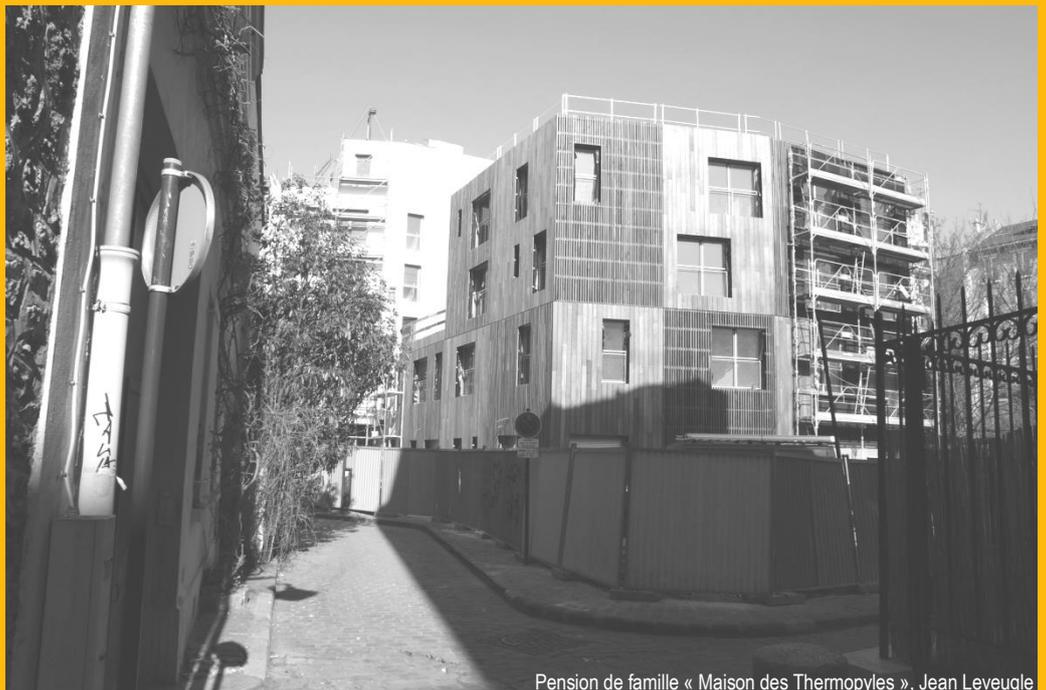


Marie Gloor
Margot Lauzeral
Jean Leveugle

ETAT DE LA LITTERATURE

Ville solidaire

Ville inventive – Paris I Panthéon-Sorbonne



Pension de famille « Maison des Thermopyles », Jean Leveugle



PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier le Plan Urbanisme Construction Architecture et la Délégation Interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement pour nous avoir accordé leur confiance.

Nous remercions tout particulièrement François Ménard : les moments d'échanges nous ont permis de mûrir notre réflexion et d'aboutir à cet état de la littérature qui, nous l'espérons, sera riche de questionnements dans le cadre de la prochaine consultation.

Merci à Sami Chataya et à Clémence Peyrot pour leur sympathie et leur bienveillance à l'égard de nos travaux.

L'équipe de Ville inventive nous a soutenus et accompagnés tout au long de ce projet, nous leur en sommes très reconnaissants. Merci surtout à Paul Gourdon, dont les conseils avisés et l'esprit positif nous ont aidés à avancer sereinement dans notre démarche.

Nous tenons à remercier chaleureusement les personnes ayant accepté de nous rencontrer dans le cadre de cette étude, et dont les avis, conseils et récits d'expérience ont enrichi ce rapport. Merci, donc à Jean-Paul Blais, Sabine Bröhl, Cécile Féré et Sylvie Fol.

Merci, enfin, à tous ceux qui ont contribué par leur soutien et leurs relectures à la rédaction de ce rapport.

INDEX

Partie I : Les fondements historiques de la notion de solidarité : quelles traductions territoriales ?

I/ 1789 – 1920 : De la Révolution Française au solidarisme : d'une « solidarité de clocher » à la solidarité nationale.....p.7

Chapitre 1 : Constituer la société comme un corps d'individus libres et égaux en droitsp.10

Chapitre 2 : La révolution industrielle comme rupture : émergence du paupérisme et constitution d'une classe ouvrièrep.15

Chapitre 3 : Vers des formalisations philosophiques, juridiques et politiques de la solidarité : l'essor de la solidarité assurantielle basée sur le contratp.22

II/ De 1920 à nos jours, la solidarité au fondement de l'Etat-Providence et l'ébranlement progressif de ses principes initiauxp.26

Chapitre 4 : Une solidarité organisée par l'Etat reposant sur une vision organique du social (1920 – 1970)p.26

Chapitre 5. La rupture des années 1970 et l'incapacité de l'Etat à faire face aux nouvelles inégalités structurellesp.28

Partie 2 : Analyse des objets d'étude

I – Mobilité et emploip.37

A. De l'injonction à la mobilité à l'ancrage local : quelle(s) mobilité (s) pour quelle(s) ressource(s) ?p.40

B. Vers une meilleure prise en compte des inégalités sociales : de la mobilité à l'accessibilitép.44

C. La prise en compte des inégalités de mobilités dans la réglementation : quels principes de solidarité ?p.46

Etudes de cas : les solidarités locales face à l'impératif de mobilitép.54

Entretien avec Cécile Férép.60

II – Sans-abrisme et espace publicp.69

A. L'évolution de la prise en charge des sans-abri, entre aide et répressionp.72

B. Espace public, sans-abri et solidarité : quelles relations ?p.80

Etudes de casp.89

III – Logementp.95

A. La difficulté d'une échelle adéquate pour les politiques solidaires du logement: entre autonomie locale et cohésion nationalep.97

B. L'évolution du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre du logement socialp.101

C. Tradition coopérative, rôle des associations et solidarité de groupep.106

Entretien avec Sabine Bröhlp.114

Etude de casp.117

Conclusion générale du rapport.....p.120

Bibliographie.....p.122

Sommaire.....p.130

INTRODUCTION

Dans les publications traitées, aussi bien dans le champ des travaux sur l'exclusion que dans celui des études urbaines, les auteurs s'attachent souvent peu à préciser le sens du terme de « solidarité ». Quand ils le font, les approches sont variables : certains insistent sur ses différentes traductions pratiques, d'autres les replacent sur le plan historique pour en comprendre les particularités actuelles. Ces différentes entrées traduisent l'ambiguïté de la notion, aussi bien dans sa définition que dans les discours et les pratiques qui s'y réfèrent. Pour Jacques Chevallier, « *s'interroger sur la solidarité, c'est s'engager sur un terrain semé d'embûches* » (Chevallier, 1992). En effet, la notion de *solidarité* connaît une certaine fortune à partir des années 1970. Dans un contexte de crise où le chômage de longue durée et la précarisation de l'emploi s'installent (Castel, 1995, 2009), la solidarité est largement mobilisée et semble servir, souvent, de guide à l'action publique nationale. Elle est tout autant mobilisée par les collectivités locales, les associations, les groupes d'individus ou communautaires, et parfois même, les entreprises. Pourtant, une vive critique émerge à l'encontre de son utilisation : il ne s'agirait que d'une « référence rituelle » mobilisée pour légitimer des politiques dont les objectifs sont, au demeurant, extrêmement variés (Chevallier, 1992). A cette utilisation récurrente du terme de solidarité s'ajoute une autre critique. En effet, la solidarité fait l'objet d'un consensus alors même qu'elle est entourée d'un certain flou sémantique (Blais, 2008).

Dès lors, comment parler de « ville solidaire » ? La ville solidaire ne constitue pas un champ d'étude à proprement parler : elle n'a pas ses auteurs phares, ses concepts et ses limites. Au final, peu d'auteurs y font référence, ce qui rend complexe la réalisation d'un état de littérature sur la « ville solidaire ». La littérature traitée dans le cadre de ce rapport ne se réfère ainsi pas toujours explicitement à la solidarité. Et pourtant, elle concerne toujours, de près ou de loin, *ce qui lie* les individus les uns aux autres, que ce lien soit organique ou politique, qu'il relève d'une interdépendance factuelle ou d'un principe de cohésion. Or, la densité des liens est propre aux milieux urbains. C'est cette densité des liens interindividuels qu'Emile Durkheim nommait la *densité dynamique* :

Elle « *peut se définir, à volume égal, en fonction du nombre des individus qui sont effectivement en relations non pas seulement commerciales, mais morales : c'est à dire, qui non seulement échangent des services ou se font concurrence, mais vivent d'une vie commune* », dans DURKHEIM E., Les règles de la méthode sociologique, Paris, Flammarion, 1988, p.140.

La solidarité existe à de nombreuses échelles territoriales, dès lors qu'elle se définit, au moins temporairement, comme l'ensemble des liens organiques et politiques entre les individus : celle de la nation, mais aussi celle des régions, des pays, des communes, des communautés ou des familles. Ainsi, la solidarité de la ville pourrait transparaître dans sa capacité à faire lien. En ce sens, solidarité et exclusion seraient opposables, et c'est l'opposition la plus présente dans la littérature. L'exclusion, les inégalités, la pauvreté et l'indignité apparaissent en effet comme les « envers de la solidarité » (Terrolle, 2004), qui constituent, eux, des objets de recherche bien constitués.

Au regard de la littérature existante, la ville solidaire semble donc d'abord pouvoir être étudiée par son contraire, ou tout du moins, ce à quoi elle cherche à s'opposer. Les ruptures sociales et économiques évoquées plus haut constituent une littérature dense, alors même que la solidarité dans la ville suscite peu d'engouement scientifique. Néanmoins, quelques références clef à la solidarité existent, et

constituent une première étape de recherche. C'est pourquoi, dans le cadre de ce rapport, nous avons souhaité mettre en lumière, autant que faire se peut, la ville solidaire au prisme de la lutte contre les ruptures, mobilisant ainsi les deux pans de la littérature, l'endroit et l'envers de la solidarité.

La solidarité la plus couramment évoquée se réfère le plus souvent à la solidarité nationale, à l'Etat providence et aux principes nationaux de cohésion : nous le montrerons dans la première partie de ce rapport. La solidarité par la communauté nationale nous a semblé particulièrement intéressante, dès lors que l'on en étudie les conséquences spatiales et sociales dans et sur la ville. Cependant, la ville est un objet difficile à définir. A nos yeux, la *densité dynamique* n'est pas l'apanage des milieux urbains communément admis comme tel. Ainsi avons-nous décidé de s'intéresser, bien que de manière résiduelle, aux espaces périurbains et ruraux, constituant d'autres lieux de l'urbanité, et par la même de solidarités.

Ce rapport est construit en quatre parties distinctes et complémentaires. La première propose un *retour historique* sur l'idée d'une ville solidaire. Les trois autres étudient la mise en œuvre des formes de solidarité et les principes idéologiques mobilisés dans trois *objets d'études*, liés par les questions d'exclusion et d'inclusion.

Dans le cadre de la première partie, il nous a semblé fondamental d'effectuer un retour historique sur la notion de solidarité, pour en saisir les tenants et aboutissants, ainsi que les différentes significations. Mais ce retour n'a pas été uniquement sémantique : concentrés sur l'hypothèse d'une ville solidaire, nous avons cherché à mettre en lumière les échelles territoriales d'application et de mise en œuvre des formes de solidarité, de la révolution française à nos jours.

La seconde partie de ce rapport traite des formes de solidarité dans et pour la *mobilité*, présentée comme une « nouvelle question sociale » (Orfeuill, 2010) et interrogeant directement la possibilité d'une ville solidaire. La mobilité nous semble constituer un élément fondamental dans la mesure où l'accès aux ressources de la ville, dont celles issues d'actions dites solidaires, dépend en partie de la possibilité de se déplacer (Fol, 2009). Si nous démontrerons que le déplacement n'est pas toujours une nécessité, nous insisterons dans cette partie sur la question de *l'emploi*, souvent présentée comme fil directeur des politiques de mobilité qualifiées de solidaires.

Les différentes formes du *sans-abrisme*, liées à la question de *l'espace public* comme espace de visibilité(s) constituent la trame principale de la troisième partie de ce rapport. Les sans-abri - groupe particulièrement hétérogène (Damon, 2009) - interrogent directement, par leur présence, à la fois la capacité de la ville à faire solidarité, et plus largement l'idée d'une solidarité organique, ou d'interdépendance. L'étude des sans-abri constitue une « entrée par la marginalité » permettant une vaste remise en question des principes de solidarité. En permanence sujettes à l'exclusion et à l'inclusion, les personnes sans-abri témoignent de la variabilité des formes de solidarité - ou de désolidarité -, et mettent en lumière l'existence de politiques publiques et communales allant dans les deux sens, et parfois dans le même temps.

La quatrième et dernière partie de ce rapport s'attache à étudier la ville solidaire sous le prisme du logement, à la fois entendu comme unité d'habitation, et comme *habitat*, ou objet de régulation sociale, économique, démographique et territoriale (Lévy, Fijalkow, 2010). Si le logement, peut se révéler être un amplificateur de pauvreté et de précarité matérielle, il peut tout autant devenir vecteur d'insertion sociale, ce qui lui confère un statut très particulier (Bernard, 2006). En ce sens, il se place en élément

clef pour une réflexion plus large sur la ville solidaire, sur ce qui inscrit ou désinscrit territorialement et socialement.

Dans chacun des *objets d'étude* étudiés (mobilité et emplois, sans-abrisme et espaces publics, logement), nous proposons plusieurs *études de cas*, qui visent à mettre en lumière plusieurs cas pratiques nous semblant particulièrement intéressants, novateurs ou illustratifs. Fondés sur un ou plusieurs articles ou rapports, ces études de cas mettent en lumière des formes de solidarités différentes. Dans chacune de ces études de cas, nous avons souhaité, lorsque c'était approprié, insister sur les points suivants, constituant une forme de « grille d'analyse » :

Responsable de l'exercice de la solidarité : « opérateur » du lien solidaire. Ce responsable peut être au fondement du lien (famille, communauté), tout comme il peut en être une forme d'intermédiaire, garant d'une solidarité qui n'est pas fondamentalement de son fait (rôle de l'assistant social, par exemple).

Ex : Services publics, collectifs non statutaires (squat, collocation), structures caritatives, communautés religieuses, politique ou ethniques, groupes professionnels (syndicat), domestique (ménage, famille).

Principe : système de valeur fondamental qui sous-tend l'action de solidarité

Ex : Nécessité anthropologique (interdépendance), valeur morale, bien commun, dette sociétale.

Objectifs : objectifs affichés des opérateurs et responsables de la solidarité dans leur démarche.

Ex : Défense de la figure du faible, redistribution monétaire, insertion, socialisation, exécution d'un devoir moral, favoriser l'accès aux ressources.

Dimension du lien : caractéristiques du lien entre le(s) responsable(s) de la solidarité et le(s) bénéficiaire(s). Ici c'est une forme statutaire du lien qui est étudiée, par exemple, les dimensions liées à l'affectif ou à la domination n'entrent pas dans les critères.

Ex : *Individuel* (échanges inter individuels, interpersonnels), *communautaire* (lien à la communauté d'appartenance et d'ancrage) *collectif* (forme de regroupement qui s'opère autour d'un projet commun mobilisateur), *organisation* (relevant d'organisations sociales, économiques, culturelles et politiques) *institutionnel* (les services public) et *sociétal* (qui se rapporte à la société dans son ensemble).

Publics ciblés : sujets ciblés par la solidarité, destinataires.

Ex : Universel, groupe sur critères (citoyenneté, profession, revenus), méritants, exclus.

Traduction spatiale : forme(s) spatiale(s) de la solidarité tant dans sa mise en place que dans ses conséquences.

Ex : Événement ponctuel, aménagement (habitat, espace public, infrastructure de transport), élément mobile (transport individuel et collectif).

Temporalité : Durée de la solidarité, tant sur le temps court que sur le temps long

Ex : Urgence, ponctuel, durée déterminée, pérennité.

Partie I

Les fondements historiques de la notion de solidarité : quelles traductions territoriales ?

INTRODUCTION

DE LA PREMIERE PARTIE

Faire de « la ville solidaire » un objet de recherche scientifique appelle une première réflexion sur les différents sens du mot « solidarité ». C'est pourquoi nous avons choisi de revenir aux fondements de cette idée. D'une part pour mieux en cerner les contours et d'autre part, pour analyser dans quelle mesure et pour quelles raisons elle est liée à la ville. Ainsi nous mettrons en relief les traductions spatiales des systèmes d'aide et d'entraide afin d'analyser leurs délimitations territoriales et les publics ciblés.

Nous avons délibérément choisi de faire démarrer ce travail aux abords de la révolution française. A cette époque le terme de solidarité n'existe pas encore, mais il est possible de voir que ses prémices sont ancrées dans les dogmes religieux. La solidarité en tant que principe n'a cependant fait l'objet d'une conceptualisation qu'à partir du XIX^{ème} siècle.

Dans une première partie, nous étudions le passage de la solidarité comme principe moral et religieux, issu de la charité chrétienne, à sa traduction laïque par les révolutionnaires de 1789. D'une société d'ordres et de corps on passe à une société de citoyens comprise comme un corps et appartenant à une même nation. A la moitié du XIX^{ème} siècle apparaît le paupérisme, nouvelle figure de la pauvreté, sur fond d'industrialisation et d'urbanisation. La réponse apportée par ceux qu'on appelle les « réformateurs sociaux » à cette nouvelle question sociale s'inscrit résolument dans la ville. A chacune de ces époques, des penseurs cherchent à définir un facteur d'unité entre les hommes. Sans la nommer, ils posent les fondements théoriques de la solidarité.

Une seconde partie nous conduit au tournant réformateur des années 1900 et à ses prolongements jusqu'aux années 1970, période au cours de laquelle « *sociaux-démocrates et républicains sociaux ont fixé le cadre de l'égalité à l'époque d'une société comprise comme un corps, faisant des institutions de solidarité les simples prolongements d'une vision organique du social* » (Castel, 2009). A compter des années 1970-2000, les principes de solidarité et de justice sociale qui se superposaient jusqu'alors vont être remis en cause. Paradoxalement, ce « *nouvel âge des inégalités et de la désolidarité sociale* » (Castel, 1995) coïncide avec une attention de plus en plus forte aux processus de ségrégation et de rupture du lien social.

PREMIERE PARTIE

1789 – 1920 : De la Révolution Française au solidarisme : d'une « solidarité de clocher » à la solidarité nationale.

L'idée de solidarité apparaît au XIX^{ème} siècle, néanmoins elle s'inspire de théories antérieures. Elle repose sur un double héritage : la tradition chrétienne de charité et les idéaux révolutionnaires. Le souci de charité se traduit par la mise en place d'un système d'assistance envers les pauvres, s'organisant sur une base locale. La Révolution française apporte l'idée d'unité au sein d'une nation composée d'individus libres et égaux en droits. Elle fait des secours publics une « *dette inviolable et sacrée* » de la nation envers ceux qui ne peuvent se procurer leurs moyens d'existence par le travail. La solidarité vient ainsi offrir une forme de réponse au paradoxe né de la Révolution française entre une liberté individuelle affirmée et l'unité de la nation.

CHAPITRE 1 : CONSTITUER LA SOCIETE COMME UN CORPS D'INDIVIDUS LIBRES ET EGAUX EN DROITS

A. Le tournant de la Révolution Française : de la société de corps au corps social

La Révolution française bouleverse le modèle hiérarchique de l'Ancien Régime. Ce dernier est fondé sur la « société d'ordres » : la noblesse, le clergé et le Tiers-état. C'est une « *société d'ordres et une monarchie de droit divin de type absolutiste [...], une société coutumière et corporative* » (Offenstadt, Dufaud et Mazurel, 2005, p.9). La Révolution française les abolit, et désormais, en théorie, la société n'est composée que de citoyens.

C'est dans les dogmes religieux que l'on trouve une valeur, la charité, et sa manifestation, l'entraide, qui servent de fondements aux premières théorisations de la solidarité. Cette charité prend la forme d'une aide aux pauvres et aux indigents. L'Église n'a pourtant jamais opéré seule les offices d'aide aux pauvres : historiquement, les États ou royaumes ont perpétué ce type d'action¹.

¹ « Constantin fit aux pauvres des remises d'impôt, et ouvrit aux proconsuls des crédits en faveur des familles indigentes ; Charlemagne multiplia les écoles et les dota généreusement ; Saint Louis fonda les Quinze-Vingt et enrichit de ses dons l'hôtel de ville de Paris, qui les distribuait aux nécessiteux ; Charles V eut le premier l'idée d'une assistance judiciaire gratuite ; François Ier créa un bureau d'indigence avec des listes régulières, et lui donna le droit de lever une taxe d'aumône sur les habitants. Louis XIV, procédant ici comme partout avec sa grandeur habituelle, construisit et dota successivement l'hôpital des Incurables, l'hôpital des Convalescents, l'hôpital des Invalides, l'hôpital général de Paris, connu depuis sous le nom de la Salpêtrière, et qui à lui seul pouvait renfermer jusqu'à six mille indigents » in REYBAUD L., « Du paupérisme et des institutions de charité en France », Revue des Deux Mondes, 1857, tome 11, p.304.

Au-delà d'une simple pratique d'aide ou d'entraide, ce qu'apporte l'Église, et notamment sous l'Ancien Régime, c'est une structure théologique normative définissant la nécessaire cohésion entre les hommes. Le texte de Saint-Paul, dans lequel il emploie la métaphore du corps, ou métaphore « organiciste », légitime au XVIII^{ème} siècle la cohésion du groupe : « *Nous sommes tous membres d'un seul corps.... De même que c'est par la chute d'un seul que tous les hommes sont tombés dans la condamnation, de même c'est par la justice d'un seul que tous les hommes reçoivent leur justification. De même que tous meurent en Adam, tous revivent en Christ* »². Cette logique intègre la nécessité de protéger les plus faibles (les membres) dans la mesure où ils font partie de l'ensemble qu'est l'Église (le corps).

Sur le plan pratique, la charité est depuis longtemps « territorialisée » et « ciblée ». Dans l'ouvrage *De subventione pauperum* (1526) de Juan Luis Vives (1492-1540), le philosophe religieux émet l'idée que le Magistrat de la ville, responsable de l'assistance, doit procurer du travail aux mendiants valides et cibler les « vrais pauvres » (desquels sont exclus les vagabonds et les simulateurs). Cette délimitation sociale de l'aide est conjuguée à une délimitation spatiale : l'Église tant que bâtiment est un élément central dans le développement des villages et des villes. C'est celui par excellence qui offre une protection aux personnes qui n'ont pas de quoi se loger. Néanmoins, tous les individus n'y sont pas acceptés. Par exemple, l'Aumône Générale de Lyon, institution religieuse créée en 1534, exclut les étrangers, cible les secours en fonction des bénéficiaires, et donne priorité aux pauvres domiciliés dans la ville. Or, « *cette logique qui consiste à ne nourrir que ses propres pauvres est reprise pas les législations des échelons nationaux, en Flandre et aux Pays-Bas en 1531, en France en 1556, et en Angleterre avec les poor laws* » (Baziou, 2012, p.9). Ainsi, le principe d'entraide qui fonde les relations de dépendance s'inscrit sur un territoire délimité, à l'image de l'ordonnance de Moulins pour la France (1566) :

« *Ordonnons que les pauvres de chaque ville, bourg et village, seront nourris et entretenus par ceux de la ville, bourg ou village dont ils seront natifs et habitants, sans qu'ils puissent vaquer et demander l'aumône ailleurs qu'au lieu où ils sont, lesquels pauvres seront tenus de prendre bulletin et certification de dessus-dit en cas que, pour guérison de leurs maladies, ils fussent contraints de venir aux bourgs ou bourgades où il y a des hôtel-Dieu et maladreries pour ce destinez* »³

Le territoire communal est donc une référence principale pour tous les édiles de l'époque. L'idée d'appartenance à un lieu est importante. L'objectif est de fixer spatialement les pauvres pour exercer un contrôle sur eux. De fait, si le pauvre du bourg peut susciter la pitié, la figure du vagabond fait peur. Dans son article « de l'institutionnalisation chrétienne de la charité envers les pauvres », Jean-Yves Baziou relève même l'existence d'une « police des pauvres », nommée tantôt « chasses-coquins » ou « chasses-gueux » chargée de mettre en pratique les dispositions de l'ordonnance de Moulins (Baziou, 2012). L'entraide et la charité chrétienne, sources premières de l'idée de solidarité, définissent déjà qui appartient au groupe et qui en est exclu. Robert Castel parle dans ce cas de « protection rapprochée » (Castel, 1995).

Sous l'Ancien Régime, l'Église, par en référence à l'image du corps, légitime la cohésion d'un groupe. Au nom de cette cohésion et par l'intermédiaire de la charité, elle assure à chaque membre

² Première lettre de Saint-Paul aux Corinthiens, chapitre 12, verset 12, in BOUGLE C., 1906.

³ Ordonnance de Moulins pour la France (1566)

et dans un périmètre donné, les moyens de sa subsistance. La Révolution française modifie en profondeur la structuration de l'ordre social et bouleverse les institutions de l'Église et ses principes: en 1795 est votée la première loi de séparation de l'Église et de l'État⁴. En rompant avec l'Ancien Régime, la révolution emporte une partie des instances et traditions qui organisent les liens entre les individus, avec la volonté de faire « *table rase des idées chrétiennes* » (Viévard, 2011, p.16). Les appartenances corporatives ou héritées sont supprimées. D'une société fortement hiérarchisée, les individus deviennent en théorie « libres et égaux en droits ». L'homme « *apparaît comme l'être qui est capable d'énoncer ses droits et qui donc ne se contente pas de se soumettre à un ordre déjà dicté* » (Baziou, 2012),

Ainsi, la Révolution française supprime - voire proscriit - un nombre considérable d'éléments structurant la société et ses groupes⁵. L'Église perd alors une part importante de ses prérogatives. La société fait face à la question suivante : considérant le délitement de la société d'ordres et de l'Ancien régime, quel principe d'union pour des individus devenus libres et égaux ?

B. Quel facteur de lien entre des individus « atomisés » ? A la recherche de principe de cohésion (Castel, 1995)

Les penseurs et les hommes politiques de l'époque s'efforcent de déterminer ce qui fait le lien entre les individus, la fin du XVIIIème siècle étant « *une période profondément troublée par la perte de l'unité assurée auparavant par la religion* » et qui se caractérise par de fortes mutations sociales et politiques (Blais, 2007, p.57). C'est avant tout le rôle de l'État qui est interrogé dans la prise en charge des indigents, rôle largement assuré par les institutions religieuses à l'échelle locale auparavant.

B.1 La proclamation de la dette sacrée de l'État envers les citoyens lors de la première république

Sous l'Ancien Régime, le devoir de venir en aide à ceux qui en ont besoin se faisait au nom de la charité et de la philanthropie. Il relevait des institutions de l'Église ou des initiatives privées. Les promoteurs de la Révolution française inscrivent cette aide dans le droit et positionnent l'État dans un nouveau rôle, notamment vis-à-vis des travailleurs. Les Procès-verbaux et les rapports du « Comité pour l'extinction de la mendicité de l'Assemblée constituante⁶ » font un état des lieux des systèmes de distribution des secours et d'organisation du travail. Ces derniers dénoncent la réaction de l'Ancien Régime face au problème du travail qui consiste à entasser les impotents dans des hôpitaux ou enfermer les travailleurs fauteurs de trouble. A l'occasion du comité, le duc de Laroche foucauld-Liancourt proclame : « *L'assistance n'a été jusqu'ici regardée que comme un bienfait, elle est un devoir (...). On a toujours pensé à faire la charité aux pauvres et jamais à faire valoir les droits de l'homme pauvre sur la société et ceux de la société sur lui. L'organisation*

⁴ Cette loi supprime le budget de l'Église constitutionnelle et précise, à son article 2, que « la République ne salarie aucun culte ». Cette première séparation prend fin avec la signature du concordat de 1801.

⁵ Ses promoteurs modifient aussi les délimitations administratives. C'est à cette époque que sont créés les départements et les municipalités de cantons, et supprimés les districts : « *La recomposition territoriale correspondante peut se réapproprier les modalités voire les buts du pouvoir central précédent (construction nationale en particulier), mais évite de reproduire des configurations spatiales de pouvoirs locaux et régionaux* » (Girault et al., 2008). Ce nouveau découpage territorial vise notamment à asseoir la nation comme échelle principale de pouvoir.

⁶ De septembre 1792 à octobre 1795 la France est dirigée par l'Assemblée constituante, « la convention », qui fonde la première république.

de l'assistance doit être prévue par la Constitution » (Baziou, 2012, p.12)⁷. La déclaration de la citoyenneté des individus permet de penser le problème de l'indigence comme un droit⁸. Le principe de charité est écarté au profit d'un principe de dette sociale fondée sur le devoir. Le droit au travail est rapporté au droit à la vie puisqu'il s'agit par le travail d'avoir accès aux moyens de sa subsistance. Et cela se traduit par l'article XXI de la Constitution de 1793 : « *Les secours publics sont une dette sacrée, la société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en lui assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* ».

Toutefois, les individus concernés par le droit au travail sont différenciés : ceux qui sont dans l'incapacité physique de travailler sont distingués de ceux qui sont indigents ou qui n'ont pas de travail : « *Tout homme a droit à sa subsistance par le travail, s'il est valide ; par des secours gratuits s'il est hors de travailler* »⁹. Dans cette logique est votée la loi Chapelier (1791), la suppression des associations de travailleurs étant censée favoriser l'accès au travail. Toutefois les corporations jouaient un rôle de protection des travailleurs et de régulation des relations entre employeur et employé.

C'est donc une solution binaire qui est proposée par l'État : l'assistance étatique règle la question du secours, quand le libéralisme règle celle du travail. Cette association entre volontarisme politique et libéralisme économique n'est pas efficace (Castel, 1995). En effet la mise en place de secours publics suppose un État fort. Or, le libre accès au travail s'inscrit dans une conception libérale d'une puissance publique minimale. Il faut ajouter que l'aide des secours gratuits n'est autorisée que si la personne est invalide et domiciliée. Celui qui ne justifie pas sa domiciliation est considéré comme un étranger. Ce qui est nouveau, c'est la prise en charge du droit au secours par la communauté de la nation : « *c'est la nation une et indivisible qui garantit le droit universel aux secours* » (Castel, 1995, p.308).

A la suite de la Révolution Française, l'État s'inscrit dans le droit comme principal opérateur d'entraide par l'intermédiaire des secours publics. L'aide est conditionnée au statut du travailleur.

B.2 Les « pères spirituels de la solidarité » : les utopies saint-simonienne et fouriériste (Blais, 2007)

Des penseurs comme Saint-Simon (1760-1825) et Charles Fourier (1772-1837) élaborent des théories autour de la notion d'*Association*. S'ils n'évoquent pas le terme de solidarité, leurs théories influencent les premiers théoriciens de la notion de solidarité.

⁷Cité par J. Imbert dans « L'assistance et les œuvres », in « La France et les français », Paris, Gallimard (La Pléiade), 1972, p. 413.

⁸ Ainsi, chaque homme ayant droit à sa subsistance, la société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourront en manquer, et cette secourable assistance ne doit pas être regardée comme un bienfait, elle est, sans doute, le besoin d'un cœur sensible et humain, le vœu de tout homme qui pense, mais elle est le devoir strict et indispensable de tout homme qui n'est pas lui-même dans la pauvreté, devoir qui ne doit point être avili, ni par le nom, ni par le caractère de l'aumône ; enfin, elle est pour toute société une dette inviolable et sacrée » in BLOCH C., TUETY A., 1911, « Procès-verbaux et rapports du comité de mendicité de la Constituante, 1790-1791, Paris, Imp. nationale », in Les métamorphoses de la question sociale, 1995 Robert Castel.

⁹Convention nationale, 17 mars 1793.

Le constat de Saint-Simon est le suivant : le fait économique prend le pas sur le droit politique. Ses combats sont la lutte contre l'ignorance, l'irrationalité et la rente. Il faut ainsi planifier l'économie par les « éclairés », autrement dit les savants, les artistes et les artisans. Saint-Simon est soucieux du sort de la classe paysanne, de la régénération par l'hygiène et de l'éducation des classes laborieuses. S'appuyant sur les découvertes scientifiques de l'époque, il développe une science de l'attraction qui atteste, par les sciences naturelles, d'une conception organiciste du lien entre les individus qui ne peuvent pas vivre les uns indépendamment des autres. Il s'agit d'une religion laïque, une religion de la science¹⁰. L'Association définit un grand principe d'unité, fondée sur l'harmonie. Ainsi, l'Association quasi religieuse prend le relais de l'idée de communauté des hommes en Dieu afin de garantir le lien entre les hommes.

Charles Fourier, socialiste utopiste¹¹, considère la théorie saint-simonienne comme moralisatrice et coercitive. Il s'inscrit néanmoins dans le même registre prophétique en prônant le principe d'harmonie entre les hommes : « *aux désordres de la civilisation, il entreprend de substituer une organisation scientifique des passions et des plaisirs* » (Blais, 2007, p.50). Si Charles Fourier ne définit pas un programme d'action pour mettre en place sa société idéale, il connaît une postérité importante. Ses disciples reprennent sa théorie pour créer une unité d'habitation et de vie : le phalanstère. Celui-ci est habité par 1620 personnes qui doivent présenter un échantillon de chaque « catégorie de passions ». C'est une communauté mais aussi une organisation dans l'espace : il s'agit d'un palais social et coopératif puisque que tous les éléments pour une vie culturelle et sociale y sont réunis (école, théâtre, crèche, etc.). Le Phalanstère est censé mettre à la portée de chaque participant des éléments du progrès et de la culture. S'il tente de rassembler en un même lieu des personnes différentes, il ne développe pas de notions d'obligations ou de contrat entre les individus. Des tentatives d'applications de phalanstère seront développées après la mort de Charles Fourier¹². Alors que dans les années 1840 la solidarité fait l'objet de premières théorisations, les disciples de Charles Fourier rebaptisent « l'harmonie » solidarité.

Saint-Simon et Charles Fourier auteurs réagissent vivement face aux dégradations qu'induisent le manque de repères engendré par la révolution française et les débuts de la révolution industrielle. Ils partent tous les deux du constat d'un désordre moral, économique et politique mais apportent des réponses différentes pour redonner de la cohésion dans une société où les individus sont libres et égaux. Ces théories restent au stade d'utopie et ne font pas l'objet d'application politique. Néanmoins, elles laissent des adeptes qui vont s'approprier les principes, voire les réadapter à la nouvelle notion qui émerge : la solidarité. Si Saint-Simon est en faveur de l'expansion industrielle, il s'agit d'une expansion maîtrisée. Charles Fourier pour sa part propose le modèle du phalanstère en réaction à l'industrialisation : les éléments naturels sont mis en avant en opposition aux éléments urbains.

¹⁰« *Pour Saint-Simon l'Association définit une religion, au sens propre, avec ses cultes, ses prêtres et pontifes, mais aussi au sens étymologique de religare, de lien, d'unité, de convergence. Ce lien est d'abord un lien d'affection, un lien sympathique, en rupture avec l'isolement, l'égoïsme et l'anarchie résultant du strict rationalisme moderne. L'Association constitue ainsi une matrice symbolique générale, garante d'harmonie.* » (Laville et Chanial, 2002, p.3)

¹¹ L'utopie est, au sens originel du terme, une société idéale hors du temps et de l'espace, une référence et non un projet.

¹² Le premier essai de création d'un phalanstère a lieu en 1883 quelques années après la mort de Charles Fourier à Condé-sur-Vesgre mais cette tentative se solde par un échec. Certaines communautés inspirées du fouriérisme s'exportent aux États-Unis. En France, la plupart des tentatives n'aboutissent pas pour cause d'insalubrité ou de ressources suffisantes. A Guise Jean-Baptiste Godin fonde le familistère qui s'inspire en partie des théories de Fourier.

CHAPITRE 2 : LA REVOLUTION INDUSTRIELLE COMME RUPTURE : EMERGENCE DU PAUPERISME ET CONSTITUTION D'UNE CLASSE OUVRIERE

A. Un discours négatif sur la ville industrielle qui se nourrit de la peur des « classes dangereuses » (Chevalier, 1984)

Robert Castel note que « *la première moitié du XIX^{ème} siècle est marquée par la prise de conscience d'une forme de misère qui paraît accompagner le développement de la richesse et le progrès de la civilisation* » (Castel, 1995, p.348). La médecine s'intéresse à ces nouveaux problèmes urbains¹³. Le médecin Louis René Villermé (1782-1863) s'appuie sur une approche à la fois statistique et descriptive dans son tableau de l'état physique et moral des ouvriers (1840). Il y décrit les conditions d'habitat des ouvriers de la fabrique d'Amiens, lors d'une période de baisse d'activité importante. Les ouvriers logent pour la majorité dans la « partie basse » de la ville, « *c'est-à-dire dans les plus mauvais quartiers, dans les rues étroites, où les maisons, fréquemment en bois, ont un aspect misérable, et des chambres humides, mal éclairées, mal closes, malsaines* ». L'auteur ajoute qu'« *on renvoie ordinairement la famille qui passe quinze jours sans payer* ». Il décrit ainsi un contexte urbain d'habitat précaire et non pérenne, en plus d'être inégalitaire : « *Les familles les plus aisées paient leur loyer tous les trois mois, et les autres, c'est-à-dire presque la totalité, le paient chaque semaine ou chaque fois qu'elles touchent leur salaire* » (Villermé, 1840, pp.95-96). Une certaine forme d'« insécurité sociale » est présente à cette époque (Castel, 1995), en témoignent les dires d'Eugène Buret : « *Ces populations de travailleurs, de plus en plus pressées, n'ont pas même la sécurité d'être toujours employées ; l'industrie qui les a convoquées ne les fait venir que lorsqu'elle a besoin d'elles et, sitôt qu'elle peut s'en passer, les abandonne sans le moindre souci* » (Buret, 1841, p.68). Les conditions de vie du prolétariat urbain et sa « moralité » font ici l'objet d'une analogie. Deux formes d'assistance sont d'ailleurs envisagées : l'une agit sur l'espace (le bâti et les problèmes matériels) et l'autre sur le social (l'éducation et la morale). Les deux formes seront de plus en plus liées voire indissociables. En témoignent les réflexions des architectes dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Ils intègrent les problématiques de l'Hygiénisme au bâti, mais organisent aussi l'espace de l'immeuble avec des pièces communes pour susciter une vie en communauté en dehors du bistrot notamment, ainsi qu'une division de certaines tâches.

La révolution industrielle transforme les structures de la société avec l'apparition du prolétariat. Dans un texte de Louis Napoléon Bonaparte (1808-1873), *De l'extinction du paupérisme* (1841), le futur candidat aux élections (1848) parle d'une industrie désorganisée, sans régulation, et « *broyant également dans ses rouages les hommes comme la matière* ». (Napoléon III, 1844, p.6). L'expression paupérisme « *renvoie à l'état d'extrême indigence dans lequel se trouve la masse grandissante des ouvriers peu qualifiés* » (Béland, 1998, p.149). L'incertitude salariale, la dure condition ouvrière, les lieux de vie insalubre et l'indigence croissante créent les fondements d'une

¹³Qui n'affectent néanmoins que le quart de la population : les trois quarts restants sont encore situés dans des zones rurales, ce qui relativise la portée du phénomène.

vaste tension sociale, où le prolétariat urbain « devient [progressivement] une « classe dangereuse » dont la situation précaire symbolise l'ampleur de la « question sociale » (Chevalier, 1984). Pour Robert Castel, « *le mélange de mépris et de peur qui structure [l'attitude des « bourgeois »] est l'expression d'un antagonisme social fondamental pouvant prendre le visage d'une lutte à mort* » (Castel, 1995, p.359). Les prolétaires sont « *perçus comme des « barbares » qui survivent aux lisières de l'asocialité* » (Béland, 1998, p.149). Cet antagonisme est spatialement localisé : ce sont les faubourgs des villes manufacturières qui suscitent la crainte.

Cela pose la question de ce qui unit ou désunit. En référence à la métaphore organiciste, qu'elle soit religieuse ou philosophico-politique, l'éditeur et philosophe Pierre Leroux (1797-1871) écrit : « *la société n'est plus qu'un amas d'égoïsme, ce n'est plus un corps, ce sont les membres séparés d'un cadavre* » (Leroux, 1841). La société française est désunie, traversée par une crise sociale : les écarts grandissants dans la distribution des richesses, la naissance d'un prolétariat urbain et la lutte de classes montrent que l'intérêt de quelques-uns est en contradiction avec l'amélioration du sort du plus grand nombre. C'est la structure de la ville industrielle qui rend visible ces tensions dans l'espace, en créant des contrastes forts entre les quartiers. Cette division des classes ne correspond donc pas au corps social composé de citoyens libres et égaux qu'a défini la révolution française (Blais, 2008).

Face aux antagonismes naissants et aux problèmes urbains de plus en plus nombreux, il apparaît nécessaire de « faire du lien », d'autant plus qu'aucun principe de cohésion ne régit réellement la société et ses individus. L'Etat et les initiatives privées tentent alors de remédier au délitement social, mais les résultats sont contrastés.

B. La construction des systèmes d'aide et d'entraide au début du XIX^{ème} siècle : une contrepartie nécessaire ?

Si l'Ancien Régime est actif dans son action contre la pauvreté, la puissance publique de la fin du XVIII^{ème} siècle jusqu'à la deuxième république, en 1848, contraste par sa faible intervention en la matière. Pourtant, c'est à cette époque, dans le contexte de révolution industrielle, que le paupérisme est rattaché au contexte urbain :

« Il y a donc péril en la ville, péril politique et plus encore péril de mort. Ainsi se fait jour l'idée qu'il n'y a plus seulement un problème de paupérisme, relevant des œuvres caritatives traditionnelles, mais qu'apparaît maintenant une forme spécifique de pauvreté, liée à la condition ouvrière, et qui appelle des formes également nouvelles d'intervention. A la « question sociale » se noue la question du « logement ». (Flammand, 1989, p.21).

Robert Castel pose une question fondamentale qui structure la construction de la notion de solidarité : « *Une société peut-elle rester indifférente au risque de sa fracture ?* » (Castel, 1995). On retrouve ainsi la nécessité de l'union, soulevée par les saint-simoniens, du sentiment d'appartenance à un tout pour former une société à part entière. Toutefois, l'État sous la Restauration et la Monarchie de Juillet ne s'empare pas ou peu du problème du développement de la pauvreté.

A la fin du XVIII^{ème} siècle, la vision libérale de la pauvreté est modifiée par la prise de conscience du fait qu'un pauvre n'est pas pauvre seulement parce qu'il ne travaille pas, il existe une pauvreté

qui n'est pas due à l'absence de travail mais qui résulte de la nouvelle organisation du travail. Au regard de l'étendue du nombre de personnes concernées par la pauvreté, le rôle de l'État fait l'objet de vifs débats. En effet, les actions de résorption de la pauvreté existent mais sont dérisoires comparées aux ambitieuses déclarations des Assemblées révolutionnaires (Castel, 1995). A partir du Directoire (1795-1799), l'État développe un argumentaire légitimant son absence d'intervention : il ne met pas en place un système généralisé d'aides envers les pauvres en raison de l'absence de contrepartie de leur part (Castel, 1995). Le conventionnel Jean Baptiste Delecroy fait abolir sous le Directoire le droit à l'assistance. Il supprime ainsi la « dette inviolable et sacrée » à l'égard des citoyens dans le besoin, proclamée lors de la Convention : « *Le gouvernement ne doit rien à qui ne le sert pas. Le pauvre n'a pas le droit à la commisération générale* »¹⁴. Le registre de cette déclaration s'appuie sur une logique d'intérêt : il n'y a pas d'aide sans contrepartie. Si la puissance publique statue sur sa non intervention, les pratiques de bienfaisances de la part des élites sociales ne font pas l'objet de la même condamnation, voire sont encouragées.

Les formes d'action face à la misère sont de deux ordres. D'une part, il y a l'assistance privée confessionnelle des institutions religieuses et paroissiales. L'organisation charitable se poursuit : 1800 établissements et 25000 religieux accueillent les indigents. D'autre part, il y a la puissance publique qui se limite à des actions de faible ampleur (Castel, 1995). Il existe des hôpitaux et des hospices, accueillant principalement des invalides, sous contrôle des municipalités. Leurs lourdeurs administratives et leur lent fonctionnement est notable. En parallèle existent des bureaux de bienfaisance dont l'action est très inégale en fonction du territoire et des dons grâce auxquels ils fonctionnent. Il existe aussi quelques établissements spécifiques pour les sourds, aveugles ou muets ainsi que des orphelinats et des asiles. La prise en charge des pauvres est facultative et sous la responsabilité des communes. Selon le lieu où il se trouve, l'indigent ne bénéficie pas des mêmes aides.

Des réponses non étatiques et religieuses se développent « *mais s'élabore aussi une conception nouvelle et originale de la mobilisation des élites sociales pour déployer un pouvoir tutélaire envers les malheureux et assumer une fonction de bienfaisance qui économise l'intervention de l'État* » (Castel, 1995, p.374). Elle repose non pas sur une obligation juridique mais sur une injonction morale à la fois publique et privée. Tout l'enjeu des penseurs libéraux est de faire en sorte que la prise en charge des pauvres par la morale publique. François Guizot (1787-1874) est l'un des principaux fondateurs d'une conception libérale de l'aide aux pauvres. En 1821, il participe à la fondation de la Société de la morale chrétienne qui réunit un large échantillon de l'élite sociale se préoccupant des problèmes sociaux : aristocrates libéraux, banquiers, industriels préoccupés par les risques de dissociation sociale et catholiques éclairés s'y réunissent. Ces personnes issues de milieux très différents ont pour objectif, au nom de la philanthropie, de moraliser le peuple. Cette idée se prolonge tout au long du XIX^{ème} siècle. Ce qui caractérise ce mouvement hétérogène c'est une quasi-absence d'intervention de la part de l'État, ou du moins sa minimisation et paradoxalement, le refus de ne pas réagir face au développement de la pauvreté. S'il faut agir c'est seulement en s'attaquant aux effets du développement économique induit par le système capitaliste : « *C'est tenter d'apporter des correctifs aux contre-finalités les plus inhumaines de l'organisation de la société, mais sans toucher à sa structure.* » (Robert Castel, 1995, p.394). En somme, la pérennité d'un système de protection envers les pauvres fait peur. Dans les milieux du catholicisme social l'attention se porte sur la misère des classes laborieuses.

¹⁴ DELECROY J-B., Rapport sur l'organisation des secours publics. Convention nationale, séance du vendémiaire an V, in CASTEL R., 1995, Les métamorphoses de la question sociale, Folio Essais.

Autour de 1830, une série d'écrits et de conférences se suivent sous tendues par une question commune : que doit faire la société face à la pauvreté ?

A cette époque se développent plusieurs formes d'assistance aux indigents, notamment à travers l'institution du patronage¹⁵. Des caisses d'épargne et des sociétés de secours mutuels sont créées en parallèle dans une logique de prévention de la misère. Le développement des caisses d'épargne et mutuelles s'inscrit dans une logique de redressement moral des classes inférieures. Ainsi, la prévoyance et la cotisation des classes inférieures reposent sur le volontariat et ne sont pas obligatoires. L'objectif est de responsabiliser les ouvriers puisque les dirigeants estiment que l'imprévoyance est sans doute la cause de leur malheur.

L'institution du patronage a pour finalité de garantir la paix sociale ainsi qu'une organisation rationnelle du travail. Dans certaines industries se développent de nombreux services sociaux incluant notamment les caisses d'épargne et les sociétés de prévoyance. L'idéal est d'organiser une parfaite unité entre la ville et l'usine : « *Elles réalisent en effet une institution totale au sens littéral du mot, lieu unique dans lequel l'homme accomplit la totalité de ses besoins, vit, travaille, se loge, se nourrit, procréé, meurt* » (Castel, 1995, p.412). La solidarité s'exerce alors à l'échelle de l'usine. Si les patrons mettent à disposition ces services sociaux – éducation, logement, santé – ce n'est pas par pure philanthropie mais dans le but de fixer les populations sur place. La paix sociale est maintenue par ce minimum de sécurité offert aux ouvriers. Les patrons s'assurent ainsi de la disponibilité de la main-d'œuvre et de sa docilité (Castel, 1995).

Toutefois ces formes de paternalisme philanthropique font l'objet de contestations. La charité généreuse des élites sociales trouve ses limites dès lors qu'on lui oppose l'autonomie de la classe ouvrière consciente de ses propres capacités (Castel, 1995). A titre d'exemple, le journal *l'Atelier* dans les années 1840 participe à la formulation d'une idéologie cohérente de la classe ouvrière et condamne le patronage. C'est sur cette base que se développe l'idée d'une association ouvrière.

Bien que la loi Chapelier (1791) ait interdit les associations professionnelles, c'est tout de même à l'intérieur de groupements professionnels que s'organisent des solutions d'urgence face à la quasi-absence d'intervention étatique : « *organisations de secours mutuels, ateliers de travail pour les ouvriers chômeurs, coopératives de consommation et même de production commencent à voir le jour.* » (Blais, 2007, p.57). L'auteure souligne la nécessité vitale de cette solidarité : il en va de la survie de certains. Ainsi, le rassemblement est créé face à l'adversité. L'« appel à la solidarité » est employé dans les révoltes ouvrières que ce soit sous forme de grève ou de lutte¹⁶. Ces combats ouvriers s'organisent dans le cadre des compagnonnages et des sociétés de secours mutuels. Ces sociétés héritent d'une longue tradition de solidarités de métiers, et se veulent une réponse aux nouvelles conditions politiques, économiques et sociales. La solidarité s'appuie donc largement sur l'appartenance professionnelle : le travailleur appartient à une totalité soudée. Et la morphologie de la ville industrielle, organisée autour des usines, regroupe de fait spatialement les travailleurs.

¹⁵ Ici on entend patronage au sens de tutelle exercée par les patrons des industries sur leur main-d'œuvre. Il s'agit d'une forme de contrôle social légitimé par une morale philanthrope. Eloigner l'ouvrier du bistrot et des dangers de la ville est un moyen pour les patrons de garantir l'ordre au sein de la cité-ouvrière. Cet ordre repose sur la mise en œuvre d'un système de protection sociale et d'équipements (pouponnière, école, logements, lieu de culte etc.).

¹⁶ En 1833 est créée la société « Solidarité républicaine », soutien des ouvriers canuts à Lyon.

C. Les premiers théoriciens de la notion de solidarité : concilier liberté et unité, un principe d'organisation de la société.

A partir des années 1840, les théories sur la solidarité foisonnent¹⁷. Les tensions politiques et les luttes sociales confèrent à la solidarité un principe que ni la fraternité, ni la charité ne prennent en compte : celui de l'union reposant sur la nécessité de l'entraide et de l'action commune. A l'approche de la deuxième république (1848-1852) apparaît un nouvel acteur dans la sphère politique : le peuple, qui se considère comme un prolétariat en lutte (Blais, 2007). La question de la lutte des classes est au cœur des débats de l'époque. Les écrits relatent un terrifiant risque de « dissolution sociale ». Parmi les républicains réformistes, détenteurs du principe de la solidarité, se défend l'idée selon laquelle les intérêts des deux classes sont conciliables. Ce n'est pas le cas des révolutionnaires qui considèrent qu'il faut renverser la classe bourgeoise pour émanciper le peuple. Karl Marx critique vivement ces réformateurs humanitaires qui risquent de freiner la lutte des classes. Ainsi, la solidarité est perçue par les révolutionnaires comme un moteur de transformation sociale par le conflit (Sébastiani, 2004). Du côté des réformistes, les théoriciens de la solidarité vont s'attacher à montrer en quoi, par la science et la philosophie, il n'y a qu'une seule humanité.

