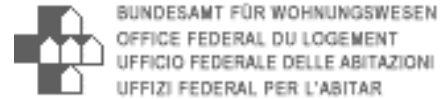


Développement des quartiers dans les villes moyennes

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Doris SFAR
Chantal DESCHENAUX
Mark REINHARD

Lausanne, septembre 2004



Développement des quartiers dans les villes moyennes

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Doris SFAR
Chantal DESCHENAUX
Mark REINHARD

Adresse des auteurs:
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, CP 555, 1001 Lausanne

Lausanne, septembre 2004



Développement des quartiers dans les villes moyennes

Rapport de synthèse

Table des matières

1.	Contexte de la recherche	1
1.1	Problématique et objectifs de la recherche.....	1
1.2	Déroulement de la recherche et méthodologie	3
2.	Les cas étudiés	5
2.1	Burgdorf: Quartier du Gyrischachen.....	5
2.2	Delémont: Vieille Ville	8
2.3	Meyrin: Îlot de l'Avenue de Vaudagne.....	11
3.	Résultats.....	14
3.1	Types de situations rencontrées, spécificités dans le développement	14
3.2	Les principaux acteurs intervenant dans le développement des quartiers	16
3.3	Perceptions des groupes d'acteurs et comportements	19
3.4	Les interrelations entre les acteurs; implications de la convergence / divergence des perceptions et comportements des (groupes d') acteurs impliqués	21
3.5	Le rôle du logement	24
3.6	Attentes et propositions de dépassement des acteurs impliqués directement concernés par le développement du quartier	28
3.7	Marge de manœuvre des acteurs publics et rôle des acteurs privés.....	29
3.8	Points de levier et possibilités d'intervention	30
4.	Enseignements et recommandations	35
4.1	Retour sur le modèle d'analyse.....	35
4.2	Le développement des quartiers: forces et aspects problématiques	40
4.3	Diagnostic du développement des quartiers: des clés de lecture à l'intention des communes.....	42
4.4	Recommandations à l'intention des communes.....	47
4.5	Recommandations à l'intention de l'OFL	51

1. CONTEXTE DE LA RECHERCHE

L'Office fédéral du logement (OFL) a confié à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.) une recherche relative aux quartiers à problèmes. La recherche s'inscrit dans le cadre du programme 2001-2003 de la Commission de recherche pour le logement (CRL). Elle vise à mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les quartiers à problèmes des villes moyennes et à identifier comment favoriser dans ces villes des dynamiques de développement positif. Ses recommandations sont destinées avant tout aux autorités communales. Elles doivent également permettre à l'OFL de décider de quelle manière intervenir pour soutenir des dynamiques de développement positif.

En guise d'introduction, nous rappelons ci-après la problématique et les objectifs de la recherche. Nous indiquons comment celle-ci s'est déroulée et précisons la méthodologie appliquée. Nous exposons ensuite les résultats principaux de nos travaux et les enseignements que nous en tirons.

Deux autres documents de la C.E.A.T. complètent le présent rapport:

- une brochure «Quartiers suisses en difficulté: acteurs et dynamiques à l'œuvre dans les villes moyennes» de décembre 2002;
- un rapport présentant les trois monographies à la base du présent rapport: quartier de la Vieille Ville de Delémont, avenue de Vaudagne à Meyrin, quartier de Gyrischachen à Burgdorf.

1.1 Problématique et objectifs de la recherche

Notre recherche part du constat que les communes moyennes sont confrontées, tout aussi bien que les grands centres urbains, à l'apparition de quartiers d'habitation où les problèmes sociaux s'accumulent: concentration de populations défavorisées, cadre de vie et bâtiments peu agréables, cohabitation difficile, vandalisme et incivilités. Ces quartiers souffrent d'une image défavorable et, peu attractifs, sont abandonnés ou évités comme lieux d'habitation par les ménages disposant de moyens financiers suffisants. Ils se retrouvent occupés de plus en plus par des habitants mal intégrés dans la société, jusqu'à devenir des sortes de ghettos – même si l'on ne peut pas véritablement parler de l'existence de ghettos dans le cas suisse. Dans les quartiers particulièrement affectés par ce «mal-développement», les activités dépérissent, voire disparaissent ou changent de nature en «s'adaptant» à la population présente ou attirée par l'image de marque du secteur. Une telle évolution, avec ses impacts sur l'espace public, vient alors diminuer l'attractivité du quartier, accentuant encore les problèmes de population. Parallèlement, ou successivement, le logement se dégrade, les propriétaires ne voyant plus d'intérêt à investir dans leurs biens ou ne disposant pas des liquidités nécessaires, vu la perte de la valeur locative des immeubles et de prestige du quartier. Finalement, les services publics, en particulier les écoles, sont confrontés à des conditions qui rendent l'exécution de leurs tâches problématique, renforçant la marginalisation des adolescents et des jeunes à la recherche d'un emploi et les départs de certains ménages préoccupés par la scolarisation de leurs enfants.

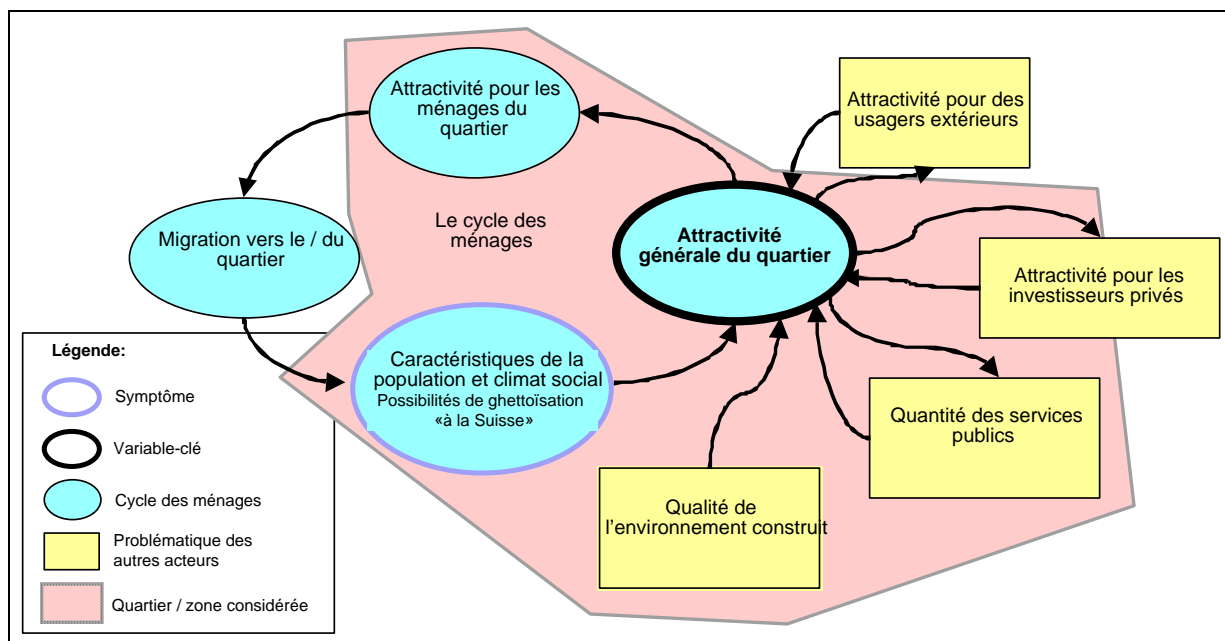
Les mécanismes évoqués sont représentés ci-après sous la forme d'un graphique (Graphique 1: Dynamique du développement des quartiers et zones urbaines vulnérables). Il montre que l'attractivité générale d'un quartier est à considérer comme la variable-clé des processus de développement et de management.

- Elle est à la fois la cause et conséquence d'un cycle où domine le comportement des ménages en matière d'habitat (en bleu). Ce cycle des ménages donne lieu à ce qui est généralement considéré

comme le principal problème des quartiers vulnérables – à savoir la concentration d'habitants défavorisés du point de vue social et économique – et que nous qualifions de symptôme du mal-développement. Le comportement des ménages a tendance à se perpétuer et, de ce fait, ne peut que difficilement être influencé à travers une action directe menée par les autorités publiques.

- L'attractivité générale du quartier est également cause et conséquence du comportement d'autres acteurs, tant privés que publics (en jaune). Ces acteurs influencent la dynamique de développement du quartier à différents niveaux, à travers des investissements, la mise à disposition de biens et de services, la consommation, etc..

Graphique 1: *Modèle explicatif – Dynamique du développement des quartiers et zones urbaines vulnérables*



Notre recherche s'intéresse aux mécanismes complexes qui régissent cette évolution. Il y a là un véritable défi pour les autorités qui doivent trouver les moyens d'y faire face. Le défi consiste à engendrer des dynamiques de développement positif, de manière à rendre ces quartiers attractifs pour l'habitat, à y favoriser l'intégration des populations étrangères et à y améliorer la qualité de vie. La recherche – à travers ses résultats – se propose de contribuer à la promotion de telles dynamiques en fournissant des clés de lecture à la compréhension des mécanismes à l'œuvre. Les objectifs retenus sont plus précisément les suivants:

- identifier les principaux acteurs, tant publics que privés, impliqués dans le développement des quartiers à problèmes, préciser leur rôle, leurs représentations et les comportements qui en découlent;
- comprendre les dynamiques de développement dans ces quartiers sur la base d'un modèle explicatif des interrelations entre l'ensemble des acteurs impliqués (validation, consolidation et approfondissement du modèle explicatif);
- comprendre les processus qui conduisent à des développements positifs du point de vue des habitants du quartier et de la ville concernée;
- préciser le rôle du logement dans les processus identifiés;
- apprécier la marge de manœuvre et les conditions d'une action publique visant à promouvoir un développement favorable dans les quartiers à problèmes.

1.2 Déroulement de la recherche et méthodologie

La recherche a été structurée en deux phases. La première phase a consisté en un sondage auprès de 16 villes de taille moyenne. Il visait à examiner dans quelle mesure celles-ci sont confrontées au développement de quartiers à problèmes et, le cas échéant, comment elles y font face. La seconde phase a résidé essentiellement en trois études de cas prenant en compte l'ensemble des acteurs jouant un rôle dans le devenir des quartiers.

Première phase de recherche

La 1^e phase a été réalisée entre avril et septembre 2002. Ses objectifs ont été:

- d'approfondir la problématique et de préciser le modèle explicatif (graphique 1) à travers une étude documentaire;
- de mener un sondage par questionnaire pour vérifier si les communes moyennes étaient effectivement confrontées à des problèmes de mal-développement dans leurs quartiers d'habitation;
- d'identifier, le cas échéant, des quartiers où mener des études de cas au cours de la 2^e phase de la recherche.

Au cours de cette phase, un questionnaire a été adressé à 16 communes sélectionnées selon les critères suivants¹:

- taille moyenne, avec une variation allant de 7'000 à 23'000 habitants ²;
- localisation principalement dans les cantons romands (avec quelques exceptions dans les cantons alémaniques);
- localisation variée par rapport aux grands centres urbains et aux principales voies de communications.

Les questions ont porté sur:

- l'existence de situations problématiques dans les quartiers d'habitation;
- les caractéristiques de ces situations et celles des quartiers concernés en termes de localisation dans la commune, de type d'habitat, d'infrastructures, d'acteurs, de prestations disponibles;
- la manière dont les instances communales s'impliquent et comprennent les situations décrites;
- les ressources mobilisées pour trouver des solutions.

Par ce biais, 21 quartiers ont pu être identifiés. Les informations récoltées se sont révélées empreintes de subjectivité, car basées en grande partie sur des impressions, des représentations individuelles et des données statistiques non vérifiées. Notre postulat est qu'elles sont de ce fait déterminantes, car influençant largement l'attitude des acteurs et les mesures prises au niveau communal à l'égard des quartiers à problèmes.

La première phase d'étude a montré qu'il existe des quartiers à problèmes dans toutes les villes moyennes, quelles que soient leurs caractéristiques. Les situations décrites comme problématiques se situent à des stades de développement différents; les difficultés s'avèrent, dans certains cas,

¹ Les communes sélectionnées ont été les suivantes: Burgdorf, Delémont, La Chaux-de-Fonds, Langenthal, Laufen, Lausanne, Liestal, Meyrin, Monthey, Payerne, Pratteln, Renens, Vevey, Villars-sur-Glâne, Wahlern, Yverdon.

² Deux exceptions sont à citer : La Chaux-de-Fonds (37'300 habitants) et Lausanne (115'000 habitants).

conséquentes et bien ancrées, dans d'autres plutôt embryonnaires, avec seulement certains facteurs signalant des dysfonctionnements.

A l'issue de la 1^e phase, trois quartiers ont été sélectionnés pour mener des études de cas: le quartier de la Vieille Ville à Delémont, l'avenue de Vaudagne à Meyrin, le quartier de Gyrischachen à Burgdorf. Le choix a été fait en tenant compte de la nature des problèmes rencontrés, de la manière dont les communes cherchent à leur faire face, de la localisation des communes (proches ou éloignées des agglomérations urbaines) et des quartiers (centraux ou périphériques), ainsi que de l'intérêt des instances communales à participer à la recherche.

Seconde phase de recherche

La 2^e phase de recherche s'est déroulée de mars 2003 à juin 2004. Elle a eu pour objectif d'obtenir, à travers les études de cas, des indications approfondies sur des situations spécifiques et d'en tirer des enseignements pour favoriser des dynamiques positives dans les quartiers des villes moyennes.

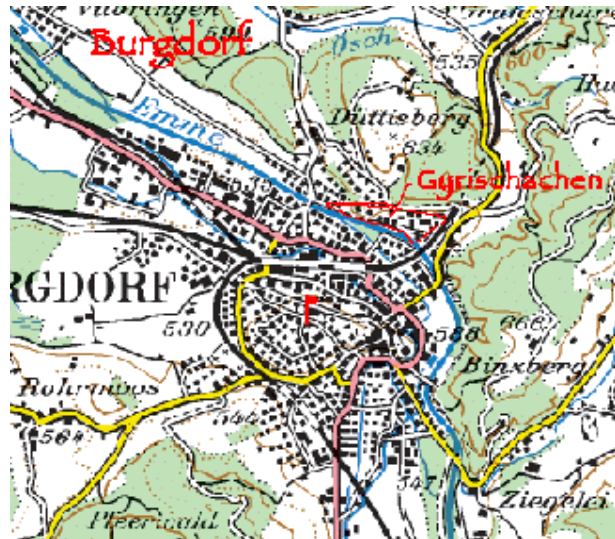
Les études de cas ont été menées en collaboration avec les autorités communales. Elles ont été basées, outre des investigations documentaires, sur une douzaine d'entretiens semi-directifs par commune avec des acteurs jugés déterminants: associations de quartier, groupes d'intérêts, acteurs de l'immobilier, acteurs économiques, services publics. Les entretiens ont permis aux personnes rencontrées de préciser leur manière de percevoir le quartier jugé problématique, avec ses atouts et ses handicaps, de préciser leur implication dans son fonctionnement, leur vision du futur, les possibilités d'amélioration qu'elles entrevoient.

La réalisation de la 2^e phase a été confrontée à la question du choix et de la représentativité des acteurs, d'autant plus difficile à résoudre dans le cas d'un quartier multifonctionnel comme celui de Delémont. Pour trancher dans les moments d'indécision, nous nous sommes référés au modèle explicatif (cf. graphique 1). Dans quelle mesure tel ou tel acteur, indépendamment de son rôle dans la commune ou dans le quartier, était-il susceptible de nous apporter des éléments aptes à enrichir notre compréhension de la dynamique telle que présentée dans le graphique. Egalement, nous nous sommes appuyés sur les autorités communales chargées d'accompagner notre démarche. Leur connaissance du quartier nous a été fort utile pour poser les bases de notre recherche. Nous tenons ici à les remercier pour leur disponibilité et de leur soutien.

Ce sont les résultats issus de la 2^e phase de recherche qui alimentent principalement le contenu du présent rapport.

2. LES CAS ETUDIÉS

2.1 Burgdorf: Quartier du Gyrischachen



Fiche signalétique du quartier

Caractéristiques du quartier	En périphérie de la ville, dans un environnement naturel de qualité (forêt, bords de rivière) Clairement délimité par la topographie (colline, Emme)
Type de constructions	Essentiellement des grands immeubles d'habitation avec plusieurs entrées Plus de la moitié des logements sont des 3 pièces Constructions datant majoritairement des années 70
Formes d'occupation	Existence de grands espaces verts dotés de places de jeu attractives En grande majorité en location Quelques entrées d'immeubles sont des logements en copropriété
Données démographiques ³	Nombre d'habitants: 1560 10% de la population de la ville habitent ce quartier Pourcentage d'étrangers: 29% (ville: 14,8%)
Infrastructures et services	3 écoles enfantines 1 café restaurant 1 coiffeur 1 supermarché
Infrastructures de transport	Desservi par un accès routier unique, pas de trafic de transit Desserte par les transports publics (cadence 30 min.) Bonne accessibilité du centre-ville grâce à une liaison traversant l'Emme et réservée aux piétons et aux cyclistes

En bref ...

Le quartier du Gyrischachen à Burgdorf s'est construit en trois étapes successives, dans les années 50, au début des années 70 et à la fin de cette même décennie. Dès leur construction, les bâtiments sont destinés à une population plutôt modeste. La qualité de construction est assez médiocre, car leurs coûts de réalisation ont été maintenus le plus bas possible afin de pouvoir offrir des loyers à un prix modéré. Conformément aux visions des années 70, de grands immeubles séparés par de vastes étendues vertes dominent l'image du quartier. Depuis leur construction, peu de travaux de modernisation ont été réalisés. Aussi le *standing* des immeubles ne répond plus que très partiellement aux exigences actuelles de la classe moyenne. La situation de la propriété est très variée: quelques sociétés immobilières sont propriétaires d'un lotissement dans son ensemble; mais le quartier connaît également une multitude de «petits» propriétaires particuliers, qui possèdent une ou plusieurs entrées d'immeubles – pas toujours en contiguë –, voire un immeuble entier. En outre, quelques rares entrées d'immeubles sont placées sous le régime de la PPE.

Le quartier se situe en périphérie, dans la partie nord de la ville. Il est physiquement bien délimité par la présence de l'Emme qui le coupe du reste du tissu urbain, à l'ouest par les voies CFF de la ligne Berne-Zurich et au nord par des coteaux, partiellement recouverts de forêts, du Düttisberg. Des espaces naturels – les bords de l'Emme et les forêts – se trouvent à proximité immédiate. N'étant desservi par une seule route se terminant en cul-de-sac, il ne connaît que le trafic engendré par les habitants eux-mêmes. Le quartier est donc largement préservé des nuisances environnementales, excepté le bruit lié au chemin de fer qui ne semble incommoder que les habitants des immeubles construits à proximité immédiate. Malgré sa situation excentrée, les quartiers du centre de la ville sont

³ Données 1992

accessibles en peu de temps, grâce à une liaison directe, par-delà l'Emme, réservée aux piétons et aux vélos d'une part, à une desserte régulière du quartier par les transports publics, d'autre part.

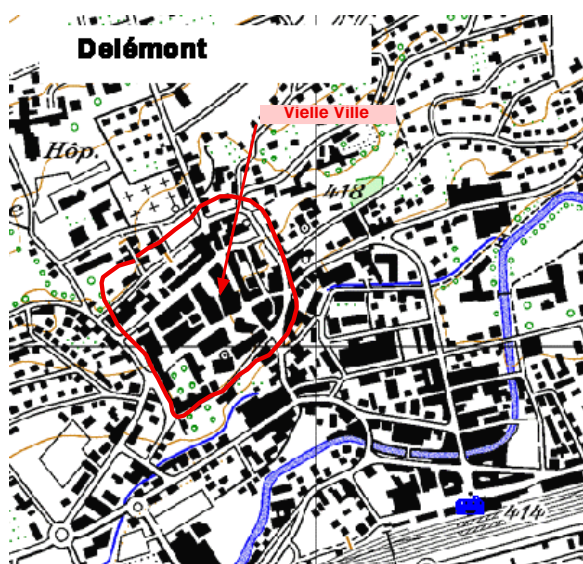
Le quartier accueille une population nombreuse, environ 10% des habitants de la commune. Les ménages disposent généralement de revenus relativement faibles, le taux de populations étrangères est presque deux fois plus élevé que dans l'ensemble de la ville. Les familles sont très nombreuses, mais également les personnes âgées. Depuis sa construction, le quartier peut être qualifié de populaire. Le Gyrischachen est assimilé par la population de Burgdorf, mais aussi par ses habitants, à un quartier particulier, se distinguant des autres quartiers par ses caractéristiques démographiques et la spécificité de son cadre bâti. Les habitants, surtout les plus anciens, s'identifient généralement assez fortement à lui, y sont attachés. Ainsi, une grande partie des ménages y vit depuis de longues années, parfois depuis sa construction.

