

# LES VILLES SUISSES À L'ÉPREUVE DE LA PAUVRETÉ

Jean-Philippe Leresche

**E**n Suisse, à l'instar d'autres pays européens, la triple augmentation du chômage de longue durée, du nombre de chômeurs en « fin de droits » et de personnes en situation d'exclusion a mis en évidence les limites des dispositifs existants, ou « hérités », de protection sociale dans la prévention et la gestion de la « nouvelle pauvreté urbaine ». Ces tendances marquantes du début des années 90 sont à l'origine d'une réforme des politiques sociales qui reposaient sur un double système assurantiel et assistanciel. La lutte contre les causes des processus d'exclusion est actuellement devenue un nouvel impératif.

Ce changement de référentiel rend compte d'une prise de conscience collective des inadéquations des modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sociales et, plus globalement, de l'architecture politico-institutionnelle héritée de l'État-providence des Trente glorieuses. En Suisse, systèmes assurantiel et assistanciel sont très marqués par le fédéralisme. Si la Confédération a progressivement mis en place un système d'assurances sociales, essentiellement au cours de la seconde moitié du XXe siècle, les cantons et les communes sont en charge de l'aide sociale. Le fédéralisme va ainsi de pair avec un système de solidarité décentralisé qui suppose un rapport de subsidiarité entre les divers niveaux territoriaux avec, à chacun de ces niveaux, des interventions et des prestations spécifiques.

L'inadaptation des modes d'action publique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et les tentatives en cours de la dépasser par l'instauration de mécanismes de gouvernance s'inscrivent dans le contexte général actuel de globalisation, de sectorisation, de complexité et d'inégalités croissantes, mais également dans le cadre d'une redéfinition du rôle de l'État et des collectivités publiques. Ces transformations se lisent tout particulièrement bien dans les zones urbaines et métropolitaines, qui accumulent des ressources de toutes sortes mais dans lesquelles se logent aussi principalement la pauvreté, l'exclusion et la

violence (Bassand, 1997 ; Cunha et al., 1998). Dans les villes d'un État fédéraliste comme la Suisse, on peut en effet lire autant la fragmentation sociale et économique de l'espace urbain que l'éclatement politico-administratif sur un plan à la fois horizontal et vertical.

De cette double fragmentation, il découle une série de discontinuités et de ruptures sociales et politiques qui rendent tout particulièrement intéressant l'examen des mécanismes de gouvernance dans le cadre des politiques sociales en Suisse. À l'instar des autres pays européens, ces mécanismes renvoient à l'émergence de nouveaux problèmes, acteurs, intérêts et espaces, mais aussi à de nouvelles significations et fonctions associées aux interventions des collectivités publiques. Ils s'associent à de nouveaux modes et modalités d'action publique dans le



Chambre d'un travailleur saisonnier dans la banlieue de Lausanne

sens d'une coordination accrue pour faire face au développement des relations entre l'État, la société civile et le marché (Kooiman, 1993 ; Jessop, 1995 ; Le Galès, 1995).

*Les Annales de la Recherche Urbaine n° 80-81, 0180-930-XII-98/80-81/101/7 © METL.*

Selon nos observations, la Suisse serait en train de rejoindre des situations ou des tendances européennes.

## Sectorisation et politiques sociales

En Suisse, l'instauration d'un État-providence sectorisé s'est opérée tardivement. En matière de gestion et de prévention de la pauvreté, ce n'est qu'à partir des années 60 et jusqu'aux années 80 que l'État s'est substitué en partie à la société civile, en l'occurrence aux grandes œuvres d'entraide et aux assurances privées. Par contre, comme dans les autres pays d'Europe occidentale, ce « processus de collectivisation de la solidarité » est lié à l'organisation d'un mode de production des politiques publiques « technocratique », à base d'« étatismes » et de « négociation » (Cattacin, 1996).

