

**SOZIALE MISCHUNG
UND QUARTIERENTWICKLUNG:
5 FRAGEN – 5 ANTWORTEN**



**MIXITÉ SOCIALE ET
DÉVELOPPEMENT
DE QUARTIER:
5 QUESTIONS, 5 RÉPONSES**

**MESCOLANZA SOCIALE
E SVILUPPO DEI QUARTIERI:
5 DOMANDE – 5 RISPOSTE**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Impressum

Herausgeber/Editeurs/Editori

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bundesamt für Migration (BFM),
Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Bundesamt für Sport (BASPO),
Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM)

Autorin/Auteur/Autore

Mathilde Schulte-Haller, Beratung&Coaching, Zürich

Projektleitung/Direction/Direzione

Doris Sfar BWO

Ruth Tennenbaum EKM

Begleitung/Groupe d'accompagnement/Gruppo di accompagnamento

Projektsteuerung des Programms Projets Urbains

Alexandra Clerc BFM, Anton Lehmann BASPO, Josianne Maury ARE, Katja Müller FRB,
Reto Neuhaus BFM, Jude Schindelholz ARE, Doris Sfar BWO, Ruth Tennenbaum EKM, Georg Tobler ARE

Grafische Gestaltung/Conception graphique/Grafismo

Desk Design, Marietta Kaeser, Hinterkappelen

Übersetzung/Traduction/Traduzione

Français: Elisabeth Kopp-Demougeot, Le Grand-Saconnex; Florence Torre Rubio, Genève
Italiano: Birgit Dietrich, Wohlen

Produktion/Production/Produzione

Rudolf Menzi, Stabsstelle Information ARE

Titelbild/Image de couverture/Immagine di copertina

Stefan Pulfer BWO

Zitierweise/Référence/Citazione

Programm Projets Urbains (Hrsg.): Soziale Mischung und Quartierentwicklung:

5 Fragen – 5 Antworten, Bern 2011

Programme Projets urbains (éd.): Mixité sociale et développement de quartier:

5 questions, 5 réponses, Berne 2011

Programma Progetti urbani (edit.): Mescolanza sociale e sviluppo dei quartieri:

5 domande – 5 risposte, Berna 2011

Vertrieb/Distribution/Distribuzione

Bestellung unter projetsurbains@are.admin.ch

In elektronischer Form: www.projetsurbains.ch

Druck auf FSC Papier

03.2011

«SOZIALE MISCHUNG UND QUARTIERENTWICKLUNG: 5 FRAGEN – 5 ANTWORTEN»

EINLEITUNG

Soziale Mischung sorgt in der Stadt- und Quartierentwicklung immer wieder für heftige Kontroversen. Auf der einen Seite finden sich die Verfechter, die in sozial gemischten Quartieren ein Heilmittel gegen individuelle Desintegration und gesellschaftliche Polarisierung sehen. Auf der anderen Seite lösen jene Personenkreise Kopfschütteln aus, die in der sozialen Mischung einen Mythos orten, den es endlich über Bord zu werfen gilt. Am besten, so die Empfehlung von dieser Seite, man spricht nicht mehr davon, dann können die Energien weg von ideologischen Grabenkämpfen auf die konkreten Probleme gelenkt werden.

Es gibt in der Sache kaum eine abschliessende Wahrheit, aber möglicherweise einen dritten Weg. Soziale Mischung wird, ja muss in einer demokratischen Gesellschaft ein Thema bleiben. Reflektionen über das soziale Profil eines Gemeinwesens, den Einfluss der Stadt- und Quartierentwicklungspolitik auf dieses und auf die individuellen Wahlmöglichkeiten, z.B. im Wohnungsmarkt, sind ein Muss. Auf der anderen Seite gilt es anzuerkennen, dass ein sozial durchmisches Quartier keine Lösungen für Armut, Ausgrenzung und Diskriminierung bietet und damit auch nicht die negativen Begleiterscheinungen sozio-ökonomisch segregierter Quartiere zu beseitigen mag.

Die 5 Fragen – 5 Antworten möchten – in Kurzform und nicht ganz unbescheiden – einen unaufgeregten und lösungsorientierten Diskurs über Möglichkeiten und Grenzen der sozialen Mischung fördern. Sie versuchen den Brückenschlag zwischen der – meist – politisch legitimierten Forderung nach sozialer Mischung und wissenschaftlich begründeten Grenzen der sozialen Mischung.

■ FRAGE 1 ZU DEN URSACHEN UND BEWEGGRÜNDEN DER SOZIALEN MISCHUNG: FÜR WELCHE PROBLEME SOLL SOZIALE DURCHMISCHUNG WELCHE LÖSUNGEN BIETEN?

Soziale Mischung erlangt in der Stadt- und Quartierentwicklung immer dann (erneute) Aktualität, wenn sich Armut, ungewisse Entwicklungen des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft (in neueren Zeiten gekoppelt mit Einwanderung) und die Kritik am Wohlfahrtsstaat verstärken. Mit dem Aufschwung der ökonomischen Globalisierung seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts hat sich die Kluft zwischen arm und reich sowohl zwischen den Ländern als auch auf der individuellen Ebene (Einkommensschere) vergrößert. Gleichzeitig hat sich der Standortwettbewerb international und innerhalb der einzelnen Staaten verschärft. Das heisst, dass in der Stadt- und Quartierentwicklung



Standortfaktoren (Attraktivität für internationale Unternehmen, urbanes Flair, hochpreisiger Wohnraum, etc.) an Gewicht gewonnen haben, die sich an internationalen oder nationalen «Messlatten» ausrichten, welche die lokal vorhandenen Problemlagen als Image schädigend erscheinen lassen. So soll Der Gefahr einer sich lokal sozial und räumlich polarisierenden Gesellschaft mit der Begleiterscheinung «sozialer Brennpunkte» Einhalt geboten werden, indem die räumliche Konzentration von armen und armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen (z.B. Alte, Ausländer, Alleinerziehende, Arbeitslose, Alleinstehende) durch entsprechende räumliche Sanierungsmassnahmen verringert bzw. aufgelöst wird. Damit ist die Erwartung einer verbesserten gesellschaftlichen Integration von «Randgruppen» und die Vermeidung beziehungsweise Auflösung von Problemlagen wie Kriminalität, Drogenmilieu, Verslumungstendenzen (mangelnde Sauberkeit, Wohnqualität, Infrastruktur) etc. verbunden. Während sich diese Problemlagen zumindest optisch teilweise durch bauliche und infrastrukturelle Sanierungsmassnahmen verringern lassen, tragen sie nichts zur Verbesserung der individuellen Notlage der Betroffenen bei. Im Gegenteil werden Armutsrisiken durch steigende Mietpreise als Folge der Aufwertung von Liegenschaften verschärft und der arme Teil der Bevölkerung wird aus dem Gebiet verdrängt (Gentrifizierung). Die Verbesserung der sozialen Mischung mittels städtebaulicher Massnahmen bietet keine Lösungen für die individuellen Notlagen.

■ **FRAGE 2 ZU DEN ZIELEN DER SOZIALEN MISCHUNG:
WIE KONSTITUIERT SICH SOZIALE DURCHMISCHUNG IN DEN
ZIELVORSTELLUNGEN UND DEREN REALISIERUNG?**

Als generelle Zielsetzung der sozialen Mischung gilt die Aufwertung eines Stadtgebietes, das durch vernachlässigte und überalterte Bausubstanz, hohe Emissionen, schlechte Infrastruktur und die Konzentration von sozioökonomisch schlecht gestellten Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet ist. Ein benachteiligtes Gebiet soll für besser gestellte soziale Schichten als Wohnort attraktiv werden und so zu einer besseren sozialen Mischung führen. Was hingegen mit dieser besseren sozialen Mischung konkret erreicht werden soll, entspricht eher Erwartungen als konkreten Zielsetzungen. Zum Beispiel soll der Kontakt mit besser gestellten, bildungsgewohnten Bevölkerungsgruppen positive Rollenbilder vermitteln und dadurch sozial benachteiligten Personen den sozialen Aufstieg ermöglichen. Die Durchsetzung «bürgerlicher» Werte und Normen soll die gesellschaftliche Integration gewährleisten, das heisst, eine gesellschaftliche Polarisierung verhindern. Zielvorstellungen können auch die Sauberkeit und Sicherheit betreffen, die im Kontext des nationalen und internationalen Standortwettbewerbs als Image schädigend empfunden oder beurteilt werden. Bei der Umsetzung dieser Erwartungen stehen bauliche (z.B. Gebäudesanierungen, Ersatz veralteter Bausubstanz durch



Neubauten) und repressive, kontrollierende (z.B. polizeiliche) Massnahmen in einem eng begrenzten Gebiet (z.B. Quartier, Strassenzüge, Siedlungen) im Vordergrund.

