer l'image de la ville et, plus particulièrement de son centre. Ces interventions corroborent les directives du *Contrat de Plan de 2000-2006*, affichées par le gouvernement, à savoir une poursuite de l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, une amplification des actions d'insertion économique et la consolidation des actions de prévention de la délinquance.

L'objectif implicite de cette démarche semble également s'inscrire dans une optique

d'éloignement d'une population non désirée et non valorisante pour les quartiers de centre-ville, inscrivant en quelque sorte le quartier ancien central dans un mouvement de « gentrification » [Authier, 1993]. Alors que les opérations de réhabilitation affichent dans un premier temps le désir de préserver et d'améliorer le patrimoine immobilier en assurant le maintien sur place, dans de meilleures conditions de confort, des populations modestes qui l'occupent, il apparaît évident que des changements de populations s'opèrent. A ce sujet, Dominique Lemoine [1990] relève que la revalorisation des quartiers anciens s'accompagne de l'exclusion de certaines catégories de populations. En effet, les opérations de réhabilitation peuvent entraîner l'arrivée d'un nouveau type de population que Raymond Ledrut appelle « néo-bourgeoisie » [Ledrut, 1977]. Ces diverses opérations symbolisent, d'une certaine manière, le mythe du « rééquilibrage social », comme le soulignent Sophie Body-Gendrot et Véronique De Rudder [1998], en ce sens que la coexistence spatiale de différentes catégories sociales aurait pour effet de restaurer le « lien social ». Ce « rééquilibrage social » des centres anciens réhabilités n'est certes pas systématique, mais il tend à devenir banal. Le quartier de St-Etienne semble d'ailleurs se diriger dans ce cas de figure.

La mise en évidence de ces différents procédés politiques a permis d'appréhender le processus d'images exogènes qui sous-tend la « réalité sociale » d'un territoire. Entre « discrimination positive » et opération de revalorisation, les pouvoirs publics n'ont guère contribué à la modification de l'image du quartier. Le double mouvement de stigmatisation opéré aussi bien par les médias que par les politiques « fragilise », d'une certaine manière, la constitution du quartier, dans le sens qu'il contribue à la dévalorisation de son image. En dénonçant une situation de précarité sociale au sein du quartier, les différents rapports et pré-rapports contribuent à la dévalorisation de ce dernier et, d'une certaine manière, à sa stigmatisation.

Bibliographie

- ANDERSON A. & VIEILLARD-BARON H., (2000) *La politique de la ville. Histoire et organisation*, ASH, Paris.
- AUTHIER J.-Y., (1993) « Formes et processus de ségrégation dans les quartiers anciens centraux réhabilités », *Sociétés contemporaines*, n°22/23, pp.107-126.
- BODY-GENDROT S. & DE RUDDER V., (1998) « Les relations interculturelles dans la ville : entre fic-tions et mutations », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 14, n°1, pp.7-23.
- BOURDIN A., (1989) « Comment analyser la transformation de l'espace urbain ? L'exemple de la réha-bilitation de l'habitat », *Espaces & Sociétés*, n°52-53, pp.85-106.
- CHALINE C., (1997) *Les politiques de la Ville*, P.U.F., Paris.
- LEDROUT R., (1977) *L'espace en question*, Anthropos, Paris.
- LEMOINE D., (1990) « Réhabilitation urbaine et finances locales », in Levy J.-P. (dir.), *La réhabilita-tion des quartiers anciens et de l'habitat existant. Acteurs, procédures, effets et conséquences sociales*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, pp.147-157.
- MONDADA L., (2000) *Décrire la Ville. La construction des savoirs urbains dans l'interaction et dans le*

texte, Anthropos, Paris.

ORLANDI E. P., (2001) « La ville comme espace politico-symbolique. Des paroles désorganisées au récit urbain », *Langage & Société*, n°96, pp.105-127.

SERVICE DE L'HABITAT, (1997) *Etude préalable à la mise en place d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat en Centre-Ville*, Rapport de synthèse, 19.09.1997 : Mairie de Nice.

SERVICE DE L'HABITAT, (1999) *Rapport sur la Politique de la Ville à Nice*, 12.08.1999 : Mairie de Nice.

SIMON P., (1997) « L'intégration et le ghetto », in Malet E. & Simon P. (dir.), *Les territoires de l'intégration*, Passages, Paris, pp.25-43.

VIEILLARD-BARON H., (1996) *Les banlieues*, Flammarion, Paris.

WACQUANT L. J.D., (1992) « Banlieues françaises et ghetto noir américain : de l'amalgame à la comparaison », *French Politics & Society*, vol. 10, n°4, pp.80-130.