Le quartier bénéficie d'une série de services de proximité: trois écoles enfantines accueillent les nombreux enfants qui y vivent; un supermarché et un restaurant y sont implantés. L'exploitation de ces derniers semble reposer sur des bases financières fragiles et ils ont été menacés de disparition à plusieurs reprises. Un centre de quartier offre de nombreuses activités, surtout à l'intention des aînés. Le développement de nouvelles activités est prévu pour toucher davantage d'autres groupes d'habitants, dont notamment les enfants et les adolescents ainsi que les migrants. Le centre dispose de locaux pour des fêtes de famille et autres rencontres. L'exploitation du centre et l'organisation des activités sont assumées par un comité regroupant des représentants de l'association du quartier et de la paroisse réformée de la commune. Le financement est assuré par cette dernière.

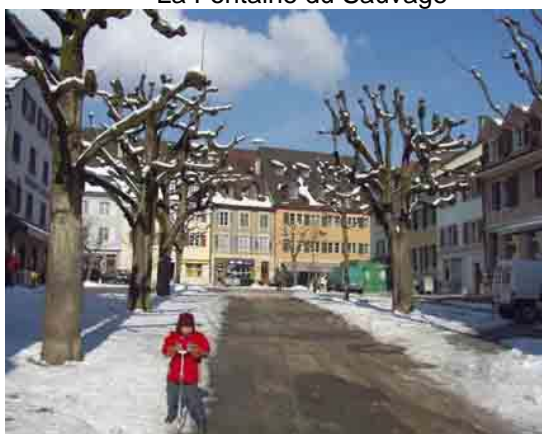
Ce sont principalement les caractéristiques liées à la population qui font que le Gyrischachen est perçu par de nombreuses personnes comme un quartier à part et qui évolue dans un sens non souhaitable. Nombreuses sont les voix qui expriment leurs craintes de le voir évoluer vers une sorte de ghetto, avec une concentration croissante de ménages étrangers et de familles en situation de précarité. Même si les dires ne se vérifient pas dans les faits, il est fait état dans le quartier d'incivilités de plus en plus nombreuses et d'actes de violence. Ces représentations négatives sont appuyées par une impression d'anonymat que dégage le cadre bâti ainsi que l'état de délabrement de certains immeubles.

2.2 Delémont: Vieille Ville

Delémont compte environ 12'000 habitants. Jusqu'au milieu du 19^e siècle, le développement de la ville s'est concentré autour de la Vieille Ville⁴. En 1875, la construction de la gare a donné une impulsion décisive au développement économique et démographique de la cité. Celle-ci a alors débordé de l'enceinte médiévale pour s'étendre dans le bas de la ville, jusqu'à devenir la plus grande ville du Jura. En 1974, suite au vote historique du peuple suisse qui créa la République et Canton du Jura, la ville de Delémont est devenue la capitale du canton et abrite à ce titre le Parlement et le Gouvernement jurassiens.



La Fontaine du Sauvage



La Place Roland-Béguelin



La Rue du 23-Juin



La Rue de Fer

⁴ Delémont, brochure éditée par la Municipalité de Delémont, p.1.



Une ruelle largement rénovée



Du rénové au délabré

Fiche signalétique du quartier

Caractéristiques du quartier	Au centre-ville Quartier clairement séparé du bas de la ville par la topographie (colline)
Type de constructions	Maisons de taille moyenne, étroites, sur deux ou trois étages Monuments historiques (château, fontaines, hôtel de ville, etc.) Patrimoine culturel partiellement restauré
Formes d'occupation	Logements en location et en propriété privée
Données démographiques	Nombre d'habitants à Delémont: 12'000 Nombre d'habitants en Vieille Ville ⁵ : 667 (33% de 0 à 29 ans, 38% de 30 à 59 ans, 29% de 60 à 90 ans)
Infrastructures et services	Nombreux bars, cafés, restaurants Divers commerces de détail Bibliothèque, ludothèque Crèches, garderies, école enfantine, école primaire Poste, bancomat
Infrastructures de transport	Mesures de modération du trafic Arrêts de bus Parking de la place de l'étang et de la place de la foire

En bref ...

La Vieille Ville remplit des fonctions dans les domaines commercial, de l'animation et de la culture, des services et de l'habitat. Les caractéristiques de sa population sont peu claires. Il semble qu'elle abrite un nombre significatif de jeunes (couples et célibataires), de petites familles et de particuliers «habitants là depuis toujours», de personnes âgées et de cas sociaux. La Vieille Ville ne présente pas de caractéristiques particulières quant à son nombre d'étrangers.

⁵ Données de 1989, Rapport «S.O.S Vieille Ville» Commission Animation en Vieille Ville, juin 1992, p. 4.

Les bâtiments en Vieille Ville sont composés en général de logements aux pièces étroites, sombres et peu fonctionnels, peu adaptés à la vie de famille. On trouve des bâtiments rénovés à côté de bâtiments quasiment en ruine. La Vieille Ville compte également un home et plusieurs maisons mises à disposition par la commune comme logements sociaux. Des transformations conséquentes et coûteuses sont souvent nécessaires pour adapter les logements à la vie moderne. Les coûts sont d'autant plus élevés que les bâtiments constituent un patrimoine architectural historique soumis à de nombreuses contraintes. Un grand nombre de bâtiments en Vieille Ville sont entre les mains de propriétaires privés qui les habitent ou qui les louent. Une autre partie du parc immobilier est entre les mains de la commune. A cela s'ajoutent quelques sociétés actives dans l'immobilier (régie, assurances).

La Vieille Ville se distingue par sa convivialité. Elle est décrite comme un lieu agréable, plutôt tranquille pendant la semaine, où il fait bon se promener. Les gens aiment s'y retrouver le soir, avant de rentrer chez eux. Elle attire les touristes et les personnes intéressées par le Château, le Musée jurassien d'art et d'histoire ou la bibliothèque. Sa valeur historique est importante.

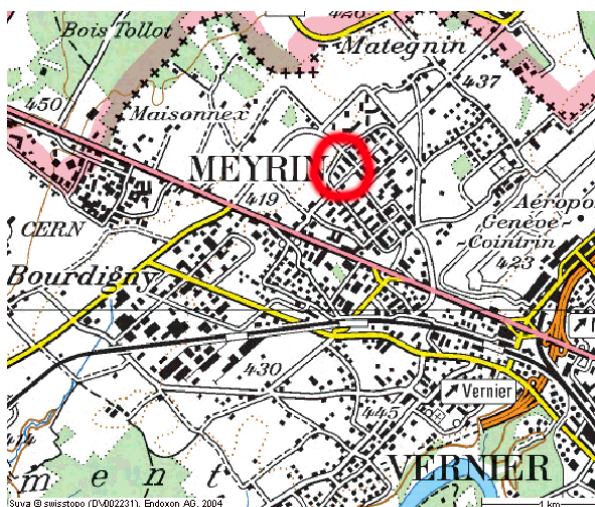
La Vieille Ville aurait connu une évolution importante au cours des 25 dernières années. Jusque vers la fin des années 70, elle était un quartier animé et commerçant. Le silence y régnait la nuit. A présent, la situation s'est inversée. Son activité commerciale a fortement décliné, suite à la concurrence exercée par le quartier dynamique de la gare. Les animations nocturnes, au contraire, ont pris de l'ampleur. Des jeunes viennent de partout le week-end pour y faire la fête. Les animations nocturnes sont source de nuisances sonores conséquentes, mais dont il est difficile de savoir dans quelle ampleur elles dérangent l'ensemble des habitants du quartier. Les avis, à ce propos, sont partagés.

La Vieille Ville connaît d'autres problèmes. Au moment de la création du canton du Jura, en 1974, elle a été soumise à une forte pression immobilière des services publics et à un accroissement important du nombre de pendulaires venant y travailler. Le quartier s'est trouvé peu à peu engorgé par la voiture, au détriment de la qualité de vie des habitants.

Depuis le début des années 90, différents acteurs politiques, économiques, administratifs, ainsi que certains habitants de la Vieille Ville, se sont inquiétés du développement connu par le quartier. La réalisation d'un projet, début 2000, pour le réaménagement des rues et l'instauration d'un nouveau plan de circulation n'a pas produit les résultats positifs escomptés, provoquant moult mécontentements. Le climat relatif à la Vieille Ville se révèle aujourd'hui largement conflictuel.

Au moment des entretiens, on percevait du désabusement chez nos interlocuteurs quant à l'avenir de la Vieille Ville. Les perspectives étaient décrites comme moroses, avec une Vieille Ville condamnée à vivoter, voire à décliner, tant sous l'angle de l'habitat que sous celui du commerce.

2.3 Meyrin: Îlot de l'Avenue de Vaudagne





Fiche signalétique du quartier

Situation	Notre périmètre d'étude se trouve en périphérie du nouveau Meyrin, ville satellite qu'il faut distinguer de Meyrin-village, centre historique de la ville. Il est délimité par trois axes routiers de fréquentation moyenne qui coupent l'îlot du reste de la ville. Ce dernier est composé de quatre bâtiments de grande envergure
Type de constructions	Ensemble de quatre grands bâtiments, constitués chacun de 5 à 7 étages, datant de la fin des années 60
Nombre de logements	470
Type de logements	De 3 à 5 pièces, généralement spacieux
Nombre d'habitants	1046, dont une large majorité de nationalité étrangère
Nombre de requérants d'asiles	Environ 170, soit environ 16% ou encore 1 habitant sur 6
Infrastructure de transport	Le quartier est bien desservi par les transports publics reliant Meyrin à Genève. Le lieu est facilement accessible en véhicule privé et dispose de places de parcs le long des axes routiers

En bref...

Petit village d'à peine 3000 habitants au début des années cinquante, Meyrin a connu une expansion énorme au cours des vingt années qui suivirent. L'avènement du Centre Européen de Recherche Nucléaire (CERN) met la commune sur le devant de la scène scientifique et politique au niveau international. Parallèlement, de la fin de la deuxième guerre mondiale à la crise des années septante, l'époque économiquement faste des Trente Glorieuses voit les villes se développer de manière impressionnante sous l'impulsion également du baby-boom d'après-guerre.

Conséquence du cumul de ces données, la population meyrinoise atteint plus de 20'000 habitants au cours des années septante. Au niveau du bâti, cela se traduit par l'émergence d'une ville satellite au sein de laquelle les logements se sont construits dans l'empressement le plus total. Pour cette raison, on retrouve à Meyrin une grande unité du paysage immobilier sous forme de grands locatifs, majoritairement. L'îlot de Vaudagne s'inscrit pleinement dans ce contexte. La situation de la propriété

des immeubles est morcelée par entrée d'immeubles: les quatre bâtiments sont divisés en 13 propriétés qui se répartissent entre huit propriétaires différents, dont des particuliers et des sociétés immobilières.

Meyrin est une ville qui compte plus de 50% de ressortissants étrangers au sein de sa population. Ceux-ci semblent être bien intégrés, la ville ayant une longue tradition dans ce domaine avec notamment les chercheurs du monde entier venus pour travailler au CERN. Le problème rencontré avec l'îlot de Vaudagne est celui d'un ensemble d'immeubles mal entretenus, hébergeant une large majorité de populations étrangères dont environ 170 requérants d'asile placés en ces lieux par l'Hospice général de Genève, une institution d'action sociale. Le quartier souffre énormément de son image négative. On le dit mal fréquenté, voire même dangereux, mais l'incertitude qu'il dégage n'est en aucun cas vérifiée dans les faits.

Cette image négative est largement renforcée par des grands immeubles en décrépitude. Si certaines façades ont maintenant été refaites, il n'en demeure pas moins vrai que l'intérieur de la plupart des immeubles nécessiterait un assainissement ou au minimum un bon rafraîchissement. Le problème vient du fait que les propriétaires n'ont pas voulu ou réussi à investir dans l'entretien de leur capital immobilier. Aussi, au cours du temps, les locataires qui avaient les moyens de trouver quelque chose de mieux ailleurs n'ont pas hésité à partir, laissant leurs places à des ménages à bas revenus et, plus tard, à l'Hospice général de Genève qui y place les requérants d'asile.

Quartier à fonction résidentielle, l'îlot est localisé en périphérie de la ville satellite de Meyrin. Néanmoins, il ne se situe qu'à 10 minutes à pied du centre commercial et administratif de la ville, ceci à cause de la forte proximité que permettent les grands ensembles de la ville. Non loin de l'îlot se trouve également une école ainsi que le centre sportif de Meyrin.

3. RESULTATS

Ce chapitre présente les principales informations et analyses dont nous pouvons faire. Celles-ci portent tout d'abord sur:

1. les types de situations rencontrées dans les trois quartiers étudiés ainsi que leurs spécificités de développement;
2. les principaux acteurs intervenant dans le développement des quartiers;
3. les perceptions et comportements des divers groupes d'acteurs;
4. les interrelations entre ces derniers;
5. le rôle du logement dans les dynamiques de développement;
6. les attentes des acteurs à l'égard du développement des quartiers et leurs propositions;
7. la marge de manœuvre des acteurs publics et le rôle des acteurs privés;
8. les points de leviers pour amorcer un changement positif dans la dynamique de quartier.

3.1 Types de situations rencontrées, spécificités dans le développement

Les quartiers étudiés nous permettent d'observer que les situations se différencient à la fois par leur statut au sein de la commune, le type de communes dont ils font partie et par les difficultés – réelles ou supposées – auxquelles ils se voient confrontés.

Deux statuts de quartiers différents: centre historique et multifonctionnel, quartier à vocation résidentielle

Nous avons étudié deux types de quartiers, un quartier multifonctionnel du centre et deux quartiers d'habitation. Ces deux situations se distinguent fondamentalement par les fonctions qu'elles sont censées remplir et par les attentes qu'elles suscitent auprès des divers usagers.

Le quartier à vocation multifonctionnelle, de par son rôle de lieu à la fois central et historique, est un espace investi par des usages multiples qui supposent chacun des projets d'appropriation n'étant pas forcément compatibles entre eux. Espace convoité par excellence, il est un lieu sur lequel se projettent les besoins, les attentes et les revendications les plus divers et qui sont le fait d'un grand nombre d'acteurs. Ce type de quartier, que les différents usagers souhaitent facilement accessible, représente tour à tour un lieu convivial où il est possible de déambuler en toute quiétude et de s'arrêter dans un établissement public à tout moment de la journée, un lieu commercial accueillant de nombreux négoce dynamiques proposant un éventail de produits variés et offrant un cadre commode pour les achats, un lieu à vocation culturelle et patrimoniale et, pour finir, un lieu de résidence devant offrir aux ménages des logements et un environnement attractifs. Or les quartiers du centre peinent à remplir, de manière satisfaisante et en même temps, toutes ces fonctions et à contenter de sorte les attentes parfois contradictoires des divers usagers. Il en découle des conflits d'usage fréquents et le risque qu'une activité particulière prenne nettement le dessus par rapport aux autres, rompant ainsi l'équilibre fragile entre les différentes fonctions. Des tensions accrues entre usagers ou, au contraire, le retrait du secteur de certains acteurs sont des conséquences possibles.

Le quartier à problèmes dont la vocation première est l'habitat, situé plutôt en périphérie de la commune, se présente au contraire comme un espace qui souffre soit de la faiblesse soit d'un déséquilibre en matière d'appropriation spatiale. C'est un lieu où l'on peut observer une tendance vers

le désinvestissement des acteurs présents par rapport au devenir du quartier, qu'il s'agisse d'acteurs issus de l'immobilier qui ne gèrent plus correctement leur parc immobilier, des acteurs institutionnels pour lesquels ces secteurs ne sont pas suffisamment «porteurs» ou de la population résidente qui se replie sur elle-même, s'engage peu dans la vie sociale du quartier et n'arrive plus à articuler ses besoins vis-à-vis de l'extérieur. Dans certains cas, les quartiers ainsi délaissés deviennent des lieux qui offrent par le vide ainsi créé des opportunités à un investissement des lieux par certains groupes qui est mal vu des autres acteurs. Nous pensons plus particulièrement à l'exercice de l'art du graffiti et autres tags, les actes de déprédations commis par des jeunes en bande dans et autour des immeubles, l'abandon de déchets dans les rues et sur les pelouses ...

La catégorie de communes à laquelle appartiennent les quartiers influence leur développement

Le contexte communal des quartiers touchés par des problèmes de développement constitue une variable à ne pas négliger dans la compréhension de leur évolution et des possibilités d'action. Les problèmes que rencontre une commune d'agglomération d'un grand centre urbain dans un canton-ville et confrontée à une forte pénurie de logement (Meyrin) diffèrent totalement de ceux d'une petite capitale cantonale qui lutte avec un contexte morose tant sur le plan économique que démographique (Delémont). Le cas d'une bourgade dans une région à forte tradition rurale, avec un tissu industriel fragilisé et localisée non loin d'un des plus grands centres urbains helvétiques, représente une situation encore différente (Burgdorf). Les conditions spécifiques des communes concernées – marché du logement, évolution démographique, contexte économique – se répercutent aussi à l'échelle du quartier et doivent impérativement être prises en compte dans l'analyse de ses problèmes et dans l'élaboration de solutions possibles.

La focalisation par les acteurs sur certains problèmes en éludant d'autres

Les problèmes de quartier qui sont mis en avant sont ceux que les acteurs perçoivent et vivent. Nous constatons ainsi des différences importantes dans le descriptif des situations.

Une première différence réside dans la reconnaissance ou non d'une situation problématique. La situation est généralement considérée comme problématique lorsque les acteurs estiment que les changements dans le quartier sont régis par une logique propre à cette échelle. En revanche, si ces changements sont compris comme étant le fait de l'évolution générale de la société, ils ne sont pas d'emblée interprétés comme des phénomènes liés à une discrimination spatiale. Ils sont alors mieux acceptés, même s'ils ne vont pas dans un sens jugé favorable par les personnes.

Nous constatons également que les discours sur le quartier sont souvent réducteurs en se focalisant sur un aspect particulier déterminant pour l'acteur considéré. Ils ont tendance à simplifier des réalités complexes. Nous soulignons pourtant que cette subjectivité dans la compréhension des phénomènes, même si elle ne recouvre que partiellement les faits tels que nous les avons appréhendés dans nos études, reflète néanmoins une réalité pour les auteurs de ces propos. Réalité qui conditionne leur manière d'interpréter le monde et les faits qui les entourent, leur manière d'agir. Il ne s'agit donc nullement pour nous de dénoncer, voire de dénigrer la partialité des représentations des acteurs. Nous postulons la nécessité de les intégrer à leur juste titre, d'abord dans l'appréhension des mécanismes de développement de quartier, ensuite dans les propositions cherchant à rompre avec les dysfonctionnements.

C'est seulement dans un second temps qu'interviennent les différences de perception relatives à la nature et à l'origine des problèmes ainsi qu'au danger d'une instauration durable de mécanismes négatifs.

- Dans les quartiers d'habitation, les caractéristiques démographiques des habitants sont mises en avant comme facteur principal de détérioration de la qualité de vie dans le quartier. Une forte

présence d'étrangers est assimilée à des difficultés de cohabitation, à la dégradation du respect des normes sociales, à une stigmatisation quasi incontournable du quartier qui n'attire plus guère les ménages et finit par être un lieu de vie où échouent les exclus de la société. Quelques personnes, par contre, renversent cette perspective: pour elles, la concentration de populations défavorisées dans un quartier n'est pas la cause des dysfonctionnements constatés mais le résultat d'une ségrégation socio-spatiale induite par la faible attractivité du quartier, dont la population résidante est une composante parmi d'autres. Les acteurs placent donc majoritairement l'enjeu du développement de ce type de quartiers sur le plan des caractéristiques démographiques des habitants.

- Dans les quartiers centraux et multifonctionnels, c'est généralement la prééminence, respectivement la faiblesse d'une des fonctions par rapport aux autres qui est mis au pilori. La prééminence d'une fonction rompt l'équilibre fragile entre les activités présentes dans le quartier et risque d'affecter le développement du quartier: la création de rues piétonnes met en péril la rentabilité des commerces, l'animation nocturne et les nuisances liées à la circulation routière risquent de détériorer la qualité de vie des ménages installés dans le quartier, Parallèlement la faiblesse d'une fonction est souvent comprise comme une sorte de maillon faible, freinant le dynamisme du quartier. L'enjeu du bon développement du quartier est donc situé par les acteurs soit sur le plan de l'équilibrage délicat mais nécessaire des forces en présence, soit sur le plan de la légitimation d'une des fonctions en tant que activité primordiale au bon fonctionnement du quartier et des nécessaires prérogatives qui en découlent pour elle.

3.2 Les principaux acteurs intervenant dans le développement des quartiers

Les acteurs intervenant directement à l'échelle du quartier varient fortement en fonction du type de quartier.

Les quartiers d'habitation

Dans les quartiers d'habitation, nous identifions trois types de protagonistes comme acteurs déterminants de l'attractivité du quartier: les acteurs liés à l'immobilier, les habitants du quartier ainsi que les autorités communales. Le tableau 1 ci-après met en évidence dans quelle mesure ces groupes d'acteurs influencent les facteurs (et leurs composantes) qui déterminent l'attractivité d'un quartier ou sont influencés par ceux-ci.