■ **FRAGE 3 ZUM INSTRUMENTARIUM DER SOZIALEN MISCHUNG:
WELCHE STRATEGIEN UND MASSNAHMEN WERDEN MIT WELCHEM
ERFOLG EINGESETZT? WELCHE TRAGWEITE UND KONSEQUENZEN
HABEN DIESE?**

Das «klassische» Instrumentarium, das für die Schaffung einer besseren sozialen Mischung eingesetzt wird, besteht aus der Steuerung des Wohnungsmarktes mittels Gebäudesanierungen, dem Ersatz überalterter Wohnbauten durch Neubauten, Änderungen der Vermietungspolitik und Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur. Durch die Steigerung der Wohnqualität von zentrumsnahen Altbauquartieren und Wohnsiedlung aus der Nachkriegszeit am Stadtrand sollen besser verdienende Bevölkerungsschichten motiviert werden in Quartieren Wohnsitz zu nehmen, in denen sich bis anhin vor allem ärmere Bevölkerungsschichten niedergelassen haben. Es gibt allerdings keine Anhaltspunkte für eine Verbesserung der Integration der sozioökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch den Zuzug von Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen. Vielmehr erfolgt durch die steigenden Mietpreise oder durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen eine Verdrängung der ärmeren Bevölkerungsschichten. Auch besitzt das Quartier bei weitem nicht die Integrationskraft, die ihm generell zugeschrieben wird. So orientieren sich sozioökonomisch besser gestellte Personen in ihren sozialen Kontakten eher grossräumiger als am Wohnquartier. Aber auch für ärmere Bevölkerungsgruppen hat das Quartier für die soziale Integration nicht mehr die Bedeutung, die es in der vormodernen Stadt hatte. Entscheidend, ob ein Quartier zum Ort der sozialen Ausgrenzung wird oder nicht, sind die Möglichkeiten der physischen Mobilität (Anbindung an den öffentlichen Verkehr), den Zugängen zu Bildung, Arbeit, Wohnen und die Qualität des Wohnumfeldes (öffentlicher Raum, Begegnungsorte). Soziokulturelle Integration geschieht vor allem in sozial homogenen und nicht in sozial heterogenen Nachbarschaften. Zudem sind sogenannte sozial schlecht durchmischte Quartiere in gewisser Hinsicht sehr heterogen: das einzige gemeinsame Merkmal der Bevölkerung ist ihre Bedürftigkeit oder Armut – und auch das in sehr unterschiedlichem Ausmass und von der Lebensphase abhängigen Ausprägungen (Scheidung, Alter, Kindheit, Jugend). Bezüglich Haushaltsgrösse, Haushaltsart, ethnischer Herkunft sind sogenannte Problemquartiere sehr heterogen. Sie enthalten somit ein beträchtliches Mass an *endogenem* Potential zur sozialen Mischung, wenn bei der Bekämpfung an den Ursachen, nämlich der Armut (oder den Armutsfallen) und den strukturellen Diskriminierungen (Zugang zu Bildung, Arbeit, Wohnen) angesetzt wird.



Umsetzungsprobleme der sozialen Mischung ergeben sich schwerpunktmässig in zweifacher Hinsicht. Zum einen ist das Mischungspotential der Bevölkerung relativ klein. Das heisst, es ist oft unklar, inwiefern sich sozioökonomisch besser gestellte Haushalte tatsächlich für einen Umzug in ein aufgewertetes Quartier motivieren lassen. Für die zentrumsnahen Aufwertungsgebiete liegt das Potential zudem vor allem bei Bevölkerungsgruppen, die mit einem solchen Wohnort kaum eine längerfristige Perspektive in Verbindung bringen (young urban Professionals, Kreative, junge Doppelverdiener etc.), also nur beschränkt am Quartier als Mittelpunkt ihres Soziallebens interessiert sind.

Zum anderen stellt sich das Problem, in welchen räumlichen Dimensionen (Perimeter) eine soziale Mischung anzustreben ist. Je grossräumiger soziale Mischung angelegt ist, desto grösser ist auch die gesellschaftliche und politische Akzeptanz. Eine Stadt die ausschliesslich wohlhabende Bevölkerungsschichten anspricht, steht im Widerspruch zu unserem westlichen Demokratieverständnis. Je kleinräumiger hingegen soziale Mischung praktiziert werden soll, umso schwieriger und problematischer wird aufgrund der Verdrängungseffekte (Gentrifizierung) ihre Umsetzung. Gilt das Quartier als geographischer Raum, so stellt sich die Frage, ob die politisch-administrativen Grenzen oder die Grenzen des Quartiers, wie sie in der Wahrnehmung und im Vollzug des Alltags der Bevölkerung existieren, als Massstab genommen werden. Denn denkt man über die politisch-administrativen Quartiersgrenzen hinaus, so kann sich plötzlich herausstellen, dass die Bevölkerung eines sozial schlecht gemischten Quartiers ihren realen Alltag in einem Einzugsbereich lebt, dessen Raum sozial sehr gut durchmischt ist. Deshalb sind «Brücken» im Sinne von Übergängen, Verbindungen und räumlicher Durchlässigkeit für die Vitalität eines Quartiers zentral. Räumliche Isolation verstärkt (reale, drohende oder gefühlte) soziale Isolation. Sie entsteht durch mangelnde Fuss- und Fahrradwegverbindungen zu den Nachbarquartieren, grosse Durchgangsstrassen, die das Quartier teilen, mangelhafte Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz, erschwerten Zugang zum öffentlichen Raum der Stadt (Freizeit-, Sport-, Parkanlagen, Naherholungsräume) und zu Kulturangeboten etc. Die räumlich-physische Anbindung eines Aufwertungsgebietes an die angrenzenden Quartiere ist der sozialen Mischung zuträglich, indem die physische Mobilität und so Begegnungen im öffentlichen Raum (dazu gehören auch soziokulturelle Einrichtungen) und soziale und kulturelle Aktivitäten über die engeren Quartiersgrenzen hinweg möglich und gefördert werden. «Brücken» nach aussen sind aber auch solche nach innen: Grenzen zwischen Quartieren und Gebieten werden so zu Übergängen, die ein Quartier in den grösseren Organismus Stadt einbinden. «Brücken» tragen in diesem Sinne zur grossräumigeren sozialen Mischung bei, zum gesellschaftlichen Austausch über Quartiersgrenzen hinweg. Sie werden der Tatsache gerecht, dass der Integrationshorizont eben nicht gleichzusetzen ist mit den geographischen oder politischen Quartiersgrenzen, sondern von den gleichberechtigten Teilhabemöglichkeiten



an verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen abhängt. Soziale Mischung soll also nicht zu kleinräumig angesiedelt werden.

■ **FRAGE 4 ZUR «LEGITIMITÄT» DER SOZIALEN MISCHUNG: INWIEFERN IST DAS KONZEPT DER SOZIALEN MISCHUNG TATSÄCHLICH GEEIGNET, DIE SITUATION DER BETROFFENEN ZU VERBESSERN? WER SIND DIE NUTZNIESSER? WER DIE GEWINNER UND WER DIE VERLIERER?**

Es gibt keine Hinweise, dass mit einer besseren sozialen Mischung die sozioökonomische Situation der Betroffenen verbessert wird. Vielmehr sind die sozial Benachteiligten oft die Verlierer in Aufwertungsprozessen, indem der Anstieg der Mieten die Armutsgefahr verstärkt und funktionierende Nachbarschafts- und soziale Netze zerstört werden. Gewinner sind eher die sozioökonomisch Bessergestellten, indem ihre Wahlmöglichkeiten auf dem Wohnungsmarkt durch zentrumsnahe Wohnungen, gezeichnet durch einen hohen Wohnstandard und ein «urbanes Flair», erweitert werden.

Soziale Mischung im Wohnumfeld hat auf die Sozialisation des Einzelnen kaum Einfluss. Das heisst, die Herausbildung von gewissen Werten und Normen, einer *Kultur der Armut*, wird kaum durch eine arme Nachbarschaft begünstigt – jedenfalls gibt es dafür keinen empirisch verifizierten Nachweis. Vielmehr könnte man argumentieren, dass die Armut der Nachbarn als Motivation wirkt, sich gegen einen drohenden sozialen Abstieg mit allen Kräften zu wehren, um sich sozial abzugrenzen: Individualisierung als Wertebasis für die individuelle Lebensführung und Lebensgestaltung ist nicht ausschliesslich der Mittel- und Oberschicht vorbehalten.

