



# L'intégration sociale comme thème de la recherche sur le logement

Verena Steiner, Office fédéral du logement

## 1. Mesdames, Messieurs, chères collaboratrices, chers collaborateurs,

En introduction à cette journée de séminaire sur le thème de l'intégration sociale, au centre duquel se trouve le groupe des immigrés, j'aimerais vous présenter un petit texte de l'écrivain suisse Urs Widmer sur les statistiques de la population, qui dit en substance:

*Ils (les étrangers) vivent plutôt en Romandie, au Tessin et dans les grandes villes. Ils ne sont pas à Unterschächen, à Niederbipp ou à Schlans, par exemple. Les cantons de Genève, du Tessin, de Bâle-Ville et de Vaud affichent les plus fortes proportions d'étrangers au sein de leurs populations. A Zurich cette proportion atteint 22% et dépasse de 2 points la moyenne de toute la Suisse qui est de 20%. Remarquons par ailleurs que, d'un point de vue statistique, nos étrangers semblent presque immortels. Ils meurent trois fois moins que nous, les Suisses. Cela s'explique par le fait que nombre d'entre eux, une fois âgés et, espérons-le, un peu mieux lotis, rentrent chez eux, au pays, pour y mourir. Comme fit Alberto Giacometti qui, parti dans sa jeunesse à Paris, décida subitement en janvier 1966, alors qu'il était mourant, de monter dans un train à la Gare de l'Est et alla jusqu'à Chur, où il mourut. Il voulait retourner à Stampa; il voulait rentrer chez lui, à la maison.*

Revenons à la réalité d'aujourd'hui et au travail de l'OFL: la tâche principale de l'Office fédéral du logement est d'offrir à la population des logements de qualité et respectueux de l'environnement tout en étant bon marché. La nouvelle loi sur le logement conçue dans ce but, la LOG<sup>1</sup>, qui est entrée en vigueur ce mois-ci et qui a déjà dû renoncer à son principal atout dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003<sup>2</sup>, prévoit, outre des incitations matérielles, certaines autres mesures pour garantir la sécurité du logement et le bien-être de la population. Le Secteur Recherche de l'OFL y apporte sa contribution, notamment en étudiant et en informant sur l'activité dans le domaine de la construction de logements, le marché du travail et les besoins en logement et en élaborant les bases pour la prise de décision politique et administrative.

<sup>1</sup> [Loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés \(loi sur le logement, LOG\).](#)

<sup>2</sup> [Le Parlement a décidé lors du débat parlementaire sur le PAF 03 pendant la session d'automne, de suspendre les prêts directs prévus dans la LOG jusqu'en 2008 \(comme le proposait le Conseil fédéral dans son message\). C'est pourquoi les aides indirectes sont devenues prioritaires pour nous.](#)

L'**intégration sociale** - le thème de notre journée de séminaire pour cette année - est un problème qui nous préoccupe depuis longtemps. La récession des années 90 et la mondialisation ont bouleversé la société non seulement sur le plan social, mais également sur le plan ethnique. Dans les agglomérations urbaines vivent désormais des gens de différentes origines, nationalités ou religions dans un espace relativement restreint. Une bonne partie de la planète se concentre dans ces quartiers qui ont la taille d'un village et des personnes qui viennent des régions les plus isolées, les plus reculées du monde sont transplantées dans notre société industrielle moderne de richesse et de consommation. Là, elles sont confrontées non seulement à une culture étrangère, mais également, en règle générale, à un groupe de population qui a déjà lui-même du mal à accéder aux biens sociaux comme la formation, le travail ou le logement. Il n'est donc pas surprenant que l'étranger à notre porte soit si fortement perçu comme une menace et que la mise en présence de telles différences entraîne un sentiment d'insécurité, suscite des peurs et provoque des conflits.