Dès les années 80, les fondements politiques et techniques de l'intervention publique dans le domaine social sont contestés et le modèle d'organisation de la solidarité sur lequel ils reposent atteint également ses limites. Impliquant la mise en œuvre de mesures décentralisées, le fédéralisme helvétique n'a certes pas entraîné un étatsisme et une mise à l'écart de la société civile aussi poussés que dans les régimes centralisés. Mais, par la diversité des niveaux de compétences qu'il mobilise et la sectorisation croissante de ses appareils administratifs, ce système n'a pas échappé aux problèmes de cloisonnement des actions et des acteurs, ainsi qu'aux contradictions entre les dispositifs existants. Il en découle l'absence d'une vision d'ensemble des problèmes sociaux et d'une politique sociale coordonnée (Castel, 1995 ; Rosanvallon, 1995).

Aujourd'hui, cette fragmentation poussée des administrations, si indispensable soit-elle sous l'angle de la solution d'une question isolée, devient problématique avec les interrelations toujours plus fortes entre les problèmes sociétaux liés à la pauvreté. Elle contredit aussi la nécessité de prise en charge globale et intégrée des problèmes préconisée par le nouveau référentiel (Jobert et Muller, 1987 ; Faure et al., 1995) des politiques sociales. Autrement dit, les inégalités et les processus d'exclusion mettent à l'épreuve la division du travail et la coordination des tâches administratives.

Plus globalement, la fragmentation accrue des secteurs et sous-secteurs de l'État et de la société dans un contexte d'interdépendances croissantes pose la question centrale de la diminution des capacités de l'État à assurer l'intégration et la cohésion sociale, à planifier et à produire seul des politiques légitimes (Luhmann, 1982 ; Papadopoulos, 1995). La situation de « partage du pouvoir » qui en découle déstabilise les formes traditionnelles de l'autorité étatique et, en particulier, le principe d'étatsisme qui gouvernait la production des politiques sociales. Pour réguler les rapports sociaux, réduire la complexité interne des secteurs et sous-secteurs, l'État se trouve dans l'obligation de s'ouvrir sur son environnement.

Par la fragmentation des idéologies et des intérêts politiques qu'elle engendre, la sectorisation réduit tout autant l'influence et les capacités de négociation des grands

groupes sociaux fortement structurés. Ce faisant, elle affaiblit l'efficacité et la pertinence du modèle de négociation en tant que stratégie d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sociales. Du côté de la société, partis, syndicats et organisations patronales n'apparaissent plus comme les seuls propriétaires des problèmes sociaux et les représentants uniques des intérêts. Liée à l'individualisme et à l'affaiblissement général des liens sociaux, la sectorisation a élargi la scène politique en favorisant l'apparition de nouveaux acteurs et mouvements sociaux. Porteurs de nouveaux intérêts face à de nouveaux problèmes, ces acteurs revendiquent le droit de participer aux décisions publiques. De même, un nombre croissant de catégories sociales, et précisément les « nouveaux pauvres » et les exclus, échappe au système de représentation des intérêts. Leurs intérêts ne sont pas socialement organisés et ils n'ont pas d'accès direct à l'État.

L'ensemble de ces phénomènes converge en définitive vers un même constat : une certaine difficulté des institutions démocratiques à produire un référentiel légitime de solidarité sociale. En mettant en compétition différents référentiels d'action contradictoires à propos du rôle et de la place à faire dans nos sociétés aux plus défavorisés, les divisions sectorielles de l'administration et des groupes sociaux créent en effet d'importantes tensions politiques. Ces divisions imposent ainsi à toute action publique visant la régulation des inégalités sociales l'enjeu de la création de nouvelles solidarités socio-économiques et politiques avec les plus pauvres. Les nouvelles intentions visent bel et bien à remédier à la complexité et à l'éclatement des régimes sociaux de lutte contre la pauvreté comme à tenter de rompre avec une vision et une pratique linéaire, ponctuelle et sectorielle de l'action sociale.

La réflexion menée en Suisse depuis quelques années sur le revenu minimum d'insertion s'inscrit dans une telle problématique. Plusieurs cantons latins (Tessin, Genève, Vaud et Neuchâtel) ont en effet introduit au milieu des années 90 des dispositifs d'aide sociale qui s'apparentent au RMI français. L'analyse de l'élaboration de ces dispositifs a révélé l'esprit d'innovation de ces cantons latins (les plus touchés par la crise économique en Suisse), mais aussi des communes urbaines, qui contraste avec les résistances plus traditionnelles en la matière dans la Confédération. Cette dualisation du changement ne va d'ailleurs pas sans poser de nouveaux problèmes de coordination à l'État social helvétique.