Die individuelle Sozialisation wird in erster Linie durch Familie und Schule geprägt. Neuere Untersuchungen aus der Schweiz und Deutschland geben Hinweise darauf, dass Kinder und Jugendliche von Sozialhilfe beziehenden Eltern ein erhöhtes Risiko tragen, im Erwachsenenalter selbst von der Sozialhilfe abhängig zu werden. Der Handlungsbedarf, um dieser «Vererbbarkeit» Einhalt zu gebieten, liegt hier in erster Linie auf der innerfamiliären und nicht der Ebene des Quartiers. Eine «bessere» Nachbarschaft in Form einer grösseren sozialen Mischung im Quartier kann dieses Problem nicht lösen.

Einige wenige Hinweise zu negativen Folgen eines sozial wenig durchmischten Quartiers für die soziale Integration gibt es dennoch. Allerdings muss auch hier die kritische Frage gestellt werden, inwiefern sich diese Probleme mittels einer besseren sozialen Mischung beheben lassen oder nicht andere, wirksamere Massnahmen ergriffen wer-



den können. In den westlichen Staaten der EU sind Quartiere, die als sozial wenig durchmischt beurteilt werden, in der Regel Quartiere mit einem überproportionalen Anteil an Haushalten mit Migrationshintergrund. Untersuchungen aus Deutschland zeigen, dass sich ethnisch homogene Nachbarschaften nachteilig auf den Erwerb der Landessprache auswirken können. Voraussetzung ist allerdings eine ethnische Homogenität, das heisst, es muss sich um ein rein türkisches, italienisches etc. Quartier handeln. In der Schweiz sind es in der Regel multiethnische Quartiere, in denen sich Zuwanderer aus verschiedenen Ländern entweder vorübergehend oder mit einer längerfristigen Perspektive niederlassen. Ob auch multiethnische Quartiere oder eben auch hier eher strukturelle und familiäre Normen und Werte für den mangelhaften Spracherwerb verantwortlich gemacht werden können, muss hier eine offene Frage bleiben. Für die Schweiz ist die Frage insoweit von geringerer Tragweite, als der Sprachförderung ein hoher Stellenwert eingeräumt wird und entsprechende Unterstützungsmassnahmen und Angebote auf allen politischen Ebenen einen unbestrittenen Stellenwert geniessen. In anderen Worten: wirkungsvolle Sprachförderung von Zuwanderern ist auch ohne eine Umsiedlungspolitik unter dem Label der sozialen Mischung möglich.

Eine sehr ernst zu nehmende Folge von Quartieren mit einem überproportionalen Anteil an Haushalten mit Migrationshintergrund betrifft die Schulen. Schulen eines Quartiers mit einem Migrantenanteil zwischen 30–50 %, weisen, so die Berechnungen, einen Migrantenanteil der Schülerschaft von 70–80 % und mehr aus, also rund das Doppelte. Die PISA-Studien haben für Deutschland gezeigt, dass unter solchen Bedingungen alle Kinder, ungeachtet ihrer ethnischen und sozialen Herkunft, ein geringeres Kompetenzniveau ausweisen können, als Kinder von Schulen mit einem geringeren Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund. Neuere Erkenntnisse, basierend auf den Folgerungen, die aus den PISA-Studien gezogen wurden, zeigen, dass Frühförderprogramme, also die Förderung von Familien mit Kindern im Vorkindergartenalter, eine äusserst wirksame Massnahme sind, die schlechteren schulischen Startchancen von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien (ob mit oder ohne Migrationshintergrund) zu mildern, wenn nicht gar auszugleichen. Die Nachhaltigkeit von Frühfördermassnahmen ist abhängig von der Qualität und der Zielgerichtetheit der Programme und Angebote. Der Hinweis auf die Frühförderung als eine der möglichen Massnahmen zur Steigerung der Leistungsniveaus der Schulen in «Migrantenvierteln» will darauf aufmerksam machen, dass auch hier eine bessere Mischung der sozialen Schichten nicht als Erfolg versprechende Strategie ins Auge springt. Denn solange es Migration gibt, und sie wird eher zu- als abnehmen, wird es Quartiere geben, die für Zuwanderer erste Anlaufstation sind, sei es wegen der günstigen Mieten oder weil sie in der Fremde die Nachbarschaft ihresgleichen suchen (was wiederum ersten Integrationsschritten eher förderlich als hinderlich ist).



Die kritische Analyse des Postulats der sozialen Mischung stellt dessen «Legitimität» als Leitprinzip für Aufwertungsmassnahmen in Frage. Es wäre allerdings ein fatales Missverständnis, daraus den Schluss zu ziehen, dass die Tendenzen der sozialen Segregation, der Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (Kohäsion) nicht ein Problem darstellen, das unsere Gesellschaft vor grösste Herausforderungen stellt. Falsch ist nicht die Diagnose der Probleme, die mit benachteiligten Quartieren einhergehen. Falsch ist es, die Ursachen für die Probleme in der mangelnden sozialen Mischung des Quartiers anzusiedeln. Ergo kann auch die Lösung der Probleme nicht durch eine bessere soziale Mischung erzielt werden.

■ **FRAGE 5 NACH GUTEN BEISPIELEN: GIBT ES ALTERNATIVE KONZEPTE ZUR SOZIALEN DURCHMISCHUNG UND WELCHE STRATEGIEN/MASSNAHMEN WERDEN DAFÜR EINGESETZT UND FÜHREN ZU WELCHEN ERFOLGEN? WAS SIND GUT BEISPIELE AUS DER SCHWEIZ UND WELCHE GUTEN BEISPIELE AUS DEM AUSLAND LASSEN SICH AUF DIE SCHWEIZ ÜBERTRAGEN (Z.B. USA, DEUTSCHLAND, ENGLAND, HOLLAND, ÖSTERREICH UND FRANKREICH)?**

«Problemquartiere» sind mit Herausforderungen konfrontiert, die sich zwei Themen zuordnen lassen: Probleme, die mit der inneren Dynamik und dem schlechten Image eines Quartiers verknüpft sind. Probleme der inneren Dynamik können Schulen mit einem sehr hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen mit einem Migrationshintergrund, eine hohe Konzentration von armen und Familien mit Sozialhilfebezug, aber auch einzelne auffällige Wohnbauten die mit einer armen, sozial ausgegrenzten Bewohnerschaft belegt sind, sein. Imageprobleme beziehen sich auf die Tatsache, dass in der öffentlichen Wahrnehmung ein Quartier als gefährlich, schmutzig und als Wohnort unattraktiv erscheint. Dies oft im Widerspruch zur Wahrnehmung der Quartierbevölkerung, die mit ihrem Quartier positive Wahrnehmungen verknüpft, wie die Nachbarschaft zu Gleichgesinnten, Grünraum (im Falle von Aussenquartieren) oder Zentrumsnähe (wie im Falle von zentrumsnahen Altbauquartieren) oder die spezifische Bedeutung, welche das Quartier in einem historischen Kontext hat(te) wie z.B. ehemaliges Arbeiterquartier, Gartenstadt etc. Herausforderungen die mit einer schlechten sozialen Mischung einhergehen (jedoch nicht von dieser verursacht sind), kann auf der konkreten Problemebene begegnet werden. Das heisst: Verbesserung der Schulqualität, Befähigung der Bevölkerung zur Artikulation (Empowerment) und Mitwirkung (Partizipation), soziale Massnahmen zur Verringerung der Arbeitslosen- und Armenquote, Quartiermarketing zur Imageverbesserung, Einbindung des Quartiers in die Stadt zur Förderung der physischen Mobilität und Teilhabemöglichkeiten in gesamtstädtisch ausgerichteten



gesellschaftlichen Teilsystemen (Nutzung des öffentlichen Raums, Zugang zu Sport- und Freizeitanlagen und Kulturinstitutionen etc.). Dies sind konkrete Lösungsansätze, die sich konzeptuell in den grösseren Zusammenhang einer integrierten Quartierentwicklung einbinden lassen, ohne deshalb das Konzept der sozialen Mischung bemühen zu müssen. Sowohl Schweizer als auch Grossstädte im EU Raum verfügen über ein reichhaltiges Erfahrungsrepertoire der integrierten Stadt- und Quartierentwicklung. Gute Beispiele der Quartierentwicklung aus dem Ausland lassen sich hingegen aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nur bedingt übertragen. Hingegen kann von den Erfahrungen anderer Länder in einzelnen Bereichen wie Empowerment und partizipativen Quartierentwicklungen, Quartiersmanagement etc. profitiert werden. Eine Plattform für den Erfahrungsaustausch über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg könnte die Lernprozesse der Gemeinden sicherlich unterstützen, indem mit ohnehin knappen Ressourcen nicht Fehler wiederholt werden. Andererseits lassen sich gute Beispiele nicht einfach kopieren. Quartierentwicklungen sind komplex und erfordern materielle, professionelle und politische Mittel.

