

# ***L'avenir de la Ville sociale***

***Walter Hanesch, professeur***

*Initiative des villes: Politique sociale  
Assemblée d'automne 2010, Bâle*

## **Sommaire**

- 1 Le modèle allemand de la commune providence
- 2 ... devant de nouveaux défis
- 3 ... dans des conditions-cadres différentes
- 4 Discussion sur un modèle de "Ville sociale"
- 5 Développement de nouvelles stratégies de lutte
- 6 Exemple 1: Urbanisme intégré
- 7 Exemple 2: Prévention de la pauvreté au niveau communal
- 8 Perspective: la "Ville sociale" a-t-elle un avenir?

## Le modèle allemand de la commune providence

- En principe, les dispositions relatives aux buts sociaux de la Loi fondamentale en Allemagne ne valent pas seulement pour le Bund et les Länder, mais aussi pour les communes
- Dans ce modèle de collectivité providence locale, il revient aux communes la tâche d'assurer à leur niveau des conditions de vie socialement équilibrées
  - en limitant l'inégalité socio-territoriales dans le périmètre de la ville et
  - en assurant les chances de participation et de réalisation à tous les groupes de population
- Pour cela, les communes disposent dans le cadre de leur droit à l'autonomie une grande indépendance dans la manière d'aménager les conditions de vie locales
  - Toutefois, les communes sont, en tant qu'Etat social local, intégrées dans un système fédéral à plusieurs niveaux: limites données par la primauté du droit fédéral et du droit du Land ainsi que par une dotation en moyens financiers insuffisante

## Le modèle allemand de la commune providence

- Le mandat de politique sociale comprend l'octroi de prestations et d'aides que le Bund et les Länder délèguent aux communes en tant que tâches administratives autonomes impératives ou qu'elles fournissent spontanément
- Le mandat des communes consiste à planifier et coordonner l'ensemble des aides sociales en fonction des besoins et des problèmes locaux spécifiques
- En fait partie notamment la couverture sur tout le territoire communal, via des institutions et des services, de la garantie existentielle locale
- Globalement, le mandat d'action des communes en tant qu'Etat social local qui doit assurer des conditions de vie socialement équilibrées dans les communautés sur place va bien au-delà du cadre d'action de la politique sociale
- Il comprend de fait toute la palette des domaines de tâches et d'action d'une commune

## Le modèle allemand de la commune providence

- En Allemagne, on constate depuis plus d'une décennie, au niveau national comme au niveau local, une aggravation de l'inégalité sociale qui met en péril la cohésion sociale dans les villes
- Dans le même temps, les conditions-cadres de l'activité des communes ont aussi changées durablement
- Ainsi se pose la question de savoir dans quelle mesure les communes, compte tenu de l'évolution des défis et des conditions-cadres, peuvent également à l'avenir assumer leur mandat de politique sociale
- Ci-après
  - Il s'agira tout d'abord de se faire une idée du changement des défis et de l'évolution des conditions-cadres dans lesquelles s'inscrit l'action des communes
  - S'ensuivra une esquisse des nouvelles approches d'action au sens de la gouvernance locale
  - Cette approche sera illustrée à l'exemple de la politique sociale intégrée telle que la prévention de la pauvreté pratiquée par la commune
  - Ensuite, j'aborderai une fois encore la question des chances de survie et des perspectives de la Ville sociale

## ... devant de nouveaux défis

- Les villes et les régions urbaines en Allemagne sont depuis les années 1990 marquées par une inégalité et une hétérogénéité croissantes.
- Parmi l'ensemble des tendances évolutives qui placent les villes devant de nouveaux défis, on notera en particulier
  - inégalité croissante des chances et des risques liés au travail en raison d'un changement structurel du système du marché du travail et de l'emploi
  - changement continu des structures du ménage et des formes de vie
  - évolution démographique qui se traduit avant tout par une réduction et un vieillissement de la population, et
  - hétérogénéité ethnique accrue de la population urbaine comme conséquence de processus d'immigration
- Depuis le début des années 1990, on doit constater une inégalité croissante de la répartition des revenus et des fortunes ainsi qu'une augmentation et une aggravation des situations de pauvreté matérielle

### ... devant de nouveaux défis

- L'aggravation des inégalités socio-économiques trouve son expression la plus grave dans
  - une érosion de la couche moyenne et
  - une polarisation croissante de la répartition des revenus et des fortunes
- L'augmentation de la pauvreté et des richesses sont dès lors seulement des signes extrêmes de l'inégalité croissante
- Le développement de cette inégalité croissante résulte
  - du changement socio-économique accéléré et aussi
  - de la transformation de l'Etat social dans la République fédérale au niveau national, qui fait que la fonction protectrice des systèmes de sécurité nationaux et la fonction de compensation du système fiscal et de transfert ont faibli ces dernières années