Constantin Pecqueur et Pierre Leroux sont alors les deux principaux penseurs de la notion de solidarité. Ils considèrent que le désordre de l'époque n'est qu'une étape vers l'harmonie universelle : de nombreux penseurs formulent des lois sociales pour faire émerger l'unité et éviter la division du peuple. Ernest Renan approfondit ce registre dans *l'Avenir de la science*, où il décrit la révolution de 1789 comme l'accès à une humanité réfléchie et consciente d'elle-même. Une étape vers l'unité du genre humain, celle de l'unité de la nation. A partir de 1848, le terme solidarité est prononcé et pensé dans la sphère politique comme un moyen d'accomplir les promesses non tenues de 1789 : l'unité du peuple.

Constantin Pecqueur et Pierre Leroux se chargent de théoriser la notion de solidarité et de la diffuser dans le langage courant.

Le saint-simonien Pierre Leroux revendique la transposition laïque d'une valeur chrétienne, la charité : « *J'ai le premier utilisé le terme de solidarité pour l'introduire dans la philosophie, c'est-à-dire selon moi dans la religion de l'avenir. J'ai voulu remplacer la charité du christianisme par la solidarité humaine.* » (Pierre Leroux cité dans Lebras-Chopard. La grève des Samarez, 1859, p.254). Pierre Leroux est le fondateur d'une science qui définirait une loi universelle des êtres et de leur rapport. Il cherche ce qui relie les hommes au-delà des formes de l'échange et du contrat politique (Rosanvallon, 2011). Il formalise cette quête par une religion de la vie, soit une religion laïque. Dans cette quête spirituelle, la solidarité est vue comme le principe organisant le mieux possible la vie sur terre. Il affirme avant tout la conciliation des intérêts des classes laborieuses et des élites sociales dans la recherche d'un destin commun : « *Il s'agit d'une étape importante pour ouvrir la notion de solidarité non plus seulement à des ayants droit issus du travail, mais à tous les individus d'une même société. On peut repérer là la transition des*

¹⁷Des penseurs comme Eugène Buret (*De la misère des classes laborieuses*, 1840), Constantin Pecqueur (*Théorie nouvelle d'économie*, 1842), et Pierre Leroux (*Qu'est-ce que la solidarité du peuple*, 1840) se penchent sur cette notion.

solidarités fermées sur des intérêts particuliers, et notamment les intérêts professionnels, vers des systèmes de solidarité beaucoup plus ouverts et englobant fondés non pas sur la qualité mais sur la citoyenneté. » (Viévard, 2011, p .20).

Constantin Pecqueur, pour sa part, envisage des solutions politiques, ce qui lui vaut d'être connu comme « le père du collectivisme français ». Il ne s'agit pas de trouver une réponse dans la foi, puisqu'il n'entre pas dans des considérations métaphysiques, mais de transformer l'organisation collective de la société. Dans *Qu'est-ce que la solidarité ?* (1840), la solidarité est vérifiée par l'économie politique : « *S'il est un point démontré par les sciences sociales, c'est l'indivisibilité du salut individuel et du salut social* ». Constantin Pecqueur a, contrairement à Pierre Leroux, souvent recours à la distinction entre deux types de solidarité. D'une part, il y a la *solidarité de fait*, autrement dit la solidarité « naturelle » qui s'apparente à la notion d'héritage ou d'interdépendance. Celle-ci montre aux hommes que leur destinée est inséparable, irrémédiablement collective : les actions des uns ont des conséquences sur les autres mais aussi sur les générations futures. D'autre part, il y a la *solidarité volontaire*, autrement dit solidarité de droit qui se réalise par la volonté de chacun des membres associés. Cette dernière fait appel à l'obligation morale et doit rectifier les errements de la solidarité naturelle. Cependant Constantin Pecqueur estime que toutes les formes de solidarité ne sont pas souhaitables puisqu'elles peuvent alimenter la division et les intérêts de différents groupes.

C'est ainsi que la solidarité apparaît comme une solution conciliant les courants de pensée de l'époque. L'une des difficultés majeures à laquelle se confrontent les différents auteurs qui théorisent la notion de solidarité reste néanmoins celle de la conciliation entre liberté individuelle et unité collective. La solidarité est une notion reprise par des courants politiques très différents et devient alors un « concept carrefour » (Blais, 2008). Indépendamment de l'inspiration socialiste sous le signe de laquelle elle a été lancée, elle peut être revendiquée par les traditionalistes désireux de retrouver les solidarités jugées naturelles et la cohésion spirituelle de l'ancien ordre social. Des libéraux l'emploient notamment pour justifier l'harmonie du travail de chacun et la prospérité de tous.

D. Le tournant réformateur de 1900 : la ville comme objet de réflexion

Le discours sur le paupérisme rassemble les actions et les réflexions d'hommes politiques, de fonctionnaires, de philanthropes ou d'expérimentateurs sociaux ayant en commun de se situer en dehors de l'action de l'Etat. Celui-ci est en effet encore peu présent en ce début de siècle et se limite à encourager les initiatives et les réformes privées. Créé en 1894, le Musée social, fondation privée, constitue le creuset de ces réformes. C'est à partir de lui que se diffusent les idées et les expériences en matière sociale, avec à sa tête le disciple de Frédéric Le Play, Emile Cheysson. Malgré la diversité des courants de pensée qui convergent au sein du Musée social, l'argumentation de la plupart des réformateurs reste celle de la philanthropie du XIX^{ème} siècle : en matière d'action sociale il s'agit avant tout d'une question d'éducation morale. La solidarité des libéraux envers les populations misérables n'est encore rien d'autre qu'une « charité généreuse » (Castel, 1995).

La réflexion déclenchée par la découverte du paupérisme à partir des années 1820 donne lieu à une somme importante de connaissances, élaborées à partir d'enquêtes sur les modes de vie populaires. Pour Robert Castel, « ces connaissances constituent le noyau originel des sciences

sociales » (Castel, 1995). La ville est à la fois le terrain privilégié de ces enquêtes et le lieu où s'inscrit l'action du courant réformateur. S'interrogeant sur le choix d'Halbwachs de faire de la ville le « lieu de démonstration » de sa thèse, Topalov observe que dans les années 1910, courant réformateur et urbanisme naissant se rencontrent.

« D'une part, l'urbanisme naissant désigne la ville comme l'objet possible d'un aménagement global fondé sur une science des lois de l'évolution urbaine. D'autre part, les réformateurs sociaux, qui observent et déplorent depuis longtemps les mœurs ouvrières [...] découvrent les déterminations sociales durkheimiennes. La morphologie des villes et les modes de vie de leur population sont ainsi liés depuis peu dans un même projet de réformes où se rencontrent des hommes de tous horizons politiques » (Susanna, Topalov, 1987)

C'est à l'initiative des membres du Musée Social qu'est créée en 1913 la Société française des urbanistes, dont Henri Sellier est l'un des acteurs emblématiques. Inspiré par le mouvement des cités jardins, il se saisit de ce modèle pour développer des logements à bon marché dans la banlieue de Paris. Même s'il reste dans une perspective hygiéniste, - selon lui « *la ville [...] et les conditions de logement ont une influence décisive sur la moralité et l'éducation du peuple* » (Susanna, Topalov, 1987, p.430) - son œuvre témoigne de l'articulation très forte entre un espace urbain, la banlieue-jardin, et la solidarité. La doctrine de Suresnes, entremêlant hygiénisme et habitat, repose sur un principe d'encadrement social semblable au patronage. Il ne s'agit pas de « *chasser définitivement la pauvreté et d'assister en toutes circonstances* » mais d'adopter une politique de progrès social et de mieux-être (Burlen, 1996). La politique locale s'organise dans une logique de redistribution d'avantages sociaux par le biais des services communaux. A Suresnes, le petit collectif est la principale forme d'habitat. Au sein de ce petit collectif, Sellier vise une certaine diversité, avec des logements à bon marché et des logements pour les classes moyennes. Il a aussi le projet d'instaurer une mixité démographique en construisant des résidences pour célibataires et pour personnes âgées. Pour lui la « banlieue-jardin » est un territoire permettant de faire l'expérience de nouveaux liens sociaux, ce qu'il résume dans une formule empruntée au Congrès socialiste de 1900 : la ville, « *laboratoire fécond de solidarité sociale* »¹⁸.

Le modèle de la cité-jardin d'Howard est diffusé en France par l'intermédiaire du Musée Social. Ebenezer Howard prône un modèle de cité autonome, indépendante de la ville, et qui fonctionne comme une communauté relativement fermée. La cité-jardin conjugue les avantages de la ville (emploi, vie sociale) et de la campagne (qualité de vie, loyers abordables). Si elle connaît un certain succès en France au début du XX^{ème} siècle, le modèle est rapidement dévoyé. Le passage de la cité-jardin à la banlieue-jardin reflète un changement de perspective : l'époque où la réforme de l'habitat populaire était pensée à l'échelle d'une opération isolée est révolue. Elle s'inscrit désormais dans un champ d'intervention plus vaste, qui embrasse tout le système urbain, dont le quartier d'habitation n'est qu'un élément (Topalov, 1987). Ce regard englobant atteste d'une nouvelle façon de penser la ville comme témoin des transformations de la société. Ainsi Emile Durkheim (1858-1917) s'intéresse-t-il à la ville comme révélateur social. Selon lui la division du

¹⁸La formule du Congrès est la suivante : « La commune est un laboratoire de vie économique décentralisée » (Burlen, 1966). Dans la formule de Sellier, on peut penser que le mot social est teinté de conservatisme : pour les réformateurs du XIX^{ème} siècle, il s'agit en effet de préserver à tout prix un ordre social afin de faire face au risque de dissolution sociale qu'entraîne l'industrialisation.

travail qui se développe dans la ville moderne permet aux individus de se singulariser tout en ayant toujours plus besoin d'autrui. La ville est le lieu où se réalise ce paradoxe: plus les différences sociales sont exacerbées, plus les individus dépendent les uns des autres. Pour reprendre la terminologie de Constantin Pecqueur, Emile Durkheim étudie la solidarité « de fait » et non « volontaire ». En ce sens, il s'attache à montrer les liens d'interdépendance factuels entre les individus, et non la « moralité » qui les lie (principe moral ou valeur). « *Le lien à l'autre cesse d'être inconditionnel ; il devient contractuel, choisi, réfléchi* » (Stébé, Marchal, 2010). Emile Durkheim parle alors du passage d'une société peu différenciée de *solidarité mécanique*, à des sociétés contractuelles et coopératives de *solidarité organique*. La ville moderne apparaît comme la manifestation de la solidarité organique : les individus y occupent des fonctions spécialisées, les rendant à la fois plus autonomes et plus interdépendants les uns des autres.

CHAPITRE 3 : VERS DES FORMALISATIONS PHILOSOPHIQUES, JURIDIQUES ET POLITIQUES DE LA SOLIDARITE : L'ESSOR DE LA SOLIDARITE ASSURANTIELLE BASEE SUR LE CONTRAT

A. Théories de la solidarité : l'interdépendance, la dette et le contrat

Les penseurs de la solidarité de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle s'inspirent en partie d'idées politiques et philosophiques issues des lumières. Ils cherchent à concilier liberté individuelle et responsabilité collective. *Ils se fondent d'une part sur les théories du contrat, et d'autre part sur les travaux de Pierre Leroux et de Constantin Pecqueur. Ces derniers ont déjà théorisé les éléments fondamentaux de la solidarité, en séparant, d'une part, la solidarité de fait (l'interdépendance), et, d'autre part, la solidarité volontaire (la mise en place d'un principe de cohésion pour un groupe d'individus donné).*

L'un des contributeurs à la notion de solidarité, Charles Renouvier (1815-1903), s'inscrit dans un double héritage intellectuel : le libéralisme et le courant des réformateurs sociaux. Il porte une attention particulière à la condition ouvrière. Initialement proche des milieux saint-simoniens, il rejette l'existence d'un « tout » préexistant les individus ou d'une unité absolue de l'humanité héritée des principes religieux. Il ne conçoit l'unité des hommes qu'autour d'un principe logique et non transcendant : le contrat. Pour lui, la mise en place de ce contrat est fonction du « sentiment d'obligation », ou l'impression pour les individus d'être débiteurs d'une société qui les précède : « Renouvier est convaincu que c'est dans ce sentiment de dette que réside l'origine subjective de la catégorie d'obligation » (Blais, 2007, p.148).

Cette « dette sociale » est le fondement de la pensée d'Alfred Fouillée (1838-1912). Pour lui, l'interdépendance des individus prend la forme d'un « organisme contractuel ». Alfred Fouillée reprend une distinction proche de celle des premiers penseurs de la solidarité : la société est un organisme mais il a conscience de lui-même. Or, pour Alfred Fouillée, la conscience qu'a la société d'elle-même est nécessairement contractuelle. D'un côté, la société fonctionne comme un corps, de l'autre, elle se pense comme un corps. Pour Alfred Fouillée, le contrat est tacite et son adhésion implicite : adhère au contrat celui qui vit en société et qui bénéficie de ses avantages et

inconvenients. L'apport d'Alfred Fouillée réside de plus dans la notion de « justice réparative » : « *en s'emparant de cette notion de « justice réparative », consubstantielle selon lui à l'idée de justice contractuelle, et en étendant l'obligation de réparation aux actes dont les générations antérieures se sont rendues coupables, Fouillée a trouvé l'argument capital* » (Blais, 2007, p173.). L'un des apports d'Alfred Fouillée est donc de mettre en lien des différentes générations autour d'une même dette sociale.

Chez Charles Renouvier, Alfred Fouillée et Emile Durkheim, l'Etat a pour rôle nouveau d'être le garant des coopérations et de la justice dans les contrats. Il n'organise pas la vie sociale, il n'en est que l'opérateur : « *Assurément l'État ne crée pas la vie collective, pas plus que le cerveau ne crée la vie du corps et n'est la cause première de la solidarité qui y unit les fonctions diverses* »¹⁹.

B. Léon Bourgeois et le solidarisme, les fondements de la doctrine du parti radical sous la III^{ème} République

Léon Bourgeois²⁰ (1851-1925), membre fondateur du parti radical et radical socialiste, est avant tout connu pour l'élaboration de la doctrine sociale de la troisième république (1870-1940), celle du *solidarisme*. À partir des années 1880, la République fait face à de graves contestations sociales, elle est sommée d'y répondre. De la publication de son livre *La solidarité* en 1896 à son recueil de textes sur la *Politique de la prévoyance sociale* paru en 1914, Léon Bourgeois diffuse sa doctrine, conçue comme une troisième voie entre l'individualisme libéral et le socialisme autoritaire. Il ne reconnaît pas la lutte des classes et ne met pas en cause la propriété privée. En revanche, il affirme la nécessité pour les travailleurs d'avoir des droits et de voir leurs conditions de vie améliorées. Il reprend les réflexions théoriques sur la notion de solidarité de ses prédécesseurs en y intégrant les progrès scientifiques de l'époque. Il entend refonder la morale sur la science, notamment sur la sociologie de Durkheim et sur la biologie. Ces dernières montrent comment les parties sont solidaires du tout²¹ : « *Contre les tenants d'un darwinisme social et certains libéraux, le solidarisme entend institutionnaliser l'interdépendance nécessaire entre les différents individus afin que les rééquilibrages ne relèvent plus de la charité ou de l'inclination individuelle* » (Viévard, 2011, p.23). Le solidarisme repose ainsi sur une redéfinition des rapports entre les individus, la société et l'État. Il sert également de support philosophique et moral au système de protection sociale ébauché sous la III^{ème} République. L'influence des solidaristes s'étend de 1890 à 1930. Léon Bourgeois réalise avant tout une synthèse des fondements théoriques des penseurs de la solidarité :

« [...] l'interdépendance mutuelle, la dette liée aux bénéfiques que nous tenons de nos prédécesseurs et de la vie sociale ont été mis en évidence dans les années 1840 par Pierre

¹⁹ DURKHEIM E., « L'État. » Texte extrait de la Revue philosophique, n° 148, 1958, pp. 433 à 437. Publication posthume d'un cours datant de 1900-1905. Texte reproduit in Émile Durkheim, Textes. 3. Fonctions sociales et institutions (pp. 172 à 178). Paris: Les Éditions de Minuit, 1975, 570 pages. Collection: Le sens commun.

²⁰Léon Bourgeois a une activité politique dense. En 1895, il est élu Président du conseil sur une très courte période, 6 mois, après avoir dirigé trois ministères successifs. Il est un temps Ministre des Affaires, son activité diplomatique participe à la création de la Société des Nations. C'est d'ailleurs à ce titre qu'il reçoit le prix Nobel de la paix en 1920.

²¹Léon Bourgeois part du constat de dépendance réciproque entre les êtres vivants, ainsi que les êtres vivants et leurs milieux pour affirmer la nécessaire association entre les hommes. La loi de dépendance réciproque est considérée comme la « loi de Newton du monde social » (Blais, 2007).

Leroux et Constantin Pecqueur. Le rôle de la continuité entre les générations et de la division du travail a été relevé par Comte et Durkheim. Ce qui est nouveau, c'est le transfert en philosophie politique de deux mécanismes du droit civil des obligations : la solidarité et le quasi-contrat ». (Blais, 2008, p.15)

Léon Bourgeois reprend donc l'idée de dette envers les ancêtres et les contemporains pour affirmer la nécessaire mise en place d'obligations. Ce principe de dette morale s'opère selon les termes d'un *quasi-contrat*²². Celui-ci est une forme de contrat rétroactivement consenti : il engage les hommes dès lors qu'ils vivent en société ou bénéficient du patrimoine commun. Par conséquent, les individus doivent concourir au maintien de la communauté et de son progrès. Ainsi la nature et la société seraient fondées sur la coopération et non sur la compétition.

Le principe d'interdépendance est reconnu sans nier le principe d'autonomie individuelle. Selon Léon Bourgeois, les hommes doivent se percevoir comme des êtres sociaux et accepter les obligations qui naissent de leurs liens avec autrui. Néanmoins, l'action des individus doit être coordonnée. L'ordre naturel ne s'autorégule pas par le marché à l'image des libéraux, Léon Bourgeois prône en effet une régulation politique des phénomènes économiques afin de créer une société juste. Cette régulation passe par une action à l'échelle nationale.

Le solidarisme dépasse donc le simple constat d'une *solidarité de fait* entre les hommes, autrement dit le constat d'interdépendance, et recherche les moyens d'établir une *solidarité de droit*, fondée sur un principe d'obligation morale et juridique. Néanmoins, « *le lion est solidaire de sa proie, comme le patron de l'ouvrier. L'association des forces produit aussi bien la coordination que l'écrasement du plus faible* » (Blais, 2007, p.33). Ainsi ne suffit-il pas de prôner l'association des individus, il est nécessaire, selon Bourgeois, de l'organiser et de mutualiser les risques sociaux. Riches et pauvres ont certes une dette vis-à-vis de la société, mais cette dette n'est pas identique puisqu'ils ne jouissent pas des mêmes avantages et des mêmes positions (Audier, 2007). Pour répondre à ces différences sociales, L'État fait respecter l'obligation de chacun envers tous. Il devient donc opérateur du lien social. La doctrine de la solidarité devient un modèle social à part entière. La mise en place par l'Etat de service d'intérêt général repose sur l'idée que tous les individus ont intérêt à l'accroissement de l'interdépendance mutuelle.

La doctrine solidaire « *vise en pratique à justifier une politique fiscale redistributive, à réguler les contrats entre patrons et employés, et à mutualiser les risques et les avantages au travers des assurances obligatoires* » (Blais, 2013, p.54). Les problèmes sociaux sont ainsi perçus comme des faits qui méritent réparation. Le solidarisme sert ainsi de cadre de pensée à l'action politique réformatrice : « *on peut affirmer qu'elle a profondément enraciné l'impératif de la mutualisation des risques sociaux dans le terrain de la morale sociale et non pas seulement dans celui de la technique assurantielle* » (Messu, 2008, p.4) Les grandes lois d'assistance adoptées par la III^{ème} République sont nombreuses²³. La plupart de ces lois sont perçues comme étant les prémisses de la mise en place de la sécurité sociale. Cependant, il faut noter qu'elles sont circonscrites aux droits du travailleur. A ce titre elles peuvent être exclusives puisque les non travailleurs (les non-salariés, veuves et femmes) ne sont protégés que par une forme de minimum vieillesse (Messu,

²² Ce terme provient du Code Civil, « Certains engagements se forment sans qu'il intervienne aucune convention, ni de la part de celui qui s'oblige, ni de la part de celui envers lequel il est obligé » (Article 1370).

²³ Parmi celles-ci, on peut citer la loi sur l'assistance médicale gratuite (1893), la loi sur les accidents du travail (1898), la loi instaurant le service aux enfants assistés (1904), la loi d'assistance aux vieillards, infirmes et incurables (1905), la loi sur les retraites ouvrières et paysannes (1910).

2008). Bien que ces mesures aient leurs limites, elles constituent néanmoins les bases d'une restructuration de l'ordre juridique et refondent les relations entre le patrimoine et le travail.

Léon Bourgeois est également très actif dans le domaine de l'éducation où il compte diffuser les enseignements de la solidarité.

DEUXIEME PARTIE

De 1920 à nos jours, la solidarité au fondement de l'Etat-Providence et l'ébranlement progressif de ses principes initiaux

CHAPITRE 4 : UNE SOLIDARITE ORGANISEE PAR L'ETAT REPOSANT SUR UNE VISION ORGANIQUE DU SOCIAL (1920 – 1970)

A. La propriété sociale

Avant la première guerre mondiale, la législation sur la protection sociale n'en est qu'à ses prémices. L'État a adopté une série de textes érigeant l'assurance en tant que droit, mais sans que cela ne l'implique directement. Il a cependant rompu avec la problématique de la bienfaisance, qui était celle des philanthropes et des libéraux de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle. La doctrine solidariste a en effet permis de mobiliser le droit pour garantir une certaine redistribution des biens sociaux. A côté de la responsabilité individuelle existe désormais l'obligation légale de s'assurer. La prise en compte de la mutualisation des intérêts découle de l'idée qu'il existe une solidarité entre les différentes parties du corps. L'assurance généralise ainsi le modèle de solidarité prôné par le solidarisme : même si le travailleur ne prend pas une assurance pour être solidaire des autres, l'interdépendance des individus au sein de la société fait qu'en réalité, il s'inscrit dans ce régime de solidarité (Castel, 1995). Ce modèle assurantiel trouve sa traduction concrète dans les lois édictées au lendemain de la première guerre mondiale.

L'expérience de la guerre rend plus « naturel » le rôle de l'État comme producteur de sûreté face au risque. Ce rôle protecteur de l'État – aussi bien concernant la protection de la vie que la protection sociale²⁴ – radicalise l'idée de dette sociale : la guerre, en unissant les individus dans l'angoisse d'un sort commun, impose l'idée de nation-solidarité (Rosanvallon, 2011). C'est ainsi que la première loi sur les assurances sociales de 1928 est présentée par ses promoteurs comme « *étant née, au lendemain de la guerre, de la solidarité qui s'était affirmée entre les classes sociales [...]* » (Bonnevay cité par Rosanvallon, 2011, p.256.). Celle-ci rend obligatoire l'affiliation en-dessous d'un certain seuil de revenus par une retenue automatique sur le salaire à la source. Le principe d'une participation de l'État est établi.

Pour comprendre la mise en place des institutions de solidarité, qui trouveront leur point d'orgue dans le programme de la Sécurité Sociale en 1945, il faut cependant faire un détour par l'émergence d'une idée : celle de la propriété sociale. Elle éclaire le passage d'une assurance facultative et reposant sur le travail à une assurance obligatoire, offrant une protection sociale inconditionnelle.

²⁴On notera également l'effet du rattachement de l'Alsace et de la Moselle, qui bénéficiaient des assurances sociales depuis Bismarck : s'est donc posée en 1919 la question de l'harmonisation du droit social.

Le débat est posé dans les années 1880. L'assurance seule ne suffit pas à protéger entièrement les travailleurs car ces derniers ne peuvent bénéficier des protections attachées à la propriété privée. En un sens, les ouvriers sont « contraints » de s'assurer car ils n'ont que leur travail pour vivre et ne peuvent se reposer sur la sécurité qu'offre la propriété. Les solidaristes ont donc pensé un type de propriété « sociale », de sorte que l'on puisse rester en dehors de la propriété privée tout en bénéficiant d'une sécurité. Les services publics – on pense à l'instruction – incarnent les premiers cette propriété sociale, en tant que propriété non pas individuelle mais collective. Le travailleur ne peut s'approprier cette propriété en tant qu'individu, or, il a des besoins personnels à satisfaire une fois qu'il aura fini de travailler. Ne disposant d'aucun patrimoine privé, ne risque-t-il pas de retomber dans le domaine de l'assistance en cas d'accident ? Les solidaristes tel qu'Alfred Fouillé ont répondu à ce problème par le biais des prestations sociales obligatoires : celles-ci constituent un patrimoine dont l'origine et les règles de fonctionnement sont sociales mais qui fait fonction de patrimoine privé (Castel, 1995). Ces prestations sociales obligatoires modifient en profondeur le registre de la sécurité. S'assurer ce n'est plus simplement disposer de biens pour faire face aux éventuels accidents de l'existence, mais c'est être « couvert » contre le risque, grâce à un système de garanties juridiques. En étant garant de ce dispositif, l'Etat assure ainsi la sécurité sociale.

Il existe d'autres formes de propriété sociale que le système assurantiel (Castel, 1995). Le logement social serait ainsi perçu comme une forme de propriété collective, disponible sous certaines conditions pour un usage privé. On peut en effet faire un parallèle entre les assurances sociales et le logement social : la naissance des HBM est contemporaine de l'apparition des premières formes d'assurances sociales, et la mise en place de grands programmes HLM, est concomitante à la création de la Sécurité sociale.

B. Le développement de l'Etat-Providence et l'avènement de la société assurantielle : la déterritorialisation n'est plus une désaffiliation.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'État s'est fait organisateur d'une protection sanitaire et sociale par la création de la Sécurité Sociale (l'expression figure dans le programme du Comité National de la Résistance, qui parle de « plan complet »). Pour Rosanvallon, *« l'effort de guerre et le partage des sacrifices ont [...], une nouvelle fois, induit un sens renforcé de la solidarité »* (Rosanvallon, 2011, p.274). En Angleterre, William Beveridge (1879-1963) met en place un programme social qui inspirera ses voisins européens. Selon lui, la protection contre les risques sociaux et la redistribution sont deux volets complémentaires. L'introduction d'un impôt progressif sur le revenu, indissociable de la diffusion de l'idée de dette sociale, est perçue comme une mesure de justice sociale. Les prélèvements fiscaux vont contribuer à la réduction continue des inégalités jusqu'aux années 1970.

L'avènement de la société assurantielle des années 1930 jusqu'aux années 1960 transforme ainsi le rôle de l'Etat et inscrit la solidarité dans le domaine du droit. Le droit à l'assurance est lié au versement de la cotisation (Castel, 1995). C'est parce qu'il a payé que le cotisant est un ayant droit : sa prise en charge ne repose pas sur sa capacité de travail ni sur un présumé moral. Ce changement de registre a des conséquences directes sur la « spatialisation » des dispositifs de solidarité. En effet, dans le système de l'assistance et des tutelles patronales, seule l'appartenance à des cadres territoriaux locaux (la paroisse, l'usine, la cité ouvrière, etc.) peut donner la sécurité. La solidarité est alors une solidarité-proximité. A l'inverse de l'assistance, l'assurance

« délocalise » les protections en même temps qu'elle les dépersonnalise. S'il remplit les conditions faisant de lui un ayant droit, le travailleur peut être mobile sans craindre de voir sa sécurité menacée. La déterritorialisation n'est plus une désaffiliation. Une fois affilié au régime de sécurité sociale, le travailleur peut théoriquement circuler dans l'espace sans rompre avec le système de protection. La sécurité sociale a donc opéré un changement d'échelle des dispositifs de solidarité (Paugam, 2007). Paradoxalement, c'est au moment où les institutions de solidarité sont définitivement mises en places et qu'elles font l'objet d'un large consensus que le mot « solidarité » disparaît, dans une certaine mesure, du discours politique.

En France, il connaît cependant un regain d'intérêt à partir des années 1970, en témoigne la création sous François Mitterrand d'un ministère de la solidarité. De manière générale, en Europe, les politiques sociales prennent le nom de politiques de solidarité. Mais « *le couronnement de l'idée de solidarité est payé d'une perte de sens et d'une banalisation de l'usage* » (Chevallier, 1998). La solidarité devient progressivement une « *référence rituelle* ». Selon Marie-Claude Blais il est possible de distinguer – à grands traits – deux formes principales de solidarité : la solidarité nationale d'une part, à travers les politiques de redistribution, et le développement de l'engagement humanitaire d'autre part, avec une multiplicité d'actions associatives ou solidaires (Blais, 2008). La résurgence du terme de solidarité s'inscrit dans un contexte bien précis, celui d'une rupture, tant sur le plan social qu'économique.

CHAPITRE 5 : LA RUPTURE DES ANNEES 1970 ET L'INCAPACITE DE L'ETAT A FAIRE FACE AUX NOUVELLES INEGALITES STRUCTURELLES

A. D'une « grande transformation » (Polanyi, 1983) à la montée de l'individualisation

Jusqu'aux années 1970-1980, la majorité des citoyens bénéficie d'une protection sociale relativement étendue (Castel, 2009). Ces systèmes de régulation collective tiennent en majorité à l'existence de collectifs et de corporatismes, comme les syndicats ou les conventions collectives. Une « grande transformation » (Polanyi, 1983) s'opère depuis les années 1970 : c'est le changement de régime du capitalisme, passant du libéralisme au néolibéralisme.

Depuis les années 1970 des formes de « décollectivisation » ou de « réindividualisation » prennent le pas, à l'image d'une « société d'individus » émergente (Elias, 1991). D'une manière générale, la montée de l'individualisme induit le délitement progressif des structures collectives héritées, à l'image du syndicalisme. Avant les années 1980 « *c'est le collectif qui protège* » (Castel, 2009, p.23). Par la suite, la solidarité collective faiblit, et les individus sont « désenglobés » selon la formule de Marcel Gauchet, « *c'est-à-dire que l'appartenance à des collectifs identificateurs est devenue moins prégnante et plus éphémère*²⁵ ».

L'individualisme croissant s'accompagne de l'émergence des formes nouvelles de sous-emploi et du « précarité » auxquelles les structures de la sécurité sociale ne sont plus adaptées. La « réactivation des dépenses passives » ou l'obligation de contrepartie dans la délivrance de prestations sociales se développe. L'Etat, jusqu'alors institution clef des politiques sociales de

²⁵ Annales de la recherche urbaine ; Introduction, « Individualisme et production de l'urbain », n° 102, Octobre 2007.

redistribution et de solidarité, fait difficilement face à l'augmentation des « individus par défaut » (Castel, 2006) ou « disqualifiés » (Paugam, 1991). La thématique de l'exclusion devient un objet privilégié d'étude. Daniel Béland souligne que c'est un « *phénomène social dont il est largement question dans les médias, la recherche universitaire ainsi que dans le discours politique français. Inséparable d'une conception unitaire et républicaine de la nation, la prise en compte de ce phénomène favorise l'instauration de nouvelles politiques sociales, et ce au nom du principe de «solidarité nationale»* ». L'auteur montre de plus le passage d'une solidarité fondée sur la « dette sociale » à une « solidarité de gestion de crise », plus orientée sur les effets économiques récents (Béland, 1998, p.146).

B. La solidarité au prisme de la décentralisation

Concernant les échelles territoriales de solidarité, la décentralisation des politiques sociales en 1983 constitue une évolution importante. La répartition est complexe et les interactions entre les échelles territoriales sont nombreuses²⁶.

Le changement d'échelle des politiques sociales peut induire une inégalité de traitement des citoyens en fonction de leur appartenance géographique :

« Il ressort de la législation elle-même que l'égalité se définit au sein d'un territoire considéré. En matière d'action sociale, [...] le conseil général peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L. 121-1 [du code de l'action sociale et des familles] ». En revanche, un conseil général ne pourrait instituer au sein de son propre territoire des normes inégalitaires »²⁷.

Si l'égalité de traitement est obligatoire au sein d'un même département, ce n'est pas le cas entre plusieurs départements : le principe d'égalité entre les territoires ne garantit pas des prestations sociales identiques sur chaque territoire²⁸. En somme, si la loi fixe des standards pour les prestations sociales au niveau départemental, elle ne garantit qu'un plancher commun. Dès lors, les départements les plus riches peuvent, suivant leur volonté politique, délivrer des prestations²⁹ plus généreuses, et inversement. A titre d'exemple, « *les dépenses des régions présentent aujourd'hui de fortes disparités : les dépenses de formation par demandeur d'emploi et par habitant peuvent en effet varier du simple au double*³⁰ ».

Les inégalités territoriales sont une question fondamentale à partir des années 1980. La libéralisation et la mondialisation laissent derrière elles certaines régions (et notamment

²⁶ Concernant les politiques sociales, l'État est responsable des politiques d'emploi mais traite avec les Régions de la formation professionnelle, qui elles-mêmes traitent avec les Départements pour l'insertion par l'emploi. De même, les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la protection maternelle et infantile (compétence du département) dépendent de l'offre sanitaire et de la politique de santé scolaire (relevant de l'État).

²⁷ « Coordination du financement de la formation des demandeurs d'emploi », IGAS, 2006, p.46

²⁸ Constitution 31, 2003.

²⁹ Les inégalités ne sont pas identiques en fonction des prestations. Si certaines, comme le RMI, sont relativement réglementées, d'autres, comme le droit au séjour ou l'évaluation des ressources des travailleurs indépendants sont plus libres d'interprétation.

³⁰ « Coordination du financement de la formation des demandeurs d'emploi », IGAS, décembre 2006.

industrielles) quand d'autres prennent le pas, à l'image de l'Ile de France³¹. Néanmoins « *au moment où les disparités interrégionales de PIB par habitant recommençaient à croître, la réduction des disparités interrégionales de revenu, elle, poursuivait sa course* » (Davezies, 2008, p.11). Ainsi, à partir des années 1980, parallèlement à l'augmentation des disparités territoriales de production, les disparités territoriales de revenu diminuent et notamment du fait des mécanismes de solidarité interterritoriales. Le problème soulevé par Laurent Davezies est que, « *alors que les inégalités de revenu ont eu tendance à décroître entre nos régions et nos villes, elles ont augmenté à l'échelle fine, c'est-à-dire entre les différentes composantes (communes et quartiers) de nos agglomérations* » (Davezies, 2008, p.13). Ainsi, entre les régions, les départements et les villes, la solidarité interterritoriale permet une convergence des revenus, mais à l'échelle des communes et des quartiers, ce sont les comportements ségrégatifs des ménages qui défont la « cohésion » sociale.

C. La délégitimation du principe de solidarité

Dans cette partie, nous nous inspirons très largement de l'ouvrage de Pierre Rosanvallon, *La société des égaux*(2011). Ce dernier se demande si la rupture des années 1970 ne nous a pas conduits aujourd'hui à un retour aux enjeux de solidarité du XIX^{ème} siècle. En effet, on observe depuis les années 1980 un retour à des formes de pathologie de l'identité et du lien social qui s'étaient affirmées à partir des années 1890. Pierre Rosanvallon évoque plusieurs facteurs à l'origine de cette rupture, aussi bien historiques que structurels. Parmi ces facteurs, « la crise mécanique et morale des institutions de solidarité » nous intéresse particulièrement. C'est une remise en cause du fondement de l'Etat-Providence et de sa capacité à associer mécanismes d'assurance généralisés et assistance pour les personnes les plus en difficultés. Alors que l'idéal pour l'Etat social était, à terme, de faire disparaître le régime d'assistance, aujourd'hui celui-ci n'a pas disparu mais s'est au contraire largement renforcé. Comment expliquer cette crise des institutions de solidarité ?

Pierre Rosanvallon emprunte ici au philosophe libéral John Rawls, auteur de *La Théorie de la justice* (1971), l'expression de « voile d'ignorance ». Les principes de solidarité et de justice au fondement de l'Etat-Providence reposent sur une relation particulière au risque : celui-ci serait également réparti et aléatoire. Si j'ai conscience d'être soumis aux mêmes types de risques que les autres membres de la société et que je ne peux prévoir l'aléa, alors je comprends plus facilement que l'assurance garantie par l'Etat est une mesure juste de répartition du risque. Or aujourd'hui le phénomène d'exclusion et de chômage de longue durée font que la pauvreté devient une condition déterminée socialement. La connaissance des facteurs de différenciation entre les individus et les groupes s'accroît. « *Si les hommes sont naturellement solidaires face à un destin qu'ils ignorent, ils le sont moins volontiers s'ils perçoivent des situations comme liées à des comportements et à des choix individuels* » (Rosanvallon, 2011, p.291). L'ignorance des mécanismes de différenciation et des processus menant à l'exclusion étaient donc les garants du principe d'égalité devant le risque. Un risque individuel et personnel est « couvert » par le fait

³¹ Laurent Davezies distingue une France à quatre vitesses, selon quatre idéaux-types: « *la France des métropoles « marchande dynamique », la France du Sud-Ouest « non marchande dynamique » du fait des revenus issus de la consommation touristique et résidentielle, la France « marchande en difficulté », comprenant les territoires touchés par l'infléchissement de l'industrie, et enfin la France « non marchande en difficulté » sans base économique solide et fortement dépendante des dépenses publiques* » « La France en crise, ou comment concilier croissance et solidarité territoriale », Deborah Galimberti, Métropolitiques, 2012.

qu'il est assuré dans le cadre d'une participation à un groupe (Castel, 1995). Ainsi, dans cette forme d'ignorance, y-a-t-il une superposition de la justice et de la solidarité. Cette ignorance était la condition implicite du sentiment d'équité.

Ainsi, « *l'assurance sous voile d'ignorance a une fonction d'agrégation et de socialisation* » tandis que c'est un mouvement de « *désolidarisation qui se met en marche quand les informations disponibles sur les individus se multiplient : l'information est l'aliment direct de la différenciation* ». (Rosanvallon, 2011, p.292). Le rapport entre solidarité et justice s'en trouve modifié. Cependant, si les différences ne sont plus seulement liées aux aléas et que le risque n'est pas réparti de façon égale, le principe d'équité au fondement de ce partage est remis en question. Le succès croissant des analyses cherchant à expliquer la pauvreté par la paresse des individus serait la conséquence d'une certaine « désobjectivation du malheur ». La solidarité perd sa légitimation comme fondement des institutions. Se creuse alors un écart entre les institutions existantes de solidarité, qui fonctionnent toujours, et les figures reconnues de la justice sociale.

On l'a vu, même si le mot solidarité trouve son origine dans le latin *in solidium*³², la solidarité comme principe politique est une notion qui a été employée dans un contexte historique et socio-économique précis, celui de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle. Employée aujourd'hui dans un contexte différent, elle perd en précision et devient polysémique, ce qui en complique la compréhension. Délégitimée dans ses fondements même, elle semble bien mal en point. Pour autant, certains auteurs prennent le problème de front et proposent, à leur façon, de redonner un sens à cette idée. Dans un article de la revue *Esprit* paru en 1999, Francis Godard et François Ascher reprennent la distinction durkheimienne entre solidarité mécanique et organique pour dessiner une troisième voie : la solidarité « réflexive ». Au-delà de la perspective évolutionniste qu'elle présuppose – du village (solidarité mécanique) à la métropole (solidarité réflexive en passant par la ville (solidarité organique), cette nouvelle définition a le mérite de se situer dans notre époque. Elle pose surtout un regard critique sur l'idée selon laquelle la « question urbaine » serait devenue « la nouvelle question sociale ».

D. « Vers une troisième solidarité ? » (Ascher, Godard, 1999)

« *La ville, c'est ce que nous décidons d'en faire en fonction d'un objectif d'analyse* » (Reissman, 1964, p.153 cité in Topalov, 2013). Christian Topalov commence ainsi un article dans lequel il retrace l'histoire de la sociologie urbaine depuis les années 1970. Dans un monde massivement urbanisé, cette discipline a du mal à se distinguer de la sociologie générale et à définir précisément son objet d'étude. Dès lors que l'on s'intéresse à constituer la « ville solidaire » comme objet d'étude, cette question se pose doublement : qu'est-ce que la ville ? Et qu'est-ce que serait une « ville solidaire » ou une solidarité « urbaine » ? Si l'on suit Jacques Donzelot dans « La nouvelle question urbaine » :

« *A présent, ce qui fait question dans l'urbain tient à la capacité politique de la ville à faire société [...] La ville éclate ainsi, comme les nations se balkanisent, par l'effet d'une logique qui porte chacun à ne plus subir le préjudice économique, sécuritaire, éducatif qu'entraîne la proximité avec ceux qui n'ont pas les mêmes avantages que soi. Tel est*

³² Dans le droit, cela renvoie au caractère solidaire d'une obligation entre des débiteurs et des créanciers.

actuellement le problème de la ville. Il repose la question des termes de l'échange social pour qu'existe un partage de l'espace. Il ne se limite donc pas à la seule sollicitude envers un « public » particulier plus ou moins spatialisé » (Donzelot, 2009, p.30).

Ici la ville est définie sous deux angles : un espace où se jouent des relations, des échanges entre les individus, et une « capacité politique » à faire que les individus partageant cet espace le fassent dans un intérêt commun. Or la ville échoue dans sa volonté de cohésion car, selon l'auteur, il y a de moins en moins de proximité entre des catégories sociales éloignées. En inscrivant sa réflexion dans les travaux de la sociologie urbaine américaine, Jacques Donzelot montre comment la ségrégation s'accroît en France et traverse l'ensemble de la société. Cette ségrégation se lit dans la tripartition des espaces urbains : des centres gentrifiés au périurbain où règne une logique d'entre-soi, en passant par l'exclusion des populations vivant dans les « quartiers ». Le rapport entre les deux pôles extrêmes de la ville – les zones défavorisées des quartiers et les espaces périurbains – constitue le cadre de ce passage de la question sociale à la question urbaine.

« Pourquoi aider des gens qui vous ont obligé à fuir la ville, ou à vous enfermer dans une partie restreinte de celle-ci ? Pourquoi se considérer des devoirs envers une partie de la société que l'on ne voit pas et que, d'ailleurs, l'on ne veut plus voir ? La diminution de la solidarité envers la population des zones défavorisées constitue la conséquence logique de la prise de distance à son égard [...] Les pauvres deviennent logiquement plus pauvres et plus violents, les riches, plus lointains, moins solidaires ». (Donzelot, 2009, p.46)

Ces analyses mettent en relief un lien possible entre ville et solidarité : d'un côté des exclus de la solidarité, de l'autre, des inclus « hyperintégrés » ne souhaitant plus assurer le financement des services publics au nom de la solidarité sociale. Ces deux « catégories » vivent séparées dans des formes urbaines que l'on désigne sous le nom de « ghettos » ou « *gated communities* ». Pour Jacques Donzelot, la ville ne constitue plus le cadre matériel sur lequel s'appuie la société, mais au contraire un type d'organisation spatiale qui renforce la désolidarisation de la société (Ascher, Godard, 1999).

Évoquant les travaux de Donzelot, Robert Castel s'accorde à dire que la place que l'on occupe aujourd'hui au sein d'un territoire a une importance décisive. On observe depuis une vingtaine d'années un déplacement qui fait de l'habitant, davantage que le travailleur, le principal interlocuteur des pouvoirs publics. Née dans les années 1980 en réaction aux émeutes urbaines dans les grands ensembles, la politique de la ville en est une bonne illustration. La question de la pauvreté est sans cesse traitée à l'aide de catégories territoriales. Les immigrés, pauvres et jeunes sont rattachés à leurs cités, banlieues ou quartiers d'exil. Même si elles mettent l'accent sur des problèmes réels, ces idées de « ségrégation » et d' « exclusion » ont pour effet d'isoler les exclus de la dynamique d'ensemble de la société et de rapporter principalement leur situation à une ségrégation dans l'espace. Elles conduisent ainsi à négliger les transformations du monde du travail qui restent, pour Castel, l'épicentre de la question sociale. S'il y a bien une spécificité de la question urbaine, celle-ci ne remplace pas la question sociale mais s'inscrit dans la trajectoire de ses transformations (Castel, 2009).

Quelle est cette spécificité de la question urbaine ? Si elle existe, il ne faut pas la réduire à une opposition entre ghetto de riche et ghetto de pauvre. Ces formes urbaines, que l'on voit surtout se développer aux Etats-Unis et qui commencent à émerger en Europe, traduisent un besoin croissant

de sécurité de la part de leurs habitants. Les murs et les barrières d'entrée, symboles de l'individualisme et de l'entre-soi, attirent l'attention sur la manière dont évoluent dans la société les représentations du risque (Ascher, Godard, 1999). L'entre-soi serait à la fois l'expression de soucis identitaires de plus en plus difficiles à satisfaire dans une société plurielle. Ce serait de plus un moyen de gérer les risques. En définitive, il n'y a pas à proprement parler de spécificité de la question urbaine par rapport à la question sociale. Les « gated communities » décriées par Donzelot doivent être appréhendées comme les symptômes urbains de problèmes sociaux plus globaux. Il faut donc « *s'interroger sur les dispositifs que la société urbaine met en œuvre aujourd'hui pour gérer les risques, maîtriser un environnement et un avenir incertains, créer des structures, des dispositifs, des lieux et des moments de confiance* » (Ascher, Godard, 1999, p.182).

Pour cela, une réflexion sur la transformation des liens sociaux est nécessaire : « *dans la société urbaine en cours de métropolisation, les liens sociaux organiques forts et largement multifonctionnels sont remplacés par une multiplicité de liens plus faibles, plus « spécialisés », moins durables, à plus longue distance, mais aussi plus nombreux et plus diversifiés* » (Ascher, Godard, 1999, p.183). Le problème aujourd'hui n'est pas tant le manque de lien qu'un « trop-plein » de liens qu'il faut hiérarchiser. Cette troisième solidarité est donc faite de liens nombreux et choisis, associant des individus aux appartenances sociales multiples.

Conclusion de la première partie

Cette approche historique de la notion de solidarité a permis de mettre en lumière plusieurs éléments.

D'une part et d'une manière synthétique, les multiples évolutions de la notion de solidarité, de ses fondements théoriques jusqu'à nos jours. D'autre part les territorialisations de la solidarité à travers l'histoire, et ce en fonction du contexte politique. Plusieurs échelles d'intervention ont pu être soulignées, valorisant le lien entre la ville et la solidarité quand il était explicite.

D'abord, la solidarité s'est traduite par les systèmes d'aide mis en place par les institutions catholiques au nom de la charité et à l'échelle des paroisses. On trouve dès le XVI^{ème} siècle une sélection des publics bénéficiaires, rapportée d'ailleurs à leur lieu de résidence. C'est ce que Robert Castel nomme la « protection rapprochée » (Castel, 1995). Plus tard, la Révolution française consacre les secours publics en « dette sacrée ». C'est alors la nation qui devient l'échelle de référence, toutefois, cette prise en charge des indigents au niveau étatique n'est pas véritablement opérationnelle, en raison du contexte politique houleux. Au début du XIX^{ème} siècle, la conception d'un État libéral se confirme. Dans ce cadre, les institutions religieuses continuent d'accueillir les pauvres, tandis que l'État s'en tient à une intervention minimale, par l'intermédiaire d'un réseau d'hospices et d'hôpitaux vieillissants et fonctionnant de manière disparate en fonction des communes. C'est à ce moment-là que se développe une nouvelle forme d'intervention, ni publique ni religieuse : le patronage. Dans ce cadre, les usines deviennent des systèmes autonomes qui regroupent tous les services que pourrait offrir une ville. Les industries s'accompagnent de services sociaux et de programmes de logement. S'y développent également des caisses d'épargne et des secours mutuels qui ont à la fois pour but de favoriser la mutualisation des risques et l'épargne mais aussi de rendre prévoyants les ouvriers. En parallèle, des mouvements comme le mutuellisme prônent la prise en charge autonome des secours mutuels par les ouvriers.

Vers la fin du XIX^{ème} siècle, la ville devient un laboratoire de réformes sociales à part entière. Elle doit être le support du progrès social et d'un certain mieux-être. A ce titre s'y développent des logements à bon marché, et ce dans une perspective hygiéniste et morale. C'est en effet à cette époque que l'état s'empare de la question du logement, afin de favoriser l'intégration de la classe ouvrière à la nation (Flammand, 2001). Ainsi, le logement n'est plus l'unique prérogative d'initiatives privées, qu'elles soient philanthropes, caritatives ou patronales. A partir du solidarisme prôné par Léon Bourgeois, la solidarité est érigée en principe politique (et non plus philosophique ou religieux) et permet de mettre en œuvre les obligations juridiques au titre de la mutualisation des risques. Le solidarisme concourt aussi aux premières lois d'assurances ainsi qu'aux services d'intérêts généraux. Dès lors, la solidarité s'inscrit pleinement dans l'échelon national. Cette tendance se poursuit jusqu'à l'instauration de la sécurité sociale en 1946 : les lendemains de la seconde guerre mondiale voient se mettre en place un système d'assurances généralisées et une solidarité nationale présidant à la création de l'État providence. Toutefois, de la première guerre mondiale aux années 1970, le terme de solidarité n'est quasiment pas invoqué. A partir des années 1970, il revient sur la scène politique et justifie une importante partie de mesures sociales. Née d'une profonde réflexion sur la nature du lien entre les hommes en société, légitimée par différents courants de pensée, la solidarité est aujourd'hui employée dans le cadre

législatif pour accompagner certains projets de lois dites « sociales ». Son usage se banalise, et perd en crédibilité. A partir des années 1980, les politiques sociales font l'objet d'une forte spatialisation au nom notamment de l'égalité des territoires. De même les problèmes sociaux sont rattachés aux territoires qui concentrent les handicaps. Les mécanismes de solidarité interterritoriaux fonctionnent à plein régime (Davezies, 2008). La question sociale, traversant les siècles, prend néanmoins une dimension urbaine. Désormais c'est dans l'espace, et spécialement dans l'espace urbain, que se cristallisent les principales inégalités. Depuis une vingtaine d'année, l'habitant devient le principal interlocuteur des pouvoirs publics, et non plus le travailleur (Castel 1995). Néanmoins, si la dimension urbaine est intéressante puisqu'elle cristallise les problèmes sociaux, il convient de ne pas oublier les espaces ruraux qui, bien que moins représentés dans le paysage médiatique et politique, sont aussi concernés par des problèmes tels ceux de la pauvreté, de l'accès aux ressources ou de l'enclavement.

Dans cette approche historique, les différentes formes et définitions de la solidarité ont également été mises en avant. Si le rôle prépondérant de l'Etat est visible, il n'est pas seul opérateur : des mouvements d'aide et d'entraide se mettent en place sur fond d'initiatives privées. Au regard du travail historique réalisé, il paraît plausible de proposer deux définitions de la solidarité, au moins minimales et en négligeant certaines nuances opérées par les auteurs.