Notes

1 Comme nous l'exposerons ultérieurement, le quartier de St-Etienne fait l'objet d'un vaste projet de réhabilitation. De plus, le bas du quartier s'insère dans un périmètre relatif à un projet de restauration immobilière. Il est à noter que la partie inférieure du quartier est classée Zone Urbaine Sensible (Z.U.S.).

2 Il est à relever qu'il y a des animosités entre les deux communautés qui ont déjà fait l'objet de rixes au sein du quartier.

3 Ce terme n'est pas à prendre dans son sens juridique, puisque toute une partie de ceux qui sont ainsi perçus et désignés sont de nationalité française, par acquisition ou par naissance. De cette manière, la figure de l'Etranger regroupe à la fois les immigrés de la première génération, mais également les personnes de la deuxième et troisième génération ; il s'agit en l'occurrence d'une référence « stigmatisée » de la population immigrée et issue de l'immigration en général.

4 Il est à noter que le terme de « discrimination positive à la française » n'a pas toujours été perçu de manière positive. Sur ce sujet, rappelons la remarque de H. Vieillard-Baron qui présente la « discrimination positive » comme une discrimination dans le sens qu'en désignant un espace urbain, le risque est de davantage le stigmatiser (Vieillard-Baron, 1996, p.95).

5 Il est à relever que le Contrat de Plan et le Contrat d'agglomération sont complémentaires. Le premier constitue le volet solidarité et cohésion sociale, tandis que le second conduit à un niveau pertinent les politiques visant le renforcement des solidarités entre les différents territoires urbains de l'agglomération et définit des stratégies globales de développement plus aptes à affronter le contexte de plus en plus concurrentiel entre les territoires. Ainsi le contrat d'agglomération s'identifie clairement à la mise en place des communautés d'agglomération [Anderson & Vieillard-Baron, 2000 : 96].

6 Concernant le programme européen "Urban 2", voir <http://www.urban-unicites.com/unicites-urban2.html>; <http://www.urban-France.org>

7 Initialement, l'O.P.A.H. devait s'achever le 31 décembre 2000, mais elle fut prolongée d'une année. Les autorités ont jugé préférable de profiter de la « dynamique » en place pour achever la requalification du bâti privé des quartiers concernés. Malgré la vétusté encore présente de plusieurs bâtiments, l'O.P.A.H. est, à l'heure actuelle, terminée dans le quartier.

8 Il est à noter que L. Mondada s'y réfère en tant que « parole urbaine », à savoir une parole ayant comme objectif la description de la ville aussi bien dans sa dimension spatiale que sociale [Mondada, 2000 : 93]. Dans le même ordre d'idée E. P. Orlandi parle de « récit urbain » soit de l'effet symbolique liant le sujet et la ville [Orlandi, 2001 : 123].

Le handicap entre nature et processus

Applications au milieu urbain

*Jason Borioli, géographe
Institut de psychologie
Université de Lausanne*

*Raphaël Laub, géographe
Institut de géographie
Université de Lausanne*

Résumé

Il est de fait que l'environnement urbain se caractérise souvent par de nombreux obstacles construits qui empêchent la réalisation de différentes activités aux personnes dites « handicapées ». Dans ce contexte, les auteurs proposent une réflexion se situant tant au niveau conceptuel que pratique. Ainsi, après une première contextualisation historique, cette contribution compare les trois modèles se partageant à l'heure actuelle les conceptions du handicap et examine d'une part leur influence potentielle sur notre praxis et d'autre part trois propositions concrètes visant à faciliter la participation des personnes dites « handicapées » à la vie de la cité.

Mots-clé : participation sociale, sensibilisation, design social, handicap, incapacité

Introduction

Historiquement, la plupart des sociétés antiques et judéo-chrétiennes ont exclu les “infirmes”¹ d'une pleine participation à la vie en société. Considérés comme néfastes car annonciateurs de grands malheurs, ils furent également associés au péché et par conséquent susceptibles d'attiser la colère divine dans les civilisations profondément ancrées dans les traditions du présage et du céleste. Henri-Jacques Stiker, dans *Corps infirmes et sociétés* [Stiker, 2005], décrit par exemple l'obligation dans l'Etat juif préchrétien d'exclure les “infirmes” de toute fonction culturelle ainsi que l'exposition des enfants nés difformes dans les cités de la Grèce ancienne. Il fallut attendre près de deux millénaires pour que le « père de la chirurgie moderne », Ambroise Paré, tout juste au sortir du Moyen-Âge, s'essaie à une glose de la monstruosité et des « prodiges contre Nature » par un vocabulaire encore fragmentaire, mais qui contribua néanmoins à rejeter en partie la théorie démonologique sous-jacente et

permet une première approche scientifique, médicale [Stiker, 2005 : 89]. Les siècles suivants se firent l'écho de diverses tentatives de compréhension du phénomène, entre torture, internement et eugénisme.