«MIXITÉ SOCIALE ET DÉVELOPPEMENT DE QUARTIER: 5 QUESTIONS, 5 RÉPONSES»

INTRODUCTION

En matière de développement de villes et de quartiers, la mixité sociale suscite régulièrement de vives controverses. Ses défenseurs la considèrent comme un remède contre l'exclusion et la polarisation sociale dans les quartiers. Ses détracteurs désapprouvent la mythification du concept de mixité sociale et exigent de s'en libérer. Ils recommandent de ne plus l'utiliser, et ainsi de mettre fin aux guerres de tranchées idéologiques en se consacrant pleinement à la résolution de problèmes concrets.

S'il n'existe pas de panacée en la matière, une troisième voie est possible. Dans notre société démocratique, la mixité sociale restera, ou plutôt devra rester un thème de discussion. La réflexion sur le profil social d'une collectivité publique, sur l'influence de la politique de développement de la ville et des quartiers sur cette communauté et sur les possibilités de choix individuels, par exemple sur le marché du logement, doit se poursuivre. Cependant, il est également indispensable de reconnaître que la mixité sociale n'offre aucune solution contre la pauvreté, l'exclusion et la discrimination dans les quartiers et qu'elle ne permet pas d'éviter les retombées négatives de la ségrégation socioéconomique de quartiers.

Par ces «5 questions, 5 réponses» – condensées, mais certainement pas anodines – notre propos est de dépassionner le débat et d'encourager une réflexion constructive sur les possibilités et les limites de la mixité sociale. Ces questions-réponses se veulent un trait d'union entre la demande de mixité sociale – le plus souvent – légitimée par les femmes et les hommes politiques et les limites scientifiquement fondées de la mixité sociale.

■ QUESTION 1 SUR LES CAUSES ET MOTIFS D'ACTION DE LA MIXITÉ SOCIALE: À QUELS PROBLÈMES LA MIXITÉ SOCIALE PEUT-ELLE APPORTER QUELLES SOLUTIONS?

En matière de développement de villes et de quartiers, la mixité sociale devient (ou redevient) toujours d'actualité quand la pauvreté augmente, que les perspectives d'évolution économique et du marché du travail (depuis peu couplées à l'immigration) se font plus incertaines et que les critiques de l'Etat providence enflent. Avec l'essor de la mondialisation économique depuis les années 1990, l'écart de revenus s'est creusé entre pauvres et riches, tant au niveau des Etats que des individus. Dans le même temps, la concurrence entre villes s'est intensifiée à l'échelle internationale et nationale. En conséquence, les facteurs de localisation (attractivité pour les entreprises



internationales, ambiance urbaine, logements haut de gamme, etc.) qui ont gagné en importance font référence à des standards internationaux ou nationaux faisant apparaître les problèmes rencontrés localement comme susceptibles de nuire à l'image de la ville. On tente donc d'écarter le risque d'une polarisation socio-spatiale de la société et de l'émergence de quartiers sensibles en diminuant ou en éliminant la concentration de groupes de population pauvres ou précarisés (par exemple les personnes âgées, les étrangers, les familles monoparentales, les chômeurs, les personnes vivant seules) par des mesures d'assainissement du bâti. Par ce biais, on espère également mieux intégrer des «groupes marginaux», éviter ou résoudre des situations problématiques comme la criminalité, le trafic de drogues, la «bidonvilisation» (insalubrité, mauvaise qualité de l'habitat, manque d'infrastructures), etc. Si les mesures d'assainissement des constructions et des infrastructures atténuent en partie, du moins sur le plan esthétique, les problèmes, elles n'améliorent en aucune façon la situation difficile des individus concernés. Au contraire, les risques de paupérisation sont accentués par l'augmentation des loyers résultant de la réhabilitation des immeubles et la population pauvre est chassée du quartier (gentrification). L'amélioration de la mixité sociale par des mesures d'urbanisme n'offre aucun remède aux situations individuelles de précarité.

■ QUESTION 2 SUR LES OBJECTIFS DE LA MIXITÉ SOCIALE: QUELS OBJECTIFS SONT POURSUIVIS AU TRAVERS D'UNE MEILLEURE MIXITÉ SOCIALE?

Le but principal que l'on prête à la mixité sociale est de valoriser une zone urbaine caractérisée par un parc immobilier vétuste et mal entretenu, des nuisances élevées, de mauvaises infrastructures et la concentration de groupes de populations touchées par la précarité économique et sociale. Une zone défavorisée doit devenir attrayante pour des couches sociales mieux loties et conduire ainsi à une meilleure mixité sociale. Ce qui doit être concrètement atteint par cette meilleure mixité sociale correspond cependant davantage à des attentes plus ou moins bien cernées qu'à des objectifs concrets. A titre d'exemple, le contact avec des groupes de population mieux lotis ayant un bon niveau de formation est censé donner des modèles d'identification positifs et permettre à des personnes défavorisées de gravir l'échelle sociale. L'adoption de valeurs et de normes «bourgeoises» doit garantir l'intégration sociale, autrement dit éviter une polarisation de la société. Les attentes peuvent aussi relever des domaines de la propreté et de la sécurité, perçus ou jugés comme nuisant à l'image de la ville dans le contexte de concurrence nationale et internationale. Pour la réalisation de ces attentes figurent au premier plan des mesures de construction (p. ex. assai-



nisement, démolition de bâtiments vétustes et nouvelles constructions) et des mesures de contrôle à caractère répressif (p. ex. de police) dans une zone bien délimitée (p. ex. quartier, partie d'une rue, lotissement).

■ **QUESTION 3 SUR LES INSTRUMENTS DE LA MIXITÉ SOCIALE:
QUELLES STRATÉGIES ET QUELLES MESURES SONT UTILISÉES
AVEC SUCCÈS? AVEC QUELLE PORTÉE ET QUELLES
CONSÉQUENCES?**

Les instruments «classiques» utilisés pour créer une meilleure mixité sociale sont la régulation du marché du logement par l'assainissement de bâtiments, le remplacement de logements vétustes par de nouvelles constructions, la modification de la politique de location ainsi que l'amélioration des infrastructures publiques. En rehaussant la qualité d'habitat des quartiers anciens proches du centre-ville et des lotissements datant de l'après-guerre situés à la périphérie, on cherche à inciter des couches de population plus aisées à venir habiter dans les zones occupées surtout par des groupes économiquement faibles. Or, il n'existe pas de preuves d'une amélioration de l'intégration de groupes de population défavorisés par l'arrivée de ménages à revenus moyens ou plus élevés. Au contraire, la hausse des prix des loyers ou la transformation de logements locatifs en logements en propriété provoque une éviction des couches les plus pauvres de la population. De plus, le quartier ne possède pas, et de loin, le rôle intégrateur qui lui est généralement attribué. Ainsi, les réseaux sociaux des personnes mieux loties au plan socio-économique s'inscrivent à une échelle plus vaste que le quartier d'habitation. Pour les groupes de population plus pauvres, le quartier n'a plus non plus l'importance qu'il avait pour l'intégration sociale dans la ville pré-moderne. Les possibilités données par la mobilité physique (desserte en transports publics), l'accès à la formation, au travail, au logement et la qualité des aménagements extérieurs (espace public, lieux de rencontre) sont déterminants pour savoir si un quartier devient ou non un lieu d'exclusion sociale. L'intégration socioculturelle se fait en premier lieu dans des voisinages socialement homogènes et non pas dans des voisinages hétérogènes. De plus, les quartiers dits à faible mixité sociale sont d'une certaine manière très hétérogènes: la seule caractéristique commune de la population est le dénuement ou la pauvreté, là aussi à des degrés fort divers et dans des formes liées aux étapes de la vie (enfance, jeunesse, divorce, vieillesse). Les quartiers dits à problèmes sont très hétérogènes en ce qui concerne l'origine ethnique, la taille et le type des ménages. Ils contiennent ainsi un potentiel *endogène* considérable de mixité sociale lorsque l'on s'attaque aux causes, à savoir la pauvreté (ou les situations de pauvreté) et les discriminations structurelles (l'accès à la formation, au travail, au logement).



La réalisation de la mixité sociale se heurte principalement à deux obstacles. Premièrement, le «potentiel de mixité» de la population est relativement faible. Autrement dit, il est souvent difficile de savoir dans quelle mesure des ménages mieux lotis au plan socio-économique sont réellement disposés à emménager dans un quartier qui vient d'être requalifié. Concernant les zones proches du centre-ville, le potentiel est surtout présent chez des groupes de population qui n'associent guère le fait d'y habiter à une perspective à plus long terme (jeunes professionnels urbains, créatifs, jeunes couples avec deux salaires, etc.), qui ne sont donc intéressés que de manière limitée à faire du quartier le centre de leur vie sociale.

