

Vers une

34

Les espaces urbains sont au cœur des processus de globalisation, d'innovation sociale et économique, de transformation des ressources et de recomposition des territoires. Les villes, les grandes agglomérations et les métropoles jouent un rôle de plus en plus important dans la dynamique des systèmes territoriaux aux échelles nationales et internationales. Les «archipels métropolitains» ne sont pas de simples lieux de passage, mais des commutateurs absolument décisifs pour le fonctionnement des réseaux d'échange.

La ville, espace socialement polarisé par excellence, n'a sans doute jamais été le lieu idyllique de la tolérance et de la cohabitation citoyenne. Mais la précarisation des conditions de vie, le brassage des populations diverses et l'éclatement des grandes agglomérations urbaines en quartiers hétérogènes pose aujourd'hui des questions fondamentales. Quelle est l'ampleur des mécanismes de ségrégation à l'œuvre dans les grandes agglomérations? La différenciation des espaces urbains tend-elle à s'amplifier? Quels sont les facteurs qui influencent la division des espaces sociaux et culturels? Quelles perspectives pour l'action? Comment conjurer les menaces d'éclatement du lien social dans les villes? Comment articuler les actions en faveur de l'intégration et les politiques d'aménagement urbain? C'est en cherchant une réponse à ces questions qu'il est possible d'éclairer le débat sur les politiques à mener pour atténuer les ségrégations sociales et culturelles et promouvoir un développement urbain durable.

Changement de régime d'urbanisation et division sociale de l'espace

Les transformations économiques et démographiques récentes des territoires reconfigurent les contenus sociaux des espaces urbains. Alors que les centres et certaines communes suburbaines semblent devenir le refuge des perdants de la mutation économique et sociale, l'étalement urbain fournit aux plus aisés une multiplicité «d'espèces d'espaces», à urbanité plus ou moins complète, convenant aux styles d'habiter, à la symbolisation de la réussite sociale et aux moyens de chacun. La dissociation des territoires sociaux et culturels, la propension au mouvement et la montée en puissance d'un «entre soi» protecteur semblent bien constituer des dimensions majeures de la métamorphose des territoires urbains observées à l'échelle des grandes agglomérations suisses.

Le régime métropolitain a induit des mutations sociales et spatiales profondes. Elles se traduisent par des glissements sémantiques où les termes de nouvelle pauvreté, de précarité, d'exclusion et dans leur transcription spatiale, de relégation, trouvent pour écho politique ceux d'insertion, d'intégration culturelles et de développement social urbain. L'interaction de la pauvreté et de l'offre immobilière peut produire des effets de relégation ou de ségrégation de certaines zones urbaines. Les quartiers relégués abritent une pléthore de figures sociales aux antipodes de l'image de la réussite sociale.

Les zones centrales des grandes agglomérations apparaissent comme le cadre de la coexistence entre des groupes socioethniques entre lesquels les écarts tendent à se creuser, d'autant que la classe moyenne continue sa délocalisation du cœur des villes vers les espaces périurbains à faible densité. Le tri sélectif opéré par les communes-noyau sur les populations sortant vers les communes suburbaines et périurbaines: d'un côté, les dirigeants, les professions libérales, les indépendants, les cadres et les intellectuels partent du centre pour s'installer dans les communes périurbaines; de l'autre côté de l'échelle sociale, les travailleurs non-qualifiés, les ouvriers et les employés partent vers les zones suburbaines. Du point de vue démogra-

politique des agglomérations

phique une caractéristique commune semble les réunir: quelle que soit leur position sociale, ils ont généralement des enfants en bas âge ou en âge de scolarité.

Les agglomérations urbaines apparaissent ainsi divisées socialement selon des caractéristiques de la population référées à leur place dans les rapports économiques (catégorie socioprofessionnelle, formation, niveau de revenu), à leur position dans le cycle de vie et à leur nationalité.