De façon moins flagrante, les personnes dites "handicapées" dans notre société n'en demeurent pas moins les victimes d'une exclusion sociale. A titre d'exemple, les pratiques urbaines de ces personnes sont souvent rendues difficiles, voire impossibles pour certaines d'entre elles, du fait que l'environnement urbain ne tient pas compte de leurs caractéristiques et besoins de façon systématique. Ces personnes, qui vivent quotidiennement avec une ou plusieurs incapacités, subissent dès lors de nombreuses contraintes, sous forme par exemple de rampes d'accès inexistantes ou inadaptées, de moyens de transport inaccessibles ou de systèmes d'information inadaptés aux personnes malvoyantes et aux personnes malentendantes. A une incapacité fonctionnelle, intrinsèque, s'ajoute ainsi une limitation environnementale, extrinsèque et par là même une participation limitée à la vie de la cité. Ces conditions, imposées par la structure et le mode de fonctionnement mêmes de l'environnement urbain, font des personnes dites « handicapées » les victimes d'une violence structurelle [Borioli, Laub, Racine, 2005], le résultat direct de ce que Robert Imrie appelle « design apartheid » [Imrie, 2005 : 57], à savoir la production d'espaces urbains construits calquée en grande partie sur une "norme" fonctionnelle.

Dans ce contexte, cette contribution présente dans un premier temps les différents modèles qui se partagent à l'heure actuelle le concept de handicap et, dans un deuxième temps, un certain nombre de propositions d'ordre général visant à faciliter la participation sociale des personnes dites « handicapées », notamment en adaptant le milieu urbain à leurs caractéristiques et besoins. Il s'agit dès lors d'une réflexion s'insérant nécessairement dans la perspective définie par le développement durable. En effet, parmi les postulats du développement durable², les principes de solidarité sociale et d'efficacité économique ne sauraient être pleinement réalisés sans tenir compte qu'une certaine partie de la population se caractérise par des besoins spécifiques en raison d'incapacités diverses et que par conséquent, l'environnement social et physique ne peut faire abstraction de cette hétérogénéité.

Autour du handicap

Pour le sens commun, le terme « handicap » désigne de nombreuses réalités différentes, bien que reliées entre elles, en fonction de la perspective adoptée et des nuances mises en exergue. En effet, il peut s'appliquer à une pathologie dans sa réalité biologique (par exemple, une sclérose en plaques), à une déficience fonctionnelle, soit-elle physique, psychique, mentale ou sensorielle (par exemple, une paraplégie), ou encore aux conséquences de cette pathologie ou déficience sur les capacités de la personne (par exemple, une incapacité à la marche), voire à tous ces éléments à la fois.

Au niveau de la loi, les concepts ne paraissent guère plus univoques. A titre d'exemple, les lois suisse et canadienne en la matière font abstraction d'une définition explicite du concept

de handicap, mais définissent la personne handicapée. En Suisse, l'article 2, al. 1 de la « loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées » (LHand)³ affirme en effet : « Est considérée comme personne handicapée au sens de la présente loi toute personne dont la déficience corporelle, mentale ou psychique présumée durable l'empêche d'accomplir les actes de la vie quotidienne, d'entretenir des contacts sociaux, de se mouvoir, de suivre une formation, de se perfectionner ou d'exercer une activité professionnelle, ou la gêne dans l'accomplissement de ces activités ». Au Canada, l'article 2 de la « loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées »⁴ de 1985 définit la personne handicapée comme « quiconque, à cause d'une diminution de sa puissance physique ou mentale, est incapable de poursuivre de façon régulière une occupation effectivement rémunératrice ». Ces définitions semblent distinguer implicitement entre le handicap, comme relevant d'un contexte social et la déficience ou « diminution de puissance », participant du domaine organique.

En France, la loi définit le concept de handicap, mais de façon équivoque. L'article L. 114 de la « loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées »⁵, affirme en effet : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ». Nous pouvons constater que la loi en question mélange les niveaux car elle situe d'abord le handicap au niveau des activités et de la participation à la vie en société, en parlant de « limitation d'activité » et de « restriction de participation à la vie en société », limitations qui peuvent être causées également par un « polyhandicap », terme qui dans son contexte renvoie davantage aux niveaux organique et fonctionnel.

Ces quelques exemples montrent que le concept du handicap reste difficilement cernable tant au sens commun qu'au sens du législateur. Il convient donc, dans ce contexte, de présenter ci-dessous les trois modèles se partageant à l'heure actuelle les différentes conceptions du handicap ainsi que leurs conséquences pratiques.

