

*Centre d'Etudes de l'Emploi, Cnam, Profession Banlieue
Colloque Territoires, action sociale et emploi,
Jeudi 22 et vendredi 23 juin 2006, Paris*

Maurice BLANC

Territoires et travail social en France et en Allemagne

Communication aux secondes journées de la recherche sociale,
Chaire de travail social du CNAM, Paris, juin 2006.

En introduction, voici deux anecdotes qui me paraissent significatives des malentendus interculturels qui sont fréquents dans la comparaison internationale. Au début des années 1990, j'ai fait partie du conseil scientifique d'un colloque franco-allemand sur la politique de la ville. Il était organisé par un nouvel organisme, l'Euro-Institut, centre de formation et de ressources pour les acteurs de la coopération transfrontalière, basé symboliquement à Kehl, une commune allemande sur la rive droite du Rhin qui appartient à l'agglomération de Strasbourg.

Ce conseil a consacré deux séances au choix du titre du colloque et à la traduction allemande de « politique de la ville ». *Gemeinwesen Arbeit* (travail social communautaire) est apparu comme la moins mauvaise des traductions, pour faire comprendre aux Allemands de quoi parlent les Français quand ils disent politique de la ville. Les choses ont évolué et il existe depuis 1999 un programme appelé *Soziale Stadt* (« ville sociale »). Mais, dans le choix des termes, la différence d'approche reste flagrante : côté allemand, la priorité au « social » est clairement affirmée, côté français, la priorité à la « ville », donc au spatial.

Ce colloque a failli être annulé après un incident diplomatique. La correspondante régionale de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) annonce le soutien complet de la DIV à cette initiative. Aussi, le Délégué interministériel à la ville en personne est prêt à se déplacer de Paris à Kehl pour l'ouverture du colloque. Mais il faut alors que son homologue dans le gouvernement allemand soit aussi présent, est-ce possible ? Les Allemands font répéter la question car ils ont du mal à comprendre, puis ils expriment leur embarras : en Allemagne, la politique en faveur des quartiers défavorisés n'est pas une compétence du gouvernement fédéral mais des *Länder* (Etats, au sens des Etats-Unis). Il n'y a aucun équivalent au DIV et à la DIV. Ils proposent donc de solliciter le Ministre-Président du Land de Bade-Wurtemberg. La représentante de la DIV oppose un refus catégorique : le DIV est de niveau national, il est hors de question qu'il soit en face de quelqu'un d'un niveau inférieur ! Sinon, la DIV retirerait son soutien (financiers notamment) à ce colloque.

Ce colloque a finalement été sauvé par un compromis, après de longues transactions permettant à chacun de sauver la face. Les Ministres-Présidents des *Länder* ont une

Conférence nationale. Le Ministre-Président du Land de Bade-Wurtemberg pourrait inaugurer le colloque en étant mandaté par ses collègues pour parler au nom de l'ensemble des *Länder*.

Dans cet incident, la différence de culture organisationnelle est la source du problème. J'examine d'abord l'organisation politico-administrative de l'action en direction des quartiers dits « sensibles » en France et « défavorisés » (*benachteiligt*) en Allemagne. Je reviens ensuite sur la dialectique du spatial et du social qui structure cette action. Je conclus en comparant la place des habitants de part et d'autre du Rhin.

La politique de la ville et ses métamorphoses

Il faut faire une distinction sémantique subtile entre « la politique de la Ville *de* Strasbourg » (par exemple) et « la politique de la ville *à* Strasbourg ». Dans le premier cas, il s'agit bien de la politique de la municipalité. Dans le second, on parle de la politique mise en place à partir de 1977 en faveur des quartiers « en difficulté », le plus souvent à la périphérie, qu'ils appartiennent à la ville centre ou aux communes de banlieue. Ce n'est donc pas une politique municipale mais une *co-production* entre la Ville et l'Etat, dans une première approximation.