Dans ces nouveaux dispositifs cantonaux, le principe général d'insertion s'est imposé comme un complément aux politiques redistributives et réparatives. Si un fragile consensus est donc apparu sur l'idée de tels dispositifs, d'importantes divergences se sont toutefois manifestées tant sur les modalités de mise en œuvre, sur les modes de versement, sur le financement que sur le montant des prestations à garantir. Autrement dit, les controverses ont porté sur les enjeux suivants : le marché du travail se trouve-t-il dans une crise structurelle ou conjoncturelle ? L'action des

pouvoirs publics doit-elle s'orienter essentiellement vers l'indemnisation des situations de pauvreté ou doit-elle avant tout miser sur des dispositifs d'insertion ou d'accompagnement ? Doit-on privilégier une insertion sociale ou professionnelle pour lutter contre le chômage de longue durée ? À quel niveau territorial faut-il traiter le problème ? Doit-il s'agir de régimes conditionnels ou non-conditionnels ? À durée limitée ou illimitée ? Quel doit être le cercle des bénéficiaires de ces mesures (uniquement les chômeurs en fin de droit ou l'ensemble des personnes qui n'ont plus droit aux assurances sociales) ? Faut-il introduire des contre-prestations obligatoires ou non au versement de prestations financières ? Les pouvoirs publics sont-ils dans l'obligation ou non d'offrir des mesures d'insertion adaptées aux besoins des usagers ?

## Fragmentation et dissociation des territoires

Sur le plan territorial, on observe en effet un processus qui confronte la régulation de l'action publique à l'un de ses plus difficiles défis, à savoir le découplage croissant entre les territoires fonctionnels, où les problèmes se posent, et les territoires institutionnels, où ils sont supposés trouver leur solution (Paddison, 1983 ; Lévy, 1989 ; Leresche et al., 1995).

On voit ainsi s'imposer une inadéquation entre l'architecture politico-institutionnelle – le territoire politique découpé en Suisse entre la Confédération, les 26 cantons et les 2915 communes – et la dynamique socio-économique et spatiale des activités et des problèmes. La distribution spatiale des inégalités et des phénomènes de précarisation et de pauvreté correspond de moins en moins avec l'espace de référence de leur gestion politique, et tout particulièrement au niveau des agglomérations urbaines.

Si la société s'est, à certains égards, profondément sectorisée, elle se territorialise aussi de plus en plus. L'étendue des changements économiques structurels et le processus de globalisation de l'économie helvétique conditionnent une importante métamorphose des centralités urbaines qui accentue la puissance territoriale des aires métropolitaines. La métropolisation et la globalisation impliquent aussi un décroisement des espaces économiques par l'effet d'une interrégionalisation et d'une internationalisation des marchés. Ces phénomènes favorisent certes une concurrence accrue entre les entreprises, mais également entre les villes et les régions pour attirer les hommes et les activités les plus rentables.

De même, s'ils induisent une concentration et une spécialisation fonctionnelle des activités, où les grandes agglomérations regroupent surtout des activités de direction et à haute valeur ajoutée alors que les espaces périphériques accueillent avant tout des activités de stockage et d'exploitation, ces phénomènes généraux font aussi apparaître de nouvelles complémentarités et interdépendances. Les processus de globalisation et de métropolisa-

tion créent en effet de nouveaux espaces de flux à longue distance entre les différentes zones métropolitaines, au niveau national et international, qui tendent à supplanter les relations de proximité que les agglomérations entretenaient auparavant de façon privilégiée avec leur environnement régional (Veltz, 1996). Cette tendance révèle enfin un territoire de plus en plus fragmenté et hétérogène.