Le modèle individuel

Le modèle individuel considère que la déficience d'une personne explique sa participation sociale limitée [Ravaud, 1999 : 2001]. Ainsi, une personne en fauteuil roulant n'a pas accès à l'ensemble de l'espace construit en raison de sa déficience physique. Nous constatons donc que le modèle individuel fait abstraction du contexte défini par l'environnement social et physique dans lequel évolue la personne. La personne est réduite dans sa totalité à une seule de ses caractéristiques ; elle est handicapée par définition, le handicap étant une pathologie individuelle. Alexandre Jollien, [Jollien, 2002 : 33] exprime ainsi cette réduction de la personne à un seul attribut : « La chaise roulante, la canne blanche, voilà ce qui saute aux yeux ».

La conception individuelle du handicap est celle qui est prônée explicitement par les lois suisse, canadienne et française, dans la mesure où le désavantage social de la personne dite « handicapée » est expliqué comme étant le résultat direct de sa déficience. Il s'agit également de la perspective adoptée en termes sémantiques lorsque nous parlons de personne « handicapée », car ce terme implique que le handicap constitue une réalité qui appartient uniquement à la personne.

Du point de vue de la praxis, le modèle individuel préconise l'éradication du handicap et donc la "normalisation" de la personne concernée. La seule responsabilité de la société réside donc dans l'aspect médical du handicap et ne considère pas les possibilités d'adaptation des différents environnements et notamment dans une perspective durable.

Le modèle social

L'origine du modèle social du handicap est à rechercher dans des mouvements internationaux de personnes dites « handicapées », désireuses de mettre en évidence la dimension extrinsèque du handicap. La perspective adoptée par le modèle social considère le handicap, non comme une réalité intrinsèque à la personne, mais plutôt comme une pathologie sociale [Butler et Bowlby, 1997 ; Dear, Wilton, Gaber, Takahashi, 1997 ; Ravaud, 2001 : 61-65]. Le handicap est ici un produit social, dont l'origine est à rechercher dans des variables extrinsèques à la personne socialement désavantagée, le résultat d'un environnement social et physique hostile aux personnes différentes de ce qu'une société et une culture données considèrent comme étant la « norme » à un moment de leur histoire [Goffman, 1975]⁶. Ainsi, une personne en fauteuil roulant n'a qu'un accès limité à l'espace public en raison de barrières architecturales et en raison d'un manque de volonté de la part de la société de créer des conditions lui permettant de participer pleinement à la vie en société, indépendamment de ses caractéristiques personnelles. Le modèle social évacue donc toute référence explicite aux caractéristiques intrinsèques de la personne et ne considère que les caractéristiques de son environnement dans l'explication d'un désavantage social. C'est ainsi que l'Organisation Mondiale des Personnes Handicapées (OMPH)⁷ définit ce désavantage comme « la perte ou la limitation des possibilités de participer à la vie normale de la société sur une base égalitaire avec les autres en raison d'obstacles physiques et sociaux » [Ravaud, 2001 : 64-65] perspective diamétralement opposée à celle avancée par les lois suisse, canadienne et française.

En termes pratiques, il s'agit d'un modèle qui vise l'adaptation de l'environnement aux caractéristiques et besoins de tout un chacun. Nous considérons que sa seule faiblesse réside donc dans le fait qu'il est susceptible de niveler toute différence et de faire abstraction de la dimension personnelle.

Le processus de production du handicap

Ainsi, à un modèle individuel, mettant en exergue les incapacités personnelles, s'oppose un modèle social, mettant l'accent sur les variables extérieures à la personne. Un troisième modèle tâche de rendre compte à la fois des facteurs personnels et des facteurs environnemen-

taux et de concilier ainsi les deux perspectives [Fougeyrollas, Cloutier, Bergeron, Côté, St-Michel, 1998 ; Fougeyrollas, 2001 : 101-122 ; Ravaud, 2001 : 65 ; Weber, 2001 : 171-194]. Ce modèle prend le nom de Processus de Production du Handicap (PPH) [Fougeyrollas et al. , 1998] et a été repris en partie par la Classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), classification connue sous les sigles de CIF et de CIDIH-2 [Fougeyrollas, 2001 : 104]. Le modèle (figure 1) se construit sur la base du constat que la personne effectue ses activités de la vie quotidienne en interaction continue avec son environnement social et physique. Là réside précisément l'intérêt de ce modèle, dans la mesure où son caractère écosystémique le rend applicable à tout individu. Sur cette base, il effectue une distinction entre, d'une part, le concept d' « incapacité » et, d'autre part, celui de « handicap », en considérant l'incapacité comme un pôle d'un continuum capacité/incapacité se rapportant aux aptitudes de la personne.