La solidarité comme interdépendance objective

Premièrement, le *corps* de Saint Paul, la *solidarité de fait* de Constantin Pecqueur, les solidarités *organique* et *mécanique* d'Emile Durkheim, l'*organisme* d'Alfred Fouillée et la *loi synthétique de l'évolution universelle* de Léon Bourgeois, renvoient pour l'ensemble à un constat similaire : celui de l'interdépendance entre les individus.

Cette interdépendance n'est pas le fait d'une construction politique. Les individus sont les membres d'un même corps pour la simple raison que sans les autres membres du groupe, ils ne pourraient pas survivre³³. Or, cette interdépendance a plusieurs degrés d'intensité, à l'image de ce qu'a pu démontrer Emile Durkheim.

La solidarité comme principe de cohésion normatif

Deuxièmement, l'*association* de Saint-Simon, l'*organisation scientifique des passions et des plaisirs* de Charles Fourier, la *solidarité humaine* de Pierre Leroux, la *solidarité volontaire* de Constantin Pecqueur, les *dettes sociales* d'Alfred Fouillée et de Léon Bourgeois relèvent de formes de solidarité ayant pour fond commun un principe de cohésion régissant les liens entre les individus d'un groupe. Quand Saint-Simon prône l'*association* comme étant le principe qui doit régir la vie en société, Fourier met en avant l'organisation des plaisirs. Alfred Fouillée et Léon Bourgeois légitiment leurs idées philosophico-politiques en promouvant l'idée d'une *dette sociale* faisant lien entre les individus et les générations.

³³Cette définition sert de socle à la construction de la solidarité. Mais elle est mise à mal à la fin du XXème siècle dans la mesure où l'apport de connaissance de la société permet de convenir du fait qu'une partie de la population, la plus aisée, ne dépend pas des personnes exclues, c'est-à-dire celles qui ne travaillent pas. Cette conception de la solidarité pose problème dans un contexte de précarisation du travail et du développement du chômage de longue durée.

Si la première forme de solidarité renvoie donc à l'interdépendance, à l'aspect « organique » de la société, la seconde concerne plutôt la conscience qu'à l'organisme de lui-même, pour reprendre les termes d'Alfred Fouillée, comprenant donc le principe organisateur des relations au sein du groupe et le groupe lui-même. Au sein de cette seconde forme de solidarité, qui est donc normative, il existe un nombre immense de sensibilités. Ces dernières sont le reflet de la multiplicité des principes étant défendus pour légitimer l'unité du groupe : unité du genre humain, cohésion sociale, justice, dette sociale, etc.

Dans beaucoup de cas, la seconde forme de solidarité se fonde sur la première. Du constat de l'interdépendance naît la nécessité d'organiser « moralement » la société, que cela soit une organisation religieuse, politique, philosophique, sociologique ou juridique.

Ainsi, la solidarité comme principe « *ne se contente pas de marquer la nécessité du lien social, elle est porteuse en outre d'un impératif de justice. C'est cette dimension normative, [qui est] articulée sur une dimension objective* », l'interdépendance (Blais, 2007, p.310.).

Partie II

Analyse des objets d'étude

I – Mobilité et emploi

INTRODUCTION

Dans un ouvrage publié en 1999, *Quand les transports deviennent l'affaire de la cité, parlons-en avec la RATP*, les auteurs s'accordent à dire que « le transport émerge comme un instrument central de la *cohésion sociale*, de l'*encadrement social* et de la *régulation sociale* [...] » (Ascher et al., 1999, p.18). En 2014, dire que les transports collectifs sont un outil de lutte contre l'exclusion, à la fois parce qu'ils facilitent la mobilité des personnes défavorisées et l'intégration des quartiers en difficultés, relève d'une rhétorique consensuelle.

Pour autant, les résultats d'études récentes (Wenglenski, 2003 ; Caubel, 2006) tendent à montrer que les investissements publics dédiés au transport en commun profitent davantage aux classes supérieures qu'aux classes populaires.

Des chercheurs dans le domaine des sciences économiques et de la sociologie urbaine suggèrent un glissement sémantique du « droit au transport » - qui apparaît avec la LOTI en 1982 - vers un « droit à la mobilité³⁴ ». Selon Jean-Pierre Orfeuill, la capacité à être mobile est « *une condition indispensable à l'insertion, à la construction de trajectoires de vie satisfaisante et de liens sociaux diversifiés* » (Orfeuill, 2004). La mobilité est ici envisagée comme un vecteur d'accessibilité aux opportunités d'un territoire, nécessaires à cette insertion. Il ne s'agit donc pas seulement de s'intéresser aux conditions d'accès aux moyens de transports (infrastructures, services, etc.) mais d'analyser l'ensemble des facteurs qui peuvent entraver la mobilité et qui relèvent aussi bien des contraintes extérieures à l'individu que de contraintes propres.

C'est parce qu'elle est pensée en lien avec la question de l'exclusion et comme moteur d'insertion que la mobilité nous intéresse dans le cadre de cette étude. Il existe quatre types de mobilité : quotidienne, résidentielle, de migration et de voyage (Kaufmann, 2006). Ce sont les deux premières auxquelles nous nous intéresserons, la première renvoyant à l'ensemble des déplacements quotidiens et l'autre aux changements de lieu de vie. Ces deux types de mobilité influent sur l'insertion des individus dans des réseaux, qu'ils soient économiques ou sociaux. Les publications que nous recensons étudient principalement les différenciations sociales et spatiales qui affectent les ménages et qui sont sources d'inégalités de mobilité. La solidarité n'est jamais au centre de ces travaux, au mieux peut-elle être convoquée à la marge, en conclusion. Cependant, les auteurs font appel à des notions – équité, justice spatiale, cohésion sociale – qui font écho aux enjeux soulevés par « la ville solidaire ». Ils interrogent les politiques publiques dans leur capacité à réparer les inégalités en termes de mobilité (Orfeuill, 2010) ou d'accessibilité (Fol, Gallez, 2007), ce qui nous place du côté des institutions de solidarités. Les actions de solidarité en matière de mobilité sont de trois ordres, elles concernent les aides (tarifications spéciales, aides financières, aides matérielles et aides cognitives), l'aménagement du territoire permettant l'accessibilité aux aménités urbaines et aux services publics, et l'aménagement « temporel » des individus et des opportunités, consistant à faciliter les cohérences horaires entre les services et les personnes en difficulté. Elles s'opèrent à différentes échelles territoriales : de l'échelle du quartier à l'échelle métropolitaine.

³⁴ Cf. Entretien avec Cécile Féré, Janvier 2014, p.60

Dans le domaine de la tarification sociale, Cécile Féré montre comment on est passé d'un principe d'universalité à un ciblage des aides à la mobilité envers les personnes les plus pauvres, dans une logique de contrat s'appuyant sur la responsabilisation des bénéficiaires (Féré, 2013). Ce ciblage renvoie à la fragilisation du financement des régimes de protection sociale et interpelle le principe de solidarité au fondement de l'État social.

Dans la majorité des travaux, la « sous-mobilité » est synonyme d'exclusion, même si nous verrons que cette affirmation est discutée. Or il y a là un paradoxe : si une plus grande mobilité peut être un facteur d'insertion sociale, la généralisation de la mobilité et l'accroissement des distances parcourues a contribué depuis les années 1970 à accentuer la ségrégation sociospatiale des villes (Orfeuill, 2010). Ce paradoxe suggère toute l'ambiguïté qui existe dans l'injonction à la mobilité (Fol, 2010), qui se veut à la fois porteuse d'une plus grande égalité dans l'accès aux ressources – à l'emploi notamment – mais qui néglige aussi le fait que l'ancrage dans un territoire peut constituer une ressource pour les ménages. Les inégalités d'accès à l'emploi liées à la mobilité ont été beaucoup étudiées, notamment dans le cadre des recherches sur les quartiers en difficulté. L'injonction à la mobilité ne peut se comprendre sans l'idée sous-jacente d'une réinsertion des personnes sans emploi, qui sont fortement incitées à formuler un « projet » pour s'en sortir (Castel, 1995). Au-delà des inégalités de mobilité, l'emploi demeure l'une des conditions d'accès à la protection sociale. La question de l'emploi occupe donc une place importante dans cet état de la littérature.

Ces questions font l'objet de nombreux débats. Par ailleurs, discussions scientifiques et actions des politiques urbaines sont étroitement imbriquées, ce qui donne à cette revue de la littérature une dimension opérationnelle.

Cette partie sur la mobilité est divisée en trois chapitres. Le premier traite des questions que pose la recherche dans le champ de la mobilité et qui sont liées, de près ou de loin, à la notion de solidarité. La seconde traite de l'évolution réglementaire de la prise en charge des inégalités de mobilités. Le troisième propose une analyse plus approfondie de trois études de cas, issues de la littérature scientifique, et qui mettent bien en lumière les enjeux et difficultés de la mise en place de la solidarité dans le champ des mobilités.

A. DE L'INJONCTION A LA MOBILITE A L'ANCRAGE LOCAL : QUELLE(S) MOBILITE (S) POUR QUELLE(S) RESSOURCE(S) ?

Dans un contexte de mobilité généralisée, les différences d'accès aux ressources s'accroissent. Ces inégalités d'accès sont le fil directeur de ce chapitre. La perception de ces inégalités diffère selon les auteurs. Selon leurs points de vue, ils proposent des solutions faisant appel à divers opérateurs de solidarité : État, collectivités locales, autorités organisatrices de transport, associations, proches, transporteurs, etc.

A.1 Bouger pour s'en sortir

La notion de mobilité est à la fois une valeur montante et un facteur d'accroissement des inégalités sociales (Fol, Bacqué, 2008). Les auteurs soulignent l'aspect positif qui entoure la notion de mobilité en s'appuyant sur les travaux de Luc Boltanski et d'Eve Chiapello qui démontrent que la mobilité et l'inscription dans des réseaux constituent des ressources de plus en plus déterminantes dans un système capitaliste aspirant toujours à une plus grande flexibilité (Boltanski, Chiapello, 1999). La mobilité, associée à la flexibilité, est présentée comme l'une « *des conditions de l'intégration sociale et de l'autonomie individuelle* » (Fol, Bacqué, 2008, p.2). Si elle est perçue positivement, c'est sans doute qu'elle est l'apanage des classes les plus aisées. En effet, les groupes dominants possèdent une plus grande capacité à se déplacer tandis que les groupes les plus pauvres ont un accès limité à la mobilité (Haumont et Levy, 1994). Or, cet accès différencié à la mobilité contribue à accroître les inégalités entre les groupes sociaux (Fol, Bacqué, 2008), et interrogent le principe de justice sociale, au fondement des institutions de solidarité.

En effet, l'augmentation des déplacements et des distances parcourues, grâce au développement de l'automobile, a participé d'une reconfiguration des territoires : la localisation des individus et des activités obéit désormais au même critère d'accessibilité automobile (Orfeuil, 2003). Dans certaines zones, les activités (emplois, services, commerces) peuvent être amenées, dans un impératif de rentabilité, à s'éloigner des zones jugées peu attractives ou se concentrer dans les grandes agglomérations considérées comme dynamiques. L'accès à ces activités dépendant de la capacité des individus à se déplacer et de leur lieu d'habitation, la mobilité est donc un facteur discriminant. Les personnes ne pouvant pas se déplacer quotidiennement (à l'aide de transports publics ou individuellement), ou déménager, sont considérées comme des « captifs » du territoire (Rougé, 2005). Ce plus faible accès des groupes les plus pauvres entraîne un risque d'isolement à la fois spatial et social, autrement dit de marginalisation face aux ressources que peuvent être l'emploi, les commerces, les associations ou encore les réseaux sociaux (Fol, Bacqué, 2008). A la répartition spatiale des activités et des individus s'ajoutent d'autres facteurs d'inégalités : l'efficacité des systèmes de transport, les compétences et les ressources des individus mais aussi leurs projets et leurs valeurs (Jouffe, 2007, Chardonnel et al., 2008). De même, les territoires et les individus concernés par les inégalités de mobilité rencontrent des difficultés très hétérogènes :

« Aux « rouilleurs » décrits par Azouz Bégag (1992), se sont ajoutés de nouvelles figures de ceux qui subissent les inégalités face à la mobilité : les « insulaires » qui ont des territoires de vie limités par rapport « aux navigateurs au long cours » des classes supérieures (Le Breton 2005), les « périurbains éloignés » (Rougé 2007), les « salariés à bout de souffle » (Wenglenski 2010), ou encore les « pendulaires longue distance » dont les mobilités sont tantôt choisies tantôt subies (Vincent, Kaufmann 2012). » (Cécile Féré, 2013).

A partir du constat de la mobilité comme condition d'intégration sociale et urbaine (Orfeuill, 2003), les politiques publiques s'emparent de la mobilité des pauvres avec comme principal objectif « la mise en mouvement » (Fol, 2008). Progressivement se formule une injonction à la mobilité (Fol, Bacqué, 2007) concomitante à l'individualisation des modes de vie : « où je veux, quand je veux, comment je veux » (Ascher, 2011). La mobilité est donc rendue obligatoire pour la majorité des individus : c'est une « nouvelle norme, une nouvelle valeur sociale » (Orfeuill, Massot, 2005). Pour les différentes figures d'individus rencontrant des difficultés de mobilité citées plus haut, il s'agirait donc de « bouger pour s'en sortir ». Cette injonction à la mobilité se pose à la fois en termes de déplacements (mobilité quotidienne) et de changements d'adresse (mobilité résidentielle).

Considérer l'absence de mobilité comme un obstacle à l'insertion sociale n'est cependant pas évident³⁵. Sylvie Fol et Marie-Hélène Bacqué posent la question suivante : « Si la mobilité est un facteur d'intégration parmi d'autres, y-a-t-il nécessité pour autant de développer une injonction aux déplacements tous azimuts [...] Pouvoir se mouvoir pour agir, jouer un rôle social et être reconnu est une chose. Devoir se mouvoir « pour exister socialement » en est une autre. » (Fol et Bacqué, 2008, p.4). En effet, la faible mobilité n'est pas synonyme d'exclusion sociale, de désinsertion ou d'inactivité professionnelle. Certains travaux mettent en lumière des alternatives au « tout mobile ».

A.2 L'ancrage local comme ressource pour les immobiles

a) Les solidarités locales à l'épreuve de la mobilité

La « mise en mouvement » des ménages pauvres semble prendre une part de plus en plus importante comme outil d'insertion professionnelle et sociale dans les politiques publiques (Fol, 2008). Or les désavantages liés à l'immobilité peuvent être palliés par l'inscription des individus dans des réseaux locaux.

³⁵A titre d'exemple, l'une des orientations de la politique de la ville est de favoriser la mobilité dans les quartiers pour améliorer leur intégration au reste de la ville. Or, le rapport du CERTU « mobilité et exclusions » met en garde contre les préjugés face à la situation des quartiers sensibles : ils ne souffrent pas nécessairement d'enclavement, peuvent être relativement bien desservis par les transports en commun et disposer d'équipements et de services publics. C'est davantage la détérioration de « l'environnement social » (chômage, sentiment d'insécurité, etc.) qui est soulignée plutôt que la localisation géographique. Selon le rapport du CERTU l'exclusion socio-économique apparaît plus déterminante que l'exclusion spatiale. Ainsi, agir essentiellement sur la mobilité des personnes peut être une solution limitée (CERTU, 2005).

Dans un rapport portant sur les trajectoires résidentielles, Jean-Yves Authier lie à maintes reprises mobilité résidentielle et solidarités familiales. Il propose une explication qualitative de phénomènes avant tout analysés sous l'angle de la statistique. Si certains ménages sont mobiles ou immobiles sur le plan résidentiel, c'est parce qu'il existe des liens sociaux déterminants et situés dans l'espace (Authier, 2010). Ces solidarités ne sont pas uniquement familiales, mais concernent un ensemble de relations de proximité. Olivier Coutard, Gabriel Dupuy et Sylvie Fol ont montré comment la concentration des ménages pauvres dans certains quartiers n'était pas nécessairement due à la concentration des logements sociaux. Certains ménages pauvres ou modestes déploient tantôt des stratégies « immobiles » - rester proche des ressources locales -, tantôt des stratégies « mobiles » - se rapprocher de ces ressources par l'intermédiaire du déménagement (Coutard, Dupuy, Fol, 2002).

En cela, la localisation des individus est parfois déterminée par les solidarités locales existantes. C'est en ce sens que Jean-Yves Authier considère que « *l'analyse des solidarités familiales autour de la question du logement invite à redéfinir les frontières de la famille au-delà du seul « ménage » et la redécouverte des réseaux de parenté incite à regarder les rapports au logement et aux espaces au-delà des frontières du logement principal* » (Authier, 2010, p.27). Pour certains ménages modestes, on parle d'un modèle de « dépendance locale³⁶ » (Coutard, Dupuy, Fol, 2002), dans lequel les solidarités et notamment le recours aux proches sous la forme d'entraide, serait la condition du maintien résidentiel des individus sur place (Begag, 1995). Certains ménages ou individus deviennent totalement dépendants de ces ressources locales dès lors qu'ils ne sont pas motorisés (Morel-Brochet, Motte-Baumvol, 2010). Ainsi, « *l'ancrage dans l'espace local peut constituer une alternative à la mobilité généralisée et une ressource pour l'accès aux aménités urbaines, comme le montre S. Fol qui relativise ainsi le « Tournant de la mobilité » (Sheller et Urry 2006)* » (Féré, 2011, p.91). Aussi efficace soient-ils, ces réseaux de solidarités locales n'en demeurent pas moins insuffisants pour les ménages les plus modestes qui ne sont pas motorisés. En effet, l'investissement de l'Etat - et des collectivités - en termes d'infrastructures de transport et l'effort pour maintenir des services de proximité sont nécessaires. Ce sont donc deux opérateurs de solidarité face à l'immobilité qui sont concernés : les proches et les institutions en charge des transports.

Le recours aux proches, aux transports en commun ou aux commerces de proximité peut, dans certains cas, se substituer à la motorisation. Cependant, ces moyens sont complémentaires mais peu substituables en cas de non motorisation. Selon Benjamin Motte-Baumvol, certaines de ces ressources sont en danger, à l'image des commerces et services de proximité : « *le recul des services de proximité [...] devrait réduire la possibilité de recourir aux ressources locales [...] et on voit mal comment le recours aux transports en commun ou à ses proches, peu adapté à des déplacements plus nombreux et surtout plus fréquents, pourraient constituer une solution de substitution* » (Motte-Baumvol, 2007, p.58).

³⁶ Cf. Etude de cas n°2, p.56

b) Favoriser la mobilité des pauvres dans un objectif de « mixité sociale », un affaiblissement des solidarités locales ?

Les représentations sur les effets négatifs de la concentration des ménages fragiles conduisent souvent à souhaiter la mixité sociale : la notion d'effet de quartier³⁷ « *n'est pas sans instrumentalisation politique. La thèse de l'effet de quartier soutient en effet la thématique de la mixité sociale* » (Bacqué, Fol, 2007, p.192). Or, la volonté de mixité sociale peut entrer en contradiction avec l'existence des solidarités locales évoquées plus haut. Dès lors, faut-il privilégier l'ancrage local ou la dispersion des individus dans l'optique de favoriser la solidarité ? Le Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru (CES) se positionne par exemple en faveur de la première solution³⁸. Le Comité, faisant le constat de l'échec des ambitions sociales de la politique de la ville, appelle à un « *changement de ses principes directeurs* ». Selon le CES, il faut abandonner l'objectif de retour des quartiers « *à la moyenne* », en acceptant l'existence durable de milieux sociaux et de quartiers défavorisés, mais en « *pariant sur les potentialités des quartiers et les atouts de leurs habitants* ». Il y a là deux idées sous-jacentes : d'une part, la reconnaissance des réseaux sociaux existant dans les quartiers politique de la ville, et d'autre part, le constat selon lequel disséminer la pauvreté dans l'ensemble de la ville n'induit pas nécessairement la combattre, mais la rendre parfois plus précaire.

L'étude des mobilités résidentielles démontre donc l'existence de ressources locales parfois précieuses pour les ménages les plus défavorisés vivant dans les quartiers pauvres. Cette idée s'inscrit en opposition avec la volonté politique de mixité sociale, postulant des effets de quartiers là où d'autres montrent les bénéfices de l'homogénéité des catégories de population sur un même territoire. A grands traits, deux visions s'opposent donc : la première limite l'importance de la mobilité dans l'intégration sociale des individus en insistant sur la proximité des ressources, et la seconde met en avant le rôle des mobilités quotidiennes et résidentielles pour un égal accès aux ressources. C'est ce que Marie-Hélène Bacqué soulève : « *la focalisation sur l'exclusion et sur « les handicaps » sociaux a conduit à construire les quartiers populaires comme des quartiers et des populations « à problèmes », la seule solution venant alors de la dispersion de la pauvreté au nom de la mixité sociale. Or ce scénario de la dispersion non seulement apparaît de plus en plus improbable, voire inacceptable ; les mobilités imposées par la rénovation urbaine ont contribué à affaiblir les solidarités sociales alors que se reconstituent plus loin des poches de pauvreté* » (Bacqué, 2013).

Ce débat entre ancrage et mobilité, connaît une inflexion à travers la reconnaissance des ressources et des potentialités des « quartiers » politique de la ville. Mais la notion de mobilité n'est pas toujours satisfaisante pour saisir les enjeux d'inégalités d'accès aux ressources, c'est pourquoi des chercheurs s'interrogent sur le concept d'*accessibilité*.

³⁷ L'étude des effets de quartier correspond à l'analyse des effets négatifs de concentration de la pauvreté sur les habitants des quartiers pauvres.

³⁸ CES de l'ANRU, « Changeons de regard sur les quartiers, vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine », Rapport, janvier 2013

B. VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES INEGALITES SOCIALES : DE LA MOBILITE A L'ACCESSIBILITE

Il faut prendre garde à ne pas confondre les différences de mobilité avec les inégalités sociales : une mobilité importante n'est pas nécessairement synonyme de richesse, tout comme l'immobilité n'induit pas une situation de pauvreté. En effet, une mobilité élevée peut résulter de contraintes d'accès ou de l'accomplissement de programme d'activités complexes pour des personnes pauvres ou en situation précaires (Jouffe, 2007). A l'inverse une faible mobilité peut être un choix pour les populations aisées, qui ont la capacité de se loger dans les zones centrales les plus denses en aménités urbaines (Fol, Gallez, 2013). Pour Caroline Gallez et Sylvie Fol, lorsque l'on envisage les questions de mobilité en lien avec l'exclusion, le terme d'« accessibilité » semble plus approprié : si la mobilité n'engage le plus souvent que l'individu dans la question de la responsabilité, l'accessibilité engage l'individu et les pouvoirs publics.

La question de l'accessibilité permet en effet d'envisager la mobilité sous un angle plus large que celui des déplacements et des politiques de transports. On distingue quatre éléments permettant l'appréhension des inégalités spatiales au prisme de l'accessibilité : la *répartition spatiale des activités*, la *performance du système de transport*, l'*organisation temporelle des individus et des opportunités*³⁹ (Hägerstrand, 1970) et les *caractéristiques individuelles des individus* (revenus, âge, capacité cognitive et physique, origine sociale). Sur les quatre éléments énoncés, un seul concerne les individus à proprement parler. L'accessibilité comme outil de mesure intègre donc les autres acteurs dans ce qui constitue, ou non un système de solidarité : l'existence de transports en commun mis en place par les pouvoirs publics, la répartition des ressources et l'aménagement du territoire. Ainsi, la prise en compte des inégalités socio-spatiales en termes d'accessibilité par les politiques publiques est rendue complexe par les modalités d'analyse nécessaires à leur juste déploiement.

Qu'elles visent l'emploi ou plus généralement l'accès aux ressources, les politiques de réduction des inégalités dans le domaine de la mobilité n'affichent pas clairement un objectif de « solidarité » envers ceux qui sont moins dotés en capacités de mobilité. Certaines politiques reposant sur la responsabilisation des bénéficiaires, dans une logique de contrat, semblent même éloignées de certaines acceptions de la solidarité (Castel, 1995). Pour autant, si on envisage la « ville solidaire » comme un espace de réduction des inégalités et de mise en capacités des individus, rendre la ville « accessible » renvoie à une question de justice.

Sylvie Fol et Caroline Gallez appellent à une clarification des concepts de mobilité et d'accessibilité, les problèmes d'inégalités d'accès à la ville étant aujourd'hui le plus souvent

³⁹ « La possibilité d'accomplir une activité dans un lieu donné dépend des horaires d'ouverture ou de fermeture de ce lieu, mais également de la durée de l'activité, des variations temporelles de l'offre de transport, ou encore des contraintes d'emploi du temps des personnes qui souhaitent accomplir cette activité » (Fol, Gallez, 2013, p.2)

formulés en termes d'accès à la mobilité (Fol, Gallez, 2013). Faute d'indicateurs précis et pertinents, les relations entre exclusion sociale, mobilité et accessibilité restent encore mal identifiées. Analysant les problèmes d'inégalités sociales d'accès à la ville au prisme de la mobilité, les travaux se fondent surtout sur les mesures de performances ou l'observation des pratiques effectives de mobilité.

Partant du principe que la solidarité nationale passe par le droit de tous aux services publics, la question de l'accessibilité aux services doit être au centre d'une réflexion sur la ville solidaire. Le désenclavement met en jeu des politiques d'aménagement et la volonté de l'Etat d'offrir un accès égal aux services publics à tous les citoyens. Or aujourd'hui, l'aménagement du territoire n'est plus tant pensé à l'aune du principe d'égalité que du principe d'équité : chaque territoire possède des spécificités et l'égalité de traitement n'est pas nécessairement juste. Cela nous permet de faire un détour par la notion de *justice spatiale* qui peine à émerger en France et qui est intéressante à mobiliser dans le cadre d'une réflexion sur la ville solidaire. Pour rendre compte de la répartition des services publics sur un territoire donné en termes d'inégalités et non plus seulement de disparités, les chercheurs s'appuient sur une certaine idée de ce que serait une juste répartition de ces services (Dejean, 2013). Et comme il existe plusieurs théories de la justice, ils doivent en choisir une capable de justifier les principes qui sous-tendent la définition de la justice mobilisée.

Par l'expression « justice sociospatiale », Alain Reynaud désigne l'ensemble des moyens utilisés par la puissance publique pour atténuer les inégalités entre classes socio-spatiales. Appréhendées sous cet angle, le travail d'aménagement du territoire est donc l'ensemble des dispositifs permettant à la fois d'offrir des services identiques à tous les citoyens et de redistribuer la richesse entre les parties du territoire par des mécanismes de péréquation qui participent d'un projet politique guidé par une exigence d'équité territoriale.

S'intéressant aux espaces ruraux, Mohamed Ilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, montrent comment il est possible de mobiliser le concept de justice spatiale dans une réflexion sur le désenclavement des espaces « en ruptures territoriales », c'est-à-dire n'ayant pas accès aux avantages urbains. Dans les espaces enclavés, des individus aux revenus modestes voient leurs perspectives d'accès aux ressources réduites : les salaires des emplois offerts localement sont plus faibles, les opportunités d'emploi urbain et les structures d'aides à la recherche d'emploi sont éloignées. L'éloignement rend aussi plus difficile les démarches administratives d'obtention des prestations sociales. De plus, désavantage spatiaux et sociaux se cumulent : l'enclavement diminue les ressources et, en retour, de faibles ressources aggravent les conséquences de l'enclavement, en raison des coûts associés à la mobilité. Il est donc vraisemblable que des interventions publiques en faveur du désenclavement puissent améliorer l'accès aux ressources du groupe social le plus désavantagé.

Les auteurs choisissent la conception d'Amartya Sen, qui distingue le « fonctionnement » des individus de leurs capacités, et introduit l'idée de « libertés réelles ». L'enclavement peut avoir des effets sur le fonctionnement des individus – être en bonne santé, être bien logé, se déplacer –, mais qu'en est-il des effets de l'enclavement sur les libertés réelles ? En effet, « le fait que de nombreux fonctionnements soient affectés par l'enclavement n'implique pas nécessairement qu'il en soit de même pour les libertés réelles. Si un habitant d'un espace enclavé peut accéder à d'autres fonctionnements par la migration résidentielle, alors sa liberté réelle peut être aussi grande que celle d'un habitant d'un espace accessible » (Ilal, Schaeffer, Détang-Dessendre *dans* Eloi, 2013, p.76). Par exemple, si un ménage choisit d'habiter un espace rural peu doté en services

car il privilégie la qualité environnementale des lieux, il est difficile de pointer une responsabilité des services publics dans l'absence de services. C'est ici que la question de la responsabilité intervient. Une personne peut-elle être considérée comme pleinement responsable de sa localisation ? Quand bien même elle a choisi d'écarter une opportunité disponible, à savoir habiter un espace accessible plutôt qu'un espace enclavé, doit-elle pour autant subir l'ensemble des désavantages potentiels associés à ce choix ? Il est difficile de trouver une solution « technique » à ces enjeux d'accessibilité, car « *entre la part de choix de leur habitat, donc de responsabilité personnelle, que l'on attribue aux habitants d'une zone défavorisée et la part de liberté d'accès garantie, donc de solidarité, qui bénéficie à tous, le curseur peut être placé, pour chaque problème, à différents endroits* ». (Lévy, 2013).

Dans ce chapitre, on a montré que la question de la solidarité dans les travaux sur la mobilité était abordée sous l'angle des inégalités de mobilité et à travers le paradigme ancrage *versus* mobilité. Certains de ces travaux apportent également un éclairage particulier sur les solidarités « locales ». Enfin, l'accessibilité apparaît comme un concept plus pertinent pour étudier les questions de solidarité dans la mobilité, car il renvoie à des questionnements sur la justice spatiale.

C. LA PRISE EN COMPTE DES INEGALITES DE MOBILITES DANS LA REGLEMENTATION : QUELS PRINCIPES DE SOLIDARITE ?

Les formes de solidarité dans la mobilité s'inscrivent dans une évolution progressive du « droit à la mobilité ». Si l'expression n'apparaît que dans les années 1990 en France, les questions du déplacement et des inégalités de déplacement sont présentes depuis les années 1960. Or, ce que révèle l'étude du droit et des réglementations, c'est une évolution des formes de solidarité et des opérateurs qui la mettent en œuvre. Cette évolution progressive se doit d'être replacée dans un questionnement plus large et historique sur la place de l'État social face aux inégalités.

a) Vers un droit aux transports pour tous, des années 1960 à la LOTI

Les premières revendications d'accès à la mobilité émergent dans les années 1960. Elles s'inscrivent dans un contexte de remise en cause du modèle du « tout automobile » et de luttes sociales urbaines contestant la société de consommation (Féré, 2013). Les transports en commun ont, à l'époque, un objectif social et se positionnent comme alternative pour les personnes n'ayant pas accès à la voiture (essentiellement les jeunes, les personnes âgées ou les femmes) que ce soit pour des raisons financières, de possession du permis ou encore d'âge : « *le raisonnement a été le suivant : il faut assurer la mobilité aux exclus du marché automobile. Mais comme les transports en commun perdaient en clientèle et donc en rentabilité, les pouvoirs publics ont créé des autorités organisatrices des transports (AOT) et autorisé les collectivités locales à financer le déficit des lignes de transport en commun pour maintenir le niveau de service* » (Faivre d'Arcier, 2012). La finalité est de permettre l'accès à la ville depuis le domicile des personnes n'habitant pas forcément en centre-ville où se trouve la majorité des emplois. C'est ainsi qu'à partir des années 1970 la puissance publique investit massivement dans les transports en commun,

en mettant notamment en place des lignes de bus radiales, du centre des villes vers les périphéries (Beaucire, Lebreton, 2000).

Les années 1970 marquent un tournant qui renforce le rôle des transports en commun au sein des villes. En plus de favoriser la mobilité des « captifs », ils ont aussi pour mission de lutter contre le problème de congestion en centre-ville (Faivre d'Arcier, 2010) : ce sont dans les centres villes que les transports en commun s'intensifient dans la mesure où, au sein de ces territoires denses, ils peuvent concurrencer la voiture. En plus des problèmes de congestion qu'induit l'utilisation massive de la voiture, les chocs pétroliers renforcent le sentiment que les automobilistes ne peuvent accéder à de l'essence bon marché. Toutefois, le choix de se concentrer sur les transports en commun rencontre quelques limites : qu'en est-il des zones moins denses non desservies par les transports en commun et des usagers qui ont besoin de se déplacer à horaires décalés (Féré, 2013) ? Dans les années 1970, si la mise en place de transports en commun vise à favoriser la mobilité des captifs et à réduire la congestion urbaine, la question des inégalités de mobilité pour les territoires les moins bien desservis commence à émerger.

Progressivement d'autres acteurs que les collectivités locales et les AOT (Autorités Organisatrices de Transport) s'investissent dans les aides au transport. En Ile-de-France, une taxe sur les entreprises est créée en 1971 et permet de financer les transports en commun : le « versement transport ». Les entreprises sont contraintes à verser une somme aux AOT, dans la mesure où l'on considère qu'elles bénéficient de l'implantation des transports en commun. Toutefois, toutes les entreprises ne sont pas desservies par les transports en commun. Comme le souligne Bruno Faivre d'Arcier, le « versement transport » introduit une notion particulièrement intéressante : celle de bénéficiaire indirect. Ceux qui n'utilisent pas les transports en commun pour se rendre à leur emploi bénéficient néanmoins de la moindre congestion sur la voirie automobile⁴⁰. Dans le prolongement de cette logique, à partir de 1974, en Ile-de-France, les entreprises sont dans l'obligation de financer la moitié de l'abonnement en transport en commun de leurs salariés. Nouvel opérateur aux côtés de l'Etat et des collectivités territoriales, les entreprises participent de ce nouvel effort de solidarité, mais elles y sont contraintes par la loi.

Suite aux revendications pour l'accès à la mobilité (Féré, 2013c), à la prise de conscience des situations de captivité de certains ménages (Beaucire, Lebreton, 2000) et aux différents dispositifs mis en place par le législateur (Faivre d'Arcier, 2010), la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI), publiée le 30 décembre 1982, institutionnalise le « *Droit au transport pour tous* », répondant, en théorie, aux problèmes soulevés. La loi reconnaît le rôle majeur de la mobilité dans la société, érigée progressivement comme une nouvelle « *norme sociale* » (Féré, 2013). L'objectif de la LOTI est donc de faciliter le déplacement des individus : « *la mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport collectif ouvert au public*⁴¹ ». La loi pose ainsi les bases d'une forme de politique tarifaire prenant en compte les ressources des usagers et reconnaissant

⁴⁰ « C'est un impôt sur toutes les entreprises de plus de neuf salariés, privées ou publiques, fondé sur la masse salariale, ce qui est logique puisqu'il est lié au transport des salariés... Une start-up ne paiera presque rien même si elle réalise un gros chiffre d'affaires, alors qu'une entreprise de main d'œuvre sera très pénalisée. Cette taxe a généré énormément d'argent (actuellement environ trois milliards chaque année pour la région Ile-de-France et trois milliards pour le reste de la France) qui a permis le financement des transports en commun en site propre, notamment les tramways, les métros et maintenant les bus à haut niveau de service, qui sont la tendance actuelle car c'est le moins coûteux en investissement. » (Interview de Bruno Faivre d'Arcier par Cédric Polère, le 30 mars et le 23 novembre 2012, Grand Lyon.)

⁴¹ Article 2 de la LOTI, du 30 décembre 1982.

L'importance de la mobilité spatiale dans la vie quotidienne. Ce sont les autorités organisatrices de transport qui sont chargées de mettre en place ce droit au transport. Au regard du droit qu'elle promeut, la LOTI est une loi fondamentale précisant la notion de service public dans le champ des transports : dans une perspective universaliste, le territoire national doit être couvert de manière égalitaire par le réseau de transports collectifs (Féré, 2013). La solidarité s'opérerait ainsi au niveau national et pour tous. Ainsi « *la relance des transports collectifs, très fortement subventionnée, se traduit par des tarifs à bas coûts pour les usagers et le souci d'une couverture territoriale minimale et égalitaire au sein des périmètres de transports urbains. Des réductions tarifaires sont octroyées aux captifs, pour les personnes n'ayant pas accès à la voiture* » (Féré, 2013c).

Cette vision universelle du droit au transport se trouve modifiée au fil du temps. A partir des années 1990, de nouveaux éléments entrent en jeu, et modifient progressivement les formes de solidarité dans la mobilité, signalant le passage d'une logique d'égalité à une logique d'équité.

b) Un droit au transport de plus en plus ciblé : d'une approche universaliste à une logique d'équité sociale

Dans les années 1990, le thème de l'exclusion et celui des quartiers en difficulté montent en puissance dans les discours politiques (cf. Partie 1) : « *c'est avec la prise de conscience du lien entre transport et exclusion au début des années 1990, que les politiques de transport ont développé des mesures de solidarité, ciblées sur de nouveaux publics et des territoires spécifiques.* » (Féré, 2011, p.233), rompant progressivement avec la logique universelle de desserte du territoire français. Le public ciblé par les politiques de solidarité dans la mobilité fait aussi l'objet d'une définition restreinte : la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, publiée le 29 juillet 1998, vise la mise en place d'une tarification sociale pour les chômeurs en fin de droit et les jeunes demandeurs d'emploi⁴². Cette loi « *qui reconnaît la complexité du phénomène de l'exclusion, entendait ainsi favoriser l'accès aux droits des personnes en difficulté, par l'accès à l'emploi, aux soins, à la citoyenneté ou encore par la prévention de l'exclusion* » (Ferré, 2011). La lutte contre l'exclusion sociale et spatiale des individus passe donc par des mesures prise à l'égard d'un public spécifique : les personnes au statut précaire. Ce ciblage s'applique tout autant sur le plan territorial : les quartiers politique de la ville, au travers des objectifs de désenclavement et d'amélioration de la desserte sur des territoires précisément délimités, en sont un parfait exemple.

Le contexte de montée du chômage et de la précarité favorise la mise à l'agenda d'une politique tarifaire adaptée aux inégalités de ressources, et les quartiers politique de la ville font l'objet de plusieurs programmes spécifiques : en 1993, la Délégation interministérielle à la ville encourage la mise en place d'un volet « déplacement » dans les contrats de ville. Le résultat est peu probant, pas plus que celui de « l'observatoire de la présence et de la qualité du service public » mis à la disposition des Sous-préfets à la ville en 1995. La loi n° 2003-710, du 1 août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi LOV, vient compléter cette idée. Elle promeut le droit à la ville et encourage un développement plus équilibré du territoire

⁴² Néanmoins, cette injonction légale à la baisse tarifaire se concrétise peu et il faudra attendre la loi Solidarité et Renouvellement Urbains pour qu'elle soit plus appliquée.

urbain. Elle affirme la nécessité de réduire les « situations d'exclusion générées par les obstacles à la mobilité » *via* notamment le développement des transports en commun, reconnu comme principal mode de déplacement des habitants des quartiers en difficulté⁴³.

Ainsi, si dans les années 1980, la LOTI s'inscrit dans une perspective d'égalité de desserte du territoire Français, la montée des thèmes de l'exclusion et des quartiers politiques de la ville dans les années 1990 suscitent la mise en place de politiques publiques spécifiques visant à la réduction des inégalités de mobilité sur des territoires et des publics ciblés. La prise en compte des inégalités face à la mobilité par les politiques publiques est progressive. Il en résulte le développement de mesures tarifaires spécifiques envers les pauvres selon différents critères : le statut du chômeur, le bénéficiaire du RMI ou un plafond de revenu (Mignot, 2004).

c) La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, vers un renforcement des politiques tarifaires ?

Malgré les différentes réglementations, les AOT mènent des politiques de transport très variées (Mignot, 2001, Certu 1999) et n'ont pas d'obligation en matière de tarification sociale spécifique. Lorsque certaines agglomérations mettent en place des mesures de gratuité (Nantes), des tickets courte distance (Lille) ou des politiques de tarifs très réduits (Lyon), d'autres ne mettent pas en place de politiques tarifaires envers les pauvres (Nancy). Plusieurs auteurs soulignent un glissement des politiques tarifaires de la gratuité aux réductions⁴⁴. Face à cette hétérogénéité des dispositifs et politiques, une dernière loi vient règlementer la tarification sociale, la loi SRU.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 impose une tarification sociale d'au moins 50 % pour toute personne dont les ressources sont inférieures ou égales au plafond de la Couverture Maladie Universelle⁴⁵. Par ailleurs, la loi SRU rend obligatoire dans les grandes agglomérations la mise en place d'un Bureaux des Temps qui a pour objectif de prendre en compte les disparités sociales liées à la désynchronisation des temps sociaux, entre individus et opportunités urbaines (Chardonnel, Scherrer, 2012). Ces derniers donnent lieu à des mesures innovantes comme l'extension des horaires de transport, des services publics, etc. D'une manière générale, ce qui différencie la loi SRU de la loi relative à la lutte contre l'exclusion, c'est le public ciblé : quand la première (1998) ciblait les bénéficiaires en termes statutaires (les chômeurs en fin de droit et les jeunes demandeurs d'emploi), la seconde (2000) fait référence aux ressources des individus.

⁴³ « [le] développement [des transports publics] sera favorisé, notamment pour faciliter les déplacements vers les pôles d'emploi, les principaux équipements et services publics, les pôles de commerces et de loisirs et les centres-ville. Les caractéristiques de l'offre de transport devront s'adapter aux nouveaux rythmes urbains et prévenir ou réduire les situations d'exclusion générées par les obstacles à la mobilité. » (Annexe 1, Pt. 7.1.2 de la loi LOV)

⁴⁴ « Mobilité et grande pauvreté », Rapport de recherche financé par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, et l'Union des transports publics, dans le cadre de l'appel à propositions de recherche PREDIT-PUCA sur le thème « Déplacements et inégalités », Resp. Scientifique, Dominique Mignot, Novembre 2001.

⁴⁵ L'article 123 prévoit : « Dans l'aire de compétence des AOTU de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L186-1 du Code de la Sécurité sociale, bénéficiant de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50% ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur » (Art.123). La Couverture Maladie Universelle (CMU), instituée par la loi du 27 juillet 1999, a pour objectif d'assurer une couverture santé minimale à l'ensemble de la population, et notamment à ceux disposant des plus faibles ressources.

Cependant, la SRU est encore loin d'être appliquée par l'ensemble des AOT. Moins de 20 % des d'entre elles se conforment aux tarifications sociales de la SRU en 2005. De même, en 2008, parmi les grandes agglomérations, seul Paris, Lyon, et plus récemment Grenoble, appliquent des tarifs sociaux pour les bénéficiaires de la CMUC (Féré, 2011).

D'une manière générale, la mise en place de tarifs spéciaux envers les catégories défavorisées s'accompagne d'une complexification du système tarifaire. Ainsi, une partie du public, pourtant ciblée par la loi, éprouve des difficultés à accéder aux aides, peu visibles ou incompréhensibles. Cécile Féré parle d'un droit « pas si automatique » (Féré, 2013) pour désigner la complexité des tarifs sociaux et de leurs modalités d'applications⁴⁶.

Si les aides prennent mieux en compte les formes d'inégalité, il faut souligner les risques inhérents à l'individualisation de ces dernières par les collectivités locales et les AOT. Comme évoqué plus haut, toutes les AOT et collectivités ne mettent pas en place des politiques tarifaires sociales, en dépit des contraintes légales (CERTU, 1998 ; Féré, 2011). Ensuite, celles-ci sont contingentées et circonscrites à une échelle et à un public définis en fonction de l'implication des acteurs de l'insertion, des politiques de l'emploi ou de la politique de la ville. Les critères des publics ciblés varient aussi en fonction des organismes financeurs : les financements n'étant pas pérennes et inscrits dans la loi, les aides à la mobilité peuvent se retrouver à tout moment modifiées ou supprimées.

Considérant le fait que les politiques de solidarité pour la mobilité des individus sont circonscrites au territoire des collectivités, et compte-tenu de la diversité des dispositifs mis en place (ou de leur absence), le rattachement à tel ou tel territoire ne crée-t-il pas de nouvelles inégalités spatiales entre les citoyens ?

d) La montée d'une approche individualisée de l'aide à la mobilité dans une politique de retour à l'emploi

Depuis les années 2000, les réponses aux inégalités de mobilité passent d'une approche territoriale à une approche individualisée. Ces aides prennent plusieurs formes et s'adaptent, en théorie, à la situation des individus : aides *matérielles* (location à bas prix, transport micro collectif, récupération de voiture dans une logique d'économie sociale et solidaire) aides *financières* (abonnement, bon d'essence) ou aide *cognitives* (formation au permis de conduire ou à la lecture de plans). En effet, dans le cadre des politiques d'insertion par l'emploi, les dispositifs d'aides à la mobilité prennent en compte « *l'écart potentiel entre les capacités individuelles de mobilité et l'offre publique de déplacements proposés* » (Chardonnel, Sherrer, 2012). Beaucoup de ces aides se mettent en place au niveau local par l'intermédiaire d'associations, en particulier concernant l'accès aux moyens de transports individuels (aides au passage du permis, programmes de prêt garantis à taux bonifiés pour l'acquisition de voiture d'occasion ou de mobylettes). Toutes fois ces actions mises en œuvre par des acteurs locaux ou associatifs sont peu relayées au niveau institutionnel (Orfeuill, 2010).

Dans l'ensemble, les aides délivrées sont orientées vers le retour à l'emploi dans une logique de « mise en mouvement des pauvres » (Fol, 2008). Au côté des autorités organisatrices de transport, s'impliquent désormais les entreprises et collectivités territoriales qui inspirent de nouvelles

⁴⁶Le non-recours aux aides fait l'objet d'une étude de cas dans le deuxième chapitre de cette partie.

mesures pour favoriser l'accès à l'emploi. Dans cette optique, en 2009, l'appel à projet « des quartiers vers l'emploi : une nouvelle mobilité » est lancé, de l'initiative du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire et du Secrétariat d'État à la ville. Il a pour objectif de financer sur trois années des solutions répondant aux besoins de desserte des bassins d'emploi depuis les quartiers prioritaires, et de favoriser la coopération entre les différentes collectivités pour faciliter la prise en charge des déplacements au titre de leurs différentes compétences. Cette dynamique ressemble de près au type d'aides existantes aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni où « *la question de la mobilité a été remise sur le terrain de l'action publique avec la volonté politique de « remise au travail » des bénéficiaires de l'assistance*⁴⁷ (« *Welfare to work* ») » (Orfeuill, 2010, p.10). Cette « responsabilisation » des bénéficiaires d'aide à la mobilité touche aussi le modèle Français : « *l'accès à ces titres sociaux n'est pas automatiquement attribué selon un seul critère de ressources. Il doit être justifié par des démarches administratives, de recherche d'emploi, d'entretien d'embauche, d'accès à une formation, un stage ou à un emploi* » (Féré, 2013).

D'un droit aux transports pour tous, les aides à la mobilité se sont progressivement individualisées et territorialisées, vers une logique de droit au transport ciblé. Les aides, orientées vers un objectif de retour à l'emploi tendent à faire l'objet d'une « activation » sous forme de contreparties demandées auprès des bénéficiaires (Dufour, Boismenu, et Noël, 2003) : « *en matière de prise en compte des inégalités de mobilité, la nouveauté ne tient donc pas tant à l'apparition de pratique de ciblage qu'à leur évolution, liée à la montée du chômage de masse (Castel, 1995) et à l'institutionnalisation d'un droit à une tarification sociale. Le principe de solidarité se limite à ceux qui en ont le plus besoin, selon le principe d'équité* » (Féré, 2013).

Les nouvelles politiques de mobilité font le choix de rompre avec le principe d'universalité de développement des services urbains, induisant le risque de voir se développer des services de mobilité à plusieurs vitesses à cause du droit au transport ciblé et conditionnel (Cécile, Féré, Flux). Ces mutations s'inscrivent dans un double contexte de crise. Le financement du réseau de transport collectif est remis en question (Faivre d'Arcier, 2010), et l'activation des aides à la mobilité s'opère dans le cadre de la crise de la protection sociale. Or, le ciblage des politiques de transport s'oppose au principe d'universalité des régimes de protection. L'Union Européenne participe d'ailleurs de cette dynamique, en encourageant la baisse des dépenses sociales tout en fustigeant l'assistanat et l'inactivité (Féré, 2013, Flux). Cela suppose un état social actif veillant à la participation de tous ses membres à la société du travail.

Cette dernière dynamique interroge les principes de cohésion au niveau national. Il semble important de rappeler à ce titre, comme le précise Robert Castel, qu'il « *n'y pas de cohésion sociale sans protection sociale [...] Mais tout se passe comme si l'Etat social oscillait entre des tentatives de redéploiement pour faire face à ce que la situation actuelle comporte d'inédit, et la tentation d'abandonner à d'autres instances - à l'entreprise, à la mobilisation locale, à une*

⁴⁷ Jean Pierre Orfeuill cite un document d'orientation datant de 2003 en Grande Bretagne « *Making the connections : report on transport and social exclusion* » (www.socialexclusionunit.gov.uk). Ce document exprime la philosophie du parti de Tony Blair : si l'on ne souhaite pas que les gens aient recours à l'assistance mais qu'ils se remettent sur le marché du travail, il faut leur en donner la possibilité en les aidant à se rendre à des entretiens, à des formations etc. Sur le plan opérationnel, cela se traduit par l'utilisation de systèmes d'information géographiques très fins permettant le repérage des ménages au-dessous du seuil de pauvreté et des emplois à faible qualification.

philanthropie affublée de nouveaux oripeaux - la charge d'accomplir son mandat de garant de l'appartenance de tous à une même société » (Castel, 1995, p.769).

e) Les espaces ruraux, délaissés des réglementations ?

De nombreuses lois et textes réglementent les politiques de solidarité dans le champ de la mobilité. Cependant, il apparaît que la majorité de ces réglementations concerne les espaces urbains et périurbains, en délaissant les espaces ruraux. La « ville solidaire » ignorerait-elle l'urbanité de ces espaces ? Pourtant, « *dans les territoires ruraux, les ménages comme les entreprises sont prisonniers de l'usage de la voiture particulière pour assurer la plupart de leurs besoins de mobilité, alors que dans les agglomérations, modes doux et transports collectifs occupent une place de plus en plus déterminante*⁴⁸ ». Considérant la hausse des prix de l'énergie, et le recul progressif des services de proximité (Motte-Baumvol, 2008), les habitants des espaces ruraux sont contraints à de plus longs déplacements et par conséquent plus coûteux (Orfeuil, 2010). Ainsi, des inégalités entre citoyens se créent, fonction de leur localisation résidentielle. Un rapport ministériel datant de juillet 2011 soutient la thèse suivante : le délaissement des espaces ruraux ne doit rien au hasard, il « *résulte de choix collectifs multiples qui ont systématiquement, au fil des décennies, privilégié dans les territoires ruraux l'usage des véhicules individuels, au détriment d'une organisation globale et efficace de transports collectifs*⁴⁹.

D'abord, la loi LOTI (1982), en partageant les tâches entre les collectivités locales, n'a pas fixé de règle concernant la mise en place d'un minimum de service obligatoire, ni favorisé la mise en cohérence des politiques de chaque Autorité Organisatrice de Transport (AOT). En conséquence, les politiques départementales ont favorisé des investissements ponctuels dans les transports scolaires sans répartir également les services sur le territoire, créant de fait des inégalités de mobilité.

