

## Entre marché du logement et politiques de revalorisation urbaine : quelle place pour les personnes à revenus modestes ?

*Dossier préparé par Peter Streckeisen, enseignant ZHAW, Haute école de travail social de Zurich*

*Février 2019*

Ce texte, contribution de Peter Streckeisen à la journée d'automne Artias de novembre 2018, est également publié dans le recueil des actes de cette journée.

**Avertissement** : Le contenu des « *dossiers du mois* » de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## **R E S U M E**

**Le logement, un bien de première nécessité, se transforme aujourd'hui de plus en plus en marchandise et en objet d'investissement.**

**Parmi les facteurs qui aggravent les problèmes d'accès au logement pour les personnes à bas revenus se trouve probablement aussi la nouvelle politique énergétique de la Confédération. En effet, cette dernière identifie les bâtiments comme consommateurs d'énergie et vise à augmenter leur efficacité énergétique, notamment à travers les assainissements énergétiques. Or ce type de rénovations conduit souvent à une augmentation de loyer qui n'est pas compensée par une réduction correspondante des frais d'énergie.**

**Cette contribution vise notamment à indiquer de quelle manière les politiques publiques influencent les transformations actuelles et seraient donc aussi en mesure d'en modifier l'orientation au profit des populations défavorisées. Au niveau de la Confédération, force est de constater que la politique de l'aménagement du territoire ainsi que la politique énergétique devraient être complétées et réorientées sur la base de critères se référant à la justice sociale. Au niveau des cantons et des villes, l'élaboration des directives sur les zones à bâtir est une opportunité pour faire prévaloir des considérations sociales. Et le (re-)déploiement d'un parc de logements communal (ou éventuellement cantonal, dans certains cas) s'impose comme une nécessité étant donné les transformations actuelles décrites.**

## La main visible et la main invisible

Début octobre 2018, l'histoire suivante fait le tour de la presse : la commune de Rorschach (SG) a systématiquement empêché une personne bénéficiaire de l'aide sociale de s'établir sur son territoire.<sup>1</sup> Au service communal de contrôle des habitants, elle n'est pas en mesure de présenter un contrat de bail, ce qui est utilisé comme argument pour la refouler. Lorsqu'enfin elle trouve un appartement, le président de la commune intervient lui-même directement auprès de la propriétaire de la maison afin que ce contrat soit résilié. Finalement, la personne concernée s'établit en ville de Saint-Gall, et les autorités du chef-lieu du canton portent plainte contre Rorschach. Le tribunal administratif saint-gallois donne raison à la ville de St-Gall et oblige la commune de Rorschach à rembourser les dépenses d'aide sociale de la ville de Saint-Gall pour la personne en question. Le tribunal s'appuie sur le principe de la liberté de d'établissement en Suisse : chaque personne est libre de s'établir où elle veut, et l'exigence de présenter un contrat de bail ne doit pas être posée en précondition pour l'exercice de ce droit.

En même temps, dans les villes plus grandes, les professionnels actifs sur le terrain observent une augmentation et une diversification de la population des sans-logis. Ainsi par exemple à Bâle, l'association « Schwarzer Peter » (« Pierre Noir »), qui fait du travail de rue depuis plus de 30 ans, enregistre une croissance inquiétante du nombre de personnes qui utilisent l'adresse de l'association comme leur adresse personnelle, faute de disposer d'un domicile fixe. De quelques dizaines, on est passé à plus de 600 personnes en l'espace de seulement huit ans, entre 2007 et 2015. Et ce n'est pas seulement le nombre de personnes concernées qui change : les spécialistes de terrain insistent aussi sur le fait qu'il s'agit d'une population de plus en plus diversifiée qui ne se résume plus du tout aux seules personnes très visiblement marginalisées et/ou atteintes dans leur santé physique ou mentale : *« Aujourd'hui, des personnes appartenant aux classes moyennes inférieures sont aussi concernées. »*<sup>2</sup>

Contrairement au cas de la commune de Rorschach, il se dégage dans une ville comme Bâle l'image d'une force anonyme qui met de plus en plus de personnes à la rue : d'un côté la main bien visible du président de la commune, de l'autre la main invisible du marché du logement. Et voilà probablement les deux figures dominantes qui incarnent les difficultés d'accès au logement que subissent les personnes à bas revenus en Suisse actuellement : l'une s'observe surtout à la campagne et dans des petites villes comme Rorschach, l'autre dans les villes plus grandes. Pour comprendre ce double phénomène, il est nécessaire d'analyser non seulement les structures du marché du logement, mais aussi les transformations socio-économiques profondes qui affectent notre société. Cette contribution ne fait qu'indiquer quelques aspects du phénomène en se focalisant sur l'espace urbain.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Tagblatt, 4 octobre 2018

<sup>2</sup> WochenZeitung, 13 août 2015

## Le marché du logement, une affaire privée ?

La Suisse est un pays de locataires, et cela est encore plus vrai dans les zones urbaines. Selon les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>3</sup> pour 2016, plus de 60% des ménages habitent dans un appartement de location. Ce taux dépasse les 80% dans les cantons les plus urbanisés (Bâle-Ville et Genève). Mais à qui appartiennent les maisons et les immeubles dans lesquels habitent les locataires ? À cet égard, des différences régionales considérables s'observent. Ainsi la part des particuliers parmi les propriétaires dépasse 70% au Tessin mais se réduit à 40% en région lémanique. L'inverse s'observe pour les sociétés par action (SA) ou à responsabilité limitée (Sàrl) et les coopératives d'assurances, les caisses de pension, les fondations, les banques et les fonds de placement, qui détiennent près de 45% des logements en région lémanique, mais moins de 20% au Tessin.