Tableau 1: Principaux acteurs intervenant dans les quartiers d'habitation et facteurs d'influence de l'attractivité générale du quartier

Type d'acteurs sous-groupe	Facteurs d'influence par rapport à l'attractivité du quartier - éléments particuliers
Acteurs immobiliers: Propriétaires Gérances	<p>Le comportement des acteurs immobiliers détermine l'attractivité résidentielle pour les ménages d'un quartier, dont notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - caractéristiques physiques des logements et montant des loyers - esthétique des immeubles - esthétique des alentours - gestion des immeubles (entretien et administration) - prestige du quartier comme lieu de résidence <p>Les acteurs immobiliers influencent l'attractivité pour les investissements d'un quartier, et sont influencés par celle-ci, dont notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prix de vente - valeur locative et immobilière - état des bâtiments - attractivité du quartier pour des investisseurs
Habitants du quartier. Ménages Association de quartier ou association d'habitants	<p>Les habitants du quartier déterminent l'attractivité de l'environnement social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - climat social et rapports de voisinage - image socio-économique du quartier - activités récréatives destinées aux habitants du quartier ou à certains groupes-cibles - activités d'entraide - défense des intérêts des résidents face aux autorités <p>Les caractéristiques des ménages déterminent l'attractivité du quartier pour les acteurs immobiliers:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pouvoir d'achat - caractéristiques socio-culturelles du quartier
Autorités communales: Services de l'administration communale	<p>Les autorités communales influencent l'attractivité d'un quartier par leurs prestations de proximité:</p> <ul style="list-style-type: none"> - entretien du domaine public, sécurité, écoles, santé, ...; <p>Les autorités communales influencent l'attractivité d'un quartier par les politiques sectorielles communales mise en œuvre à l'échelle du quartier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - urbanisme et logement, transports, politique sociale (jeunesse, vieillesse, famille, intégration des étrangers), sécurité sociale, culture et loisirs, ...

D'autres catégories d'acteurs peuvent bien sûr être actives à l'échelle du quartier, à savoir des acteurs œuvrant dans l'animation socio-culturelle (paroisse, groupes d'intérêt), des acteurs économiques (commerces, entreprises), des services de l'administration cantonale (placement de requérants, routes, ...). Mais cette présence n'est pas systématique et intervient souvent de manière plus marginale ou ponctuelle.

Les quartiers du centre

Dans les quartiers centraux, le nombre d'acteurs est bien plus important. Aux groupes d'acteurs mentionnés pour les quartiers d'habitation s'ajoutent les acteurs économiques (notamment les commerçants), les usagers extérieurs comme consommateurs des services et prestations mis à

disposition par les acteurs publics et privés et, parfois, divers groupes d'intérêt (défense du patrimoine, transport et mobilité, activités culturelles).

Tableau 2: Principaux acteurs intervenant dans les quartiers du centre et facteurs d'influence de l'attractivité générale du quartier

Type d'acteurs sous-groupe	Facteurs d'influence par rapport à l'attractivité du quartier - éléments particuliers
<p>Acteurs immobiliers: Propriétaires privés Commune Gérances</p>	<p>Le comportement des acteurs immobiliers détermine l'attractivité résidentielle pour les ménages d'un quartier, dont notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - caractéristiques physiques des logements et montant des loyers - esthétique des immeubles - esthétique des alentours - gestion des immeubles (entretien et administration) - prestige du quartier comme lieu de résidence <p>Les acteurs immobiliers influencent l'attractivité pour les investissements d'un quartier, et sont influencés par celle-ci, dont notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prix de vente - valeur locative et immobilière - état des bâtiments - attractivité du quartier pour des investisseurs
<p>Habitants du quartier: Ménages Association de quartier ou association d'habitants</p>	<p>Les habitants du quartier déterminent l'attractivité de l'environnement social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - climat social et rapports de voisinage - image socio-économique du quartier - activités récréatives destinées aux habitants du quartier ou à certains groupes-cibles - activités d'entraide - défense des intérêts des résidents face aux autorités <p>Les caractéristiques des ménages déterminent l'attractivité du quartier pour les acteurs immobiliers et économiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> - pouvoir d'achat - caractéristiques socio-culturelles du quartier
<p>Autorités communales: Services de l'administration communale</p>	<p>Les autorités communales influencent l'attractivité d'un quartier par leurs prestations de proximité:</p> <ul style="list-style-type: none"> - entretien du domaine public, sécurité, écoles, santé, ...; <p>Les autorités communales influencent l'attractivité d'un quartier par les politiques sectorielles communales mise en œuvre à l'échelle du quartier:</p> <ul style="list-style-type: none"> - urbanisme et logement, infrastructures de transports, politique sociale (jeunesse, vieillesse, famille, intégration des étrangers), sécurité sociale, culture et loisirs, ... <p>Les autorités communales influencent l'attractivité d'un quartier par leurs prestations liées à la centralité:</p> <ul style="list-style-type: none"> - services aux administrés - prestations culturelles (musées, bibliothèque, ...) - accessibilité du centre (transports publics, transports individuels motorisés et non motorisés) - attractivité du quartier comme lieu de séjour (aisance des déplacements, sécurité, aménagement, ...)

Type d'acteurs sous-groupe	Facteurs d'influence par rapport à l'attractivité du quartier - éléments particuliers
Acteurs économiques: Commerçants Restaurateurs Entreprises prestataires de service	Les acteurs économiques influencent l'attractivité commerciale du quartier pour les clients: - offre commerciale - commodités d'achats (accessibilité, horaires) - attractivité du quartier comme lieu de séjour (façades, devantures, animations, ...) Les acteurs économiques influencent l'attractivité économique pour les investisseurs et sont influencés par celle-ci: - valeur locative et immobilière des locaux - éventuels «bas de portes» - caractéristiques des locaux
Usagers extérieurs: Clients des commerces et des établissements publics	Les usagers extérieurs influencent l'attractivité du quartier pour les commerçants et restaurateurs: - bassin de provenance - pouvoir d'achat - habitudes de consommation - comportements dans l'espace public, animation et convivialité
Autorités cantonales: Services de l'administration cantonale	Les autorités cantonales influencent l'attractivité du quartier par son activité (chef-lieu du Canton): - services aux administrés - pression sur l'occupation du sol du fait de l'implantation dans le quartier de la nouvelle administration cantonale (création du canton)

3.3 Perceptions des groupes d'acteurs et comportements

L'image que se font les acteurs d'un quartier est fortement déterminée par des visions intuitives ou des idées reçues qu'ils s'abstiennent à vérifier par des faits. Cette approche basée sur l'intuition a pour conséquence que les acteurs ont tendance à s'attacher dans leurs représentations aux phénomènes les plus visibles, souvent pour corroborer les idées déjà bien en place.

Nous constatons une forte hétérogénéité des perceptions au sein même des différents groupes d'acteurs. Les représentations concernant le quartier et sa situation ne semblent donc pas être modelées en première ligne par l'appartenance à un groupe d'acteurs. D'autres facteurs, de nature plus individuelle, déterminent dans une large mesure l'image du quartier et le diagnostic quant à ses problèmes et aux tendances concernant son évolution. Nous en avons détectés trois.

1. Les croyances – ou l'idéologie – sur le devenir de notre société interfèrent fortement dans l'appréhension et l'interprétation des phénomènes observés. Ainsi, des individus qui pensent que la société évolue dans le «mauvais sens» (accroissement de la violence, perte des repères traditionnels dont notamment le respect envers autrui, «liquéfaction» des normes sociales, dégradation durable du contexte économique, etc.) ont tendance à ne percevoir que des éléments qui confortent cette vision, et cela quelle que soit leur appartenance à un groupe d'acteurs. Ces mêmes éléments, relevés par une personne qui interprète l'évolution de la société globale comme un changement vers un meilleur monde ou simplement différent, prennent un tout autre sens; ils sont compris – sans connotation négative – comme des aspects de la vie avec lesquels il faut désormais composer.

Les «croyances négatives» telles que décrites ci-dessus favorisent des perceptions dans lesquelles les problèmes des quartiers sont annonciateurs d'une évolution extrêmement défavorable, consistant – selon le cas – en la dérive du quartier vers un ghetto, en le déclin inéluctable du contexte économique ou en l'abdication du politique face aux intérêts particuliers. Ce type de représentations induit auprès des personnes concernées des attitudes telles que l'acceptation de la situation comme une fatalité et la passivité, le recours à des théories de boucs émissaires, mais également des stratégies d'évitement, le désinvestissement ou la déresponsabilisation face aux difficultés mises en exergue. Au contraire, une interprétation plus neutre d'une situation jugée problématique appuie plutôt l'engagement des personnes face aux problèmes.

2. La pratique du quartier représente le second critère de différenciation des représentations relatives au quartier. Nous constatons que les acteurs qui ont une connaissance du quartier basée sur une pratique quotidienne (habitants, personnes y exerçant leur activité professionnelle) en ont tendanciellement une vision plus positive que ceux qui se sont forgés une image sur la base de ouïe dire et de fréquentations sporadiques. Cela tend à montrer, d'une part, que les expériences concrètes contribuent à la construction d'images plus différenciées et atténuent le recours aux stéréotypes et à des «images toutes faites». D'autre part, cela indique que ceux «qui font le quartier», surtout les habitants, rechignent davantage à disqualifier le quartier – dont ils sont une partie –, ce qui équivaldrait en quelque sorte à se discréditer soi-même.
3. Nous distinguons également les représentations du quartier selon que leurs auteurs mettent au premier plan leur intérêt immédiat ou qu'ils cherchent leur intérêt à plus long terme. Dans la vision orientée sur le court terme, le quartier – compris comme un terrain où réaliser les projets dans l'immédiat – et ses protagonistes se trouvent instrumentalisés. Ils sont jugés à l'aune du degré de satisfaction des besoins propres uniquement. De ce fait, ce type de vision donne très fréquemment lieu à des images négatives du quartier. Les auteurs du second type de vision orientent leur action selon une perspective à plus long terme; ils intègrent davantage les activités des autres acteurs présents dans le quartier, au sein de son propre groupe d'acteurs ou au-delà. Cette approche plus pondérée, plus constructive, se répercute sur l'image du quartier qui en devient plus nuancée par la connaissance des interdépendances entre protagonistes.

Bien que nous ayons conclu dans un des deux cas de figure abordés à des interrelations complexes entre les groupes d'acteurs, nous constatons que les différents acteurs interviennent dans des champs bien délimités. Les actions restent cloisonnées, cela même si des démarches de consultation et de concertation ont déjà été entreprises pour trouver une solution à tel ou tel problème. Par actions cloisonnées, nous entendons que les acteurs agissent en fonction de leur propre logique, sans trop se préoccuper des intérêts des autres, ne cherchant ni à connaître les intentions des acteurs présents pour tirer profit d'éventuelles convergences, ni à anticiper ou résoudre des incompatibilités de vision. Cela a pour conséquence, de la part de la majorité des acteurs, une méconnaissance de la situation globale du quartier, l'ignorance de certains aspects de la vie du quartier ainsi que des points de vue et des motivations qui animent les autres groupes d'acteurs.

Le relatif cloisonnement des groupes d'acteurs et, s'il existe, le climat conflictuel qui règne entre eux favorisent des comportements centrés sur les logiques individualistes, propres à chaque institution ou aux différents groupes d'acteurs. Ce cloisonnement a pour conséquence la poursuite d'objectifs sectoriels, fixés sans la prise en compte d'un intérêt pondéré avec le concours d'autres acteurs (au sein ou en dehors du groupe d'acteurs en question). Les logiques des acteurs se révèlent peu perméables aux idées d'autrui, surtout lorsqu'il y a conflit. Dans ce dernier cas, le cloisonnement peut se muer en un «camper sur ses positions»: même si des démarches en faveur d'une concertation sont mises en place par les autorités communales, il n'y a plus de place ni pour l'écoute, ni pour l'échange.

Le cloisonnement ne permettant pas de créer de nouvelles marges de manœuvre, les acteurs publics s'engagent alors de plein pied dans un cercle vicieux qu'ils perçoivent souvent comme un système de contraintes. Les problèmes qui se posent dans les quartiers sont acceptés comme une sorte de fatalité qu'ils cherchent à gérer au mieux à travers les activités courantes. Ce manque de recul peut également favoriser l'absence de choix parmi des objectifs et des mesures souvent contradictoires. Le défaut de priorités et d'actions permettant de les affirmer et les concrétiser affaiblit à son tour les autorités communales qui perdent en crédibilité à travers leurs tentatives vaines d'améliorer la situation.

3.4 Les interrelations entre les acteurs; implications de la convergence / divergence des perceptions et comportements des (groupes d') acteurs impliqués

La conscience qu'un développement harmonieux du quartier sert en fin de compte l'intérêt de chacun est peu développée auprès des différents groupes d'acteurs. La propension à l'individualisme et à la défense d'intérêts particuliers s'observe aussi bien au sein des groupes d'acteurs qu'entre ces groupes. Cette situation débouche soit sur un affrontement entre les différents intérêts particuliers en présence dans lequel chacun cherche à tirer la couverture à soi, soit sur un désengagement et un repli sur soi des protagonistes.

Les interrelations au sein des groupes d'acteurs

Nous constatons que les groupes d'acteurs – les habitants, les acteurs immobiliers et les représentants communaux – sont souvent faiblement organisés ou ne disposent pas d'une structure appropriée où faire valoir leurs préoccupations ou attentes à l'égard du développement du quartier.

- La population résidente, en l'absence d'une association de quartier active et représentative des intérêts des ménages, évolue dans un quartier «sans voix», les liens entre habitants – avec les départs et l'installation de nouveaux ménages au fil des ans – s'affaiblissent. Même si une association des habitants ou de quartier existe, elle ne joue pas toujours son rôle de lieu d'expression ou de ferment du lien social. Ces associations peinent souvent à rester actives, à intéresser suffisamment les nouveaux habitants pour qu'ils participent aux activités proposées, cela surtout lorsque le profil des nouveaux arrivants diffère de celui des membres actifs. Ces difficultés de renouvellement, associées aux changements démographiques que connaît le quartier, peut favoriser la dérive de ce type d'organisations vers la défense d'intérêts d'un groupe de population bien particulier. Sclérosées, elles perdent en poids et en importance et n'arrivent plus – faute d'un nombre suffisant de membres – à répondre aux sollicitations extérieures et ne sont de sorte plus représentatives des habitants.
- Parmi les acteurs immobiliers, les stratégies individuelles de gestion de la propriété immobilière prévalent largement. A notre connaissance, il n'y a pas de contacts entre les agents d'un même quartier, sauf si un contrat relatif à la gestion d'un lotissement les lie. Mais même dans cette situation, les intérêts individuels restent prépondérants, un propriétaire ne pouvant pas être contraint à concéder des investissements qu'une majorité de propriétaires juge opportuns à l'échelle d'un immeuble ou du lotissement.
- Concernant les acteurs publics, les réflexions et préoccupations à l'échelle du quartier restent le plus souvent sectorielles. Si un service s'interroge sur l'évolution d'un quartier, soit il se voit condamné à l'immobilisme, faute de moyens suffisants, soit il cherche des réponses aux problèmes identifiés dans les limites de ses compétences, sans consolidation ou confrontation préalables de ces observations avec les informations issues d'autres services administratifs. Faute d'échanges au sein des différents services, les phénomènes de quartiers font l'objet, de la part des fonctionnaires, de compréhensions très variées et peu partagées, basées sur des

connaissances partielles et des approches intuitives. La diversité des points de vue quant à l'état d'un quartier ainsi que le cloisonnement entre les services empêchent la formation de points de vue partagés et la mise en place d'une stratégie globale de la commune face aux difficultés des quartiers.

Nous constatons donc d'une part une faible organisation des groupes d'acteurs et peu d'interrelations en leur sein, d'autre part des comportements dictés par le repli, dominés par les intérêts particuliers ou reposant sur des mesures non ou mal concertées. Pour la problématique des quartiers, cela signifie sur un premier plan le manque de possibilité de travailler au sein d'un groupe d'acteurs la notion d'intérêt commun et d'en formuler les contours. La méconnaissance des avis d'autrui, l'absence d'un intérêt commun reconnu ou même de la conscience qu'un tel intérêt pourrait exister sont donc à la fois la cause et la conséquence de la faible organisation des groupes d'acteurs. De sorte, la divergence des perceptions au sein des groupes d'acteurs déjoue l'expression des besoins et de revendications ainsi que la mise en place d'une stratégie de dépassement.

L'existence d'une organisation porteuse de revendications d'un groupe d'acteurs n'est toutefois pas toujours une garantie de représentativité des adhérents. Dans certains cas, ces groupements ne sont plus représentatifs des personnes dont ils sont censés défendre les intérêts, soit parce que leurs objectifs ont peu à peu dévié en faveur d'un groupe particulier de personnes, soit parce que ces groupements se trouvent phagocytés par des personnes utilisant leur position pour servir leurs propres intérêts. Parfois, l'action d'un «acteur relais» peut appuyer les besoins des acteurs délaissés du groupement devant les représenter et pallier cette distorsion. Ce type d'acteur ne dispose généralement que d'une marge de manœuvre restreinte, mais constitue néanmoins un partenaire incontournable pour toute action en lien avec les habitants.

Les interrelations entre les groupes d'acteurs

Nous avons déjà soulevé à plusieurs reprises le cloisonnement qui existe entre les groupes d'acteurs intervenant au niveau d'un quartier. Nous avons relevé que les différentes sphères ne sont pas ou que très peu en contact entre elles. Entre les institutions publiques (commune – canton, différents services de l'administration communale), les rapports sont le plus souvent purement administratifs ne permettant pas une entrée en matière sur la situation spécifique d'un quartier, par exemple pour aborder les problèmes posés par le placement d'un grand nombre de requérants d'asile ou encore par des règlements ou normes fixés par le canton dans le domaine des routes, de l'exploitation d'établissements publics.

Au-delà du cercle des acteurs publics, lorsque des échanges entre différents groupes d'acteurs ont lieu, ils peuvent donner lieu à des jeux d'alliance, mais aussi à des confrontations.

Pour qualifier les interrelations entre les groupes d'acteurs et les conséquences sur la prise en charge des problèmes identifiés, il convient de distinguer les différentes variantes de perception des phénomènes de quartier:

- Convergence des avis des différents groupes d'acteurs quant à l'existence d'une situation problématique mais divergence dans l'appréciation de la nature des problèmes: cette situation débouche sur des blocages multiples alors que des synergies seraient possibles. Au fil des confrontations infructueuses, on observe une tendance vers des attitudes de plus en plus rigides et procédurières, ce qui nuit à la mise en place de solutions durables.
- Convergence dans la perception des problèmes de l'îlot, mais divergence quant à l'appréciation de l'ampleur et des conséquences des difficultés identifiées: ce clivage sépare souvent les acteurs ayant une pratique quotidienne du quartier de ceux qui y interviennent à distance et dont les avis

ont tendance à être plus alarmistes. Les avis des uns ne pouvant être confortés par ceux des autres, des mesures correctives sont rarement mises en place et restent isolées et sectorielles.

- Divergence dans l'évaluation et de la criticité du quartier et des facteurs problématiques: si des activités sont déployées pour remédier aux aspects qui semblent poser problème, elles restent cantonnées dans un domaine précis. Elles risquent d'être peu pertinentes, car définies à partir de données ne couvrant pas l'ensemble de la réalité du quartier.

Nous constatons globalement une très grande difficulté à mettre en place des solutions permettant d'améliorer la qualité de vie et l'attractivité d'un quartier. Cette situation découle à notre avis de deux obstacles majeurs:

1. la diversité des perceptions du quartier, les divergences d'appréciation quant au degré de criticité de la situation ainsi que le manque de communication et échanges d'informations entre groupes d'acteurs;
2. des rapports conflictuels entre les protagonistes, envenimés au fil du temps par une accumulation des doléances, des rancunes et des règlements de comptes.

Les conséquences de ces blocages sont multiples:

- le repli sur soi, surtout de la part des habitants qui s'aménagent un «petit monde bien à soi» d'où se trouve exclu tout élément susceptible de déranger l'ordre établi, donc globalement tout ce qui relève de l'inconnu;
- la focalisation sur un groupe d'acteurs et le recours à la théorie des boucs émissaires pour expliquer les dysfonctionnements que connaît le quartier;
- la rigidité grandissante des attitudes et l'intolérance croissante comme réaction face aux nombreuses interactions infructueuses ou au manque de contacts;
- l'installation d'une ambiance ouvertement hostile et conflictuelle;
- l'apparition d'un climat morose en raison des blocages durables et l'impossibilité de les dépasser.

Jeu d'acteurs et type de quartier

Le jeu des acteurs diffère fondamentalement en fonction du type de quartiers.