L'ensemble de ces phénomènes produit également des externalités négatives de toutes sortes et, en particulier, des conséquences sociales elles-mêmes fortement territorialisées. En Suisse comme ailleurs, on a ainsi constaté que c'est tout spécialement dans les villes et les aires métropolitaines que se manifestent les plus fortes augmentations de demandeurs d'emplois et l'allongement des durées de chômage. Ces espaces sont devenus les lieux d'une segmentation socio-professionnelle accrue. Les mécanismes de restructuration de l'économie urbaine semblent accentuer le chômage et le sous-emploi dans les métiers et les emplois moins qualifiés ou dévalorisés par l'évolution technologique en cours. Ouvriers des villes dont la désindustrialisation se poursuit, employés d'un tertiaire en mutations technologiques, femmes et jeunes peu qualifiés rencontrent les plus grandes difficultés à s'insérer dans le marché local du travail.

C'est aussi dans les grandes villes que la couverture des coûts de l'existence apparaît la plus problématique, dans une situation de dégradation du pouvoir d'achat. Les individus et les ménages à plus faibles revenus vivant dans un environnement urbain fortement monétisé peuvent basculer facilement dans une situation de pauvreté. C'est encore dans les agglomérations urbaines que le sentiment d'isolement et d'exclusion se manifeste de la manière la plus profonde. Si, pour certains, la ville



favorise le développement relationnel, pour d'autres, plus vulnérables aux logiques de dilution du lien social, elle devient un lieu d'anonymat ou de solitude (Rémy et Voyé, 1992). Certes, ces phénomènes ne sont pas cantonnés dans les limites des villes et des agglomérations urbaines. Mais c'est là que ces phénomènes, par leur dimension « collectivement sensible », deviennent plus visibles et plus lisibles (Cunha *et al.*, 1998).

## Vers une reterritorialisation des politiques sociales

L'émergence de ces nouveaux territoires fonctionnels, le changement d'échelle des problèmes sociaux, leur élargissement et leur concentration dans les aires métropolitaines – mais aussi le mode d'énonciation de ces problèmes –, vont progressivement déboucher sur une reterritorialisation des enjeux des politiques sociales au niveau où ces problèmes se posent. La territorialisation des interventions publiques autour des notions d'insertion et d'accompagnement social constitue l'élément majeur du changement de référentiel des politiques sociales en Suisse. Ces évolutions expliquent pourquoi l'agglomération urbaine apparaît de plus en plus dans les déclarations d'intention des experts et des élus comme un cadre à privilégier dans la recherche de nouvelles échelles d'élaboration et de mise en œuvre de nouvelles formes d'actions sociales et de solidarité de proximité.

Ce changement de référentiel, cet appel à la redéfinition et à la reterritorialisation de l'action publique sur d'autres échelles, bute sur l'organisation actuelle des territoires institutionnels et sur la logique territoriale du système politique. En effet, si le territoire est de plus en plus jugé comme une ressource pour améliorer les moyens de lutte contre la pauvreté, il reste également une contrainte étant donné sa forte fragmentation politique au niveau des communes.

Ce constat, comme celui précédemment posé de l'inadéquation entre la sectorisation de l'organisation et du fonctionnement de l'action publique en regard de la nature de plus en plus transversale et collective des problèmes sociaux, commande ainsi un décloisonnement des niveaux territoriaux et des réseaux d'acteurs qui structurent la décision en matière de politiques sociales. Il implique la recherche de nouveaux modes et modalités de coopération institutionnelle, politique et sociale, à savoir un réaménagement de la gestion de l'action publique et de l'exercice du pouvoir politique que l'on peut observer dans la plupart des pays européens. Que l'on pense simplement au développement des mécanismes de décentralisation et de contractualisation des politiques publiques en Europe (Gaudin, 1996; Marcou *et al.*, 1997) ou aux projets de nouvelles formes de gouvernements urbains et métropolitains en Allemagne ou en Italie (Hoffmann-Martinot, 1994; Lefèvre, 1993; Saez *et al.*, 1997).