Deuxièmement, le problème se pose de la définition de l'échelle (périmètre) à laquelle la mixité sociale est recherchée. Plus la mixité sociale concerne un large territoire, plus elle est acceptée socialement et politiquement. Une ville qui ne s'adresse qu'à des couches de population aisées heurte notre conception occidentale de la démocratie. Par contre, plus la mixité sociale est pensée à une petite échelle, plus sa mise en œuvre devient difficile et risque d'être perçue comme problématique en raison des effets d'éviction (gentrification). Si l'on considère le quartier comme un territoire, se pose alors la question de savoir quels critères de délimitation doivent être pris en considération: les découpages politico-administratifs ou les limites telles que la population les perçoit et vit au quotidien? En effet, en regardant au-delà des découpages politico-administratifs, il peut s'avérer que la population d'un quartier à faible mixité sociale pratique dans son quotidien un territoire bien plus large et caractérisé par une très bonne mixité sociale. Des «passerelles» au sens de passages, de liaisons et de perméabilités spatiales sont cruciales pour la vitalité d'un quartier. L'isolement spatial renforce l'isolement social (réel, potentiel ou vécu). Cet isolement spatial est provoqué par le manque de liaisons piétonnes et cyclables reliant les quartiers voisins, par de grands axes de transports qui coupent le quartier en deux, par la mauvaise desserte en transports publics, par un accès difficile aux espaces publics de la ville (espaces de loisirs, de sports et de détente, parcs) et à l'offre culturelle, etc. Le raccordement spatial et physique d'une zone à requalifier aux quartiers limitrophes favorise la mixité sociale en ce sens qu'il rend possible et encourage la mobilité physique et ainsi les rencontres dans l'espace public (qui englobe également les infrastructures socioculturelles) ainsi que des activités sociales et culturelles dépassant les limites étroites du quartier. Les «passerelles» vers l'extérieur sont aussi des «passerelles» vers l'intérieur: les limites entre quartiers et zones deviennent ainsi des lieux de passage qui relient un quartier au grand organisme qu'est la ville. Etablir des «passerelles» contribue à la mixité sociale à une échelle plus vaste, à l'échange social au-delà des limites des quartiers et confirme le fait que l'horizon d'intégration ne correspond pas aux frontières géographiques ou politiques des quartiers, mais dépend des possibilités de participation avec les mêmes



droits à différents sous-systèmes de la société. Par conséquent, la mixité sociale ne doit pas être pensée à une échelle trop restreinte.

■ **QUESTION 4 SUR LA «LÉGITIMITÉ» DE LA MIXITÉ SOCIALE:
DANS QUELLE MESURE LE CONCEPT DE LA MIXITÉ SOCIALE EST-IL
VRAIMENT APPROPRIÉ POUR AMÉLIORER LA SITUATION DES PER-
SONNES CONCERNÉES? QUI EN SONT LES BÉNÉFICIAIRES? QUELS
SONT LES GAGNANTS ET LES PERDANTS?**

Rien ne permet d'affirmer qu'une meilleure mixité sociale améliore la situation socio-économique des personnes concernées. Au contraire, les personnes défavorisées comptent bien souvent parmi les perdants des processus de développement de quartier. Les loyers à la hausse augmentent les risques de pauvreté, des réseaux de voisinage et des réseaux sociaux actifs se trouvent coupés. Les personnes mieux loties au plan socio-économique se trouvent quant à elles plutôt du côté des gagnants car le développement du quartier renforce l'offre de logements de standing disponibles à proximité du centre-ville. La mixité sociale dans l'habitat n'a guère d'influence sur la socialisation des individus. En d'autres termes, un «voisinage pauvre» ne favorise pas la constitution de certaines valeurs et normes, d'une *«culture de la pauvreté»*. En tout cas, on n'en a aucune preuve vérifiée empiriquement. Au contraire, on pourrait argumenter que les «voisins pauvres» servent de motivation pour lutter avec la plus grande énergie contre la menace d'une déchéance sociale et pour se démarquer socialement. L'individualisation sur laquelle repose la conduite et le mode de vie individuels n'est pas l'apanage des couches moyennes et supérieures.

La socialisation individuelle est influencée avant tout par la famille et par l'école. Des études récentes réalisées en Suisse et en Allemagne révèlent que les enfants et les adolescents dont les parents sont à l'aide sociale présentent un risque plus élevé de dépendre eux aussi de l'aide sociale à l'âge adulte. C'est surtout au sein des familles et non au niveau des quartiers qu'il faut agir pour enrayer cette «héritabilité». Un «meilleur» voisinage sous forme de plus grande mixité sociale dans le quartier ne contribue en rien à résoudre ce problème.

Un quartier à faible mixité sociale peut avoir des conséquences négatives sur l'intégration sociale: il en existe quelques indices. Cependant, là aussi, il convient d'examiner d'un œil critique dans quelle mesure ces problèmes pourraient être réglés par une meilleure mixité sociale ou avec d'autres mesures plus efficaces. Dans les pays occidentaux de l'Union européenne, les quartiers considérés à faible mixité sociale sont en



général des quartiers où les ménages issus de la migration sont surreprésentés. Des études menées en Allemagne montrent que des quartiers homogènes du point de vue ethnique peuvent avoir des répercussions négatives sur l'acquisition de la langue du pays. Cependant, cela suppose une homogénéité ethnique: le quartier doit être presque exclusivement turc, italien, etc. En Suisse, les quartiers sont en règle générale multiethniques, ce sont des zones dans lesquelles des immigrés de différents pays s'installent de manière temporaire ou plus durable. La question reste actuellement ouverte de savoir si ce sont les quartiers multiethniques ou, au contraire, plutôt les normes et les valeurs familiales et structurelles qui sont responsables de l'apprentissage insatisfaisant de la langue. En Suisse, cette question est de moindre portée car on accorde une grande importance à la promotion de la langue et les mesures de soutien et les offres en la matière font l'unanimité à tous les niveaux politiques. En d'autres termes: il est aussi possible de promouvoir efficacement la langue chez les immigrés sans «politique de déplacement» menée sous couvert de mixité sociale.

La surreprésentation de ménages issus de la migration a des conséquences au niveau des écoles qui sont à prendre très au sérieux. En effet, dans les quartiers présentant un taux de migrants compris entre 30 et 50 %, les écoles enregistrent, d'après les calculs, un taux d'élèves migrants allant de 70 à 80 %, voire plus, soit une proportion presque deux fois plus élevée dans le milieu scolaire que dans la population résidente. Les études PISA ont montré pour l'Allemagne que, dans ces conditions, tous les élèves, quelle que soit leur origine ethnique et sociale, peuvent présenter un niveau de compétences plus faible que des élèves scolarisés dans des écoles ayant un pourcentage plus bas d'enfants issus de la migration. Des connaissances plus récentes qui reposent sur les conclusions tirées des études PISA indiquent que les programmes d'encouragement précoce, qui aident les familles avec des enfants qui ne vont pas encore à l'école enfantine, constitue une mesure très efficace pour atténuer le risque de mauvais départ scolaire des enfants provenant de familles défavorisées (immigrées ou non), voire pour rétablir l'égalité des chances. Le caractère durable des mesures d'encouragement précoce dépend de la qualité et de l'efficacité des programmes et des services offerts. La référence à l'encouragement précoce comme l'une des mesures possibles pour élever le niveau de performance des écoles dans les «quartiers de migrants» souligne qu'ici aussi, une meilleure mixité des couches sociales ne s'impose pas forcément comme une stratégie prometteuse. En effet, tant qu'il y aura de la migration, et celle-ci a plutôt tendance à augmenter qu'à diminuer, il y aura des quartiers qui constitueront un premier lieu de résidence pour les immigrés, soit en raison des loyers modérés soit parce qu'en pays inconnu ceux-ci recherchent le voisinage de leurs compatriotes (ce qui, encore une fois, favorise plutôt qu'entrave les premières étapes d'intégration).



L'analyse critique du postulat de la mixité sociale ne confirme en aucune façon sa «légitimité» comme ligne directrice pour des mesures de développement de quartier. Ce serait toutefois un grave malentendu d'en conclure que la tendance à la ségrégation sociale et à l'affaiblissement de la cohésion sociale ne constituent pas un problème qui pose de grands défis à notre société. Le diagnostic des problèmes qui vont de pair avec les quartiers défavorisés n'est pas erroné. Par contre, il est erroné de situer l'origine des problèmes dans le manque de mixité sociale. Par conséquent, une meilleure mixité sociale ne permet pas de résoudre les problèmes constatés.