La région lémanique est donc caractérisée par la plus grande part de marché des SA et autres sociétés au détriment des particuliers. Les régions alémaniques se situent à cet égard entre la région lémanique et le Tessin. Zurich est l'unique région dans laquelle la part de marché des coopératives d'habitation et de construction dépasse les 10% et la Suisse orientale est la seule région où cela est vrai pour les entreprises de construction ou sociétés immobilières. Par contre les logements publics n'atteignent dans aucune région le seuil des 10%, la part de marché des pouvoirs publics étant toutefois un peu au-dessus de la moyenne en région lémanique ainsi qu'au Tessin.

Si la propriété en matière de logement se trouve donc presque entièrement en mains privées, il importe de distinguer différentes formes de propriété privée et l'évolution de leur poids respectif dans le temps. Par exemple en ville de Zurich, la part des particuliers dans le marché du logement a reculé de 57,2% en 1956 à 37,9% en 2015. Durant la même période, la part des coopératives est restée stable à 18,1%, alors que la part des autres sociétés privées a augmenté de 21% à 28%. Un phénomène plus récent à Zurich est la propriété d'appartements individuels, qui ressemble à ce que l'on appelle « condos » aux États-Unis : cette forme de propriété est recensée pour la première fois en 1978 et atteint alors 1,8% ; un chiffre qui grimpe continuellement pour atteindre 9.3% en 2015.

Une analyse plus précise montre aussi que les formes de propriété sont très inégalement distribuées sur le territoire de la ville de Zurich : alors que la propriété de particuliers est très présente dans les quartiers aisés de Zürichberg, les coopératives dominant dans quelques quartiers périphériques, les appartements municipaux se concentrent dans deux ou trois quartiers centraux, et les sociétés privées (y compris les « condos ») sont des acteurs de premier plan dans des quartiers récemment touchés par des transformations profondes, comme l'ancien quartier industriel rebaptisé Zürich West. Il est aussi important de noter que, bien qu'elle ne joue qu'un rôle de second plan en tant que propriétaire de bâtiments, la ville de Zurich détient plus de la moitié du sol en territoire communal, et y compris 36% du sol des zones à bâtir. Cela lui donne évidemment un pouvoir considérable sur le marché immobilier, qu'elle peut utiliser, par exemple, pour négocier des conditions avec des sociétés

---

<sup>3</sup> Office Fédéral de la Statistique, « Type de propriétaire des logements de locataires », 2017

privées, pour favoriser la construction de logements par des coopératives, ou bien pour construire elle-même des logements.<sup>4</sup>

Dans le cadre du programme fédéral contre la pauvreté, une étude pionnière sur l'approvisionnement en logement des ménages précaires et pauvres (Bochsler et al 2015) a été réalisée par des collègues des Hautes écoles de travail social de Berne (BFH) et de la Suisse du Nord-Ouest (FHNW). Ils travaillent avec un modèle à cinq dimensions (le coût du logement ; la taille du logement [surface] ; la qualité du logement ; la qualité de l'emplacement ; et la sécurité de pouvoir garder le logement) incluant la définition de seuils de déprivation. Selon cette étude, 83,5% des ménages pauvres et 57,1% des ménages précaires, disposant de revenus jusqu'à 20% au-dessus du seuil de pauvreté, souffrent d'une déprivation dans le domaine du logement. Le problème principal est le coût du logement qui est considéré excessif lorsqu'il dépasse 30% du revenu du ménage. Les ménages de locataires souffrent bien plus souvent de déprivation que les ménages qui possèdent leur propre logement : dans le premier cas, le problème principal est le coût du logement ; dans le deuxième cas, c'est souvent la qualité de l'emplacement (par exemple, l'approvisionnement en termes d'infrastructures sociales ou de transport). Les ménages de migrant-e-s sont davantage touchés par la déprivation en matière de logement, notamment les ménages en provenance d'États-tiers (non membres de l'UE). Dans cette catégorie, 42,8% des ménages subissent une déprivation, et il s'agit du seul groupe pour lequel les coûts ne sont pas le problème le plus important : ils n'habitent pas seulement des logements trop chers, mais aussi plus fréquemment des logements trop petits. L'étude montre également des disparités régionales. Le Tessin, la région lémanique et la région de Zurich sont davantage touchées par les phénomènes de déprivation. Et de manière générale, le problème est plus présent dans les (grandes) villes qu'à la campagne.