Pour être plus précis, la municipalité, la Communauté urbaine et le Conseil général (l'assemblée du Département) sont concernés au niveau local. L'Etat central est l'acteur principal et de nombreux ministères sont concernés à travers leurs représentants locaux : la Préfecture, pour le maintien de l'ordre et la coordination des actions de l'Etat, les Directions départementales de l'Equipement (pour l'action sur le logement et les infrastructures), du Travail (contre le chômage), de la Jeunesse et des Sports, etc. Enfin, la « société civile » est aussi concernée, que l'on entende par là le secteur marchand qui développe des services dans le quartier et crée des emplois, ou les associations à but non lucratif qui développent la solidarité et tissent du lien social. Mais, malgré la rhétorique de la participation des habitants, la société civile est peu présente au niveau de la prise de décision.

Politique de la ville et réhabilitation des grands ensembles de logements sociaux

Historiquement, la politique de la ville a débuté à la fin des années 1970, comme intervention sur une forme urbaine spécifique : les grands ensembles à la périphérie des agglomérations. Ces grands ensembles, constitués principalement de logements sociaux, ont été construits massivement dans les années 1960. Recherchés au début, en raison de la crise du logement (Chamborédon & Lemaire, 1970), ils se sont très rapidement dégradés. Dans les années 1970, certains d'entre eux n'hébergent plus qu'une population stigmatisée, concentrée dans le logement social dévalorisé.

La politique de la ville vise à enrayer cette « spirale de la dégradation ». Il s'agit bien d'une politique en faveur de « quartiers en crise » (nom d'un ancien programme européen). Mais cela va au-delà d'une politique de quartier. La politique de la ville est « multiscalair », ce qui veut dire qu'il faut coordonner des interventions à différents niveaux : le quartier, la commune, l'agglomération, l'Etat. Malgré ses ambiguïtés, l'expression de politique de la ville prend tout son sens si l'on adopte une perspective holistique, au sens médical du terme : « quand un quartier est 'malade', c'est toute la ville qu'il faut 'soigner' ».

La politique de la ville : continuités et ruptures

Au milieu des années 1970, les opérations de rénovation urbaine et la construction de nouveaux grands ensembles sont arrêtées. En 1977, en liaison avec la réforme du financement du logement et la création de l'aide personnalisée au logement (APL), deux programmes distincts sont lancés : Les *Opérations programmées d'amélioration de l'habitat* dans les quartiers anciens dégradés du centre ville et *Habitat et vie sociale* (HVS) pour les grands

ensembles de logements sociaux à la périphérie. La rénovation douce allemande sert de référence intellectuelle, mais son influence réelle est faible.

Les priorités du programme HVS correspondent bien à son intitulé : améliorer l'habitat, avec des mesures d'accompagnement social. La réhabilitation entraîne une hausse des loyers, mais les locataires qui ne peuvent la supporter ont droit à l'APL. Sur le papier, personne n'est contraint de quitter le quartier pour des raisons financières. La participation des habitants à l'élaboration du programme est mise en avant comme condition essentielle du succès de l'opération. Dans la pratique, si HVS est pour le bien des habitants du quartier, les décisions continuent à se prendre en dehors d'eux (« *top-down* »).

Le nouveau gouvernement socialiste donne une impulsion forte en 1982, avec la mise en œuvre d'un programme plus ambitieux : le *Développement social des quartiers* (DSQ). La modernisation de l'habitat, le financement par l'APL et l'animation du quartier sont maintenus. Mais de nouveaux objectifs sont annoncés comme prioritaires : la lutte contre le chômage dans le quartier et le développement local « endogène », c'est-à-dire par les habitants du quartier eux-mêmes, ce que l'on a appelé à l'époque « la présence active des habitants » (Dubedout, 1983).