■ **QUESTION 5 SUR LES BONNES PRATIQUES: EXISTE-T-IL DES CONCEPTS ALTERNATIFS À LA MIXITÉ SOCIALE, QUELLES STRATÉGIES ET QUELLES MESURES SONT ALORS APPLIQUÉES, AVEC QUELS RÉSULTATS? QUELS SONT LES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES EN SUISSE? QUELS EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES À L'ÉTRANGER PEUVENT ÊTRE TRANSPOSÉS EN SUISSE (P. EX. ETATS-UNIS, ALLEMAGNE, ANGLETERRE, HOLLANDE, AUTRICHE ET FRANCE)?**

Les quartiers «difficiles» sont confrontés à des problèmes de deux ordres: d'une part, les problèmes liés à leur dynamique interne et, d'autre part, ceux liés à leur mauvaise image. Des écoles avec un taux élevé d'enfants et de jeunes immigrés, une forte concentration de pauvres et de familles à l'aide sociale, mais aussi la présence d'immeubles délabrés où habite une population pauvre et marginalisée constituent des problèmes de dynamique interne. Les problèmes d'image se réfèrent à la réputation d'un quartier considéré comme dangereux, sale et peu attrayant comme lieu d'habitation. Cette réputation est souvent en contradiction avec la perception des habitants qui associent leur quartier à des représentations positives, comme le voisinage avec des personnes partageant des goûts similaires, la présence d'espaces verts (dans le cas des quartiers situés à la périphérie) ou la proximité du centre-ville (dans le cas des quartiers anciens situés près du centre-ville) ou encore l'histoire du quartier et les spécificités qui en découlent (ancien quartier ouvrier, cité-jardin, etc.). Les défis qui vont de pair avec une faible mixité sociale (mais qui ne sont pas directement occasionnés par elle) peuvent être relevés en traitant les problèmes qui se posent concrètement: p. ex. améliorer la qualité des écoles, rendre la population apte à se mobiliser (empowerment) et à prendre part aux processus de participation, prendre des mesures visant à diminuer la part de chômeurs et de pauvres, entreprendre un marketing territorial à l'échelle du quartier afin d'en améliorer l'image, intégrer le quartier dans la ville en vue de promouvoir la mobilité physique et les possibilités de participer aux sous-systèmes



mis en place à l'échelle de la ville ou de l'agglomération (utilisation de l'espace public, accès aux installations de sport et de loisirs, aux offres culturelles, etc.). Il s'agit là de pistes concrètes, susceptibles d'être empruntées dans le cadre d'approches visant un développement urbain intégré, sans pour autant faire appel à la notion de mixité sociale. Les grandes villes, de Suisse et de l'Union européenne, disposent à l'heure actuelle d'un large éventail d'expériences en matière de développement intégré de villes et de quartiers. Cependant la transposition de bonnes pratiques de développement de quartier dans d'autres pays n'est guère envisageable en raison des conditions générales différentes. Par contre, il ne peut être que profitable de prendre connaissance des expériences conduites dans d'autres pays dans des domaines spécifiques tels que l'empowerment, les approches participatives du développement de quartiers, le management de quartier, etc. Une plate-forme d'échange d'expériences menées au-delà des limites communales et cantonales pourrait sans nul doute, soutenir les communes dans leur processus d'apprentissage, leur évitant ainsi de répéter des erreurs, malgré des ressources limitées. Cependant, les bonnes pratiques ne peuvent pas simplement être copiées. Le développement d'un quartier est une démarche complexe qui requiert des moyens financiers, professionnels et politiques.

MESCOLANZA SOCIALE E SVILUPPO DEI QUARTIERI: 5 DOMANDE – 5 RISPOSTE

INTRODUZIONE

Nel contesto dello sviluppo delle città e dei quartieri, la mescolanza sociale finisce sempre per diventare oggetto di continue e accese controversie. Da una parte ci sono i fautori dei quartieri socialmente misti che sostengono che questo sia il giusto rimedio contro l'esclusione e la polarizzazione sociale. Dall'altra parte, invece, si trova la cerchia di persone che suscitano disapprovazione, poiché ritengono che la mescolanza sociale sia soltanto un mito che andrebbe finalmente buttato a mare. Pertanto, suggeriscono, la cosa migliore da fare sarebbe non parlarne più, rinunciare alla lotta di trincea di tipo ideologico e focalizzare invece le energie sulla realizzazione dei problemi concreti.

La speranza di approdare ad una verità conclusiva è praticamente illusoria, ma forse esiste una terza possibilità. In una società democratica, la mescolanza sociale rimarrà, anzi dovrà rimanere un argomento di discussione. Le riflessioni sul profilo sociale di una collettività pubblica, sull'impatto della politica di sviluppo delle città e dei quartieri su su questa collettività nonché sulle possibilità di scelta individuale, ad esempio sul mercato immobiliare, sono essenziali. Tuttavia, va anche riconosciuto che un quartiere socialmente misto non offre soluzioni contro la povertà, l'emarginazione e la discriminazione e pertanto non aiuta a eliminare gli effetti secondari negativi di tipo socio-economico dei quartieri segregati.

Le «5 domande – 5 risposte» intendono stimolare – in forma succinta e con un pizzico di presunzione – un dibattito meno emotivo sulle possibilità e sui limiti della mescolanza sociale, più orientato alla soluzione del problema. L'obiettivo è quello di far da ponte tra la richiesta di una mescolanza sociale – nella maggior parte dei casi – politicamente legittimata, e i limiti della mescolanza sociale scientificamente provati.

■ **DOMANDA 1 SULLE CAUSE E SUI MOTIVI DELLA MESCOLANZA SOCIALE: QUALI SONO I PROBLEMI CONNESSI ALLA MESCOLANZA SOCIALE E IN CHE MODO POSSONO ESSERE RISOLTI?**

Nel contesto dello sviluppo delle città e dei quartieri, la mescolanza sociale ritorna di attualità ogni qualvolta la povertà aumenta, l'evoluzione del mercato del lavoro e dell'economia (in tempi recenti legata all'immigrazione) è caratterizzata da crescente incertezza, e le critiche nei confronti dello Stato assistenziale si fanno più percepibili. Con la ripresa della globalizzazione economica dagli anni novanta del secolo scorso in poi, il divario tra ricchi e poveri si è allargato ulteriormente sia tra i Paesi che a livello individuale (forbice dei redditi). Nello stesso tempo, la competizione sia sul piano



internazionale che all'interno dei singoli Stati si è acuita. Ciò significa che in materia di sviluppo delle città e dei quartieri viene dato maggior peso a fattori legati all'ubicazione (come l'attrattività per le imprese operanti a livello internazionale, il flair urbano, lo spazio abitabile a prezzo elevato ecc.) orientati verso criteri internazionali o nazionali, in base ai quali le situazioni problematiche locali si rivelano dannose per l'immagine. Per questo motivo si vuole porre un freno al pericolo che si crei una società polarizzante sia a livello sociale che territoriale connessa al fenomeno dei «punti cruciali nello sviluppo sociale» riducendo ossia eliminando la concentrazione territoriale di gruppi della popolazione che vivono in povertà o che sono soggetti al rischio di povertà (p.es. anziani, stranieri, famiglie monoparentali, disoccupati, persone che vivono da sole) attraverso corrispondenti misure di risanamento di carattere urbanistico-edilizio. Così, oltre ad attendere una migliore integrazione sociale dei «gruppi emarginati» si pensa di poter evitare ossia di riuscire a gestire in modo efficiente situazioni problematiche legate alla criminalità e alla droga nonché ai sintomi di decadenza urbana (mancanza d'igiene, qualità abitativa, infrastruttura) ecc. Dal punto di vista estetico, questi problemi si lasciano risolvere parzialmente tramite misure edili e infrastrutturali di risanamento, le quali, tuttavia, non contribuiscono a migliorare la situazione di emergenza individuale delle persone interessate. Anzi, l'aumento dei canoni d'affitto risultante dalla ristrutturazione degli immobili, comporta un maggior rischio di povertà nonché l'estromissione delle persone più povere dalla zona abitata (gentrificazione). Quindi, migliorando la mescolanza sociale tramite misure urbanistiche non si risolve i problemi legati alle situazioni di emergenza individuale.