### ... devant de nouveaux défis

- L'inégalité socio-économique croissante se trouve masquée par une inégalité socio-territoriale croissante
  - à l'image de l'inégalité entre les régions urbaines
  - comme aussi de l'inégalité au sein des régions urbaines
- Des régions entières, mais aussi certaines zones territoriales des villes, sont toujours plus menacées d'être exclues de l'évolution sociétale
- Il résulte de l'augmentation de la pauvreté et de l'inégalité un besoin accru de prestations d'intégration de la part de l'Etat social
  - pour désamorcer des situations à risque objectives et subjectives propres à certaines régions ou zones urbaines et à des groupes de population
  - et pour maintenir la cohésion sociale au niveau national comme au niveau local

### ... dans des conditions-cadres différentes

- En même temps, les conditions-cadres qui prévalent à l'action des communes ont également changé
- La répartition traditionnelle des tâches entre le Bund, les Länder et les communes se trouve actuellement en pleine mutation:
  - l'accentuation des processus de polarisation socio-économiques est de moins en moins compensée par des systèmes nationaux de réglementation et de sécurité
  - on observe une décentralisation de la responsabilité des tâches et de la mise en oeuvre, sans élargissement correspondant de la base des ressources fiscales pour les communes
- Arrière-fond de cette évolution:
  - l'Etat social national se retire de la régulation des marchés, des systèmes nationaux de sécurité ainsi que des systèmes de péréquation financière
  - les Länder se retirent par la consolidation et la communalisation des programmes de politique sociale
  - le nouveau frein à l'endettement introduit dans la Loi fondamentale restreindra encore, au cours des prochaines années, les possibilités d'action au niveau fiscal pour les communes

### ... dans des conditions-cadres différentes

- Le transfert actuel des domaines de tâches sans modification de base de la dotation en moyens
  - comporte le risque d'une surcharge structurelle des communes
  - depuis des années, une part considérable des communes n'est plus en mesure de présenter un budget équilibré et doit gérer son budget sur la base de concepts de sécurité budgétaire
- Parallèlement, le retrait de l'Etat national de la responsabilité sociale collective accentue d'autant la pression sur le niveau local qui se voit obligé d'agir
  - L'Etat social local est ainsi toujours plus amené à assumer le rôle de bouche-trou, autrement dit est devenu un "Etat social de réserve"
- Certes, le transfert de compétences décisionnelles politiques au niveau local offre aussi la chance de pouvoir mettre à disposition des aides plus ciblées en connaissance des problématiques locales
- Ceci présuppose toutefois que le niveau local dispose des ressources nécessaires à son action en relation avec l'urgence des situations
- Renforcer la capacité financière des villes est donc une condition centrale pour toute conception socialement équilibrée des conditions de vie en milieu urbain

## Discussion sur un modèle de "Ville sociale"

- La politique communale en Allemagne est traditionnellement inspirée d'un modèle de ville socialement mixte
- L'objectif était et est toujours de tendre vers un urbanisme de l'équilibre social grâce à des conditions de vie équivalentes pour tous les groupes de population sur l'ensemble du territoire de la ville
- Ce modèle de la "Ville sociale" se trouve remis en cause aujourd'hui, à une époque où les exigences augmentent alors que les moyens sont limités
- Compte tenu de l'inégalité croissante dans le contexte national, il se pose la question de savoir dans quelle mesure on peut s'en tenir au niveau local au concept d'un "urbanisme de l'équilibre social"
- Selon Häusermann et d'autres, on rencontre dans la plupart des communes deux "régimes urbains", le "régime de croissance" et le "régime d'intégration"

## Discussion sur un modèle de "Ville sociale"

- Le "régime de croissance"
  - Soutenu par les associations économiques, les chambres, les entreprises, les partis proches de l'économie, etc., il vise avant tout à consolider et améliorer la position de la ville dans la concurrence nationale et internationale entre les villes.
  - Le revers de cette politique est un fossé croissant entre les éléments concurrentiels de la ville et les groupes de population qui sont exclus des marchés du travail et relégués dans la marginalité urbaine.
- Le "régime d'intégration"
  - Cette scission est contrée par le "régime d'intégration" qui vise explicitement une politique contre l'exclusion sociale et territoriale
  - Ce régime, qui est soutenu principalement par les oeuvres d'entraide, les Églises, les syndicats, les initiatives citoyennes, des services de l'administration et certains partis politiques, repose sur une conception de la politique urbaine en tant qu politique socio-intégratrice.