Même si des expériences innovantes (les « régies de quartier » par exemple) ont permis de faciliter l'accès à l'emploi en confiant à des chômeurs des tâches utiles à la vie du quartier, les résultats d'ensemble sont limités et décevants. Avec le recul, il est facile de voir que, même s'ils se mobilisent, les habitants d'une « cité-dortoir » ne peuvent pas tout faire. En particulier, ils peuvent difficilement lutter contre le chômage dans leur quartier. Un développement de quartier purement endogène est une illusion et un transfert indu des responsabilités, de l'Etat vers les habitants les plus démunis de capital culturel et financier.

Les étapes suivantes se ressemblent beaucoup : en 1988, le *Développement social urbain* et le *Contrat de ville* en 1994 et en 2000. La rhétorique est la même à chaque fois, ce qui montre bien que les intentions ne sont guère suivies d'effets. La réhabilitation du quartier ne peut se concevoir et être mise en œuvre uniquement au niveau du quartier lui-même. L'agglomération intercommunale devient l'échelle d'intervention pertinente. L'intervention sociale est la première des priorités, avant l'amélioration du bâti. L'analyse des résultats obtenus montre peu de changements concrets : la transformation du bâti continue à drainer l'essentiel des crédits. L'hymne à la cohérence, à la globalité et à la transversalité reste sans effets. Les pratiques sont contradictoires avec les objectifs énoncés : à l'intérieur du *Contrat de ville* intercommunal, on crée en parallèle un *Grand projet de ville* ou une *Zone franche urbaine* sur un quartier, avec des crédits spécifiquement affectés et sans grande concertation entre les acteurs de ces dispositifs.

En Allemagne, de la « rénovation douce » à *Soziale Stadt*

A la différence de la France, l'acte fondateur n'est pas venu de l'Etat central. Les communes et les *Länder* (Etats fédérés) ont pris des initiatives dès le début des années 1970. Le gouvernement fédéral vient ensuite les amplifier et les renforcer.

Les années 1970 et 1980 en Allemagne

Avant la France, dans les années 1950, l'Allemagne a lancé un programme de « rénovation bull-dozer ». A Berlin, le quartier de Kreuzberg a été partiellement rasé pour faire la place à une autoroute urbaine pénétrant jusqu'au centre de la ville. Ce projet pharaonique a été heureusement interrompu par ... la construction du Mur de Berlin, en 1963. Une nouvelle politique de « rénovation douce » (*Behutsame Stadterneuerung*) s'est mise en place dans les années 1970. Elle a culminé avec l'Exposition internationale d'Architecture

(*Internationale Bau-Ausstellung*) à Kreuzberg, qui a attiré des architectes, urbanistes et sociologues étrangers, à la recherche d'alternatives.

Kreuzberg est un vieux quartier central, paradoxalement protégé de la spéculation immobilière par le Mur. Les deux principes de base sont le respect des habitants et celui des immeubles. On met en valeur l'existant au lieu de le détruire. On passe de « l'aménagement au *ménagement* des territoires » (Marié, 1989) ou, en utilisant une métaphore médicale, on abandonne la chirurgie au profit de l'homéopathie. De plus, si les pouvoirs publics interviennent financièrement, ce n'est pas pour enrichir des propriétaires privés, mais pour équilibrer la relation et donner plus de pouvoir aux locataires (ce que l'on appellera plus tard *empowerment*). Les instruments privilégiés sont la démocratie locale, en faisant remonter les besoins des habitants (*bottom up*) ; les réseaux d'entraide (*Selbsthilfe*) pour réduire le coût des travaux et permettre une appropriation des projets ; l'information et le conseil aux locataires et l'aide à leur organisation collective (*Mieterberatung*) ; enfin, la planification sociale (*Sozialplanung*), bien différenciée de la planification urbaine (Blanc, 1990).

Les années 1990 en Allemagne

Elles sont bien entendu marquées par la chute du Mur de Berlin qui a ici deux conséquences importantes. D'abord, l'afflux des *Aussiedler*, c'est-à-dire des « rapatriés » d'origine allemande, venant de Russie, de la Communauté des Etats indépendants ou des ex-démocraties populaires ; ils ont contribué à la crise de l'emploi et à la crise du logement. Ensuite, dans l'ex-RDA, la dégradation des grands ensembles (*Plattenbausiedlungen*) est préoccupante, mais elle est devenue tardivement une priorité.