■ **DOMANDA 2 SUGLI OBIETTIVI DELLA MESCOLOANZA SOCIALE:
QUALI SONO GLI OBIETTIVI DELLA MESCOLOANZA SOCIALE E IN
CHE MODO POSSONO ESSERE REALIZZATI?**

L'obiettivo generale della mescolanza sociale è quello di rivalutare un territorio urbano caratterizzato da un parco immobiliare vetusto che non soddisfa più le moderne esigenze abitative, da emissioni elevate, da un'infrastruttura scadente nonché dalla concentrazione di gruppi della popolazione socio-economicamente svantaggiati. Rendendo attraenti le zone meno privilegiate per abitanti appartenenti a ceti sociali più elevati, si conta di ottenere una migliore mescolanza sociale. Tuttavia, ciò che ci si attende concretamente, mescolando i ceti sociali, corrisponde piuttosto a vaghe aspettative che a obiettivi tangibili. Il contatto con fasce della popolazione più agiate e istruite dovrebbe, ad esempio, trasmettere immagini positive del loro ruolo in modo da consentire alle persone socialmente svantaggiate di avanzare nella scala sociale. Imponendo valori e norme «borghesi» si vuole garantire l'integrazione sociale o piuttosto impedire la po-



larizzazione sociale. Gli obiettivi possono riguardare anche la sicurezza e la pulizia in quanto ritenuti o giudicati dannosi per l'immagine nel contesto competitivo nazionale e internazionale. Per soddisfare queste aspettative, l'attenzione viene concentrata anzitutto su misure edilizie (p.es. ristrutturazione, sostituzione di edifici vetusti con nuove costruzioni) nonché su misure di repressione e di controllo (p.es. adottate dalla polizia) in un'area strettamente limitata (p.es. quartieri, strade, insediamenti).

■ **DOMANDA 3 SULLO STRUMENTARIO DELLA MESCOLANZA SOCIALE: QUALI SONO LE STRATEGIE E LE MISURE ADOTTATE? SONO STATE EFFICACI? QUAL È LA PORTATA DEI RISULTATI E QUALI SONO LE CONSEGUENZE?**

Dello strumentario «classico» utilizzato per realizzare una migliore mescolanza sociale fanno parte il controllo del mercato immobiliare tramite il risanamento di edifici, la sostituzione con nuove costruzioni di vecchi immobili che non soddisfano più le moderne esigenze abitative, cambiamenti della politica dell'alloggio nonché il miglioramento dell'infrastruttura pubblica. Aumentando la qualità abitativa dei vecchi quartieri urbani situati in prossimità del centro nonché di insediamenti residenziali del dopoguerra ubicati ai margini della città, si vuole motivare le fasce più abbienti a stabilirsi nei quartieri in cui, fino allora, hanno vissuto soprattutto gli strati più poveri della popolazione. Tuttavia, non esistono indizi per un miglioramento dell'integrazione di gruppi della popolazione svantaggiati dal punto di vista socio-economico dovuto all'arrivo di economie domestiche con un reddito medio o superiore. Anzi, la crescita degli affitti oppure la trasformazione di appartamenti in affitto in appartamenti condominiali causano l'estromissione degli strati più poveri della popolazione. Inoltre, il quartiere non possiede la forza integrante che in genere gli viene attribuita. Infatti, le persone che vivono in condizioni socio-economiche più agiate intrattengono rapporti sociali che vanno oltre i confini del quartiere in cui abitano. Del resto, anche per gli strati più poveri della popolazione il quartiere non ha più il significato integrativo che gli veniva attribuito nella città postmoderna. Se un quartiere diventa un luogo di esclusione sociale o meno dipende da fattori determinanti come le possibilità legate alla mobilità (accessibilità ai mezzi di trasporto pubblici), l'accesso alla formazione, il lavoro, l'abitazione nonché la qualità dell'ambiente abitativo (spazio pubblico, luoghi d'incontro). L'integrazione socio-culturale avviene piuttosto in zone abitate socialmente omogenee che non in quelle eterogenee. Del resto, i quartieri con una debole mescolanza sono, in un certo senso, molto eterogenei: l'unico segno caratteristico comune della popolazione è l'indigenza oppure la povertà – che si manifesta in vari modi e dipende dalla fase della vita (divorzio, età, infanzia, adolescenza). I quartieri «problematici» sono molto eterogenei per quanto ri-



guarda le origini etniche, le dimensioni e il tipo di economia domestica. In quanto alla mescolanza sociale, essi contengono pertanto un notevole potenziale *endogeno* se si parte dalle cause, cioè dalla povertà (oppure dalle trappole della povertà) nonché dalle discriminazioni strutturali (accesso all'educazione, lavoro, abitazione).

Sostanzialmente, i problemi inerenti alla realizzazione della mescolanza sociale hanno un duplice aspetto. Da un lato il potenziale di mescolanza della popolazione è relativamente piccolo. Spesso, infatti, non è chiaro fino a che punto le economie domestiche socio-economicamente agiate sono realmente disposte a trasferirsi in un quartiere che è stato ristrutturato. Inoltre, per quanto riguarda le aree ristrutturate che si trovano in prossimità del centro, il potenziale è rappresentato soprattutto da gruppi della popolazione ai quali un tale quartiere offre difficilmente delle prospettive a lunga scadenza (young urban professionals, persone creative, giovani coppie con doppio reddito ecc.) per cui il loro interesse nei confronti del quartiere come centro della loro vita sociale è alquanto limitato.

In più, si pone il problema della definizione della scala territoriale di riferimento (perimetro) per la mescolanza sociale, poiché quanto più estesa è l'area in cui si mira alla mescolanza sociale, tanto più grande è l'accettazione sul piano sociale e politico. Una città che si rivolge unicamente alle fasce benestanti della popolazione è in contrasto con le nostre idee occidentali di democrazia. Quanto più piccolo invece è il territorio sul quale si vuole ottenere una mescolanza dei ceti sociali, tanto più difficile e problematica ne risulta la realizzazione a causa dell'effetto di estromissione (gentrificazione). Nel caso in cui il quartiere viene inteso come un territorio geografico, si pone la domanda di quali siano i parametri per la delimitazione territoriale: vengono usati come parametro i confini politici amministrativi oppure i confini del quartiere, così come esistono nella percezione e nella gestione della vita quotidiana della popolazione? Infatti, se si guarda oltre i confini politici amministrativi dei quartieri, si potrebbe scoprire inaspettatamente che la popolazione di un quartiere socialmente mescolata male passa la propria vita quotidiana in un'area di gravitazione in cui i ceti sociali sono mescolati molto bene. Pertanto i «ponti» intesi come passaggi, collegamenti e permeabilità territoriale sono di fondamentale importanza per la vitalità di un quartiere. L'isolamento territoriale intensifica l'isolamento sociale (reale, incombente o sentito). Esso risulta dalla mancanza di vie pedonali e ciclabili che collegano i quartieri vicini, da grandi assi stradali che dividono il quartiere, da un'accessibilità insufficiente alla rete dei trasporti pubblici, dall'accesso difficile agli spazi pubblici della città (impianti sportivi e per il tempo libero, giardini pubblici, spazi ricreativi) nonché all'offerta culturale ecc. La connessione territoriale fisica tra un'area riqualificata e i quartieri confinanti giova alla mescolanza sociale consentendo e favorendo la mobilità e con ciò gli incontri negli spazi pubblici (di



cui fanno parte anche le istituzioni socio-culturali) nonché le attività sociali e culturali al di là dei più stretti confini dei quartieri. I «ponti» verso l'esterno sono rivolti comunque anche verso l'interno: pertanto i confini tra quartieri e territori diventano dei passaggi che collegano un quartiere all'organismo urbano più grande. In tal senso, i «ponti» contribuiscono alla mescolanza sociale in un'area più vasta e allo scambio sociale al di là dei confini dei quartieri. Essi dimostrano, infatti, che l'orizzonte integrativo non va paragonato con i confini geografici o politici dei quartieri, ma che invece dipende dalle pari opportunità di partecipazione ai diversi sistemi parziali della società. Pertanto la mescolanza sociale non deve essere pensata in territori troppo piccoli.

■ **DOMANDA 4 SULLA «LEGITTIMITÀ» DELLA MESCOLOMANZA SOCIALE: IN CHE MISURA IL CONCETTO DELLA MESCOLOMANZA SOCIALE È ADATTO A MIGLIORARE LA SITUAZIONE DELLE PERSONE INTERESSATE? CHI SONO I BENEFICIARI? CHI SONO I VINCITORI E CHI I PERDENTI?**

Non vi è alcun indizio che lasci supporre che una migliore mescolanza sociale possa migliorare la situazione socio-economica delle persone interessate. Anzi, nei processi di sviluppo dei quartieri, i perdenti sono spesso le persone socialmente svantaggiate in quanto l'aumento dei canoni d'affitto aumenta il rischio di povertà e distrugge le reti sociali nonché le relazioni attive con il vicinato. I vincitori sono piuttosto le persone socio-economicamente avvantaggiate dal momento che lo sviluppo di quartiere amplia l'offerta di abitazioni disponibili in prossimità del centro, dotati di standard qualitativi elevati e di «flair urbano».