Les grandes villes: la porte d'entrée des migrations internationales

Les migrations de l'étranger jouent un rôle majeur dans la dynamique démographique des grandes agglomérations suisses. Selon le recensement de la population 2000, les cinq communes-noyau (Zurich, Bâle, Genève, Berne, Lausanne) des grandes agglomérations suisses captent à elles seules 24.3% du flux total de population arrivant de l'étranger, alors qu'elles ne représentent que 13.2% de la population totale du pays. Sur 194'686 personnes nouvellement domiciliées dans ces cinq communes citées, 70'046, soit 36% arrivent d'un pays étranger. Les travailleurs étrangers et leurs familles s'installent en priorité dans les noyaux des grandes agglomérations où les opportunités d'emploi semblent être plus importantes notamment dans les branches de services moins qualifiées. La population étrangère représente 31.9% de la population des communes-noyau des cinq grandes agglomérations, mais seulement 15.1% de la population des zones périurbaines, et environ un quart de la population des communes suburbaines. Compte tenu de leur situation économique souvent précaire, les migrants en provenance de l'étranger cherchent un logement dans les secteurs moins onéreux du marché immobilier, parfois anciens et moins confortables. La population étrangère représente, en 2000, 31.9% de la population des centres des cinq grandes agglomérations. Au sein de ce constat émerge le concept encore mal cer-

né de logement social de fait qui sert à désigner le logement locatif privé vétuste ou inconfortable, contrepartie d'une localisation, sans équivalent dans le parc social, qui permet aux ménages à faibles ressources de s'offrir la centralité.

Les défis d'une politique sociale d'agglomération

Les agglomérations urbaines sont aujourd'hui les lieux majeurs où se décline le lien social sur le registre de la proximité. La concentration de populations vulnérables dans les centres et dans certaines communes des couronnes suburbaines pose d'importants défis aux responsables en charge des différentes politiques publiques. La relation entre les clivages sociaux et ethniques et la différenciation de l'espace résidentiel des grandes agglomérations urbaines est devenue si évidente qu'il ne devrait pas être nécessaire d'insister sur le besoin d'une politique d'intégration sociale et culturelle de la ville et l'urgence d'inventer des modèles d'action sociale et d'aménagement urbain apportant des réponses adéquates aux profondes mutations qui affectent le travail et toute la structure sociale, culturelle et spatiale des grandes agglomérations. Malheureusement, la Confédération n'a pas une «politique de la ville». Tout se passe comme si la société elle-même se refusait à voir dans les villes le lieu majeur de l'expression du lien social.

Notre pays est placé devant le défi de trouver des formes nouvelles d'insertion sociale et d'intégration des populations d'origine et de statut social divers. L'insertion revient à reconnaître à chacun une place dans l'organisation sociale et économique des villes. L'intégration cherchera à mettre en oeuvre des politiques transversales visant à renouer le lien social et à susciter la participation active à la société urbaine de populations variées et d'origines différentes. Mais il devient de plus en plus nécessaire de lier l'action socioculturelle à une politique plus globale d'aménagement urbain associant une pluralité d'objec-

Verso una politica di pianificazione

La concentrazione di determinati gruppi di popolazione in un dato luogo non è di per sé un indicatore di segregazione urbana. La costituzione di zone urbane declassate non può essere spiegata unicamente mediante la concentrazione delle economie domestiche povere e l'urbanistica improvvisata di certi quartieri. Alla povertà esterna o interna dell'habitat sono spesso associate percezioni discriminatorie e immagini socialmente squalificanti. Queste immagini negative concorrono a stigmatizzare globalmente questi luoghi e i loro abitanti. La sensibilizzazione degli attori della città alla necessità di un'azione collettiva che riunisca le azioni d'inserimento e d'integrazione e una politica di pianificazione costituiscono altrettanti vettori d'intervento di rilievo.

tifs: augmenter la mixité sociale, relancer les activités économiques de proximité, promouvoir l'offre d'accueil d'entreprises, améliorer le logement, la desserte en services publics, la qualité de l'environnement, etc.

La politique de la ville dont la Suisse semble avoir besoin serait un agencement localisé d'interventions sectorielles élaborées à différentes échelles de décision (communes, cantons, Confédération) et mises en œuvre à l'échelle des agglomérations. Cette politique serait une nouvelle façon d'aborder la prévention de l'exclusion et des replis identitaires à partir d'une action ciblée (sur certaines agglomérations, communes ou quartiers), fondée sur une concertation des dispositifs d'aménagement urbain (construction et rénovation de l'habitat, répartition des logements sociaux, localisation des équipements, requalification des espaces publics, plans d'urbanisme, etc.), de prévention de la pauvreté (lutte contre l'échec scolaire, logement social, aide familiale, prévention de la toxicodépendance, insertion sociale et professionnelle, etc.) et d'intégration des populations étrangères.