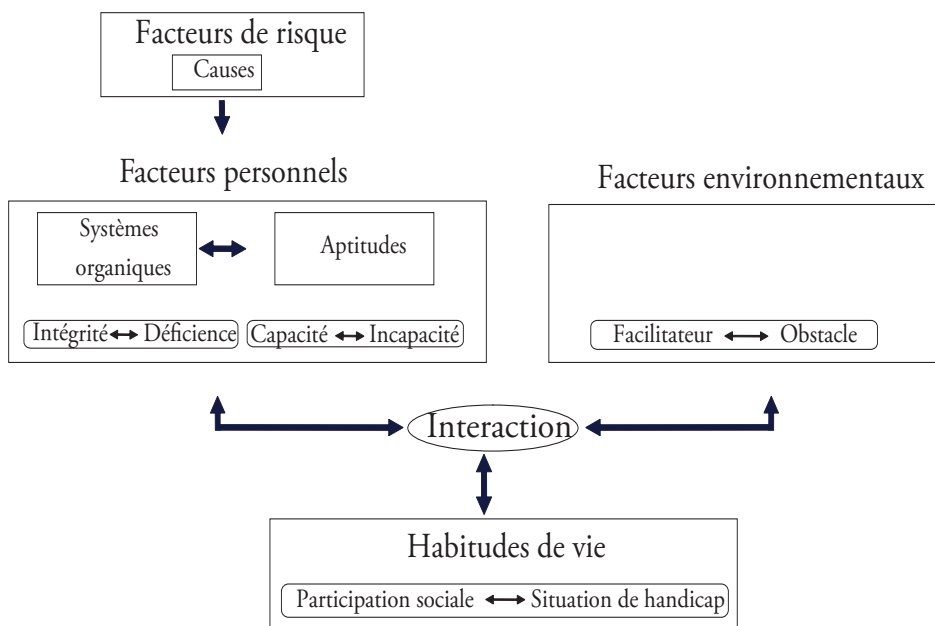


Figure 1: Processus de Production du Handicap: modèle explicatif des causes et conséquences des maladies, traumatismes et autres atteintes à l'intégrité ou au développement de la personne [Fougeyrollas et al. ,1998].

Ensuite, le modèle met en évidence que l'environnement de la personne peut constituer davantage un obstacle ou un facilitateur à l'accomplissement de ses activités de la vie quotidienne. Ainsi, une rampe d'accès à un bâtiment peut constituer un facilitateur pour une personne en fauteuil roulant, alors que des escaliers constituent un obstacle.

D'un point de vue sémantique, les auteurs considèrent que le modèle prône l'utilisation de l'expression « personne ayant une (ou des) incapacité(s) » en lieu et place de « personne

handicapée“ ou “personne en situation de handicap“. En effet, l'élément constant est l'incapacité et non le handicap, le degré de ce dernier pouvant varier selon la situation. Parler de personne handicapée revient à ne pas prendre en compte cette distinction conceptuelle et parler de personne en situation de handicap d'un point de vue général, revient à nier la notion de degré liée justement aux situations de handicap. En revanche, l'expression « personne en situation de handicap » reste valable pour des situations spécifiques.

La logique sous-jacente au modèle considère donc que les déficiences et incapacités existent mais que cette constatation ne doit pas avoir pour conséquence d'empêcher la pleine participation sociale des personnes vivant avec des incapacités. Elle doit plutôt encourager la mise en place et le maintien d'un environnement social et construit qui limite le plus possible les potentielles situations de handicap.

Ouvertures pratiques

Il convient de ne pas perdre de vue que les trois modèles présentés ci-dessus sont essentiellement descriptifs. Ils constituent néanmoins des outils d'appréciation de la problématique du handicap. Dès lors, une bonne compréhension de l'interaction entre l'individu et son environnement pourrait permettre aux professionnels du territoire d'adapter le construit dans une perspective durable. Nous considérons que c'est d'ailleurs à ce niveau concret que leur étude prend tout leur sens.

Trois catégories d'action sont à notre sens susceptibles de contribuer à la construction et au maintien d'un environnement urbain pouvant faciliter la participation sociale autonome et indépendante⁸ des personnes ayant des incapacités : la sensibilisation, la formation et l'intégration des personnes concernées au processus de définition des espaces construits. Nous examinons ci-dessous chacun de ces trois points.