En Suisse, en matière de lutte contre la pauvreté, la tendance est plutôt à la recherche de nouveaux équilibres entre acteurs territoriaux dans la régulation des problèmes et à la création de nouveaux forums de délibération ou de gestion des problèmes, de nature intercommunale, régionale, interrégionale ou intergouvernementale (Leresche, 1996). Il s'agit en effet de gérer les effets d'une forte fragmentation territoriale, avec un nombre élevé de cantons et de communes. A chacune de ces structures territoriales correspondent pratiquement des régimes sociaux ou des

prestations qui supposent de forts enjeux de coordination. Dans un processus de sectorisation, cette variété de systèmes peut en effet produire des effets pervers comme l'opacité pour l'utilisateur, voire la surindemnisation. C'est dans ce contexte qu'il faut placer la réflexion naissante en Suisse sur une politique de la ville qui s'attacherait à la spécificité des problèmes urbains (Klöti *et al.*, 1993) <sup>1</sup>.

Le décloisonnement des différents niveaux territoriaux devient un enjeu de gestion publique au plan horizontal d'abord, entre les collectivités de niveau identique et surtout pour les communes des grandes agglomérations. L'espace de référence des problèmes sociaux dépasse certes de plus en plus les frontières du local et pousse les communes d'une même aire métropolitaine à une planification commune et à une mise en cohérence des solutions. Les contraintes financières de la gestion politique de problèmes sociaux croissants exigent également de ces communes une collaboration accrue.

Face à la montée du chômage et de la pauvreté, les dépenses sociales des communes ne cessent d'augmenter, au titre de l'aide sociale, des prestations complémentaires ou du financement d'infrastructures sociales, surtout dans les villes. Or, dans le même temps, alors que toutes les communes enregistrent un déplacement croissant des charges de la Confédération et des cantons vers elles, en particulier dans le domaine social, certaines d'entre elles subissent une diminution de leurs ressources propres. Plus proches du territoire et des problèmes, les responsables communaux, pour des raisons de légitimité aussi, apparaissent de plus en plus convaincus de la nécessité – et de plus en plus sollicités – de répondre aux problèmes qui se posent sur leur territoire. Pour ce faire, les communes ne peuvent plus s'appuyer sur le système social existant, à la fois lacunaire et inadapté. A l'instar des autres acteurs publics, elles sont confrontées à un semblable dilemme : la crise des finances publiques et l'augmentation des charges sociales et des problèmes sociaux à résoudre. Contraintes d'innover, mais faute de moyens financiers, administratifs et politiques suffisants, les communes ont besoin des ressources des autres communes, mais aussi de celles des cantons et de la Confédération.

Cette dépendance mutuelle de plus en plus forte des acteurs territoriaux, et d'abord des communes, tient également à la « multiplication d'effets d'externalités. Les acteurs publics subissent des situations ou héritent de problèmes qui ne sont pas le fait de leurs propres actes, mais les résultats d'actes gérés sur des territoires voisins par des décideurs tiers quand ce ne sont pas leurs collègues élus » (Duran, Thoenig, 1996). Fédéralisme oblige, un régime d'aide sociale plus favorable dans une commune que dans une autre, la construction d'un foyer pour sans-abri dans une commune mais qui draine des personnes en difficulté de l'ensemble d'une région, peut faire supporter

1. En cela, en Suisse, elle apparaît distincte de la définition française de la politique de la ville exclusivement centrée sur les banlieues ou les quartiers en difficulté (Donzelot et Estèbe, 1994; Damamme et Jobert, 1995).

des charges plus importantes aux uns qu'aux autres. D'où une nécessité globale d'harmonisation des actions, de même qu'une mise en cohérence dans l'allocation et la distribution des ressources.

De manière générale, l'extension et le changement de nature des problèmes sociaux conjugués à la crise des finances publiques et aux inadaptations du système assurantiel et assistanciel font qu'en matière de lutte contre la pauvreté aucun des acteurs territoriaux ne maîtrise plus à lui seul la régulation des problèmes publics, ni ne peut plus les gérer de manière autonome. Les nouveaux enjeux et contraintes de l'action publique rendent donc également compte d'un impératif de décloisonnement au plan vertical, entre la Confédération, les cantons et les communes.