- Les quartiers centraux connaissent un grand nombre d'acteurs qui ont tendance à se mobiliser fortement pour influencer le devenir du quartier dans le sens qu'ils le souhaitent. Le jeu d'acteurs est plus complexe dans les quartiers du centre, convoités par des usages diversifiés, où nous avons observé un degré d'implication et d'interactions tendancielle plus élevé. Mais les rapports de force entre les intérêts présents y sont davantage sujets à des variations, notamment en raison de l'interférence des nombreuses forces économiques qui pour certaines – telles la conjoncture économique ou encore l'évolution des activités dans des pôles économiques ou commerciaux concurrents – échappent complètement aux acteurs actifs à l'échelle du quartier.
- Les quartiers d'habitation connaissent en revanche un nombre restreint d'acteurs dont une partie reste très en retrait. Dans les quartiers où prédomine la fonction d'habitation, les habitants, et parfois même les représentants des autorités communales, perçoivent mal les enjeux liés au développement des quartiers ainsi que le rôle que pourrait jouer la commune dans le devenir de ce type de quartiers. Ces enjeux ont d'autant plus de mal à émerger que les associations d'habitants sont peu nombreuses dans les quartiers d'habitation plus périphériques et relativement peu actives dans les domaines qui touchent directement à leur développement. Une arène adéquate pour l'articulation ou la défense des intérêts des habitants fait donc souvent défaut. D'où aussi la difficulté, de la part des acteurs publics, de connaître les besoins des habitants, de trouver un interlocuteur avisé dans les procédures de consultation mises en place.

3.5 Le rôle du logement

Logement et qualité résidentielle

Nous employons la notion de qualité résidentielle comme synonyme de l'attractivité d'un quartier pour les ménages. Elle relève d'une extrême importance dans le cas des quartiers d'habitation. Mais son rôle ne doit pas être sous-estimé également dans les quartiers multifonctionnels. Bien que la qualité résidentielle n'équivaille pas à la qualité du logement, ce dernier aspect y est étroitement lié. En effet, les facteurs qui entrent en ligne de compte dans la notion de qualité résidentielle sont fortement interdépendants et de ce fait difficilement séparables. Les facteurs formant la qualité résidentielle sont les suivants:

- l'attractivité de l'offre de logement: caractéristiques physiques des appartements, leur prix et, dans une moindre mesure, les prestations du bailleur (notamment la conciergerie);
- l'attractivité du cadre bâti: type de bâtiments, leur qualité de construction, leur esthétique, leur disposition et l'aménagement des espaces extérieurs; à ce niveau, il convient de nuancer entre le cadre qu'offre l'immeuble habité et celui des immeubles environnants;
- la qualité de l'environnement social du quartier: caractéristiques socio-économiques des occupants des logements, rapports de voisinage et climat social; nous avons déjà souligné à plusieurs reprises la subjectivité extrême des perceptions relatives à l'environnement social;
- la gestion du parc immobilier: entretien courant, rénovation et assainissement des biens immobiliers, politique de location et services aux locataires.

Ces différents facteurs n'exercent pas les mêmes effets sur les ménages déjà installés dans le quartier et les ménages susceptibles de s'y établir. Les premiers mettent dans l'appréciation de la qualité résidentielle du quartier l'accent sur des aspects relevant de leur pratique (adaptation du logement aux besoins du ménage, relations sociales) alors que les seconds y font intervenir plutôt des caractéristiques liées à son esthétique ou à sa réputation (esthétique du cadre bâti, réputation du quartier quant au climat social, etc.).

Ci-après, nous abordons séparément la situation des quartiers essentiellement voués à l'habitation et celle des quartiers multifonctionnels, car dans ces deux cas, le rôle du logement et de la qualité résidentielle diffère fondamentalement dans la dynamique du quartier.

Le logement, une variable-clé de l'attractivité des quartiers d'habitation

Nos études de cas confirment la prépondérance du rôle du logement dans l'attractivité des quartiers d'habitations. Ce constat semble banal dans le contexte de ce type de quartier. Il l'est beaucoup moins en regard des discours dominants au sujet des quartiers à problèmes dans lesquels les aspects sociaux et démographiques sont identifiés comme les principales sources de problèmes. Sans vouloir nier l'existence de cette problématique, nous montrons ci-après de quelle manière le logement contribue à son apparition ou tend à la perpétuer.

L'offre de logements comme facteur de ségrégation socio-économique

Les caractéristiques d'un logement, surtout son prix, sont déterminantes pour attirer tel ou tel segment de population. Plus l'offre d'un quartier est variée, plus ce dernier attirera des catégories socio-économiques diverses de ménages. Au contraire, une certaine uniformité de l'offre entraîne une tendance à une population homogène du point de vue économique. L'affirmation que les quartiers à problèmes, qui cumulent des populations défavorisées, ne sont pas attractifs mérite d'être nuancée: la demande pour des appartements dans ce type de contexte reste intacte, mais elle est cantonnée à un segment étroit de personnes. Ainsi le taux de logements vacants des quartiers d'habitation étudiés ne diffère guère des autres quartiers de leur commune. Les quartiers défavorisés restent donc attractifs

pour des ménages économiquement fragiles, en raison des loyers accessibles pour leur budget et difficiles à trouver dans des lieux moins stigmatisés. De ce fait, ces quartiers jouent un rôle important d'intégration.

La ségrégation économique est voilée par la ségrégation ethnique

Les mécanismes de ségrégation économique liés à une offre relativement homogène de logements à bon prix ont pour conséquence une forte concentration de populations étrangères. Ces dernières sont en effet fortement représentées dans les classes sociales inférieures. La concentration d'étrangers est synonyme – dans l'imaginaire et parfois dans les faits – de problèmes de cohabitation, d'insalubrité, d'incivilités, voire de violence. Le seul fait de cette concentration est identifié comme problème, sans grande différenciation des statuts et situations très variés des migrants. La forte présence d'étrangers est tenue responsable de toutes les difficultés que rencontre un quartier. Les migrants sont là comme pour signifier la marginalisation d'un quartier, sa dérive en «terre étrangère», et cela même si les faits démentent leur responsabilité dans les dysfonctionnements mis en exergue.⁶

C'est oublier que le logement, avant d'être un facteur de ségrégation ethnique, agit d'abord comme un facteur de ségrégation économique, comme nous l'avons montré plus haut. Le «quartier pauvre» repousse ou fait fuir tous ceux qui sont suffisamment aisés pour mieux satisfaire leur besoin ailleurs, dans un habitat et un environnement davantage à leur convenance.

Cette vision, dans laquelle la population étrangère devient le bouc émissaire, induit l'idée que le salut de ce type de quartier réside dans l'infléchissement des tendances de développement démographique – à l'échelle d'une entrée d'immeubles, d'un immeuble, d'un îlot ou du quartier en entier – à travers la politique de location pratiquée par les bailleurs. Par ce truchement, il s'agirait d'attribuer les logements en fonction de critères ethniques, d'arriver à un «bon mélange» de la population. Cette manière de voir soulève de nombreuses questions. Ce «bon mélange» signifie-t-il l'instauration d'une certaine homogénéité dans les unités de cohabitation, afin de réduire les tensions ethniques, ou au contraire la recherche de la plus grande hétérogénéité, afin d'équilibrer les forces en présence, ou encore une préférence systématiquement accordée aux ménages suisses, quelle que soit leur situation? Quel devrait être le niveau d'application d'une telle politique? L'entrée d'immeubles, l'immeuble, l'îlot ou le quartier? Les avis des différents interlocuteurs à ce sujet sont fort divergents. Il reste à savoir si la politique de location peut effectivement constituer un outil de gestion du développement des quartiers et, le cas échéant, si la marge de manœuvre des bailleurs est suffisante pour une telle pratique dans un marché cantonné dans un segment relativement étroit. Le tri des populations peut-il se substituer aux efforts d'intégration des migrants ou alors accompagner judicieusement de telles mesures?⁷

La composante des relations sociales est donc étroitement imbriquée à celle du logement. Mais elle n'est pas totalement détachée du jeu des acteurs immobiliers non plus. Ces derniers ont en effet la possibilité, s'ils veulent bien la saisir, d'influencer la qualité de cohabitation à travers la gestion au quotidien de leurs biens immobiliers. Une telle pratique implique la prise en compte du contexte social particulier de ce type de quartiers, marqué par des tensions sociales, en s'appuyant sur les concierges. Mais le rôle des concierges comme «animateurs et médiateurs» de la vie sociale d'un immeuble ou lotissement n'est actuellement pas du tout intégré dans les cahiers de charges.

⁶ Les conflits de voisinage ne semblent pas mettre en cause de manière disproportionnée les étrangers, exception faite des requérants qui contreviennent fréquemment aux règles par ignorance des mœurs locales. Les litiges portés contre la population étrangère masque souvent des tensions d'une autre nature, telles les conflits entre générations ou encore entre anciens habitants et nouveaux venus.

⁷ Selon le slogan «Sortieren statt integrieren» (trier le bon grain de l'ivraie plutôt qu'intégrer).

L'image attachée à un groupe d'immeubles gangrène l'image de l'ensemble du quartier, y compris les habitants

L'attractivité d'une offre de logement résulte certes des données déterminées lors de la construction des bâtiments (type d'habitat et de bâtiments, année de construction, etc.), mais également des pratiques de gestion des immeubles. Les bâtiments ou logements qui sont visiblement mal entretenus ont un effet répulsif, même si les logements en eux-mêmes offrent des avantages quant à leur surface, leur disposition et le nombre des pièces. L'impact du parc immobilier, dans sa dimension esthétique, est très important sur l'image d'un quartier et donc sur son attractivité. Un quartier d'immeubles qui apparaît comme monotone, pourvu d'espaces extérieurs mal aménagés et mal entretenus ou qui comporte un groupe de bâtiments vétustes induit un message négatif, généralement interprété en défaveur des habitants. Nous nous trouvons donc face à un double amalgame: le premier consiste à étendre l'aspect déplaisant constaté à l'échelle d'un îlot à l'ensemble du quartier, le second opère un transfert d'image du cadre bâti sur les habitants du secteur concerné, voire du quartier tout entier. La force de ce type de représentations – immeubles délabrés et présence d'une population défavorisée – est telle que les différences qualitatives dans l'offre de logements d'un quartier ne sont plus perçues. L'effet répulsif se reporte sur l'ensemble du parc immobilier, gommant de sorte les avantages que peuvent offrir certains logements mis sur le marché. Ces perceptions contribuent alors à renforcer les tendances vers une homogénéisation économique des habitants, voire alimentent une évolution vers une paupérisation accrue de ces zones.

L'évolution du patrimoine immobilier

La cumulation de trois facteurs caractérise l'évolution du patrimoine immobilier des quartiers d'habitation à problèmes:

- la faiblesse des ressources économiques des locataires;
- des besoins d'amélioration plus ou moins importants découlant de l'inadaptation des logements aux standards de confort;
- une volonté d'investissement tempérée de la part des propriétaires en raison de la non-rentabilité à court et à moyen terme d'opérations de modernisation ou d'assainissement coûteuses.

Les blocages qui freinent l'évolution du parc immobilier sont donc nombreux. D'abord, les bâtiments concernés nécessitent souvent des investissements très importants, car leur entretien a été négligé pendant de nombreuses années. Ces investissements seront d'autant plus élevés que les bâtiments sont anciens, relèvent du patrimoine historique ou ont été construits dans une période de boom économique sans prise en compte aucune des principes de durabilité. Ensuite, la marge de manœuvre financière des acteurs immobiliers se trouve sérieusement restreinte par la difficulté, voire l'impossibilité de reporter les coûts engendrés dans une mesure raisonnable sur les loyers dont devra s'acquitter une population au pouvoir économique limité. En raison de la mauvaise réputation dont souffrent ces quartiers, les logements modernisés et de ce fait passablement renchéris, risquent de rester peu attrayants pour des ménages plus aisés. Le segment de marché relatif à ce type de quartiers paraît donc étroit et peu flexible, ce qui, à son tour, compromet les chances de l'amortissement financier recherché par tout acteur économique. Il est à noter qu'une partie importante des immeubles les moins bien entretenus se trouve dans les mains de propriétaires particuliers et/ou de propriétaires dont la situation financière est délicate.

Il n'est alors pas surprenant de constater dans ce contexte que les stratégies de gestion du patrimoine immobilier tablant sur les bénéfices à court terme sont particulièrement répandues dans ce type de quartier. Tant que la situation est financièrement rentable et le rendement assuré par l'encaissement des loyers, les propriétaires se cantonnent à assurer un entretien minimal, sans trop se préoccuper de l'avenir de leurs biens à plus longue échéance. Dans le contexte des quartiers stigmatisés, seuls les

propriétaires jouissant d'une assise financière confortable, généralement les grandes sociétés immobilières, disposent d'une marge suffisante pour assurer la valeur locative à plus long terme, en mettant en œuvre périodiquement des mesures de renouvellement dont le retour sur investissement est incertain.

Quartiers centraux: l'habitat comme facteur équilibrant la cohabitation des différentes fonctions

Même si les quartiers du centre supportent des nuisances multiples, ils gardent leur attractivité pour les ménages qui recherchent une situation centrale ou proche des activités (les jeunes, les singles, les personnes peu mobiles, ...). Les risques de ségrégation socio-spatiale se trouvent par conséquent tempérés, car ce type de quartier n'est pas répulsif pour les couches moyennes. Même si la composition des habitants présente quelques particularités (peu de familles, nombre relativement élevé de personnes assistées), la problématique liée au logement se pose dans le cas étudié moins en termes de composante démographique qu'en termes de survie de l'habitat face à la pression des activités économiques ou des services publics. L'enjeu du maintien, voire du soutien de l'habitat se situe davantage dans les qualités recherchées pour ce type de quartier. La fonction résidentielle est source de convivialité et d'une animation du quartier ne s'appuyant pas exclusivement sur les activités économiques. Elle favorise le contrôle social, essentiel pour prévenir les débordements des usagers extérieurs. Elle est propice aussi à l'entretien des bâtiments exclusivement voués à l'habitat et peut fournir une assise économique aux commerces implantés. La sauvegarde de l'attractivité résidentielle d'un centre et l'empêchement d'une évolution démographique défavorable doit se traduire par une double préoccupation. Il s'agit d'une part de veiller à la modernisation des logements existants et à leur adaptation aux besoins des familles, en intégrant les importantes contraintes de coûts liées au classement des bâtiments en patrimoine protégé. D'autre part il faut prendre en main les conflits entre les différentes fonctions présentes dans le quartier et leur apporter des solutions qui tiennent compte des besoins des habitants, notamment dans le domaine des activités nocturnes du quartier.

Reste la question centrale des apports de l'habitat aux efforts de dynamisation. Dans quelle mesure la fonction résidentielle influence-t-elle favorablement l'attractivité d'un quartier, dans quelle mesure est-elle nécessaire à une dynamique de quartier «saine»? Nous postulons que l'habitat intervient comme un facteur modérateur du développement de ce type de quartier: il tempère les facteurs d'influence dominants et oblige à la recherche d'un certain équilibre entre les fonctions présentes.

«Quand le logement va mal, tout va mal»

Les différents constats relatifs au rôle du logement dans les quartiers nous font penser qu'il n'y a pas de «salut» pour les quartiers, quel que soit leur type, si l'offre de logement souffre d'une attractivité trop partielle ou non assurée à plus long terme:

- Même si la demande de logements dans les quartiers à problèmes reste intacte, elle concerne essentiellement des personnes à revenu faible ou des assistés; faute d'un entretien suffisant des appartements et des immeubles, un processus de paupérisation risque de s'installer durablement.
- L'entretien et l'assainissement du parc immobilier sont souvent compromis dans ce type de quartier, en raison des coûts élevés liés à des assainissements importants, à la qualité de construction médiocre des bâtiments, à une demande émanant principalement de couches sociales au pouvoir d'achat restreint. Le morcellement de la propriété peut constituer un frein supplémentaire, car impliquant une prise de décision concertée.
- La gestion des immeubles suit souvent une optique de profit à court terme dans laquelle les facteurs de dépenses sont maintenus le plus bas possible. La volonté d'investir est alors pratiquement nulle. A cela peuvent s'ajouter des perspectives moroses sur le marché du logement qui représentent alors une limite supplémentaire pour le renouvellement du parc immobilier dans ces quartiers.

- L'évolution démographique du quartier a des incidences négatives sur l'attractivité et par conséquent sur la valeur des biens immobiliers.
- L'état des immeubles ainsi que l'entretien et l'aménagement des alentours constituent de par leur nature très visuelle une des composantes-clé des représentations des quartiers. S'ils sont jugés inesthétiques ou comme des signes d'un délabrement progressif, pour l'ensemble du quartier ou pour une partie, le quartier est assimilé, surtout par les acteurs extérieurs, à un secteur à problèmes. Même si l'image négative n'est attachée qu'à quelques bâtiments moins bien entretenus, elle risque de se généraliser à l'ensemble du quartier. En ce qui concerne l'attractivité du domaine public, les autorités communales disposent d'une certaine marge de manœuvre et devraient donner le bon exemple en mettant à disposition des habitants des espaces alentours bien entretenus et plaisamment aménagés.

3.6 Attentes et propositions de dépassement des acteurs impliqués directement concernés par le développement du quartier

Les attentes des divers acteurs par rapport au devenir d'un quartier sont bien sûr étroitement liées à leurs constats concernant les aspects problématiques tels qu'ils les perçoivent. Dans deux des cas étudiés, la concentration de populations étrangères, dans un îlot ou à l'échelle du quartier, est identifiée comme principal facteur de dysfonctionnement, induisant des difficultés de cohabitation, une dégradation du respect des normes sociales ainsi qu'une stigmatisation du quartier. Leurs attentes se focalisent donc en premier lieu sur le dépassement de cette situation par diverses stratégies proposées.

Notre propre analyse montre au contraire qu'une telle situation est problématique surtout en raison des images qu'elle véhicule. Ces représentations tendent à marginaliser les quartiers concernés et prêterit d'emblée la qualité des liens sociaux. Nous avons vu que la ségrégation spatiale repose sur des critères économiques qui, eux, induisent une ségrégation ethnique. Bien que cette ségrégation constitue un facteur très lisible et extrêmement puissant dans l'entretien des mécanismes de dysfonctionnements, elle doit être considérée comme la conséquence d'une série d'autres éléments problématiques. Il convient donc de relativiser, dans les stratégies de dépassement des difficultés que rencontrent les quartiers d'habitation, les attentes des habitants à l'égard d'un changement du facteur démographique.

Le troisième cas étudié nous enseigne qu'il convient de distinguer entre (1) les quartiers qui sont confrontés à des difficultés sans que ces dernières ne donnent lieu à une mobilisation organisée des groupes d'acteurs pour faire entendre leurs revendications et (2) les quartiers où les divergences d'intérêt sont abordés par le biais de conflits ouverts, opposant différents groupes d'acteurs qui deviennent actifs au travers de groupements existants ou constitués dans un but de défense d'intérêt. Dans ce second cas de figure, l'incapacité de trouver une réponse aux points litigieux finit par se matérialiser dans un climat emprunt de morosité ainsi que l'instauration d'interactions entre parties adverses, basées sur des logiques perdant-perdant.

Les propositions de dépassement formulées par les acteurs se caractérisent par une grande diversité, parmi lesquelles il n'y a pas de réelles tendances prédominantes. Dans les cas où la composition de la population est considérée comme le mal principal affectant le bien-être dans le quartier, les acteurs espèrent surtout (1) stabiliser ou renverser l'évolution démographique du quartier, (2) corriger l'image négative qui pèse sur le quartier, ou (3) restaurer le climat social à travers différentes mesures en faveur d'une meilleure intégration des populations étrangères et d'un renforcement des liens sociaux entre les différentes catégories d'habitants. Les propositions sous-tendent deux échelles d'intervention, celle d'un immeuble ou d'un îlot et celle du quartier en entier.

À l'échelle d'un immeuble ou d'un îlot, les actions proposées concernent surtout les acteurs immobiliers et les habitants. Elles devraient viser:

- une apparence plus soignée du parc immobilier, à travers un meilleur entretien des bâtiments, un aménagement plaisant et soigné des espaces extérieurs (acteurs immobiliers) ainsi que le respect des normes de propreté et d'égards de la part des usagers (locataires);
- une meilleure prise en compte des composantes sociales, à travers une politique de location qui intègre le potentiel de tensions inhérent à la cohabitation de communautés aux valeurs sociales très diversifiées ainsi qu'une plus grande implication des concierges dans les difficultés de communication entre ces communautés (acteurs immobiliers).