Ensuite la place des transports collectifs ruraux dans les textes réglementaires ou dans la littérature grise semble résiduelle : le rapport ministériel montre que la loi du 23 janvier 2005, relative au développement des territoires ruraux, ne consacre qu'un seul de ses 240 articles à la question des transports publics de voyageurs. Le rapport d'information du Sénat du 15 juillet 2008 sur le « *nouvel espace rural français* » ne consacre que trois pages aux transports en territoire ruraux, en minorant les transports collectifs face au désenclavement routier et à la desserte par TGV.

Enfin, les transports en territoire rural font parfois l'objet d'un oubli : quand le livre blanc de la Commission européenne datant de 2011 n'évoque que les territoires urbains et interurbains, les lois Grenelle citent seulement les problématiques périurbaines ou métropolitaines.

Dès lors, le rapport précise qu' « *aucune amélioration significative ne peut être escomptée tant que la mobilité et les transports dans les territoires ruraux ne seront pas considérés comme un objet, à part entière, de politique publique*⁵⁰ », en accordant une importance particulière à l'interdépendance entre les territoires : « *les transports collectifs sont un instrument de solidarité*

⁴⁸ Rapport, « La mobilité et les transports dans les territoires ruraux », juillet 2011, du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, établi par Emmanuel Raoul, Inspecteur général de l'INSEE et Michel Casteigts, Inspecteur général de l'administration, p.8.

⁴⁹ Ibid, p.11.

⁵⁰ Ibid, p.9.

*territoriale entre les villes moyennes et leur hinterland rural*⁵¹ ». Ainsi, au regard de l'évolution réglementaire de la prise en compte des inégalités de mobilité, les espaces ruraux semblent pour l'instant peu concernés. Cependant, il existe des initiatives locales – portées par des associations ou des collectivités - visant à délivrer certaines prestations ou services qui contrebalancent partiellement les effets néfastes de la dépendance automobile existant. A défaut d'être régis par des obligations réglementaires, ces services locaux reposent sur la volonté politique, et leur pérennité est régulièrement menacée, faute de financements ou de soutien.

Instaurée comme une norme, la mobilité a conduit à la mise en œuvre de politiques de « mise en mouvement des pauvres » (Fol, 2008), ayant elles-mêmes évoluées dans une direction similaire à celle des aides sociales en général, la « responsabilisation ». Les années 1980 marque un tournant dans le passage d'une logique de desserte nationale et égalitaire du territoire, à une logique territorialisée, ciblée et basée sur le principe d'équité visant à concentrer les moyens de la mobilité sur les lieux et personnes les plus en difficulté. Ce ciblage des aides a amené le législateur à produire un certain nombre de lois, qui ne sont cependant pas toujours appliquées.

⁵¹ Ibid, p.13.

ETUDES DE CAS : LES SOLIDARITES LOCALES FACE A L'IMPERATIF DE MOBILITE

Étude de cas n°1 : *De Laon (Picardie) à Sens (Bourgogne) : les arbitrages de mobilités au prisme des solidarités familiales et de l'ancrage dans des réseaux de sociabilité locaux.*

Article de référence : VIGNAL C., 2005, « Les espaces familiaux à l'épreuve de la délocalisation de l'emploi : ancrages et mobilités de salariés de l'industrie », *Espaces et sociétés*, n°120-121, pp. 79-197

Cécile Vignal s'intéresse à l'attachement familial comme dimension constitutive du rapport au territoire. Pour cela, elle a mené une enquête auprès de salariés laonnois confrontés à la délocalisation d'une usine de câbles électriques à Sens, en Bourgogne, soit à deux cent kilomètres de leur lieu de résidence. Pour la plupart ouvriers⁵², les enquêtés devaient choisir entre une mutation définitive, une mutation d'essai d'une durée de six mois ou un licenciement. L'auteure se demande quelle est l'influence des configurations résidentielles sur le choix des salariés. Elle fait l'hypothèse que « [...] les arbitrages de mobilité ou de non mobilité résidentielle ne relèvent pas uniquement d'impératifs professionnels et économiques mais intègrent les espaces résidentiels et les logiques familiales qui donnent sens au rapport au territoire des individus ».

D'un point de vue théorique, sa thèse se situe au carrefour de recherches issues de la sociologie de l'emploi, de la géographie des réseaux de parenté et des travaux de référence sur l'exclusion sociale. Les recherches sur le marché du travail ouvrier montrent que celui-ci est géographiquement plus resserré que celui des professions intermédiaires ou des cadres. Les réseaux familiaux et de connaissance locaux sont ainsi mobilisés en tant que ressource dans la recherche d'emploi (Degenne et al., 1991). Des études sur le logement parviennent à des conclusions semblables : les trajectoires résidentielles des ménages sont fortement liées aux réseaux de parenté et aux systèmes d'entraide familiaux (Bonvalet et al., 1993). L'originalité de cette thèse consiste à faire le lien, rarement étudié dans la sociologie de l'emploi, entre espaces familiaux et mobilités géographiques, dans un contexte de forte précarisation de l'emploi salarié.

Les incitations à la mobilité n'ont pas les mêmes effets sur tous les groupes sociaux (Perrin, 2002). Au sein du groupe des enquêtés, dont le profil social est pourtant homogène, l'auteure distingue trois types d'arbitrages :

- Une mobilité impossible : certains salariés expriment leur volonté de maintenir leur inscription locale au sein de la « famille-entourage ». Pour les plus sédentaires d'entre eux,

⁵²Cécile Vignal a mené une enquête qualitative de 2000 à 2001 auprès des salariés de l'usine. Elle a réalisé deux vagues d'entretiens semi-directifs à un an d'intervalle, la première auprès de 59 salariés et la deuxième, auprès de 56 salariés. Parmi les enquêtés on compte 80% d'ouvriers et seulement 20% de cadres. La majorité d'entre eux sont âgés de 35 à 50 ans et ont bénéficié d'une stabilité d'emploi jusqu'en 2000, ce qui a permis selon l'auteure « un ancrage territorial dans espace maillé de réseau de parenté dense ».

qui fréquentent régulièrement le réseau familial ou amical de leur région d'origine, la mobilité est perçue comme une menace pour leur mode de vie.

- Envisager un compromis ou « la multilocalité » : ces individus adoptent un système de double résidence, mais leurs propos témoignent des difficultés qu'ils ont à reconstruire un réseau d'appartenance dans leur nouveau lieu de vie.
- Une mobilité acceptée : dans ce cas, la mutation est associée à une perspective d'ascension sociale (souvent assortie d'une promotion) et à une prise de distance volontaire avec le réseau de parenté.

La géographie du réseau de parenté a donc une influence décisive sur les arbitrages des salariés. La proximité des membres de la famille constitue un territoire familial et approprié, où se nouent des liens affectifs et de solidarités. L'enquête révèle ainsi que plus les lieux de résidence de la famille sont concentrés dans l'Aisne, plus le nombre de salariés optant pour le licenciement est élevé. En montrant que l'ancrage familial agit « selon un gradient d'influence » sur les mobilités géographiques des individus, l'auteure apporte un éclairage nouveau au paradigme « ancrage vs mobilité ».

Mobilité géographique et réseaux de solidarité locaux

Les recherches de Catherine Bonvalet et Anne Gotman ont mis en lumière le rôle de la famille dans les trajectoires résidentielles. Cécile Vignal inscrit son travail de thèse dans la continuité de ces recherches mais s'intéresse seulement à un « morceau » des trajectoires de ces salariés laonnois, correspondant à un moment de rupture dans leur vie professionnelle. Ici la mobilité semble s'opposer à l'ancrage dans des réseaux de solidarités locaux, composés en grande partie de la « famille élargie ». En cela, ses conclusions rappellent celles des recherches de Sylvie Fol sur la mobilité des pauvres : « Pour des ménages dont les ressources sont en grande partie liées à la proximité, il existe des résistances plus ou moins fortes vis à vis de la mobilité, qu'elle soit quotidienne ou résidentielle. » (Fol, 2010).

L'**opérateur** de solidarité est donc le réseau de parenté⁵³ (ce que l'auteur nomme « famille-entourage »), et ce réseau est au fondement même du lien de solidarité. Ce **lien** peut être qualifié de « communautaire » au sens où il exprime un sentiment d'appartenance à un territoire, un lieu de vie approprié où les enquêtés ont leurs habitudes. Le **bénéficiaire** est le ou la salarié confronté(e) à un choix difficile : accepter une mutation dans une ville située à 200km de son lieu de résidence ou perdre son emploi. L'auteure montre que la non mobilité des salariés optant pour le licenciement ne témoigne pas d'un repli sur soi. Au contraire, c'est le signe d'une maîtrise de l'ancrage territorial par la mobilisation des réseaux de solidarités locaux. Pour l'ouvrier qui risque le chômage, ce réseau offre des ressources d'ordre résidentiel, professionnel et identitaire⁵⁴.

Cette solidarité s'exprime donc dans un **objectif de résistance** à une mobilité imposée. Cécile Vignal rejoint ainsi les réflexions de Florence Weber sur l'expression de l'attachement au lieu de résidence vécu par des ouvriers en Côte-d'Or dans les années 1980 : « Cet attachement est assez rarement manifesté dans le cas où il va de soi, où il ne rencontre pas d'obstacles ; il s'exacerbe et devient visible dans les cas d'émigration subie ». (Weber, 2001, 183, cité in Vignal, 2005). Malgré

⁵³Dans la géographie des réseaux de parenté, les travaux ne font pas référence à une résidence unique et à une famille réduite au ménage mais élargissent le point de vue au réseau de son parenté dans son ensemble.

⁵⁴Cécile Vignal rappelle cependant, le réseau de parenté ne peut pas toujours faciliter le retour à l'emploi, notamment pour les ouvriers les plus âgés.

l'intensité des liens avec la famille, l'ancrage dans le territoire peut se transformer spatialement en un repli sur le logement. En cas de chômage, l'espace domestique devient une sphère de refuge et ce repli finit par limiter les moments de sociabilités avec le réseau de parenté étendue. Finalement, l'**échelle** à laquelle cette mobilité est supportable varie selon les ressources des ouvriers et de leurs familles. Les plus enclins à refuser cette mobilité sont ceux qui disposent des revenus les plus bas, qui ont parfois un accès limité à l'automobile et pour lesquels les risques de chômeurs sont très forts. Pour ces derniers, la perspective de se déplacer quotidiennement à plus de 20km du lieu de résidence est inenvisageable. Parmi eux, on retrouve en majorité des propriétaires ou accédant à la propriété, des ménages composés d'une famille avec enfant et des personnes âgés de plus de 40 ans.

Étude de cas n°2 : *Les conditions de la durabilité du modèle de dépendance locale*

Article de référence : COUTARD O., DUPUY G., FOL S., 2002, "La pauvreté périurbaine : dépendance locale ou dépendance automobile", *Espaces et Sociétés*, Paris, 2002, n° 108-109, 155-176.

Les auteurs travaillent sur la mobilité des ménages pauvres. Ils comparent deux quartiers français et deux quartiers anglais : pour les deux pays, l'un est situé en banlieue urbaine et l'autre dans le périurbain lointain. Le résultat principal est le suivant : dans les deux types de territoires, les ménages pauvres anglais sont contraints à la dépendance automobile, alors les ménages pauvres français, eux, survivent tout en ne disposant pas de moyen de transport individuel, grâce aux trois grandes ressources locales (aide des proches, services de proximité et présence de transport en commun). L'article questionne la nécessité du déplacement, en montrant qu'il est possible de vivre en étant « peu » mobile, mais que cela relève d'une dépendance très forte aux ressources locales. Au-delà, il pose les conditions de durabilité des solidarités locales permettant cette moindre mobilité.

En France, les pratiques des ménages pauvres sont circonscrites dans un espace restreint. Si les transports en commun existent, c'est « *l'affaiblissement de la propension à se déplacer en dehors des espaces familiers* » qui limite (Coutard et al., 2002, p.159). L'existence de ressources locales est la raison première de leur maintien. Les commerces de proximité offrent par exemple des emplois de service faiblement qualifiés, autant que les institutions publiques⁵⁵. Ainsi, certains ménages mettent en place des stratégies pour rejoindre ou conserver l'accès aux ressources locales : stratégies immobiles lorsqu'ils en restent volontairement près, stratégies mobiles lorsqu'ils cherchent à s'en rapprocher, par l'intermédiaire, notamment, du déménagement.

L'exemple du Royaume-Uni illustre la situation opposée : l'absence de transports publics et l'éclatement des ressources induit une dépendance automobile forte. Les ménages pauvres sont doublement isolés : la vie sociale locale est peu présente, et les possibilités d'entraide pour le déplacement (prêt d'automobile ou accompagnement) sont également réduites. L'emploi, la gestion des enfants, les courses ou les autres activités sont autant d'éléments fonction de la possession d'une automobile. La perte d'une voiture entraîne donc des conséquences sociales

⁵⁵Cependant, l'absence d'automobile favorise le recours aux commerces de proximité, souvent plus onéreux que les supermarchés.

relativement graves. Les ménages réalisent donc des sacrifices pour rester mobiles : report de consommation, moindre alimentation, et parfois, report d'accès à la propriété.

Dès lors les auteurs distinguent deux modèles spécifiques aux espaces urbains et périurbains : celui de la dépendance automobile à l'anglaise, et celui de la dépendance locale à la Française. De là, ils posent les conditions de la durabilité du modèle Français : en France, les bourgs sont restés accessibles aux ménages pauvres grâce aux coûts faibles des prix fonciers, à l'absence de gentrification et aux ressources et services locaux disponibles. Pour les ménages pauvres, les pratiques d'entraide à l'automobile comme l'accompagnement jouent un rôle essentiel. Néanmoins, la « *solidarité familiale (ou sociale) fonctionne d'autant mieux qu'elle est moins sollicitée* », et, « *dans certains villages de l'Oise, le seuil serait dépassé, le recours à l'accompagnement très difficile et la dépendance locale moins supportable* » (p.171). Ainsi, pour les auteurs, la durabilité du modèle Français repose sur le maintien des densités humaines et matérielles : « *Il y a là un facteur de durabilité pour le modèle Française, à condition que les politiques publiques parviennent à maintenir dans ces lieux des masses critiques de population et de ressources suffisantes en dépit de tendances contraires dont les effets sont déjà sensibles : fermetures d'hôpitaux, rationalisation des guichets sociaux, concentration et redéploiement des commerces, baisse du niveau de service des transports en commun* » (p.172). L'expérience anglaise montre à quel point les solidarités sociales sont fragiles : Peter Willmott semble avoir montré qu'en l'espace d'une génération, le schéma Anglais des puissantes solidarités sociales et familiales permettant de supporter mieux la pauvreté, a perdu de sa validité (Willmott, 1996).

Enfin, les auteurs signalent l'émergence d'une proportion grandissante de *working* poors, soumis aux aléas du marché du travail dispersé et notamment dans les espaces métropolitains. La proximité géographique, pourrait en ce sens être menacée, et les solidarités locales malmenées : « *L'entourage familial, heureusement proche, fait le reste pour éviter le confinement. Pourtant, comme naguère les grandes villes, la périurbanisation, ou plutôt ex-urbanisation, menace aussi ces petits noyaux urbains et les services qu'ils fournissent aux populations pauvres. L'aspiration à l'automobile, portée par les jeunes, les nécessités de l'emploi et le relâchement des relations familiales pourraient donc à terme conduire les pauvres vers une dépendance automobile à la britannique... ou pire, à l'américaine Ghorra-Gobin et Kirszbaum, 2001* » (p.174).

Dans ce cadre, et au regard de notre grille d'analyse, le **principe** de solidarité est à la fois l'égalité des territoires (par le maintien de transports en commun en zone peu dense, par exemple), mais aussi l'entraide entre individu d'une même classe sociale : les pauvres. Les **opérateurs** de la solidarité sont tantôt les transporteurs, tantôt les proches et, d'une certaine manière, les entreprises : de fait, elles sont garantes de la présence de services et de commerces de proximité accessibles aux non-mobiles. La **dimension du lien** peut donc être individuelle, communautaire, institutionnelle ou commerciale. Les individus ciblés sont ceux souffrant de difficultés de mobilité. L'**échelle d'intervention** est micro-locale, et la pérennité de ces formes d'entraide est mise à mal : retrait des services, augmentation des prix fonciers, apparition des *working*poors, etc.

Étude de cas n°3 : *Limites et enjeux opérationnels autour des aides à la mobilité*

Article de référence : FERE C., 2013, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », Flux, N° 91, p. 9-20.

Cécile Féré travaille sur l'émergence d'un « droit à la mobilité conditionnelle » à l'échelle nationale depuis les années 1990. En effet, « *d'une approche territoriale, elles [les aides] sont passées à une approche individualisée et traitent désormais des différentes dimensions des mobilités : financière, spatiale, temporelle, cognitive* » (Féré, 2014, p.1). L'amélioration de la desserte et le développement de tarifications sociales - mesures les plus connues d'aide à la mobilité - sont complétées par d'autres formes d'aides : services de transport à la demande, location d'automobile ou de scooter à faible prix, auto-école sociale, apprentissage du vélo, etc. Ces nouvelles aides à la mobilité sont fortement liées à une politique de retour à l'emploi et à l'employabilité (acquisitions de compétences, offres de transport individuels et semi collectif, etc.). Les aides ont pour point commun de développer l'autonomisation des personnes en insertion sur le plan de leur mobilité quotidienne. Cette orientation politique des aides va de pair avec leur individualisation puisqu'elles sont centrées sur le projet de l'individu. Les aides sont très ciblées mais, paradoxalement concernent un public varié : « *personnes à faibles ressources, en insertion sociale ou professionnelle, personnes âgées, jeunes, délinquants, etc.,* » (Féré, 2014, p.1).

Cécile Féré se penche plus particulièrement sur les aides à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise en 2010. Elle souligne qu'elles se déclinent sous des formes très variées : navette de transport micro collectif transportant les personnes d'un point de prise en charge à leur lieu de travail situé dans des territoires mal desservis par les transport en commun, location de voitures à bas prix ou encore auto-école sociale formant au passage du permis de conduire.

Ainsi, les aides se caractérisent par leur diversité mais aussi par leur segmentation et leurs différences de répartition sur le territoire. Aussi bien les publics que les territoires concernés par les aides sont contingentés : leur périmètre, l'échelle et les publics varient en fonction de l'implication des acteurs de l'insertion, des politiques de l'emploi ou des politiques de la ville menées. Un budget donné est attribué chaque année pour les aides, limitant ainsi le nombre de prestations disponibles. Pour « choisir à qui donner », les multiples organismes financeurs imposent des critères qui définissent des publics différents. Le montage financier qui en découle est rendu complexe par cette absence de pérennité. En effet, il est nécessaire que les subventions se renouvellent d'une année sur l'autre pour que les aides soient maintenues. Le manque de pérennité des aides et les variations de critères « *limitent leur lisibilité auprès des acteurs en charge de les mettre en œuvre* » (Féré, 2013, p.14). L'auteur souligne également qu'il n'est pas possible de coupler ces différentes aides.

Pour obtenir ces aides, il ne suffit pas de correspondre aux critères de statut ou de ressources déterminés. La « prescription » est l'étape nécessaire à toute obtention d'aide, cette dernière n'étant jamais automatique. Cécile Féré souligne la diversité des prescripteurs qu'elle décline en deux catégories : les premiers sont acteurs du service public et de l'emploi, les seconds sont acteurs locaux et associatifs de l'emploi et de l'insertion. En fonction de ces statuts, Cécile Féré démontre que les prescriptions font l'objet d'une grande diversité voire d'une absence en fonction de nombreux critères « *selon les territoires, les institutions, les aides, voire les travailleurs*

sociaux » (Féré, 2013 p.16). Sur l'ensemble du territoire français, il y a donc « *des disparités de prescription, voire de non prescription des aides à la mobilité* » (Féré, 2013, p.9).

Cécile Féré établit un parallèle entre l'absence de prescriptions et une forme de non-recours, car les bénéficiaires potentiels de ces aides n'y ont pas systématiquement accès : « *dans le cas des aides à la mobilité, le non-recours aux droits ne se traduit plus seulement classiquement du fait d'une mal-administration ou d'une défection des destinataires (Warin, 2006), mais en amont par ceux qui sont censés mettre en œuvre l'offre publique* » (Féré, 2013, p.17).

Au regard des critères que nous avons défini en introduction de ce rapport : d'un **principe d'égalité**, les aides découlent désormais d'un principe d'équité. Les responsables de l'exercice de la solidarité sont multiples, et appartiennent tantôt à l'administration, tantôt au milieu associatif. Le **lien** régissant la solidarité est à la fois institutionnel et associatif. L'**objectif** majeur est l'insertion, principalement par le retour à l'emploi. Les **bénéficiaires** sont les individus souffrant d'une faible mobilité et par conséquent, d'une faible employabilité. Ils doivent remplir un certains nombres de critères (plafonds de revenus, statut particulier) mais surtout avoir des besoins validés par un prescripteur qui octroie l'aide. Les aides sont contingentées à un certain territoire administratif (ensemble de villes, départements, région, etc.) en fonction des prestations. Sur le plan de la **temporalité**, les dispositifs affrontent des problèmes de pérennité qui ont des conséquences sur la délivrance des prestations.

Pour approfondir cette analyse et comprendre quels sont les enjeux de solidarité en termes de mobilité, nous avons rencontré Cécile Féré, dont l'entretien est reproduit ci-dessous.

ENTRETIEN AVEC CECILE FÉRÉ

Chargée d'études mobilité à l'Agence d'urbanisme de Lyon et auteure d'une thèse sur la prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans l'agglomération lyonnaise.

Janvier 2014

Le centre de ressources et de prospective du Grand Lyon a développé une thématique de recherche intitulée « exclusion et solidarité » : comment envisagez-vous cette question ?

La notion de solidarité constitue un des fondements de la Communauté Urbaine de Lyon et des intercommunalités, non pas au sens de la protection sociale et des politiques sociales qui relèvent de l'Etat, du Département et des communes, mais au sens d'une solidarité entre territoires. Dans un contexte d'évolution de son périmètre de compétence et d'intégration de la compétence sociale avec la création de la future Métropole, le Grand Lyon a effectivement souhaité réinterroger la notion de solidarité.

Cette réflexion sur la solidarité menée par le centre de ressources et de prospective Millénaire 3 part du constat d'une remise en cause des fondements de la solidarité nationale du fait d'une crise économique mais aussi écologique, et d'un transfert de la solidarité vers les collectivités locales, et surtout vers le secteur privé et la société civile. Dans le champ de la mobilité quotidienne qui n'est pas au cœur de la protection sociale nationale et qui relève de la compétence des politiques locales, la problématique est un peu différente.

Le lien entre mobilité et exclusion sociale a longtemps été pensé à travers l'amélioration de l'accès aux transports collectifs, que ce soit par une meilleure desserte des quartiers de la politique de la Ville ou par des tarifications spécifiques (gratuité, réductions tarifaires sociales). Les contours d'une politique de réduction des inégalités de mobilité tendent aujourd'hui à être

redessinés avec l'intervention de nouveaux acteurs, aux côtés des autorités organisatrices des transports, poids lourds des politiques de mobilité urbaine. Des aides à la mobilité sont déployées par les acteurs de l'insertion par l'emploi et des politiques sociales, de nouvelles mesures sont également proposées par les collectivités territoriales ou les entreprises à travers les plans de déplacements d'entreprises. Un grand nombre de dispositifs d'aides à la mobilité se sont développés depuis la fin des années 1990 et plus encore avec l'appel à projet « Mobilité urbaine pour tous » en 2003 puis « Des quartiers vers l'emploi » en 2009. Ces aides à la mobilité relèvent du champ de l'économie sociale et solidaire. D'autres dispositifs qui relèvent de la formation, de l'accès à la culture peuvent également travailler sur la mobilité sans le dire, car la capacité à se déplacer conditionne l'accès à l'ensemble des ressources.

Existe-t-il beaucoup d'initiatives de ce type ?

Oui, il en existe plein ! Chaque structure porteuse d'une compétence sociale ou d'une compétence d'insertion met en place des dispositifs : le conseil général porte des fonds comme le fond d'aide aux jeunes qui finance certaines actions des missions locales, les centres communaux d'actions sociales (CCAS) également, à travers leurs aides extra légales. Mais ces dispositifs ne s'adressent pas aux mêmes public, c'est variable selon la politique de la commune et il n'y pas d'harmonisation à l'échelle du territoire. Certains vont plutôt privilégier les personnes handicapées, d'autres les jeunes etc. De plus, la dimension expérimentale de ces dispositifs fait qu'ils peuvent changer

d'années en années, ils ne sont pas toujours reconduits.

Tout cela forme donc une nébuleuse particulièrement peu lisible, que ce soit pour les professionnels ou pour les publics eux-mêmes.

Cette diversité est-elle source d'inégalités ?

Cette diversité est effectivement source d'inégalités sociales, liées à des statuts, mais aussi des inégalités territoriales. Selon la commune de résidence et le statut administratif, les publics n'ont pas accès aux mêmes dispositifs. Il n'y a pas d'homogénéisation des dispositifs, et tous ne disposent pas des mêmes budgets. Ces inégalités territoriales ont été dénoncées dans les années 1990 pour les tarifs sociaux. Les mouvements de chômeurs se sont battus pour conquérir le droit à des tarifs sociaux et pour que cette tarification sociale soit portée par les acteurs du transport public, dans une perspective d'équité territoriale.

Comment les publics bénéficiaires sont-ils définis ?

C'est une très bonne question qui est rarement posée. Dans le cas des aides à la mobilité, les publics cibles sont définis en fonction de l'institution qui les porte et du public auquel elle s'adresse. Le Conseil Général, le CCAS etc. Pour les dispositifs portés par des associations relevant de l'économie sociale et solidaire, c'est fonction du partenariat et du montage financier qui conditionne les publics.

Une fois ces publics définis, il y a un autre filtre pour accéder à ces aides qui est celui de la prescription. Des fiches de prescription des aides sont réalisées par les professionnels en charge du suivi des publics, après analyse de leurs besoins. La mobilité n'apparaît d'ailleurs pas nécessairement comme le problème le plus urgent à régler, les aides à la mobilité étant

« Quand un professionnel peut prescrire le financement du passage du permis de conduire à deux bénéficiaires par an, comment fait-il son choix ? »

un outil parmi d'autres pour favoriser l'insertion sociale ou professionnelle.

La prescription constitue cependant un puissant filtre, qui se traduit par des disparités de prescription des dispositifs d'aides, voire de non-prescription des aides, qui n'est pas spécifique aux aides à la mobilité. A partir d'entretien auprès d'un panel de prescripteurs, j'ai identifié trois facteurs explicatifs de cette pluralité des pratiques professionnelles. Il y a d'une part une méconnaissance de ces aides à la mobilité, du fait du grand nombre d'aides possibles et de leur instabilité, mais aussi du fait de l'importance du turn-over des prescripteurs. Les aides peuvent également ne pas être proposées, parce que les professionnels ne savent pas si les dispositifs seront reconduits d'une année sur l'autre, parce que le nombre de places est très limité, parce que les lourdeurs administratives sont telles que c'est trop compliqué.

A Lyon par exemple, les jeunes accompagnés par les missions locales peuvent avoir accès à un tarif social dans les transports collectifs, mais pour cela ils doivent disposer d'un papier de la Mission Locale et c'est financé par le Conseil Général. Les professionnels doivent ensuite remplir pour chaque bénéficiaire un papier qui explicite l'octroi de cette aide, pour le suivi du Conseil général, ce qui leur demande beaucoup de temps pour une aide finalement peu élevée. Une année, j'ai observé un différentiel très important dans le budget d'un Centre communal d'action sociale (CCAS), et j'ai demandé pourquoi il y avait eu moins de prescriptions. On m'a

répondu que le Conseil Général avait changé ses modalités d'évaluation et que du coup, les travailleurs sociaux n'avaient pas rempli les papiers parce que c'était devenu trop compliqué et trop long pour eux.

Et quand un professionnel peut prescrire le financement du passage du permis de conduire à deux bénéficiaires par an, comment fait-il son choix ? Dans ce cas, certains donnent aux plus méritants, avec des critères de comportement qui émergent de façon explicite. D'autres choisissent par exemple « pour donner un coup de pouce », et utilisent dans ce cas plutôt les aides comme un outil de remise en confiance au service d'une insertion sociale et professionnelle. Ce n'est donc pas parce qu'on crée des dispositifs et des aides qui semblent répondre aux besoins que ces derniers sont mis en œuvre et réduisent effectivement les inégalités.

Au bout du compte, cette prescription constitue un puissant filtre, conduisant à une forme de non-recours au droit, mais qui s'opère en amont des bénéficiaires. Le non-recours s'opère dans ce cas par ceux-là même qui sont censés mettre en œuvre l'action publique. Au final, ces dispositifs ciblent un très faible nombre de personnes, touchent en réalité un très faible nombre de personnes et moins qu'ils n'en ciblent, ce qui pose la question de leur financement.

Avez-vous observé cette question du non recours aux droits dans d'autres domaines ?

Le non recours aux droits n'est en effet pas spécifique aux aides à la mobilité. C'est un phénomène qui touche l'ensemble des prestations sociales (Odenore 2012). La moitié des personnes qui ont droit au Revenu de Solidarité Active ne le demandent pas. Les taux de non-recours sont également élevés pour les tarifs sociaux de l'électricité, du gaz, des transports, la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Les recherches menées dans le cadre de

l'Observatoire des non-recours aux droits et aux services montrent au final que le non-recours est plus important d'un point de vue financier que la fraude aux prestations sociales sur lequel le discours politique s'est concentré.

Dans le domaine de la tarification sociale, des aides à la mobilité, et plus largement d'autres prestations sociales, une des premières causes du non-recours est le manque de connaissance de ces dispositifs. Par exemple, les tarifs sociaux dans les transports collectifs sont faiblement publicisés, alors que la fraude fait l'objet de nombreuses campagnes de communication. J'ai déjà évoqué le problème des aides à la mobilité. Une autre raison renvoie à la complexité des dispositifs et des procédures, qui peut différer dans le temps l'accès à une aide, décourager les bénéficiaires potentiels, voire même les professionnels.

Vous soulignez le passage d'une logique d'égalité à une logique d'équité dans les politiques de mobilité.

Au niveau des transports, cette transition se lit en effet dans le débat des années 2000 opposant d'un côté un réseau de transports collectifs qui ne répondrait plus à des besoins de mobilités de plus en plus individualisés, et de l'autre, des aides à la mobilité innovantes permettant de répondre à cette individualisation.

En m'intéressant à la mise en œuvre des dispositifs tarifaires sociaux dans les transports ou des aides à la mobilité, j'ai montré que la prise en compte des inégalités de mobilité est marquée par le passage d'une logique d'égalité à une logique d'équité, à l'instar des politiques sociales. Ce passage d'un système de protections universaliste à des politiques centrées sur la pauvreté et l'exclusion, qui repose sur le ciblage de certains publics, a été mis en lumière dans de nombreux travaux dans le champ des politiques sociales. Ces transformations des

politiques sociales ont fait l'objet de vives critiques, du fait de leur incapacité à répondre aux problèmes de l'emploi et de la pauvreté, de la stigmatisation et du risque de dualisation de la société dont elles sont porteuses, ou encore du fait d'un phénomène massif de non-recours aux droits sociaux.

En soulignant cette mutation, j'ai souhaité interroger les vertus supposées de l'individualisation des aides au transport ou à la mobilité, qui sont mises en avant dans plusieurs travaux de recherche portant sur le lien entre mobilité et exclusion. Eric Le Breton a notamment beaucoup contribué à donner à voir ces nouveaux dispositifs innovants d'aide à la mobilité, avec toutes les limites qu'ils pouvaient avoir en termes d'instabilité et du faible nombre de personnes concernées. Jean-Pierre Orfeuil a également mis en lumière ces dispositifs nouveaux développés au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

La conception de ces aides est intéressante dans la mesure où elles prennent en compte l'individu, son parcours et ses projets, qui sont les moteurs mêmes de la mobilité et qui renouvellent fortement la construction de l'action publique dans le champ des transports. Mais personne ne s'est intéressé concrètement à la mise en œuvre de ces dispositifs. Dans ma thèse, j'ai donc essayé d'éclairer la réalité et la complexité de ces dispositifs tout en les replaçant dans leur contexte, qui est celui de la transformation des régimes de protection sociale. Cette transformation se traduit par un ciblage de plus en plus important des bénéficiaires et par ce qu'on appelle l'activation des politiques sociales.

Face à un « devoir de mobilité », il n'existe pas de droit à la mobilité institutionnalisé

Dans l'un de vos articles, vous faites référence à François Dubet, qui parle d'un « droit de tirage sur une dette sociale ». Pourquoi avez-vous mobilisé cette référence ?

François Dubet analyse l'activation des politiques publiques et le développement de la conditionnalité des aides.

Dans les dispositifs de retour à l'emploi, cette responsabilisation des bénéficiaires est bien présente. Prenez par exemple la loi du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Elle impose un devoir de mobilité implicite pour les demandeurs d'emploi en considérant que d'un point de vue géographique, une offre d'emploi est valable si le lieu de travail est distant du domicile d'au plus 30 km ou une heure de transport en commun. Or face à ce devoir, il n'existe pas de droit à la mobilité institutionnalisé : l'Etat n'a pas l'obligation de mettre les moyens à disposition des personnes pour se déplacer, c'est la différence entre droit liberté et droit créance.

Le jour de ma soutenance de thèse, cette question a donné lieu à un débat avec Philippe Warin. Selon lui ce devoir de mobilité est une inversion du droit à la mobilité : *« en imposant un devoir à la mobilité, c'est aux individus eux-mêmes de se prendre d'abord en charge, pour bénéficier des output individuels des politiques de mobilité, et finalement, on est plus exactement dans l'ordre d'un droit créance, mais dans un droit créance inversé »*, c'est-à-dire que le droit créance n'est plus à la charge de l'Etat mais à la charge des individus eux-mêmes.

Cela rappelle ce que dit Robert Castel dans *Les métamorphoses de la question sociale* :

« Dans une telle conjoncture, les formes d'administration du social sont profondément transformées et le recours au contrat et le traitement localisés des problèmes font massivement retour. [...] « Faites un projet, impliquez-vous

dans votre recherche d'un emploi » [...] Cette injonction traverse toutes les politiques d'insertion [...] ». (Castel, 1995, pp. 762-763).

Comment se traduit cette injonction selon vous ?

A Lyon, une association proposait à des jeunes de La Duchère, un quartier d'habitation social, d'aller visiter des quartiers centraux de la ville. Mais on ne proposera jamais à des jeunes qui habitent boulevard des Belges dans le 6^{ème} arrondissement d'aller visiter La Duchère, alors que pourtant il y a beaucoup de choses à y voir ! L'injonction dans le champ de la mobilité peut donc se traduire par des normes sociales, des codes. Dans la mobilité, il y a des choses qui sont valorisées et d'autres qui ne le sont pas, que ce soit dans les lieux, le mouvement. Toute la violence des représentations sociales attachées aux quartiers est véhiculée dans cette injonction.

En termes de projet, c'est vrai qu'on leur demande beaucoup mais en même temps, il ne faut pas oublier que ces personnes mobilisent des ressources locales. « Faites un projet », oui, mais un projet pour quoi faire ? Pour quel emploi ? Dans les associations d'insertion on propose aux personnes de faire du jardinage, du ménage, des emplois familiaux ...

Dans nos recherches nous n'avons jamais vu la question posée ainsi : les auteurs parlent souvent de retour à l'emploi, mais la nature de cet emploi n'est jamais précisée.

Oui, c'est vrai que la question de la nature de l'emploi n'est pas posée lorsqu'on parle de mobilité et de retour à l'emploi ou de mise en mouvement. Les transformations du marché du travail ne sont pas au cœur des travaux de recherche qui s'intéressent aux aides à la mobilité. En un sens, c'est une question qui est sans doute un peu tabou aussi, dans un contexte de crise où le

chômage est revenu à un niveau proche de 10% de la population active.

Pourtant, dans les dispositifs d'aide à la mobilité qui visent à favoriser l'accès à l'emploi, la question « à quel emploi a-t-on accès ? » mérite d'être posée, avec le développement des contrats aidés et des aides à la réinsertion et de ce que d'aucuns considèrent comme un « second marché du travail, plus faiblement protégé et rémunéré » (Duvoux, 2009).

Les travaux de Vincent Kaufmann sur la mobilité ont montré l'importance du lien entre mobilité spatiale et mobilité sociale. Les résultats de recherche d'Yves Jouffe sur les précaires mobiles et les précaires immobiles sont également particulièrement contre-intuitifs : ce ne sont pas tant les capacités de mobilité qui déterminent les pratiques de mobilité des individus dits « précaires mobiles » ; c'est davantage le projet (résidentiel ou professionnel) et les valeurs de l'individu, à court terme et à l'échelle de son projet de vie (Jouffe, 2007).

Au-delà de l'accès à un moyen de transport et de la maîtrise des codes de la mobilité, se pose la question des perspectives offertes aux individus dans la société et des projets de vie des individus. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains professionnels considèrent que la mobilité n'est pas le problème majeur et que la mobilité viendra après ou par l'insertion sociale et professionnelle.

« La question « à quel emploi a-t-on accès » mérite d'être posée »

Au-delà du retour à l'emploi, quels sont les effets intégrateurs de ces dispositifs ?

Vous avez raison d'évoquer la question des effets intégrateurs de ces dispositifs d'aide à la mobilité qui sont bien réels. Certains effets ont une dimension très subjective : ces dispositifs d'insertion permettent aux gens de reprendre confiance en eux. Philippe Warin montre que les indicateurs qui permettent d'évaluer ces dispositifs n'intègrent pas suffisamment cette dimension qualitative et subjective. On est plus sûr des indicateurs statistiques et sur le retour à l'emploi. Tout le travail qui est réalisé par les professionnels et qui va bien au-delà de cet enjeu n'est donc pas intégré, que ce soit dans leur temps de travail ou dans les résultats des évaluations. La question de l'évaluation me semble d'ailleurs une piste intéressante à creuser en ce qui concerne la solidarité, tant du point de vue de la recherche que de l'action publique. Dans l'envers de la fraude sociale, Philippe Warin se demande comment évaluer d'un point de vue socio-économique ce dispositif. Combien cela rapporte que des gens sortent des dispositifs sociaux ? La dépense publique sociale n'est-elle qu'un coût ou n'est-elle pas également créatrice de richesse ? Au-delà du retour à l'emploi, comment évaluer cette dimension plus subjective, qui relève parfois de l'intime ?

Dispose-t-on des outils nécessaires pour évaluer les effets de ces dispositifs ?

Il y a une très faible capitalisation des expériences menées par les associations d'insertion. Pour les Plateformes Mobilité Emploi Insertion par exemple, il n'existe pas à l'échelle nationale un réseau d'acteurs qui porterait l'aide à la mobilité. Dans le champ de l'économie sociale et solidaire, les initiatives sont portées localement par des gens de terrain qui sont au plus près des besoins, et qui n'ont pas cette culture de la construction d'expertise. Il s'agit d'une autre façon de construire l'action publique

par l'expérimentation, qui relève de l'innovation, de l'expérimentation : les associations testent des trucs, ça marche ou ça ne marche pas, parfois elles essaient de bonnes idées. C'est ce qui fait à la fois leur force et leur faiblesse. Mais cela pose un vrai problème en termes d'observation, de compréhension et de mise en lumière des phénomènes d'inégalités d'accès à la mobilité.

Aujourd'hui les outils d'enquête traditionnels d'observation des mobilités, comme les enquêtes ménages déplacements, mettent assez peu l'accent sur ces questions-là. Cela pousse les acteurs à créer leurs propres outils et à réaliser leurs propres diagnostics, à partir de ce qu'ils observent sur le terrain (« Savez-vous quelle ligne de bus passe en bas de chez-vous ? », « Connaissez-vous les tarifs sociaux ? »). On n'a donc aucune vision d'ensemble et il y a un véritable enjeu à mesurer l'ampleur des inégalités d'accès à la mobilité.

Existe-t-il des différences de point de vue des acteurs sur les manières d'être solidaire ?

Oui clairement, et ces différences tiennent d'abord à une question simple : qui finance ? Dans la mobilité, la question sociale et la question du déplacement se chevauchent. Les acteurs des politiques sociales estiment que c'est aux responsables des transports de payer, et les acteurs du transport, c'est-à-dire les autorités organisatrices de transport (AOT), vous diront qu'ils ont déjà fait suffisamment de social. Encore une fois, le débat central, c'est celui du financement et de l'imputabilité. Tant que ces politiques ne sont pas à la hauteur en termes de financement, je ne vois pas comment les acteurs du terrain peuvent mettre en œuvre ces dispositifs correctement. Aujourd'hui ils sont confrontés à la baisse des financements

« La question de la solidarité mérite aujourd'hui d'être reposée, car le rejet de l'assistance est devenu un élément structurant du débat politique. »

européens, ils ne savent pas comment boucler leurs budgets, s'ils vont être payés. Lorsqu'ils font des demandes de subventions auprès du Fonds Social Européen (FSE) et qu'ils ne les touchent que 10 mois plus tard, il y a un véritable problème qui engage la responsabilité des politiques et des techniciens qui les accompagnent.

L'orientation politique n'est évidemment pas étrangère à ces questions. L'exemple de l'arrivée du tramway dans le quartier des Minguettes, à Vénissieux en témoigne. Quand il a été décidé d'amener le tramway aux Minguettes, les travaux devaient se dérouler en deux phases. Il a été voté que les travaux commenceraient par le tronçon reliant les Minguettes, ce qui est symboliquement très fort.

Dans le secteur des transports, la dimension technologique est porteuse d'une symbolique forte : c'est la modernité du tramway qui va permettre de recoudre la ville, de réintégrer les quartiers périphériques.

L'aménagement du tramway s'accompagne d'une véritable requalification des quartiers traversés. Cela ne résout pas les problèmes sociaux mais cette requalification symbolique du quartier rejaillit sur les gens, ils se sentent pris en considération. Les acteurs des transports insistent donc beaucoup sur cet effet intégrateur du réseau, particulièrement avec des objets comme le tramway.

L'effet intégrateur du réseau dépend-t-il seulement de la desserte ?

Non, car la desserte ce n'est pas la même chose que l'accessibilité. Ce n'est pas parce qu'il y a une ligne qui passe en bas de chez vous que vous aurez accès aux différentes ressources et aménités urbaines. Mais le fait de donner aux habitants des quartiers accès à un réseau structurant améliore véritablement la desserte, cela a du sens. Dans le cadre d'un travail sur l'agglomération lyonnaise, j'ai fait un travail de comparaison sur le nombre potentiels d'emplois accessibles depuis le quartier de la Duchère à

Lyon et celui des Minguettes à Vénissieux. Les résultats montrent que les potentiels d'accès à l'emploi varient fortement selon les quartiers. L'accès aux zones d'activité industrielles ou aux horaires décalés est encore problématique

Comment s'articulent les dispositifs mis en œuvre par les associations et les politiques de tarification sociale ?

Dans l'agglomération lyonnaise, ce sont 40 000 personnes qui ont accès tous les mois à une tarification sociale. Cet effet masse n'est pas comparable avec ce qui est réalisé aujourd'hui dans le cadre des politiques d'insertion en termes de mobilité. Ces deux politiques sont donc complémentaires, mais la question est de savoir si l'ensemble est lisible pour les usagers.

Il ne faut pas oublier non plus les entreprises, qui sont porteuses d'un certain nombre de dispositifs comme les Plans de Déplacements Entreprise (PDE). Mais ces PDE suivent leur propre logique, celle de l'appartenance à l'entreprise. De fait, les employés qui font le ménage dans les locaux ne sont pas pris en compte dans les PDE. Aujourd'hui il n'y pas beaucoup de dialogue entre les acteurs de l'emploi, des transports et le monde de l'entreprise. Il y a sans doute des liens plus forts à créer entre ces différents secteurs.

Du point de vue des ressources et de l'aspect financier, il faut reposer la question de l'accès à la mobilité plus globalement. Nous avons envisagé pour le moment la question des transports collectifs et de leur financement d'un point de vue social, mais il y a aussi des enjeux économiques et environnementaux à prendre en compte. La desserte d'un territoire et son niveau d'équipement jouent sur son attractivité. Au-delà de la question sociale, il y a une dimension stratégique forte du réseau de transport. Bruno Faivre d'Acier montre que les politiques de transport portent l'ensemble de ces intérêts. La question sociale aurait donc intérêt à être pensée en lien avec les autres, par exemple à l'occasion des débats sur les péages urbains. Cela dit, pour intégrer la question sociale, il faudrait que les

acteurs associatifs qui la portent aient une place dans ces scènes de discussion, et ce n'est pas le cas. Aujourd'hui il y a de moins en moins d'acteurs associatifs qui portent ces questions, contrairement aux années 1990. Ils ont un peu disparu du débat public.

Pour quelle raison ?

Je pense que la question s'est déplacée dans les années 2000, au moment de la hausse du prix du pétrole. Le débat politique à l'échelle nationale s'est concentré sur le coût de l'essence et le pouvoir d'achat des ménages, notamment dans les espaces périurbains où les gens sont dépendent de la voiture pour se déplacer. Dans le champ de la recherche, il y a eu toute une série de travaux sur les questions de vulnérabilité liée à la mobilité et au coût de l'énergie. Au niveau local, l'existence de tarifs sociaux et l'amélioration des transports publics urbains ont fait que les revendications portées par les associations ont perdu un peu de leur substance. Il existe toujours de nombreuses initiatives mais elles ne font plus partie du débat politique, d'autant que comme on l'a vu, les expériences ne sont pas capitalisées.

Mais l'existence d'une tarification sociale ne fait-elle pas non plus débat ?

En effet, des chercheurs comme Bruno Faivre d'Arcier estiment que la tarification sociale coûte cher à la collectivité, car les tarifs dans les transports publics sont subventionnés depuis le départ. Ces tarifs étaient à l'origine destinés à une population pauvre qui n'avait pas accès à l'automobile. Selon lui, on fait donc de la tarification sociale sur des tarifs qui sont déjà sociaux, alors qu'il y a des personnes qui auraient un consentement à payer bien supérieur. Il pose ainsi la question de la diversification des réseaux par le haut et de la progressivité de la tarification sociale. Cette question de l'équité dans la tarification n'est pas posée dans le débat public aujourd'hui.

Mais quand on observe le principe des autoroutes payantes à Londres, qui repose sur cette diversification par le haut, on peut craindre

que cela entraîne une segmentation des réseaux, avec une sortie par le haut pour les personnes qui seraient prêtes à payer plus. Derrière, il y a la crainte d'un service à deux vitesses.

Comment la solidarité peut-elle être posée dans le débat public aujourd'hui ?

La question de la solidarité mérite aujourd'hui d'être reposée, car le rejet de l'assistance est devenu un élément structurant du débat politique.

Même si les transports publics sont relativement peu chers en France pour les usagers, cela n'empêche pas que la tarification sociale soit nécessaire. Mais la question sociale dans le domaine des transports en commun urbains (TCU) n'est pas à prendre toute seule, quel que soit le point de vue. Doit-on par exemple répartir les coûts entre usagers des TCU et automobilistes ? Bruno Faivre d'Arcier pose la question d'une tarification globale, que ce soit pour les usagers des transports collectifs ou de la voiture individuelle.

Dans mes travaux de recherche, je me suis rendu compte que par rapport à ce qui pouvait être dit dans la littérature, la question sociale n'avait pas du tout été délaissée, au contraire. Depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui, il y a eu une évolution des dispositifs du point de vue de la mobilité : prise en compte des travailleurs pauvres avec le critère de la CMUC, analyse de plus en plus fine des besoins des individuels en termes de mobilité, intérêt des entreprises pour la mobilité de la main-d'œuvre avec les PDE etc.

Pour autant, les arbitrages politiques et financiers ne sont pas forcément en faveur de la question sociale. Cela tient à l'acceptabilité sociale de ces politiques et plus largement à la façon dont est posé le débat. Sous le précédent gouvernement, les débats sur l'assistanat ont été très présents, contribuant à une stigmatisation des personnes bénéficiant des aides sociales. A l'inverse, les enjeux d'attractivité économique et d'exemplarité environnementale sont de plus en plus prégnants. Les agglomérations jouent

parfois sur un effet « vitrine » et mettent en avant le développement économique, au détriment des enjeux sociaux. Cela ne veut pas dire que la question sociale n'est pas prise en

compte, mais qu'on ne peut mesurer ses effets sans comprendre les arbitrages politiques entre les différentes dimensions de l'action publique.

POUR EN SAVOIR PLUS :

- DUBET F., 2010, Les places et les chances. Repenser la justice sociale, Seuil, 128 p.
- DUVOUX N., 2009, L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion, Lien Social, PUF, 288 p.
- CANTELLI F., GENARD J.-L. (dir.), 2007, Action publique et subjectivité, Maison des Sciences de l'Homme.
- FAIVRE D'ARCIER B., 2010, La situation financière des transports publics urbains est-elle « durable » ?, les Cahiers Scientifiques du Transport, n°58, pp. 3-28.
- FERE C., 2011, Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération Lyonnaise. Thèse. IUL, Novembre 2011.
- FERE C., 2013, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », Flux 1/2013 (N° 91), p. 9-20.
- JOUFFE Y., 2007, Précaires mis mobiles. Tactiques de mobilité des travailleurs précaires flexibles et nouveaux services de mobilité, Thèse de sociologie, sous la direction de Francis Godard et Marie-Hélène Massot, soutenue le 3 juillet 2007.
- ODENORE, 2012, L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Cahiers Libres, La Découverte, 180 p.
- WARIN P., CHARDONNEL S., 2013, Compréhension et évaluation des effets sur les publics de la Plateforme Mobilité Emploi de Grenoble, Séminaire d'échanges Mobilité quotidienne et Equité sociale, Lyon.

Conclusion de la partie mobilité

La mobilité constitue une entrée intéressante dans la perspective d'une recherche sur la « Ville solidaire », tant du point des différentes échelles mobilisées que de la diversité des opérateurs. Bien que la solidarité ne soit pas un concept central dans les études consacrées à la mobilité, deux pistes de recherche se dégagent : la solidarité locale comme ressource face à l'injonction de mobilité, qui apparaît aujourd'hui comme une nouvelle norme de société, et l'évolution du rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre les inégalités d'accès à la mobilité.

Alors que certains auteurs mettent en avant les vertus de la mobilité comme facteur d'insertion sociale, d'autres s'interrogent sur les positions idéologiques qui sous-tendent l'injonction à la mobilité et soulignent son ambivalence. Max Rousseau fait par exemple l'hypothèse que cette injonction à la mobilité est la traduction de l'idée de flexibilité de la main-d'œuvre dans l'idéologie néolibérale (Rousseau, 2008). Face à cette injonction, l'attitude des salariés laonnais (cf. étude cas n°2) révèle combien l'ancrage territorial et les réseaux de parenté peuvent servir de moyens de résistance. Les ressources locales et les liens de solidarités qui se tissent dans la proximité font l'objet d'études qualitatives qui soulignent une dimension relativement peu prise en compte dans la recherche.

L'évolution de la mobilité comme question sociale montre que le domaine de la mobilité n'échappe pas à la transformation de l'action publique : d'un principe d'universalité et d'égalité on passe à une logique d'équité et de ciblage des publics bénéficiaires. Au temps de la LOTI et du « droit au transport pour tous », le principe actif des politiques de mobilité est celui de la solidarité nationale, traitant tous les citoyens sur un pied d'égalité. Avec la LOV, on passe à des dispositifs de solidarité « sur mesure », mettant en œuvre un accompagnement plus ciblé et individualisé des personnes faisant face à des difficultés de mobilité. Mais au-delà de la volonté des pouvoirs publics et des aides innovantes en matière de mobilité, une recherche sur la « Ville solidaire » ne peut se passer d'une enquête de terrain, pour voir comment ces dispositifs sont concrètement mis en œuvre. Les opérateurs de solidarité respectent-ils les réglementations ? Ces dispositifs sont-ils réellement appliqués ? La solidarité se lit à la fois en théorie et en pratique.

