

# SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES : ETUDE COMPARATIVE

*Berlin*





2.02.019

# SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES :

## ÉTUDE COMPARATIVE

### BERLIN

**INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ÎLE-DE-FRANCE**  
15, rue Falguière - 75740 PARIS CEDEX 15 - Tél. : 01 53 85 53 85 - Télécopie : 01 53 85 76 02 -  
Directeur général : François DUGENY

Directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement : Gérard Lacoste

Département Démographie Habitat Equipements et Gestion Locale  
Directrice : Christine CORBILLÉ

Monographie de Berlin réalisée par Anne-Claire DAVY- février 2005.

Étude comparative : Anne-Claire DAVY, Brigitte GUIGOU Olivier MANDON, Mariette SAGOT

© IAURIF – juillet 2005

*Crédits photos : IAURIF  
Anne-Claire DAVY (pages 9,16,19,21,22,25,40), Marine CHAUMON (p 22), Corinna LOCHMANN (p 18).*





## Préambule

Le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 1994 faisait le constat d'inégalités internes à la région Ile-de-France et de profonds déséquilibres sociaux et économiques entre ses territoires. Le bilan réalisé dans le cadre de la révision du schéma directeur de 1994 fait état d'un creusement des écarts sociaux et économiques entre les territoires, à l'échelle de l'agglomération comme à l'échelle des quartiers. Il souligne des processus de cumul des disparités dans les quartiers en difficulté. Dans ce contexte, la réduction des inégalités sociales et territoriales en Ile-de-France constitue un des principaux enjeux de la révision en cours du Schéma Directeur. Pour alimenter la réflexion sur ce thème, l'IAURIF a choisi de tourner son regard vers ses voisins européens.

C'est l'objet de cette étude comparative sur les processus de ségrégation urbaine et les politiques publiques menées dans six métropoles européennes faisant l'objet de **six monographies** :

- **Ile-de-France,**
- **Barcelone,**
- **Berlin,**
- **Le Grand Londres,**
- **La Randstadt ,**
- **Milan.**

Il s'agit de voir, dans des contextes socio-économiques, politiques et culturels différents, quelle place est donnée à la question des inégalités territoriales internes aux métropoles. Comment cette question est-elle traitée, dans quels termes, quels sont les outils d'observation et les grilles d'analyse ? L'objectif est aussi d'identifier le type de réponses qui y est apporté. La mixité sociale, qui a inspiré la politique de la ville et les politiques urbaines en France depuis plusieurs décennies, est-elle un objectif partagé à l'étranger ? D'autres orientations ont-elles été développées et lesquelles ? Cette étude comparative s'appuie sur une série d'hypothèses, élaborée à partir de la situation de la métropole francilienne, dont l'IAURIF a voulu tester la validité dans d'autres métropoles européennes. Y a-t-il, comme en Ile-de-France, accroissement des inégalités socio-économiques et des disparités territoriales internes ? Y a-t-il, dans le même temps, diffusion d'une perception territorialisée de la pauvreté et développement de politiques territoriales, ciblées sur les quartiers les plus en difficultés ? Comment évoluent les politiques thématiques, telles que la politique du logement ou la politique sociale qui ont des effets redistributifs importants sur les populations les plus modestes ? Le ciblage territorial s'accompagne-t-il d'un ciblage sur les catégories les plus démunies ?

Cette étude comparative se compose de six monographies, une pour chacune des métropoles. Elle décrit successivement le contexte socio-économique, la géographie sociale, les tendances d'évolution de la ségrégation. Elle tente d'explicitier les processus à l'œuvre. Dans un deuxième temps, elle s'interroge sur les représentations des processus décrits et sur leurs évolutions, ainsi que sur les politiques pratiquées pour contrer ces processus : la question a-t-elle émergée dans le débat public et si oui, dans quels termes ? Quelles réponses y sont apportées ? Peut-on en évaluer leur portée correctrice ? Les monographies s'appuient sur les sources bibliographiques et les données quantitatives disponibles, sur des entretiens menés sur place avec des professionnels et des universitaires travaillant sur ces questions et sur des visites de terrain dans les quartiers en difficulté. Nous remercions toutes les personnes qui ont bien voulu nous aider à réaliser cette étude.

L'étude comprend enfin un **rapport de synthèse de ces cinq monographies\***. Il permet de comparer les différences de situation et d'appréhender les points de convergence dans le contexte européen.