Que le marché du logement soit considéré avant tout comme une affaire privée en Suisse apparaît également dans le domaine des données statistiques. En effet, les statistiques publiques sont relativement rudimentaires en la matière, et la banque de données la plus complète se trouve en mains privées : c'est la société WüestPartner, créé en 1985, qui est la référence en ce qui concerne les statistiques et les analyses du marché de l'immobilier en Suisse. Elle offre par exemple des portraits de chaque commune, avec des données statistiques en fonction de 13 variables. Ce qui est gênant pour la recherche publique, c'est que ces portraits communaux sont payants, ce qui montre bien qu'ils sont produits en premier lieu pour d'autres clients. L'Office fédéral du logement (OFL), créé dans les années 1970 en partie sous la pression des organisations de locataires, publie uniquement des statistiques sommaires. De toute façon, au sein de l'Administration fédérale, l'OFL ne dispose que d'une position relativement marginale, qui risque d'être affaiblie davantage par la prochaine réorganisation qui prévoit, entre autres, son déménagement de Granges à Berne, et une réduction de son budget.

---

<sup>4</sup> Pour tous les chiffres de ce paragraphe : Statistik Stadt Zürich « Wem gehört Zürich? », 10 novembre 2016: [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2016-11-10\\_Wem-gehoert-Zurich.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2016-11-10_Wem-gehoert-Zurich.html)

## Renaissance des villes et « urbanisation de la Suisse »

Les difficultés actuelles des personnes à revenus modestes sur le marché du logement urbain sont aussi l'expression d'un tournant historique dans les processus d'urbanisation, qui s'affirme en Suisse depuis le début du millénaire : d'une phase de décroissance des villes, nous sommes passés à une renaissance urbaine aux effets multiples et considérables. Comme dans beaucoup de pays occidentaux, les principales villes suisses ont connu une croissance marquée jusqu'au début des années 1960 ; puis la tendance s'est inversée, et ce n'est que depuis le début du millénaire que la population urbaine augmente à nouveau. Pendant quelques décennies, la croissance urbaine avait donc cédé le pas à la suburbanisation (ou la périurbanisation) : c'est alors le développement des agglomérations et « le mitage » des régions du Plateau suisse (« Mittelland ») notamment, phénomènes liés à l'essor de l'automobile, à l'augmentation des revenus de la classe moyenne et au développement du crédit hypothécaire pour la construction de maisons individuelles plus ou moins à la campagne. Si l'on prend par exemple l'ouvrage de Rellstab (1980) qui documente les débuts du travail communautaire en ville de Zurich dans les années 1970, on voit que l'image prédominante de la ville à cette époque est triste et pessimiste : Zurich est un monde gris, fait de béton et de voitures, dans lequel plus personne n'a envie de vivre. La vie de quartier s'est perdue, les petits magasins ont fermé, et les enfants ne trouvent pas d'endroits pour jouer. Ceux qui peuvent quittent la ville : restent seulement les personnes âgées, les pauvres, les migrants et les chômeurs (les groupes « A » : « Alte, Arme, Ausländer, Arbeitslose »). Et c'est largement ce même pessimisme de la ville qui inspire le mouvement protestataire des jeunes du début des années 1980 : il suffit de regarder aujourd'hui, avec le recul de bientôt 40 ans, le film « Züri brännt » pour s'en apercevoir.

Nous vivons aujourd'hui une dynamique radicalement différente. La ville de Zurich a de nouveau dépassé le seuil historique des 400 000 habitants, qu'elle avait atteint dans les années 1960, et les projections des autorités prévoient une croissance démographique qui pourrait correspondre à une population de 520'000 habitants en 2040. Dans cette perspective, les urbanistes misent de plus en plus sur un développement polycentrique de la ville : Zurich n'aura plus un seul centre, mais trois ou quatre, ce qui permettra aussi de désenchevêtrer les flux de trafic qui convergent trop, actuellement, vers une gare centrale ayant atteint ses limites de capacité. Ce sont notamment les quartiers d'Oerlikon au nord et d'Altstetten à l'ouest, avec leurs gares respectives, qui sont censés se transformer en nouveaux centres urbains. Dans le cadre de cette renaissance de la ville, les quartiers urbains redeviennent attractifs pour des personnes à revenus élevés. En parallèle, un processus de substitution économique s'observe, conduisant à une désindustrialisation urbaine marquée et au développement de divers secteurs de services lucratifs. Bien évidemment, ce tournant dans le processus d'urbanisation affecte fortement les prix de l'immobilier en général, et du logement en particulier : quand la société Google débarque, avec ses quelques 5000 salariés hautement qualifiés et bien payés, dans les nouveaux bâtiments de « Europaallee », juste à côté de la gare centrale de Zurich, les effets ne se ressentent pas uniquement dans les quartiers voisins, mais secouent l'ensemble du tissu urbain.