Aujourd'hui, avec la création d'un Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), la question de l'accès aux services publics est une priorité. Comme on l'a vu, c'est un enjeu qui ouvre de nombreuses pistes de réflexions en termes de solidarité et sur les principes normatifs qui la sous-tendent. Selon que les auteurs mobilisent telle ou telle conception de la justice, les réponses apportées ne sont pas les mêmes.

Enfin, l'individualisation des aides à la mobilité peut se lire comme une reconfiguration de la place de l'utilisateur par rapport aux pouvoirs publics. Il n'est plus seulement perçu comme un ayant droit ou un bénéficiaire mais participe d'une certaine façon à la mise en œuvre des dispositifs de solidarité, du moins y est-il incité. C'est dans ce sens qu'on peut comprendre l'engouement des opérateurs publics pour les plateformes de covoiturage, qui traduisent à la fois une prise en compte de l'évolution des pratiques de mobilité mais qui sont également une alternative aux transports en commun dans un contexte de désengagement de l'État.

II – Sans-abrime et espace public

INTRODUCTION

L'existence des sans-abri, entendus ici comme des personnes n'ayant pas d'espace privé reconnu ou vivant en situation de précarité sur les lieux publics (Gaboriau, 1999), interroge à plusieurs titres la notion de solidarité, et questionnent beaucoup plus largement la notion de « ville solidaire ». Dès les années 1950, les sans-abri « *apparaissent dans la littérature et dans le sens commun comme un élément du « paysage » urbain local* » (Vexliard cité dans Zeneidi, 2002, p.28). Pour Julien Damon, « *la question SDF est un concentré (ou un condensé), d'une part, des problèmes sociaux, et, d'autre part, de l'évolution des politiques publiques* » (Damon, 2002, p.13). La visibilité des vagabonds ou sans domicile fixe s'est accrue depuis les années 1980 : en plus de leur irruption dans les rues, les gares et les métros, ils font l'objet d'une forte médiatisation, notamment en hiver. Le développement de l'attention portée aux SDF s'explique par plusieurs facteurs : l'ouverture de certains espaces publics aux SDF qui leur étaient auparavant interdits engendrant une dispersion de cette population, la décriminalisation du vagabondage ainsi que la montée des inquiétudes liées au chômage. Par ailleurs, la question SDF a fait l'objet d'une mise à l'agenda politique du fait de manifestations de soutien organisées par le lobbying d'associations et le développement des squats : « *Très médiatisés, les SDF ont fait réagir l'opinion et les pouvoirs publics sur le registre humanitaire de l'indignation et de la compassion.* » (Damon, 2009, p.10).

Dans la première partie de ce rapport sur les fondements historiques de la solidarité, nous avons proposé deux définitions de la solidarité : l'une caractérisant la solidarité comme interdépendance objective, l'autre envisageant la solidarité dans sa dimension politique, fondée sur un principe d'obligation morale et juridique. L'existence des sans-abri mettrait à mal la solidarité dans ses deux dimensions.

D'une part, ces individus vivraient en dehors de la relation d'interdépendance qui unit les membres de la société, en ce sens qu'ils lui seraient « inutiles ». Cette assertion est à lier avec les ouvrages de Robert Castel pour qui l'existence des « inutiles au monde » et d'une « question sociale » n'est pas récente :

« *Pour Robert Castel, la question sociale apparaît en 1349 lorsque Edouard III promulgue une ordonnance qui fige pour la première fois les termes de l'opposition entre assistance et travail. Cette ordonnance serait l'acte fondateur de la sortie d'une société dans laquelle le pauvre était considéré comme « image du Christ » à une société dans laquelle les sans-travail sont des « inutiles au monde » à moins que pour bénéficier d'une assistance, ils ne puissent justifier d'un*

ancrage communautaire d'une part et faire la preuve de l'inaptitude au travail, d'autre part. La figure de proue de ce peuple qui vit aux marges de la société est le vagabond »⁵⁶.

D'autre part, d'un point de vue politique, les personnes à la rue ne voient pas leur *droit* à la solidarité réellement reconnu par la société car de fait, ils en sont exclus. Certes, ils font l'objet d'une politique d'assistance. Mais selon Isaac Joseph, « *l'obligation d'assistance ne renvoie pas vraiment à un droit pour le pauvre, et la preuve en est que l'assistance est aussi la seule institution publique dans laquelle les parties intéressées n'ont aucune forme de participation* » (Joseph, 2003, p.213).

La figure du « vagabond », encore attachée aux sans-abri, en fait des personnes réputées sans attaches ou sans appartenance, exclus de tous les réseaux. Si c'est une idée que nous allons largement nuancer dans cette partie, en montrant comment les SDF sont inscrits territorialement et socialement dans des réseaux choisis, elle permet de mettre en exergue la nature marginale du SDF dans les représentations communes. Les SDF sont définis par rapport à l'absence d'accès au logement. Par conséquent, la majorité d'entre eux est amenée à occuper l'espace public, caractérisé par son ouverture, sa gratuité et son accessibilité (Dessouroux, 2010), et qui se transforme ponctuellement en espace de vie intime. Aussi admet-on tacitement « *que les personnes sans abri font acte d'appropriation privative de l'espace public, dérogeant ainsi à la règle, puisque l'espace public est, par essence, non appropriable* » (Rouay-Lambert, 2001, p.168).

En France et dans plusieurs pays européens, la présence des SDF dans l'espace public interroge directement l'Etat social et protecteur – ainsi que chaque citoyen – dans ses capacités à résorber les dérégulations économiques et les problèmes sociaux, comme le précisent Pierre Philippot et Benoit Galand pour le cas de la Belgique :

*« Le sans abrisme est un phénomène social qui interpelle, tant par sa visibilité – il est difficile d'ignorer la présence de personnes sans-abri dans différents endroits « stratégiques » de nos villes, comme les gares ou les rues commerçantes – que par le caractère extrême et choquant de la précarité qu'il constitue. Il est un contre-exemple criant des valeurs de solidarité et de sécurité sociale, communément partagées en Europe occidentale et qui fondent le système social belge. Le sans-abrisme est le symptôme de dysfonctionnements, ou à tout le moins d'imperfections, de notre système social. Ainsi, tant pour la souffrance subie par les personnes qui se retrouvent sans-abri, que pour la valeur symbolique de cette forme d'exclusion sociale, toute politique sociale d'un état moderne se doit de mettre en place les moyens nécessaires pour éradiquer le sans-abrisme »*⁵⁷.

En permanente évolution, le sans-abrisme se caractérise par son hétérogénéité. Dans tous les cas, il questionne la solidarité nationale : que faire et comment faire pour lutter contre le sans-abrisme ? Deux logiques ont émergé au fil des siècles. La première, sécuritaire, vise à éloigner les vagabonds, quand il n'est pas question de les exclure hors du territoire concerné. La seconde se donne comme objectif la réinsertion, et s'inscrit dans une logique d'assistance. Ces deux approches du sans-abrisme cohabitent par l'intermédiaire du droit pénal et du droit social. On

⁵⁶ « L'évolution des interventions privées et publiques en faveur des personnes sans domicile : éléments historiques », Sortir de la rue, le sans abri, Conférence de consensus, Paris, 29/30 novembre 2007, Fiche n° 4, p.1.

⁵⁷ PHILIPPOT P., GALAND B., 2003, *Les personnes sans-abri en Belgique. Regards croisés des habitants de la rue, de l'opinion publique et des travailleurs sociaux*, Academia Press, p.1.

associe généralement aux années 1970 le passage d'une logique de répression à une logique d'accueil des SDF, mais certains auteurs soulignent depuis quelques années le retour d'une logique répressive qui interroge la rhétorique consensuelle autour de la solidarité.

Selon l'entrée choisie par les chercheurs pour étudier les sans-abri, la question de la solidarité n'est pas posée de la même manière. Les études qui insistent sur les causes de la pauvreté, dans leurs dimensions historiques et économiques, envisagent la solidarité sous l'angle de l'évolution de l'Etat social (Castel, 1995). Celles qui se penchent sur la gestion et la prise en charge de la pauvreté, en abordant les politiques sociales qui hésitent entre aide sociale et répression, soulignent la tension qui peut exister entre solidarité spontanée et solidarité institutionnelle. En outre, elles mettent en relief l'ambivalence d'une action de sollicitude et d'entraide envers les sans-abri, qui peut parfois avoir une dimension coercitive (Terrolle, 2004). Les dernières, qui se préoccupent des modes de survie à la rue, privilégiant l'étude sur le terrain des groupes les plus marginalisés, soulignent la diversité des liens qui se créent entre individus et les logiques d'entraides au sein du groupe et avec les acteurs associatifs (Cefaï, Gardella. 2011).

A. L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE DES SANS-ABRI, ENTRE AIDE ET REPRESSION.

a) Sans-domiciles, de qui parle-t-on ?

Aussi bien les chercheurs que les professionnels de l'insertion se confrontent à la difficulté de définir la population SDF dès qu'il s'agit d'en parler, de l'aider ou d'agir à son encontre. De manière générale, « *les SDF, envisagés jusqu'au début du XX^{ème} siècle essentiellement sous la figure du vagabond, ont longtemps été la cible principale des interventions répressives de l'Etat. Ils sont devenus, récemment, sous la figure de l'exclu, une cible emblématique des interventions de l'Etat en matière de lutte contre l'exclusion* » (Damon, 2003, p.26).

Les acteurs de la prise en charge des sans-abri (collectivités locales, associations, etc.) se sont toujours confrontés aux difficultés à définir ce groupe d'individus. Au Moyen-âge, par exemple, le vagabond est poursuivi pour délit sans qu'il ait pour autant fait l'objet d'une définition juridique préalable. Ainsi, ceux qui sont poursuivis pour vagabondage sont avant tout ceux qui gênent. Malgré plusieurs tentatives juridiques de définition des critères pour qualifier le vagabond, ce terme reste entouré d'un certain flou sémantique. L'oisiveté est fréquemment reprochée à ces populations mais il est impossible pour les autorités de trancher pour chaque cas entre fainéantise et absence de ressources et de logement. Ainsi, ce manque de définition permet d'avoir une attitude très arbitraire envers ces populations : « *Le délit de vagabondage aura ainsi été appliqué de façon très élastique, et les vagabonds (et assimilés) plus ou moins sévèrement réprimés selon les lieux et les époques* » (Damon, 2003, p.27). Au XX^{ème} siècle, ils sont rattachés à un registre médical dans le cadre de la psychiatrie naissante : les SDF seraient avant tout des malades ou inadaptés irrémédiablement instables, paresseux et dangereux. A partir des années 1930, la question des vagabonds disparaît progressivement pour devenir celle des « clochards ». C'est à cette époque qu'émergent dans les prérogatives de l'Etat les domaines du logement et de l'action sociale. Durant les années 1970 s'opère un « grand tournant » qui verra le passage de la répression du sans-abrime vers sa réadaptation, d'une approche carcérale à une approche éducative (Lascoumes, 1977) : « *le vagabond et le mendiant – cibles emblématiques d'un droit classiquement orienté sur la répression – passent du droit pénal au droit social* » (Damon, 2007, p.1). La présence nouvelle d'individus dans les espaces publics conduit au développement de politiques spécifiques, notamment du fait d'une prise de conscience sur la nature socio-économique des SDF et le caractère structurel de leurs situations⁵⁸ : « *On découvre alors des pauvres qui ne ressemblent en rien aux précédents. Ils s'exposent et se montrent dans les espaces publics* » (Zeneidi, 2002, p.32). Le SDF est alors placé dans la nouvelle catégorie montante de l'exclu. Ces processus de catégorisation interviennent également lorsqu'il s'agit, pour les collectivités, d'aider les sans-abri. Si elles ne répriment pas, elles aident les sans-abri, du moins ceux qu'elles jugent bon d'aider. Ainsi, des catégorisations et des classements sont sans cesse produits par les pouvoirs publics (qu'ils soient matériels, psychologiques ou financiers), et conditionnent les droits auxquels peuvent prétendre les individus en fonction de leur situation.

⁵⁸ Intervention de Djamila Zeneidi, le 28 novembre 2013 à l'Ecole Normale Supérieure de Paris, dans le cadre du séminaire de recherche « Les grands débats de la Géographie », intitulée « Géographie du savoir-survivre ».

L'histoire de la prise en charge des SDF peut être envisagée comme « *une histoire des difficultés à nommer, classer, et dénombrer.* » (Damon, 2003, p.29). L'acronyme SDF agrège ainsi des significations très diverses « *de sans-logis (absence de logement), de sans-abri (victime d'une catastrophe), de clochard (marginal n'appelant pas d'intervention publique), de vagabond (qui fait plutôt peur), ou encore de mendiant (qui sollicite dans l'espace public)* » (Damon, 2009, p.1). Sur le seul plan du logement, la diversité des situations est frappante : des personnes qualifiées de « SDF » peuvent être amenées à dormir à la rue de manière permanente, chronique ou temporaire. Cette variété fait obstacle à la prise en charge de ces populations qui sont regroupées sous une même dénomination. Or, l'ensemble des dénominations et politiques menées envers les sans-abri, qu'elles soient tournées vers l'accueil ou le rejet, trouve ses sources dans l'histoire. En effet, « *la présence de sans-abri dans les rues, les politiques de prise en charge, répressives ou assistancielles, ne sont pas inédites. L'errance, la marginalité, la pauvreté, la mendicité traversent les siècles. Du Moyen-Âge à l'époque du RMI, en passant par la Révolution française, les phénomènes attachés à l'errance et à la grande pauvreté ont toujours concerné ceux qui ont à décider les politiques publiques (et pas seulement les politiques dites « sociales ») et ceux qui ont à les appliquer. Tout un arsenal juridique, plus ou moins raffiné en fonction des époques, a été éprouvé pour venir à bout du vagabondage et de la mendicité. On a tour à tour, ou tout à la fois, enfermé, nourri, banni, renvoyé dans les paroisses, torturé, soigné, assisté, mis au travail les pauvres, sans jamais parvenir à résoudre les problèmes posés localement et nationalement* » (Damon, 2001, p.61). Sans prétendre à un travail historique exhaustif sur l'évolution de la prise en charge des vagabonds et des sans-abri, il semble fondamental de traiter de certains éléments de cette évolution, pour comprendre comment et pourquoi la question du sans-abrime est traitée aujourd'hui.

b) L'Etat, interlocuteur « historique » des vagabonds

Il semble qu'historiquement l'Etat soit le principal responsable des politiques menées envers les sans-abri, par l'intermédiaire notamment des politiques nationales de sécurité. Cette importance de l'Etat dans la gestion du sans-abrime apparaît s'être construite du fait d'une collaboration instable des communes qui se renvoyaient tour à tour la charge des errants. Pour certains auteurs, la prise en charge « locale » des vagabonds est, au Moyen Âge, un enjeu fort de sécurité : « *en effet, l'assistance est apportée aux pauvres sédentaires qui s'inscrivent dans le territoire du domicile de secours; la mobilité est sous-entendue comme une menace à l'ordre social. Le législateur s'emploie à condamner les contrevenants à la sédentarité* » (Zeneidi, Fleuret, 2007, p.3).

C'est à partir du milieu du XIV^{ème} siècle que la question du vagabond prend une tournure nationale. Qualifiée de « *grande affaire en matière d'ordre pour l'Etat monarchique européen* », la répression est orientée vers ceux qui paraissent sans territoire, sans ancrage dans les communautés ou dans les solidarités locales (Damon, 2007). La répression menée à l'envers des sans-abri prend une tournure particulièrement forte au XIX^{ème} siècle, alors même que se dessinent les prémices de l'Etat-providence. La paysannerie comme le prolétariat urbain sont touchés par le sans-abrime, que ce soit dans les territoires ruraux ou industriels émergents. Les vagabonds commencent d'ailleurs à faire l'objet de travaux scientifiques, pour la majorité associés à la médecine, à l'image des travaux menés par le Docteur Louis Villermé, cité dans la partie historique de ce rapport. La médicalisation du phénomène conduit à associer les vagabonds à « *des psychopathes, des migrants hallucinés ou des criminels impulsifs* » (Damon, 2007, p.4),

et les politiques s'emparent de cet imaginaire pour déployer un nombre important de mesures répressives.

Dans la partie historique de ce rapport, il a été possible de montrer l'émergence de principes de prévoyance (mutualisme, caisses d'assurance) et de bienfaisance (charité, patronat et philanthropisme) appliqués tantôt au niveau national, par l'intermédiaire de l'Etat providence, tantôt sur des territoires circonscrits, à l'image de l'usine ou du complexe ouvrier. Parallèlement à l'établissement de ce système de responsabilité, les vagabonds et mendiants sont différenciés, dans les représentations communes, des indigents ayant droits : ils sont « parasitaires », et le rapport au travail distingue les vrais des faux pauvres. Ainsi, il ne subsiste que la charité comme forme correctrice de la pauvreté, s'exprimant principalement par l'intermédiaire de sociétés philanthropiques naissantes, des congrégations religieuses et des associations de bienfaisance, dont les financements ne reposent que sur le don. Ces initiatives privées concernent majoritairement l'hébergement et l'accueil des sans-abri, et apparaissent peu soutenues au niveau national (Damon, 2007), alors même qu'elles le sont pour beaucoup au niveau communal.

Parallèlement, les grandes lois nationales d'assistance voient le jour et nuancent le caractère répressif des politiques de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle : loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, loi de 1901 sur l'assistance aux tuberculeux, loi du 4 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards infirmes et incurables, loi du 17 juin 1913 sur l'assistance aux femmes en couche et loi du 14 juillet 1913 sur l'assistance aux familles nombreuses. Ainsi, la lisibilité politique et philosophique du XIX^{ème} siècle est rendue ambiguë par ce double aspect.

D'une nécessaire gestion au niveau national, que cela soit pour des raisons sécuritaires ou d'accueil, l'État se place progressivement comme acteur clef dans la prise en charge des vagabonds, et ce dès le Moyen-âge. Sans omettre la place des communes et collectivités dans les actions mises en œuvre face au vagabondage, l'État s'impose en autorité organisatrice et promeut, en fonction des époques, des opérations complémentaires ou d'apparences contradictoires.

c) De la fin du XIX^{ème} siècle aux années 1960, le vagabondage silencieux

De la fin du XIX^{ème} jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, le sans-abrime est traité de manière marginale, du fait notamment d'un changement de terme ayant amené un changement de perception. En effet, le « vagabond » devient progressivement le « clochard » dont la figure semble nettement moins dépréciée, et ne suscitant plus de répression, ni d'intervention. C'est ainsi que l'on peut parler d'un vagabondage « silencieux », au sens où politiquement et juridiquement, les vagabonds sont relativement absents. Julien Damon montre notamment comment au début du XX^{ème} siècle les textes réglementaires sur la répression du sans-abrime sont progressivement corrigés ou supprimés, en parlant de « déclin de la pression pénale »: le vagabondage des mineurs est dépenalisé dans les années 1930, et les délits de vagabondage et de mendicité sont considérés comme dépassés dès les années 1950. S'opère alors progressivement le glissement d'un traitement judiciaire vers un traitement social, où le terme de « solidarité nationale » est d'ailleurs invoqué en 1960 par le Ministre de la santé publique, concernant un impératif de secours vers les

« *vagabonds qui consentent à revenir à une vie normale*⁵⁹ ». C'est d'abord au niveau départemental que sera traitée la question du sans-abrime, à travers la création de commission d'assistance aux vagabonds. Puis, l'Etat s'investit peu à peu dans les centres d'aide créés sur des initiatives privées, alors même que les questions du vagabondage et de la mendicité restent relativement silencieuses. En effet, le plein emploi propre aux « trente glorieuses » fait croire à la résorption progressive du phénomène, à partir de l'idée de « progrès ».

La figure du « clochard », bien que controversée sur son origine, rassemble dans la majorité des cas trois attributs : le clochard est une personne en difficulté, qui n'a pas de toit et qui est établi dans les grandes villes. Ce dernier n'appelle pas d'interventions particulières : sa présence est habituelle dans l'espace public, et dérange peu (Damon, 2007). Pour Erwin Goffman, le clochard est un « déviant intégré » (Goffman, 1963).

L'appel de l'abbé Pierre en 1954 interpelle les pouvoirs publics et l'Etat intervient en s'investissant dans l'équipement des plus mal logés. Julien Damon souligne cependant le relatif paradoxe existant entre cette aide massive, et les politiques de « rafles » organisées dans le même temps par les préfetures, visant à déplacer les clochards des espaces urbains centraux vers les espaces périphériques. Ainsi, les années 1950 et 1960 démontrent à la fois l'émergence d'un droit social vis-à-vis du sans-abrime dans le même temps que s'applique une action publique essentiellement coercitive sur des individus qui, sans être « à problèmes », sont parfois jugés comme indésirables.

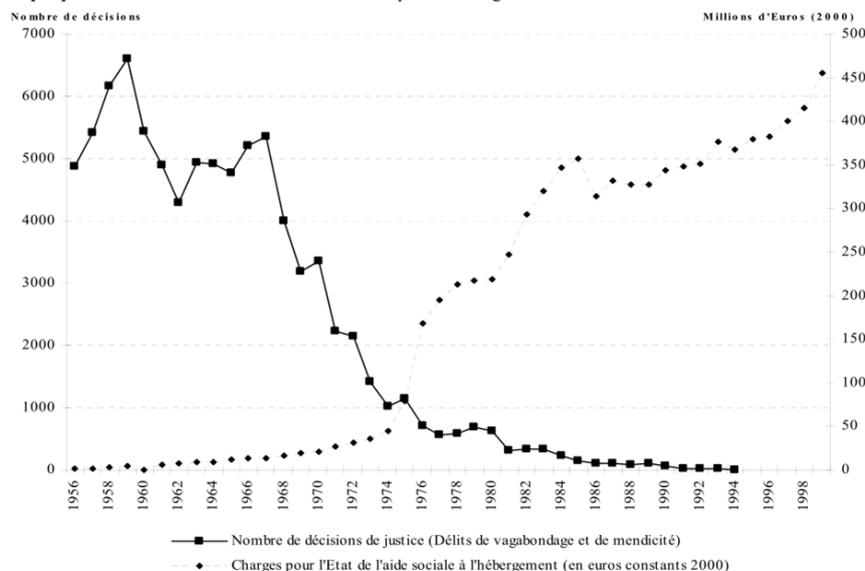
d) Des années 1970 à aujourd'hui, ou l'affirmation d'une prise en charge sociale du sans-abrime

La répression des sans-abri reste plus forte que leur accueil jusqu'au milieu des années 1970 où la mise en place des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) financés par la puissance publique vient contrebalancer le caractère répressif du traitement⁶⁰. Le graphique ci-dessous illustre parfaitement le « tournant » des années 1970, ou le nombre de délits décroît face à l'augmentation de la prise en charge étatique à travers l'aide sociale à l'hébergement, ou le passage du droit pénal au droit social :

⁵⁹ Circulaire du 12 juillet 1960 portant application de l'arrêté du 14 septembre relatif à l'hébergement des vagabonds, cité dans Damon, 2007, p.10.

⁶⁰ « Ces CHRS ont pour bases les centres d'hébergement qui avaient été créés par un décret du 29 novembre 1953. Ces derniers reposent sur une forme d'aide sociale qui avait été imaginée pour les prostituées après la fermeture des maisons de tolérance. En 1953 cette forme d'aide est étendue à de nouvelles catégories de personnes privées de ressources et de logements : sortants de prisons, sortants d'établissements hospitaliers, vagabonds « estimés aptes à un reclassement ». A partir de 1974 des dispositions législatives vont formaliser et définir la mission de ces centres non plus seulement autour de la notion d'individu mais de famille. Les crédits consacrés à l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH), permettant de financer ces centres, ont fortement augmenté sur cette période tandis que s'accélérait le déclin de la pression pénale », (Damon, 2007, p.14).

Graphique 2. Evolution des tendances récentes de la prise en charge des SDF



Sources : Direction du budget, Ministère de la Justice,

Source : graphique extrait de DAMON J., 2007, « La prise en charge des Vagabonds, des mendiants et des clochards, le tournant récent de l'histoire, Revue du droit sanitaire et social, vol.43, n°6, 2007, pp. 933-951.

Julien Damon souligne l'importance de la critique scientifique dans ce retournement. Dans les années 1970 émergent un nombre considérable de publications sur les asiles, les institutions et le traitement des indigents. Ces dernières montrent combien la « société disciplinaire et du contrôle social » est néfaste et combien les publics accueillis dans les structures spécifiques nécessitent un traitement poussé. La figure déviante des clochards et des mendiants se trouve parallèlement amoindrie vers une figure relevant plus de l'« inadaptation », issue d'une forme de « conscience sociale » émergente⁶¹.

Concernant l'évolution de la prise en charge du sans-abrime, il existe donc deux tendances, l'une assistancielle et l'autre répressive. La « composition » entre ces deux tendances est à la charge des collectivités territoriales, directement responsables des politiques menées envers les sans-abri. Cette oscillation entre traitement répressif et caritatif n'est pas nouvelle. Bronislaw Geremek, historien, montre une hésitation historique entre « la potence et la pitié » (Geremek, 1978) : « ceci est lié aux évolutions des structures sociales des villes médiévales, qui tantôt considèrent les marginaux comme « inutiles au monde », tantôt reconnaissent que leur état est le produit des évolutions urbaines, mais également de la montée en puissance des États centraux ⁶² ».

Les années 1980 correspondent aussi à la mise à l'agenda politique de la question du sans-abrime. L'apparition d'une « nouvelle pauvreté », guide l'action de nombre de personnalités (abbé Pierre,

⁶¹ « La qualité sociojuridique des vagabonds et des mendiants s'est transformée et la gravité des infractions s'est très fortement affaiblie [...] L'importance perçue du « préjudice social » lié au vagabondage et à la mendicité s'est effondrée. Juges et policiers, pris comme tout un chacun dans la dynamique du changement social, considèrent que l'état de vagabond ou de mendiant est de moins en moins légitimement pénalisable, de facto et de jure ». Alors que vagabonds et mendiants ne sont plus considérés comme des dangers, mais comme des « exclus », la répression devient de plus en plus difficile à exercer » (Damon, 2007, p.17).

⁶² Sortir de la rue, le sans abri, Conférence de consensus, Paris, 29/30 novembre 2007, Fiche n° 4 : « L'évolution des interventions privées et publiques en faveur des personnes sans domicile : éléments historiques », p.2.

Père Wresinski, Coluche, etc.) mettant en place nombre d'organismes caritatifs : « *Au cours du 20ème siècle, le paysage des œuvres a évolué : d'œuvres éclatées et disséminées dans l'espace, il se caractérise par de grands organismes caritatifs souvent déconcentrés* »⁶³. Au fil du temps, on assiste à une montée du rôle d'expert des grandes associations caritatives, souvent d'origine confessionnelle, ou d'une fédération d'associations, et qui produisent leurs propres rapports, recherches et statistiques. Ces actions associatives sont suivies par plusieurs textes réglementaires ou lois fondamentaux, à l'image de la loi contre l'exclusion de 1998, ou celle de la couverture médicale universelle (CMU), en 2000. Enfin, pour remédier à la dualisation entre les individus bénéficiaires d'une protection sociale généreuse et les individus éloignés du marché du travail et contraints aux minima sociaux, l'« insertion sociale » est érigée en solution. Cette dernière, décentralisée, se met désormais en place au niveau des collectivités locales.

e) L'action des collectivités territoriales : la question de la responsabilité

La prise en charge des SDF interroge la responsabilité des collectivités territoriales. Elle pose en effet la question suivante : quelle instance opère les mécanismes de solidarité et à destination de quelle population ? Traditionnellement, « *on sait que l'Etat-Providence contemporain s'est monté dans une logique assurancielle et nationalisée du social, laissant aux collectivités locales la charge de gérer une assistance résiduelle appelée en théorie à disparaître.* » (Damon, 2003, p.34). Deux tendances sont relevées actuellement : la nationalisation du sociale par la politique assurancielle de l'Etat mais aussi la territorialisation des politiques sociales par l'intermédiaire de la décentralisation. Cette double tendance laisse apparaître des conflits territoriaux : les collectivités doivent négocier ou s'affronter pour délimiter leur action envers les pauvres et les SDF.

Depuis 1982 la décentralisation a accru le pouvoir des villes dans les politiques d'urbanisme et de logement qui concernent directement les populations SDF. « *Il s'agit pour une collectivité locale de minimiser les coûts sociaux et électoraux afférant à l'accueil des sans-abri, tout en respectant des engagements légaux et moraux* » (Damon, 2003, p.35). C'est ici que l'on rejoint la thématique du « bon » et du « mauvais » pauvres : les collectivités viendront en charge de ceux qu'elles jugent bon d'accueillir, tandis que les autres, les mauvais pauvres, relèvent de la compétence d'une autre collectivité ou d'une autre institution. Julien Damon souligne la persistance dans les pratiques et les politiques de la formule « *chacun ses pauvres* ».

Le territoire est donc central dans la problématique de la gestion des SDF. Non seulement il définit les responsabilités des différentes collectivités locales mais il est l'une des conditions d'accès à des aides ou à des droits : « *le lieu de résidence du pauvre est son principal attribut aux yeux des pouvoirs publics, car il éclaire les responsabilités locales* » (Damon, 2003, p.36). En effet, la domiciliation du pauvre, comme le souligne également Robert Castel, est la condition de l'assistance et définit quelle instance lui viendra en aide (Castel, 1995). L'un des recours à cette condition *sine qua non* est la mise en place d'une « boîte de secours », boîte aux lettres d'une association rattachée à un SDF. La domiciliation rejoint aussi la question de la citoyenneté : le droit de vote est conditionné par cette dernière. De même, la délivrance d'une carte d'identité était également rattachée au critère du domicile fixe jusqu'en 1994. Ainsi, les collectivités se trouvent

⁶³*Ibid.*, p.10.

confrontées à des enjeux multiples : économiques (aides délivrées), politiques (voix perdue ou gagnée) et culturels (peur des SDF). En effet des groupes d'opposition locale peuvent se former autour de cette question : des mouvements de protestation ont parfois lieu lorsqu'il s'agit d'implanter des équipements sanitaires et sociaux dans un quartier. Le cas de la Maison des Thermopyles, pension de famille installée récemment dans le XIV^{ème} arrondissement de Paris et dont la directrice a pu être rencontrée dans le cadre des entretiens menés pour ce rapport, est significatif : alors même que certains habitants du quartier ont porté la construction d'un projet « très social » pendant de nombreuses années, d'autres habitants s'y sont opposés, effrayés par les publics accueillis et craignant une dégradation du quartier, tant physiquement que socialement⁶⁴.

f) Le sans-abrime aujourd'hui, quelles définitions pour quels systèmes de solidarité ?

Le dénombrement des SDF varie de manière significative dès lors que l'on modifie certains critères. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre souligne les difficultés à dénombrer les SDF au regard de la multiplicité de leur situation. Si une enquête de l'INSEE de 2001 dénombre près de 86 000 sans domicile dans les villes de plus de 20 000 habitants, ce chiffre regroupe aussi bien des personnes qui dorment à la rue que des personnes qui dorment dans des centres d'hébergement. Plus précisément, parmi les personnes considérées comme à la rue, la moitié dormait dans un lieu privé (cage d'escalier, voiture, cave, etc.), l'autre dans un lieu public. Il peut s'agir de lieux fermés (station de métro, gare, centre commercial, etc.) ou des lieux ouverts (rue et parc). Selon cette même enquête de l'INSEE, trois-quarts de ces personnes sans domicile sont en réalité domiciliées par l'intermédiaire d'une association et ont la possibilité de recevoir du courrier. Selon cette même enquête, 10 % des personnes comptées comme sans domicile se trouvent en effet dans des lieux non prévus pour l'habitation : « *Les chiffres les plus récents donnent un ordre de grandeur semblable [...] On estime ainsi la population des personnes sans abri à environ 14 600 personnes, dont 13 700 en métropole* » (Damon, 2009, p.4).

Des tentatives de définition des SDF émergent une multitude de jugements tout aussi bien de la part des responsables publics que des individus : « *Certaines sous-population de sans-abri, les familles, les malades mentaux, les enfants, provoquent plus d'indignation. D'autres comme les profiteurs, les professionnels, sont critiqués.* » (Damon, 2003, p.30). Les représentations des individus distinguent les SDF qui subissent leur situation de ceux qui la choisissent. Ainsi certains SDF sont jugés aptes au reclassement selon des appréciations de mérite, de dignité et de responsabilité.

La complexité de l'action publique est alimentée par la variété des intervenants et des financements : « *La prise en charge des SDF forme en France un système alambiqué, mêlant fonds publics et privés, travail social salarié et bénévolat, grandes institutions et petites associations, aide sociale obligatoire et action sociale facultative, interventions de l'Etat et des collectivités territoriales* » (Damon, 2007, p.3). Comme le souligne Cécile Ferré à propos des aides à la mobilité, ce mille-feuille d'acteurs apparaît être un frein pour la lutte contre les situations de sans-abrime. En effet, les dispositifs se recourent et, à titre d'exemple, les SDF peuvent être sollicités à plusieurs reprises dans la même nuit par différents groupes de maraudeurs. Julien Damon affirme que les opérateurs et observateurs estiment qu'il est urgent de

⁶⁴ Cf. Entretien Sabine Bröhl, Janvier 2014, p. 114

simplifier le fonctionnement de la prise en charge de ces personnes qui, malgré beaucoup d'investissements, ne s'améliore pas.

Pour traiter la question SDF, Julien Damon propose de distinguer deux catégories de problèmes : le *mal logement* qui regroupe les situations de 3 millions de personnes en France et *les personnes à la rue sur le long terme* qui avoisinent les 15.000 individus majoritairement concentrés dans les grandes villes. Les politiques mises en œuvre pour le mal logement ne sont pas adaptées pour le sans-abrime et n'amélioreront sans doute pas les situations des personnes vivant à la rue. Dans l'article « Zéro SDF, est-ce possible ? », publié dans la revue *Populations et Avenir*, Julien Damon propose des pistes d'action pour le problème du sans-abrime⁶⁵ : dénombrer les sans-abri dans les grandes agglomérations ; mettre en place un système de prise en charge unique ; ne plus chercher à coordonner l'action des différentes instances mais simplifier le système de prise en charge ; réserver des capacités d'hébergement d'urgence ou de stabilisation spécifique à cette population ; conduire cette population dans les centres d'urgence afin de limiter le nombre de SDF ; à Paris, confier les responsabilités et les moyens de prise en charge des SDF à une seule instance. L'ensemble de ces propositions va dans le sens d'une simplification de la prise en charge des personnes sans-abri.

Conclusion

Peter Linder, économiste américain, soulève trois hésitations « historiques » des politiques menées envers les pauvres, et qui résument bien les principes régissant l'évolution du cadre législatif sur la question du sans-abrime. Premièrement, la dualité entre la « bonne » et la « mauvaise » pauvreté semble avoir traversé les siècles. Deuxièmement, il semble que l'hésitation entre enfermement de la pauvreté et traitement social dans la rue ait aussi perduré. Troisièmement, la lutte contre la pauvreté est marquée par une hésitation historique entre aide en nature, permettant un contrôle de l'allocation des deniers publics, et l'aide en espèce, plus respectueuse de l'autonomie individuelle (Limbert, 2004).

Si depuis les années 1970 le droit social a pris le dessus du droit pénal quant à la prise en charge des sans-abri, il convient de questionner la pérennité de cette évolution. Alors même que se développent les institutions d'entraide, d'accueil et de suivi, certains dispositifs légaux récents remettent en cause la chute progressive du droit pénal dans le traitement collectif de la question du sans-abrime. Les arrêtés municipaux « anti-mendicité » de 1993, promulgués par plusieurs maires sont pris alors même que les délits de vagabondages et de mendicité sont toujours présents dans le code pénal (suppression en 1994). S'ils ne provoquent pas tout de suite de controverses, leur multiplication, en 1995, suscitent alors des polémiques relayées par les médias. Le Conseil d'Etat donne une première décision en faveur d'un maire, alors qu'il interdit les actes de mendicité durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9h à 20h et dans une zone limitée aux centres villes et aux abords des grandes surfaces. L'arrêté est, pour le Conseil d'Etat, légalement justifié par les nécessités de l'ordre public (Pattegay, 2001). Comme le rappelle Patrice Pattegay, « *les articles 269 et 270 du code pénal, supports de la répression du vagabondage, ont été abrogés en 1994. Mais cette tendance à ancrer massivement la question de l'indigence valide dans le champ de l'aide sociale n'est pas irréversible. Dans le registre des jeunes en errance, la multiplication, en 1995, des arrêtés anti-mendicité l'atteste. Sans offrir un cadre juridique légal à une politique systématique de contravention et de déplacement de populations indésirables, les arrêtés anti-*

⁶⁵DAMON J., 2009, « Zéro SDF, est-ce possible ? », *Population & Avenir*, n° 695, p. 4-9.

mendicité ouvrent des voies, affermissent des tendances, légitiment des actions politiques sécuritaires » (Pattegay, 2001, p.270).

Ce déploiement d'un arsenal sécuritaire vis-à-vis de la question SDF est d'autant plus étonnant que s'opère, depuis les années 2000, un renforcement inverse de la dépendance mutuelle entre pouvoirs publics et associatifs, et d'une augmentation considérable des financements avancés: « *Les moyens financiers engagés ont été largement abondés. Si l'on s'en tient à ce qui est spécifiquement dépensé par l'Etat pour la prise en charge des SDF, on était à moins de 500 millions d'euros en 1999, pour largement plus d'un milliard en 2010. Et si l'on raisonnait en prenant en considération l'évolution du périmètre budgétaire lié aux évolutions des dispositions (apparition de la Couverture maladie universelle, séparation entre les Centres d'hébergement et de réadaptation sociale – CHRS et Centres d'accueil pour demandeurs d'asile – CADA -), on afficherait des chiffres beaucoup plus importants* » (Damon, 2002, p.16)

Ces éléments tendent à réinscrire la mendicité et le sans-abrime dans les cercles du droit pénal. Stéphane Rullac, dans *Le Péril SDF, assister et punir*, invite à se méfier d'une « recriminalisation pénale des mendicités », amenant progressivement l'assistance à se transformer en « punition sociale », à travers les fonctions punitives du travail social et vers l'émergence d'un « nouveau compromis social de la gestion des déviances des mœurs », et dont l'espace public constitue encore le point de cristallisation (Rullac, 2008).

Ainsi, si depuis les années 1970 le droit social prend le pas sur le droit pénal, n'y a-t-il pas aujourd'hui un revirement de situation vers une action publique et privée plus répressive, et notamment dans l'espace public ? De manière générale, ne manque-t-il pas un principe d'action qui poserait la finalité des politiques de prise en charge des SDF ? Comme le souligne Julien Damon, « pourquoi faut-il héberger ? Pourquoi faut-il nourrir ? Pourquoi faut-il repousser ? Pourquoi faut-il soigner ? » (Damon, 2003, p.39). En d'autres termes, ne faudrait-il pas aux actions publiques et privées un *principe de cohésion normatif* comme définit en fin de partie historique de ce rapport, ou un principe de solidarité ?

B. ESPACE PUBLIC, SANS-ABRI ET SOLIDARITE : QUELLES RELATIONS ?

L'« espace public » est un concept né dans les années 1970 afin d'évoquer la cohésion sociale, en opposition à l'urbanisme fonctionnaliste et pour remettre en cause les pratiques de gestion urbaine, fondées sur un urbanisme dit « autoritaire ». Depuis, l'espace public est devenu un instrument de politique urbaine contemporaine, soutenu par les efforts de marketing urbain et par les dynamiques de revitalisation urbaine. Dans les centres des grandes agglomérations, les espaces publics ne sont plus seulement des espaces d'accompagnement mais sont désormais pourvu de fonctions : donner une unité et une identité à la ville, produire une cohérence visuelle et fonctionnelle entre les différentes structures urbaines et procurer à la ville une scène pour l'épanouissement collectif.

Depuis les années 1980, les sans-abri sont particulièrement visibles dans l'espace public, physiquement et médiatiquement. En effet, l'espace public devient à cette époque le « réceptacle » des plus exclus matérialisant l'existence d'un problème d'ordre structurel : « *c'est entre visibilité et invisibilité que s'organise une vie quotidienne marquée par la précarité de l'abri et c'est dans cette tension que s'est constitué ce nouveau problème social* » (Pichon, 2000) alors même que « *l'existence de personnes sans domicile est aujourd'hui une des formes les plus visibles de la pauvreté dans les sociétés occidentales* » (Firdion, 2000, p.127).

Dans la littérature sur le sans-abrisme, deux conceptions sur les facteurs d'exclusion s'opposent ou se complètent, et orientent la manière dont est perçue et analysée l'occupation des espaces publics par les sans-abri. En effet, selon que l'on considère les facteurs qui mènent à la rue comme des facteurs individuels (accidents, troubles psychologiques, drames familiaux, etc., à l'image des travaux accordant une grande importance aux questionnements rétrospectifs (Paugam, Clemenceau, 2003)), ou structurels (facteurs macrosociaux et macro-économiques, déficiences des politiques) l'espace public est tantôt traité comme un lieu de ressources et d'expériences, tantôt considéré comme le produit des rapports de domination entre groupes sociaux, qui en font un espace de contraintes pour les sans-abri. L'avantage de faire ressortir « *la permanence des traits structurels de la pauvreté* » est de « *dégager la question des SDF de la double limitation que lui imposent sa commune visibilité et sa dimension médiatique d'urgence sociale récurrente [...]* » (Joseph, 2003, p.217). A l'inverse, on peut penser qu'une recherche seulement axée sur ces traits structurels manquerait tout ce que l'espace local recèle de réponses à la situation des personnes sans-logis.

A ce titre, l'article de Pascale Pichon dans le rapport du PUCA publié en 2003 est intéressant. Etudiant d'anciens SDF, l'auteur analyse l'action d'une association à Saint-Etienne. Elle y explique que « *l'entraide relève de l'entre-soi, d'une solidarité de type primaire [...] qui retient tout ce qui fonde le ciment de l'expérience commune. En font partie les addictions, l'alcool surtout mais aussi d'autres comportements individuels de type asocial acquis ou renforcés au cours de carrière de survie qui, parce qu'ils sont autant d'obstacles à la vie collective harmonieuse, devront être transformés en ressource pour l'action. C'est tout l'enjeu de cette solidarité d'anciens « collègues de galère ». Le bar associatif dans la maison commune est ainsi éminemment symbolique d'une contrainte de la survie transformée en ressource de sociabilité [...]* » (Pichon, 2003, p.147). La question de la solidarité est ici envisagée à la fois sous l'angle institutionnel (l'action d'une association) et dans une dimension plus anthropologique, qui tend à montrer qu'en dehors de l'aide extérieure qu'ils reçoivent, les SDF mobilisent des ressources propres au groupe auquel ils appartiennent. Le mot « solidarité » est dans ce cas synonyme d'interconnaissance, de sociabilité. La transformation d'une « contrainte de la survie » en « ressource de sociabilité » place ces anciens SDF dans la position d'acteurs conscients, qui ont fait le choix de « s'en sortir » (Pichon, 2013).

Il est donc sans doute réducteur d'opposer d'un côté un espace public envisagé comme « ressource » et de l'autre comme « contrainte », car cette contrainte n'est jamais niée par les auteurs qui envisagent plutôt les carrières individuelles des sans-abri que les facteurs macrosociaux qui les conduisant à la rue (Chivallon, 2000). Dans les deux cas, les auteurs se demandent en quoi l'espace urbain est un espace de ressources et de rencontres mais également un espace provoquant les formes les plus visibles de l'exclusion sociale. De la « ville dissuasive » (Terrolle, 2004), à la « ville solidaire » (PUCA, 2013), la question du sans-abrisme met en tension ces deux pôles de l'action envers les plus démunis.

Dans cette partie, nous nous intéresserons d'abord au courant de recherche qui étudie l'influence du néolibéralisme sur l'évolution de la production des espaces publics et les processus d'exclusion à l'œuvre au sein de ces espaces. Dans ces recherches, la relation entre espace public et sans-abri semble plutôt unilatérale : les conditions de production de l'espace public laissent très peu de marge de manœuvre aux sans-abri qui en subissent les conséquences (privatisation des espaces, urbanisme sécuritaire etc.). La solidarité envers les sans-abri y est donc traitée de façon marginale. Pour donner un autre point de vue sur cette relation, nous verrons dans un deuxième temps comment cette question est traitée dans la sociologie interactionniste et l'ethnographie. Si la dimension politique n'est pas absente de ces travaux, la description fine des « expédients » (Joseph, 2003, p.220) mobilisés par les sans-abri pour tenir et se maintenir à la rue ouvre le champ des possibles pour une « Ville solidaire ».

B.1 Sans-abrime et néolibéralisation, l'exclusion des espaces publics

Les études sur la ville néolibérale dominées par la géographie critique anglo-saxonne permettent de lier les phénomènes d'exclusion avec la valorisation des espaces publics dans un contexte de compétition urbaine mondiale (Margier, 2011). Nous insisterons plus particulièrement sur les analyses de deux chercheurs français qui convoquent les auteurs de cette géographie critique, l'anthropologue Daniel Terrolle et le politiste Max Rousseau. L'article de Max Rousseau⁶⁶ nous permet de faire le lien avec la partie précédente sur la mobilité et celui de Daniel Terrolle⁶⁷ illustre toute l'ambiguïté d'une action de « solidarité » envers les sans-abri.

a) La solidarité dans le champ de recherche sur la ville néolibérale : une dimension quasiment absente

Dans ce champ de la recherche, l'accent est mis sur les contraintes et les forces de domination que subissent les personnes sans domicile. La solidarité y est appréhendée sous l'angle politique : les auteurs insistent sur la distinction entre une solidarité symbolique relevant du discours et une solidarité réelle, remise en cause par les rapports de force entre groupes sociaux (Terrolle, 2004). Ainsi, Daniel Terrolle postule que sous couvert « *d'une sollicitude éthiquement inattaquable envers cette population, le SAMU social œuvre à une salubrité publique discrète : nettoyer la ville de tous les sans feu ni lieu que notre société produit* » (Terrolle, 2004). Il s'inscrit ici dans le courant de recherche de la criminalisation de la pauvreté.

La critique sur la fermeture des espaces publics et la régulation punitive de la pauvreté émerge dans les années 1990 aux Etats-Unis. D'inspiration néo-marxiste, les auteurs (Smith, 1996 ; Davis, 1997 ; Mitchell, 2003) s'intéressent aux rapports de domination qui guident la régulation des espaces publics pour en souligner la dimension punitive et inégalitaire. Dans le contexte de compétition entre les métropoles⁶⁸, les gestionnaires urbains développent l'attractivité de leur ville pour que viennent s'y installer et investir les classes supérieures. Se soumettant aux impératifs

⁶⁶ROUSSEAU M, (2008) La ville comme machine à mobilité. Capitalisme, urbanisme et gouvernement des corps, *Métropoles*, n°3, Revue électronique, consulté le 10 janvier 2014.

⁶⁷TERROLLE D, (2004) La ville dissuasive : l'envers de la solidarité avec les SDF, *Espaces et sociétés*, n°116-117, pp. 143-157.

⁶⁸ Cf. partie 3, chapitre 1, page 98 (maires entrepreneurs – Biau)

des promoteurs, l'Etat met en œuvre des logiques de répression envers les personnes vivant à la rue, relevant soit du domaine pénal soit de l'intervention sur l'espace public. Au début des années 1990 à New-York, Neil Smith explique ainsi comment la récession et l'accroissement de la pauvreté ont abouti à l'émergence de discours criminalisant les personnes marginalisées. Il décrit l'intervention de la municipalité comme une attitude de « revanche » à l'égard des minorités sociales (sans-abri, prostituées, immigrants, etc.) (Margier, 2011). S'inscrivant dans la continuité des travaux de Lefebvre, Don Mitchell parle d'une « guerre aux sans-abri » et de la volonté d'annuler le droit à la ville pour cette catégorie de population (Margier, 2011). Il va plus loin que Neil Smith en montrant qu'il ne s'agit pas simplement de lutter contre la pauvreté par des mesures « anti-mendicité » mais d'éliminer des sans-abri de l'espace public. « *A travers les lois d'interdiction de mendier, d'uriner, de se coucher dans l'espace public, les droits des sans-abri en tant que citoyens sont bafoués* » (Margier, 2011). Sur la côte ouest des Etats-Unis, « La Forteresse L.A » est décrite par Mike Davis comme un univers carcéral où les pauvres sont séparés des plus riches par des « murs gardés par des vigiles armés et par des systèmes de surveillance électronique ultrasophistiqués ». Dans ce quatrième chapitre de *City of Quartz* (1997), Mike Davis fustige un urbanisme obsédé par les « *systèmes de sécurité* » et l'« *architecture policière axée sur la dissuasion et l'exclusion* » (Davis, 1997, p.216). Cet urbanisme, majoritairement dirigé par la promotion immobilière, se traduit par la destruction des espaces publics accessibles à tous. L'aménagement y est spécialement conçu pour évacuer les flux automobiles qui ne laissent plus de place aux piétons, réduisant ainsi « les contacts avec les intouchables ».

On peut lire dans cette volonté de séparer automobilistes et personnes immobiles (car les intouchables sont ceux qui n'ont pas accès à cette mobilité) une façon de mettre la mobilité au service de l'exclusion. Rejoignant les conclusions de la partie précédente, il est intéressant de voir que la mobilité érigée en norme dans l'espace public peut être envisagée comme la marque de l'influence croissante des groupes sociaux dominants et de la promotion de la mobilité par l'Etat néo-libéral. Max Rousseau postule en effet que « *ce sont désormais les divers corps immobiles dans l'espace urbain qui sont désignés comme ennemis* » (Rousseau, 2008, p.181). Partant du constat qu'il est aujourd'hui difficile de rester immobile dans l'espace public, il s'interroge sur un thème peu étudié dans la recherche urbaine, à savoir que le contrôle de l'espace permet le contrôle de la mobilité des corps⁶⁹. Dès lors, il postule un renversement de paradigme : alors qu'au XIX^{ème}, l'immobilité de la main-d'œuvre permettait au patronat de la fixer et d'avoir un contrôle sur celle-ci, la crise du capitalisme de ces trente dernières années a entraîné « *un nouveau régime d'accumulation flexible du capital* » (Rousseau, 2008, p.181) qui nécessite au contraire une très forte mobilité de la main-d'œuvre. Cette hypothèse est intéressante car elle nous renvoie à l'ambivalence du paternalisme au XIX^{ème} siècle, entre philanthropie et volonté de servir le capital industriel.