Ce rapport traite de la situation à Berlin.

\* La synthèse n'intègre pas le cas de La Randstadt dont la monographie sera publiée ultérieurement





# SOMMAIRE

## Introduction

### Première partie. Contexte socio-économique et processus de ségrégation sociale

<b>1. Poids démographique et économique de la métropole berlinoise en Allemagne, rupture historique et tendances récentes</b>	<b>11</b>
1.1. Berlin, plus grande ville d'Allemagne, mais en perte de vitesse démographique	11
1.2. Réunification et transformation de la structure économique : une transition encore incertaine	12
<b>2. Géographie sociale de la métropole et processus de ségrégation</b>	<b>15</b>
2.1. Polarisation sociale de la métropole berlinoise : poids de l'histoire et évolutions récentes	15
2.1.1. Industrialisation et constitution du Grand Berlin : Berlin de Pierre et Berlin Vert	15
2.1.2. Berlin divisé, un marché contraint, porteur de mixité sociale (de l'après-guerre à la réunification)	16
2.1.3. Depuis 1990 : des phénomènes accrus de ségrégation sociale qui réinterprètent des clivages anciens et estompent progressivement la rupture Est-Ouest	17
2.2. Zoom sur deux processus centraux dans la polarisation sociale de la métropole	19
2.2.1. La ségrégation des immigrés et la constitution de quartiers communautaires	19
2.2.2. Diminution du parc « social » (privé et public) et concentration progressive des ménages les plus défavorisés	20
2.3. Présentation des quartiers en politique de la ville à Berlin	21
2.2.1. Les grands ensembles de logements sociaux à l'Ouest	21
2.2.2. Les quartiers ouvriers de centre ancien	22
2.2.3. Les anciens quartiers de logements collectifs de l'ex-RDA	22

### Deuxième partie. Les politiques de lutte contre la ségrégation sociale

<b>1. Les politiques territoriales de lutte contre la ségrégation sociale et ses effets</b>	<b>27</b>
1.1. Réflexions et solutions politiques de la lutte contre la ségrégation dans le contexte national allemand	27
1.1.1. Les premières expériences de développement social urbain : des initiatives d'impulsion régionale dans quelques Länder innovants	27
1.1.2. La « Ville Sociale » (Soziale Stadt)	28
1.2. Politiques développées et mises en œuvre dans la métropole berlinoise	34
1.2.1. Le renouvellement urbain à Berlin Ouest : une forte tradition participative	34
1.2.2. Programme « d'intégration urbaine » et Quartier management à Berlin : une initiative locale, renforcée par un engagement fédéral dans le cadre du programme Ville Sociale	36
<b>2. Les politiques thématiques ayant un impact sur les phénomènes de ségrégation spatiale</b>	<b>41</b>
2.1. La politique du logement	41
2.1.1. Réduction drastique du parc social allemand depuis le milieu des années 1980 et désengagement financier de l'Etat ...	41
2.1.2. ... Et réforme nécessaire de la politique du logement social	43
2.1.3. Mise en place d'une politique de renouvellement urbain dans les villes de l'Ex Allemagne de l'Est (Stadtumbau Ost)	44
2.2. Protection sociale et lutte contre la pauvreté en Allemagne	45
2.2.1. Un système de protection social fondé essentiellement sur l'emploi ...	45

2.2.2 ... mis en difficulté par le développement du chômage de masse et soumis à de profondes réformes	46
--	----

<b>Conclusion</b>	<b>49</b>
-------------------	-----------

<b>Annexes</b>	<b>51</b>
----------------	-----------

1 Rappel du contexte institutionnel allemand	53
2 Les aides publiques au logement en Allemagne (document ministère du logement Français)	57
3 Liste des personnes interrogées	61
4 Liste des sites Internet consultés	63
5 Bibliographie	65

#### **Liste des cartes utilisées**

1 Taux d'étrangers en 1997 à Berlin	11
2 Part des chômeurs dans la population active de Berlin en 1998	14
3 Carte des arrondissements du centre et de la périphérie de Berlin à l'Est et à l'Ouest	15
4 Typologie des quartiers et tendances d'évolution, carte synthétique du monitoring urbain	23
5 Sites du programme Ville Sociale en Allemagne, 2003	29
6 Périmètre d'intervention des équipes du Quartier Management	37



## Introduction

*Processus de polarisation sociale et politiques de lutte contre la ségrégation à Berlin : spécificité historique et convergence récente avec les autres pays européens...*

La division de Berlin pendant 40 ans en deux zones hermétiques, à cheval sur deux systèmes politiques, place l'agglomération berlinoise dans une situation atypique parmi les métropoles européennes. La particularité historique de Berlin marque encore, en effet, la géographie sociale de la ville.