La mescolanza sociale nell'ambiente abitativo praticamente non influisce sulla socializzazione individuale. Ciò significa che lo sviluppo di determinati valori e norme, di una *cultura della povertà*, viene favorito solo in misura molto limitata da un vicinato povero, o per lo meno non vi sono dati empirici che potrebbero confermarlo. Si potrebbe invece affermare che la povertà del vicinato serve da motivazione per difendersi con fermezza contro il pericolo imminente di un regresso nella scala sociale e per distinguersi socialmente: l'individualizzazione come base dei valori per la gestione e l'organizzazione individuale della vita non è riservata esclusivamente al ceto medio e al ceto superiore.

In primo luogo sono la famiglia e la scuola a svolgere un ruolo incisivo nella socializzazione individuale. Da recenti indagini condotte in Svizzera e in Germania è emerso che i bambini e gli adolescenti provenienti da famiglie in cui i genitori sono beneficiari di



aiuti sociali sono maggiormente esposti al rischio di dipendere a loro volta dagli aiuti sociali da adulti. Per mettere fine a questa «ereditarietà» occorre agire in primo luogo all'interno della famiglia e non a livello di quartiere. Un «miglior» vicinato sotto forma di una più forte mescolanza sociale nel quartiere non può risolvere questo problema.

Ad ogni modo ci sono pochi indizi sulle conseguenze negative per l'integrazione sociale dei quartieri socialmente poco misti. Anche in questo caso, bisogna porre tuttavia la domanda critica, se questi problemi possono essere risolti attraverso una migliore mescolanza sociale o se invece non vi siano altre misure più efficaci. Negli Stati occidentali appartenenti all'UE, i quartieri considerati socialmente poco mescolati di regola sono composti da una quota sproporzionata di economie domestiche con un passato migratorio. Indagini condotte in Germania dimostrano che vicinati etnicamente omogenei possono avere un effetto negativo sull'apprendimento della lingua nazionale. La premessa è comunque l'omogeneità etnica, ossia si deve trattare di un quartiere puramente turco, italiano ecc. In Svizzera i quartieri sono di regola multietnici; si tratta di territori in cui vivono provvisoriamente oppure a lungo termine gli immigrati provenienti da diversi Paesi. Anche in questo caso non è possibile affermare con certezza se sono i quartieri multietnici o piuttosto le norme e i valori familiari e strutturali ad essere responsabili delle conoscenze insufficienti della lingua. Per la Svizzera si tratta comunque di una questione meno rilevante dal momento che viene data grande importanza alla promozione linguistica, e in quanto al loro valore, le corrispondenti misure e offerte di sostegno sono incontestate a tutti i livelli politici. In altre parole: è possibile promuovere le competenze linguistiche degli immigrati in maniera efficiente anche senza ricorrere a una politica di reinsediamento attuata sotto l'etichetta della mescolanza sociale.

Una quota sproporzionata di economie domestiche con un passato migratorio ha una conseguenza a livello delle scuole da affrontare con grande serietà. Secondo i calcoli effettuati, la quota degli allievi migranti ammonta al 70–80 per cento e più, ossia a circa il doppio nelle scuole di un quartiere in cui la quota dei migranti si aggira intorno al 30–50 per cento. In Germania gli Studi PISA hanno evidenziato che indipendentemente dalla loro origine etnica e sociale, tutti i bambini in simili condizioni raggiungono un livello di competenza inferiore a quello dei bambini che frequentano scuole con una percentuale inferiore di allievi con un passato migratorio. Secondo conoscenze recentemente acquisite sulla base di conclusioni tratte dagli Studi PISA, i programmi a favore del sostegno alla prima infanzia, ovvero il sostegno offerto a famiglie con bambini in età pre-asilo, costituiscono un provvedimento estremamente efficace per alleviare se non addirittura compensare le difficoltà connesse alla situazione di partenza degli alunni provenienti da famiglie socio-economicamente svantaggiate (con o senza un passato migratorio). La sostenibilità delle misure a favore del sostegno alla prima infanzia di-



pende dalla qualità nonché dalla realizzazione mirata dei programmi e delle offerte. Il riferimento al sostegno alla prima infanzia inteso come uno dei possibili provvedimenti finalizzati a migliorare il livello di prestazione nelle scuole dei «quartieri di migranti» vuole richiamare l'attenzione sul fatto che anche in questo caso una migliore mescolanza sociale non è la promettente strategia che balza subito agli occhi. Fintantoché esiste la migrazione, e questa tenderà ad aumentare piuttosto che diminuire, ci saranno quartieri che costituiscono il primo punto di riferimento per gli immigrati, sia a causa dei canoni d'affitto convenienti sia a causa del vicinato poiché trovandosi in un Paese straniero cercano l'appoggio dei loro simili (il che a sua volta favorisce l'integrazione piuttosto che ostacolarla).

L'analisi critica del postulato della mescolanza sociale mette in dubbio la sua «legittimità» come principio guida delle misure di sviluppo di quartiere. Sarebbe tuttavia un malinteso trarre da ciò la conclusione che le tendenze alla segregazione sociale e alla perdita della coesione sociale non costituiscano un problema che comporta grandi sfide per la nostra società. Non è sbagliato diagnosticare problemi legati ai quartieri svantaggiati. Per contro, è sbagliato voler ricercare la causa dei problemi nella mancante mescolanza sociale dei quartieri. Quindi, i problemi non possono essere risolti mirando ad una migliore mescolanza sociale.

■ **DOMANDA 5 SUI BUONI ESEMPI: ESISTONO CONCETTI ALTERNATIVI ALLA MESCOLOMANZA SOCIALE, QUALI SONO LE STRATEGIE/ LE MISURE ADOTTATE A TALE SCOPO E QUALI SONO I RISULTATI OTTENUTI? COSA SI INTENDE PER BUONI ESEMPI FORNITI DALLA SVIZZERA E QUALI DEI BUONI ESEMPI PROVENIENTI DALL'ESTERO SONO TRASFERIBILI ALLA SVIZZERA (P.ES. USA, GERMANIA, INGHILTERRA, OLANDA, AUSTRIA E FRANCIA)?**

Le sfide che i «quartieri problematici» devono affrontare riguardano due temi: i problemi connessi alla dinamica interna e quelli legati all'immagine negativa di un quartiere. Problemi connessi alla dinamica interna possono essere le scuole con un'elevata percentuale di bambini e adolescenti con un passato migratorio, un'alta concentrazione di famiglie povere beneficiarie dell'aiuto sociale nonché immobili da ristrutturare in cui abitano persone povere socialmente emarginate. I problemi connessi all'immagine di un quartiere si riferiscono al fatto che nella percezione pubblica un quartiere appare pericoloso, sporco e tutt'altro che attraente come luogo di abitazione. Spesso, tale immagine è in contrasto con la percezione positiva che gli abitanti stessi hanno del loro quartiere, i quali apprezzano i rapporti di vicinato con persone affini, gli spazi verdi



(trattandosi di quartieri in periferia), la prossimità del centro (così come avviene nei vecchi quartieri urbani che si trovano vicino al centro) oppure il significato speciale che viene (venne) attribuito al quartiere in un contesto storico, p.es. quartiere un tempo destinato agli operai, città giardino ecc. Le sfide connesse ad una mescolanza sociale insufficiente (ma non da essa causate) possono essere affrontate sul piano concreto del problema. Vale a dire: migliorando la qualità della scuola, favorendo i processi di empowerment e di partecipazione, attuando misure sociali per ridurre la quota dei disoccupati e delle persone povere, definendo strategie di marketing territoriale a livello del quartiere per migliorare l'immagine, integrare il quartiere con il resto della città per promuovere la mobilità e le possibilità di partecipazione a sistemi parziali della società che riguardano l'intera città o l'agglomerato (sfruttamento dello spazio pubblico, accesso ad impianti sportivi e per il tempo libero nonché istituzioni culturali ecc.). Si tratta di approcci concreti che, dal punto di vista concettuale, si inseriscono nel contesto più ampio di uno sviluppo integrato del quartiere, senza dover ricorrere al concetto della mescolanza sociale. Sia le metropoli svizzere che europee dispongono attualmente di una vasta gamma di esperienze in materia di sviluppo integrato delle città e dei quartieri. Purtroppo, i buoni esempi di sviluppo dei quartieri forniti dall'estero sono soltanto parzialmente trasferibili a causa di condizioni quadro diverse. Per contro, è possibile approfittare delle esperienze raccolte da altri Paesi in determinati ambiti come l'empowerment e gli sviluppi partecipativi dei quartieri, la gestione dei quartieri ecc. Una piattaforma per lo scambio di esperienze al di là dei confini comunali e cantonali potrebbe sostenere sicuramente i processi di apprendimento dei Comuni evitando in tal modo di ripetere certi errori visto che le risorse a disposizione sono scarse. D'altro canto non è possibile copiare semplicemente i buoni esempi. Lo sviluppo del quartiere è un processo complesso e richiede mezzi finanziari, professionali e politici.