D'un côté, la concurrence entre ces divers niveaux territoriaux devient plus féroce pour le partage des ressources et pour fixer les orientations et assurer le pilotage des politiques. De l'autre, la Confédération devient toujours plus dépendante de la définition et de la politisation des problèmes sociaux au niveau des cantons et surtout des communes urbaines. En outre, elle peut de moins en moins se passer des cantons et des collectivités urbaines pour maîtriser la mise en œuvre de ses politiques (Klöti *et al.*, 1993). De leur côté, ces collectivités ne peuvent pas non plus se passer de la Confédération pour assurer la coordination et le financement des politiques et des actions infra-nationales.

## État, agglomérations urbaines et politiques sociales

En matière de lutte contre la pauvreté, ce phénomène de concurrence et d'interdépendance entre les territoires se révèle particulièrement marqué et débouche sur des revendications controversées de réforme du fédéralisme et des appels au « mieux d'État » dans le sens de la production de politiques sociales coordonnées à l'échelle des agglomérations urbaines, articulant les interventions de l'État (Confédération et cantons) aux initiatives locales. La confrontation des villes et des agglomérations aux problèmes de la pauvreté et de l'exclusion a mis en évidence à la fois un échelon local de plus en plus sollicité – mais aussi de plus en plus impuissant – au titre d'une régulation sociale, la nécessité de renforcer et de renouveler la solidarité de proximité et l'impératif d'engager un large débat sur une « politique sociale de la ville ».

Jusqu'à présent, absentes des débats fédéraux sur la politique sociale, alors que, on l'a vu, elles en supportent concrètement la plus large part lors de la mise en œuvre, les grandes villes suisses revendiquent aujourd'hui d'être associées directement au processus de consultation en la matière<sup>2</sup>. Avec le double objectif d'affirmer leur pouvoir dans le processus de décision nationale et de coordonner la programmation et la répartition des charges des politiques sociales au niveau fédéral, elles revendiquent l'institutionnalisation des échanges ponctuels et informels menés



jusqu'à présent entre les autorités fédérales et les villes sur les questions de politiques sociales. Sans compter qu'elles n'ont aucune prise sur des questions comme le partage du travail ou des revenus, les villes se rendent également compte que la solidarité sociale ne peut totalement se limiter à la solidarité régionale ou nationale. C'est dans ce sens que le développement d'initiatives locales, au sein desquelles on peut espérer un nouvel équilibre, est une lutte de la part des villes pour différents niveaux de gouvernements. Les propositions de politiques sociales de l'État fédéral, qui ont été élaborées dans le cadre de la commission d'experts de la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, ont été élaborées en étroite collaboration avec les villes et les agglomérations urbaines. Elles visent à améliorer la coordination des politiques sociales au niveau fédéral et d'une meilleure coordination des programmes de politique sociale au niveau cantonal et communal, ainsi que l'institutionnalisation des échanges ponctuels et informels menés

Confédération, mais aussi un statut d'observateur à la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique). De l'autre, elles réclament la création d'un « centre de coordination de la politique sociale au niveau fédéral » (créer un ministère des Affaires sociales ou « au moins ériger un bureau chargé de coordonner la politique sociale »).

Derrière ces propositions, on trouve des enjeux propres au développement urbain et métropolitain en Suisse mais aussi en relation avec la redéfinition du rôle de l'État. Parallèlement à cette volonté d'« en bas » de réformer la subsidiarité et le fédéralisme, l'État vise aussi à renouveler la nature de son contrôle. Dans le processus de partage du pouvoir auquel la tension entre territoires et secteurs le contraint, l'État cherche à éviter que son pouvoir ne soit vidé de sa substance. Loin de s'effacer ou de se dissoudre (selon la thèse de l'« État creux », Leca 1996), l'État s'affirme – et certaines collectivités publiques le lui demandent – dans un nouveau rôle organisationnel de coordination et d'impulsion des actions dans la production des politiques publiques. Les multiples sollicitations dont il est l'objet, la nature de ses propres ressources (financières, techniques, politiques et symboliques) et l'état des rapports sociaux et territoriaux l'amènent à s'ouvrir sur de nouveaux schémas d'action.