Pourtant de profondes et rapides évolutions sont à l'œuvre depuis la réunification de 1990 et font aujourd'hui apparaître de nouvelles convergences avec des problématiques rencontrées dans d'autres métropoles européennes depuis longtemps : développement de la péri-urbanisation, désindustrialisation et tertiarisation de l'économie et surtout accroissement de la polarisation sociale de la ville... Les dix dernières années ont ainsi vu Berlin « ville divisée » devenir une « ville fragmentée » selon l'expression de H. Haüssermann, dont les analyses sur la ségrégation sociale à Berlin font référence et ont nourri et structuré cette monographie.

Ces évolutions, récentes à Berlin mais aussi en Allemagne, comparées à d'autres pays européens, se traduisent depuis la fin des années 1990 par la mise en œuvre de politiques en faveur des « quartiers défavorisés » à l'échelle locale et nationale. Ces politiques se sont notamment inspirées des exemples néerlandais, anglais et français, plus anciens. Elles visent à développer sur des territoires ciblés une approche « intégrée » et « transversale », accompagnée d'une logique d'activation des dépenses publiques et de modernisation de l'action publique et du dialogue avec les citoyens.





## PREMIERE PARTIE



© IAURIF / Sony Center

## ELEMENTS DE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE ET PROCESSUS DE SEGREGATION SOCIALE



© IAURIF / Prenzlauerberg







## Première partie. Contexte socio-économique et processus de ségrégation sociale

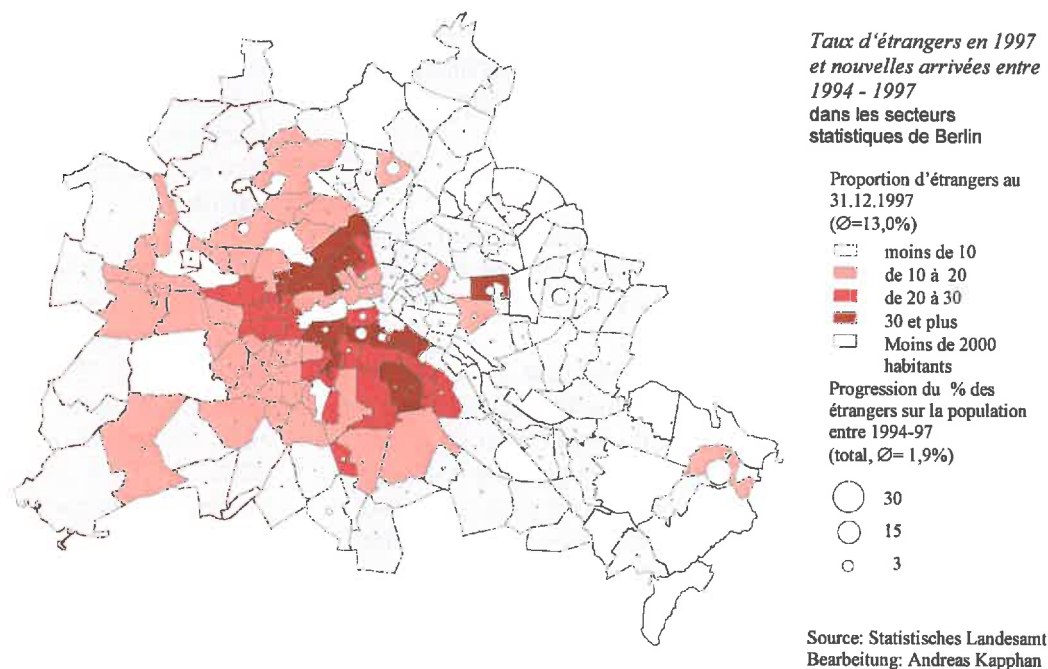
### 1 - POIDS DEMOGRAPHIQUE ET ECONOMIQUE DE LA METROPOLE BERLINOISE EN ALLEMAGNE : RUPTURE HISTORIQUE ET EVOLUTIONS RECENTES

#### 1.1. Berlin, plus grande ville d'Allemagne, mais en perte de vitesse démographique

En 1999, la Ville-État de Berlin comptait près de 3,4 millions d'habitants, dont 1,3 millions d'habitants dans l'ancienne partie Est et 2,1 millions dans l'ancienne partie Ouest, et l'agglomération berlinoise, qui s'étend sur le Land du Brandebourg, comptait 4,3 millions d'habitants<sup>1</sup>.