Ce culte de la mobilité désigne de nouveaux ennemis : « les immobiles ». Quand le capitalisme industriel nécessitait une main d'œuvre stabilisée, ce que les cités usines ont permis en partie, la figure de la répression juridique et policière était celle du vagabond. Pour l'auteur, la loi de 1885 prévoyant la déportation des vagabonds ou leur interdiction de séjour « *marque le paroxysme de la construction du vagabond comme élément potentiellement déstabilisateur, [...] dans une société souvent analysée au prisme de la métaphore organique* » (Rousseau, 2008, p.189). Le

⁶⁹C'est notamment une citation qui lui a inspiré cette réflexion : « *Les classes dominantes se servent aujourd'hui de l'espace comme d'un instrument. Instrument à plusieurs fins : disperser la classe ouvrière, la répartir dans des lieux assignés, organiser les flux divers en les subordonnant à des règles institutionnelles [...]* ». (Lefebvre, 1972)

vagabond était donc perçu comme l'individu qui s'est « désolidarisé » du corps de la société. Max Rousseau précise d'ailleurs que c'est de la ville que le vagabond est le plus rejeté. En effet, parmi les localités interdites figurent d'abord les grandes zones urbaines. Ville solidaire ? Dans la loi de « sécurité intérieure » de 2003, qui a fait beaucoup parler d'elle, de nouveaux délits sont créés : racolage, rassemblements dans les halls d'immeubles, squat et mendicité. Toutes les personnes visées par cette loi (prostitués, sans-abri, mendiants, jeunes de banlieues, etc.) ont un point commun : ils sont « immobiles » dans l'espace public. Jugés inutiles pour le capitalisme, les exclus ou « surnuméraires » (Castel, 1995) seraient aussi les cibles d'un rejet culturel à l'ère de la mobilité célébrée : « *tous partagent une même immobilité dans un espace public urbain pensé toujours comme un « espace de flux » perpétuel* » (Rousseau, 2008, p.201).

b) La « ville dissuasive », quand l'aménagement de l'espace public devient synonyme de coercition

Ce dont ne parle pas Max Rousseau, c'est que cette immobilité peut être organisée par ceux-là même qui la désignent comme indésirable. Mike Davis rappelle par exemple comment la ville de Los Angeles a développé l'idée d'un « *containment* » des sans-abri dans le périmètre de SkidRow⁷⁰, faisant de ce quartier un « *dépôt de mendicité à ciel ouvert* » (Davis, 1997, p.213). Au-delà du pouvoir évocateur puissant des mots employés par l'auteur, ses analyses sur le mobilier urbain et le « sadisme social » ont beaucoup influencé la recherche urbaine sur l'espace public et l'exclusion. Dans un article intitulé « *La ville dissuasive : l'envers de la solidarité avec les SDF* » (2004), Daniel Terrolle montre ainsi comment l'espace public est traité de façon à rendre la ville inaccessible ou non praticable aux sans-abri et comment ces derniers sont de plus en plus souvent placés dans des centres d'hébergements, les rendant invisibles.

Il souligne alors un paradoxe : dans l'impossibilité de les reloger « *comment la société gère-t-elle leur obligation d'être à la rue sans tolérer pour autant qu'ils s'y installent ?* » (Terrolle, 2004, p. 144). Sa démarche est intéressante car elle combine deux échelles d'analyse : une échelle macrosociale, la ville étant considérée comme un territoire où se jouent des rapports de force qui la dépassent, et une échelle locale, l'auteur s'attachant à étudier sur le terrain la façon dont la production de l'espace public contribue à exclure les sans-logis. Dans la continuité des travaux sur les manifestations coercitives de l'aménagement de l'espace, il étudie dans la ville de Paris la mise en œuvre de stratégies visant à empêcher les sans-abri de s'approprier l'espace. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est la confrontation entre le discours de solidarité envers les sans-logis et les réalités du terrain. En France, cette « *gestion urbaine dissuasive* » (Terrolle, 2004, p.144) semble plus discrète qu'aux Etats-Unis. Elle passe à la fois par une délimitation plus nette entre espace public et espace privé, la diminution des espaces résiduels pouvant servir d'abri provisoire, la conception d'un mobilier urbain dissuasif et le développement de la vidéosurveillance.

La conception d'un mobilier urbain dissuasif selon Daniel Terrolle est dissimulée derrière des paramètres esthétiques ou pratiques (bancs, devanture de magasins, traitement des sols sous les bretelles d'autoroutes urbaines etc.). Prenant l'exemple du métro parisien, il cite un article de Stéphanie Bouché paru en 2000 dans *Les annales de la recherche urbaine*. Celle-ci révèle que le

⁷⁰Aujourd'hui ce quartier situé en plein cœur de la ville de Los Angeles est connu pour la grande concentration de sans-abri qui y vivent.

cahier des charges des nouveaux sièges « Assis-Debout Météore » intègre depuis le début des années 1990 l'obligation de ne pouvoir être détournés par les « indésirables ». Noël Jouenne s'interroge sur cette nouvelle finalité du design du mobilier au sein des espaces publics : « Alors qu'une des missions de l'objet du design est de rendre plus beau et plus confortable, la créativité des designers se porte sur un objet limité dans ses fonctions : ne pas pouvoir s'allonger dans l'espace public. Quel sens donner à cette volonté de refuser le repos ? » (Jouenne, 2007, p.1). Il apparaît qu'il y ait eu une évolution notable dans les processus d'éviction des populations indésirables, SDF ou « zonardes » : avant les années 1990 le rejet se résume à des stratégies individuelles ou mises en place par de petits groupes d'habitants ou de commerçants. Après les années 1990, des institutions comme la RATP ou la SNCF mettent en place des stratégies d'éviction planifiées à une échelle plus large : d'une manière ponctuelle et désordonnée, l'éviction est désormais planifiée. Par l'intermédiaire de sièges ou de bancs ne permettant pas de s'asseoir ou de s'allonger, les populations SDF sont implicitement contraintes de quitter les lieux pour des endroits où elles seront moins visibles et donc moins gênantes. Elles sont « *indifférenciées et stigmatisées au point de représenter l'agresseur potentiel qu'il faut à tout prix chasser du décor urbain. Sauf que ce décor est leur lieu de résidence et de vie. N'y-a-t-il pas lieu de s'interroger sur une certaine maltraitance vis-à-vis des personnes à la rue, qui, faute de pouvoir s'allonger sur une banquette, sont acculées à découvrir des endroits toujours plus repoussés, toujours plus inconfortables, et visant à amoindrir leurs capacités, en termes de santé, de résistance et de vie ?* » (Jouenne, 2007, p.3)

c) Solidarité, entre discours et réalités

Daniel Terrolle met également en lumière l'ambivalence de l'action des associations spécialisées dans la prise en charge des SDF. En effet, celles-ci participeraient elles aussi d'une certaine manière à l'« autoritarisme diffus » (Terrolle, 2004, p.150) qui se lit dans l'aménagement des espaces publics. Selon l'auteur, une attention en continu s'est substituée à l'alternance saisonnière qui caractérisait la prise en charge des SDF. Cette attention peut s'apparenter à une forme de contrôle permanent des personnes sans logis. Il prend l'exemple de la brigade d'assistance aux personnes sans-abri, qui prend le relais du 115 s'agissant des individus considérés comme les plus exclus des exclus. Lorsque ces individus refusent les incitations du 115, ils sont « ramassés » par la brigade qui les conduit au centre d'hébergement et d'assistance pour personne sans-abri de Nanterre. Il souligne ainsi l'ambivalence du rôle joué par ces associations, entre une mission affichée d'entraide et d'assistance et celle, dissimulée, de contrôle et d'encadrement. Or l'enjeu n'est pas seulement de démêler les intentions réelles ou supposées des associations, car « *bientôt, il n'existera que le transit visible entre le lieu d'accueil de jour ou de l'espace social d'insertion occupationnel, le lieu de restauration et le lieu d'hébergement d'urgence* » (Terrolle, 2004, p.155).

Sous couvert de solidarité, ces associations participeraient à occulter la misère au sein de l'espace public (Terrolle, 2004). Dans la perspective de Charles Foucault, l'auteur y voit le déploiement dans la « ville dissuasive » d'une logique de coercition à l'égard des plus pauvres. Non seulement cette logique coercitive nie la possibilité aux SDF de s'approprier l'espace, mais elle a des effets indirects sur les comportements des citoyens à leur égard. La légitimité des associations à venir en aide aux personnes à la rue, qui résulte à la fois de leur professionnalisme et des moyens dont elles disposent, rendrait caduque la « *logique spontanée d'une solidarité urbaine* » (Terrolle, 2004, p.152). Même si elle peut sembler contestable dans ses conséquences logiques (ne serait-il

pas absurde de supprimer les associations dans l'espoir de voir renaître un élan citoyen de solidarité envers les sans-abri ?), cette affirmation révèle la tension qui existe entre dispositif de solidarité institutionnalisé et logique spontanée de solidarité. Par ailleurs, « *cette dérive vers le recours obligatoire à une solidarité médiatisée par le seul milieu associatif est inquiétante en ce qu'elle tend à officialiser des structures qui, par leur statut, ne sont pas soumises à une obligation de résultats, comme en témoigne l'absence de toute statistique concernant la réinsertion et le relogement définitif* » (ibid.).

Ce très bref aperçu de la littérature sur l'exclusion dans la ville néolibérale montre deux choses : d'une part, le mot de « solidarité » y semble quasiment absent et d'autre part, les auteurs insistent plutôt sur son envers, qui prend des formes diverses : de la répression légale et visible des sans-abri à la dissuasion plus discrète mise en œuvre par une action sur l'espace public. Dans la géographie radicale anglo-saxonne, l'absence du mot « solidarité » est le signe que dans le contexte de retrait de l'Etat social et de diffusion des idées néolibérales, la protection sociale au fondement de la cohésion sociale est sérieusement mise en danger.

Par ailleurs, ces travaux sur les effets du néolibéralisme ont comme point commun de ne pas véritablement sortir du registre de la dénonciation. A ce titre, l'article de Daniel Terrolle accusant le Samu social de Paris de « *dérapiage du dosage subtil entre assistance sociale et nettoyage policier* » (Terrolle, 2004, p.151) est emblématique. Bien que son propos rencontre un écho parmi les acteurs directement impliqués dans ce dispositif – l'auteur cite le fondateur du Samu social, Xavier Emmanuelli, qui s'indigne également du « *ramassage de force à et à la louche* » des SDF (ibid.) – on ne peut s'empêcher de se demander ce qu'en pensent les intéressés, aussi bien les maraudeurs du Samu social que les SDF pris en charge. Comme le souligne Isaac Joseph, ce registre unique de la dénonciation du néolibéralisme empêche les auteurs de « *s'interroger sur ses conséquences, ignorant tout aussi bien les perspectives pour l'action que les perspectives dans l'action [...] c'est-à-dire les ressources cognitives et contextuelles de l'action* » (Joseph, 2003, p.223). L'espace public n'est-il pas également un espace de ressources pour les sans-abri ? Envisager cette question semble nécessaire dans le cadre d'une étude sur la « Ville solidaire », dont la perspective est aussi celle de l'action.

B.2 La sociologie interactionniste de Simmel : la question de l'assistance dans un espace public qui « rend visible »

Dans *Le pauvre* (1908), Georg Simmel explique que le pauvre exerce sur le citadin un effet contradictoire, entre répulsion et compassion. La figure du pauvre, comme celle de l'étranger, met en évidence les ressorts des interactions en milieu urbain. Cela permet à Georg Simmel de souligner, sans jugement de valeur, les ressorts inhérents à toute action réciproque se déroulant dans un monde urbain (Stébé, Marchal, 2010). La distance sociale entre les deux individus y est contrebalancée par la proximité spatiale qui les unit au sein d'un même territoire. L'intérêt de son analyse, selon Isaac Joseph, est d'envisager aussi bien « *la situation du pauvre dans son rapport avec celui qui l'assiste que sa condition dans une société qui l'inclut de droit et l'exclut de fait* » (Joseph, 2003, p.212). Ces deux relations, l'individu dans son rapport à autrui et l'individu dans son rapport à la société, sont aussi deux manières d'envisager la « Ville solidaire ». D'un côté, la proximité spatiale peut provoquer des situations d'entraide et de l'autre, la visibilité des conditions d'exclusion interroge la solidarité de la société à l'égard de ses exclus.

S'intéressant au rapport entre le droit et l'obligation, Simmel montre qu'il existe deux conceptions de l'assistance selon qu'on envisage le devoir comme un principe moral ou comme un principe juridique. Cette distinction permet de nourrir notre réflexion sur la « solidarité » dans la ville. En effet, la moralité veut que la motivation d'un devoir soit purement subjective et autonome, qu'elle ne dérive pas de la situation d'autrui : dans ce cas, l'assistance découle des droits fondamentaux du pauvre. La mendicité est ici « *un fait repérable et visible* » et « *implique un droit à l'aumône en générale* » (Joseph, 2003, p.213). Le principe implicite de cette forme d'assistance est un principe humanitaire de prévention de l'humiliation. Au contraire dans le domaine du droit, c'est autrui qui apparaît comme source d'obligation : l'assistance est donc fondée sur l'affiliation de celui qui est dans le besoin à un groupe social donné. Le principe implicite de l'assistance est dans ce cas celui de la compensation et de la solidarité du groupe social.

Or il est difficile d'envisager la solidarité envers les sans-abri quand le point de départ de l'assistance est l'obligation de celui qui donne plutôt que le droit de celui qui reçoit. En effet, on est là dans une forme purement subjective du don et de la charité chrétienne qui fait du don une condition du salut. L'assistance est donc bien fondée sur le droit de celui qui en bénéficie, même si Simmel souligne que la conception chrétienne centrée sur l'obligation n'a pas disparue. Elle a été socialisée dans la mesure où ce n'est plus le salut de celui qui donne qui constitue la finalité de l'assistance mais le bien de la société. Le paradoxe de l'obligation socialisée est qu'elle ignore les intérêts particuliers de ceux qu'elle assiste. L'assistance ne vise pas à supprimer les différences sociales entre riches et pauvres, elle tend à l'opposé à reproduire cette différenciation et à limiter ses conséquences extrêmes. « *L'obligation ne renvoie pas vraiment à un droit pour le pauvre et la meilleure preuve en est que l'assistance est aussi la seule institution publique dans laquelle les parties intéressées n'ont aucune forme de participation* » (Joseph, 2003, p.213). Cette conception de l'assistance fondée sur le droit ne semble donc pas pleinement satisfaisante puisqu'on reste dans une dimension caritative de la solidarité. Elle ne laisse que peu de place à la mobilisation des capacités à agir de ceux qui bénéficient de cette assistance.

Pour autant, qu'elle relève du don ou de l'affiliation du pauvre à un groupe social, l'assistance est fondamentale car elle rend visible cette pauvreté dans l'espace public. La visibilité du pauvre et le caractère public de l'assistance seraient les conditions par lesquelles la pauvreté accède non seulement à une existence sociale, mais à une existence politique. Le revers de cette conception caritative de l'assistance est qu'une personne n'est plus considérée comme socialement pauvre si elle n'est pas assistée. Or précisément, Georg Simmel explique que la visibilité des sans-abri est mise à mal dans une société où la vigilance policière et la mauvaise conscience des citoyens qui se détournent d'eux contribuent à les mettre à distance et à les exclure du domaine public. Cette réflexion explicite la relation entre espace public et dispositifs de solidarité : en tant qu'il rend visible, l'espace devient en quelque sorte une condition de la solidarité à l'égard des personnes qui vivent à la rue. On rejoint ici les préoccupations des auteurs étudiant la ville néolibérale et ses stratégies pour occulter la place des sans-abri dans l'espace public.

Dans ce contexte, la question est de savoir comment le sans-abri peut-il accéder à une existence sociale et politique. En allant au-delà des techniques de la vigilance sécuritaire ou de l'urgence sociale, l'enjeu est de savoir « compter avec » la société des exclus et le citoyen exclu, c'est-à-dire de ne pas dissocier la question de la pauvreté de celle du sans-abri. Il faut pouvoir faire l'ethnographie des sans-abri sans taire la dimension politique de cette question. Selon Isaac Joseph, c'est ce que propose de faire un chercheur à l'université de Columbia, Kim Hopper. Dans

*Reckoning with homelessness*⁷¹, Kim Hopper analyse les ressources mobilisables par les sans-abri pour survivre à la rue dans la ville de New-York. Ces ressources tiennent à peu de choses et à peu de personnes : la sollicitude d'un voisin, une personne qui ferme les yeux sur un écart de conduite. Mais Hopper ne se contente pas de décrire les histoires personnelles dans sans-abri et le contexte dans lequel ils mobilisent ces ressources. Il ne dissocie jamais ces histoires personnelles des configurations historiques dans lesquelles elles sont saisies et s'attache à faire le lien entre l'observation ethnographique du monde des sans-abri et les problèmes généraux d'une politique de l'assistance. « *Les expédients qui intéressent l'anthropologie ne sont donc pas à mettre sur le compte de la naïveté de l'ethnographie, [...] ni même d'un intérêt exclusif pour les compétences d'un agent social [...]* » selon la critique souvent adressée par les auteurs étudiant la ville néolibérale (Joseph, 2003, p.219). En entrant dans la description fine des ressources qui « *font que ces populations plus ou moins équipées tiennent ou non, s'ajustent ou non [...]* » (Joseph, 2003, p.220), Kim Hopper va au-delà du diagnostic économique qui ferait de ces populations les exclus de la production capitaliste.

Conclusion

Même si la ville est toujours comprise par les chercheurs comme un milieu potentiellement hostile et indigne à la vie quotidienne des personnes SDF, les différentes façons de représenter l'espace public influent sur la manière d'envisager la solidarité. Pour certains sociologues (Pichon, 2003 ; Hopper, 2003), l'espace public est un lieu qui laisse au SDF une capacité d'organisation résiduelle rendant possible leur inscription dans l'espace. Ces derniers envisagent la solidarité dans sa dimension à la fois institutionnelle et interpersonnelle, en s'intéressant à l'assistance dont bénéficient les personnes à la rue, de la part d'associations ou de simples citoyens, voisins ou camarades de galère. Privilégiant l'analyse ethnographique à une échelle *micro*, ils n'oublient pas pour autant de replacer cette relation d'assistance dans le contexte plus global de la pauvreté et de ses causes structurelles. Pour d'autres chercheurs, comme l'anthropologue Daniel Terrolle, la privatisation de l'espace public et les effets pervers de l'urbanisme sécuritaire marquent « *l'envers de la solidarité avec les SDF* » (Terrolle, 2004). Cette approche critique a le mérite de questionner, au-delà des discours, les dispositifs d'assistance dans leur fonctionnement même. Les appels au 115 sont-ils réellement motivés par le souci du bien être des personnes à la rue ou trahissent-ils la volonté des riverains de « *sauvegarder leur quiétude face à une errance qui dérange ?* » (Terrolle, 2004, p.150). De même, les interventions du Samu social pour inciter les sans-abri à profiter d'un hébergement pour la nuit n'œuvrent-elles pas à une salubrité publique discrète (Terrolle, 2004) ? Cette méfiance constante vis-à-vis des dispositifs de solidarité peut parfois sembler radicale mais elle fait ressortir les ambivalences inhérentes à toute action qui se revendique « *solidaire* ».

ETUDES DE CAS

⁷¹ HOPPE K., 2003, *Reckoning with homelessness*, Cornell University Press.

Etude de cas n°1 : *Ethnographie morale et ethnographie politique : réflexion sur la « solidarité positive⁷² » de Durkheim à travers une enquête au sein du Samusocial de Paris.*

Ouvrage de référence : CEFAL D., GARDELLA E., 2011, L'urgence sociale en action, Ethnographie du Samusocial de Paris, La Découverte / Bibliothèque du Mauss, 575p.

Cette enquête sur le travail des équipes mobiles d'aide (EMA) du Samusocial de Paris s'inscrit dans la littérature sur le travail social et les métiers du soin qui, selon les auteurs, a connu « *un saut qualitatif en France depuis les années 1990* » (Céfai, Gardella, 2011, p.23). Le point de départ est la perplexité des membres de cette institution face au refus d'hébergement. Pourquoi des personnes en difficultés refusent-elles l'assistance qui leur est offerte ? Face à cette question, les maraudeurs sont confrontés à un choix difficile : ont-ils le devoir de préserver le droit de choisir des individus ou sont-ils tenus de respecter le devoir d'assistance de l'Etat ?

Au-delà d'une ethnographie territorialisée, l'ouvrage de Daniel Céfai et Edouard Gardella propose une réflexion profonde sur le type de communauté civique dans laquelle cette forme d'assistance qu'on appelle l'urgence sociale peut exister. Cette réflexion ne va pas sans un questionnement sur les notions de droit, d'obligation et de responsabilité qui portent cette politique de solidarité. Les auteurs sont d'ailleurs particulièrement conscients des critiques adressées à l'encontre d'une sociologie compréhensive qui se cantonnerait à la description de situations particulières à une échelle très locale, sans questionner les ambiguïtés et les dérives possibles de l'urgence sociale.

La conclusion de l'ouvrage s'ouvre sur une citation de Durkheim : « *Il est d'usage de distinguer avec soin la justice de la charité, c'est-à-dire le simple respect des droits d'autrui de tout acte qui dépasse cette vertu purement négative [...] cette conception est peu d'accord avec les faits. En réalité, pour que les hommes se reconnaissent et se garantissent mutuellement des droits, il faut d'abord qu'ils s'aiment, que, pour une raison quelconque, ils tiennent les uns aux autres et à une même société dont ils fassent partie. La justice est pleine de charité, ou, pour reprendre nos expressions, la solidarité négative n'est qu'une émanation d'une autre solidarité de nature positive : c'est la répercussion dans la sphère des droits réels de sentiments sociaux qui viennent d'une autre source.* », Durkheim, *De la Division du travail social*, Alcan, Paris, 1983, p.90.

Selon Durkheim, « *les sentiments sociaux sont indissociablement moraux et politiques* » (Céfai, Gardella, 2011, p.498). La maraude est pour les auteurs « *un poste d'observation pour en rendre compte [...] La prise en charge des personnes à la rue est une façon de reconnaître, par la médiation d'un quasi-service public, le fait qu'ils nous sont semblables, qu'ils ont droit aux mêmes égards que chacun et qu'ils sont membres à part entière de notre monde social. Elle pourvoit, dans l'horizon du droit et de l'institution, un certain nombre de soins et d'attentions qui ne sont pas l'expression d'une commisération au sens religieux, mais de cette « solidarité positive » que nous nous devons les uns aux autres* »⁷³. Sans les « sentiments sociaux » qui attestent de ce que les membres d'une collectivité tiennent les uns aux autres et tiennent aux mêmes choses, il n'y aurait pas d'exercice de la justice ni de reconnaissance de droits. L'ethnographie morale est donc aussi une ethnographie politique.

⁷²Ce que Durkheim nomme « solidarité positive », c'est une solidarité qui n'est pas simplement fondée en droit mais qui découle des relations sociales entre individus et qui intègre des sentiments sociaux.

⁷³ Ibid.

Le livre de Daniel Céfai et Edouard Gardella parle précisément de cette « solidarité positive », qui ne se résume pas à une approche caritative de l'assistance dans un face à face interpersonnel entre assistant et bénéficiaire. En effet, elle engage un travail d'équipe et une médiation institutionnelle. En outre, la méthode d'enquête n'est pas dénuée de toute critique : au contraire, elle croit en la capacité réflexive des acteurs eux-mêmes à prendre du recul sur l'action quotidienne et locale et à formuler des analyses. Les maraudeurs font par exemple le lien entre la « question SDF » et les conséquences de la crise financière de 2008, ils s'inquiètent de l'insuffisance de la production de logements sociaux.

Les « grammaires de la maraude » : essai de synthèse et perspective pour une étude sur la « Ville solidaire ».

Dans les chapitres IV et V, les auteurs ont extrait de l'observation des activités des maraudeurs une série de maximes pratiques qui composent « quatre grammaires d'activités » imbriquées (Céfai, Gardella, 2011, p.524) : de l'espace public de la rue, du domaine de la relation interpersonnelle, de la profession d'urgentiste social, de l'institution de solidarité quasi étatique. Ils ont ainsi élaboré quatre types de définition de la situation « qui se recouvrent l'un l'autre et prédominent tantôt l'un tantôt l'autre selon la phase de l'intervention »⁷⁴. Le tableau ci-dessous synthétise leurs résultats et il nous semble qu'il pourrait servir de grille de lecture pour comprendre d'autres types d'interactions dans le cadre d'une étude sur la « Ville solidaire ». C'est un tableau à double entrée : en colonne figure le type d'interaction qui se joue dans la situation et, en ligne, cinq éléments ou acteurs qui composent la situation.

Les grammaires de la maraude

	Rencontre dans l'espace public	Relation de nature interpersonnelle	Interaction de nature professionnelle	Intervention d'un quasi-service public
Intervenant	Passant identifiable	Visiteur compatissant	Chauffeur accueillant social, travailleur social ou infirmière	Agent d'un GIP*, investi d'une mission
Sans-abri	Passant stationnant ou habitant	Hôte présumé en difficulté	Patient / Client	Usager / Bénéficiaire
Scène	Bout de trottoir ou de rue	Territoire privé : lieu de vie	Théâtre d'intervention : atelier / cabinet	Guichet inversé
Logique d'interaction	Interaction anonyme	Rencontre interpersonnelle	Interaction technique	Engagement solidaire
Figure du Tiers	Témoins directs dans la situation de coprésence	Collègues, badauds, observateurs	La direction et la régulation des opérations Samusocial	L'Etat, à travers la préfecture

Source : CÉFAI D., GARDELLA E., L'urgence sociale en action, ethnographie du Samusocial de Paris, La Découverte, Bibliothèque du Mauss, p. 524

*GIP : groupement d'intérêt public

⁷⁴ Ibid.

La rencontre entre maraudeur et sans-abri s'inscrit dans un **espace public urbain** (*rencontre dans l'espace public*) qui se transforme temporairement en **territoire privatisé** (*relation de nature interpersonnelle*) comme lieu de vie et scène d'intervention pour l'urgence sociale. Les maraudeurs activent des compétences citoyennes, sur le bord du trottoir, comme n'importe quel passant et en même temps ils s'engagent dans une relation de type action sanitaire ou sociale (*interaction de nature professionnelle*) et le font au nom de la solidarité sociale, investis par l'Etat d'une mission de service public (*intervention d'un quasi-service public*).

La scène d'interaction étant un espace public, la rue, ouverte aux regards des passants, les intervenants doivent créer un lieu d'attention partagée avec la personne, sortant de l'indifférence civile pour engager une interaction. Mais cet espace est aussi le lieu de vie de la personne sans abri et reste malgré tout pour lui un espace d'intimité. Les maraudeurs doivent pénétrer cet espace avec les rituels de civilités et les égards de mises dans ce cas. L'espace ainsi défini devient une sorte d'atelier ou de cabinet pour l'intervention d'un professionnel du social cherchant à interrompre un cercle vicieux de désocialisation. Dans son mouvement d'aller vers, la maraude inverse en quelque sorte la relation au guichet d'aide sociale : c'est à l'intervenant de se déplacer sur le terrain pour apporter son aide.

Étude de cas n°2 : *L'ancrage social, territorial et identitaire des SDF*

Article de référence : ZENEIDI D., FLEURET S., 2007, « Fixes sans domicile, réflexion autour de la mobilité des SDF », *L'Espace géographique*, Tome 36, p. 1-14.

Les SDF sont souvent caractérisés par leur mobilité. L'appellation québécoise du sans-abri, l'« itinérant », en est une parfaite illustration. Or la mobilité permanente postule l'absence de liens sociaux forts ou de lieux d'attache, ce que Djemila Zeneidi et Sébastien Fleuret ont tenté de discuter, dans une étude de cas parue sous la forme d'article en 2007. Comme il a été possible de le montrer dans la partie précédente, les personnes précaires entendues au sens large ont fait l'objet de plusieurs travaux scientifiques dans le champ de la mobilité (Orfeuill, 2010, Coutard et al., 2002, Fol, 2008, Feré, 2013 ; 2011). Or, les sans-abri ne font pas ou peu l'objet d'études sous l'angle de leur mobilité, étant principalement étudiés sous celui du rapport aux institutions, de la déconstruction de la catégorie du SDF, et de la sortie de rue. Seuls les « jeunes en errance », catégorie instituée depuis la loi de l'action sociale du 3 juillet 2000, semblent avoir fait l'objet de tels travaux, démontrant d'ailleurs une très forte mobilité des personnes concernées (Zeneidi, Fleuret, 2007). L'étude de la mobilité des SDF nécessite donc une approche méthodologique nouvelle.

Dans l'étude de Djemila Zeneidi et de Sébastien Fleuret, sur les 585 personnes questionnées, 70% sont absolument seules, et la majorité d'entre elles se déplacent finalement peu : la majorité des personnes rencontrées sont originaires des régions ou départements étudiés. Un élément peut justifier cet ancrage local : « *le public rencontré est un public très institutionnalisé, en quelque sorte « captif » des institutions* » (Zeneidi, Fleuret, 2007, p.8). De plus, la localisation des individus apparaît tout à fait rationnelle, et fonction de « repères » identifiés par les enquêtés. Ces repères, situés dans l'espace, constituent des attaches structurant les déplacements et installations

des sans-abri. Ils induisent d'ailleurs la distinction du « chez-soi » et de l'« ailleurs » chez les enquêtés, le « chez-soi » posant les bases d'une aire d'appartenance relative à de multiples échelles territoriales, du quartier au département. Pour les deux auteurs, l'histoire de la société française conditionne en partie cette nécessité d'une accroche territoriale :

« Cette dualité renvoie à l'intériorisation profonde d'une autre dualité, celle des bonnes et des mauvaises mobilités. L'héritage des représentations liées à l'histoire de la société française a fait de la sédentarité à travers la notion de domicile de secours, une norme et une obligation pour les démunis qui veulent prétendre à l'aide sociale (Zeneidi-Henry, 2003). Ainsi, certains interlocuteurs ont le souci de justifier leurs comportements spatiaux et de se dégager des figures marginales du mauvais pauvre, errant qui passe d'un lieu à l'autre et dont la mobilité signifie dans les représentations collectives le refus de l'insertion. Les enquêtés ont à cœur de signifier combien ils participent au bon ordre spatial », Zeneidi, Fleuret, 2007, p.10.

L'un des repères les plus fondamentaux structurant la mobilité des sans-abri paraît être l'ancrage familial, malgré l'idée communément admise d'une rupture sociale des individus à la rue. Dans le cas de l'étude menée en 2007, aucun enquêté ne connaît de rupture totale ou d'absence de relations à la famille, malgré les nombreuses ruptures et histoires familiales douloureuses existantes. Ainsi se dessine progressivement un « territoire filial », existant sans nécessairement être entretenu par des relations denses. Ces dernières relèvent souvent de l'aide ponctuelle, et d'une manière générale, « la famille est abordée en termes de potentiel de solidarité [...] la famille s'impose tout de même comme l'ultime réservoir où l'identité des individus va pouvoir s'étoffer ». Ainsi, « la question des trajectoires géographiques apparaît intimement liée à des enjeux identitaires » (Zeneidi, Fleuret, 2007, pp.12-13). En référence à la précédente partie traitant de la mobilité en général, celle des SDF s'inscrit aussi et parfois contre l'idée qu'il faille « bouger pour s'en sortir » (Lebreton, 2005) : « Les enquêtés n'expriment pas de désir de mobilité. Cette inscription dans ce qui serait un territoire familial est considérée comme une ressource et le déplacement comme source d'isolement. L'immobilité serait parfois plus qualifiante qu'une mobilité source d'isolement et dévalorisante car sans travail » (Zeneidi, Fleuret, 2007, p. 13).

Ce que l'étude de la mobilité des sans-abri démontre, c'est l'importance des solidarités familiales, qui, si elles ne fonctionnent pas nécessairement, sont au moins théoriques ou psychologiques. Si ces dernières ne permettent pas la sortie de la rue, elles structurent les trajectoires géographiques des individus et les inscrivent au moins sur le plan identitaire dans un territoire donné, que cela soit un quartier, une commune, une agglomération ou un département. Cette approche élargit la façon dont on envisage l'ancrage territorial des SDF : en effet, ils n'appartiennent pas à un territoire seulement du fait de leur attache administrative mais s'inscrivent pour partie dans un réseau familial ou amical choisi.

Conclusion de la partie SDF–espaces publics

On a pu montrer dans cette partie que l’omniprésence de l’Etat dans le traitement du phénomène SDF était historiquement expliquée : dès le Moyen-âge, la prise en charge est un enjeu fort de sécurité, que cette prise en charge soit faite en termes sécuritaires ou d’accueil. Mais « *si une commune, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d’ouvrir ses portes, elle ne pouvait savoir si les autres communes allaient agir de la même manière ou au contraire n’allaient pas profiter de cette offre d’accueil pour renvoyer tous les errants et se décharger de leurs propres pauvres* »⁷⁵. Ainsi, la prise en charge étatique du vagabondage tient essentiellement d’une difficile coopération des collectivités entre elles nécessitant un État régulateur (Damon, 2007 ; Zeneidi, Fleuret, 2007). Dans l’avant-propos de la deuxième édition de *La question SDF* (2002 puis 2012), Julien Damon se réfère à cet impératif moyenâgeux et soutient l’idée suivante : les États d’aujourd’hui seraient les communes d’antan et rencontreraient, dans une certaine mesure, des problèmes similaires :

« La coopération difficile et instable des collectivités territoriales persiste. La décennie 2000 a connu sur ce point, l’approfondissement de l’ouverture des frontières européennes. Il en ressort que les seuls modes nationaux d’intervention ne sont plus vraiment adaptés à une mobilité de la pauvreté qui n’est plus celle des siècles passés. Les cadres d’analyse de l’action ne sauraient se limiter aux interventions locales ni aux insuffisantes capacités de coordination régionale et nationale. La question des sans-abri aujourd’hui est pleinement une question à la fois locale et européenne, les dispositifs de prise en charge, qu’il s’agisse d’instruments génériques (comme les systèmes d’aide sociale) ou spécifiques (comme les centres d’hébergement), qu’il s’agisse encore des législations relatives à la gestion des incivilités dans l’espace public ou à l’affirmation progressive du droit au logement » (Damon, 2012 (rééd.), p.19).

Ainsi, la question SDF est progressivement amenée à changer d’échelle territoriale, quand bien même elle soit décentralisée en France : « *les États sont désormais, comme les paroisses l’étaient au Moyen-âge, légitimement inquiets de ce que font les autres* » (Damon, 2012 (rééd.), p.19). Les décisions nationales influent donc celles des autres États, en particulier pour les pays considérés comme généreux et tolérants, qui peuvent voir affluer des populations sans-abri chassées progressivement de leurs territoires natifs.

⁷⁵ Sortir de la rue, le sans abri, Conférence de consensus, Paris, 29/30 novembre 2007, Fiche n° 4 : « L’évolution des interventions privées et publiques en faveur des personnes sans domicile : éléments historiques », p.2.

III – LOGEMENT

INTRODUCTION

« Les problèmes de logement fonctionnent comme des amplificateurs de pauvreté, ils ne se contentent pas d'accentuer les difficultés matérielles préexistantes des occupants, ils les suscitent également. Souvent, une difficulté sérieuse liée au logement, comme l'éviction de l'habitation, suffit à amorcer la spirale négative de l'exclusion sociale. En somme le mal logement apparaît à la fois comme la conséquence de la paupérisation et la cause de celle-ci. Habitat et pauvreté se déterminent réciproquement. Mais s'il est capable d'accentuer la précarité matérielle de ses occupants, le logement, et ce n'est pas le moindre de ses paradoxes, cultive également cette vertu proprement irremplaçable de favoriser l'insertion sociale. » (Bernard, 2006, p. 5)

La littérature relative au logement fait régulièrement appel à la notion de « solidarité », ce qui n'était pas le cas des autres objets d'étude. Perdre son droit au logement c'est en effet risquer de perdre d'autres droits et plonger dans la précarité sociale. La solidarité dans le logement est envisagée de deux manières : d'une part, il s'agit du droit au logement, mis en œuvre par l'intermédiaire des pouvoirs publics et des associations, et d'autre part, de la solidarité interpersonnelle au sein d'une unité d'habitation.

Par ailleurs, le logement fait apparaître une dimension de la solidarité que nous n'avons pas encore abordée : la solidarité dans la contrainte. En effet, dans le cas des copropriétés dégradées ou des baux dits de « colocation solidaire », les auteurs rendent compte de situations dans lesquelles les membres d'un même immeuble ou d'une même unité d'habitation sont liés de manière contractuelle du point de vue des coûts et des frais attachés au logement ou à l'immeuble. Nous avons appelé cette solidarité « solidarité dans la contrainte », dans la mesure elle se réfère au sens juridique du terme : lorsque plusieurs personnes ont une obligation commune, qu'il s'agisse d'une dette contractuelle liée à la possession commune d'une chose ou d'un droit.

La solidarité dans le logement se traduit d'abord par l'accès et le maintien au logement, notamment pour les tranches de population les plus défavorisées, ou exclues du marché immobilier dit « libre ».

La solidarité dans le logement est visible à différentes échelles. Les politiques publiques nationales - qui peuvent prendre des formes très hétérogènes et ciblées sur le plan territorial - agissent tantôt sur l'offre de logements (logements sociaux et financement de la construction), tantôt sur la solvabilisation de la demande par l'intermédiaire des aides directement versées aux ménages.

Au niveau national, les politiques du logement tendent - à l'image de celles de la mobilité ou de la prise en charge des sans-abri - vers une néolibéralisation, et ce point fera l'objet d'une attention particulière au regard des conséquences de cette évolution sur les dispositifs de solidarité. En

effet, au niveau national s'opère progressivement une restructuration du rôle de l'État dans les politiques du logement, plus particulièrement dans celles du logement social.

Au niveau intercommunal, « jouer le jeu de la solidarité », c'est favoriser la *mixité sociale*, ou la *solidarité urbaine*, par le rééquilibrage des logements sociaux sur les territoires. Mises en avant depuis les années 1990, les intercommunalités sont placées comme chefs de file des politiques de l'habitat, et favorisent en théorie un traitement des problèmes liés au logement à la fois intra et intercommunal (Levy, Fijalkow, 2010), « *gage supposé de solidarité territoriale* » (Driant, Lelévrier, 2006, p.8).

Parallèlement, la crise du logement abordable dans les zones de marché immobilier tendu confère aux différentes associations un rôle croissant dans la prise en charge des exclus du marché du logement, et témoigne de formes de solidarités parfois différentes de celles mises en œuvre par l'Etat ou par les collectivités. Nous insisterons particulièrement sur les formes coopératives de logement, la dimension participative de l'habitat groupé et sur une autre forme de solidarité que l'on pourrait traduire par le concept de « care »⁷⁶.

La question du logement et de l'habitat suscite différentes formes de solidarité : des solidarités nationales ou émanant du secteur public (État et collectivités), des solidarités envers autrui (associations) et des solidarités de groupe (solidarités civiles). Ces formes d'aide peuvent s'entrecroiser : certaines associations sont financées par le secteur public ou par des dons privés, par exemple. L'ensemble de ces initiatives - bien que se référant à des principes de solidarité différents - entrent dans le cadre de la solidarité par le logement et influencent la structure des villes et leurs compositions. Nous pourrions montrer, à la suite de cette partie, que la « ville solidaire » mise en œuvre par le logement est constituée par l'ensemble de ces échelles de décision et d'action.

⁷⁶ CEFAL D., GARDELLA E., L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris, p.514

A. LA DIFFICULTE D'UNE ECHELLE ADEQUATE POUR LES POLITIQUES SOLIDAIRES DU LOGEMENT: ENTRE AUTONOMIE LOCALE ET COHESION NATIONALE

Les politiques du logement sont des composantes structurelles de l'action publique française. Ces dernières sont corrélées à la majorité des évolutions sociétales et économiques : depuis les années 1970, on assiste à une globalisation des marchés immobiliers, une standardisation de la production du logement et à la financiarisation de l'immobilier (Nappi-Choulet, 2011), parallèlement à l'augmentation de la flexibilité du marché du travail et à l'appauvrissement de la société salariale (Castel, 1995, 2009). Au niveau national, les politiques du logement oscillent toujours entre régulation économique, prévisions démographiques et régulation sociale (aide à la personne, droit au logement et mixité socio-résidentielle). Revenir sur les évolutions des politiques du logement comme révélatrices de l'évolution des formes de solidarité ne nécessite pas un retour historique lointain, aussi avons-nous décidé de limiter cette partie de la fin des années 1970 à nos jours. Pour Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkow, ayant tous deux travaillé sur les échelles territoriales d'impulsion et de mise en œuvre des politiques du logement, trois périodes importantes sont révélatrices de changements : de 1977 à 1983, de 1983 à 1990 et de 1990 à nos jours (Lévy, Fijalkow, 2010). Or, il nous a semblé que ces changements d'échelles induisaient aussi des changements sur les territoires de mise en œuvre des formes de solidarités.

La loi du 3 janvier 1977, dite loi Barre, et la décentralisation opérée en 1983 introduisent « par le haut » le local dans les politiques d'habitat. Les communes se trouvent dans la possibilité de mener de larges interventions sur l'habitat, des réhabilitations des centres anciens à celles des quartiers d'habitat social. Tributaires de la gestion des sols, initiatrices de nombreux dispositifs comme les OPAH (Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat), les ZAC (Zone d'Aménagement Concertée) ou les DSQ (Développement Social des Quartiers), les communes se voient confiées des compétences dans le domaine de l'habitat jusqu'alors réservées à l'Etat, ce dernier devenant progressivement un « Etat animateur » (Donzelot, Estèbe, 1994). Paradoxalement, il reste tributaire des interventions directes sur le logement, mais la définition des interventions urbaines impute à présent aux collectivités : « *l'État est encore à la recherche d'un mode de territorialisation de ses interventions sur le logement, tandis que la définition des interventions urbaines – qui concerne pourtant directement le bâti et l'occupation des logements – s'inscrit davantage dans le cadre d'une autonomie locale* » (Lévy, Fijalkow, 2010, p.117). Quand bien même l'Etat a gardé ses prérogatives pour la définition des systèmes d'aide et leur programmation locale, la mise en œuvre par les communes de leur compétence d'urbanisme a contribué à constituer des politiques locales de l'habitat en champ de compétence partagé (Driant, Lelévrier, 2006).

Du fait des évolutions propres aux années 1977-1983, les communes se trouvent confrontées à une « double contrainte » : « *l'impératif de développement économique et la logique de compétition qui lui est associée, d'une part, la lutte contre l'exclusion sociale ou au moins sa gestion politique, d'autre part. Traduire ces contraintes en réponses politiques efficaces est difficilement réalisable dans le cadre étroit du gouvernement local* » (Le Galès, 1995, p.75). Si

l'existence d'un principe de solidarité tend à devenir de plus en plus nécessaire, du fait de l'accroissement des situations d'exclusion, les communes aspirent pour la majorité à se développer et à devenir compétitives : les différentes crises ont remis en cause le « *cercle vertueux de la productivité et du progrès social* » propre aux « Trente glorieuses » (Donzelot, 2006, p.18), et l'incertitude de l'avenir pousse les communes à vouloir conserver ou attirer les emplois et richesses. Comme le soulignent Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkow, maires dits « entrepreneurs » (Muller, 1992 ; Gaudin, 1993), attraction économique (Le Galès, 1993) politiques d'images (Biau, 1991) et d'architecture (Champy, 1998) guident alors les actions communales : « *L'utilisation de l'architecture à des fins de communication, qui a été une constante du comportement des Princes, est encore fréquente dans les ministères et les administrations. Après les lois de décentralisation promulguées en France entre 1982 et 1986, ce phénomène a vite touché les collectivités territoriales, dotées de compétences et de moyens nouveaux. Les grandes villes en compétition pour le statut de métropoles européennes se sont lancées dans des opérations qui devaient rehausser leur image, en dépensant parfois des sommes importantes et en recourant aux services d'architectes célèbres* » (Champy, 2002). Dans le cadre de cette concurrence généralisée, l'habitat constitue un élément déterminant : pour son attractivité architecturale d'une part, et pour le peuplement auquel il est destiné d'autre part. Sur ce dernier point, le logement de standing permet par exemple d'attirer des populations appartenant aux entreprises dites « de pointe », et par là même les revenus fiscaux attenants. Dans ce contexte, les communes mettent en place des observatoires de l'habitat, créent des « services logement », développent les partenariats public-privés (PPP) ou mettent en place des sociétés d'économie mixte (SEM) pour la construction ou le développement d'activités, « *bref, les municipalités tentent d'améliorer le suivi des parcs de logement afin de contrôler le développement local et le peuplement qui leur sont associés* » (Lévy, Fijalkow, 2010, p.119).

Or, ce surinvestissement dans les politiques d'attractivité se fait au détriment de certains quartiers ou territoires, concentrant un certain nombre de problèmes sociaux : depuis les années 1980 et le tournant néolibéral, les situations de pauvreté se développent, l'accession sociale à la propriété baisse du fait d'une diminution des crédits lui étant associés, la destruction du « parc social de fait⁷⁷ » met dans l'embarras un certain nombre de ménages, alors même que la construction de logements sociaux décroît (Lévy, 2005). Certaines villes (voire certains quartiers) « embrayent » facilement sur la dynamique métropolitaine ou concurrentielle, que l'on peut définir comme « *un processus de sélection des territoires, à travers la concentration des hommes et des activités dans les villes les plus importantes et dynamiques* » (Edouard et Mainet, 2007, p.177). En effet, depuis les années 1980, des systèmes métropolitains se mettent en place et rassemblent innovation, productivité, main d'œuvre qualifiée, flexibilité des organisations, externalités de communication et concentration de la demande (Thisse et Van Ypersele, 1999). Dans le même temps, des territoires s'enlisent dans des situations préoccupantes et socialement complexes, fonction de leur localisation ou de leur desserte. Face à cette dispersion, la solidarité par le logement se trouve « reprise en main » par l'Etat, qui développe alors la politique de la ville, concentre son action sur les quartiers sensibles, fait appel aux projets des collectivités locales et tente d'impulser l'intercommunalité pour réduire les déséquilibres intra et interurbains (Lévy, Fijalkow, 2010). Cependant, cette impulsion ne fonctionne pas, et particulièrement dans les territoires en crise.

A partir des années 1990, l'Etat renforce sa présence dans les champs d'action pour l'habitat. Les associations participent beaucoup de ce remaniement : du fait de l'émergence du sans-abrisme

⁷⁷ Le parc social de fait est un parc de statut privé mais d'occupation sociale comparable à celle du parc public (chambres de bonne, logements inconfortables ou insalubres, hôtels meublés, bâti ancien, etc.).

(cf. Partie 3) et des émeutes urbaines, les associations (Emmaüs par exemple, ou encore Comité des mal-logés créé en 1987, l'association Droit au logement, créée en 1990), s'investissent dans le domaine de l'habitat, tout en le dissociant des autres problématiques sociales. L'émergence de ces nouveaux acteurs et le contexte critique précédemment décrit amènent au vote de la loi Besson (1990), promouvant un principe juridique fondateur dans la question des solidarités par le logement : le droit au logement « constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation⁷⁸ ». La loi Besson et les circulaires qui en découlent sont orientées selon trois logiques concernant la mise en place d'une solidarité par le logement : la logique de l'offre (constitution ou renforcement du parc social existant), la logique de la demande (création du Fonds de solidarité pour le logement et élargissement de l'aide personnalisée au logement) et la logique du peuplement (visant à cibler les populations les plus nécessiteuses pour l'attribution des logements sociaux disponibles). Parallèlement, ces nouveaux dispositifs reconnaissent le rôle des associations dans la lutte contre l'exclusion en les rendant susceptibles d'agir au titre de délégation du service public, ou en leur ouvrant l'accès au crédit foncier français afin d'intervenir sur le logement.

Les lois LOV (1991) ou relative à la lutte contre l'exclusion (1998) viennent renforcer le triptyque logement social - mixité sociale - solidarité intercommunale - promu par la loi Besson. Cela a d'ailleurs occasionné une modification des publics ciblés par les politiques de solidarité dans le logement :

« La mission historique donnée aux HLM a plutôt consisté à loger les salariés modestes que les pauvres, et ce n'est qu'au cours des deux dernières décennies que cette mission a évolué, prenant acte des forts mécanismes d'exclusion produits conjointement par les marchés de l'emploi et du logement. La loi Besson du 31 mai 1990 qui vise à mettre en œuvre le droit au logement et la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont contribué à cette évolution. L'article L. 441 du Code de la construction et de l'habitation précise désormais le rôle de l'attribution des logements sociaux en évoquant à la fois leur participation « à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées » et le fait qu'elle doit favoriser « la mixité sociale des villes et des quartiers » » (Driant, Lelevrier, 2006, p.6)

La loi SRU (2000) incarne le retour en force de l'Etat dans le triptyque indiqué plus haut, rendant obligatoire le taux de 20% de logements sociaux pour toutes les communes de plus de 3500 habitants⁷⁹ (et de 1500 habitants en Île-de-France). Un rapport de la fondation Abbé Pierre datant de 2007 alerte pourtant les pouvoirs publics sur l'existence de trois millions de mal-logés à cette date, et sur le non-respect des quotas imposés par la loi SRU pour 39,6% des communes concernées, 7 ans après sa promulgation. Cependant, les émeutes des années 2000 ont déplacé la question du logement vers celle du territoire, et les pouvoirs publics deviennent un des principaux interlocuteurs de la solidarité territorialisée par l'intermédiaire du Programme national de rénovation urbaine initié en 2003. Celui-ci vise non plus seulement la réhabilitation mais la destruction puis la reconstruction, afin d'attirer des classes moyennes et de combler le déficit de logements très sociaux. Faisant l'objet d'un bilan mitigé⁸⁰, la politique nationale du logement se

⁷⁸ Article premier de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson ». Il convient de noter que la loi Quilliot de 1982 définit déjà un « droit fondamental à l'habitat », mais concerne en majorité la question des droits et des devoirs des locataires et des bailleurs.

⁷⁹ Ce taux est passé de 20% à 25% dans les territoires les plus tendus en 2013.

⁸⁰ Pour cela, voir le rapport de la cour des comptes "La politique de la ville, une décennie de réformes" du 17 juillet 2012, (communiqué de presse, site de la cour des comptes, visité le 3 juillet 2013) ; ou les travaux de Renaud Epstein et de Jacques Donzelot sur le sujet.

trouve modifiée progressivement. La loi DALO (2007) étend les publics ciblés par les politiques sociales du logement, en ouvrant le droit au logement opposable aux sans-abris et aux personnes habitant des logements insalubres ou des locaux inadaptés. Elle permet de faire valoir à ces derniers leur droit à un logement ou à un hébergement digne. Mais surtout, pour la première fois « *la responsabilité de l'Etat est engagée non plus sur des moyens mais sur des résultats* » (Cefaï, Gardella, 2011). En termes de solidarité cela discrédite en partie le dispositif d'urgence sociale et inscrit le « *principe de continuité dans le droit ce qui se traduit par la possibilité de rester dans un hébergement d'urgence tant que la personne ne se voit pas proposer une solution adaptée et durable* ». Mais la mise en œuvre du DALO « *se heurte à l'insuffisance de l'offre dans les zones tendues, et d'abord en région parisienne, là où le problème se pose avec le plus d'acuité, [et] met en lumière les limites du pouvoir de la loi et le caractère artificiel d'un débat national focalisé sur le déficit global de logements, alors que les conditions d'accès au logement reflètent une différenciation géographique de plus en plus accusée* » (Vorms, 2013, p.1).