Cette renaissance de la ville est un phénomène international qui s'observe pratiquement dans tous les pays occidentaux. Il est cependant important de noter que le processus ne touche pas toutes les villes de la même façon. En Suisse par exemple, les effets en termes de marché et de prix du logement sont

particulièrement forts à Zurich et à Genève, deux villes qui sont souvent considérées dans la littérature spécialisée comme des « global cities » hébergeant les sièges principaux ou des succursales importantes de plusieurs entreprises transnationales et/ou institutions internationales, ce qui est nettement moins le cas de Berne notamment, alors que Bâle (avec Lausanne, qui se trouve peut-être plus proche de Berne) se situe entre les deux, et que les villes plus petites sont souvent moins touchées par le processus. Un indice visible de cette dynamique est la renaissance des « grandes tours » d'habitation et/ou de bureau : pour la première fois depuis les années 1970, on voit la construction de bâtiments très élevés (par rapport aux normes helvétiques), notamment à Zurich et à Bâle, mais aussi dans les villes plus petites comme Zoug ou Coire, et parfois dans des communes d'agglomération comme Pratteln (BL), par exemple. Autre facteur important, la renaissance urbaine s'accompagne d'un vrai bouleversement des processus migratoires : une augmentation spectaculaire de l'immigration de personnes hautement qualifiées (Wanner & Steiner 2018) vient compléter l'immigration plus traditionnelle qui occupe le plus souvent des positions subalternes et défavorisées dans la société helvétique. Du coup, la direction des grandes entreprises n'est plus forcément la chasse gardée des hommes suisses, et dans les universités, la majorité du personnel académique ne dispose déjà plus du passeport helvétique.

En particulier dans le cas de la Suisse, cette renaissance urbaine représente une rupture culturelle profonde avec les traditions identitaires s'appuyant encore aujourd'hui sur une image rurale et/ou montagnarde du pays. Dans ce cadre, la publication en 2006 d'un « portrait urbaniste » de la Suisse par des architectes et professeurs de l'École polytechnique fédérale de Zurich EPFZ (Diener et al 2006) relevait de la provocation. Selon les auteurs, la Suisse est aujourd'hui entièrement urbanisée, dans la mesure où même les régions les plus périphériques sont déterminées dans leur évolution par des forces émanant des centres urbains (par exemple, en servant d'espace de récréation à la population urbaine). Le portrait distingue cinq types d'espaces en Suisse : les régions métropolitaines (autour de Zurich, Genève-Lausanne et Bâle) ; les réseaux des villes moins grandes ; les zones tranquilles (« stille Zonen ») du Mittelland ; les centres touristiques des Alpes ; et les « friches alpines » souffrant d'un recul démographique marqué et d'une perte de ressources économiques. Du point de vue des auteurs, il s'agit de protéger les dernières zones tranquilles qui existent au « Mittelland » (Appenzellerland, Emmental, Pays Fribourgeois et Gros-de-Vaud) face à la pression exercée par les villes, alors que dans le cas des « friches alpines » il est proposé d'envisager un désengagement contrôlé. Sans nous attarder ici sur le débat politique déclenché par cette publication, relevons le paradoxe suivant : alors que dans la majorité des régions suisses, une nouvelle dynamique d'urbanisation s'observe et les prix montent (le prix du logement, entre autres), une autre partie du pays voit de plus en plus d'espaces disponibles, en partie abandonnés. Pour les personnes à revenus modestes, les centres urbains deviennent trop chers, mais dans les friches alpines elles ne trouvent guère de travail, ni les structures d'accueil et d'appui social dont une partie d'entre elles a sans doute besoin. Et le refoulement des pauvres et des migrants, qui se passe souvent de manière violente dans les régions de campagne, montre que malgré les processus décrits par les professeurs de l'EPFZ, la Suisse est loin d'être complètement urbanisée et/ou homogène sur le plan politique, culturel et identitaire.

## L'élimination des pauvres

La renaissance urbaine représente une dynamique qui offre des perspectives intéressantes aux investisseurs de l'immobilier. Cela dit, elle est également saluée et encouragée par des forces politiques significatives. Ainsi, la nouvelle politique de la Confédération en matière d'aménagement du territoire demande aux cantons de concentrer les zones à bâtir dans les territoires déjà bâtis. L'objectif principal de cette politique étant de stopper le « mitage » des zones vertes restantes, elle vise la densification des zones urbaines et d'agglomération, et même des centres de village. Il est évident qu'une telle politique augmente la pression sur le logement en ville et fait plutôt grimper les loyers. De même, les gouvernements des villes développent des politiques dites de revalorisation urbaine : l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers populaires n'a pas seulement pour objectif une « image améliorée » de la ville, elle poursuit également l'objectif d'attirer des « contribuables de qualité » (« gute Steuerzahler »), c'est-à-dire des personnes à revenus plus élevés. Les spécialistes parlent de la « ville entrepreneuriale » (ou bien de la « ville néolibérale ») pour désigner ce processus qui conduit les gouvernements des villes à développer une politique d'attractivité dans le but d'attirer des entreprises innovantes, des personnes à revenus élevés et « les meilleurs talents du monde ». Dans ce contexte la question se pose si les classes populaires se trouvent de plus en plus évincées des zones urbaines suisses.