Le poids démographique de la ville de Berlin en fait la plus grande ville allemande, loin devant Munich et Hambourg. Cependant, son agglomération n'occupe que le deuxième rang en Allemagne, après la région Rhin-Rhur. « La primatie démographique de la métropole berlinoise est somme toute relative et peu porteuse de sens dans un état fédéral structuré autour du polycentrisme urbain. » [Rouyer, 2001].

Ces chiffres sont nettement inférieurs aux prévisions faites lors de la réunification. Les analystes prévoyaient en effet alors une explosion de la région Berlin-Brandebourg, avec des projections de 5 à près de 6 millions d'habitants pour l'agglomération berlinoise en 2010. Mais, contrairement à ces estimations, la population berlinoise a baissé à partir de 1993 dans les deux parties de la ville sous l'effet du vieillissement des ménages (baisse de la natalité, solde naturel négatif) et du départ des jeunes familles berlinoises attirées par les nouveaux espaces de la périphérie brandebourgeoise : 120 000 berlinois auraient ainsi rejoint la ceinture urbaine entre 1990 et 1999.



<sup>1</sup> Les données citées dans ce chapitre proviennent des travaux de H. Haussermann (cf. bibliographie) et de l'article d'Alice Rouyer, « Berlin : Une métropole au pied du mur » in Portraits de grandes villes, société, pouvoirs, territoires, Jalabert G. (dir.), PUM (Collection Villes et Territoires), n°15, pp. 135-160, 2001.

Ces pertes de populations n'ont, de plus, pas été compensées, comme l'attendaient les experts, par les flux migratoires traversant Berlin. En effet, alors qu'au début des années 90, on attendait des arrivées massives en provenance du reste de l'Allemagne grâce à la reprise du statut de capitale, 35 000 personnes seulement ont quitté un autre Land allemand pour Berlin entre 1991 et 2000. Seules les migrations étrangères ont alors permis des apports de population, avec l'arrivée des allemands des anciens pays de l'Est, les stratégies de regroupement familial des travailleurs étrangers et les flux de demandeurs d'asile (cf. nouvelle loi sur les étrangers de janvier 2000...).

La part des étrangers dans la population de la ville est ainsi passée de moins de 10 % en 1991 à 13% en 2000. Leur poids était cependant encore très différent dans les deux parties de la ville ; ils représentaient 17,4 % des habitants de Berlin Ouest contre seulement 5,7% de ceux de Berlin Est. L'immigration qui concernait en effet essentiellement l'Ouest avant 1990, se répartit depuis lors entre les deux parties de la ville et les écarts entre ces deux secteurs devraient se réduire. Le nombre de migrants reste cependant pour l'instant nettement plus faible à l'Est tandis que les communautés implantées à l'Ouest continuent de se développer.

## 1.2 Réunification et transformation de la structure économique : une transition encore incertaine<sup>2</sup>

La division de la ville à l'issue de la seconde guerre mondiale a modifié radicalement le statut et le contexte économique de la ville de Berlin. Jusque que là première métropole politique et économique du pays, elle a subi dans les premières années de la séparation un déclin économique et une perte d'influence considérable sous l'effet des transferts massifs à l'Ouest des infrastructures de production industrielle et des sièges des grandes entreprises et des établissements financiers. Les banques

parties à Hambourg et les compagnies d'assurance à Munich ont été rapidement suivies par les médias dans ces deux nouveaux pôles de pouvoir. Munich et Stuttgart devinrent les nouveaux centres industriels du pays. Enfin le pouvoir politique s'installa dans la région de Bonn et Cologne. Seul le secteur culturel et les secteurs industriels fortement subventionnés purent rester à Berlin.

Pendant les années de la division, l'économie locale se restructure alors sur de nouvelles bases. À l'Ouest, l'économie devient complètement dépendante d'une politique de subventions et de dégrèvements fiscaux qui favorisent le développement de secteurs de substitution à faible valeur ajoutée (chaînes de produits manufacturés). L'administration municipale, considérée comme un « avant-poste du monde libre », est financée à hauteur de 50 % de son budget par des taxes ouest-allemandes et devient le principal employeur de la ville. A l'Est, Berlin reste un centre de pouvoir économique, mais peu diversifié et organisé selon les principes de l'économie encadrée du système soviétique.