## Discussion sur un modèle de "Ville sociale"

- Dans nombre de communes, la discussion sur le modèle est depuis une décennie déterminée par une dominance toujours plus marquée des modèles et des buts économiques au sens d'une politique de site axée sur l'économie
- Pourtant, on dénombre aussi toujours plus de communes qui misent sur de nouveaux modèles socio-intégrateurs comme élément d'un concept de durabilité plus global
- Le développement de ce type de modèles de "Ville sociale", "Ville socio-intégratrice" ou " Ville solidaire" implique l'avènement d'un large consensus politique pour une politique de l'équilibre social avec participation si possible de tous les groupes d'acteurs locaux importants
- Il s'agit de rallier les différents groupes et coalitions d'intérêts de la ville avec leurs actions stratégiques à l'objectifs d'une politique durable socialement intégratrice
- Ceci implique un discours public constant, qui pèse les chances et les risques, les avantages et les coûts d'une telle politique et les met en discussion

## Développement de nouvelles stratégies de lutte

- Compte tenu de l'ampleur des défis et de l'évolution des conditions-cadres, les exigences posées aux communes et à leur capacité d'action en tant qu'Etat social ont augmenté
- L'écart toujours plus grand entre, d'une part, les tâches qui se multiplient et le besoin de dépenses qui s'accroît et, d'autre part, les moyens inscrits au budget qui stagnent
  - s'est aggravé durant les années 1990 pour devenir une raison récurrente justifiant la consolidation du budget
  - parallèlement à cela, les processus de réforme ou de modernisation administrative se sont imposés
- La transposition, discutée intensément depuis les années 1990 et réalisée dans presque toutes les communes, d'éléments de gestion entrepreneuriaux dans l'administration publique dans le cadre du New Public Management n'a toutefois pas permis de répondre aux grandes attentes
- La gestion dite "nouvelle" a bien plutôt encore aggravé les risques liés à toute segmentarisation dans le traitement des problèmes dans les différents dicastères communaux et ainsi entraîné des pertes en efficacité et en efficience

## Développement de nouvelles stratégies de lutte

- En lieu et place une autre approche de réforme a retenu de plus en plus l'attention:
- Face à des constellations de tâches de plus en plus complexes et des exigences accrues aux prestations de service publiques, les politiques sectorielles traditionnelles dans les communes sont dépassées
- Il faut ainsi développer de nouveaux concepts, plus flexibles, répondant à la notion de "local governance":
  - cette approche exige une interaction interne renforcée et une coordination des mesures et des prestations des différents services et domaines administratifs en vue d'objectifs généraux et de programmes transsectoriels
  - elle exige également un réseautage des acteurs locaux importants afin d'obtenir une concordance des objectifs et une coordination de l'action des différents groupes et de viser une amélioration de l'impact des actions
- Dans l'ensemble, l'approche de la gouvernance locale comprend une participation renforcée des acteurs de l'économie de marché tels que la société civile aux processus de planification et de coordination de la politique locale et de l'administration
- Pour la suite, on considérera deux champs d'action de la politique locale - lesquels sont d'importance centrale pour la Ville sociale - de sorte à illustrer la manière dont cette approche est mise en oeuvre, l'urbanisme intégré et la prévention de la pauvreté au niveau communal

## Urbanisme intégré

- Vu le danger croissant d'une polarisation sociale, toujours plus de communes se sont mises à développer et à mettre en oeuvre des concepts d'urbanisme intégré
- Ainsi il s'agit
  - aussi bien de protéger les zones urbaines à forte capacité
  - que de contrer les tendance à l'exclusion socio-territoriale en soutenant les ressources et les potentiels des groupes et des quartiers défavorisés
- Les concepts d'urbanisme intégré comprennent entre autres les éléments principaux suivants:
  - une analyse des forces et des faiblesses de la ville et de ses différentes parties
  - la formulation d'objectifs réalistes pour la ville et pour ses différentes parties
  - un engagement de moyens coordonné via l'organisation et la réunion de fonds publics et privés
  - la coordination des planifications (sub-)territoriales et sectorielles
  - la participation des groupes d'acteurs locaux
  - la coordination au niveau intercommunal des objectifs de développement
- Jusqu'à présent, on trouve dans les communes à ce titre une grande diversité de concepts et d'expériences

## Urbanisme intégré

- Parallèlement à cela, la mise en péril qui se dessine de l'objectif des conditions de vie équivalentes durant la dernière décennie a entraîné le développement d'une "politique nationale d'urbanisme" en Allemagne
- Il s'agit là de tenter, par des programmes nationaux de promotion du bâti dans les villes, d'influencer le traitement de l'inégalité socio-territoriale grandissante dans le cadre de la politique d'urbanisme communale
- Dans le cadre du programme Bund-Länder "Die Soziale Stadt", ce sont déjà pour la seule année 1999 quelque 570 quartiers dans environ 350 communes qui ont bénéficié d'un soutien
- Le programme entend
  - d'une part contre la dynamique descendante de quartiers urbains, qui menacent de tomber dans la marginalité économique et sociale
  - mais aussi de viser à modifier les modèles politico-administratifs actuels appliqués pour traiter les problèmes