En ce qui concerne Zurich, l'office statistique de la ville a récemment publié des chiffres qui indiquent une transformation profonde et rapide de la population urbaine.<sup>5</sup> L'analyse s'appuie sur un concept de statut social qui combine revenu et niveau de formation. Alors qu'en 2001/03 la population à statut modeste, celle à statut moyen et celle à statut élevé représentent chacune encore environ un tiers de la population totale, douze ans plus tard l'image est complètement différente : en 2013/15 la population à statut élevé représente déjà 49% de la population totale, alors que la population à statut modeste est tombée à 24%. Ce qui frappe le plus, c'est la « gentrification » très rapide des quartiers qui se trouvent bouleversés soit par la transformation de friches industrielles en zones d'habitation à grande échelle (Neu-Oerlikon, Züri West, etc.), soit par l'implantation de nouveaux restaurants et commerces qui attirent une clientèle plus diversifiée et souvent plus solvable (Langstrasse etc.). Pour l'instant, ce processus de transformation est moins prononcé dans les quartiers populaires à l'ouest et au nord de la ville. Mais avec les projets, mentionnés plus haut, de développer une ville polycentrique en transformant notamment Oerlikon et Altstetten en nouveaux centres urbains, l'espace pour les personnes à revenus modestes risque de se rétrécir rapidement y compris dans les quartiers avoisinants (par exemple à Schwamendingen, le quartier historique de la « Gartenstadt » ouvrière de l'entre-deux-guerres).

Aucune grande ville suisse n'a connu une dynamique de croissance démographique et de rénovation et/ou construction de bâtiments aussi prononcée que Zurich au cours des dernières années. Entre 2000 et 2014 un appartement sur cinq a été rénové ; dans 83% des cas, il s'agissait de rénovations du parc immobilier existant,

---

<sup>5</sup> Statistik Stadt Zürich « Entwicklung des sozialen Status nach Quartier », 9 mars 2017: [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/gesellschaft-und-raum/entwicklung-wohnstadt-2/bevoelkerungsbefragung/webartikel\\_sozialerstatus.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/gesellschaft-und-raum/entwicklung-wohnstadt-2/bevoelkerungsbefragung/webartikel_sozialerstatus.html)

et dans 17% des cas des nouvelles constructions.<sup>6</sup> Si l'on compare les habitants avant et après les rénovations, la gentrification saute aux yeux. Dans les bâtiments rénovés, mais encore plus dans les nouveaux bâtiments, les habitants sont mieux formés et disposent de revenus nettement plus élevés. Si dans toute la ville de Zurich, la part des personnes exerçant une profession hautement qualifiée a augmenté de 9% entre 2000 et 2014, cet indicateur grimpe à 13% dans les bâtiments rénovés et à 33% dans les nouveaux bâtiments. En même temps, une différenciation selon l'appartenance nationale s'observe : les Suisses et les Allemands ont proportionnellement nettement plus de chance d'habiter dans des bâtiments neufs, alors que le contraire est vrai pour les Italiens, les Portugais et surtout les Serbes. Autre aspect très intéressant de ces transformations : les rénovations et les nouvelles constructions attirent beaucoup de familles. Apparemment nous nous trouvons à l'opposé de l'image décrite ci-dessus pour les années 1970, selon laquelle les villes sont des endroits que les familles fuient, car les enfants ne trouvent pas de place pour jouer.

L'office statistique de la ville de Zurich a aussi attiré l'attention sur les résiliations de bail pour cause de rénovation.<sup>7</sup> Alors qu'en 2008-10 les baux étaient résiliés dans 25% des rénovations, cet indice monte à 46% en 2014-16. Les résiliations sont aussi très fréquentes dans les quartiers ayant une part élevée de logements de coopératives d'habitation (Friesenberg, Saatlen, etc.), ce qui indique sans doute que le problème ne se pose pas seulement lorsque les propriétaires s'orientent vers le profit immobilier. Parmi les personnes dont le bail a été résilié à l'occasion d'une rénovation, 77% sont restées dans la ville de Zurich, mais seulement 15% ont trouvé un appartement dans le même quartier. De tels chiffres soulèvent la question de la mobilité résidentielle forcée des personnes à bas revenus.

À l'Université de Genève, le professeur Philippe Wanner a récemment analysé la mobilité résidentielle dans six agglomérations (Zurich, Berne, Bâle, Lugano, Lausanne et Genève) dans une étude commandée par l'OFL (Wanner 2017). Ses résultats ne confirment pas l'hypothèse d'une élimination générale des personnes à revenus modestes des grandes villes. Tout au contraire, les villes-centre des agglomérations attirent davantage de personnes à revenus modestes qu'elles n'en perdent. Il faut cependant se rappeler que cette catégorie comprend aussi les étudiants, et qu'il faut donc avoir en tête l'hypothèse que des personnes entrent en ville avec des revenus modestes et la quittent plus tard avec des revenus plus élevés. L'étude de Wanner montre que la mobilité résidentielle est globalement plus élevée parmi les personnes disposant d'un revenu élevé. Lorsqu'elles quittent une ville, elles se dirigent vers des communes riches alors que les personnes à revenu modeste s'orientent souvent vers les communes d'agglomération populaires. L'étude de Wanner n'analyse pas la mobilité résidentielle entre les quartiers au sein d'une même ville. Une analyse détaillée à ce niveau pourrait tester l'hypothèse selon laquelle les personnes à bas revenus sont évincées de certains quartiers et se retrouvent de manière plus concentrée dans d'autres quartiers. Dans ce cadre, il est probable que les flux dessinent l'image suivante : quelques quartiers centraux