En 1990, la réunification de la ville rompt l'équilibre économique local en mettant fin aux avantages financiers et fiscaux accordés à Berlin Ouest en tant que « front avancé de la démocratie », tandis que la capitale de l'Est est déstabilisée par le changement de régime.

Dans un premier temps, les deux parties de la ville connaissent des évolutions divergentes. Berlin Est perd 40 % de ses emplois entre 1989 et 1992 (soit un déclin encore plus rapide que dans le reste de la RDA où certains Land ont perdu près de 30 % de leurs emplois dans la même période) tandis que Berlin Ouest enregistre, dans les débuts de la réunification, un petit boom économique, notamment dans les secteurs du commerce et des services. Berlin Ouest profite effectivement de nouveau de son rôle de centre et des relations avec sa périphérie du fait de la chute du mur. Entre 1989 et 1992 l'emploi y

<sup>2</sup> Les données citées dans ce chapitre proviennent également des articles de H. Haüssermann et A. Kapphan et de celui d'Alice Rouyer, op cit.



a augmenté de 15 % tandis que dans les autres Land de l'Ouest cette progression est à peine de 7 %.

Passée cette première période où l'Ouest de la ville semble dans une situation plus favorable, à partir de 1993 les deux côtés de la ville enregistrent un même mouvement de déclin de l'emploi. Entre 1993 et 1997, la ville perd 15 % de ses emplois. Berlin Ouest connaît des pertes d'emplois nettement plus fortes que celles des Länder de l'Ouest, et au cours du milieu des années 1990, le développement économique de Berlin décroche de l'ensemble de l'économie Ouest allemande (perte de larges segments de l'industrie).

qui s'étaient maintenus à Berlin Ouest enregistrent de fortes pertes de compétitivité avec la fin des subventions qui leur étaient accordées pendant la période de la division tandis que de nombreuses entreprises profitent des nouvelles opportunités d'implantation dans les périphéries de la ville nouvellement ouvertes... Quant aux entreprises industrielles de l'Est, issues du système soviétique, peu ont réussi à s'adapter aux nouvelles règles de l'économie de marché et aux rythmes rapides de la concurrence et de l'innovation technologique... Le poids de l'industrie dans le PIB de la ville est ainsi passé de 20,5 % à 15,1 % entre 1991 et 1999.

### Évolution de la part de Berlin dans l'emploi en Allemagne de 1989 à 1997

	1989	1992	1997
	En Pourcentage		
<b>Industrie</b>	3.8	3.2	2.8
<b>Commerce et transports</b>	5.3	4.8	4.0
<b>Services aux entreprises</b>	5.0	5.6	5.5
<b>Gouvernement et organisations</b>	7.1	5.9	5.7
<b>Total</b>	5.0	4.6	4.3

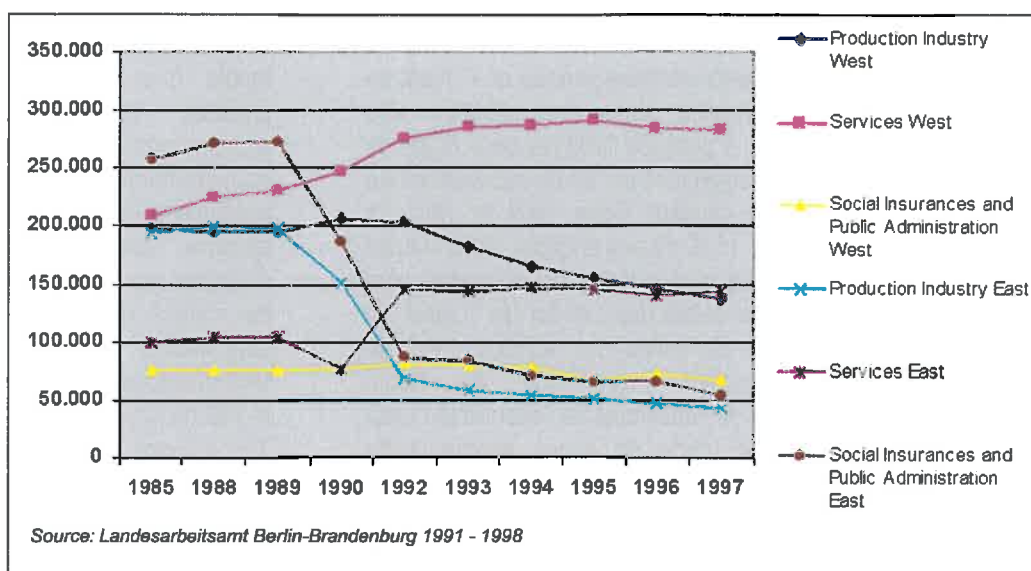
Sources: *Compte national de l'Etat Fédéral, estimations de H. Häussermann et A.Kaphan. 2000*