Même lorsque leur apparence ne permet pas de les distinguer, les étrangers et les Suisses ne peuvent souvent pas bien, voire pas du tout communiquer. Les deux groupes restent très hétérogènes, la majorité nationale comme la minorité étrangère. Ce qui importe dans le contexte du logement, c'est de savoir quelles sont leurs motivations pour venir dans notre pays et quelles sont leurs perspectives de séjour en Suisse. Nombre d'entre eux espèrent rentrer dans leur pays à moyen terme, considèrent leur séjour ici comme temporaire et manifestent un intérêt limité pour apprendre la langue, s'adapter aux habitudes de vie et établir des contacts avec la population locale. Cette attitude peut brusquement changer lorsque leurs enfants grandissent, qu'ils réussissent une formation scolaire ou professionnelle supérieure et ne s'imaginent plus rentrer dans leur pays d'origine.

## **2. Comment se pose le problème de la désintégration dans le domaine du logement et de l'environnement de l'habitat?**

Les thèmes de l'immigration, de la ségrégation, de l'intégration font actuellement partie du débat sur l'urbanisation sachant que la manifestation de ces phénomènes a évolué avec le temps et a pris des formes différentes. Dans la plupart des villes, il existe des quartiers où les étrangers s'implantent plus facilement car ils y retrouvent des compatriotes et qu'ils quittent après un certain temps d'acclimatation pour déménager dans d'autres quartiers. Mais aujourd'hui, il existe de nombreux quartiers où des rues ou des cités entières ne sont habitées que par une population étrangère, voire dominées par une seule et même nationalité, qui montre peu d'intérêt pour l'intégration.

Les zones d'habitation dont nous parlons aujourd'hui sont des cités abritant des logements bon marché, qui datent en général d'après 1960 et sont mal situées, sans commerces, mal desservies par les transports publics, exposées au bruit et à d'autres nuisances, etc. Autant de raisons qui font que ceux qui peuvent se le permettre déménagent et laissent derrière eux les locataires tributaires des loyers modérés. Cette dynamique donne à ces cités tôt ou tard mauvaise réputation et rend de plus en plus difficile la location des logements. Le nombre de logements vides augmente, entraînant des pertes de loyers, et les maîtres d'ouvrage doivent faire face aux difficultés financières. Comme beaucoup de ces cités ont été subventionnées par la Confédération, cette évolution peut avoir indirectement des répercussions négatives pour la Confédération. L'OFL a donc tout intérêt à reconnaître les problèmes à temps, à influencer positivement autant que possible le cours des choses et à apporter une aide aux personnes directement concernées.

### **3. Sur le projet de travail du Secteur recherche: comment avons-nous procédé?**

Dans ces quartiers sensibles, il faut, d'une part, stopper le turn-over de locataires, empêcher que les logements se vident et assurer la situation financière des maîtres d'ouvrage. Il faut, d'autre part, créer des conditions-cadre pour stabiliser la population établie et permettre un meilleur mélange social et ethnique. L'offre de logements et l'environnement de l'habitat doivent être améliorés par des mesures de politique sociale, de travail social, de planification et de construction de telle sorte que ces logements puissent attirer un public plus large sur le marché du logement.

Pour atteindre ces trois objectifs - élimination des logements vides, amélioration de la qualité de logement et mélange des populations - des études ont été commandées et des projets initiés dans différentes parties du pays.

- **Inventaire:** tout d'abord, nous avons procédé à une recherche de littérature à grande échelle en nous tournant vers nos voisins étrangers, qui nous ont donné accès à une multitude de programmes, de mesures particulières, d'ouvrages et de publications. Vous trouverez une sélection d'adresses importantes dans la documentation fournie.
- **Documentation et analyse:** ensuite, nous avons traité le sujet à un niveau plus théorique et scientifique. Des cas servant d'exemples ont été observés, documentés et analysés dans le cadre d'études sociologiques:
  - Etudes de cas sur Ochsengarten à Aesch
  - Birchweg Schaffhausen
  - Etudes de cas dans les petites villes suisses (C.E.A.T)