Plus tard, la loi Boutin (2009) incarne le passage d'un État *pourvoyeur* vers un État *organisateur de ressources*, en favorisant la « fluidité par le haut », « *c'est-à-dire en incitant la fraction supérieure des occupants des logements sociaux à les libérer. Cette recherche de la fluidité est perçue comme nécessaire, tant pour permettre aux populations exclues de se faire attribuer un logement social, qu'aux couches moyennes susceptibles de le quitter pour accéder à la propriété. Mais ce parcours idéal est difficile à réaliser dans une période de décroissance, alors que le logement social représente pour les catégories de revenus moyens un refuge face aux aléas du marché privé* » (Lévy, Fijalkow, 2010, p.131). Ainsi, les projets les plus récents cherchent à répondre davantage à la demande en fluidifiant les parcours résidentiels plutôt qu'en soutenant la construction. Cette loi contribue à accentuer la logique de résidualisation du logement social (Ghekiere, 2008).

Cette recherche de la fluidité et de la mobilité par le logement s'inscrit dans le paradigme de la flexibilité - rentabilité déjà évoqué à plusieurs reprises dans ce rapport, et visant à cibler le plus précisément possible les catégories les plus démunies dans le cadre des politiques d'accès au logement. Ces formes de revirements sont parfois perçues comme des désengagements de l'Etat.

La question se pose pour le cas du logement social, l'un des piliers de l'Etat Providence en France. Derrière les modèles promus par les politiques du logement social, se dissimulent des conceptions de la solidarité parfois très différentes. Or, le désengagement de l'Etat - ou sa restructuration, en fonction du point de vue adopté - a des conséquences directes sur la gestion locale du logement social : acteurs, publics et financeurs s'en trouvent modifiés.

B. L'EVOLUTION DU ROLE DE L'ETAT DANS LA MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT SOCIAL

Plusieurs auteurs analysent une évolution, pour ne pas dire une rupture, dans les missions assignées au logement social. On peut l'observer à trois échelles de décisions : celle de l'Union Européenne, celle de la France et celle des organismes de logement social. Ces évolutions témoignent de modifications des systèmes de solidarités. En France, le logement social aurait connu différentes phases qui se traduiraient en termes d'expansion et de reflux :

« Une fois passé « le temps des HLM 1945-1975 » (Tellier, 2007), le logement social serait passé dans une phase de reflux et les logements qui subsistent ne seraient que les héritages fragile d'un système condamné. L'histoire du logement social se résumerait ainsi en trois phases : une longue genèse, depuis les débuts de la Révolution industrielle jusqu'à la seconde guerre mondiale, pendant laquelle celui-ci se développe grâce aux luttes ouvrières et à la philanthropie de quelques bourgeois éclairés, une phase heureuse pendant les Trente Glorieuses, enfin un long déclin où quelques retours momentanés masqueraient difficilement un recul historique » (Desjardins, 2008, p.2)

B.1. Les missions du logement social : un glissement vers une conception résiduelle du logement social

Bien que l'Union Européenne n'ait pas compétence en matière de politique de logement, la Commission Européenne détient le pouvoir - en tant qu'autorité européenne de concurrence - d'intervenir sur le bienfondé de missions particulières ne répondant pas à l'exigence de concurrence, comme le logement social (Ghekiere, 2011). La Commission Européenne définit les Services d'Intérêt Economique Général (SIEG) comme des activités qui remplissent un objectif d'intérêt général. Cette qualification permet aux États membres de déroger aux règles de droit commun de concurrence et du marché intérieur. Le logement social est concerné en premier lieu par ce genre de dispositif. Toutefois, « la Commission européenne dispose d'un pouvoir de contrôle et d'appréciation de l'erreur manifeste dans la qualification du SIEG, c'est-à-dire d'un pouvoir de contrôle de l'abus éventuel qui peut être commis en matière de qualification de SIEG par un Etat membre. » (Ghekiere, 2011). Selon elle, c'est en raison du caractère social d'un service public que la qualification de SIEG doit cantonner l'action à un périmètre qui concerne uniquement les personnes défavorisées.

Cette dérogation, qui autorise les États membres à déroger à la logique de concurrence, limitée à la sphère dite sociale ne remet-elle pas en cause l'étendue de la solidarité nationale ? Les Etats membres doivent en effet limiter leurs dispositifs de solidarité aux personnes les plus exclues du marché du logement sans avoir la possibilité de réguler l'ensemble de ce marché. C'est ainsi que si la mission du logement social est définie en référence à la mise en œuvre du *droit au logement pour tous* (vocation de service universel, la Commission considère qu'il s'agit d'une « erreur manifeste d'appréciation de la qualification de SIEG » (Ghekiere, 2011, p.3). Pour Laurent Ghekiere, il existe trois conceptions du logement social. Celles-ci définissent les personnes concernées par les systèmes de solidarité à l'œuvre dans le logement. D'abord, la *conception résiduelle* du logement social se définit par rapport aux personnes défavorisées identifiées grâce à leur exclusion effective ou potentielle du marché. Cette logique de spécialisation très sociale du

logement social n'induit pas de tensions avec la définition communautaire du SIEG et s'inscrit dans une conception de la solidarité à minima. Ensuite, dans la *conception généraliste*, les missions du logement social sont définies en référence aux personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l'insuffisance de leurs revenus. Cette conception est plus ambitieuse car elle a un impact sur le marché privé et vise à peser sur le niveau général des prix. Bien que les personnes logées dans du logement social représentent un échantillon plus large de la population que dans la conception résiduelle, les pays classés dans cette catégorie répondent aux exigences de la Commission Européenne en fixant des plafonds de revenu ciblant ainsi le public du logement social. C'est dans le cas d'une *conception universelle* du logement social, qualifiée parfois de « logement d'utilité publique » que le logement social ne rentre plus dans la catégorie du SIEG, puisqu'il a pour mission de fournir un logement à l'ensemble de la demande.

Ainsi, les États membres considérés comme appliquant une *conception universaliste* du logement social, comme les Pays-Bas ou la Suède, ont été mis en difficulté par la Commission européenne exigeant un ciblage du public du logement social et par conséquent une redéfinition des missions dans ces deux pays (Ghekiere, 2011).

Tableau 1
Missions générales assignées au logement social dans les vingt-sept États membres

	Mission résiduelle	Mission généraliste	Mission universelle
Groupes cibles	Demande sociale : • ménages défavorisés ; • exclus.	Demande sociale : • ménages défavorisés ; • exclus ; • ménages à faibles ressources.	Demande globale tout ménage.
Mission essentielle	Répondre à l'exclusion du marché du logement – dans le besoin.	Répondre aux difficultés d'accès au marché du logement.	Répondre à l'accès pour tous à un logement décent.
Caractéristiques du marché du logement	• Forte prédominance de l'accession. • Faiblesse du locatif privé dérégulé.	• Prédominance de l'accession. • Existence d'un secteur locatif privé. • Prédominance du secteur privé dans le marché locatif.	• Faiblesse de l'accession. • Existence d'un secteur locatif privé régulé. • Prédominance du secteur locatif social dans le marché locatif.
Attribution des logements sociaux	Attribution directe par autorité publique.	• Attribution par propriétaire bailleur sur base de règles et de procédures. • Critères de priorité sous plafond de ressources.	Attribution par liste d'attente.
Politique tarifaire	• Loyers aux coûts ou loyers en fonction des revenus. • Aides sociales.	• Loyers plafonnés fixes ou loyers en fonction des revenus. • Aides personnelles au logement (en fonction des revenus).	• Loyers aux coûts. • Aides personnelles au logement. • Garantie de paiement des loyers pour les plus défavorisés.
Sécurité d'occupation	Baux à durée illimitée	Baux à durée illimitée	Baux à durée illimitée
États membres	Bulgarie Chypre Espagne (locatif social) Estonie Hongrie Irlande Malte Lituanie Lettonie Portugal (locatif social) Roumanie Royaume-Uni Slovaquie Slovénie	Allemagne Autriche Belgique Espagne (accession sociale) Finlande France Italie Luxembourg Pologne Portugal (accession sociale) République tchèque	Danemark Pays-Bas contexte très spécifique Suède Grèce mais dans un contexte très spécifique (accession sociale à la propriété)

Figure 1. Missions générales du logement social dans les pays membre selon la typologie de Laurent Ghekiere
Source : Laurent Ghekiere, « Le développement du logement social dans l'Union Européenne », 2008

C'est « *la recherche de nouveaux équilibres entre cette individualisation du droit au logement et l'affirmation de préférences collectives telles que la cohésion sociale, la mixité, la lutte contre la ségrégation sociale, élevées au rang de principes mais sans véritable déclinaison opérationnelle* » qui est le point névralgique de la mutation du logement social au sein de l'Union Européenne (Ghekière, 2011, p.7). Cette nouvelle conception et l'évolution de la notion d'intérêt général appellent à de nouvelles formes de gouvernance, de gestion et de financement du logement social, qui incarnent les changements de régimes de solidarité. Ces changements traduisent la mise au premier plan d'une conception du logement social unique fondée davantage sur une idéologie que sur la connaissance réelle des besoins en logement des différents Etats-membres. On peut se demander si ces glissements idéologiques ne se traduisent pas par un retrait de l'État dans le domaine du logement social. En effet, Michael Harloe lie fortement la question du logement social avec les conceptions de l'État-providence. Pour ce dernier, le « modèle de masse » a dominé l'Europe de l'Ouest et du Nord jusqu'au milieu des années 1970, alors qu'aujourd'hui, on observe une convergence vers le modèle résiduel (Harloe, 1995).

B.2. Quelle échelle de solidarité pour le logement social en France ?

Il s'agit de voir dorénavant comment se décline ce glissement des missions du logement social à l'échelle nationale. Xavier Desjardins analyse une évolution de la finalité du logement social en France : « *D'un moyen de favoriser puis de récompenser l'investissement dans le monde du travail, il est devenu un outil au service de la lutte contre l'exclusion. De plus, la redéfinition de la place du logement social dans les politiques urbaines et sociales entraîne une mutation du rôle des collectivités publiques, des bailleurs comme des habitants dans l'organisation de la production et de la gestion du logement social puisque l'on exige d'eux de se conformer aux principes de responsabilité ou d'esprit d'entreprise, donc d'agir selon les principes propres à une société concurrentielle.* ». (Desjardins, 2008, p.2). Autrement dit, le logement social en évitant que les personnes soient irrémédiablement exclues participe à la création d'un cadre propice à la concurrence. Il s'agit ici d'une solidarité à *minima*, qui vise à pallier aux effets du marché dans le but de maintenir la concurrence entre les individus. Après les grands programmes de construction du logement social de l'après-guerre, les années 1970 marquent la baisse des aides directes à la construction et la hausse des aides à la personne (Cf. Partie 4, chapitre 2)⁸¹. C'est aussi durant cette période qu'on assiste à un transfert de compétence du logement vers les collectivités locales et à une redéfinition du rôle des acteurs du logement social : « *Les aides directes à la construction diminuent fortement au profit d'aides à la personne, la définition des politiques de logement est de plus en plus souvent transférée aux collectivités locales, les organismes de logements sociaux sont priés de gérer selon des règles inspirées du privé* » (Desjardins, 2008, p.32)

Malgré l'ensemble de ces évolutions dans les missions assignées au logement social, il est pourtant difficile de parler d'un retrait de l'Etat en termes financiers. Il est en effet presque impossible de calculer le montant total des aides directes et indirectes en faveur du logement social. Toutefois, il est possible de cerner une évolution dans la destination de ces aides : « *il s'agit moins de soutenir la construction de logements publics que de promouvoir les choix*

⁸¹Depuis la réforme de Barre en 1977, l'intervention de l'Etat a changé de nature : on est passé d'un système d'aide à la pierre cherchant à agir sur l'offre de logement, avec des prêts aidés pour la construction et plus récemment des incitations fiscales, à un système qui privilégie l'aide à la personne agissant sur la demande en solvabilisant les ménages les plus pauvres.

individuels, notamment en faveur de la propriété privée » (Desjardins, 2008, p.35). Xavier Desjardins souligne le passage du modèle du « logement social de masse » vers un modèle « propriété – logement social résiduel ». Les bailleurs, accueillant auparavant une population large sont invités à se limiter à une population plus ciblée. A titre d'exemple, en France, depuis la loi Molle, les organismes de logements sociaux se doivent de cibler de manière plus stricte les occupants du logement social en pratiquant des plafonds de revenus plus bas. Ces changements sont imputés par Jean-Claude Driant et Mingye Li au contexte économique et politique : non seulement le gouvernement oriente sa politique de logement en faveur de l'accès à la propriété, mais il se trouve également en difficulté pour maintenir le même taux de subvention envers le logement social alors que les coûts du foncier et de la construction de logement augmentent (Driant, Li, 2011). En effet, les gouvernements successifs encouragent la construction de logements sociaux mais se trouvent en difficulté pour fournir les subventions répondant à ces objectifs. De nombreux acteurs, en particulier les associations, les collectivités et les représentants des organismes du logement social, dénoncent un retrait de l'Etat en la matière. Malgré tout, la France poursuit le développement quantitatif de son parc de logements sociaux. Jean-Claude Driant explique cette apparente contradiction de la manière suivante : « *Ceux-ci [les changements], opérés en sourdine depuis le milieu des années 2000 et sans réforme majeure, consistent à minimiser progressivement les apports de l'État pour chaque opération financée, soit en développant des produits immobiliers moins coûteux, soit en multipliant des recours à d'autres sources de financement.* » (Driant, 2011 p.186)

Le recul des subventions de l'État, dans un contexte marqué par la hausse des valeurs foncières et des coûts de construction, impose aux organismes HLM – acteurs de la ville par excellence - de trouver des moyens complémentaires de financements pour limiter le recours à l'endettement. Il s'agit des aides des collectivités territoriales, et des fonds propres dont ils disposent (Driant, 2012). Or, les aides des collectivités varient selon les territoires: « *Ces aides [des collectivités locales] ne donnent lieu à aucune consolidation nationale et restent de ce fait très mal connues, même si les constats formulés localement montrent qu'elles atteignent souvent des niveaux bien supérieurs à ceux des subventions directes de l'État* » (Driant, 2012, p.193). Les opérateurs du logement social se voient donc dans l'obligation d'optimiser leurs projets afin de capter les aides possibles de la part des régions, des départements ou des EPCI. Si ces dernières sont souvent plus élevées que les subventions nationales, elles sont souvent mal connues et ne font pas l'objet d'une répartition égalitaire. Cela interroge fortement le rôle redistributif de l'État d'autant plus les agréments, qui permettent le déblocage de l'ensemble des facilités⁸² prévues par la puissance publique pour la construction du logement social, autrefois délivrées par l'État peuvent être maintenant délivrés par les intercommunalités⁸³. Au travers de ces mutations en sourdine, n'assiste-t-on pas à un glissement de la solidarité nationale à une solidarité plus locale qui diffère en fonction des territoires plus ou moins bien dotés ?

⁸² Ces facilités sont les suivantes : l'attribution d'une subvention de l'Etat, l'application d'une TVA à taux réduit, l'exonération de la taxe foncière sur les parties bâties et surtout aux prêts bonifiés de la Caisse des Dépôt et Consignation.

⁸³ « La loi Chevènement sur l'intercommunalité puis l'Acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) confèrent aux intercommunalités et aux départements compétence générale pour la mise en oeuvre de la politique de la ville et de l'habitat. Les intercommunalités peuvent signer une convention de délégation pour l'attribution des aides à la pierre. Au passage, les préfets perdent leur « droit de réservation » sur l'occupation d'une partie du parc de logements sociaux. Si l'Etat conserve une capacité d'annonce en termes d'objectifs quantifiés, il intervient dans le cadre d'une compétence largement partagée à la fois avec les élus locaux, qui maîtrisent et gèrent » (Desjardins, 2008, p. 39)

Ainsi, le financement du logement social est de plus en plus pris en charge par les collectivités locales. De plus, l'État encourage également les organismes HLM à participer au financement du logement social. C'est ainsi que depuis les années 1980, un nombre croissant d'organismes contribue à financer directement des opérations de construction en injectant des fonds propres générés par leurs activités. En douze ans, l'investissement en fonds propres des organismes dans les constructions neuves a donc été multiplié par 7, celui des collectivités locales par 4, tandis que les subventions de l'Etat ont été divisées par 3. Il y a donc eu un transfert relatif du national vers le local, en matière de financement de la solidarité.

Plan de financement PLUS en % du prix de revient ⁸⁴ de 1991 à 2011	1999	2011
Subvention de l'Etat	6 %	2 %
Prêt ou subvention du 1 % Logement	5 %	3 %
Subvention des collectivités et autres	2 %	8 %
Prêts Caisse des dépôts et Consignations et autres prêts	85 %	74 %
Fonds propres	2 %	14 %
TOTAL	100 %	100 %

Plan de financement PLUS de 1999 à 2011

Source : fiches USH « Le financement du logement social : généralités » (janvier 2013)

En effet, en parallèle de cet appel aux fonds propres des organismes, les aides directes de l'État baissent. Les plafonds théoriques de subventions fournies par l'état ne sont pas atteints si bien que les acteurs du logement social craignent leurs disparitions à termes (Driant, Li, 2012). Ainsi, les organismes de logement social doivent mobiliser leurs fonds propres pour maintenir l'effort de production. Or, ils sont limités, et leur part dans le financement de la construction de nouveaux logements l'est également. En effet, les loyers des locataires qui servaient auparavant exclusivement à rembourser les prêts contractés pour la construction du logement et à entretenir le parc, servent désormais à accroître le taux de fonds propres dans le financement du logement social. Dans ce contexte, l'un des moyens rapides et efficaces d'augmenter les fonds propres est celui de la vente de logements sociaux : en vendant une partie de son patrimoine et après déduction des coûts liés à la mise en vente et le remboursement des emprunts restants, le bailleur génère de nouveaux fonds propres : « *Cet accroissement de la contribution des fonds propres à la production des HLM pose la question cruciale du modèle économique du logement social qui, de fruit de la solidarité nationale, se transforme progressivement en mécanique autofinancée* ». (Driant, 2009, p 95).

Il apparaît donc que le financement du logement social est de plus en plus pris en charge par les acteurs locaux (collectivités locales et organismes de logement social). Qui plus est, les organismes de logement social sont invités à se dessaisir d'une partie de leur patrimoine afin de construire de nouveaux logements. Ces évolutions posent plusieurs questions : ces mutations assurent-elles une répartition adaptée du logement social sur le territoire national ? Le report du financement sur les acteurs locaux peut-il assurer l'existence et la pérennité d'un logement abordable dans une « ville solidaire » ? Mais ce glissement d'un opérateur national à des opérateurs locaux ne suffit repose la question des inégalités territoriales en d'autres termes.

⁸⁴ Le prix de revient comprend la charge foncière, le coût de construction et les honoraires de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

C'est la raison pour laquelle des associations et des groupements d'habitants se mobilisent en faveur du logement. Si certaines de leurs actions sont complémentaires des politiques publiques, d'autres valorisent des formes d'habitat alternatives, et renouvellent, d'une certaine manière, les formes de solidarité héritées.

C. TRADITION COOPERATIVE, ROLE DES ASSOCIATIONS ET SOLIDARITE DE GROUPE.

L'insuffisance de l'intervention de l'Etat est aujourd'hui critiquée par un certains nombres d'initiatives associatives et citoyennes qui en appellent à une participation accrue des habitants. Comme le souligne Marie-Hélène Bacqué, la thématique de la participation dans le champ de l'habitat s'inscrit dans un long processus engagé depuis la fin du 19^{ème} siècle, au moment où est envisagée l'intervention publique dans la production du logement (Bacqué, 2010). A côté de cette prise en charge institutionnelle, une production coopérative sociale s'est rapidement organisée, créant d'ailleurs de nombreuses passerelles avec l'Etat. Les lois Siegfried (1894) et Strauss (1906) sont à l'origine de sociétés coopératives qui ont permis à de nombreux ménages modestes d'accéder à la petite propriété.

C'est dans la lignée de cette tradition coopérative que l'on peut analyser les expériences contemporaines cherchant à réactualiser et renouveler le statut coopératif. « *Celles-ci interrogent le rapport à la propriété, les formes de gestion et, plus largement, les politiques publiques du logement. Elles se nourrissent de la critique de la production publique et sont à comprendre comme une des dimensions de la reconfiguration de l'État social* » (Bacqué, 2010) Même si certaines de ces expériences sont très largement institutionnalisées, à l'instar des maisons relai, elles nous permettent d'insister encore une fois sur l'importance des associations dans la mise en œuvre de la solidarité. Dans la partie sur les inégalités d'accès à la mobilité, nous avons insisté sur la multiplicité des associations portant des dispositifs d'aide à la mobilité (Féré, 2012). Cette diversité conduit à un manque de visibilité des dispositifs pour les usagers comme pour les professionnels. Il est probable qu'il en soit de même pour le paysage associatif de l'habitat, néanmoins les auteurs insistent sur la dynamique qu'elles impulsent dans les politiques de logement (Devaux, 2012).

Aujourd'hui les associations seraient devenues un opérateur essentiel de la solidarité (Ravon, 2003). En effet, elles se distinguent de l'action publique par la place qu'elles accordent aux singularités individuelles : « *l'engagement associatif est considéré comme un engagement personnel, l'action associative fait apparaître la relation d'aide comme une relation interpersonnelle, et le "bénéficiaire" de l'action est d'abord traité comme une personne à part entière* » (Ravon, 2003, p.1). En cela, elles participent à la réflexion qui est au centre de la question de la solidarité : comment « *établir de nouveaux cadres collectifs de la vie sociale garantissant l'autonomie individuelle des personnes tout en assurant leur protection collective* » ? (Ravon, 2003, p.1).

En matière de logement, établir de « nouveaux cadres collectifs » est un enjeu majeur dans un contexte de forte décohabitation et de croissance des ménages d'une seule personne dans les grands centres urbains (Authier, 2010). Ce nouveau mode de vie urbain peut être envisagé sous l'angle des transformations socioéconomiques de notre société (croissance de la durée des études, part plus importante des personnes âgées qui vivent seules, augmentation du nombre de divorces etc.), mais il interroge plus largement nos capacités à vivre en collectivité et à partager un projet de vie commun. Ce qui ressort des travaux s'intéressant à la cohabitation et aux expériences de logements alternatifs, c'est que les individus y sont poussés à réfléchir aux cadres collectifs à mobiliser, et à s'interroger à la manière la plus souhaitable de vivre ensemble. Dans cette partie, nous nous intéresserons à différents types d'initiatives ou de configurations d'habitat qui peuvent nourrir une réflexion sur la « solidarité entre groupes » à l'échelle du logement et plus largement du quartier.

Ici, nous insisterons plus particulièrement sur l'habitat partagé⁸⁵ et sur les maisons-relais. L'habitat partagé trouve aujourd'hui des échos positifs dans le milieu institutionnel, et les collectivités s'engagent en proposant des terrains. Les maisons relais sont quant à elles encadrées par une loi⁸⁶ datant de 2005. Ces deux formes d'habitat alternatif portées par des associations ou des collectifs d'habitants sont intéressantes à comparer : d'une part, elles interrogent l'action des pouvoirs publics dans le domaine du logement ; d'autre part, ce sont souvent des lieux où s'engage une véritable réflexion sur la solidarité.

C.1 Habitat partagé : solidarité du groupe et participation citoyenne

« ENTRAIDE ET SOLIDARITE,
EN REPONSE A LA PERTE D'IDENTITE

L'habitat participatif permet de trouver un nouveau cadre relationnel en prolongement de la cellule familiale et personnelle. Il s'agit simplement de retrouver un mode de fonctionnement solidaire entre individus, tel qu'il existait et existe encore dans certains bourgs et villages. 'La solidarité de voisinage et le règlement interne des conflits permettent un premier niveau de régulation, réduisant de fait la nécessité d'intervention sociale.' » (Livre blanc de l'habitat participatif, 2011)

L'habitat partagé peut se définir comme l'implication d'un groupe d'habitants dans la conception, la construction et la gestion de leur logement. Il s'agit de mutualiser les ressources (financières, culturelles, idéologiques), afin de créer un cadre de vie partagé entre sphère privée et espaces communs. A côté de la promotion immobilière et de la construction de logements sociaux, la production de l'habitat partagé constitue une nouvelle voie. Cette dernière remodèle le rôle des différents acteurs de la production de logements en intégrant de nouveaux initiateurs : les

⁸⁵ Nous avons choisi de parler d'habitat partagé, mais il existe d'autres termes pour désigner ce type d'habitat : habitat groupé, coopérative d'habitants, habitat participatif. Le mot « partagé » nous permettra d'insister sur ce que cette forme d'habitat met en jeu en termes d'échange et d'expériences collectives.

⁸⁶ « Le dispositif maisons relais-pensions de famille [...] occupe maintenant une place reconnue dans le champ du logement adapté aux personnes en situation de grande précarité. La loi de programmation pour la cohésion sociale [...] lui reconnaît cette particularité, puisqu'elle lui consacre au sein du titre II, 'Dispositions en faveur du logement', un chapitre spécifique (1^{er} bis) intitulé 'Plan pour l'habitat adapté' ». Source : Note d'information DGAS/DGUHC/PIA/IUH1 no 2005-189 du 13 avril 2005 relative à la mise en œuvre du programme 2005 maisons relais-pensions de famille

habitants. Elle traduit, au sein de ces groupes une certaine autonomisation citoyenne face à la puissance publique. Cette notion recouvre néanmoins un panel d'approches multiples (Alexandre, Mettetal, 2013). Deux grandes tendances se distinguent : d'une part, celles qui se retrouvent dans l'idée de coopératives d'habitants et, d'autre part, celles qui s'inscrivent dans des démarches d'autopromotion et se rapprochent des mouvements historiques d'habitat groupé (D'Orazio 2010).

La première tendance prend la forme de coopératives d'habitants telles que l'association *Habicoop*⁸⁷. Ces dernières veulent permettre à des habitants de devenir « collectivement propriétaires » (D'Orazio, 2011) et développent une réflexion sur l'accessibilité économique et sociale du logement. Habicoop n'a donc pas vocation à s'engager directement dans la construction de logement mais défend un nouveau statut d'accès au logement. Son activité s'apparente à un travail de lobbying pour obtenir des pouvoirs publics une modification du cadre législatif et une reconnaissance du statut des coopératives d'habitants.

La seconde tendance est celle de l'autopromotion et se caractérise par une primauté du groupe habitant (D'Orazio, 2011). Elle s'inscrit plutôt dans la filiation des expérimentations rassemblées autour du mouvement pour l'habitat groupé autogéré né au début des années 1970, comme le mouvement des Castors ? Ces expérimentations reposaient sur une perspective d'autogestion et de maîtrise du cadre de vie (Alexandre, Mettetal, 2013). Aujourd'hui, les revendications de cette tendance portent moins sur la remise en cause de la propriété individuelle que sur une volonté de co-construire son cadre de vie.

Quelle que soit la tendance dans laquelle s'inscrivent les projets d'habitat groupé, ils ont en commun de proposer une réflexion sur de nouveaux « cadres collectifs » (Ravon, 2003) dans le domaine du logement et plus largement, au sein de la ville. L'argumentaire des groupes d'habitants, comme celui des partenaires sollicités – collectivités et organismes d'HLM – touche d'abord les relations de voisinage, à l'échelle du quartier comme de l'immeuble (Devaux, 2013). L'engagement des futurs habitants dans des projets offrirait des perspectives de redynamisation à l'échelle du quartier. De plus, les habitants ayant noué des relations interpersonnelles au moment de la conception du projet, cette forme d'habitat réintroduirait des solidarités, en permettant d'enrayer d'éventuels conflits. Le caractère collectif des projets s'inscrit également dans les modalités de gestion. La solidarité de groupe se traduit par une nouvelle façon d'administrer ensemble un bien immobilier, selon les principes coopératifs : une personne = une voie ou un ménage = une voix (Devaux, 2011). Les prises de décision ne dépendent donc plus de la valeur du logement que chacun possède ni des tantièmes comme dans les copropriétés (cf. étude de cas n°2 sur les copropriétés). Au sein du groupe, on valorise ainsi une gestion démocratique et coopérative, où chaque individu a le même poids dans les décisions.

La dimension économique n'est évidemment pas absente des projets. Le partage d'espaces communs est présenté comme un moyen pour chaque ménage de réduire la surface de son logement et le coût afférant. Les organismes d'HLM présument une gestion facilitée de ces ensembles, dont le coût lui-même pourrait être réduit, puisque les habitants souhaitent en assurer une partie (par exemple, les aménagements extérieurs, de petits travaux, etc.) (Devaux, 2013). L'association avec un organisme HLM permet d'ailleurs de créer de nouvelles interactions entre

⁸⁷ L'association *Habicoop* est la chef de fil du réseau des coopératives d'habitants. Cette association n'a pas vocation à construire directement, mais à défendre un nouveau statut d'accès au logement (D'Orazio, 2011).

société civile et professionnels du logement. A Montreuil par exemple, une opération d'habitat social conçue par Archi Ethic pour l'OPC Montreuillois, « Praxinoscope », fait participer dix familles futures locataires à la conception de leur immeuble collectif puis à sa gestion. Cette expérimentation interroge la production du logement social en identifiant certains points de blocage comme le financement des locaux et espaces communs, mais aussi les règles d'attribution des logements (Alexandre, Mettetal, 2013).

Mais l'une des difficultés de ce type de logement réside dans les compétences particulières des personnes qui initient le projet. Leur capital socio-culturel élevé leur permet de surmonter les nombreux obstacles dans la mise en œuvre des opérations (choisir la structure juridique adéquate, attirer des partenaires pour trouver des financements, mobiliser des compétences en architecture etc.). Cela peut alimenter la critique d'un habitat participatif qui ne serait destiné qu'aux classes moyennes supérieures ou aux « bobos » des grandes villes, dans une perspective d'ailleurs plus « écologique » que sociale (Biau et al., 2012). Plus concrètement, cela pose la question de la composition du groupe au fondement du projet : qui s'associe avec qui, ou qui exclut qui ? Ces structures sont-elles ouvertes sur la cité ou bien peuvent-elles être assimilés à des *gated communities* ? (Labit, Chaland, 2010). Dans ce cas, malgré la mise en lien de plusieurs ménages s'associant dans la construction et la gestion de leur logement, peut-on réellement parler de « logement solidaire » dans la mesure où il s'agit de vivre entre personnes partageant les mêmes valeurs et statuts sociaux ?

Au bout du compte, cela rend le modèle difficilement généralisable pour les institutions qui le souhaiteraient (Alexandre, Mettetal, 2013). En France, une tentative de recensement des expériences participatives atteste de leurs difficultés de concrétisation : sur environ 300 initiatives dénombrées, seuls 70 projets ont vu le jour ou sont sur le point d'aboutir. Il s'agit pour l'essentiel d'opérations anciennes s'inscrivant dans le sillon du mouvement pour l'habitat groupé autogéré des années 1970-1980⁸⁸.

L'institutionnalisation progressive de l'habitat partagé depuis le milieu des années 2000 ouvre cependant de nouvelles portes à ces initiatives (Devaux, 2012). Un comité de pilotage national a été formé pour l'organisation des Rencontres Nationales de l'Habitat Participatif de Strasbourg en novembre 2010, qui a donné lieu à une coordination des associations de l'Habitat Participatif au niveau national. La rédaction d'un *Livre blanc de l'habitat participatif* (2011) destiné aux collectivités et l'inscription d'actions en faveur de l'habitat participatif dans le Programme local de l'habitat (PLH) de certaines collectivités (Grand Lyon, Grenoble-Alpes Métropole, Communauté Urbaine de Strasbourg, Paris, Grand Toulouse) témoignent de l'introduction de cette nouvelle forme d'habitat dans le débat public (Devaux, 2012).

La situation en Belgique est intéressante à analyser dans la perspective d'une comparaison avec la France. En effet les expériences belges sont soutenues par les pouvoirs publics depuis plus longtemps qu'en France et mettent davantage l'accent sur la précarité sociale et les processus d'exclusion. En effet, le 5 juillet 2005, la conférence interministérielle de la Politique des Grandes Villes et du Logement a marqué son accord pour mettre en place un comité de pilotage. Celui-ci est chargé d'examiner une mesure visant à octroyer à l'habitat partagé une reconnaissance

⁸⁸Recensement réalisé par l'Association de développement de l'économie sociale et solidaire du Pays de Brest entre mars et avril 2012, en coopération avec le réseau national des associations de l'habitat participatif (Alexandre, Mettetal, 2013)

spécifique qui permettrait aux personnes en situation de précarité sociale de garder les droits dont ils bénéficieraient s'ils occupaient une résidence principale à titre individuel (Bernard et al., 2007).

La littérature sur l'habitat partagé, que ce soit dans le champ scientifique ou la littérature grise comme le livre blanc de l'habitat participatif (2011), met donc l'accent sur la solidarité. Affichée comme une valeur fondamentale des projets, explicitée à travers des études de cas concrètes, elle fait partie du vocabulaire de ceux qui s'intéressent à ce nouveau mode d'habitat. Souvent, elle est opposée à l'individualisme, à la concurrence entre individus, ou encore à la solitude. S'intéressant aux perspectives ouvertes par l'habitat groupé pour les personnes âgées en France et en Allemagne, Anne Labit et Karine Chaland proposent d'analyser les trois composantes essentielles de ce type d'habitat, parmi lesquelles la solidarité. Selon elles, le type de solidarité mise en œuvre est une « *solidarité réciprocaire qui anime le groupe des cohabitant(e)s [...] basée sur la proximité, tout en dépassant le cadre familial ou du voisinage. Ce type de solidarité vient relayer la solidarité redistributive et impersonnelle mise en œuvre par un État providence à bout de souffle* » (Labit, Chaland, 2010, [14-15]).

Contrairement aux deux autres objets d'études, il est frappant de constater que les questions d'exclusion et d'inégalités sociales dans le cas de l'habitat partagé sont relativement peu présentes dans ce type de publications. En comparaison avec des pays comme l'Allemagne ou la Belgique, la France demeure dans le domaine de l'expérimentation pour ce type d'habitat. L'enjeu principal pour l'habitat partagé est donc aujourd'hui celui de sa démocratisation (Devaux, 2012). C'est sans doute pourquoi la recherche envisage plutôt l'habitat partagé comme un indicateur des tentatives de renouvellement de l'action publique et comme un poste d'observation privilégiée des négociations entre société civile et acteurs publics (D'Orazio, 2011).

C.2 Maison-relai : le logement accompagné, la solidarité au sens de « care ».

A l'inverse de l'habitat partagé, dans le cas des maisons relais, la question de la précarité sociale est centrale. Ici nous nous intéresserons plus particulièrement aux maisons relais qui offrent une forme alternative de logement pour les personnes fortement désocialisées, qui ont connu la rue, ou qui souffrent de troubles psychiques. La littérature sur le sujet est essentiellement une littérature grise, que ce soit des documents élaborés par des associations ou des textes de lois. Ayant rencontré la directrice d'une maison-relai⁸⁹ dans le XIV^{ème} arrondissement à Paris, nous avons souhaité approfondir cet entretien par une réflexion sur le sens du soin et de l'accompagnement social apporté dans ce type de logement destiné aux plus démunis. Ce projet porté par une association d'habitants du 14^{ème} arrondissement, Urbanisme & démocratie, « *répond aux missions essentielles édictées par les textes relatifs aux maisons-relais qui est de faciliter l'accès au logement de populations qui en sont exclues, tant pour des raisons socioéconomiques complexes, que par déficit de logement adapté. Les caractéristiques principales de cet habitat*

⁸⁹ Entretien avec Sabine Bröhl, directrice de la pension de famille « Maison des Thermopyles », 13-15 rue de Plaisance, Paris 14^{ème} arrondissement.

sont : un logement pérenne et autonome ; un petit nombre de résidents ; des activités collectives, et en particulier le partage de repas préparés en commun »⁹⁰.

La « Maison des Thermopyles » accueille des personnes en grandes difficultés sociales. C'est une de ces pensions de famille qui ont une vocation large d'accueil, car elles sont aussi ouvertes aux personnes souffrant de problèmes psychiatriques. En 2002, c'est d'ailleurs la première fois que le public psychiatrique apparaît dans un texte visant un dispositif de logement social. Une circulaire de 2002⁹¹ prévoit en effet qu'il puisse y être accueilli : « *la maison relais est destinée à l'accueil de personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire* » (Weber, 2008, p.3). Pour ces personnes qui n'ont pas géré leur quotidien pendant des années, après avoir vécu parfois pendant de longues périodes dans un environnement psychiatrique, « *habiter constitue un pour certains un exercice délicat* » (Weber, 2008, p.2).

La maison-relai permet ainsi de concilier le besoin d'avoir un toit pour soi et d'être avec d'autres. On retrouve l'idée de solidarité de groupe à travers les exigences du projet social des maisons relais : « *la rupture de la solitude et de l'isolement comme support d'insertion grâce à une valorisation de la vie collective rendue possible par la conception du bâti et la présence de l'hôte* » (Weber, 2008, p.3). Dans la pension de famille « Maison des Thermopyles », cette solidarité du groupe s'exprime à travers les activités régulièrement organisées par les résidents eux-mêmes. Sabine Bröhl insiste sur l'importance de la participation collective à ces activités : individuellement, les résidents ne se sentent pas suffisamment en confiance pour, par exemple, assister seuls à une pièce de théâtre ou à un concert. Le fait d'y aller « en groupe » leur donne un sentiment de sécurité.

En outre, la maison-relai convient à des personnes handicapées psychiques suffisamment stabilisées pour vivre en logement autonome, mais leur fragilité rend nécessaire la présence d'un hôte pouvant apporter un accompagnement personnalisé. Le rôle de cet hôte est particulièrement important. Il doit être à l'écoute des résidents et assure auprès d'eux une présence qui, sans être constante, constitue un repère et apporte une convivialité dans la maison⁹². « *Sa mission consiste notamment à soutenir les personnes pour les actes ordinaires et essentiels de la vie quotidienne afin de diminuer autant que possible les facteurs de stress tout en les amenant à s'autonomiser* » (Weber, 2008, p.4). Ici, l'attention de l'hôte envers ses pensionnaires peut se traduire comme une solidarité au sens de *care*, c'est-à-dire une attitude de bienveillance et de sollicitude qui joue en deçà des règles de droit et de justice (Céfai, Gardella, 2011). Au départ, le *care* est une notion qu'on trouve dans la littérature féministe : elle porte une vision de la vie centrée sur le souci des autres et l'interdépendance humaine (Lévy-Vroelant, 2010).

Mais le *care* est un concept qui pose problème dès lors qu'on l'envisage dans une réflexion sur la solidarité. En effet, d'un point de vue théorique, « *en quoi le care, dès lors qu'il est rémunéré, se distingue-t-il d'un service comme un autre ?* » (Céfai, Gardella, 2011, p.516). D'un point de vue pratique, « *comment appréhender la dépendance d'une personne, et la lui faire accepter momentanément, tout en travaillant à l'orienter vers un objectif d'autonomie ? Peut-on éviter de*

⁹⁰ Site Internet de la pension de famille « Maison des Thermopyles » : <http://maisondesthermopyles.fr/>, consulté le 02 mars 2013.

⁹¹Circulaire n°2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.

⁹²Dans la « Maison des Thermopyles », il n'y a par exemple aucun salarié la nuit et le week-end (Sabine Bröhl, 2014)

précipiter les services sociaux dans la charité ou la compassion et de transformer une relation d'aide en épreuve de contrôle et de sujétion et d'imposition d'une stigmatisation ? » (Ibid.)

Bien qu'elle n'est pas mobilisée le concept de *care* au cours de l'entretien, Sabine Bröhl apporte en partie des réponses à ces questions. D'une part, elle ne conçoit pas l'accompagnement des hôtes sans un processus d'autonomisation. Ces derniers disposent d'une très grande liberté au sein de la pension de famille, même si la vie en communauté est encadrée par des règles. D'autre part, le seul fait de disposer d'un logement à soi, de prendre ses marques et ses habitudes dans un lieu convivial dans lequel on peut se projeter durablement, contribue à redonner aux pensionnaires une estime de soi. Son accompagnement peut donc se faire plus discret à mesure que des ajustements se font spontanément entre pensionnaires et que chacun trouve sa place dans la collectivité. Bien sûr, les questions soulevées par Daniel Céfai et Edouard Gardella ne se posent pas de la même manière lorsqu'il s'agit de la relation entre un maraudeur et un sans-abri. Même si elles ont pu vivre un temps à la rue, les personnes accueillies en maison-relai ne sont pas dans une situation qui relève de l'urgence sociale comme le sont les sans-abri auxquels les maraudeurs portent assistance. Cependant la réflexion des deux chercheurs peut avoir une portée plus générale. En effet, ils estiment que l'attitude du *care* observable dans les manifestations d'attention, de gentillesse et de tendresse dans le soin est une dimension à part entière du travail des maraudeurs. Ils vont plus loin en expliquant que ce n'est pas la pitié éprouvée pour les pauvres qui est le moteur de l'action des urgentistes sociaux « *mais tout simplement une façon de faire, sans laquelle le travail ne serait pas bien fait* » (Céfai, Gardella, 2011, p.517). Or n'est-ce pas une façon de rappeler que la question du *care*, loin de ne s'adresser qu'aux faibles, postule une interdépendance positive qui impose une responsabilité collective de tout un chacun (Lévy-Vroelant, 2010) ? Si les hôtes des maisons relais ne se sentent pas nécessairement investis d'une mission de service public, leur rôle est bien de poursuivre, au-delà du logement, un objectif d'intégration et de socialisation par leur ouverture sur la vie sociale locale à laquelle les résidents peuvent prendre part (Weber, 2008).

À l'instar d'Urbanisme & démocratie, de nombreuses associations s'investissent dans la création de maisons relais⁹³. La petite taille de ces structures (généralement entre 15 et 24 places⁹⁴) permet une qualité d'accueil et de suivi difficilement transposable dans un logement social d'une centaine de logement. C'est donc une forme d'habitat complémentaire au logement social, mais elle ne peut pas prétendre s'y substituer. L'entretien avec Sabine Bröhl a mis en lumière l'importance du rôle des acteurs associatifs et de leur détermination dans la naissance de ce projet. Cet « *engagement personnel* » (Ravon, 2003, p.1) des acteurs associatifs distingue leur action de celle des institutions par la place qu'ils accordent aux singularités individuelles. Mais la solidarité portée par l'association ne se réduit pas à la relation interpersonnelle qui se crée entre hôtes et pensionnaires. Elle s'exprime aussi par l'ouverture de la maison-relai sur le quartier et les liens sociaux qui se créent entre les pensionnaires et les habitants du quartier, qu'ils soient membres de

⁹³ Pour simplifier le propos, nous parlons ici de « maisons relais », mais lors de notre entretien avec Sabine Bröhl, celle-ci a exprimé son attachement à la dénomination « pension de famille » : « *du point de vue de la loi, lorsque nous avons lancé le projet pension de famille, nous avons repris la dénomination « Maison relais » proposée par Xavier Emmanuelli. Dans les textes, on parle aujourd'hui de nouveau de pension de famille. Je suis attachée à cette dénomination parce qu'il s'agit de logements durables, où l'on reste le temps qu'il faut, et la notion de relais concernait davantage les relais entre les partenaires* ». Entretien avec Sabine Bröhl, Janvier 2014.

⁹⁴Enquête menée par « Ville et habitat » auprès des structures gestionnaires de maisons relais (Weber, 2008).

l'association ou non. Selon Sabine Bröhl, cette participation des habitants du quartier aux activités de la pension est le principal vecteur de cette solidarité.

ENTRETIEN AVEC SABINE BROHL,

Directrice de la pension de famille « Maison des Thermopyles »

Janvier 2014

Dans quel contexte est née la pension de famille ?

La pension de famille est une maison relais. Elle a ouvert ses portes le 1^{er} juin 2012, après de nombreuses années de débats et de négociations... Dans les années 1970, des habitants du XIV^{ème} arrondissement se mobilisent contre un projet d'autoroute qui devait traverser le quartier jusqu'à la gare de Montparnasse. La mobilisation des riverains des rues de l'Ouest et Vercingétorix favorise l'annulation du projet, sur fond de refus d'un urbanisme autoritaire. Vingt ans plus tard, progressivement, les lois sur les principes de concertation confortent ce mouvement de participation des habitants aux projets urbains. L'association *Udé!* est alors créée, afin de promouvoir la participation habitante face aux projets d'urbanisme. Constituée d'habitants des quartiers de Bauer, Thermopyles et Plaisance, l'association cherche, dans les années 1990, à mettre en place un projet d'habitat alternatif.

Au départ, la forme n'est pas fixée, mais la circulaire sur les maisons relais du 10 décembre 2002 a conforté l'idée d'une « pension de famille », nous permettant de bénéficier d'un financement public, plutôt qu'un habitat coopératif, plus difficile à financer. Le terrain vague, situé rue des Thermopyles et rue de Plaisance, nous a semblé être un endroit idéal afin de limiter les effets de gentrification du XIV^{ème} arrondissement. Le terrain appartient à l'OPAC de Paris, aujourd'hui Paris Habitat. Initialement, ils souhaitaient construire la pension au niveau de la porte de Vanves, là

où le parc locatif est majoritairement social. Mais l'association s'est battue pour que la construction de la pension se fasse rue des Thermopyles. La fondation Abbé Pierre nous a apporté un soutien important tout au long du processus. Le principe d'une pension de famille repose sur l'idée selon laquelle les logements sociaux conventionnels ne conviennent pas à un certain nombre d'individus exclus, et sortant des centres d'hébergement d'urgence.

Justement, qu'est-ce qui différencie la pension d'un logement social « classique » ?

La pension loge des personnes en situation de précarité, et assure un accompagnement de proximité. Un salarié est sur place tous les jours de la semaine, et c'est une petite structure, il n'y a que 17 studios. C'est à dimension humaine. Ici, il y a de nombreux services : une laverie, des boîtes aux lettres, et une chambre d'ami disponible 4 jours par mois et par personne pour recevoir. Chaque résident habite un studio – il y a trois couples dans la pension - et des espaces collectifs sont prévus (cuisine, salon, salle de repos, etc.). La finalité de la pension de famille est de trouver un juste milieu entre l'espace individuel et l'insertion dans une structure collective : il y a des repas en commun, un partage des tâches ménagères dans les espaces collectifs et pour leur entretien. A cela s'ajoute l'investissement des habitants du quartier dans la pension, qui est assez important. Cela se traduit par de nombreuses formes d'entraide, comme le jardinage ou la cuisine. Ça ne coûte pas cher de faire du social comme ça, vous

savez : il n'y a pas de gardien, pas d'agent d'entretien, pas de jardinier et pas de technicien. L'ensemble des tâches sont réalisées par les résidents, qui n'occupent pas seulement un studio, mais aussi une maison. La pension de famille montre pour moi la nécessité d'éclater les grands ensembles de logements sociaux en plus petites unités, ainsi que la nécessité de mixité sociale. Par l'aménagement urbain, on peut favoriser un mode de vie plus convivial.

Comment avez-vous sélectionné les futurs habitants de la pension ?

Les personnes habitant la pension - pour la majorité vivant en région parisienne depuis plusieurs années - sont proposées par des structures partenaires : l'Etat, la ville de Paris et la Région. Pour les premiers arrivants, on a mené des entretiens au mois d'avril 2012, alors même que la construction de pension n'était pas terminée. Sur l'ensemble des personnes rencontrées, il n'y a quasiment pas eu de refus. A titre d'exemple, un des refus concernait une personne souffrant de problèmes psychiatriques trop importants pour vivre dans un cadre collectif. Une autre personne, était déjà inscrite dans un réseau communautaire structurant. En un sens, son hébergement constituait plus un arrachement qu'une socialisation.

Quelles sont les situations professionnelles des habitants ?

Les résidents ont des situations socioprofessionnelles très différentes. Certains ont un emploi, d'autres non. Parmi ceux qui travaillent, on trouve des emplois aidés, de ménage, de régie de quartier, de nettoyage, de voirie, de peinture et de déménagement.

D'une manière générale, y-a-t-il une bonne entente entre les résidents ?

Oui. Après les premiers mois d'installation qui ont été relativement euphoriques, plusieurs tensions ont vu le jour entre habitants et salariés, et ont nécessité des ajustements constants pour tendre vers un modèle d'habitation le plus fonctionnel possible. La cohabitation de personnes en situation d'exclusion fonctionne relativement bien et les échanges et services rendus sont nombreux. Mais tout ça s'appuie sur un important travail intellectuel et éthique préalable ayant permis la mise en place d'un cadre moral robuste qui permet aussi ce bon fonctionnement : il y a des règles et des principes de communauté qui servent de lignes directrices. L'un des principes les plus importants est celui de ne pas prévoir la sortie des habitants : c'est une pension de famille où l'on reste le temps qu'il faut pour chacun, cela peut être pour toujours, cela peut être pour quelques années, dans tous les cas ils peuvent rester jusqu'au jour où ils décident de partir. Néanmoins étant donnée la situation locative du parc privé et les difficultés d'accès au logement social en région parisienne, il est probable que la sortie soit rédhitoire. Un autre principe nous guide, c'est « le logement d'abord ». D'ailleurs le logement crée un sentiment de fierté auprès des habitants : ils *habitent* et ne sont pas *logés*, et l'architecture très moderne conforte ce sentiment.

Quel est le coût d'un logement dans la pension de famille ?

Les loyers sont environ de 300 € à 500 € pour un mois de location. Les aides personnalisées au logement que reçoivent certains occupants nous sont directement transmises par la Caf. Il leur reste entre 30 et 80 € par mois à payer, selon leurs revenus. La plupart des activités que l'on propose sont gratuites mais les résidents participent financièrement à la laverie, aux repas (2 €/ mois) ou aux séjours de vacances (10% des frais). Sur le plan financier, la

pension n'a pas eu à faire face à des impayés, à part pendant les premiers mois, le temps que les locataires puissent ajuster leurs paiements et accuser le coût du dépôt de garantie. S'agissant de vrais logements sociaux (PLAI) avec des loyers-redevances très bas et plafonnés, l'association n'a pas à affronter des impayés de loyer, d'autant que les résidents sont solvabilisés par une APL forte. En revanche, les frais de réparation et d'entretien sont anormalement élevés pour un immeuble aussi récent. Cela est lié aux difficultés de gestion des logements sociaux dans un secteur du bâtiment subissant une très forte pression économique.

Rencontrez-vous des difficultés dans la gestion de cette pension ?

Hormis les conflits relatifs à la vie quotidienne d'individus dans un même espace, la pension n'affronte pas de problèmes particuliers autres que ceux de la gestion technique et administrative. En effet, l'OPH de Paris est propriétaire de la pension, et nous nous heurtons à la lourdeur administrative et gestionnaire d'une institution pyramidale. Le bâtiment, construit avec un fort principe d'économie d'énergies, souffre de plusieurs défauts de construction. En attendant les financements de l'OPH, nous devons nous même avancer les frais des travaux, sur des fonds dont nous ne disposons pas, et pour lesquels les remboursements seront longs. C'est pareil pour de nombreux éléments administratifs et de gestion, ce qui reflète, d'une certaine manière, des formes opérationnelles radicalement différentes

Ainsi, la création de la pension de famille et son fonctionnement reposent principalement sur des formes de solidarité micro locales, hors institutions. Pour Jean-Paul Blais⁹⁵, ancien chargé de mission au PUCA, ces formes très civiles d'organisation ne sont pas toujours favorisées par les pouvoirs publics : elles n'entrent pas dans les formes classiques de l'aide par le logement et interrogent, dans une certaine mesure, les pratiques les plus conventionnelles. Dans le cadre de la pension de famille, l'institution est également un opérateur de solidarité car elle est le principal financeur. Néanmoins, la solidarité s'opère dans la proximité, entre les salariés et les habitants, et au sein même du groupe d'habitants. Dès lors, même si l'institution finance le projet, la solidarité est mise en œuvre concrètement par le secteur associatif. Les publics sont choisis en fonction de leurs difficultés et de leurs capacités à vivre en communauté. L'échelle de solidarité est à la fois celle de la pension et du quartier, et la pérennité du système est assurée par l'absence d'obligations quant à la sortie de la pension.