---

<sup>6</sup> Statistik Stadt Zürich « Bauliche Erneuerung und sozialer Wandel », 29 septembre 2016: [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2016-09-29\\_Bauliche-Erneuerung-und-sozialer-Wandel.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2016-09-29_Bauliche-Erneuerung-und-sozialer-Wandel.html)

<sup>7</sup> Statistik Stadt Zürich « Immer mehr Kündigungen bei Umbauten », 14 septembre 2017: [https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2017-09-14\\_Immer-mehr-Kuendigungen-bei-Umbauten.html](https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2017-09-14_Immer-mehr-Kuendigungen-bei-Umbauten.html)

accueillent beaucoup de personnes, y compris de revenu modeste, et les renvoient au fil du temps vers les quartiers plutôt périphériques.

Une analyse de la mobilité résidentielle des personnes à l'aide sociale a été publiée dans le rapport annuel 2015 de l'Initiative des Villes pour la Politique Sociale (Salzgeber et al 2016: 44-62). Cette analyse visait à donner une base empirique aux fréquents débats publics sur le soi-disant « tourisme social » dans le domaine de l'aide sociale. Elle s'appuie sur les données fournies par 13 villes. Dans la très grande majorité des cas, les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale résidaient déjà dans la commune avant leur recours à l'aide. Selon cette étude, seulement 8% des nouveaux bénéficiaires en 2014 venaient d'une autre commune, où ils étaient déjà à l'aide sociale auparavant. Parmi les personnes qui quittent l'aide sociale des villes en question, 10% continuent d'être à l'aide sociale dans une autre commune. Les auteurs concluent que la mobilité des bénéficiaires de l'aide sociale ne présente aucune anomalie justifiant l'échauffement des esprits qui s'observe parfois dans le débat politique. En effet il faut se rappeler que le manque de moyens matériels peut présenter un obstacle considérable aux projets de mobilité. Quant à la fréquence de la mobilité forcée, nous ne disposons guère d'études permettant de quantifier le phénomène de manière plus détaillée.

## Green Gentrification

Parmi les facteurs qui aggravent les problèmes d'accès au logement pour les personnes à bas revenus se trouve probablement aussi la nouvelle politique énergétique de la Confédération. En effet, cette dernière identifie les bâtiments comme consommateurs d'énergie et vise à augmenter leur efficacité énergétique, notamment à travers les assainissements énergétiques. Or ce type de rénovations conduit souvent à une augmentation de loyer qui n'est pas compensée par une réduction correspondante des frais d'énergie. À la Haute école de travail social de Zurich, nous menons actuellement un projet de recherche pour l'OFL sur « *la transition énergétique et l'exclusion des groupes vulnérables* ». <sup>8</sup> Nous observons que les propriétaires sont les seuls à pouvoir bénéficier des incitations financières offertes pour favoriser les assainissements énergétiques : pour les locataires, rien n'est prévu. Nous critiquons le fait que les considérations sociales soient largement absentes de la nouvelle politique énergétique. Alors que cette dernière va de pair avec des impératifs de politique économique, personne ne s'interroge sur ses conséquences sociales, et cela malgré le fait que selon les théories actuelles du développement durable, la durabilité présente trois dimensions : écologique, économique et sociale. Notre projet vise aussi à introduire le concept de « pauvreté énergétique » (ou « précarité énergétique ») dans le débat helvétique. D'origine britannique, cette notion désigne des situations dans lesquelles des personnes défavorisées ont des difficultés à chauffer correctement leur logement à un coût acceptable, ou sont même dans l'impossibilité de faire. Le projet a un caractère exploratoire. Des entretiens ont été réalisés avec des personnes concernées et avec des experts et des représentants d'institutions sociales offrant de l'aide. Une aide qui parfois se réduit malheureusement à proposer aux « pauvres énergétiques » des mesures visant à réduire encore davantage leur consommation d'énergie, afin de réduire les coûts qu'ils doivent porter.

---

<sup>8</sup> [https://www.zhaw.ch/no\\_cache/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/2117/](https://www.zhaw.ch/no_cache/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/2117/)

Dans le contexte susmentionné de la renaissance urbaine, de la politique d'aménagement du territoire et de la politique de revalorisation urbaine, la transition énergétique risque bien d'accentuer les dynamiques d'exclusion des groupes défavorisés qui sont déjà en marche. L'attractivité d'une ville peut aussi être favorisée, dans cette optique, par la construction de projets phares qui combinent originalité architecturale, innovation d'ingénierie et efficacité énergétique, et cela plus d'une fois au détriment de la justice sociale. Par exemple, le label de la « société à 2000 watt » ne repose pas du tout sur des critères de justice sociale. Et les chiffres documentant l'un des premiers projets de ce type réalisé à Bâle, « Erlenmatt », sont très parlants.<sup>9</sup> Ainsi par exemple le revenu médian des nouvelles colonies d'habitation se situe à 75'307 francs suisses, c'est presque le double du quartier voisin. Seulement 1,2% des habitants sont bénéficiaires de l'aide sociale, par rapport à 7,6% dans cette partie de la ville (« Kleinbasel »). Et alors que les habitants du nouveau quartier consomment nettement plus de surface par personne que leurs voisins immédiats, leur consommation d'énergie est estimée être 30% inférieure à la moyenne de la ville, le quartier non assaini juste à côté se situant par contre à 30% au-dessus de la moyenne. Une fois qu'un quartier phare comme « Erlenmatt » est construit, la pression s'exerce sur le quartier voisin de s'engager également dans la voie de l'assainissement et de la revalorisation urbaine.