Ce nouveau rôle, l'État l'exerce en s'investissant davantage dans la définition de « concepts globaux », dans la concertation, dans la constitution de réseaux d'acteurs et de nouveaux lieux de délibération, dans de

2. Là-dessus, cf. l'initiative des villes « Pour une meilleure couverture sociale », avril 1996. Les directions sociales de treize des plus grandes villes suisses ont formulé un catalogue de dix revendications en matière de politiques sociales. Cette initiative fait écho à celle du Mouvement pour les villes qui réclame un rôle accru des villes dans le processus national de décision (Jaggi, 1993). Dans le contexte du projet de révision de la Constitution fédérale, l'Union des villes suisses relaie d'ailleurs cette préoccupation en proposant l'inscription des villes et des communes dans la Charte fondamentale.

nouvelles formes de subventionnement et de délégation à divers organismes privés ou publics liées à la réalisation de politiques publiques (Bütschi, Cattacin, 1994; Kübler, 1995; Soulet, 1997). La gouvernance s'ancre dans ces nouvelles pratiques et représentations de l'intervention publique.

La crise de l'État-providence et des mécanismes de solidarité collective est donc devenue dans les années 90 une crise multi-dimensionnelle. Crise toute à la fois philosophique – une crise du sens même des principes organisateurs de la solidarité et des droits sociaux –, idéologique – entre les partisans «du plus», «du moins» et «du mieux» d'État –, territoriale – crise du niveau «optimum» de décision –, ainsi que crise financière – dans la mesure où, dès les années 80, les dépenses sociales croissent plus rapidement que les ressources –, et enfin crise générale de légitimité des modes et modalités de gestion des politiques sociales.



Les débats sur la gouvernance territoriale s'inscrivent dans la discussion sur les réponses effectives ou programmatiques à la crise de l'État-providence. La redéfinition des rapports État-société s'accompagne d'une reformulation connexe des équilibres entre les différents niveaux territoriaux, notamment entre villes et État. Dans un climat de crise financière des collectivités publiques et de controverses entre les partisans d'un démantèlement de l'État-providence et ceux qui prônent son maintien, voire son renforcement, la notion de gouvernance territoriale a permis de comprendre les mécanismes de recomposition à l'œuvre dans la production des politiques sociales et dans l'organisation de la solidarité en Suisse.

Moteur du développement économique, les grandes villes et les métropoles sont en même temps confrontées à des enjeux sociaux et financiers majeurs qu'elles ne peuvent affronter de façon isolée. Pour tenter de résoudre ces problèmes, elles ont besoin de l'appui des autres collectivités publiques mais aussi de divers autres acteurs concernés non nécessairement publics. L'ex-

trême fragmentation sociale, économique et politique de l'espace urbain et l'affaiblissement des solidarités soulèvent donc des enjeux de gouvernabilité que les divers acteurs sectoriels et territoriaux impliqués cherchent à résoudre par le biais de mécanismes de gouvernance territoriale, plutôt que par la construction de gouvernements urbains forts (cf. la figure du «gouvernement inachevé» de F. Rangeon, 1996).

Mais la banalisation européenne de la Suisse doit être cependant relativisée. Outre les variations cantonales entre les dispositifs d'insertion (là où ils existent), on n'observe pas un véritable décloisonnement entre les acteurs tant d'un point de vue administratif que professionnel. Ces dispositifs restent encore flous et soulèvent d'énormes problèmes de mise en œuvre qui heurtent également les cultures professionnelles des travailleurs sociaux et urbains. Enfin, si l'on s'est inspiré de modèles étrangers et, en particulier français, en matière d'insertion, les expériences helvétiques n'ont pas toujours tenu compte des évaluations faites de ces modèles.