A la même époque, toute l'Allemagne connaît la crise des industries traditionnelles et des politiques de reconversion, en particulier dans la Ruhr (Gatzweiler, 1992). Le *Land* de Rhénanie du Nord-Palatinat (qui contient la Ruhr) met en place, avec des financements européens, une ambitieuse exposition internationale, l'IBA *Emscher Park* (Siebel, 1993). Elle préfigure le développement durable industriel et urbain, avec une politique qui repose sur quatre « piliers » : le spatial, le social, l'environnement et la démocratie.

Soziale Stadt : Principes et influences

Le gouvernement fédéral allemand a créé en 1999 le programme *Soziale Stadt*¹ pour intervenir à la fois dans les grands ensembles de l'ex-République démocratique allemande qui se dégradent et dans les quartiers populaires victimes de la fermeture des industries traditionnelles dans toute l'Allemagne.

Ce programme s'inspire des expériences des pays voisins, en particulier de la Grande-Bretagne pour la régénération économique (le programme des Conservateurs, *City Challenge* en 1991 et celui du « *New Labour* », *New Deal for Communities* en 2002) et la doctrine française sur le social (même si la France ne la met pas réellement en pratique). Le gouvernement fédéral (*Bund*) et l'Union européenne (lorsqu'il s'agit de territoires éligibles aux Fonds structurels ou au Programme d'initiative communautaire URBAN) participent au financement et, par conséquent, à la sélection des projets ainsi qu'à leur pilotage. Par contre, le *Land* et la commune sont les maîtres d'œuvre. Les Allemands ont du mal à comprendre le rôle du Sous-Préfet à la Ville ou du Directeur départemental de l'Équipement, qui n'ont aucun équivalent chez eux.

Déjà, dans l'intitulé du programme, la priorité donnée au social est fortement affirmée. Le travail social communautaire (*gemeinwesen Arbeit*) tient une grande place. Les villes et

¹ L'intitulé complet du programme est : *Bund-Länder Programm « Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt »*, soit : Programme conjoint de la Fédération et des Etats allemands : « Soutien aux quartiers avec des besoins particuliers de développement – la ville sociale ».

quartiers bénéficiaires de ce programme sont très diversifiés : par la taille de la ville et du quartier, par la forme urbaine (grand ensemble ou vieux quartier central), par le statut de la propriété (logement privé ou social) etc.

La responsabilisation de autorités locales facilite la souplesse et la prise en compte de spécificités locales. Pourtant, des évaluations récentes pointent un dysfonctionnement majeur, les cloisonnements entre services municipaux et, en particulier, entre services sociaux et services de l'urbanisme (Walther, 2002 ; IfS, 2004). Même au sein de la même municipalité, des cultures professionnelles différentes ont du mal à se comprendre et à coopérer.

Le travail social communautaire vise à stimuler la mobilisation des habitants (*Aktivierung*). Il est du ressort d'un maître d'ouvrage délégué (*Sanierungsträger*), indépendant de la municipalité, le plus souvent une association. L'appellation habituelle est *Quartier Management*. Certains « managers » de quartier sont des militants qui se sont professionnalisés, d'autres sont Turcs, etc. Ils peuvent aussi venir du travail social.

Conclusion : et les habitants ?

Il y a en allemand des mots différents pour désigner différentes formes de participation. *Bürgerbeteiligung* signifie la participation à l'action d'amélioration ou d'embellissement du logement et/ou du quartier. Elle est fortement encouragée, alors qu'en France on s'en méfie (la participation des habitants aux travaux est soupçonnée d'alimenter le « travail au noir »). *Mitbestimmung* est la participation à la décision. En matière de réhabilitation du logement, elle passe par une approche individualisée et des décisions au cas par cas (et non des transformations standardisées pour tous les logements d'un immeuble).