Aux Etats-Unis, la notion de « green gentrification » (Gould & Lewis 2017) renvoie à une longue tradition de luttes autour de questions de justice environnementale. Alors que dans la foulée du Civil Rights Movement des années 1960/70, les conflits portaient surtout sur la dégradation écologique des quartiers défavorisés (par les décharges, le trafic, les industries et les pollutions en général), la renaissance urbaine a changé l'orientation du débat qui se focalise de plus en plus sur l'élimination des pauvres des quartiers revalorisés et devenus « plus verts ». Par exemple, à New York, même un quartier comme celui autour de Gowanus Canal, qui était pendant des décennies l'incarnation des problèmes écologiques de la métropole, est en train de devenir attractif pour les personnes à revenus plus élevés. En Suisse, alors que la critique de la gentrification a pris de l'ampleur depuis quelques années, les liens de ce problème avec les questions d'environnement et de politique énergétique ne sont que rarement abordés. Serait-ce dû au fait que les auteurs et les acteurs de cette critique ont partie liée avec la transition énergétique ?

## **Les coopératives comme solution au problème ?**

Face aux bouleversements urbains décrits plus haut, les coopératives d'habitation sont assez souvent présentées comme instruments permettant de trouver une solution aux problèmes d'accès au logement que rencontrent les populations défavorisées. En ville de Zurich par exemple, une nette majorité des votants a soutenu en novembre 2011 l'objectif de porter la part des logements reconnus d'utilité publique (coopératives et logements communaux) d'un quart (ce qui correspond à la situation actuelle) à un tiers. De même, le gouvernement actuel du canton de Bâle-Ville semble mettre un signe d'égalité entre la promotion des coopératives et le volet social de sa politique de logement. Il existe certainement de bonnes raisons de favoriser le développement des coopératives, mais à la lumière des quelques études empiriques disponibles il faut également mettre le doigt sur les limites d'une telle approche du problème.

---

<sup>9</sup> Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt « Indikatorenbericht 2016. Erlenmatt & Schorenstadt » : <http://www.statistik.bs.ch/analysen-berichte/stadtteilanalysen/erlenmatt-schorenstadt.html>

Une étude récente du bureau de recherche sotomo pour l'OFL identifie des différences fondamentales entre le logement conventionnel et les coopératives d'habitation (sotomo 2017). La différence des niveaux de loyer se monte à 15% environ ; elle s'observe surtout dans les grandes villes, où elle atteint près de 25%. Cela signifie que les coopératives exercent un effet de modération certain sur le développement du niveau des loyers dans les zones urbaines. Ce n'est pas le cas à la campagne, où la différence réside avant tout dans la consommation des surfaces occupées : un logement dans une coopérative consomme en moyenne seulement 75% du sol utilisé par un logement conventionnel, et seulement 40% du sol utilisé par un logement en propriété. Quant à la composition sociodémographique des habitants, l'étude montre que la population des coopératives est nettement plus stable (« sédentaire ») et représente donc un frein aux bouleversements urbains décrits plus haut. Le niveau de formation et le statut socioprofessionnel se situent en-dessous de la moyenne. Et si la part des habitants sans passeport helvétique est plus basse dans les coopératives, c'est dû au fait que les ressortissants de « pays riches » s'y trouvent sous-représentés. Par contre en ce qui concerne les ressortissants de « pays pauvres », les coopératives se trouvent plutôt dans la moyenne. Une étude un peu plus ancienne réalisée pour l'OFL (Blumer 2012) porte sur les critères d'octroi de logements dans les coopératives d'habitation. Selon cette étude, quelque 50% des coopératives connaissent des règlements concernant le taux d'occupation des logements (« nombre de personnes par pièce ») ; 68% des logements sont concernés par ce type de règlement, un chiffre qui atteint 80% dans les grandes villes. En revanche, si deux tiers des coopératives indiquent réserver leurs logements bon marché surtout à des personnes à revenus modestes, seule une coopérative sur cinq connaît des limites de revenu et de fortune contraignantes. De toute façon, il serait erroné de considérer les coopératives d'habitation en général comme des institutions orientées spécifiquement vers des groupes cibles particulièrement précarisés sur le marché du logement. Dans de nombreux cas, l'exigence de participer au capital de la coopérative en achetant des actions représente un obstacle considérable, notamment pour les personnes ne disposant pas d'un deuxième pilier qui peut être utilisé à cet effet. En plus, la renaissance urbaine a également donné lieu à un nouveau type de coopérative, qui propage des formes de vie alternatives et un habitat écologique. En ville de Zurich par exemple, on peut mentionner des projets phares comme Kalkbreite, Hunziker Areal (« Mehr als Wohnen ») ou bien les colonies de « Kraftwerk1 ». Les protagonistes de ce type de coopératives sont souvent issus des mouvements protestataires des années 1980. Étant à l'époque de ceux qui voulaient brûler la ville, ils sont passés du côté de ceux qui veulent la transformer par des projets visionnaires. Quoique leurs projets puissent être stimulants d'un point de vue urbaniste, il faut relever qu'on ne trouve guère de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les habitants, mais plutôt des assistants sociaux et des enseignants des Hautes écoles de travail social, entre autres.