*Jean-Philippe Leresche*

## BIBLIOGRAPHIE

- Bassand M., *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, PPUR, 1997.
- Bütschi D., Cattacin S., «Le modèle suisse du bien-être, Lausanne», *Réalités sociales*, 1994.
- Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.
- Cattacin S., «Die Transformation des Schweizer Socialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik», *Revue suisse de science politique*, n° 1, 1996, pp. 89-102.
- Cunha A., Leresche J.-Ph., Vez I., «Pauvreté urbaine, Le lien et les lieux», Lausanne, *Réalités sociales*, 1998.
- Damamme D., Jobert B., «La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique», *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 45, février 1995, pp. 3-30.
- Donzelot J., Estèbe Ph., *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Ed. Esprit, 1994.
- Duran P., Thoening J.-C., «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, août 1996, pp. 580-623.
- Faure A., Pollet G., Warin Ph. (eds), *La construction du sens dans les politiques publiques, Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Gaudin J.-P. éd., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Hoffmann-Martinot V., «La relance du gouvernement métropolitain en Europe. Le prototype de Stuttgart», *Revue française d'administration publique*, n° 71, juillet-septembre 1994, pp. 499-514.
- Jaggi Y., «Les villes, interlocutrices de la Confédération. Pour une ligne directe avec la Berne fédérale», *Revue économique et sociale*, n° 4, décembre 1993, pp. 299-307.
- Jessop B., «The regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternatives Perspectives on Economic and Political Change», *Economy and Society*, vol. 24, n° 3, 1995.
- Jobert B., Muller P., *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- Klöti U., Haldemann T., Schenkel W., *Agglomerationsprobleme und vertikale Zusammenarbeit*, Zurich, Rapport de recherche n° 49, PNR «Ville et transport», 1993.
- Kooiman J. eds, *Modern Governance*, Londres, Sage, 1993.
- Kübler D., «Problèmes de mise en œuvre de la politique sociale en milieu urbain : l'exemple des services médico-sociaux pour consommateurs de drogue», *Revue suisse de science politique*, vol. 1, n° 4, 1995, pp. 99-120.
- Leca J., «La gouvernance de la France sous la Ve République : une perspective de sociologie comparative» in F. d'Arcy et L. Rouban (eds), *De la Ve République à l'Europe. Hommage à J.-L. Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, 1996, pp. 329-365.
- Lefèvre C., *Analyse comparative des institutions d'agglomération dans les pays industrialisés*, Rapport pour la DATAR, Groupe de prospective «Territoires et institutions», 1993.
- Le Galès P., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 45, février 1995, pp. 57-95.
- Leresche J.-Ph., Joye D., Bassand M. (eds), *Métropolisations, Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg, 1995.
- Leresche J.-Ph., «Les nouvelles échelles de gestion urbaine : entre conflit et coopération» in Jaccoud C., Schuler M., Bassand M. (ed), *Raisons et déraisons de la ville, Approches du champ urbain*, Lausanne, PPUR, 1996, pp. 255-273.
- Lévy J., «Quel espace pour la démocratie urbaine ?» in Gagnon C., Klein J.-L., Tremblay M. (eds), *Le local en mouvements*, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 1989, pp. 313-331.
- Luhmann N., *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.
- Marcou G., Rangeon F., Thiébaud J.-L. (eds), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Paddison R., *The Fragmented State: the Political Geography Power*, Oxford, Blackwell, 1983.
- Papadopoulos Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Monchrestien, 1995.
- Rangeon F., «Le gouvernement local» in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.
- Rémy J., Voyé L., *La ville : vers une nouvelle définition ?*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- Rosanvallon P., *La nouvelle question sociale, Repenser l'État-providence*, Paris, Le Seuil, 1995.
- Saez G., Leresche J.-Ph., Bassand M. (eds), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière, Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Soulet P.-H. (ed.), *Crise et recomposition des solidarités, Vers un nouvel équilibre État-société civile*, Fribourg, Editions universitaires, 1997.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires, L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.

> **Jean-Philippe Leresche**, politologue, est professeur-assistant à l'IEPI-Université de Lausanne et chargé de recherche et de cours à l'IREC-École polytechnique fédérale de Lausanne. Ses enseignements et travaux portent sur les politiques régionales et urbaines en Suisse et en Europe. Il est notamment l'auteur de : (avec D. Joye et M. Bassand) *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg, 1995 ; (avec G. Saez et M. Bassand), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; et (avec A. Cunha et I. Vez), *Pauvreté urbaine, Le lien et les lieux*, Lausanne, *Réalités sociales*, 1998.