- **Projets pilotes:** ce n'est qu'à la suite de ces travaux préparatoires théoriques que les projets ont été réalisés sur place notamment avec des interventions de travail social et des mesures de revalorisation urbaine:
  - la cité Aumatt à Flamatt près de Berne
  - le quartier Birch à Schaffhouse – dans le domaine de la consultation
- **Activités diverses:** il s'agit des projets suivants:
  - Etude de concept sur la culture d'habitat à Zurich<sup>3</sup> afin de déterminer les besoins pour un service d'intégration dans le cadre du logement des groupes de population socialement défavorisés et mal intégrés.
  - Suivi externe et évaluation du travail de projet dans le quartier Birch de Schaffhouse.
  - Enfin, non pas un projet, mais ce n'en est pas moins important: constituer un réseau au sein de l'administration fédérale. L'intégration est un sujet transversal traité par plusieurs offices fédéraux. Il est donc indispensable de coordonner nos travaux et ceux des autres offices et d'échanger nos expériences avec celles des autres. Nous entretenons déjà d'étroites relations avec l'**OFSP** et son projet Telli Arau ainsi qu'avec l'**OFS**, avec lequel nous préparons l'évaluation du recensement 2000 en accordant une importance particulière au thème Immigration/Intégration.

#### 4. Premiers résultats

La journée de séminaire d'aujourd'hui n'a pas pour but de vous informer sur le résultat final d'un programme de travail, mais de vous présenter un bilan intermédiaire d'une activité de plusieurs années. Ces premières conclusions sont là pour attirer votre attention et éveiller votre intérêt ainsi que pour vous sensibiliser aux causes et aux liens de causes à effets. J'aimerais faire ressortir trois aspects des projets mis en œuvre jusqu'à présent:

- Perspectives dans le temps,
- Mélange et participation, et
- Coordination transversale

**Perspectives dans le temps:** nous savons maintenant que les efforts entrepris en faveur de l'intégration sociale de la population étrangère font partie d'un processus certes contraignant, mais inscrit dans la durée, dans la persévérance et à l'issue incertaine. La majeure partie de ce travail est d'ordre préventif et les résultats visibles sont plutôt isolés. Tous les projets n'ont pas non plus fonctionné comme prévu ni souhaité. Néanmoins, des résultats importants ont été obtenus sur la manière de procéder, les erreurs d'estimation, les attentes vraies ou fausses, etc.

Le travail de projet sur place, avec les habitants, implique une certaine compréhension des participants ou du moins une certaine acceptation à reconnaître le problème en tant que tel. A cela doit s'ajouter une volonté d'améliorer la situation et surtout de s'en donner les moyens tant sur le plan financier qu'au niveau politique et en termes de personnel. Un premier pas est souvent accompli pour prendre contact avec la population dans le cadre des mesures de travail social, qui servent à faciliter la vie en communauté à court terme et à cerner les besoins des personnes concernées. On constate rapidement que beaucoup de problèmes ne peuvent pas être réglés au niveau de la cité ou du quartier et que de nombreuses conditions ne sont pas remplies pour pouvoir travailler efficacement. Pour un projet de travail, il faut par exemple:

1. une langue commune,
2. des locaux ou des espaces pour différentes activités et différents groupes cibles,
3. des personnes et des compétences spécialisées,
4. des contacts avec les autorités, au sein des autorités, avec les politiques, etc.

Les responsables des projets ne pouvant pas faire face à tous ces déficits en même temps, ils doivent faire preuve non seulement d'engagement dans leur travail, mais également de beaucoup de créativité pour trouver, au cas par cas, la bonne manière d'accéder aux gens et de coopérer avec eux ainsi que de formuler les objectifs et les perspectives visés.

**Mélange et participation:** sont des idées défendues par la recherche sur le logement traditionnelle, qui ont déjà fait leurs preuves dans d'autres situations: la **participation** des habitants au processus et si possible également aux décisions se heurte souvent, dans un environnement multiculturel, au manque de connaissance de la langue du public cible qui est hétérogène. Le rôle de la transmission de la langue et de la culture revient donc, dans la plupart des cas, à des représentants ou des représentantes qui séjournent depuis longtemps dans notre pays et qui se sont dans une certaine mesure intégrés ou du moins qui cherchent à s'intégrer. Les habitants et en particulier les habitantes qui ne parlent pas notre langue sont difficiles à atteindre.