La sensibilisation

Nous considérons que la sensibilisation de la population aux réalités vécues par les personnes ayant des incapacités constitue un outil susceptible de stimuler l'action sur le terrain. Nous considérons également que cette sensibilisation devrait commencer à l'école, afin de construire sur la spontanéité et l'ouverture d'esprit d'un enfant. Une telle sensibilisation doit se situer non seulement au niveau abstrait du discours, mais également et surtout au niveau de l'interaction concrète entre individus, par l'intégration dans les classes ordinaires d'élèves ayant des incapacités. Un exemple nous est offert par les écoles communales de la région de Martigny, lesquelles se sont dotées d'une charte, qui stipule à l'alinéa 5 : « L'école refuse l'exclusion sous toutes ses formes et s'organise de façon à permettre à tout élève de suivre la classe avec les camarades de sa catégorie d'âge. »⁹ Nous lisons également que « ce choix (...) s'inscrit dans le cadre de la mission éducative de l'école qui veut refuser l'exclusion, qui veut promouvoir le sens de la solidarité, de l'entraide et de la tolérance. »¹⁰ Ainsi, les écoles de la région de Martigny ne comptent aucune classe dite spéciale. En revanche, les classes

ordinaires disposent de structures permettant l'intégration des élèves ayant des incapacités et chaque classe est suivie par deux enseignants, l'un d'entre eux ayant une formation en pédagogie curative.

Nous considérons qu'une telle politique devrait être généralisée au niveau fédéral. On peut en effet comparer l'école à une microsociété rassemblant des populations hétérogènes sur un même territoire. Dès lors, d'une façon générale, la mise à l'écart d'une part de la société correspond à un non-sens évident et relève de la discrimination envers les personnes ayant des incapacités en les maintenant dans une relation de dépendance en matière de capacité d'insertion professionnelle future, de capacité d'adaptation au sens large et d'épanouissement personnel dans le cadre de la citoyenneté active en général. Il ne s'agit pas de susciter une vision manichéenne et dogmatique opposant la scolarité ordinaire, d'une part, à la scolarité spécialisée, d'autre part, ni de minimiser l'importance des écoles spécialisées ou de les supprimer du paysage scolaire. La nature hétérogène des incapacités interdit une solution unique. Néanmoins, nous estimons qu'il convient de favoriser autant que possible l'intégration de la personne ayant des incapacités dans la société dès son plus jeune âge et de rendre les écoles publiques accessibles pour que les enfants ayant des incapacités n'en soient pas exclus. En effet, l'intégration scolaire des personnes ayant des incapacités œuvre dans le sens d'une pleine participation sociale des minorités, d'une part, et place également la sensibilisation aux problèmes des personnes ayant des incapacités au cœur d'un système qui mélange toutes les couches de la société, d'autre part. Le contact prolongé et répété avec des élèves ayant des incapacités permettrait aux autres enfants de se familiariser avec la différence et de l'intégrer par là même à leur système de pensée et à leur praxis. Ce même contact permettrait également de façonner et de préparer les élèves intégrés à une meilleure insertion professionnelle. De ce point de vue, l'intégration scolaire de ces élèves constitue la pierre angulaire d'une approche intégrative dont la finalité est l'amélioration et le renforcement de la participation et de la contribution sociale, économique et culturelle des citoyens ayant des incapacités. Nous considérons également que dans les cas où une telle intégration ne serait pas possible en raison d'incapacités trop sévères, il serait souhaitable de placer les classes spécialisées dans les établissements ordinaires et de promouvoir leur participation à un maximum d'activités en collaboration avec les autres classes, pour les raisons spécifiées ci-dessus.

Dès 2004, les auteurs ont également eu l'occasion de traiter du sujet face à différents publics par diverses activités de sensibilisation. Un exemple en particulier illustre nos propos. Les auteurs ont en effet pu se rendre dans une classe d'étudiants d'une école professionnelle technique et ont pu ainsi présenter le modèle écosystémique du handicap, projeter un court-métrage¹¹ portant sur la question et lancer un débat auquel les élèves ont participé avec enthousiasme. Les élèves ont également effectué un inventaire de l'accessibilité de leur école et ont par la suite proposé des améliorations auprès de la direction. Le succès et les répercussions pratiques de cette expérience sur l'aménagement de l'école en question confirment à

notre sens l'utilité d'une sensibilisation menée auprès des jeunes.

La formation

La sensibilisation doit à notre sens être complétée par des informations plus précises dans le cadre des formations professionnelles et supérieures. Nous estimons ainsi qu'un nombre non négligeable de disciplines se doivent d'intégrer explicitement une réflexion autour du handicap, de ses définitions possibles et des enjeux pratiques y relatifs. Nous pensons notamment aux disciplines médicales, médico-sociales ou encore ayant un lien direct avec le territoire, comme l'architecture et l'urbanisme par exemple. Le choix de la formation au niveau des études supérieures est fondamental dans le sens où ces dernières regroupent en partie les futurs décideurs des administrations publiques et du secteur privé. Il paraît important de proposer dans le cursus académique des cours traitant explicitement de la problématique du handicap dans ses aspects législatifs, économiques, psychologiques, technologiques ou philosophiques pour n'en citer que quelques-uns. Prenons l'exemple de l'Université du Manitoba¹² qui propose notamment un mastère interdisciplinaire en "disability studies" avec des débouchés professionnels dans de nombreux domaines tels que la recherche, l'architecture, l'éducation et les politiques publiques. Nous le voyons donc, la problématique du handicap peut conduire à l'apprentissage et à la recherche dans des thématiques diverses et complémentaires qui méritent un approfondissement au niveau de la formation. Nous pensons qu'un tel investissement conduirait d'une part à un élargissement du champ d'études, et par là même des solutions proposées, et d'autre part à sa déstigmatisation.