A l'échelle du quartier, les diverses attentes des acteurs appellent, en plus des milieux précédemment cités, le concours des pouvoirs publics et d'organisations œuvrant dans le domaine social. Elles impliquent des actions dans les domaines suivants:

- une amélioration du climat social par la création de liens sociaux et une meilleure prise en charge des habitants du quartier par eux-mêmes, à travers des activités d'animation sociale à l'intention des divers groupes d'habitants comme les personnes âgées, les jeunes, les étrangers, des mesures favorisant l'intégration des étrangers les moins bien insérés ainsi que le renforcement de l'association du quartier dans la vie du quartier (acteurs publics et para-publics, habitants);
- une valorisation du quartier du point de vue urbanistique, visant à parer, à travers des mesures d'aménagement, les effets d'images négatifs et à mieux insérer dans le tissu urbain ces quartiers marginalisés par une meilleure prise en compte du secteur problématique par rapport au fonctionnement de la ville dans sa globalité et, le cas échéant, en prenant des mesures de désenclavement (acteurs publics).

Lorsque les intérêts et attentes à l'égard du développement du quartier sont multiples, comme cela se présente dans les quartiers multifonctionnels, les visions quant à son évolution souhaitable le sont également. Les propositions de dépassement portent généralement sur l'ensemble du périmètre du quartier, mais se distinguent par leur formulation vague et peu aboutie, voire partielle. Elles concernent les domaines et les acteurs les plus divers:

- le remaniement de la mobilité afin de contribuer à la dynamisation du quartier, par le truchement de mesures diverses et souvent contradictoires, comme la création d'une zone piétonne, le rétablissement d'une circulation libéralisée, d'un parking souterrain, etc.;
- l'amélioration de la convivialité du quartier, à travers une présence forte de commerces et d'établissements publics ou, au contraire, à travers des mesures combattant les nuisances liées à cette animation (circulation, bruit des usagers);
- la création de conditions favorables aux investissements du secteur privé;
- le renforcement du rôle des autorités communales, permettant l'affirmation d'une politique forte, axée sur des choix stratégiques issus d'un management territorial.

3.7 Marge de manœuvre des acteurs publics et rôle des acteurs privés

La gestion des quartiers, par les acteurs communaux, se trouve confrontée à une série de facteurs limitatifs. D'abord, leurs champs de compétences se trouvent restreints d'une part par des politiques et des réglementations cantonales – qui concernent, dans les cas étudiés, la politique relative aux demandeurs d'asile, la réglementation relative aux commerces ainsi qu'à l'installation et au fonctionnement des établissements publics (leur nombre, les heures d'ouverture) –, d'autre part par le jeu des acteurs privés.

Dans le jeu des acteurs privés sont déterminantes bien sûr les activités dans le quartier, mais également celles déployées dans les alentours proches ou plus lointains. L'acteur public ne dispose bien souvent pas de possibilité d'interventions directes à leur égard, mais peut au plus exercer une certaine influence sur leur comportement à travers des actions d'incitation ou de sensibilisation. La marge de manœuvre des autorités est particulièrement étroite dans tout ce qui touche au marché de l'immobilier, qu'il s'agisse du logement, du foncier ou de la volonté d'investir des acteurs privés dans un secteur donné. Plus généralement, les acteurs publics n'ont qu'une faible emprise sur le comportement des particuliers, qu'ils soient des acteurs économiques, des consommateurs-usagers ou des habitants. Lorsque ces derniers adoptent, dans la défense de leurs intérêts, des attitudes procédurières en usant de leur droit de recours, la marge de manœuvre de l'acteur public se trouve sensiblement réduite du fait que toute initiative de sa part risque de se trouver emprisonnée dans un carcan judiciaire.

Les moyens à disposition de la commune, tant humains et financiers, constituent un autre facteur important de limitation de l'action publique. La pénurie des moyens pèsera d'autant plus sur la mise en place d'une stratégie visant à prendre en main les difficultés que rencontre un quartier que la pression du problème est faible. En effet, tant que l'état problématique d'une situation ne fait pas l'objet d'un constat partagé au sein de l'administration communale, souvent difficile à atteindre en raison du cloisonnement qui règne entre les services administratifs, il y a peu de chances que la commune libérera les moyens nécessaires pour favoriser le développement d'un quartier.

Mais la marge de manœuvre des acteurs publics n'est pas une donnée statique, établie une fois pour toutes. Elle est susceptible d'évoluer au gré d'actions favorisant l'élargissement de la sphère d'influence de la commune. Dans les trois cas étudiés, il subsiste un potentiel important pour étendre cette sphère, en agissant au sein des acteurs publics, mais également de concert avec des acteurs extérieurs. Nous avons identifié différents axes susceptibles à renforcer la reconnaissance des problèmes de quartier et à favoriser des actions positives pour leur développement:

- une meilleure information et coordination au sein de l'administration au sujet des données et faits à l'échelle des quartiers;
- l'établissement de contacts avec des partenaires potentiels non encore approchés et l'instauration / l'amélioration des échanges avec les acteurs actifs dans le quartier (associations de quartier, animateurs socioculturels en contact avec des habitants, acteurs immobiliers);
- la mise en place d'approches concertées visant d'une part une reconnaissance partagée de la problématique du quartier, d'autre part l'implication des acteurs influençant le devenir du quartier;
- une valorisation systématique des atouts dont dispose le quartier (sans pour autant nier ses aspects négatifs), afin de rompre avec les représentations négatives à son sujet;
- un engagement ferme de la commune dans l'amélioration des aspects problématiques sur lesquels elle a compétence d'agir (notamment aménagement et entretien du domaine public, respect des normes établies pour limiter les nuisances, sécurité, etc.);
- la mise en place d'une politique de logement au niveau de la commune (acquisition de terrains et d'immeubles, collaboration avec les acteurs immobiliers pour assurer une gestion durable du parc immobilier).

3.8 Points de levier et possibilités d'intervention

Les différentes situations observées se distinguent toutes trois par l'absence, de la part des acteurs communaux, d'une stratégie capable d'apporter les changements nécessaires à une amélioration durable de la situation des quartiers. Dans deux des cas, une telle stratégie n'existe tout simplement pas. Dans le troisième cas, les différentes mesures mises en place par la commune n'ont pas permis d'améliorer la situation du quartier, du fait de leur échec dans la mise en œuvre. Cet échec ne peut

être imputé au manque de volonté de recourir à des approches concertées avec les acteurs présents sur le terrain, mais semble davantage dû à la faiblesse de la commune dans son rôle décisionnel et exécutif ainsi qu'au fait de la non-existence, à l'heure actuelle, d'une reconnaissance partagée du problème.

Les points de levier pour «restaurer» la dynamique de développement des quartiers sont d'une part à rechercher dans une bonne connaissance à la fois du fonctionnement du quartier, des forces en présence et des intérêts des différents acteurs qui y sont actifs. C'est cette connaissance qui permettra à la commune de juger de la criticité d'une situation et donc de la nécessité d'intervenir. D'autre part, une fois la nécessité d'intervenir établie, l'action publique ne semble pouvoir se passer de la mise en place d'approches concertées qui associent les principales forces en présence déjà en amont de tout processus. Ces approches sont indispensables pour d'abord permettre un partage de l'analyse concernant l'état de la situation et la nature des problèmes rencontrés, ensuite discuter des domaines d'intervention prioritaires et assurer le soutien et la collaboration des partenaires à la réalisation des mesures décidées.

Sur la base des études de cas réalisées, trois thèmes ou domaines apparaissent clairement au sein desquels les communes ont un rôle important à jouer.

- Politique de quartier: le quartier est ici considéré comme un territoire de la ville. En conséquence, il s'agit d'une aire urbaine qu'elle administre.
- Assurer la qualité de vie: une ville doit permettre à ses habitants de sentir un certain niveau de bien-être en son sein. L'habitat contribue fortement à cela.
- Politique du logement: si les immeubles appartiennent souvent à des privés, il n'empêche qu'ils se situent sur un territoire communal. Partant, la ville doit pouvoir intervenir ici également.

Avant de revenir plus en détail sur ces points, il nous semble important de mentionner quelques difficultés qu'il faut impérativement savoir résoudre préalablement à toute action visant l'amélioration d'un problème au sein d'un quartier.

Tout d'abord, on constate qu'il existe une multitude d'opinions sur un même sujet. La difficulté réside dans le fait de savoir si oui ou non ces avis sont vérifiés dans les faits, et surtout s'ils reposent sur des pratiques ou de simples perceptions. Très souvent, la subjectivité l'emporte, mettant en exergue l'intérêt individuel au détriment du collectif. Ceci s'observe d'autant plus facilement dans les villes de taille moyenne ou petite où des personnages importants – pour une raison ou une autre – arrivent à faire passer leurs idées. Il faut donc impérativement pouvoir se baser sur des connaissances objectives, ou des statistiques officielles.

Ensuite, dans le même ordre d'idée, pour qu'un problème puisse être efficacement solutionné, il est important qu'il soit reconnu par tous et de la même manière. L'adhésion autour d'un même sujet permet de travailler avec des partenaires qui se sentent concernés par la problématique, les solutions seront ainsi mieux reconnues et mises en œuvre.

Revenons maintenant sur nos trois thèmes.

Politique de quartier

En tant que partie intégrante d'une ville, un quartier doit être suivi par les autorités compétentes afin de prévenir toute évolution qui pourrait, à terme, conduire à un manque d'attractivité conséquent du quartier, avec les problèmes que cela peut engendrer. Aussi, il serait envisageable de mettre en place un observatoire des quartiers. Sur la base de différents indicateurs, il serait alors possible de mesurer l'évolution des quartiers et, le cas échéant, de remédier immédiatement aux problèmes qui surgissent.

Si l'instauration d'un tel instrument devait engendrer trop de dépenses, il faudrait néanmoins s'assurer de pouvoir récolter périodiquement des données spécifiques sur l'évolution des quartiers. La clé de lecture proposée ci-après (cf. point 4.3) peut servir de référence à cet effet.

Un quartier c'est également un point d'intersection pour différentes fonctions et séries d'intérêts privés ou collectifs. De cette constellation peuvent émerger des conflits qui souvent ne trouvent une réelle solution que par voie de consensus. Pour accélérer ce processus ou prévenir ce cas de figure, il est impératif que la commune puisse s'appuyer sur des alliances solides, alliances qui serviront également à préserver l'intérêt collectif face à d'éventuels groupes de pressions.

On trouve de multiples fonctions au sein d'un quartier, et celles-ci sont plus ou moins fortement représentées selon les cas. Mais l'attractivité d'un quartier ne dépend pas du cumul de ces dernières. La dynamique d'un quartier peut l'amener à changer de vocation, partiellement ou totalement. Ainsi, un quartier commercial peut devenir au cours du temps un quartier résidentiel attrayant. Les exemples à ce sujet ne manquent pas, il suffit de songer à la demande croissante pour des appartements du style loft pour s'en convaincre. L'évolution d'un quartier doit donc être considérée de concert avec l'évolution de la ville. Si les grandes surfaces s'établissent aujourd'hui en périphérie des villes, cela ne doit pas nécessairement signifier la mort de l'ancien quartier à vocation commerciale d'un centre. Par contre, il faudra redimensionner ce dernier pour qu'il puisse répondre à une demande de proximité ou plus spécialisée. Ceci sera d'autant plus intéressant si les anciennes surfaces commerciales peuvent être réaffectées au logement. Ainsi, si certaines fonctions manquent parfois dans un quartier, il peut également arriver que certaines soient superflues. A ce niveau-là, les autorités communales ont un rôle important à jouer quant à la vocation présente ou à venir d'un quartier.

La reconnaissance d'une telle évolution sera d'autant plus évidente si les différents services administratifs arrivent à collaborer étroitement. Aussi, la mise en place d'une plate-forme interne destinée aux services administratifs d'une même ville permettrait sans doute de mieux cerner les problématiques existantes et de trouver plus rapidement des solutions aux évolutions négatives ainsi mises en évidence grâce à une collaboration plus efficace.

Les services d'une ville ont par ailleurs une importance non négligeable dans le processus de ségrégation, de mise à l'écart d'un quartier où réside une population dite à problèmes. L'urbanisme est un outil important dans ce cadre, il permet d'intégrer plus ou moins fortement un quartier au reste de la ville par le biais d'aménagements et d'infrastructures de transport pour le rendre accessible par exemple ou, au contraire, de le couper du reste de la zone urbaine par la présence d'une route à haut débit, d'une voie de chemin de fer ou autre coupure paysagère. Quant à la population à problèmes, il s'agit avant tout de mieux l'encadrer. Les services sociaux et les assistants sociaux ont un rôle privilégié auprès de ces populations. Ce sont eux qui ont les moyens de relayer les discussions entre des personnes qui ne parlent pas toujours notre langue ou qui ne comprennent pas le fonctionnement de notre société, et le reste de la population d'une même ville qui, de fait, les marginalise.

Dans la politique de quartier, un volet important est aussi celui du maintien des activités économiques. Nous pensons ici notamment au supermarché ou restaurant du coin. Pour la ville, soutenir ces activités signifie également favoriser la vie sociale d'un quartier, car ce sont des lieux qui permettent à une population peu mobile de faire ses courses, tout comme il s'agit d'un lieu de rencontre pour des personnes partageant un même environnement comme cadre de leur habitat. Ce même environnement permet dans bien des cas d'éviter l'isolement pour des personnes vivant seules, sans mobilité. Si ceci nous paraît essentiel, il est cependant évident qu'il faudra trouver le juste équilibre car dans ce cas nous parlons bien plus de fonctions d'appoint que de vocation de quartier.

Assurer la qualité de vie

Un quartier, c'est avant tout un lieu où des personnes se côtoient quotidiennement, un lieu particulier pour chacun où l'on devrait pouvoir se sentir chez soi. Dès lors, il faut impérativement pouvoir assurer les conditions cadre permettant à tout un chacun de pouvoir être acteur sur cette scène que représente le quartier. Ainsi, dans la mesure du possible, la commune devrait soutenir les animations socio-culturelles déjà existantes ou en voie de réalisation, ceci parce qu'il s'agit d'un moyen efficace de créer des liens entre les différentes catégories de populations. Nous avons souvent pu remarquer que l'indifférence au sein d'une même entité territoriale entrave toute initiative visant le bien-être collectif. Le soutien à ces activités permettrait donc de réduire les lignes de fracture existantes et d'augmenter ainsi la qualité de vie d'un quartier.

L'indifférence doit faire place au dialogue, et celui-ci doit absolument être encouragé en permettant à chaque habitant de pouvoir s'exprimer sur les sujets concernant son quartier. L'association de quartier constitue un bon moyen pour favoriser l'engagement des habitants vis-à-vis du quartier, ceci d'autant plus que si la population reconnaît l'association comme lieu d'expression, cette dernière se verra investie d'un rôle de représentativité du quartier auprès des autorités communales. A leurs tours, les autorités communales verront en l'association du quartier un interlocuteur privilégié pour toutes les affaires y relatives. Un problème se résout beaucoup plus facilement et rapidement lorsque l'on sait à qui s'adresser.

Dans de nombreux cas, les problèmes surgissent sur la base de différences ethniques et culturelles, ce qui rend bien plus difficile encore l'adaptation puis l'intégration des nouveaux arrivants dans un quartier. Or, la diversité peut et doit être comprise comme un atout supplémentaire à condition d'arriver à la valoriser et à la cultiver. L'acceptation et l'intégration de nouveaux habitants n'en seraient alors que renforcées. On constate parfois la présence d'organisations tierces dans les quartiers – comme les œuvres paroissiales – qui s'occupent déjà de cette problématique. Un soutien à leurs activités, tant financier qu'humain, serait le bienvenu.

Politique du logement

Le logement est un des points les plus importants dans les décisions individuelles quant au choix de localisation d'une personne ou d'une famille, et en tant que tel il influence le type d'habitant que l'on retrouve ensuite dans le quartier. La ville ne devrait pas rester à l'écart des processus influençant le logement. Aussi, un plan d'action basé sur des objectifs stratégiques permettrait aux autorités de chercher à concrétiser ces derniers et d'influencer l'évolution du parc immobilier de la commune au travers d'une collaboration active avec les propriétaires d'immeubles et les gérances de bâtiments, alors qu'une autre option consisterait à mener une politique d'acquisition d'immeubles ou de terrains à bâtir.

Un rapprochement avec les propriétaires immobiliers ainsi que les gérances permettrait de les sensibiliser sur des points importants, comme l'image du quartier par exemple. L'attractivité d'un quartier dépend largement de sa réputation, de l'image que la population se fait de lui. A cet égard, l'aspect visuel, esthétique d'un bâtiment ou d'un ensemble d'immeubles n'est pas négligeable. Une façade propre, voire rénovée, aura un impact bien plus positif sur l'attractivité du quartier qu'un mur en décrépitude avancée. Ces travaux d'entretien sont du ressort des propriétaires, dès lors il est important d'arriver à les sensibiliser sur l'importance de ces investissements. D'une manière générale, la commune devrait essayer d'influencer au maximum les décisions prises par le privé afin d'évoluer positivement et si possible dans la direction voulue par la ville.

Bien que nécessaires, ces investissements ne sont souvent pas choses faciles pour les «petits» propriétaires d'immeubles. Dans ce cas, la ville pourrait proposer ses services pour conseiller les

acteurs immobiliers sur les rénovations ou assainissement à entreprendre ainsi que l'ordre d'importance de ces travaux. Une bonne gestion des parcs immobiliers est d'ailleurs un sujet qui mérite d'être abordé avec tous les acteurs de l'immobilier si l'on veut parvenir à maintenir durablement l'attractivité d'un quartier quant à son image et la qualité de ses logements. Dans le même ordre d'idées, la ville pourrait également se lancer dans l'acquisition d'immeubles ou de terrains en vente. Ceci lui permettrait non seulement de pouvoir influencer directement les dynamiques d'un quartier mais également de servir d'exemple pour les autres propriétaires en gérant correctement ces immeubles ou terrains. En résumé, il s'agit de montrer les bonnes pratiques dans ces domaines.

Cette sensibilisation peut également influencer l'offre de logement justement. Si un appartement se loue à des prix attractifs, cela ne doit pas se faire au détriment de la qualité de ce dernier. Il faut donc vérifier que les logements soient malgré tout soignés afin d'éviter une évolution trop négative, situation qui ne manquerait pas d'éloigner les locataires ayant les moyens de trouver mieux, et parallèlement d'attirer des populations dites à problèmes. Le fait de pouvoir proposer des logements de qualités à un prix attractif permet également aux familles de venir s'installer dans le quartier. Quoi qu'on en dise, les enfants jouant dans le quartier le rendent bien plus vivant et jovial, alors que rien ne semble bouger dans les quartiers où une certaine jeunesse fait défaut. Cela dit, cela suppose également de pouvoir proposer des appartements assez grands pour des familles avec plusieurs enfants ou d'aménager certains appartements à cet effet, en couplant deux appartements pour n'en faire qu'un par exemple.

Pouvoir proposer un logement de qualité à un prix attractif, c'est notamment le problème des centres-villes. Bâtiments historiques et prix du terrain en font souvent un lieu où les prix limitent fortement l'accessibilité au logement pour une majorité de personnes. En conséquence, nous trouvons là des appartements vides alors qu'ils sont très bien placés dans la ville, ce qui influence directement l'ambiance jaillissant d'un lieu lui aussi vide. De concert avec les propriétaires des immeubles, la ville devrait réfléchir à une solution pour combler cette lacune et amener ainsi un peu plus de vie dans ces quartiers. Cela suppose cependant un contexte propice à l'habitat. Une zone centrale vivant quotidiennement au rythme nyctéméral n'est certes pas faite pour le logement, ce qui nous renvoie à la notion de fonction qu'un quartier doit abandonner, garder ou s'approprier.

Dans le domaine du logement, un des points conflictuels est celui de la présence plus ou moins forte d'étrangers. Dans ce cas, il est important que la ville collabore avec les acteurs de l'immobilier afin de réfléchir autour de l'opportunité ou non de pratiquer une politique de location basée sur des critères à définir, visant à influencer l'évolution démographique du quartier. L'intégration de nouvelles cultures ne se fait pas sans mal dans la plupart des cas, et pose régulièrement de nouveaux problèmes. A ce sujet, nous sommes persuadés que les concierges des immeubles ont un rôle important à jouer, surtout au niveau social. Ils sont en effet les interlocuteurs privilégiés de tous les habitants d'un immeuble. Ce statut fait d'eux également des personnes de confiance à qui les locataires n'hésitent souvent pas à parler, qu'il s'agisse de problèmes personnels, conflits de voisinage ou avec la gérance et d'autres acteurs encore.

Ce rôle, beaucoup de concierges n'ont malheureusement pas les moyens nécessaires pour le jouer pleinement. Aussi, il serait souhaitable de leur permettre de se former dans les différents domaines auxquels ils se voient confrontés de par leur position de confident (communication, médiation, gestion de conflits). Les concierges pourraient ainsi devenir de véritables personnes relais sur lesquelles s'appuyer pour promouvoir l'intégration au sein de l'immeuble et du quartier des nouveaux habitants ainsi que pour favoriser la vie communautaire. Pour pouvoir assumer ce rôle, ils devraient jouir des conditions suivantes:

- être au bénéfice d'un cahier des charges qui précise ce type de mission et qui leur laisse suffisamment de temps pour prendre en charge des tâches autres que d'entretien;

- bénéficier de cours de formation les préparant à ce nouveau rôle de relais;
- disposer d'une sorte de charte de la vie communautaire de l'immeuble (version plus humanisée et moins rébarbative que le règlement de la maison);
- être informés sur les activités et prestations dont peuvent bénéficier les habitants du quartier (offres du centre de quartier, offres (para-)scolaires, services (para-)médicaux, médiation culturelle, etc.);
- avoir à disposition un document relatant toutes les informations utiles pour renseigner les habitants du quartier sur des questions relatives à la vie dans la commune, si possible en plusieurs langues.