La langue joue un rôle central dans l'intégration. Il est incontestable que la cohabitation de cultures différentes mises sur un pied d'égalité présente des avantages et que, dans certains Etats, de véritables sociétés parallèles se sont construites, mais nous sommes d'avis que les inconvénients de la ségrégation l'emportent sur ces avantages et nous favorisons un certain **mélange** de populations dans les cités. Le contact entre les populations nationale et étrangère doit être encouragé tant que la connaissance de la langue et la compréhension et l'acceptation réciproque de la manière de vivre des autres peuvent progresser. Les enfants et les adolescents doivent surtout pouvoir grandir avec des camarades de jeu nationaux et acquérir les compétences requises d'une façon naturelle. Car il est prouvé que la possession de la langue est déterminante pour les performances scolaires et les

chances de réussite professionnelle. Or les statistiques montrent qu'il reste d'énormes disparités entre les jeunes nationaux et les jeunes étrangers en matière de formation; disparités qui se retrouvent dans les chiffres du chômage et des working poors.

**Coordination:** l'intégration des étrangers est une tâche transversale et fait intervenir un grand nombre de domaines spécialisés comme l'école et la formation, le logement et l'environnement de l'habitat, le travail sur la vie de quartier, l'infrastructure, le marché du travail, la sécurité publique, etc. Quelques villes et communes ont développé des modèles d'intégration et constitué des comités d'experts afin d'assurer une coordination et de répartir utilement les moyens financiers. Mais dans la plupart des cas, il n'y a pas d'objectifs supérieurs fixés, ni de structures clairement définies. Cette tâche incombe en général au service social, dont le personnel et les finances sont souvent vite dépassées. Aucun travail préventif ni constructif ne peut être effectué dans de telles conditions.

L'échange d'informations et la coopération entre services sont en effet des conditions nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre dans la durée des mesures en faveur de l'intégration. Seule la coopération entre les domaines spécialisés concernés nous permet d'appréhender toute la complexité de la tâche et d'éviter que l'intégration des étrangers ne soit réduite à un problème purement et simplement social, voire à un problème qui ne relève que de l'aide sociale. Le débat sur les déficits structurels et les adaptations au sein de l'administration contribue en outre à objectiver le sujet.

Au niveau du travail de projet, il est également indispensable de parvenir à une action coordonnée entre les autorités communales, les propriétaires de logements, les gérants et administrateurs d'immeubles, les écoles, etc. Plus cette nouvelle offre est ancrée dans le réseau des structures existantes, plus elle a de chances de survie et de pérennisation après la phase pilote. Pour tous nos projets pilotes, les conditions suivantes doivent être remplies:

- que les autorités communales y participent financièrement,
- que, au terme de la période convenue, l'OFL n'y investisse plus d'argent,
- que le financement passe par d'autres caisses, qu'il soit inscrit dans le budget ordinaire de la commune.

## **5. Conclusion et aperçu de la journée de séminaire**

L'intégration de la population étrangère ne fait partie que depuis peu, à savoir depuis la révision de la loi sur les étrangers en 1996, du domaine public des tâches de la Confédération, des cantons et des communes. Mais même s'il est désormais établi au niveau politique que l'intégration a besoin du soutien de l'Etat, cette tâche doit également être portée par l'ensemble de la société et de ses institutions.

Au cours de cette matinée, nous allons pouvoir connaître les positions des différents acteurs intervenant dans le domaine de l'intégration et, cet après-midi, nous aurons l'opportunité de discuter et d'échanger les expériences tirées des différents projets. A cet égard, nous de l'OFL espérons que vous nous donnerez votre avis et que vous nous indiquerez où manque l'information, comment l'étendre et atteindre les milieux intéressés.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite à tous une journée passionnante.

Granges, le 28 octobre 2003

Quelques adresses de sites internet:

<http://www.bwo.admin.ch/>

[http://www.bwo.admin.ch/de/forsch/ffr\\_04.htm](http://www.bwo.admin.ch/de/forsch/ffr_04.htm)

[http://www.bwo.admin.ch/pdf/berichte/Soziale\\_Integration.pdf](http://www.bwo.admin.ch/pdf/berichte/Soziale_Integration.pdf)

[http://www.snf.ch/NFP/NFP39/Home\\_d.html](http://www.snf.ch/NFP/NFP39/Home_d.html)

<http://www.stadtteilarbeit.de/>

<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/>

<http://www.wohnen.bayern.de/>

[http://www.stadt-zuerich.ch/fste/pro\\_integrationspolitik.htm](http://www.stadt-zuerich.ch/fste/pro_integrationspolitik.htm)