En guise de conclusion: débattre en faveur de la cohésion sociale

La concentration de certains groupes de population en un lieu n'est pas en soi un indicateur de ségrégation urbaine. Ce n'est pas seulement la concentration des ménages pauvres (étrangers et/ou suisses) et l'urbanisme bâclé de certains quartiers qui explique la constitution de zones urbaines déclassées. À la pauvreté extérieure ou intérieure de l'habitat sont souvent associées des perceptions discriminatoires et des images socialement disqualifiantes. Le processus d'étiquetage des lieux (rues, quartiers, communes, etc.) est un aspect constitutif des phénomènes d'autoségrégation et de dégradation de la cohabitation entre les différents groupes sociaux. Ces images négatives contribuent à stigmatiser globalement ces lieux et leurs habitants. Le rôle du maintien de la solidarité qui incombe aux différents services de l'Etat apparaît dès lors plus difficile à exercer et à légitimer. La sensibilisation des acteurs de la ville (communes, services cantonaux, promoteurs, gérances, associations, etc.) à la nécessité d'une action collective reliant les actions d'insertion et d'intégration à une politique d'aménagement est un vecteur d'intervention majeur.

■ Le cadre législatif et normatif actuel offre de multiples possibilités d'actions visant la mixité urbaine, l'insertion, l'intégration et l'amélioration de la qualité du cadre de vie (promotion de l'intégration, politiques cantonales d'insertion sociale et professionnelle, schémas directeurs, plan d'urbanisme, etc). La coordination des instruments et l'attribution de moyens financiers sont des conditions nécessaires mais pas suffisantes.

■ L'information, la sensibilisation et l'animation des réseaux d'acteurs concernés par l'intégration et l'habitat constituent des éléments importants de réussite d'une politique d'intégration visant à provoquer des inflexions réelles dans les politiques sectorielles actuelles et à inventer de nouvelles modalités d'action collective plus coordonnées, plus transversales et plus partenariales. Une politique publique est toujours un enjeu de pouvoir et la traduction concrète d'un projet politique par des mesures de mise en œuvre. Pour l'avenir d'une société libérale, démocratique et pluriculturelle, il est indispensable de militer en faveur d'un code du vivre ensemble qui intégrerait davantage que par le passé le devoir pour les concepteurs des politiques publiques de créer du lien social là où les collectivités sont plus menacées d'éclatement, de ruptures sociales et de dégradations de la qualité du cadre de vie.



Bild/Photo Edouard Rieben

***Im Park.** Volle Konzentration beim Pétanque-Spiel im Lorrainepark.*

***Au parc.** Grande concentration au jeu de la pétanque dans le parc de la Lorraine.*

■ Il n'y a pas de politique publique à coût nul. La concertation des politiques sectorielles et l'organisation d'actions associant l'Etat et la société civile à l'échelle des agglomérations urbaines doivent être financées. Actuellement le débat sur les politiques sociales est essentiellement guidé par des considérations financières et alors que la surenchère électorale xénophobe pèse sur la mise en œuvre des politiques d'intégration des migrants, la politique d'aménagement est toujours en quête de légitimité. Une «convention de développement social des agglomérations» entre la Confédération, les cantons et les communes devrait un jour régler les conditions de financement régissant l'articulation et la mise en cohérence de différentes politiques sectorielles permettant d'assurer la cohésion de la société urbaine et le renouvellement de l'exercice de la citoyenneté.

Face à la juxtaposition des phénomènes de précarisation, d'ethnisation et de division sociale des espaces des grandes agglomérations, les actions en faveur de l'information et la concertation, l'amélioration des conditions de logement et de requalification des espaces publics émergent comme points d'ancrage majeurs d'une politique d'agglomération possible.

Bibliographie

- Both, J.-F., Da Cunha, A., 2004, Métropolisation, villes et agglomérations, Structures et dynamiques socio-démographiques des espaces urbains. Berne: Office fédéral de la statistique (sous presse).
- Castells, M., 1998, La société en réseaux. Paris: Fayard.
- Da Cunha, A., Leresche, J.-PH., Vez, I., 1998, Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux. Lausanne: Réalités sociales.
- Grafmeyer, Y., 1994, Sociologie urbaine. Paris: Nathan.
- Huissod, T., Stofer, S., Da Cunha, A. Schuler, M., 1999, Structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse. Rapport de recherche no. 145. PNR39, Lausanne: IREC-EPFL.
- Martens, A., Vervaeke, M., 1997, La polarisation sociale des villes européennes. Paris: Anthropos.
- Sassen, S., 1996, La ville globale. Paris: Descartes & Cie.
- Durand-Dastes, F. et al., 1998, Des oppida aux métropoles. Paris: Anthropos.