Pour terminer, nous pensons qu'un des rôles de la ville est de maintenir le niveau des nuisances à son stricte minimum. Le respect d'une certaine quiétude, surtout dans les quartiers à fonction presque uniquement résidentielle, est indispensable à une répartition équilibrée des couches de populations. Dans le cas de nuisances trop fortes, le risque est grande pour que le phénomène de ségrégation spatiale se renforce et engendre ensuite une détérioration de la qualité de vie du quartier en question.

4. ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Retour sur le modèle d'analyse

Nous rappelons que le modèle d'analyse (cf. point 1.1 du présent rapport) vise une meilleure compréhension de l'ensemble des facteurs qui influencent l'attractivité générale d'un quartier d'habitation ainsi que de leurs interactions. Ce modèle d'analyse se révèle utile dans l'appréhension des différentes forces à l'œuvre: il évite l'écueil d'une compréhension – et donc d'une action – trop partielle des mécanismes complexes qui prévalent dans des quartiers à problèmes; mais il permet aussi – par l'effort de schématisation qu'il implique – de réduire la complexité des phénomènes observés et de saisir leur contribution, positive ou négative, au développement du quartier. Dans ce sens, ce modèle représente un outil d'analyse intéressant pour tout acteur se penchant sur la problématique des quartiers d'habitation.

Les dynamiques qui régissent les quartiers dont la vocation est essentiellement résidentielle et celles qui prévalent dans les quartiers multifonctionnels ne sont pas identiques. Ces deux situations se distinguent notamment par le nombre et le poids respectif des facteurs d'influence.

4.1.1 Quartiers d'habitation

Le modèle d'analyse proposé au départ peut être affiné au vu des résultats de l'étude (cf. graphique 2 ci-après). Son approfondissement met alors en évidence qu'une focalisation unilatérale dans l'action sur les aspects problématiques identifiés au niveau des ménages ne peut apporter une amélioration durable de la dynamique de quartier. Une telle approche fait abstraction d'une série d'autres facteurs qui déterminent de manière tout aussi décisive l'attractivité d'une zone d'habitation.

Deux cycles majeurs dans la dynamique de développement des quartiers

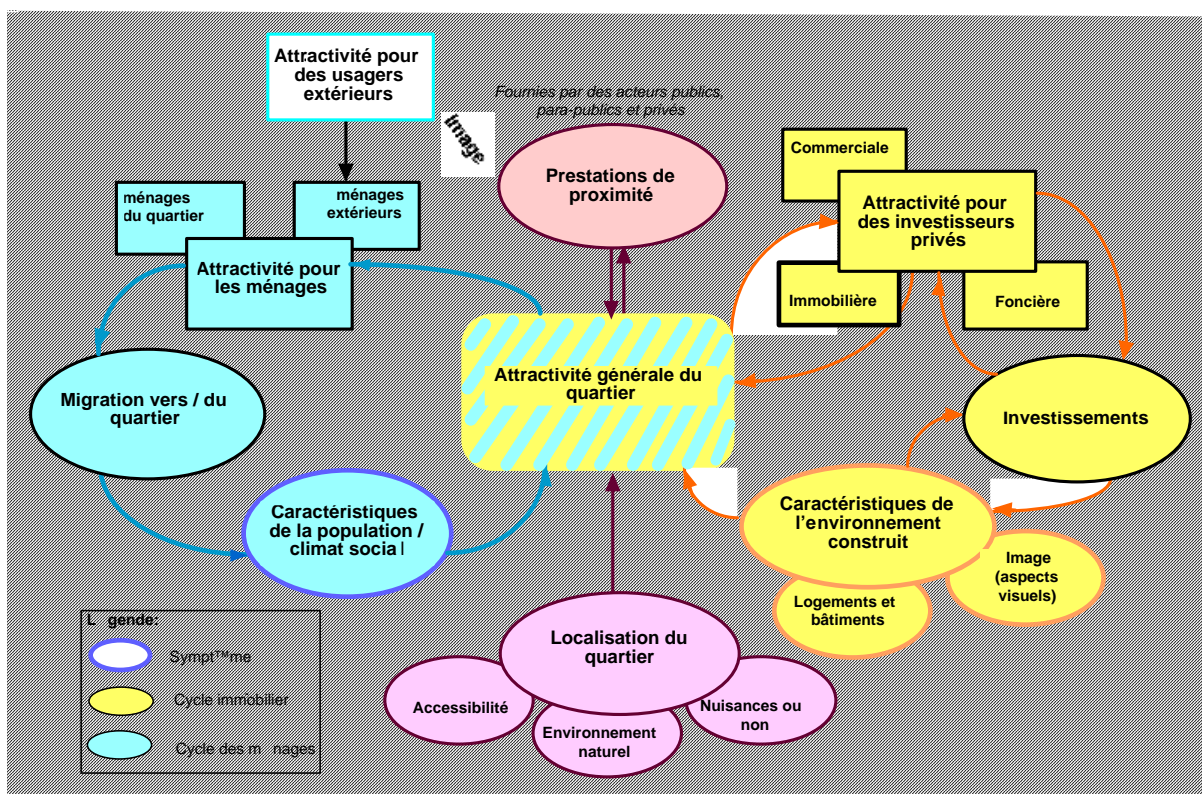
Nous constatons d'abord la présence de deux cycles dans la dynamique de développement, celui des ménages (déjà proposé dans le schéma de départ) et celui de l'immobilier. Ces cycles connaissent une «construction» similaire, basée sur une boucle «attractivité – flux – caractéristiques».

- Du côté des ménages, l'attractivité générale du quartier agit sur l'attractivité de ce dernier pour les ménages. Celle-ci génère des flux de population qui se concrétisent à travers les caractéristiques de la population résidente. Il est à noter que l'attractivité d'un quartier d'habitation sur des usagers

extérieures intervient avant tout au niveau de sa fonction résidentielle, dans le sens où elle ne les intéresse en principe qu'à ce titre-là. En dehors de cette fonction, ces quartiers n'exercent qu'un attrait négligeable sur les ménages extérieurs. Leur perception du quartier n'est pourtant pas neutre, car elle a un grand impact en termes d'image, de réputation et donc d'attractivité.

- Du côté du cycle immobilier, l'attractivité générale du quartier agit sur l'attractivité de ce dernier pour les investisseurs privés, essentiellement ceux qui sont actifs dans l'immobilier. Celle-ci engendre des flux financiers qui, par leur ampleur et leur affectation, conditionnent les caractéristiques du parc de logement. Ces caractéristiques ont à la fois un impact sur la valeur locative, et donc sur les ménages qui les occupent ou souhaitent s'y installer, et sur l'image du quartier, par leur portée visuelle.

Graphique 2: Facteurs d'influence de l'attractivité des quartiers d'habitation



La localisation du quartier, facteur d'influence

Il apparaît que la localisation du quartier constitue un facteur également non négligeable du développement des quartiers, et ceci à plusieurs titres. Elle fait intervenir des notions liées à l'insertion du quartier dans le territoire communal (proximité, accessibilité) et à la qualité environnementale (espaces naturels, nuisances liées à des infrastructures de transports ou des activités économiques). Le facteur de la localisation est une donnée peu malléable, surtout lorsqu'un quartier est pris dans un tissu bâti. Il est en revanche plus facile de préserver des avantages liés à la localisation.

Prestations de proximité

Les prestations de proximité englobent les services disponibles dans le quartier et qui intéressent prioritairement ses habitants (commerces, école, activités de loisirs, etc.). Ce facteur remplace la notion de « qualité et la quantité des services publics » retenue dans le schéma de départ, car il est plus pertinent dans le contexte des quartiers d'habitation. En effet, la population évalue cette offre non pas en termes de type de fournisseurs (publics ou privés) mais en termes de commodités et de bénéfices qu'elle en retire. Les avantages liés à la présence d'un magasin de quartier, par exemple,

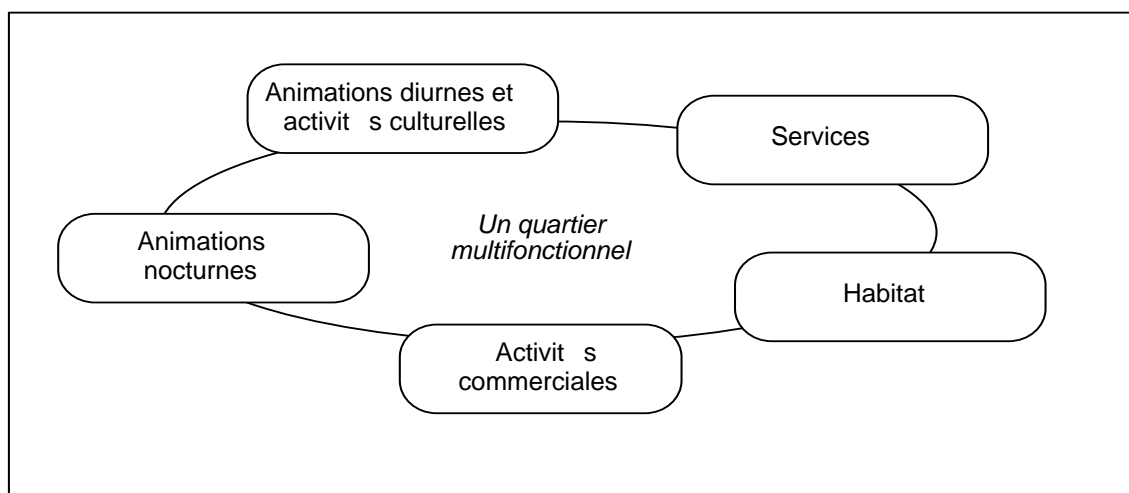
peuvent lui sembler tout aussi importants que ceux d'une école primaire. A l'échelle d'un quartier d'habitation, ce n'est pas l'existence de services publics qui est importante mais la possibilité d'y accéder sans trop de difficultés, même dans une autre partie de la commune (accessibilité en termes de distance-temps et d'horaires).

4.1.2 Quartier du centre-ville, multifonctionnel

Les résultats de notre recherche montrent qu'un quartier central, multifonctionnel, d'une ville moyenne ne correspond pas au développement négatif tel que décrit dans la problématique développée au début de nos travaux. Dans un tel quartier, nous ne constatons pas l'accumulation de problèmes sociaux tels la concentration de populations défavorisées, des bâtiments dégradés, une cohabitation difficile, du vandalisme, ou encore une image défavorable pour des ménages qui le quitteraient ou l'évitent comme lieu d'habitation.

La dynamique d'un quartier situé au centre-ville est complexe, résultat des nombreuses fonctions présentes dans le quartier: habitat, animations nocturnes, animations de jour et culturelles, activité commerciale, services publics (cf. graphique 3). Le mal-développement s'y présente plutôt comme un déséquilibre marqué entre des fonctions qui, dans le passé, cohabitaient à la satisfaction quasi-générale de la population.

Graphique 3: *Un quartier multifonctionnel*



Le modèle explicatif met au centre des dynamiques les perceptions et les comportements des ménages. Dans un quartier à fonctions multiples, les ménages ne jouent pas un rôle déterminant en eux-mêmes. Par contre, les caractéristiques des usagers extérieurs sont centrales. Si l'on prend l'exemple de la fonction d'animations nocturnes, un mal-développement peut être induit progressivement par les comportements désagréables des usagers venant profiter des animations offertes par le centre, avec des cris et des portières claquées, une musique forte, des incivilités qui diminuent l'attractivité du quartier pour les ménages. De même, si l'on considère la fonction administrative du centre, ce sont les pendulaires et les personnes se rendant dans les services publics, qui en engorgeant le quartier avec leurs voitures (circulation et parcage) peuvent à terme en réduire sensiblement l'attractivité.

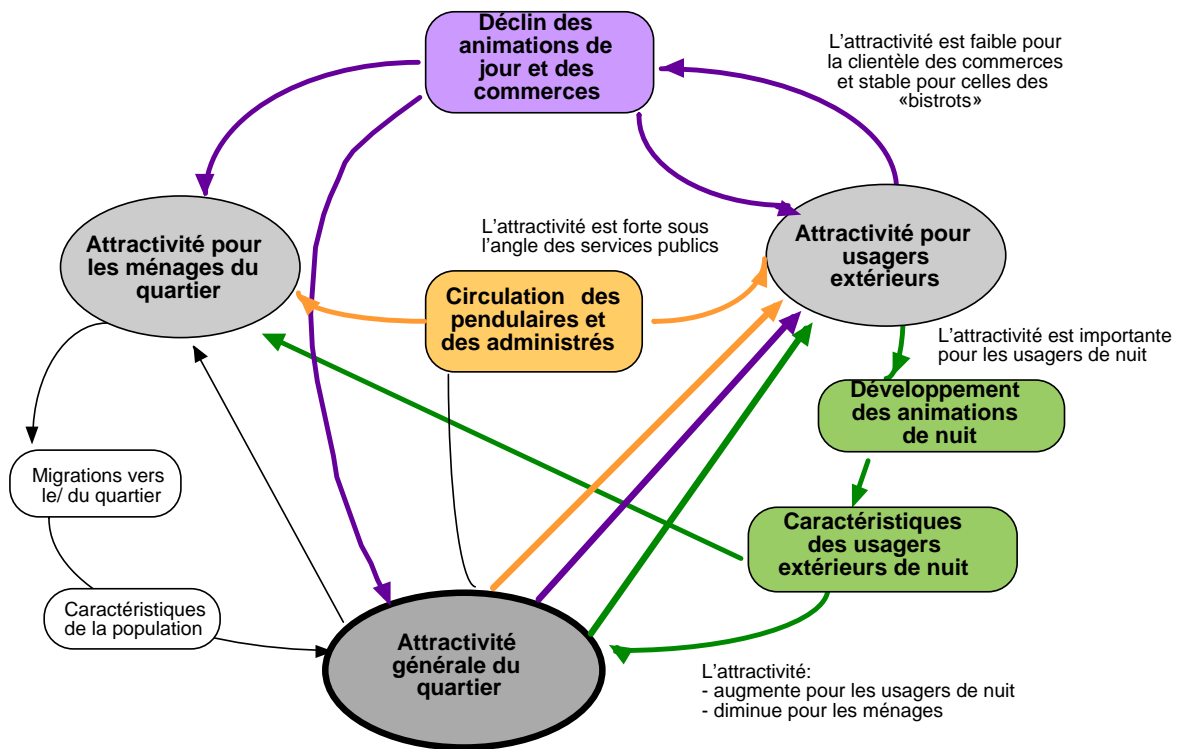
Le cycle des ménages ne pose pas problème en lui-même mais seulement en lien avec les cycles des usagers extérieurs. Plusieurs types d'usagers extérieurs peuvent se révéler significatifs:

- les usagers extérieurs de nuit (avant tout la population jeune venant faire la fête ou retrouver des connaissances en Vieille Ville);

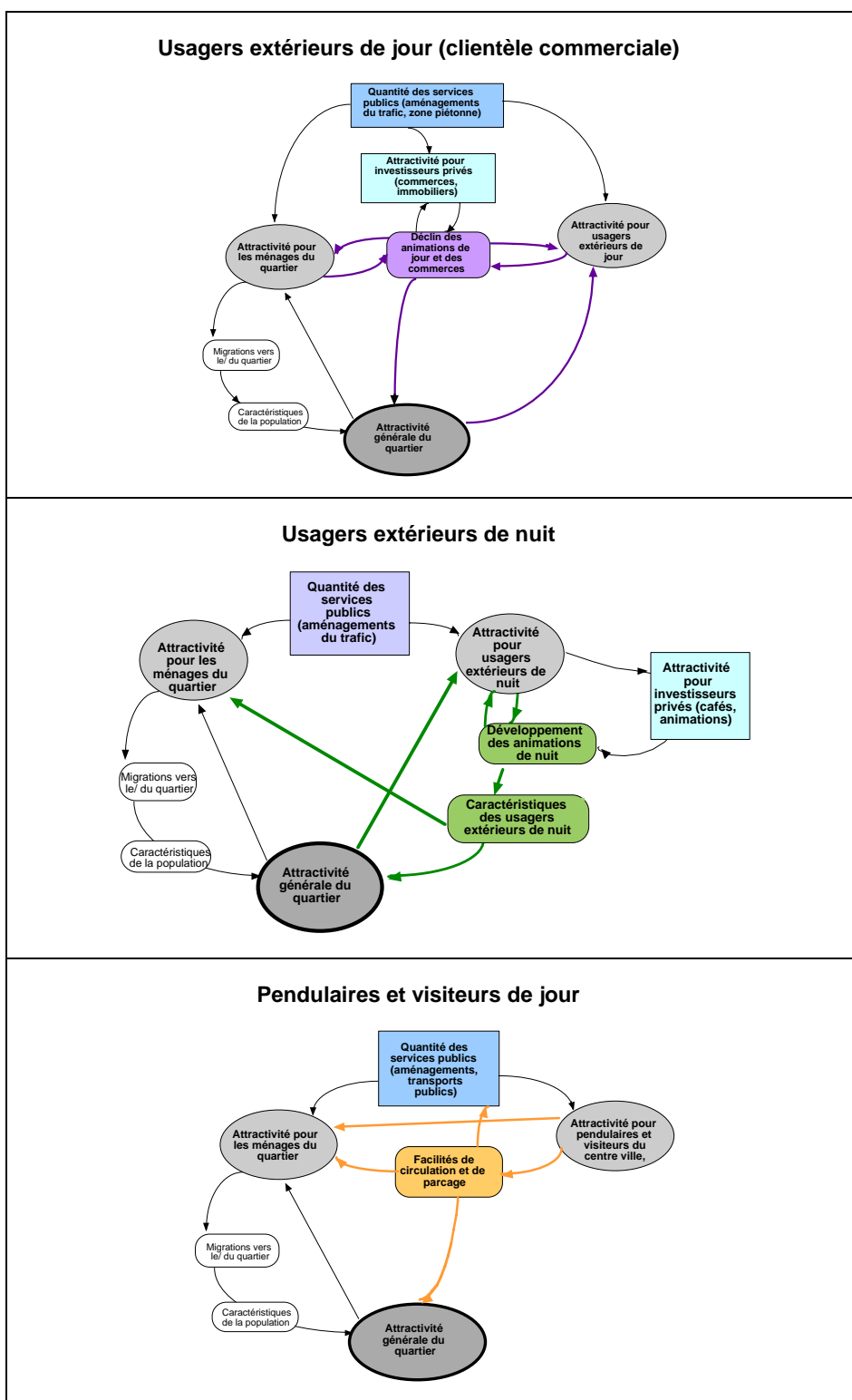
- les usagers extérieurs de jour, à savoir en particulier la clientèle commerciale (commerces, cafés, restaurants), mais également, dans une moindre mesure, les touristes ou les personnes attirées par les activités culturelles du centre (expositions, galeries d'art, etc.);
- les pendulaires travaillant au centre ou le traversant pour se rendre dans un autre coin de la ville, notamment dans les services publics, et les administrés se rendant dans ces mêmes services.

C'est la rupture d'équilibre – équilibre précaire et complexe – entre le cycle des ménages et ceux des usagers extérieurs qui caractérise le mal-développement d'un quartier, déséquilibre qui s'instaure peu à peu, parfois sur une longue période (cf. graphiques 4 et 5 ci-après).