Pour ordonner les points communs et les différences entre la France et l'Allemagne, on peut partir de deux axes : d'abord, l'*aménagement* destructeur (la « table rase »), opposé au « *ménagement* » ; ensuite, le traitement spatial, opposé au traitement social des problèmes. En simplifiant beaucoup, on obtient le schéma suivant, qui n'indique que des tendances dominantes, sans tenir compte de la diversité des situations, dans les deux pays :

France	Allemagne
- aménagement	- ménagement
- spatial	- social

Depuis 30 ans, en France, la politique de la ville traverse les alternances politiques sans être remise en cause. Mais elle subit des inflexions importantes, qui ne permettent pas de dire que la droite et la gauche, « c'est bonnet blanc et blanc bonnet ». Les conservateurs privilégient l'économie de marché (les zones franches urbaines) et l'aménagement de l'espace : la destruction des tours est censée résoudre les problèmes sociaux, alors qu'elle ne fait que les déplacer. Les socio démocrates ouvrent une fenêtre à l'économie sociale et solidaire (les entreprises d'insertion, les régies de quartier, etc.). La droite et la gauche se déclarent favorables à la participation des habitants. En réalité, elle fait très peur à tous et elle n'est guère mise en pratique (Blanc, 1999). La loi relative à « la démocratie de proximité » (2003) la met sous la tutelle des municipalités et elle représente un recul et non une avancée de la participation.

Sans idéaliser l'Allemagne, le quartier y représente un espace d'autonomie, avec un *certain* pouvoir. L'Allemagne a aussi une culture du consensus, qui pousse à rechercher le compromis acceptable de part et d'autre. En France, c'est plutôt une culture de la confrontation et du conflit, le compromis étant vite suspecté d'être une compromission. Mais le conflit tel qu'il s'est produit en France dans certains quartiers, en novembre 2005, n'est pas

un refus d'intégration. Il exprime peut-être le contraire, la rage de vouloir être intégré et de se voir rejeté.

Bibliographie

- BLANC, M. 1990. « Du logement insalubre à l'habitat social dévalorisé. Les minorités ethniques en Allemagne, France et Grande-Bretagne », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°49, p.37-48.
- BLANC, M. 1999. « Participation des habitants et politique de la ville », dans CURAPP et CRAPS, *La Démocratie locale*, Paris, PUF, p.177-196.
- CHAMBOREDON, J.C. et LEMAIRE, M. 1970. « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, Vol.11, n°1, p.3-33.
- DUBEDOUT, H. 1983. *Ensemble, refaire la ville*, Paris, Documentation française.
- GATZWEILER, H.P. 1992. « Les enjeux de l'aménagement et de l'urbanisme dans l'Allemagne réunifiée », *Espaces et Sociétés*, n°68, p.125-140.
- (IfS) Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH. 2004. Zwischen Evaluierung des *Bund-Länder Programms « Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt »*. Endbericht im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Bearbeitung : Aehnelt, R. ; Häussermann, H. ; Jaedicke, W. ; Kahl, M. & Toepel, K. (www.sozialestadt.de).
- MARIE, M. 1989. *Les Terres et les mots*, Paris, Klincksieck.
- SIEBEL, W. 1993. « L'IBA ou l'exposition internationale d'architecture d'Emscher Park », *Espaces et Sociétés*, n°72, p.65-82.
- WALTHER, U.J. (Hrsg.) 2002. *Soziale Stadt. Zwischen Bilanzen*, Opladen, Budrich & Leske.

Maurice Blanc est professeur de sociologie à l'Institut d'urbanisme de l'Université Marc Bloch à Strasbourg, où il dirige le Centre de Recherche en Sciences Sociales. Il est aussi chercheur associé au Centre Marc Bloch (Centre franco-allemand de recherches en sciences sociales, CNRS, Berlin). Il participe à des recherches comparatives sur la participation des habitants et la réhabilitation du logement social en Europe. Il est également rédacteur en chef d'*Espaces et Sociétés*.