## Urbanisme intégré

- L'objectif du programme est une manière d'aborder intégrée et une coopération transsectorielle des acteurs locaux dans la politique d'urbanisme de la ville ou de ses parties
- Améliorer le succès de l'action requiert
  - une approche globale intégrée pour traiter les problèmes
  - le pilotage décentralisé dans le système multi-niveaux urbain
  - l'introduction de structures d'action transsectorielles dans l'administration
  - le réseautage et le pilotage coopératif des acteurs locaux
  - le regroupement des ressources disponibles
  - le développement et la mise en oeuvre de concepts d'action intégrée orientés socio-territorial
- Globalement, le programme est qualifié de champ d'innovation important pour une redéfinition de la politique et de l'administration communales
- Pourtant, le programme se voit confronté actuellement à des coupes sévères qui se concentrent justement sur la dimension sociale de cette nouvelle approche de la promotion du bâti urbain

## Prévention de la pauvreté au niveau communal

- Même si la lutte contre la pauvreté constitue tout d'abord une tâche nationale, ce sont les communes qui - compte tenu des risques accrus de pauvreté et d'exclusion - peuvent le moins se soustraire à l'urgence d'agir grandissante
- Le domaine central de la prévention de la pauvreté au niveau communal est la politique sociale au sens strict
  - Garantir un minimum vital (SGB XII et SGB II) et
  - mettre à disposition une infrastructure sociale pour des situations d'urgence et de nécessité les plus diverses
- Partant d'une conception de la pauvreté comme absence de chances de participation et de réalisation, la "promotion de l'intégration active" acquiert dans ce cadre une place toujours plus importante
- En outre, toute prévention de la pauvreté au niveau communal doit être définie comme une tâche transversale qui exige une approche transsectorielle

## Prévention de la pauvreté au niveau communal

- Dans ce cadre, pratiquement tous les domaines de compétence communaux sont sollicités pour contribuer, par des mesures propres, à contrer l'émergence de la pauvreté. Toute prévention de la pauvreté au niveau communal exige ainsi une stratégie communale globale qui inclut, outre des prestations de sécurité sociale minimales, aussi des mesures relevant des domaines politiques du marché du travail, de la formation, de l'aide aux jeunes, de la famille, de la santé et du logement, etc.
- Une conception socio-intégratrice des conditions de vie communales exige finalement un mélange d'interventions qui touchent
  - aux situations de vie et à des groupes cibles
  - à des considérations socio-territoriales
- Seule une approche orientée socio-territoriale permet d'endiguer les processus de ségrégation sociale et ethnique, il faut donc inscrire la prévention de la pauvreté au niveau communal dans une politique d'urbanisme intégré qui mise sur une promotion ciblée des quartiers pauvres

## Prévention de la pauvreté au niveau communal

- Au cours de la dernière décennie, une série de communes ont à ce titre développé des initiatives et des programmes exemplaires
- A ce jour, il n'existe aucune appréciation systématique de ces programmes locaux
  - Ils se basent sur une extension d'un système de rapport et de planification de la situation sociale
  - Ils sont liés à une orientation socio-territoriale de l'octroi des aides par la commune
  - Ils sont liés à des structures de coordination et de réseautage dans lesquelles sont impliqués outre la politique et l'administration également d'autres groupes d'acteurs locaux
  - Ils englobent finalement souvent des approches visant justement une activité et une participation renforcées des groupes de population défavorisés aux processus de planification et de coordination de la "Ville sociale"

## Perspective: la "Ville sociale" a-t-elle un avenir?

- Compte tenu de l'inégalité croissante dans le contexte national, la question se pose de savoir dans quelle mesure il est possible à l'avenir de tenir au concept d'"urbanisme de l'équilibre social" au niveau communal
- Le modèle de la "Ville sociale" est plus que jamais remis en question à une époque où les exigences augmentent pour des moyens qui restent limités
- Abandonner ce modèle comporterait sans doute le risque
  - qu'il se développe de plus en plus de rejets structurels dans le tissu économique et social au niveau local
  - qui pourraient déclencher une érosion de la cohésion sociale dans la collectivité urbaine
- Pourtant, tenir au modèle de la "Ville sociale" n'est pas évident - il faut au contraire toujours à nouveau expliquer et justifier cette position - notamment par la preuve de la productivité économique, sociale et politique de cette orientation stratégique
- Et finalement, les communes restent tributaires du fait que ce sont le Bund et les Länder qui les mettent en situation d'assumer les tâches croissantes de l'Etat social