C'est dans la perspective durable qu'une telle formation prend son sens, d'une part parce qu'elle se doit d'être interdisciplinaire et d'autre part parce que les questions dont elle relève sont universelles. En effet, le handicap, loin d'être l'apanage d'une minorité, constitue une réalité qui peut concerner potentiellement tout individu à tout moment de sa vie.

Le design social

Robert Sommer [Sommer, 2003 : 112-121] appelle « design social » l'intégration des usagers au processus de construction territoriale. Le but du design social est de faire participer les individus à la planification et à la gestion de leurs espaces. Les usagers d'un espace peuvent être consultés à travers des enquêtes ou à travers leur participation active au processus de planification. Le design social comporte également des évaluations post-usage. Ainsi, « les outils et les techniques utilisés par le design social comprennent l'analyse des besoins des usagers avant de démarrer les projets, l'évaluation des bâtiments achevés, la consultation avec les spécialistes (...) et une participation directe des futurs occupants. » [ibid : 117]. La réalité du design apartheid évoquée plus haut montre que dans la pratique les différentes infrastructures ne sont pas systématiquement conçues en tenant compte des besoins spécifiques des personnes ayant des incapacités. Ainsi, leur intégration au processus de construction du territoire permettrait de limiter les nombreuses restrictions auxquelles elles font face encore aujourd'hui. De la même manière, cette intégration limiterait également les écarts à

la législation en matière d'accessibilité et les frais supplémentaires inhérents aux adaptations in situ des différentes structures non conformes. En effet, si l'ajustement du construit aux nécessités des personnes ayant des incapacités est onéreuse, la planification de ces spécificités à l'origine du projet, quant à elle, coûte en moyenne 1.8% du montant total [Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés, 2004]. À titre d'exemple, un complexe immobilier de 126 appartements entièrement accessibles a été construit à Zürich. La notion d'accessibilité ayant été intégrée dès le départ, les coûts supplémentaires n'ont atteint que 1% du total [ibid].

Conclusion

D'un point de vue conceptuel, les auteurs considèrent que le PPH constitue à l'heure actuelle le modèle le plus abouti du handicap, tout en gardant à l'esprit que, comme tout modèle, il n'offre qu'une compréhension partielle du phénomène étudié et qu'il est susceptible d'être amélioré. En effet, il adopte une perspective résolument écosystémique contrairement aux modèles individuel et social. Il permet ainsi une vision globale, qui tient compte à la fois de l'individu et de l'environnement dans lequel il évolue.

D'un point de vue concret, nous considérons que les trois propositions esquissées dans cet article sont intimement liées entre elles. Nous pouvons en effet imaginer que la sensibilisation favoriserait la compréhension des réalités vécues par les personnes concernées et limiterait par là même leur stigmatisation. Une sensibilisation généralisée permettrait d'informer et pourrait se concrétiser par une intégration de la problématique du handicap dans différentes formations professionnelles. Une telle formation aurait pour résultat la mise en place et le maintien d'un environnement tenant compte des caractéristiques et besoins des personnes ayant des incapacités. Ceci à son tour favoriserait la sensibilisation et l'information, car le vécu de ces personnes serait de plus en plus visible, tant au niveau des discours que des réalisations concrètes.

Dans un contexte où l'accessibilité de toute nouvelle construction publique est exigée par le législateur¹³, il nous paraît ainsi que le PPH et les ouvertures pratiques présentées ici sont susceptibles de fournir une contribution importante et significative aux définitions de nos environnements sociaux et construits.

Bibliographie

BORIOLI J., LAUB R., RACINE J.-B., (2005) "Marginalization of wheelchair-bound people as violence : in search of supportive urban environments", in MURAYAMA Y., DU Q., (éds.) *Cities in Global Perspective : Diversity and Transition*, College of Tourism, Rikkyo University with International Geographical Union, Urban Commission, Tokyo pp. 350-363.

BUTLER R., BOWLBY S., (1997) "Bodies and spaces: an exploration of disabled people's experiences of public space", *Environment and Planning D: Society and Space*, 15, pp. 411-433.

CENTRE SUISSE POUR LA CONSTRUCTION ADAPTÉE AUX HANDICAPÉS, (2004) *La construction sans obstacle en chiffres : combien coûte la construction sans obstacle en Suisse ?*, Résultats de l'étude du Fond National Suisse « Construction adaptée aux handicapés – Processus de planification et problèmes de réalisation », partie A « Faisabilité technique et financière », PNR 45 du FNS « Problèmes de l'état social ».