Graphique 4: Cycle des ménages et cycles des usagers extérieurs, présentation de l'ensemble des usagers extérieurs

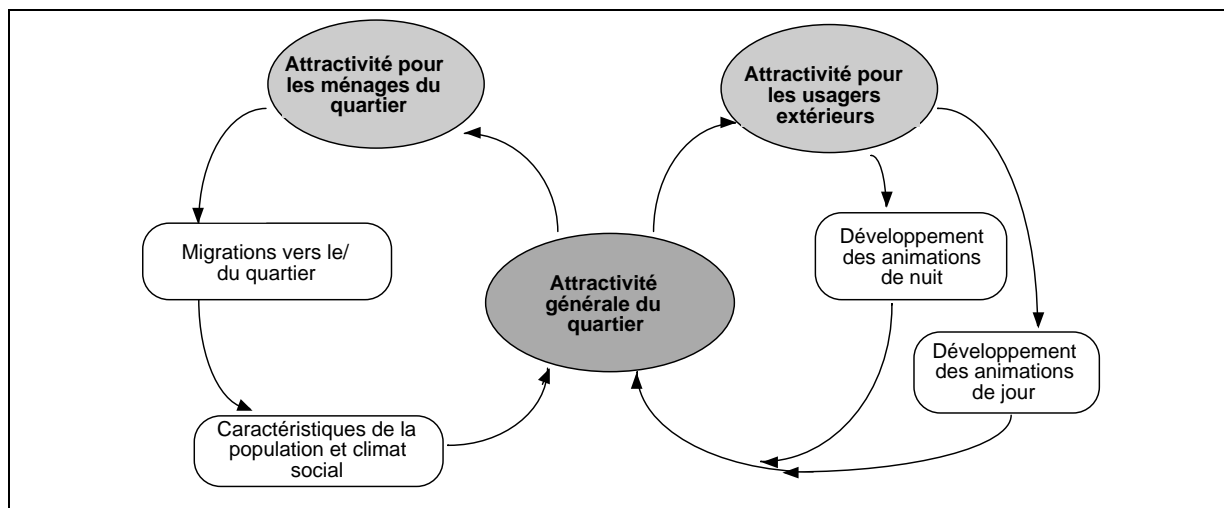


Graphique 5: Cycle des ménages et des usagers extérieurs, présentation par type d'usagers



Les résultats de nos travaux montrent que le mal-développement dans un quartier multifonctionnel provient d'un déséquilibre où l'attractivité pour un acteur augmente fortement alors que pour un autre acteur, elle a tendance à diminuer. Dit autrement, pour que l'on se situe dans une dynamique de développement positive, il faut qu'un quartier multifonctionnel soit considéré comme attractif tant par les ménages que par les usagers extérieurs (cf. graphique 6 ci-après).

Graphique 6: Quartier multifonctionnel, cycle des ménages et cycle des usagers extérieurs



4.2 Le développement des quartiers: forces et aspects problématiques

Nous passons en revue ci-après les forces et faiblesses des quartiers à problèmes. Pour ce faire, nous distinguons les quartiers périphériques des quartiers historiques situés au centre-ville.

4.2.1 Forces

Quartiers en périphérie

Les quartiers périphériques à problèmes, dans une ville moyenne, comportent un certain nombre de points positifs.

On peut citer en premier lieu le cadre souvent plaisant dans lequel ils se situent, cela sous plusieurs angles:

- l'environnement: les quartiers sont bien délimités physiquement par des éléments naturels (arbres, coteaux, espaces verts); ils offrent un cadre calme et propice à la détente, une vue généralement agréable et un sentiment d'espace;
- l'accessibilité: malgré leur situation en périphérie, ils restent relativement proches du centre-ville et sont desservis régulièrement par les transports publics; on peut y trouver également l'aménagement de cheminements réservés aux piétons et aux vélos et conduisant directement au centre-ville;
- l'absence de nuisances majeures: les quartiers se trouvent à l'écart des routes de transit, la circulation qu'ils connaissent est celle des personnes qui s'y rendent expressément; leur localisation, également, fait qu'ils ne connaissent pas de nuisances liées à des activités industrielles; le seul type de nuisances que nous relevons est celui, parfois, du bruit occasionné par le passage de trains dans les environs.

Il est évident que ces avantages de localisation que nous avons observés ne peuvent être généralisés à l'ensemble des quartiers à problèmes. Il semble toutefois qu'une telle situation ne soit pas exceptionnelle, compte tenu du cadre qu'offrent de nombreuses villes moyennes. De tels atouts méritent être mis en avant, car ils offrent un appui solide à toute politique de valorisation des zones d'habitation vulnérables.

Les habitants, ensuite, ont accès à des prestations diverses, soit dans le quartier lui-même, soit à sa proximité immédiate. On trouve ainsi:

- l'un ou l'autre supermarché, restaurant, commerce dans le quartier, ou la proximité d'un centre commercial;
- des aires de jeu pour enfants, des écoles;
- l'un ou l'autre centre propice à l'animation (centre de rencontre de quartier, centre culturel, centre sportif avec terrain de football, piscine, patinoire, etc...).

On peut mentionner également que généralement les habitants sont attachés à leur quartier et ne souhaitent pas le quitter en dépit de son évolution problématique. C'est particulièrement vrai, semble-t-il, lorsqu'un acteur (par exemple une paroisse) s'investit dans le développement d'activités socioculturelles.

Les problèmes relevés à l'échelle du quartier ne semblent réellement concerner qu'une partie de son territoire. Et la situation ne se révèle pas aussi dramatique que décrite par d'aucuns. Ces quartiers ne connaissent généralement pas un taux inhabituellement élevé de logements vacants.

Quartiers de centre-ville (quartiers historiques)

Le centre historique d'une ville moyenne, lorsque son développement se fait problématique, présente malgré tout un certain nombre de points positifs:

- le quartier comporte de nombreuses fonctions sur lesquelles s'appuyer pour développer son dynamisme: fonctions de services, touristique et culturelle (monuments historiques, galeries d'arts, bibliothèque, ludothèque, etc.), commerciale (avant tout les commerces de proximité), habitat;
- sa population est diversifiée et ne présente pas de problèmes liés à la concentration de l'un ou l'autre type d'habitants;
- le cadre est agréable, a du cachet et une histoire; on aime s'y balader, le lieu attire des promeneurs venant de l'extérieur, des touristes;
- le quartier est proche des magasins, des administrations, des animations culturelles, de la gare;
- des subventions sont parfois mises à disposition pour rénover l'extérieur des bâtiments en raison de leur statut particulier (patrimoine historique).

4.2.2 Aspects problématiques

Quartiers périphériques

Les aspects problématiques que l'on retrouve dans les quartiers périphériques à problèmes sont les suivants:

- Le parc immobilier se révèle peu attractif pour les ménages:
 - le parc immobilier, dans sa conception, ne répond plus aux attentes actuelles des ménages;
 - les rénovations, pour des raisons diverses, sont insuffisantes (manque de moyens financiers des propriétaires, manque de volonté d'investir, mauvaises perspectives sur le marché du logement, décisions avortées en raison des réponses négatives d'une partie des propriétaires concernés);
 - parfois, l'entretien lui-même est insuffisant (manque de propreté autour et dans les bâtiments, avec des déchets qui gisent sur le sol).
- Le nivellement de la population se fait vers le bas, l'évolution démographique tend vers une concentration de couches de population à revenu modeste (étrangers, ménages assistés ou ayant des difficultés financières, requérants d'asile).

- Les liens sociaux sont en dégradation, avec peu de contacts entre habitants, de nombreux préjugés entre communautés ethniques ou entre générations, des associations de quartier moribondes qui défendent des intérêts particuliers plutôt que des intérêts communs à l'ensemble des habitants du quartier.
- L'image du quartier est défavorable, associée à des bâtiments plutôt délabrés, mal entretenus, à un secteur presque exclusivement habité par des étrangers, où règne l'insécurité.
- Le quartier, dans certains cas, est pénalisé géographiquement, mis à l'écart par des routes qui l'entourent ainsi que par sa situation périphérique.

Quartiers de centre-ville (quartiers historiques)

Les aspects problématiques que l'on retrouve dans les centres historiques à problèmes sont quelque peu différents des précédents:

- Leur parc immobilier:
 - présente des caractéristiques peu adaptées à la vie moderne, que ce soit sous l'angle de l'habitat ou sous l'angle commercial (par exemple petites pièces étroites, sombres, peu fonctionnelles, en partie vétustes, peu attractives pour les familles ou pour les commerces d'une certaine importance, dont les grandes surfaces).
 - est, pour une partie conséquente, aux mains de nombreux petits propriétaires, plutôt qu'aux mains de régies immobilières, lesquels n'ont pas nécessairement les moyens de rénover ou moderniser leurs bâtiments.
- Des transformations conséquentes et coûteuses sont souvent nécessaires pour adapter les logements à la vie moderne, car il s'agit de procéder à la fois à la rénovation des immeubles et à des aménagements intérieurs; les coûts sont d'autant plus élevés que les bâtiments constituent un patrimoine architectural soumis à de nombreuses contraintes.
- Ces quartiers voient leur fonction commerciale décliner, avec peu de commerces solides, en raison de la concurrence d'autres pôles plus adaptés pour l'implantation de grandes surfaces (autre quartier plus moderne du centre-ville ou zone à l'extérieur de la ville).
- Ils ne sont pas conçus pour la circulation et se trouvent engorgés par la voiture.
- Quelques acteurs isolés ou peu nombreux ont un pouvoir important pour faire pression sur la commune, ce qui fait que des intérêts individuels sont défendus au détriment d'intérêts collectifs.

4.3 Diagnostic du développement des quartiers: des clés de lecture à l'intention des communes

Pour l'établissement d'une clé de lecture, nous citons ci-après un certain nombre d'éléments qui, en soi, ne sont pas significatifs d'un mal-développement. Par contre, l'accumulation de plusieurs éléments constitue un signal d'alerte, exigeant de l'autorité communale un suivi attentif des forces à l'œuvre pour décider si l'on est confronté à l'instauration d'une dynamique négative dans le quartier ou devant un phénomène isolé et sans conséquences marquantes. De même, l'apparition d'un ou de plusieurs éléments se rapportant à l'attractivité générale du quartier doit être interprétée comme alarmante, puisqu'elle indique la rupture d'un équilibre général.

Nous présentons ci-après séparément les indicateurs pouvant signaler un mal-développement selon qu'ils concernent des quartiers d'habitation ou des quartiers multifonctionnels.

4.3.1 Indicateurs relatifs aux quartiers d'habitation

Les indicateurs présentés ci-après sont classés selon les facteurs d'influence de l'attractivité des quartiers d'habitation qui figurent dans le schéma de la dynamique de développement des quartiers d'habitation (Point 4.1: Retour sur le modèle d'analyse). Les indicateurs se réfèrent à la fois à des aspects statiques, constituant des données fortes pour le quartier du fait de leur inertie (substance bâtie, aspects liés à l'environnement) et des éléments dynamiques signalant des changements dans le développement.

Tableau 3: *Éléments ou états qui peuvent mener un quartier dans une dynamique négative*

		oui	non	peut-être
<i>Attractivité pour les ménages</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Evolution des loyers vers la baisse s'écartant significativement de ceux pratiqués dans le reste de la commune • Taux de logements vacants en croissance • Taux de rotation élevé des locataires ou accroissement significatif de ce taux • Inadéquation grandissante entre l'offre de logements dans le quartier et la demande des ménages 			
<i>Caractéristiques de la population et climat social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Concentration accrue de populations économiquement et socialement marginalisées • Tendance à une certaine homogénéisation ethnique à l'échelle d'un immeuble, d'un îlot ou du quartier en entier • Prédominance au sein des habitants d'une population à problème (cf. la notion des populations A en allemand pour <i>Arme, Ausländer, Asylanten, Arbeitslose, Alleinerziehende, Alte, etc.</i>) • Individualisme et déresponsabilisation («je fais ce que je veux») • Désengagement croissant des habitants vis-à-vis du voisinage et de la vie de quartier • Non-respect des règles en vigueur dans la pratique des espaces communs (par exemple propreté) • Apparition d'incivilités et d'incidents à caractère violent, commis par des habitants du quartier 			
<i>Attractivité pour les investisseurs privés (immobilier)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Changements de mains des biens immobiliers devenant plus fréquents ou nombre croissant d'objets immobiliers mis sur le marché (rentabilité insuffisante des biens, spéculation) • Prix de vente des immeubles sur le marché qui n'est pas en rapport avec les possibilités de rendement • Morcellement grandissant de la situation de propriété entravant la modernisation du parc immobilier • Situation de la propriété révélatrice de circonstances problématiques 			
<i>Investissements dans le parc immobilier</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution, voire gel des investissements relatifs à l'entretien de l'immobilier • Perte de la rythmicité des investissements voués au maintien d'un cadre bâti de qualité, conduisant au délabrement des bâtiments • Propension vers des investissements en faveur d'opérations de «cosmétique» (renouvellement des façades en négligeant tous les autres assainissements) 			

		oui	non	peut-être
<i>Caractéristiques de l'environnement construit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inadéquation croissante des logements par rapport au <i>standing</i> «moyen», faute de travaux de modernisation • Forte présence, voire prédominance d'immeubles dont les charges d'exploitation sont très élevées qui hypothèquent leur rentabilité (qualité et conception des constructions) • Délabrement progressif du parc immobilier affectant la valeur esthétique du quartier • Alentours négligés ou ne faisant l'objet d'aucun soin de la part des utilisateurs • Présence d'espaces de peur (terrains qui inspirent des sentiments d'insécurité du fait de leur aménagement inapproprié) 			
<i>Attractivité pour les acteurs commerciaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cessation d'activités • Locaux commerciaux restant inoccupés après la cessation des activités 			
<i>Prestations de proximité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Diminution de l'offre de prestations à l'intention de la population du quartier • Inadéquation grandissante des prestations de proximité au vu des changements dans la démographie du quartier • Dégradation de la qualité de l'offre (école par exemple) • Manque d'implication de la part des autorités vis-à-vis du devenir du quartier, se concrétisant à travers un certain laisser-aller face à des infractions à l'ordre public (tags, réparation de dégâts de vandalisme), espaces publics moins bien entretenus qu'ailleurs, service de voirie réduit au minimum • Impossibilité, pour la population du quartier, de formuler ses préoccupations et de les faire entendre, faute d'un lieu d'expression approprié (inexistence d'une association d'habitants représentative de ses intérêts) 			
<i>Localisation du quartier</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apparition de nouvelles sources de nuisances ou augmentation des existantes • Perte d'espaces de détente à proximité immédiate • Mauvaises liaisons du quartier avec le reste de la commune • Détérioration des conditions d'accessibilité (péjoration de l'offre de transport, liaisons perdues par l'apparition de fractures physiques) 			
<i>Attractivité générale du quartier</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Image négative du quartier auprès de la population et déclin de sa réputation (quartier ressenti comme zone où règne l'insécurité, où se trouvent rejetées les populations marginalisées) • Image négative du quartier auprès des acteurs concernés par son développement et déclin de sa réputation (quartier ressenti comme zone où règne l'insécurité, quartiers pour les laissés-pour-compte) • Etiquette de ghetto 			

4.3.2 Indicateurs relatifs aux quartiers multifonctionnels

Les indicateurs du tableau 4 portent sur des situations problématiques embryonnaires dans des quartiers multifonctionnels. Ces quartiers peuvent être centraux ou moins centraux, ils ont par contre pour caractéristique commune d'être visités par d'usagers extérieurs relativement nombreux. Les éléments sont présentés de manière «dynamique» pour montrer qu'il s'agit de l'apparition d'une situation nouvelle par rapport à une situation antérieure.

Tableau 4: Indicateurs d'un développement négatif embryonnaire possible dans un quartier d'habitation multifonctionnel

		oui	non	peut -être
<i>Attractivité pour les ménages</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Loyers devenant trop élevés par rapport à la qualité du logement, à son environnement ou au pouvoir d'achat des ménages • Augmentation conséquente, en raison d'une évolution du contexte, des charges inhérentes à la propriété d'immeubles • Inadéquation grandissante entre le parc immobilier et les besoins «moyens» des ménages (demande pour des logements vastes alors que le quartier comporte des logements de petite surface, etc.) • Développement de nouveaux pôles d'habitation situés ailleurs, répondant davantage aux besoins des ménages 			
<i>Caractéristiques de la population et climat social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apparition progressive d'une concentration de certains groupes de populations (cf. populations A ci-dessus) • Accroissement de la présence d'une population qui provoque ou interpelle, sous une forme ou une autre (jeunes agressifs, étrangers mal intégrés, familles aux ressources modestes, requérants d'asile, etc.) 			
<i>Attractivité pour les investisseurs privés</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Changements économiques ayant des répercussions directes sur certaines caractéristiques du quartier • Retrait du quartier d'un acteur important en termes d'investissement, d'occupation des locaux, d'usage du sol (grande surface, investisseur immobilier, etc.) • Changement de politique d'un acteur extérieur à l'égard du quartier • Migration de plusieurs commerces vers un autre quartier de la ville • Taux de rotation des commerces en croissance • Accroissement du nombre de locaux commerciaux inoccupés • Difficultés de location des locaux commerciaux • Changement du type de commerces présents dans le quartier • Progression du nombre de commerces tenus en amateur, à temps partiel, comme revenu complémentaire • Inadéquation grandissante entre les caractéristiques du quartier et les besoins du secteur privé (besoin d'extension des grandes surfaces, etc.) • Baisse de solidarité entre commerçants ou autres acteurs privés • Décalage grandissant entre des loyers commerciaux élevés et des possibilités de gains limitées, voire en baisse 			

		oui	non	peut-être
<i>Attractivité pour les investisseurs privés (suite)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Prix de vente/d'achat des immeubles trop élevés par rapport aux possibilités de gains Augmentation des charges inhérentes à la propriété d'immeubles 			
<i>Attractivité pour les usagers extérieurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> Changement des habitudes d'usagers extérieurs avec un impact sur la fréquentation du quartier (baisse ou accroissement importants) Changement dans la composition des usagers extérieurs (déclin ou accroissement d'un type d'usagers) Déséquilibre croissant entre les caractéristiques et besoins des usagers extérieurs et ceux des ménages habitant le quartier 			
<i>Quantité et qualité des services publics</i>	<ul style="list-style-type: none"> Difficultés pour la commune de mettre en oeuvre une politique au niveau du quartier en raison d'un manque d'adhésion de plusieurs acteurs significatifs Faible pouvoir des autorités communales par rapport à certains acteurs privés Insatisfactions et critiques de plusieurs groupes d'intérêt à l'égard de la politique communale 			
<i>Qualité de l'environnement</i>	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation des nuisances suite à un changement politique (trafic, commercial, etc.) 			
<i>Qualité de l'environnement construit</i>	<ul style="list-style-type: none"> Dégradation progressive du patrimoine immobilier (vétuste, mal entretenu) 			
<i>Qualité de l'environnement politique et social</i>	<ul style="list-style-type: none"> Non-respect des règlements communaux ou cantonaux par des acteurs déterminants Diagnostic non partagé entre acteurs impliqués dans un quartier sur une question importante Changement du cadre légal, avec des implications probables sur la vie du quartier 			
<i>Attractivité générale du quartier</i>	<ul style="list-style-type: none"> Evolution significative d'une fonction du quartier (déclin ou accroissement) Accroissement de la concurrence, dans l'un ou l'autre domaine, avec un autre quartier de la ville Développement d'un pôle significatif dans un domaine ou un autre (habitat, commerce, etc.) dans une autre partie de la ville Développement, à l'extérieur de la ville, d'un nouveau pôle répondant davantage aux besoins de certains usagers extérieurs (commerces importants, activités culturelles, etc.) Création d'un pôle d'attraction dans le quartier (conséquences par exemple en termes de trafic) Apparition d'un déséquilibre où l'animation nocturne prend de l'ampleur alors que l'animation diurne, ou une autre fonction, stagne ou diminue Nouvelles convoitises en termes d'appropriation qui se manifestent à l'égard du quartier 			

4.4 Recommandations à l'intention des communes

Notre recherche montre à quel point il est difficile de se forger une idée de certaines caractéristiques d'un quartier. On constate beaucoup d'opinions, mais dont on ne sait si elles sont vérifiées par les faits. La plupart du temps, les informations sont subjectives, les données statistiques sont orientées (par exemple dans les rapports des associations de quartier), c'est-à-dire propres à défendre le point de vue des personnes qui les présentent. De meilleures connaissances de ce qui se passe – connaissances objectives – sont indispensables pour enrichir les perceptions et permettre de mieux cerner les caractéristiques de la population des quartiers, leurs doléances relatives aux nuisances, les attraits qu'elle trouve au quartier, leurs besoins et leurs attentes.

On se rend compte que, dans une ville moyenne, quelques individus prennent un très fort pouvoir et ont tendance à faire pression sur la commune pour qu'elle prenne des décisions qui ne lui conviennent pas. Le statut de la commune comme acteur décisionnel doit être solide, ce qui n'est pas toujours le cas, celle-ci pouvant se trouver rapidement désarçonnée ou mise à mal par les interventions d'acteurs qui ne partagent pas son point de vue.

A partir des cas étudiés, nous avons identifié trois principaux axes qui s'offrent aux autorités communales dans le domaine du développement des quartiers: la mise en place d'une politique à l'échelle du quartier, la pratique d'une politique d'intégration visant plus particulièrement les couches de population les plus fragilisées ainsi que l'élaboration d'une politique communale de logement. Bien que ces champs d'action s'interpénètrent partiellement, nous en dessinons les contours séparément ci-dessous.

4.4.1 Politique de quartier

Par politique de quartier, nous entendons une approche transversale des phénomènes à l'échelle du quartier. Elle vise l'élaboration d'une stratégie de développement «sur mesure», capable de briser les mécanismes entravant une évolution positive du secteur. La politique de quartier tient donc compte de l'ensemble des problèmes se manifestant à cette échelle – quel que soit le domaine dont ils relèvent – ainsi que des interrelations qui les caractérisent et cherche à saisir dans toute leur complexité les facteurs d'influence – qu'ils soient le résultat de données objectives ou qu'ils soient issus de perceptions subjectives, qu'ils agissent (ou soient connotés) négativement ou positivement.