Pour en savoir plus :

- [Le site de la maison des Thermopyles : maisondesthermopyles.fr](http://maisondesthermopyles.fr)
- [Le site de l'association Urbanisme et démocratie : u.d.free.fr](http://u.d.free.fr)
- [Sur les pensions de familles](#), l'article de Florence Pagneux dans la revue ACTUALITES SOCIALES HEBDOMADAIRES du 12 avril 2013 (numéro 2805), sur le thème : « Offrir une place aux personnes sans domicile vieillissantes », avec une interview de Sophie-Rouay Lambert, docteur en urbanisme et Maître de conférence en sociologie à la FASSE.

⁹⁵ Entretien avec Jean-Paul Blais, lundi 3 février 2014.

Etude de cas

Les propriétaires pauvres et le cas des copropriétés dégradées : une solidarité dans la contrainte ?

Article de référence : « L'état du mal-logement en France », 19^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2014 ; IAU îdF, *Note rapide* : « L'habitat indigne en Île-de-France : processus et enjeux », N°548, mai 2011

Le développement de l'habitat indigne : un marché solidaire du logement insuffisant

Le logement social est souvent perçu comme le lieu d'habitation des personnes pauvres ou modestes. S'il est vrai son fonctionnement repose sur un système de plafonds de loyer de la part du bailleur et de plafonds de ressources de la part du locataire, il ne faut pas oublier que le logement social ne loge pas forcément les personnes les plus pauvres faute de place ou de revenus suffisants. En effet le système du financement du logement social repose en partie sur les loyers des locataires qui ont pour principales vocations de rembourser les prêts contractés lors de la construction des logements et d'entretenir le parc de logement. Par conséquent, les bailleurs ne peuvent pas se permettre d'avoir de trop nombreux impayés. Ainsi, « l'assimilation souvent faite entre pauvreté et logement social ne correspond pas à l'ensemble de sa réalité. [...] Le parc HLM est bien celui qui loge la plus forte proportion de pauvres, mais ceux-ci ne représentent que 20 % de son peuplement, contre 18 % pour le secteur privé » (Driant, Lelévrier, 2006, p.6).

Cette part du secteur privé dans le logement des pauvres rassemble des situations diverses. Une partie des ménages pauvres se tourne vers la location de biens insalubres, indignes ou exigus, du fait de leur faible coût. Une autre partie, souvent moins connue et sur laquelle nous souhaitons insister concerne les personnes se retrouvant face à une absence de choix entre la longue liste d'attente du parc social et le refus des agents immobiliers et propriétaires bailleurs du parc privé sur leurs candidatures. Les ménages décident alors de se tourner vers ce qu'il reste d'accessible : la propriété en copropriété dans des endroits peu attractifs et/ou dégradés. Ce phénomène est plus ou moins présent en fonction des territoires. A titre d'exemple, le département de la Seine-Saint-Denis connaît une forte concentration de propriétaires occupant un logement indigne : « *Plus du quart des occupants du parc indigne seraient des propriétaires occupants contraints à l'achat de petits logements faute de pouvoir accéder à une offre locative de qualité, que ce soit en raison des prix du parc privé ou des difficultés d'accès du parc social.* » (IAU, 2011, p.1). Il convient de rappeler que « *les copropriétés avant d'être un problème, sont une solution pour de très nombreux ménages modestes à la recherche d'un logement* » (Fondation Abbé Pierre, 2014 p.100). Néanmoins, ces situations de mal logement interrogent les pouvoirs publics et sont souvent méconnues ou minorées dans les systèmes de solidarité.

Le développement des copropriétés dégradées, une solidarité dans la contrainte

C'est ainsi que beaucoup de ménages s'engagent dans l'accession à la propriété malgré leurs faibles ressources. En Ile-de-France, la majorité des ménages se trouvant dans de l'habitat dégradé

sont des locataires à 70 % dans les territoires de première couronne. Mais cet habitat est aussi celui de propriétaires occupants « *ménages exclus des circuits de la location, contraints d'acquérir des biens bons marché (souvent sous-dimensionnés pour leurs familles) ou personnes âgées à faibles revenus* » (IAU, 2011, p.2). Or, l'achat d'un bien dans un immeuble implique une nécessaire soumission aux règles de la copropriété. Contrairement à beaucoup d'idées reçues les ménages primo-accédant n'achètent pas seulement leur appartement mais aussi une part des parties collectives de l'immeuble : ainsi un lot de copropriété correspond à une partie privative (appartement, cave, parking) et à une quote-part de partie commune, (sol, escaliers, toiture, etc.). C'est ainsi que chaque *propriétaire* d'un immeuble est en réalité un *copropriétaire* et se trouve solidaire de l'ensemble des autres copropriétaires. Le propriétaire peut donc être amené à participer à l'effort financier de la copropriété lorsqu'il s'agit de faire des travaux d'intérêt général sur les parties communes (ravalement de façade, entretien des ascenseurs, isolation thermique, etc.). Or, s'il s'avère que la copropriété est occupée par des propriétaires modestes, peu seront en mesure d'effectuer les travaux pourtant nécessaires à l'entretien de la copropriété. L'ensemble des copropriétaires sont ainsi tenus par une solidarité à double tranchant : lorsque la majorité vote des travaux⁹⁶, l'ensemble des copropriétaires sont tenus d'y participer. A l'inverse si un ou plusieurs copropriétaires sont dans l'incapacité de payer les charges ou les travaux, l'ensemble de la copropriété en pâti. Si un copropriétaire n'arrive plus à assumer les frais d'entretien et de gestion de la copropriété, ce sont les autres copropriétaires qui sont dans l'obligation de prendre à leur charge ces frais. Ce phénomène participe largement à l'endettement de la copropriété et des copropriétaires. Estelle Baron, chargée de mission à l'ARC témoigne : « *Vous avez des gens qui vivent en grande pauvreté, complètement pris à la gorge par les charges. Ils arrivent à faire face, au prix d'importants sacrifices et là, on vient les voir en leur disant qu'il leur faut aussi payer l'ardoise laissée par leur voisin de palier... On se retrouve avec des propriétaires captifs de leur logement dégradé et qui n'arrivent même plus à vendre.* »⁹⁷. La fondation Abbé Pierre souligne la manière dont sont perçus les propriétaires occupants par les études opérationnelles et les travaux de recherche qui éclairent peu la « dimension sociale » de ces copropriétés : « *les habitants y étant appréhendés généralement, soit comme une « donnée du problème », soit en tant que responsables d'une gestion collective défailante en raison de leur non-solvabilité pour le paiement des charges courantes et pour effectuer les réparations nécessaires... Au mieux, parfois, ils apparaissent comme des victimes qui paient cher pour vivre dans un ensemble immobilier dégradé dont la valeur s'est dépréciée.* » (FAP, 2014, p. 62). C'est pour cette raison que le phénomène des copropriétés n'a pas été considéré comme un problème devant faire l'objet d'une intervention de la puissance publique pendant longtemps.

De nombreux acteurs insistent sur la nécessaire diffusion d'information sur les règles de solidarité régissant les rapports entre les copropriétaires, notamment sur les différents postes de dépenses : « *Finalemnt, les interventions de « redressement » des copropriétés dégradées soulignent la nécessité pour les copropriétaires de détenir un certain nombre d'informations et de clé de compréhension qui ne sont pas faciles à acquérir et/ou qui ne sont pas données à la signature de l'acte de propriété. Cette dimension est pourtant essentielle, notamment pour les primo-accédant*

⁹⁶ Les décisions que prennent l'assemblée des copropriétaires sont régies par différentes règles de majorité : la majorité simple correspondant à la majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés pour les décisions ordinaire : approbation des comptes, entretien ; la majorité absolue correspondant à la majorité des voix de tous es copropriétaires présents ou non pour des travaux importants, l'élection du syndic, etc. En cas de modification du règlement de copropriété, il est nécessaire d'obtenir les deux-tiers des voix. Afin de modifier la répartition des charges, il faut que les copropriétaires votent à l'unanimité.

⁹⁷ http://www.liberation.fr/societe/2014/01/31/les-mal-loges-peuvent-aussi-etre-proprietaires_976880

afin qu'ils puissent trouver leur place de copropriétaire et faciliter la bonne gestion de la copropriété et la réalisation des travaux quand ils sont nécessaires. » (FAP, 2014 p.101)

Il en faut donc peu pour entrer dans la spirale des copropriétés dégradées. Outre la présence de propriétaires trop modestes n'arrivant pas à suivre le rythme des charges et travaux, cette situation peut s'expliquer par une mauvaise gestion de la copropriété. Il y a en effet un lourd problème de méconnaissance du fonctionnement et de la bonne gestion des copropriétés.

Le parc privé et l'intervention publique : une idée récente

Selon les chiffres de la Fondation Abbé Pierre, en 2013 plus d'un million de logements sur un total de 6,6 millions de logements en copropriété seraient en situation de fragilité. Malgré l'ampleur du phénomène, le statut privé de cette partie du parc de logement a interdit jusqu'aux années 1980 l'intervention publique. Pendant longtemps l'opinion et la puissance publique considéraient en effet que l'État n'avait pas à intervenir sur l'habitat privé : *« Le statut privé de ce parc a longtemps masqué les mutations qui affectaient certaines de ses entités, et a contribué à en maintenir les pouvoirs publics à l'extérieur sauf pour les immeubles les plus anciens, construits avant 1948, qui ont pu faire l'objet d'interventions importantes au titre de l'amélioration de l'habitat depuis la fin des années 1960 »* (FAP, 2014, p.59). C'est en 1994 que les premiers outils d'intervention sont mis en place : les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), puis les Plans de Sauvegarde sont intégrés à la loi. Ainsi, l'absence d'intervention publique qui était jugée jusque-là comme normale est désormais considérée comme de la non-assistance à personnes en danger. Dans les années 2000, les capacités d'intervention de la puissance publique sont renforcées. Cette réglementation à l'échelle nationale contribue à légitimer l'intervention de la puissance publique sur le parc privé : *« L'élaboration progressive de ces dispositifs a permis de développer des actions spécifiques tout en construisant la légitimité de la puissance publique à intervenir dans un domaine fortement régi par des rapports privés »* (FAP, 2014, p.71).

Malgré les nombreux dispositifs mis en place, la fondation Abbé Pierre insiste sur la nécessaire intégration des copropriétaires dans le processus de redressement des copropriétés. Ainsi, le plus difficile est de recréer une « solidarité positive » entre l'assemblée des copropriétaires *« dans un contexte où l'acuité des difficultés peut conduire à une forme de repli sur soi et où les divergences d'intérêt s'expriment de manière parfois conflictuelle — il s'agit de pouvoir recréer un groupe, un collectif autour d'un projet commun de requalification. Pour certains intervenants dans des copropriétés en difficulté, « le plus gros écueil, c'est d'abord d'arriver à mettre les gens autour de la table. La mobilisation des copropriétaires est au cœur du redressement des copropriétés. Ce qui est important, c'est de préserver les travaux qui vont être engagés. Et la garantie, ce sont les habitants ! »* (FAP, 2014, p. 101)

La question des copropriétés mobilise plusieurs formes de solidarité. En dehors de l'action des politiques publiques et du marché privé, les ménages sont contraints de s'inscrire dans un système de solidarité contractuel, celui de la copropriété. Solidaires dans le bon fonctionnement de la copropriété, les propriétaires peuvent faire face à un ou plusieurs propriétaires « déficients », cette situation engendrant des surcoûts et parfois des dégradations. Face à cette solidarité dans la contrainte, la solidarité des pouvoirs publics s'applique désormais aux propriétaires, et s'opère à travers des aides à la réhabilitation, et au paiement des charges et travaux en général.

Conclusion générale du rapport

Le pari de ce rapport était le suivant : retrouver dans les publications scientifiques et la littérature grise sur nos trois objets d'analyse des réflexions proches de celles que nous avons mises en lumière dans l'approche historique. Ce pari est relevé en partie. La généalogie du mot « solidarité » nous a permis de ressaisir les conditions d'émergence de cette idée fondatrice de la III^{ème} République, mais elle nous a également révélé combien son sens avait évolué. Entre un souci de charité, à la base de l'assistance localisée, et le principe d'une dette sociale régissant les relations des individus en société, il existe une diversité de nuances. Cette diversité n'apparaît pas clairement dans l'analyse des objets d'études, car rares sont les auteurs qui font de la solidarité la problématique centrale de leur recherche.

L'échelle de solidarité qui revient le plus souvent est celle de l'Etat. Les institutions de la protection sociale garantissent en effet une solidarité concrète. Cette échelle n'est pas contradictoire avec une réflexion sur la ville solidaire puisque les collectivités territoriales se voient déléguées un certain nombre de compétences dans le domaine social.

Les études sur la mobilité mettent l'accent sur les inégalités sociales et l'exclusion. Bien qu'elles ne mobilisent pas à proprement parler le terme de solidarité, elles s'interrogent sur le sens de la solidarité nationale à travers l'action de l'Etat et le droit au transport. L'accès au service public et le traitement égalitaire des territoires est également une question centrale pour les auteurs.

Dans le domaine du logement, c'est cette solidarité au sens de droit qui revient le plus souvent. La question du logement fait ressortir une nuance apportée par Pecqueur : toutes les formes de solidarité ne sont pas souhaitables, et peuvent alimenter la division et les intérêts de différents groupes. En ce sens, l'émergence de formes alternatives de logement portées par des groupes d'habitants parfois regroupés au sein d'association est intéressante car ces expériences peuvent être porteuses de nouvelles formes de solidarité, fondées sur la coopération entre pairs. Toutefois, ces formes de solidarité sont à analyser avec distance et les travaux en la matière montrent que ce modèle est encore difficilement généralisable.

De toute évidence, c'est en travaillant sur la question des sans-abri que l'idée de solidarité est apparue comme une idée forte et porteuse de sens pour les auteurs. Selon eux la présence de sans-abri dans l'espace public est la marque d'une défaillance de la solidarité nationale et de l'absence de liens organiques entre les individus. Mais les études sur les sans-abri font également apparaître une forme de solidarité interpersonnelle que nous n'avons pas abordée dans la partie historique. Il s'agit de l'attention et de la bienveillance des maraudeurs à l'égard des sans-abri, que les auteurs traduisent par le terme de *care*.

Bien que les auteurs insistent sur la dimension politique de ce concept, il nous semble que cette solidarité *du public* et non *publique* n'est pas pleinement satisfaisante pour orienter une recherche sur la « Ville solidaire ». En effet, des forces d'adhésion collective sont à réinventer, au-delà de la sollicitude nécessaire des citoyens les uns envers les autres dans un contexte de crise économique. Ce cadre collectif interroge les capacités de coopération des nombreux opérateurs de solidarité que nous avons rencontrés au fil de nos lectures : institutions, associations, coopératives d'habitants etc.

Le choix du mot « solidarité » plutôt que « cohésion sociale » ou « lien social » n'a rien d'anodin. Il montre la volonté du commanditaire de ne pas s'en tenir à une approche « localiste » (Genestier, 2006) de la solidarité, qui s'interrogerait sur la cohésion des individus au sein de la ville, du quartier ou du logement. Cet état de la littérature a montré en effet combien la dimension politique était importante : même s'il faut sans doute dépasser le registre unique de la dénonciation des études sur la ville néolibérale, la transformation de l'action des pouvoirs publics est au centre des questionnements actuels sur la solidarité. Parce qu'il « *n'y pas de cohésion sociale sans protection sociale [...]* », la néolibéralisation de l'action publique dans le domaine de la mobilité et du logement met en danger la mise en œuvre concrète de cette solidarité (Castel, 1995, p.769). Une recherche sur la « Ville solidaire » devrait donc, selon nous, partir de cette interrogation fondamentale : comment « *établir de nouveaux cadres collectifs de la vie sociale garantissant l'autonomie individuelle des personnes tout en assurant leur protection collective* » ? (Ravon, 2003, p.1).

Bibliographie

- ALEXANDRE H., METTETAL L., 2013, « Habitat participatif : un nouvel élan », Note rapide n°626, IAU IdF,
- ASCHER F., 1995, Métapolis ou l'avenir des villes, Paris, Odile Jacob.
- ASCHER F., GOFARD F., 1999, « Vers une troisième solidarité », *Esprit*, pp. 168-189.
- ASCHER, F ; BAILLY, JP ; BRAUN, A : DEMUTH, G : HEURGON, E ; JARREAUX, P ; PETRELLA, R (1999) Quand les transports deviennent l'affaire de la cité. Parlons-en avec la RATP, Editions de l'Aube, Paris, 129 p.
- AUTHIER J-Y. (dir.), BIDET J., COLLET A., GILBERT P., STEINMETZ H., *Etat des lieux sur les trajectoires résidentielles*, Rapport pour le PUCA (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer / Groupe de recherche sur la socialisation, Université Lyon 2), avril 2010
- BACQUE M.H, 2010, L'habitat alternatif : quoi de neuf ? in *Territoires*, n°508
- BACQUE M-H., FOL S., 2007, « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction »
- BAZIOU J-Y, 2012, « Regard sur l'institutionnalisation chrétienne de la charité envers les pauvres », Comité de suivi théologique de Diaconia 2013.
- BEAUD S., PIALOUX M., 1999, *Retour sur la condition ouvrière : enquêtes aux usines Peugeot de Sochaux-Montbéliard*, Paris, Fayard.
- BÉLAND D., 1998, « État-providence, libéralisme et lien social. L'expérience française : du solidarisme au « retour » de la solidarité Cahiers de recherche sociologique, Numéro 31, p. 145-164
- BENSASSON S., PILLEMONT J., TEULE M., 2001, « La ligne 96 à Marseille, 2 ou 3 choses qu'il faudrait savoir d'elle », PREDIT-PUCA, Marseille: CERFISE.
- BERLAND-BERTHON A., 2009, « Les grands ensembles : des quartiers pas comme les autres », Volume II : Turbulences. Actes du colloque international Pérennité urbaine ou la ville par-delà ses métamorphoses, UMR 7145 LOUEST, Equipe MOSAIQUES, Paris, 15 et 16 mars 2007, pp. 255-268
- BERNARD D., DE BUIGNE B., MIGNOLE D., MYNCKE R., THYS P., VAN RUYMBEKE M., 2007, *Habitat solidaire : Etude sur les possibilités de reconnaissance de l'habitat groupé pour les personnes en précarité sociale*, Colloque « Habitat solidaire. Vivre ensemble pour contrer la précarité », 26 juin 2007, Bruxelles.
- BERNARD N., 2006, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Ed. Bruylant,
- BIAU V., 1991, « L'Architecture comme emblème municipal », Paris, PUCA, coll. « Recherches».
- BIAU V., D'ORAZIO A., IOSA I., NEZ H., 2012, *Habitat en autopromotion, Etude de six cas franciliens*, Rapport final, Laboratoire d'Architecture, Ville, Urbanisme, Environnement, Programme PUCA-Batex 2, 161 p.
- BILLIARD I., DEBORDEAUX D., LUROL M., (sous la direction de), 2000, *Vivre la précarité, trajectoires et projets de vie*, La Tour d'Aigue, Editions de l'Aube.
- BLAIS M-C., 2007, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Ed. Gallimard, Bibliothèque des Idées, 347 p.
- BLAIS M-C., 2008, « La solidarité », *Le Télémaque* n° 33, pp. 9-24.
- BLAIS M-C., 2013, « La République et la question sociale », *Le philosophe*, n° 39, pp. 45-70

- BLUMENBERG E., Manville M., 2004, « Beyond the Spatial Mismatch », *Journal of Planning Literature*.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BONVALET C., GOTMAN A., (sous la direction de), 1993, *Le logement une affaire de famille : l'approche intergénérationnelle des statuts résidentiels*, Paris, L'Harmattan.
- BOUGLE C., 1906, « Note sur les origines chrétiennes du solidarisme »: *Revue de Métaphysique et de Morale*, T. 14, n°2, pp. 251-264
- BOULIANNE M ; OLIVIER-D'AVIGNON G., 2009, « Les retombées des systèmes d'échange de proximité québécois du point de vue de leurs membres : quelques résultats préliminaires » in Comeau Yvan (sous la dir.), *Actes du colloque Intervention et développement des communautés enjeux, défis et pratiques novatrices*, organisé lors du 76e Congrès de l'ACFAS, Cahiers du CRIDES, pp. 53-61.
- BOURGEOIS L., 1896, *Solidarité*, Paris, Armand Colin.
- CAS (Centre d'analyse stratégique), 2012, « Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux, la documentation française », rapport.
- CASTEL R., 1995 *Les métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, Collection « L'espace du politique », 490 p.
- CASTEL R., 2009, *La montée des incertitudes. Travail, protection, statuts de l'individu*, Seuil.
- CAUBEL D., « Outils et méthodes de l'évaluation des enjeux/impact sociaux d'une politique de transport urbains : le concept d'accessibilité », XXXIXème colloque de l'ASRDLF, Lyon, 1, 2 et 3 Septembre 2003
- CAUBEL, D., 2006, *Politique de transports et accès à la ville pour tous ? Une méthode d'évaluation appliquée à l'agglomération lyonnaise*, thèse de doctorat en sciences économiques, économie des transports, Laboratoire d'Economie des Transports, Université Lyon 2.
- CERTU, 2002, *Transports collectifs non urbains : données et analyses 2002 / Direction des Transports Terrestres.- Lyon : Certu, 38 p. (Coll. Les Données)*
- CERTU, 2005, « Services à la mobilité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville », Bilan exploratoire des méthodologies et des outils de mesure.
- CES de l'ANRU, « Changeons de regard sur les quartiers, vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine », *Rapport*, janvier 2013
- CHAMPY F., 1998, *Les architectes et la commande publique*, Paris, PUF, coll. « Sociologie ».
- CHAMPY F., 2002, « Architecture des collèges et communication dans trois conseils généraux en France (1986-2001) », *Recherches en communication*, n°18.
- CHARDONNEL S., PAULHIAC-SCHERRER F., SCHERRER F., « La prise en compte des inégalités socio-spatiales dans les politiques de mobilité : Vers de nouvelles catégories de pensée et d'action », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [Online]*, Hors-série 11 | mai 2012
- CHEVALLIER J., et CARBALLO C., 2004, « Fermetures résidentielles et quête de l'entre-soi, entre Nord et Sud des Amériques », *L'Espace géographique*, (tome 33), p. 325-335.
- CHEVALLIER J., 1992, « La résurgence du thème de la solidarité, in J. Chevallier et alii, *La solidarité : un sentiment républicain ?* Paris, PUF, CURAPP
- CHEVALLIER M., 2001, « L'usage et l'accès à l'automobile : une liberté sous contraintes pour les personnes et ménages à faibles ressources », PREDIT-PUCA, Lyon.
- CHEYSSON E., 1903, « Discussions », in la *Solidarité sociale*, Académie des sciences morales et politiques, Paris.

- CHIVALLON C, 2000, « D'un espace appelant forcément les sciences sociales pour le comprendre », in Jacques LEVY et Michel LUSSAULT (dir.), *Logiques de l'espace, esprit des lieux: géographies à Cerisy*, Paris, Belin, coll. « Mappemonde », 2000, pp. 299-317.
- CHOBEAUX F., 1998, Intervenir auprès de ceux qui ne demandent rien, in *Gérer l'exclusion: entre droit commun et spécificité*, Ville-École-Intégration, 115, 66-73
- CLAISSE, GERARD, DIAZ OLVERA, LOURDES, KLEIN, OLIVIER, PAULO, CHRISTELLE, PLAT, DIDIER ET POCHET, PASCAL, 2002, « Des différenciations aux inégalités de motorisation des ménages », PREDIT-PUCA, Lyon : LET.
- COUTARD O., DUPUY G., FOL S., 2002, "La pauvreté périurbaine : dépendance locale ou dépendance automobile", *Espaces et Sociétés*, Paris, 2002, n° 108-109, 155-176.
- DAMON J., 1996, *Des hommes en trop. Essai sur le vagabondage et la mendicité*, La Tour d'Aigues, Éditions de L'Aube.
- DAMON J., 2001, « La question SDF, ciblage et bricolages », Thèse de doctorat, Université de Paris IV
- DAMON J., 2002, *La Question SDF. Critique d'une action publique*. Paris : Presse universitaires de France.
- DAMON J., 2003, « Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des « SDF » », *Déviance et société*, Vol. 27, pp.25-42.
- DAMON J., 2009, « Zéro SDF, est-ce possible ? », *Population & Avenir*, n° 695, p. 4-9.
- DAMON, 2007, « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards : une histoire en mouvement », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 43, n°6, pp.933-951.
- DATAR, DTT, Ademe, 2004, « Services à la demande et transports innovants en milieu rural : de l'inventaire à la valorisation des expériences ». 285 p.
- DAVEZIES L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Le Seuil, La République des idées, 128 p.
- DAVID O., 2008, « L'accès aux services d'accueil des jeunes enfants en milieu rural : un enjeu d'équité territoriale », *Armand Colin | L'Information géographique*, Vol. 72, pp. 46 à 65
- DAVIS M., 1997, *City of Quartz : Los Angeles, capitale du futur*, La Découverte.
- DECROLY J-M., DESSOUROUX C., VAN CRIEKINGEN M., 2003, « Les dynamiques contemporaines de privatisation des espaces urbains dans les villes européennes », *Belgeo*, n° 1, pp. 3-19.
- DEGENNE A., FOURNIER I., MARRY C., MOUNIER L., 1991, « Les relations sociales au cœur du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, n°5.
- DEJEAN F., 2013, « Etat de la littérature. La « justice spatiale » : revue des savoirs francophones et anglophones », *Critique internationale*, n°61, pp.171-183.
- DESJARDINS X., METTETAL L., 2012, « L'habiter périurbain face à l'enjeu énergétique », *Flux*, 2012/3 N° 89-90, p. 46-57.
- DESJARDINS, X., 2008, « Le logement social au temps du néolibéralisme », *métropoles*, n°4
- DESSOUROUX C., 2003, « La diversité des processus de privatisation de l'espace public dans les villes européennes », *Belgeo*, n°1, pp. 21-46.
- DEVAUX C., 2011, en collaboration avec la FNSCHLM et l'USH, *Accompagner les projets d'habitat coopératif et participatif*. DONZELOT J., 2004, *La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation*. Esprit Ed.
- DONZELOT J., 2009, *La ville à trois vitesses*, Éditions de la Villette.
- DONZELOT J., 2006, *Refonder la cohésion sociale*, Esprit, 2006/12, pp. 5-23.
- DONZELOT J., ESTEBE P., *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Esprit, 1994.

- DRIANT J.C ; LELEVRIER C., 2006, Le logement social, mixité et solidarité territoriale, chap.7 in *Emeutes urbaines et protestation, Nouveaux débats*, Presse de Science Po.
- DRIANT J-C., 2011, « Les mutations en sourdine du financement du logement social. », *La découverte*, n°9, p 187-197
- DRIANT J-C., LELEVRIER C., 2006, Chapitre 7, « Le logement social : mixité et solidarité territoriale » dans LAGRANGE H., OBERTI M., *Émeutes urbaines et protestations*, Presses de Sciences Po Nouveaux Débats, p. 177-193.
- DRIANT J-C., LI MINGYE., 2012, « The ongoing transformation of social housing in France: towards a self-financing system ? » *International Journal of Housing Policy*, Vol.12, N°1, 91-103,
- DUMAS B., SEGUIER M., 1997, *Construire des actions collectives, développer les solidarités*, Paris, Chronique sociale, 226 p.
- DURKHEIM E., 1930, *De la division du travail social*, Paris, PUF.
- DUVOUX N. (dir.), CASTEL R., 2013, « L'avenir de la solidarité », *La Vie des idées.fr/Presses Universitaires de France*.
- ÉDOUARD, J.-C. et MAINET, H., 2007, L'Allier face à la métropolisation, *Cahiers de géographie du Québec*, vol.51, no.143, pp.177-195.
- EROLLE D., 2004, « La ville dissuasive, l'envers de la solidarité avec les SDF » in *Espaces et Sociétés* n°116-117, pp.143-157
- ESTEBE P., « Solidarités urbaines : la responsabilisation comme instrument de gouvernement », *Lien social et Politiques*, Numéro 46, automne 2001, p. 151-162
- FAIVRE D'ARCIER B., 2010, « La situation financière des transports publics est-elle « durable » ? », *Les cahiers scientifiques du transport*, n°58, pp. 3-28.
- FERE C., « La prise en compte des inégalités socio-territoriales d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines », *Plateforme internationale de recherche sur la mobilité et l'exclusion : vers de nouvelles catégories de pensée et d'action*, Programme 3 « Mobilité, marginalité, territorialité », Cluster de recherche n°12 de la Région Rhône-Alpes, 2-3 février 2009. « Vers le droit à la mobilité dans la constitution ? » Actes du colloque du 18 octobre 2002, organisé par le CREMOR et les FUNDP.
- FERE C., 2011, *Concilier accès à la mobilité pour tous et mobilité durable. La prise en compte des inégalités d'accès à la mobilité dans les politiques urbaines de l'agglomération Lyonnaise*. Thèse. IUL, Novembre 2011.
- FERE C., 2013, « Vers un droit au transport ciblé et un droit à la mobilité conditionnel. L'évolution de la prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines », *Flux* 1/2013 (N° 91), p. 9-20.
- FIRDION J-M., MARPSAT M., BOZON M., 2000, « Est-il légitime de mener des enquêtes statistiques auprès des sans domicile ? Un question éthique et scientifique », in Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion (dir.),
- FNARS, 2008, « la pauvreté en milieu rural », Organisations signataires: FNARS, fédération des Centres Sociaux et socioculturels de France, Comité National de Liaison des Régies de Quartier, Habitat et Développement, Familles Rurales, FN CIVAM, CCMSA, Chantier Ecole.
- FOL S., 2008, « Les solidarités territoriales », *Cahiers de l'IAU*, n°148, pp. 45-49
- FOL S., GALLEZ C., 2013, « Mobilité, accessibilité et équité : pour un renouvellement de l'analyse des inégalités sociales d'accès à la ville », Colloque international du Labex Futurs Urbains, *Enjeux interdisciplinaires émergents pour comprendre, projeter et fabriquer la ville de demain*, Marne-la-Vallée.
- FOL, S., 2009, *La mobilité des pauvres. Pratiques d'habitants et politiques publiques*, Paris, Belin, 261 p.
- Fondation Abbé Pierre, 2014, « L'état du mal-logement en France », 19^{ème} rapport annuel.

- GABORIAU P., 1999, « Réflexions sur le problème des sans-logis », *Le Nouveau Mascaret*, n° 55.
- GALIMBERTI D., 2012, « La France en crise, ou comment concilier croissance et solidarité territoriale », *Métropolitiques*.
- GAUDIN J-P., *Les Nouvelles Politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. «Que sais-je?», 1993.
- GENESTIER P., « L'expression « lien social » : un syntagme omniprésent, révélateur d'une évolution paradigmatique », *Espaces et sociétés* 3/2006 (n° 126), p. 19-34.
- GEREMEK B., 1978, *La potence ou la pitié. L'Europe des pauvres du Moyen Âge à nos jours*, trad. Gallimard.
- GHEKIERE L., 2008, « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions*
- GHEKIERE, L., 2011, « Évolution du sens du logement social à l'épreuve de la crise et du droit communautaire et de la concurrence », in Houard (dir.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris : La Documentation française ; MEDDTL-DiHAL.
- GHORRA-GOBIN C., KIRSZBAUM T., 2001, « La proximité à l'ère métropolitaine: les politiques d'accès à l'emploi en France et aux Etats-Unis », *Annales de la recherche urbaine*, n°90.
- GIRAUT F., et al., 2008, « Au nom des territoires ! », *L'Espace géographique*, (Tome 37), p. 97-105.
- GOFFMAN E., 1975, *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps*, 1963 ; traduit de l'anglais par Alain Kihm, Éditions de Minuit, coll. « Le Sens Commun », 1975
- GRAFMAYER Y. et JOSEPH I., 1990, *L'école de Chicago - naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, Paris, [1ère édition : Les éditions du Champ Urbain - CRU, 1979]
- GRAFMAYER Y., 1978, *L'École de Chicago*, P.U.G., Grenoble, Champs Flammarion.
- GUIDEZ, RACINEUX, 1999, « Mobilité et exclusion : éléments de synthèse à partir d'une petite bibliographie chronologique », CETE de l'Ouest, CERTU, Lyon.
- HARLOE M., 1995, "The People's Home ? Social Rented Housing in Europe and America", Oxford, Blackwell Publishers, 586 p
- IAU îdf, 2011, « L'habitat indigne en Île-de-France : processus et enjeux », *Note rapide*, n°548.
- IGAS (Inspection générale des affaires sociales), 2004, « Favoriser l'accès aux transports en zones rurales », rapport.
- IMBERT J., 1972, « L'assistance et les œuvres », in « La France et les français », Paris, Gallimard (La Pléiade).
- INSEE, SOLARD G., 2009, « à la campagne, comme à la ville, des commerces traditionnels proches des populations », Première N°1245, Division commerce.
- JOSEPH I, 2003, « Le ressort politique de l'assistance, le moralisme et l'expérience de l'induction morale (A propos de Simmel et de l'ethnographie des SDF) », in Les SDF. Représentations, trajectoires et politiques publiques, PUCA, articles de recherche.
- KAUFMANN V., JEMELIN C., 2004, « La mobilité, une forme de capital permettant d'éviter les irréversibilités socio-spatiales ? », Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) et Laboratoire de Sociologie Urbaine (LASUR), Lausanne.
- LABIT A., 2013, *Habiter et vieillir en citoyens actifs : regards croisés France-Suède*, Retraite et société, n°65, pp. 101-120, La Documentation française.
- LABIT A., CHALAND K., 2010, *L'habitat groupé autogéré en France et en Allemagne, perspectives d'avenir dans le contexte du vieillissement démographique*, *Espace populations sociétés*, 2010/1, pp. 131-142.
- LASCOUMES P., 1977, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Masson.

- LAVILLE J-L., CHANIAL P., 2000, « Économie sociale et solidaire : le modèle français », Paperwork, Projet de coopération franco-qubécois en économie sociale et solidaire.
- LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45e année, n°1. pp. 57-95.
- LE GALÈS P., *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.
- LEBRAS-CHOPARD A., 1992, *Métamorphoses d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux*, pp. 55-69
- LEURQUIN, 2004, « Notes de lecture : Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie (Rapport de l'INSEE, avec la participation de IFEN, INRA, SCEES, pour la DATAR – Juillet 2003) », 16p, cité dans NICOT B.H., « Urbain-rural : de quoi parle-t-on ? », SIRIUS, IUP, UPVM, juin 2005, 11p.
- LÉVY J-P., 2005, « Change in the Social Hierarchy of French Urban Housing between 1978 and 1996 », *International Journal of Urban and Regional Research*, n°29 p. 581-607.
- LEVY J-P., FIJALKOW Y., 2010, Chapitre 4, « Les politiques du logement », dans BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Politiques publiques*, Presses de Sciences Po Académique, p. 113-138.
- LINDERT P., 2004, « Growing public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century: The Story », Cambridge.
- MIGNOT D. (Resp. Scientifique), et Al., rapport intitulé « Mobilité et grande pauvreté », suite à l'appel à proposition de recherches PREDIT-PUCA sur le thème « Déplacements et inégalités », financé par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Novembre 2001.
- MIGNOT D., 2004, « Transport et justice sociale », *Reflets et perspectives de la vie économique* T. XLIII, pp. 123-131.
- MITCHELL D., 1991, « The end of public space ? People's park, Definitions of the Public, and Democracy », *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 85, No. 1.
- MOREL-BROCHET A., MOTTE-BAUMVOL B., 2011, « Les périurbains franciliens : stratégies résidentielles, tactiques du quotidien et résistance des modes d'habiter », dans Massot M-H. (dir.), *Mobilités et modes de vie quotidiens. Les intelligences du quotidien*. Paris, L'œil d'Or, p. 93-110.
- MOTTE-BAUMVOL B., 2007, « Les populations périurbaines face à l'automobile en grande couronne francilienne », *Norois*, n°205, pp.53-66.
- MOTTE-BAUMVOL B., 2008, « L'accès des ménages aux services dans l'espace périurbain francilien », pp. 149-164
- MULLER P., 1992, «Entre le local et l'Europe la crise du modèle français de politiques publiques», *Revue française de science politique*, 2 (42), p. 275-297.
- NAPOLEON BONAPARTE L., 1848, *De l'extinction du paupérisme, ou Projet d'organisation agricole pour l'amélioration du sort des travailleurs*.
- NAPPI-CHOULET, 2011, « La ville financiarisée », Habilitation à diriger les recherches, IEP-Paris.
- OBLET T., 2007, « La ville solidaire au pouvoir des maires » in (sous la dir.) *Paugam Serge, Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, PUF, Le lien social, pp. 653-669.
- OFFENSTADT N., DUFAUD G., MAZUREL H., 2005, *Les mots de l'historien*, Presses Univ. du Mirail.
- ORFEUIL J.-P. (dir.), 2003, *Transports, pauvretés, exclusions. Pouvoir bouger pour s'en sortir*, Paris, Éditions de l'Aube.
- ORFEUIL J.-P., 2003, « L'automobilisme : entre autonomie et dépendance », *Cahiers du Conseil*, n°7, Conseil général des Ponts et Chaussées, p. 20-23.
- ORFEUIL J-P., 2004, *Transports pauvretés exclusion* (Directeur d'ouvrage), Éditions de l'Aube.

- ORFEUIL J-P., 2010, « La mobilité, nouvelle question sociale ? », *SociologieS* [En ligne], Dossiers, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques.
- PANNETIER G., 1991, La Poste rurale : un vecteur de vie dans les campagnes. In: *Économie rurale*. N°204, pp. 30-34.
- PAUGAM S. (dir.), 2007, *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».
- PAUGAM S., (dir.), 1996, *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- PAUGAM S., 1991, « Les statuts de la pauvreté assistée », *Revue française de sociologie*, 32/1, pp.75-101
- PAUGAM S., 1991, *La disqualification sociale*, PUF, coll. Quadrige, Paris.
- PAUGAM S., 1998, « Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique », *Genèses*, n°31, pp.138-159
- PAUGAM S., CLEMENCEAU M., 2003, « Détresse et ruptures sociales. Enquête auprès des populations s'adressant aux services d'accueil, d'hébergement et d'insertion », dans *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*. Articles de recherche, PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture), Éditions du ministère de l'Équipement, pp. 133-161
- PHILIPPOT P., GALAND B., 2003, *Les personnes sans-abri en Belgique. Regards croisés des habitants de la rue, de l'opinion publique et des travailleurs sociaux*, Academia Press.
- PICHON P., 2000, « Premiers travaux sociologiques et ethnographiques français à propos des sans domicile fixe », in Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion (dir.), *La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domiciles et les mal-logés dans les années 90*, Travaux et Documents de l'INED, n° 144, 2000, p. 110.
- PINÇON M., PINÇON-CHARLOT M., 2003. « Luxe, calme et pauvreté – La bourgeoisie dans ses quartiers ». *Annales de la recherche urbaine*, n° 93, p. 71-76.
- RAOUL E., CASTEIGS M., 2011, « La mobilité et les transports dans les territoires ruraux », Rapport, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.
- RATOUIS O., « Christian Topalov (dir.), Les divisions de la ville », Mots. Les langages du politique [En ligne], 72 | 2003, mis en ligne le 29 avril 2008, consulté le 13 octobre 2012.
- RAVON B., 2003, Le temps fragile de la solidarité. Actions associatives, souci de la relation et critique des institutions, Les Cahiers Millénaires, Grand Lyon, mission prospective et stratégies d'agglomération
- RAWLS J., *Théorie de la justice*, 1971, trad. par Catherine Audard, Paris, Seuil, 1987, p.91.
- ROUAY-LAMBERT S., (2001). « SDF et citoyens dans l'espace public », Les annales de la recherche urbaine, n° 90.
- ROUGE L., 2007, "Inégale mobilité et urbanité par défaut des périurbains modestes toulousains.", *EspacesTemps.net*, Travaux.
- ROUSSEAU M., 2008, « La ville comme machine à mobilité », *Métropoles* [En ligne].
- RULLAC S., 2008, *Le péril SDF*, Collection « Questions contemporaines », ed. L'Harmattan.
- SCHELLER M., URRY J., 2006, « The new mobilities paradigm », *Environment and Planning*, Vol. 38, p. 207-226
- SCHELLING T., 1980, *La tyrannie des petites décisions*, Paris, PUF.
- SIMMEL G., 1908, *Les pauvres*, PUF.
- STEINAR S., 2009, «The idea of solidarity in Europe», pp. 1-27
- SUSANNA M., TOPALOV C., « De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur (1905-1925) dans quatre pays », *Revue française de sociologie*. 1987, 28-3. pp. 417-451.
- TELLIER T., 2007, *Le temps des HLM, 1945-1975*, Ed. Autrement, 209 p.

- TERROLLE D., 1999, « Une recherche sous influence », *Journal des anthropologues*, n°79, p 149.
- THISSE J-F., VAN YPERSELE T., 1999, « Métropoles et concurrence territoriale », *Économie et Statistique*, n°326-327, 1999, pp. 19-30
- THYS P ; HABITAT & PARTICIPATION, 2001, « La lutte contre l'exclusion sociale via le logement et l'insertion professionnelle », Rapport final de l'inventaire des pratiques innovantes, Habitat & Participation, avec le soutien de la Région wallonne, Ministère des Affaires sociales et de la Santé 74 p.
- TISSOT S., POUPEAU F., 2005, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, p. 4-9.
- TIXIER P-E., 1993, « *Transformation des pratiques syndicales et « modernisation » des organisations* », Paris, PUF, coll. "in François Chazel (dir), Action collective et mouvements sociaux", p. 57-58
- TOPALOV C., 2013, « Trente ans de sociologie urbaine », *Métropolitiques.eu*.
- TREMINTIN J., 1999, Comment les jeunes errants mettent le travail social en difficulté, *Lien social*.
- VEBER A., 2008, « Le logement accompagné. L'exemple des maisons relais et des résidences accueil », *Pluriels, Lettre de la Mission Nationale d'Appui en Santé Mentale*, n°73, Mai 2008.
- VIEVARDL., 2012, « Les fondements théoriques de la solidarité et leurs mécanismes contemporains », Direction de la Prospective et du Dialogue Public du Grand Lyon.
- VIGNAL C., 2005, « Les espaces familiaux à l'épreuve de la délocalisation de l'emploi : ancrages et mobilités de salariés de l'industrie », *Espaces et sociétés*, 2005, n°120-121, pp. 79-197.
- VILLERMÉ L., 1986, *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie* (2 volumes, 1840). Réédition sous le titre *Tableaux de l'état physique et moral des salariés en France*, Les Éditions La Découverte, Paris.
- VORMS B., 2013, « Les grandes réformes de la politique du logement depuis 2000 », *ANIL*.
- WARIN Philippe, 2010, « Le non-recours : définition et typologie », Odenore : document de travail.
- WENGLANSKI S, 2003, "Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France", Thèse de doctorat en Urbanisme, Aménagement et Politiques Urbaines, Université Paris 12, Institut d'Urbanisme de Paris, Sous la direction de Jean-Pierre ORFEUIL
- WIEL M., 2010, « Étalement urbain et mobilité », Paris, La Documentation française, avril.
- WILLMOTT P., 1996, « Ségrégation et "entre soi" en Grande-Bretagne », Dans : *La ville : agrégation et ségrégation sociale*, Paris, L'Harmattan.
- ZENEIDI D., 2002, *Les SDF et la ville. Géographie du savoir-survivre*, Rosny sous-bois, Ed. Bréal, Collection D'autre part.
- ZENEIDI D., FLEURET S., 2007, « Fixes sans domicile, réflexion autour de la mobilité des SDF », *L'Espace géographique*, Tome 36, p. 1-14.

Sommaire

Remerciements	p.2
Index	p.3
Introduction	p.4
Partie I : Les fondements historiques de la notion de solidarité : quelles traductions territoriales ?	p.7
Introduction de la première partie	p.8
Partie 1. 1789 – 1920 : De la Révolution Française au solidarisme : d'une « solidarité de clocher » à la solidarité nationale	p.10
Chapitre 1 : Constituer la société comme un corps d'individus libres et égaux en droits	p.10
A. Le tournant de la Révolution Française : de la société de corps au corps social	p.10
B. Quel facteur de liens entre des individus « atomisés » ? A la recherche de principe de cohésion (Castel, 1995)	p.12
<i>B.1 La proclamation de la dette sacrée de l'État envers les citoyens lors de la première république</i>	p.12
<i>B.2 Les « pères spirituels de la solidarité » : les utopies saint-simonienne et fouriériste (Blais, 2007)</i>	p.13
Chapitre 2 : La révolution industrielle comme rupture : émergence du paupérisme et constitution d'une classe ouvrière	p.15
A. Un discours négatif sur la ville industrielle qui se nourrit de la peur des « classes dangereuses » (Chevalier, 1984)	p.15
B. La construction des systèmes d'aide et d'entraide au début du XIXème siècle : une contrepartie nécessaire ?	p.16
C. Les premiers théoriciens de la notion de solidarité : concilier liberté et unité, un principe d'organisation de la société	p.19
D. Le tournant réformateur de 1900 : la ville comme objet de réflexion	p.20
Chapitre 3 : Vers des formalisations philosophiques, juridiques et politiques de la solidarité : l'essor de la solidarité assurantielle basée sur le contrat	p.22
A. Théories de la solidarité : l'interdépendance, la dette et le contrat	p.22
B. Léon Bourgeois et le solidarisme, les fondements de la doctrine du parti radical sous la IIIème République	p.23
Partie 2. De 1920 à nos jours, la solidarité au fondement de l'Etat-Providence et l'ébranlement progressif de ses principes initiaux	p.26
Chapitre 4 : Une solidarité organisée par l'Etat reposant sur une vision organique du social (1920 – 1970)	p.26
A. La propriété sociale	p.26
B. Le développement de l'Etat-Providence et l'avènement de la société assurantielle : la déterritorialisation n'est plus une désaffiliation	p.27
Chapitre 5. La rupture des années 1970 et l'incapacité de l'Etat à faire face aux nouvelles inégalités structurelles	p.28
A. D'une « grande transformation » (Polanyi, 1983) à la montée de l'individualisation	p.28

B. La solidarité au prisme de la décentralisation.....	p.29
C. La délégitimation du principe de solidarité	p.30
D. « Vers une troisième solidarité ? » (Ascher, Godard, 1999)	p.31
Conclusion de la première partie	p.34
Partie 2 : Analyse des objets d'étude	p.37
I – Mobilité et emploi	p.38
Introduction	p.38
A. De l'injonction à la mobilité à l'ancrage local : quelle(s) mobilité (s) pour quelle(s) ressource(s) ?	p.40
A.1 Bouger pour s'en sortir	p.40
A.2 L'ancrage comme ressource pour les immobiles	p.41
a) <i>Les solidarités locales à l'épreuve de la mobilité</i>	p.41
b) <i>Favoriser la mobilité des pauvres dans un objectif de « mixité sociale », un affaiblissement des solidarités locales ?</i>	p.43
B. Vers une meilleure prise en compte des inégalités sociales : de la mobilité à l'accessibilité	p.44
C. La prise en compte des inégalités de mobilités dans la réglementation : quels principes de solidarité ?	p.46
a) <i>Vers un droit aux transports pour tous, des années 1960 à la LOTI</i>	p.46
b) <i>Un droit au transport de plus en plus ciblé : d'une approche universaliste à une logique d'équité sociale</i>	p.48
c) <i>La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, vers un renforcement des politiques tarifaires ?</i>	p.49
d) <i>La montée d'une approche individualisée de l'aide à la mobilité dans une politique de retour à l'emploi</i>	p.50
e) <i>Les espaces ruraux, délaissés des réglementations ?</i>	p.52
Etude de cas : les solidarités locales face à l'impératif de mobilité	p.54
n°1 : De Laon (Picardie) à Sens (Bourgogne : les arbitrages de mobilités au prisme des solidarités familiales et de l'ancrage dans des réseaux de sociabilité locaux	p.54
n°2 : Les conditions de la durabilité du modèle de dépendance locale	p.56
n°3 : Limites et enjeux opérationnels autour des aides à la mobilité	p.58
Entretien avec Cécile Féfé	p.60
Conclusion de la partie mobilité	p.67
II – Sans-abrisme et espace public	p.69
Introduction	p.69
A. L'évolution de la prise en charge des sans-abri, entre aide et répression	p.72
a) <i>Sans-domiciles, de qui parle-t-on ?</i>	p.72
b) <i>L'Etat interlocuteur « historique » des vagabonds</i>	p.73
c) <i>De la fin du XIXème siècle aux années 1960, le vagabondage silencieux</i>	p.74
d) <i>Des années 1970 à aujourd'hui, ou l'affirmation d'une prise en charge sociale du sans-abrisme</i>	p.75
e) <i>L'action des collectivités territoriales : la question de la responsabilité</i>	p.76
f) <i>Le sans-abrisme aujourd'hui, quelles définitions pour quels systèmes de solidarité ?</i>	p.78
Conclusion	p.79

B. Espace public, sans-abri et solidarité : quelles relations ?	p.80
B.1 Sans-abrisme et néolibéralisation, l'exclusion des espaces publics	p.82
a) <i>La solidarité dans le champ de recherche sur la ville néolibérale : une dimension quasiment absente</i>	p.84
b) <i>La « ville dissuasive », quand l'aménagement de l'espace public devient synonyme de coercition</i>	p.84
c) <i>Solidarité, entre discours et réalités</i>	p.85
B.2 La sociologie interactionniste de Simmel : la question de l'assistance dans un espace public qui « rend visible »	p.86
Conclusion	p.88
Etude de cas	p.89
n°1 : Ethnographie morale et ethnographie politique : réflexion sur la « solidarité positive » de Durkheim à travers une enquête sur le Samusocial de Paris	p.89
n°2 : L'ancrage social, territorial et identitaire des SDF	p.91
Conclusion de la partie SDF – espaces publics	p.93
III – Logement	p.95
Introduction	p.95
A. La difficulté d'une échelle adéquate pour les politiques solidaires du logement: entre autonomie locale et cohésion nationale	p.97
B. L'évolution du rôle de l'Etat dans la mise en œuvre du logement social	p.101
B.1 Les missions du logement social : un glissement vers une conception résiduelle du logement social	p.101
B.2 Quelles échelles de solidarité pour le logement social en France ?	p.103
C. Tradition coopérative, rôle des associations et solidarité de groupe	p.106
C.1 Habitat partagé : solidarité du groupe et participation citoyenne	p.107
C.2 Maison-relai : le logement accompagné, la solidarité au sens de « care »	p.110
Entretien avec Sabine Bröhl	p.114
Etude de cas	p.117
Les propriétaires pauvres et le cas des copropriétés dégradées : une solidarité dans la contrainte ?	
Conclusion générale du rapport	p.120
Bibliographie	p.122
Sommaire	p.130