Il faut donc être réaliste et souligner la nécessité d'un nouvel effort d'investissement dans le logement communal dans les (grandes) villes, qui est souvent seul à même de répondre aux besoins des populations les plus précarisées. Selon une étude récente par EBP (2017) sur mandat de l'OFL, à peu près la moitié des villes (et pas seulement les plus grandes villes) prévoit un agrandissement du parc de logements communal. L'étude a recensé quelques 45'000 logements dans les communes ayant participé à l'enquête (63% des communes de Suisse). La ville de Zurich à elle seule dispose de presque 15'000 unités. Pour environ la moitié des logements

communaux, il existe des critères explicites d'octroi (mais le plus souvent, ces derniers ne sont pas inscrits dans la loi) ; environ un logement sur cinq est actuellement réservé à un groupe cible spécifique (employés communaux, personnes âgées, requérants d'asile, bénéficiaires de l'aide sociale ou autre).

## **Conclusion : derrière la main invisible, une question de volonté politique**

Au terme de ce tour d'horizon, revenons encore une fois à l'image du début : alors que dans une petite ville comme Rorschach, c'est la main bien visible du président de la commune qui bloque l'accès d'une bénéficiaire de l'aide sociale au logement, dans les villes plus grandes un résultat similaire se produit à travers les forces anonymes du marché. Il est vrai que nous observons actuellement une nouvelle étape des processus multiformes qui transforment de plus en plus le logement, un bien de première nécessité, en marchandise, et en objet d'investissement. Cela dit, « le marché » n'est que le nom donné à une façade mouvante, derrière laquelle des forces très concrètes sont à l'œuvre. Et l'image du marché anonyme devient de plus en plus problématique à une époque où nous observons une concentration de la propriété immobilière au détriment de la part de marché des particuliers. Il y a donc bel et bien des acteurs de marché identifiables, et les plus puissants parmi ces derniers sont des « faiseurs de marché » (« market makers », selon la formule consacrée de la sociologie économique), alors que d'autres acteurs (en premier lieu les locataires à revenus modestes) n'ont pas d'autre choix que de se plier aux règles du marché.

N'oublions cependant pas le rôle des autorités publiques. Cette contribution visait aussi à indiquer de quelle manière celles-ci influencent les transformations actuelles, et seraient donc aussi en mesure d'en modifier l'orientation au profit des populations défavorisées. Au niveau de la Confédération, force est de constater que la politique de l'aménagement du territoire ainsi que la politique énergétique devraient être complétées et réorientées sur la base de critères se référant à la justice sociale. Au niveau des cantons et des villes l'élaboration des directives sur les zones à bâtir est une opportunité pour faire prévaloir des considérations sociales. Et le (re-)déploiement d'un parc de logements communal (ou éventuellement cantonal, dans certains cas) s'impose comme une nécessité étant donné les transformations actuelles décrites.

\* \* \*

## SOURCES

Blumer, D. (2012). Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz. Granges: Office Fédéral du Logement.

Bochsler, Y. et al. (2015). Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen. OFAS, Berne.

Diener, R. et al. (2006). Die Schweiz - ein städtebauliches Portrait. Bâle: Birkhäuser.

EBP (2017). Wohnungen im Eigentum von Gemeinden und Kantonen. Eine Bestandesaufnahme. Granges: Office Fédéral du Logement.

Gould, K.A.; Lewis, T.L. (2017). Green Gentrification. Urban Sustainability and the Struggle for Environmental Justice. London: Routledge.

Rellstab, U. (1980). Stadt-Quartier. Quartier-Arbeit anhand eines Zürcher Beispiels. Zurich: Pro Juventute.

Salzgeber, R. et al. (2016). Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2015. 14 Städte im Vergleich. Berne: BFH.

sotomo (2017). Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum. Granges: Office Fédéral du Logement.

Wanner, P.; Steiner, I. (2018). Ein spektakulärer Anstieg der hochqualifizierten Zuwanderung in die Schweiz. FORS Papers Social Change in Switzerland No. 16 (octobre 2016). [https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2018/10/WannerSteiner\\_article\\_migration\\_d.pdf](https://www.socialchangeswitzerland.ch/wp-content/uploads/2018/10/WannerSteiner_article_migration_d.pdf)

Wanner, P. (2017). Quitter son lieu de vie pour des raisons économiques ? Une analyse de la mobilité résidentielle au sein de six agglomérations. Granges: Bibliothèque nationale du Québec.