Une telle politique suppose d'abord l'affirmation, de la part des acteurs publics, d'une réelle volonté politique pour œuvrer dans le sens d'un développement favorable d'un quartier. La commune doit clairement s'affirmer comme un partenaire cherchant à prendre en main la destinée d'un secteur confronté à des problèmes. Elle doit afficher son rôle de leader, pouvant et voulant s'appuyer sur de nombreux partenaires.

Une politique de quartier ne peut se mettre en œuvre en dehors d'une bonne connaissance de ce qui s'y passe (fonctionnement du quartier et les tendances de développement, forces en présence et intérêts des acteurs impliqués). Cette connaissance sera utile dans la définition de stratégies possibles et soutiendra le choix entre différentes variantes d'action. La pratique d'un monitoring des quartiers au sein de l'administration communale nous semble constituer une mesure utile à cet égard. Un tel monitoring pourrait s'appuyer sur un triple dispositif.

- La création d'un observatoire des quartiers qui doit permettre de connaître objectivement la situation des quartiers et de saisir les changements qui y sont en cours, ceci en traitant et analysant à l'échelle des quartiers les données statistiques prélevées dans la commune. La disponibilité d'informations factuelles et fondées sur des chiffres vérifiables aide à la

compréhension des phénomènes et peut en outre sensiblement améliorer la communication entre les milieux concernés par la problématique de l'évolution des quartiers, en aidant à corriger des représentations fausses quant à la situation de ces secteurs (notamment caractéristiques de la population, sécurité, ...). Elle constitue un apport important aux discussions autour de l'interprétation des évolutions en cours, mais ne constitue pas une réponse en soi. Cet observatoire des quartiers pourrait appréhender certains éléments de la clé de lecture (cf. point 4.3 du rapport). Si un tel investissement paraît trop important, des données devraient au moins être rassemblées périodiquement sur les quartiers dont on craint qu'ils n'aillent dans une mauvaise direction.

- La mise en place d'une plate-forme de coordination entre les services administratifs particulièrement concernés par le développement de quartiers problématiques favorise l'échange d'informations, la discussion des problèmes identifiés par les différents services et l'élaboration commune de mesures susceptibles d'améliorer la situation. Une telle plate-forme permet aux services impliqués de vérifier leurs intuitions en les confrontant aux perceptions issues d'autres pratiques administratives. Les acteurs de la plate-forme devront être associés à l'analyse des informations fournies par l'observatoire des quartiers.
- Le développement d'alliances solides, de manière à disposer des soutiens propres à dépasser les difficultés que connaissent les quartiers, est également nécessaire pour pouvoir mener une politique de quartiers crédible. La commune ne peut œuvrer seule, il lui est indispensable de renforcer le nombre d'acteurs se positionnant de manière fiable à ses côtés. La mise en pratique d'une politique de quartier nécessite l'implication des acteurs intervenant de manière déterminante dans son évolution.

L'association de ces acteurs doit avoir lieu en amont de l'élaboration d'une stratégie d'action, de manière à les intégrer déjà dans la préparation et l'organisation des choix et non seulement dans leur mise en œuvre. Il est en effet indispensable, pour prendre en main la situation d'un quartier en difficulté, de s'assurer que le problème soit reconnu par chacun de la même manière (reconnaissance partagée du problème).

La qualité des choix opérés, et donc la faisabilité d'une stratégie d'action, est pour une part importante déterminée par les modalités de décision. Dans les quartiers où interviennent de nombreux acteurs aux intérêts divergents, un travail de concertation paraît indispensable. Il portera en particulier sur un état des lieux du quartier, l'analyse partagée des problèmes qu'il rencontre, l'élaboration d'actions pour renforcer ou sauvegarder ses atouts et pour remédier à ses problèmes. Des synergies doivent être souhaitées et recherchées, et de nouveaux équilibres doivent être trouvés. Les acteurs publics veilleront à ce que les mesures envisagées, bien que placées sous la responsabilité de la Ville, s'appuient sur les ressources des partenaires impliqués.

Une politique de quartier tiendra compte des spécificités que connaissent les quartiers de centre-ville à vocation multiple. Si l'on considère toutes les fonctions présentes dans un centre-ville en difficulté, il n'est pas certain qu'il s'agisse de chercher à les maintenir toutes, d'autant plus si elles présentent des incompatibilités d'importance et sont le résultat d'une évolution économique et sociale qui dépasse la commune. Des mesures importantes peuvent être prises pour le maintien d'une fonction, alors qu'il n'est pas certain qu'elles aient un sens en raison de l'évolution du contexte. La question est plutôt de chercher à aider le quartier à évoluer vers un nouvel équilibre, différent mais vivant malgré tout sous une autre forme. Dans un quartier de centre-ville, une attention particulière doit être accordée aux commerces de proximité. Actuellement, on assiste à un développement généralisé de grandes surfaces en périphérie des villes. Les habitants d'un quartier, dans nombre de cas, sont les seuls clients potentiels sur lesquels compter pour assurer une demande commerciale régulière. Pour raviver une dynamique commerciale défailante, il convient de s'appuyer sur les ménages et les usagers extérieurs qui y viennent régulièrement, à savoir les pendulaires.

Plus généralement, les acteurs communaux doivent s'assurer que la politique définie à l'échelle d'un quartier s'insère et soit prise en compte dans les politiques sectorielles pratiquées à l'échelle de la commune. Cette prise en compte au niveau des politiques sectorielles de la commune devrait se matérialiser par des actions concrètes, susceptibles de dynamiser le développement du quartier en question, et cela à chaque fois qu'une opportunité se présente. La focalisation sur l'échelle du quartier ne doit en aucun cas avoir pour effet que les interrelations entre les différentes échelles géographiques passent à l'arrière-plan. Les mesures mises en place devraient donc également viser une amélioration de la situation du quartier dans la commune (mesures de désenclavement, de valorisation ou de repositionnement).

4.4.2 Politique d'intégration

Le quartier en tant que lieu de vie constitue le «premier» territoire d'intégration des populations qui y vivent, et notamment des étrangers. Toute politique d'intégration devrait donc s'intéresser aux potentialités et aux opportunités qu'offre cette échelle en la matière, cherchant à s'appuyer sur les divers acteurs qui s'y meuvent.

Ces potentialités ne sont souvent que très partiellement exploitées. Les associations actives dans les quartiers ne tiennent pas toujours compte des besoins spécifiques des populations marginalisées ou les efforts qu'elles accomplissent dans ce domaine ne sont pas suffisamment reconnus des acteurs publics. Les occasions où les habitants peuvent se sentir acteurs du devenir de leur quartier sont rares. Et ce ne sont pas les procédures de consultation mises en place par la commune pour les impliquer dans les décisions concernant leur quartier qui peuvent pallier cette lacune, car elles sont trop rares et la plupart du temps inadéquates aux possibilités d'expression.

En ce qui concerne la situation des migrants, les facteurs qui renforcent leur mise à l'écart sont encore plus nombreux: la méconnaissance des mœurs locales, surtout lorsqu'il s'agit de requérants d'asile, les difficultés de communication, les clivages mentaux érigés entre les groupes de population, faute d'une réelle connaissance d'autrui. Nous constatons que les quartiers défavorisés souffrent souvent d'un manque de «liant»: on s'y côtoie sans se fréquenter.

La politique d'intégration à l'échelle du quartier devra donc à notre avis surtout s'atteler à (1) toucher les migrants, également dans leurs activités qui ont pour cadre le quartier, (2) favoriser la création de liens au sein du quartier, en usant de toutes les opportunités qui se prêtent à modifier cet état de fait et (3) étendre les possibilités des habitants en général de prendre une part active dans les décisions concernant le devenir de leur quartier.

- La première piste évoquée renvoie à la mise à disposition dans le quartier de médiateurs culturels (personnes faisant office de traducteur linguistique et «culturel», de personne de référence pour tout renseignement concernant le fonctionnement des institutions), la présence d'un lieu (par exemple un centre de quartier) ou d'une personne (par exemple le concierge) où obtenir des documents relatant toutes les informations utiles pour renseigner les habitants du quartier sur des questions relatives à la vie dans la commune, si possible en plusieurs langues.
- La promotion des liens sociaux dans le quartier devra s'appuyer sur un organisme actif à cette échelle dans l'animation socioculturelle. Les associations de quartier traditionnelles, fonctionnant sur un mode bénévole et citoyen, devront bénéficier d'un appui par des professionnels pour exercer ce rôle vis-à-vis des migrants.
- Une participation accrue de la population du quartier demande la mise en place de conditions propices à l'expression de ses préoccupations et la reconnaissance des compétences et «expertises» citoyennes. Les associations de quartier constituent certes des lieux qui favorisent cette expression, mais leurs activités ne peuvent ni offrir un cadre qui donne une légitimité suffisante aux volontés exprimées ni garantir que ces dernières soient entendues des autorités. Il

existe une panoplie d'approches et de méthodes adaptées à l'«éveil de la participation populaire» auxquelles la commune peut recourir si elle souhaite «donner la parole aux habitants» (ateliers du futur, forums citoyens, agenda 21 local, etc.).

4.4.3 Politique de logement

De nombreuses communes, surtout de taille plus modeste, ne disposent pas d'une politique en matière de logement. A notre avis, une telle politique constitue un levier intéressant pour favoriser l'attractivité résidentielle des quartiers. A travers la définition d'objectifs stratégiques dans ce domaine ainsi que l'élaboration d'un plan d'action y relatif, la commune peut approfondir sa réflexion sur le rôle et l'importance du logement sur son territoire. Le plan d'action sert d'outil pour concrétiser les objectifs définis selon deux axes: l'un se rapporte au rôle de la commune en tant que propriétaire ou (co-)gestionnaire d'immeubles ou de terrains à bâtir, l'autre aux logements en main privée. En effet, bien que les logements détenus par des privés échappent dans une large mesure à la sphère des collectivités publiques, l'évolution de ce parc immobilier situé sur le territoire communal peut être influencé à travers une collaboration active avec les acteurs immobiliers.

Le volet consacré au rôle de la commune en tant que détentrice de biens immobiliers fixera les objectifs dans ce domaine en termes d'opérations publiques en matière d'acquisitions de biens et d'entretien (acquisitions d'opportunité et valorisation du bien acquis, offre à développer ou à diversifier). La commune peut agir dans un quartier à problèmes en «impulseur» et acteur exemplaire, par exemple en réalisant des rénovations exemplaires d'immeubles en sa possession ou rachetés. Dans les quartiers de centres-villes, le maintien, voire le renforcement de la fonction d'habitat est indispensable à leur avenir positif. Dans ce domaine, la possibilité de mettre en place des mesures incitatives ou des conseils pour moderniser et rendre plus attractifs les logements pour des familles devrait être envisagée. Les familles jouent un rôle important sur certains aspects de convivialité, sur l'occupation de jour des espaces publics, sur les commerces de proximité.

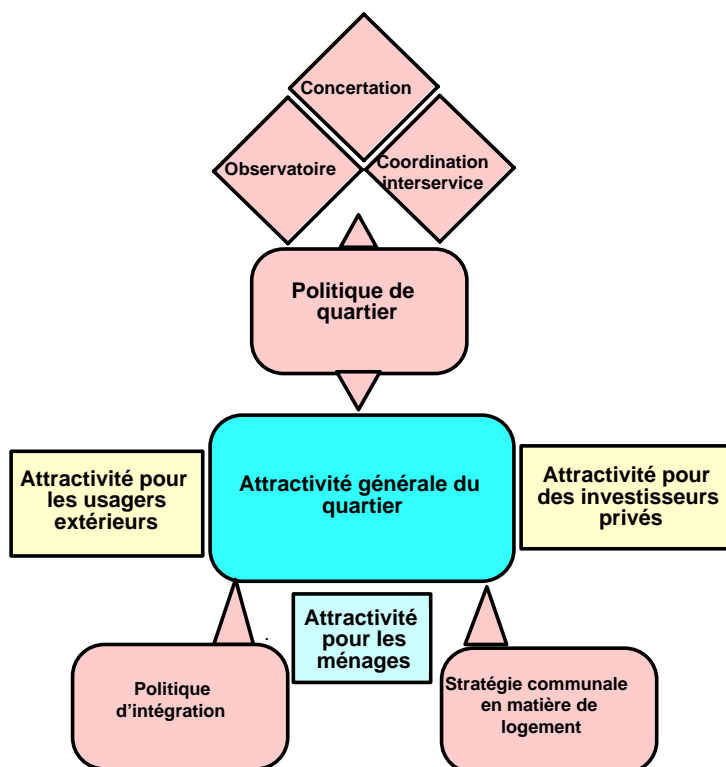
Le volet consacré aux biens immobiliers privés fixera les objectifs à atteindre dans ce domaine à travers l'instauration ou le renforcement de la collaboration avec les propriétaires ou les régisseurs. La collaboration visera:

- une meilleure connaissance réciproque des acteurs publics et privés et une diminution du fossé séparant souvent ces deux sphères; pour la commune, ces contacts permettront notamment de mieux connaître les besoins des acteurs privés et de s'informer sur leurs intentions concernant des biens situés dans la commune;
- le conseil et l'orientation des activités en matière d'assainissement et de rénovation à l'intention des «petits» propriétaires;
- la sensibilisation des acteurs immobiliers à une gestion durable de leurs biens (notamment dans l'entretien et l'assainissement des bâtiments), aux aspects sociaux liés à l'habitat et au rôle bénéfique que pourront jouer dans ce domaine des concierges préparés à assumer une fonction de relais et de médiateur;
- la négociation d'un engagement accru des acteurs immobiliers dans des actions de valorisation du patrimoine immobilier par le biais de prestations préalables⁸ fournies par la commune qui pourraient porter, par exemple, sur l'aménagement des espaces publics, la réalisation de places de jeu ou autres lieux de convivialité, ...

⁸ Vorleistungen.

- l'engagement des partenaires immobiliers (privés et publics) en faveur d'une gestion durable du parc immobilier, par exemple à travers l'établissement d'une charte. Les principes retenus pourront porter sur le maintien d'une offre de logements avantageuse mais soignée, la rénovation écologique, une «éthique» en matière de politique de location, le rôle des concierges dans la vie sociale de l'immeuble, l'établissement de chartes de la vie communautaire de l'immeuble, etc.

Graphique 7: Champs d'action des communes pour favoriser le développement des quartiers



4.5 Recommandations à l'intention de l'OFL

L'OFL, en tant que organe fédéral, n'a pas la possibilité d'intervenir directement dans les politiques communales ou dans le marché immobilier. Il a néanmoins les moyens d'appuyer les communes dans leurs tâches, d'informer les acteurs concernés sur tout ce qui touche au domaine du logement, de les sensibiliser à la problématique du développement des quartiers et de les inciter à adopter des pratiques favorables au développement harmonieux des zones d'habitation.

Les recommandations que nous formulons à l'intention de l'Office sont structurées en fonction de différentes missions que ce dernier assume déjà actuellement, à savoir la recherche, les prestations de d'information et de conseil, la collaboration avec les milieux issus du secteur du logement ainsi que la promotion en matière de réalisation et de renouvellement de logements d'utilité publique.

Recherche

Les connaissances relatives à certains aspects relevant du développement des quartiers sont à notre avis encore insuffisantes. Elles pourraient être renforcées par l'apport de recherches lancées dans le cadre du programme de l'Office. Quatre sujets nous semblent particulièrement dignes d'un tel approfondissement:

- Incidences des politiques de location pratiquées par les régisseurs sur la qualité de vie dans les quartiers défavorisés: il s'agirait d'identifier les différentes politiques de location et de mettre en évidence leurs incidences d'une part sur l'accessibilité au logement des groupes de population les plus défavorisées, d'autre part sur la composition démographique des quartiers et sur les relations entre les habitants.
- Rôle et tâches des concierges d'immeubles: (1) pratiques actuelles et pratiques souhaitées, (2) améliorations nécessaires à une meilleure prise en compte des aspects sociaux de cohabitation et conséquences en termes de cahiers de charges des concierges d'immeuble et de besoins de formation (communication, gestion de conflit, outils pour gérer les incivilités et favoriser la vie communautaire), (3) proposition d'un concept de formation à promouvoir auprès des milieux sensibles à la problématique de la cohabitation, des institutions de formation professionnelle et des régisseurs.
- Encouragement de la rénovation respectant les principes de durabilité dans le cadre d'un parc immobilier réalisé en dehors de toute préoccupation de ce type et occupé par des ménages aux ressources modestes: il s'agirait d'étudier les conditions qui favorisent la modernisation du parc immobilier des quartiers défavorisés et de mettre en évidence des modalités permettant de dépasser les principaux facteurs entravant son amélioration, à savoir les coûts élevés des rénovations, le faible pouvoir d'achat des ménages, la faible attractivité de ces quartiers comme lieu de résidence.
- Elaboration d'un dispositif de qualification des quartiers d'habitation, tenant compte de l'ensemble des aspects qui sont déterminants pour l'attractivité générale d'un quartier: il s'agirait d'affiner les grilles proposées sous la forme de simples clés de lecture au point 4.3 du présent rapport – de préférence avec le concours d'usagers de quartiers d'habitation – et d'en faire un outil d'analyse facilement maniable par les acteurs communaux.

En outre, l'Office peut également favoriser l'acquisition de nouvelles connaissances dans le domaine du management des quartiers d'habitation à travers l'accompagnement et le soutien financier de projets ponctuels, exemplaires et présentant un caractère novateur et durable. Une telle aide pourrait être soumise à la condition que la Commune s'implique de manière au moins équivalente dans un tel projet (financièrement ou par des prestations).

Information et conseil

Il s'agit de renforcer le rôle de l'Office comme plate-forme de compétences au service des communes et des acteurs du marché du logement, portant aussi sur des thématiques en rapport avec le développement des quartiers.

L'Office peut promouvoir l'information et le conseil par le biais de documents papier ou électroniques accessibles sur son site Internet.

Mais elle a également la possibilité d'inciter l'échange d'informations et d'expériences par l'animation de réseaux constitués autour de préoccupations communes aux partenaires intéressés. Cette seconde voie paraît particulièrement propice à l'échange d'expériences, à la discussion entre milieux concernés de thématiques émergentes ainsi qu'à la sensibilisation à des problèmes encore trop peu débattus. Elle mènera l'Office à se profiler comme une sorte de guichet où les demandes des milieux intéressés seront évaluées et ensuite orientées vers les personnes confrontées à des préoccupations similaires. Cette fonction de maillon pourra déboucher à terme à la mise à disposition par l'OFL d'un intranet où pourra être déposée par les membres toute information susceptible d'intéresser d'autres acteurs.

Sensibilisation

Les communes moyennes de Suisse sont encore peu familiarisées avec la problématique du développement des quartiers. Il subsiste un fort potentiel d'apprentissage en la matière, également auprès des acteurs immobiliers. Des actions de sensibilisation semblent le mieux à même à modifier cette situation regrettable. L'Office pourrait contribuer à une meilleure sensibilisation des milieux concernés en consacrant des séminaires thématiques ou ses traditionnelles Journées du logement à des thèmes en rapport avec ce sujet.

Les acteurs institutionnels seront particulièrement sensibles aux sujets suivants:

- la collaboration interservice dans les communes moyennes au service du développement des quartiers d'habitation;
- la politique du logement à l'échelle de la commune: quelle pratique, quelle marge de manœuvre?
- quelle formation promouvoir pour les concierges actifs dans des quartiers à problèmes?

Les points suivants devront être abordés avec des acteurs issus du secteur du logement:

- pratiques et incidences des politiques de location;
- gestion de l'immobilier en y incluant les aspects sociaux: rôle des concierges et apports possibles de telles pratiques en termes de qualité résidentielle;
- sensibilisation à la gestion durable du parc immobilier.

Mesures incitatives

L'OFL devrait examiner dans quelle mesure elle peut mettre en place des mesures incitant les acteurs du secteur du logement à adopter des pratiques contribuant à la prévention de dynamiques défavorables aux quartiers. Nous pensons à des mesures favorisant:

- la rénovation d'immeubles construits dans le passé selon à moindres frais, ce qui hypothèque maintenant gravement leur modernisation en raison des coûts exorbitants qu'elle implique;
- la construction, selon les principes de durabilité, de logements à loyers modestes;
- une gestion du parc immobilier compatible avec les exigences sociales d'un quartier (*Sozialverträglichkeit*) par les régisseurs, en récompensant:
 - les situations non discriminatoires dans l'occupation des logements (mixité économique),
 - la formation aux relations humaines offertes aux concierges,
 - l'élargissement / l'adaptation de leurs cahiers des charges à des tâches d'ordre social;
- le recours à un dispositif d'évaluation de la qualité des quartiers ainsi que des pratiques immobilières s'y référant.