DEAR M., WILTON R., GABER S. L., TAKAHASHI L., (1997) "Seeing people differently: the sociospatial construction of disability", *Environment and Planning D: Society and Space*, 15, pp. 455-480.

FOUGEYROLLAS P., CLOUTIER R., BERGERON H., CÔTÉ J., ST-MICHEL G., (1998) *Classification québécoise du processus de production du handicap*, Réseau international sur le processus de production du handicap, Lac Saint-Charles.

FOUGEYROLLAS P., (2001) « Le processus de production du handicap : l'expérience québécoise », in DE RIEDMATTEN R. (éd.) *Une nouvelle approche de la différence : comment repenser le « handicap »*, Médecine et Hygiène, Genève pp. 101-122.

GOFFMAN E., (1975) *Stigmate*, Les éditions de minuit, Paris.

HAMONET C., (1990) *Les personnes handicapées*, PUF, Paris.

HAMONET C., MAGALHAES T., DE JOUVENCEL M., GAGNON L., (2001) « A propos du handicap : langage médical ou langage social », in DE RIEDMATTEN R. (éd.) *Une nouvelle approche de la différence : comment repenser le « handicap »*, Médecine et Hygiène, Genève pp. 37-53.

IMRIE R., (2005) "Disability and the urban experience", in RAVAUD J.-F., LOFASO F. (éds.) *Handicap et Environnement : de l'adaptation du logement à l'accessibilité de la cite*, Frison-Roche, Paris pp. 57-61.

JOLLIEN A., (2002) *Le métier d'homme*, Seuil, Paris.

RAVAUD J.-F., (1999) « Modèle individuel, modèle médical, modèle social : la question du sujet », *Handicap – Revue de Sciences Humaines et Sociales*, 81, pp. 64-75.

RAVAUD J.-F., (2001) « Vers un modèle social du handicap : l'influence des organisations internationales et des mouvements de personnes handicapées », in DE RIEDMATTEN R. (éd.) *Une nouvelle approche de la différence : comment repenser le « handicap »*, Médecine et Hygiène, Genève pp. 55-68.

SOMMER R., (2003) *Milieux et modes de vie. A propos des relations entre environnement et comportement*, Infolio, Gollion.

STIKER H.-J., (2005) *Corps infirmes et sociétés*, Dunod, Paris.

WEBER P., (2001) « Le travail social face au handicap : application du processus de production du handicap à Pro Infirmis Vaud », in DE RIEDMATTEN R. (éd.) *Une nouvelle approche de la différence : comment repenser le « handicap »*, Médecine et Hygiène, Genève pp. 171-194.

Notes

1 L'usage du mot « infirme » renvoie à un contexte historique. En effet, étymologiquement, ce dernier serait issu du latin *fermus*, qui signifie ferme, solide [Hamonet, Magalhaes et al., 2001 : 39]. Par opposition, *infirmus* désigne la notion de faiblesse. Quant au mot « handicap », tel que nous l'entendons aujourd'hui, il ne date vraisemblablement que du début du XX^{ème} siècle [Hamonet, 1990 : 7-14].

2 Voir par exemple : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/nachhaltige_entwicklung/indikatoren/ind7.

approach.702.html

3 http://www.admin.ch/ch/f/rs/151_3/index.html

4 <http://laws.justice.gc.ca/fr/V-3/88078.html>

5 <http://www.admi.net/jo/20050212/SANX0300217L.html>

6 Paradoxalement, en ce sens-là, le modèle individuel découle du modèle social, bien qu'il soit apparu antérieurement.

7 <http://www.dpi.org/>

8 Nous distinguons ici entre l'autonomie, d'une part et l'indépendance d'autre part. Nous considérons en effet que l'autonomie se rapporte à la pensée et que l'indépendance se réfère plutôt à un geste concret découlant de cette même pensée. Une personne en fauteuil roulant peut ainsi décider d'accéder à un bâtiment tout en dépendant de l'aide de l'autre pour y accéder effectivement (voir également Hamonet, 1990 : 73-75).

9 <http://new.ecolemartigny.ch/adul/ens/integ01.htm>

10 *ibid.*

11 Le court-métrage en question, intitulé « Une journée en fauteuil roulant » dure 11 minutes et se structure autour d'une interview d'une personne qui se déplace en fauteuil roulant et qui nous fait part de sa vision du handicap et dont les propos sont illustrés par des séquences montrant quelques exemples de pratique urbaine en fauteuil roulant. Il est disponible au format DVD auprès des auteurs.

12 http://www.umanitoba.ca/disability_studies/

13 LHand, <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/151.3.fr.pdf>