La population active est ainsi passée de 1,88 million d'emplois en 1991 à 1,77 million en 2000 et les actifs occupés de 1,69 à 1,47 millions. En 1999, le chômage pour l'ensemble de la ville était de 17,6 %, soit un taux largement supérieur à la moyenne allemande et aux taux des Länder de l'Ouest. Ces pertes d'emplois ont concerné tous les secteurs, mais se sont néanmoins concentrées sur quelques secteurs d'activité, et notamment dans l'industrie et les services publics. Seules les activités de service ont progressé ces dernières années, à l'Est comme à l'Ouest (conseil, services de sécurité et de nettoyage...). Les services aux entreprises, absents de la structure économique de la ville avant la réunification, se sont ainsi développés progressivement, enregistrant une hausse de 7,7% entre 1995 et 2000.

L'économie Ouest-berlinoise subit alors un mouvement brutal de restructuration et de tertiarisation. Les établissements industriels

Le secteur public enregistre des pertes d'emplois en raison de la « liquidation » des services de la RDA, mais aussi des problèmes financiers de la ville État, qui subit la restriction des fonds de l'Etat fédéral depuis qu'elle n'est plus la représentation du monde libre à l'Est... Les finances de la ville, grevées par la fin des subventions, la diminution des recettes fiscales (déclin des entreprises, départ des ménages vers le Brandebourg) et l'augmentation massive de ses dépenses sont en effet aujourd'hui dans une situation alarmante, avec une dette qui s'élève à 53 milliards d'euros et freine les capacités d'investissements et de réaction des pouvoirs publics.

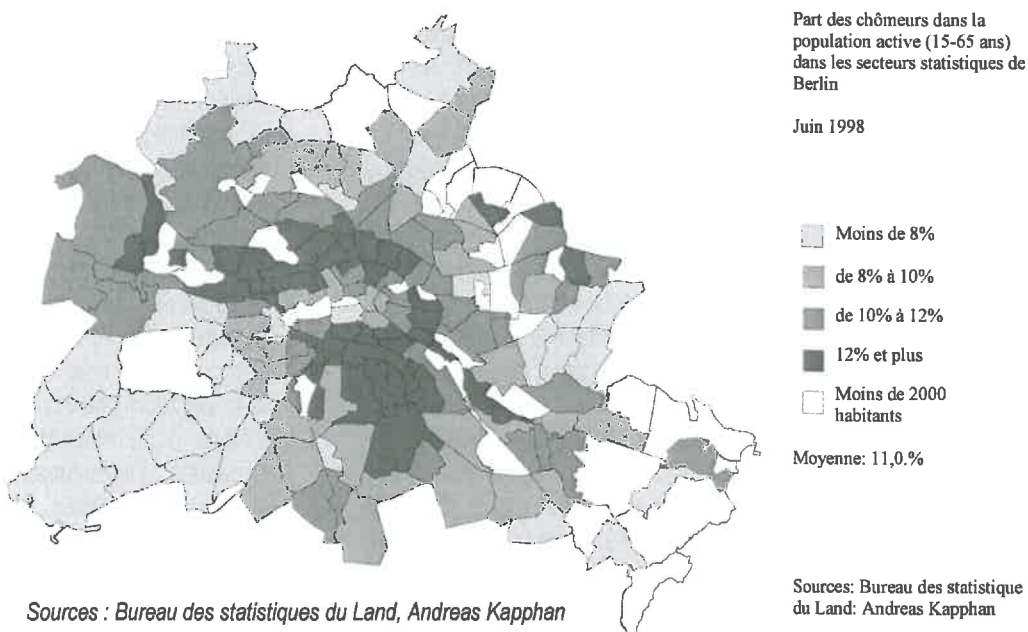
## Évolution de l'emploi à Berlin Est et Berlin Ouest selon le secteur économique (1985 – 1997)



Source : H. Haussermann, A. Kapphan « Berlin from divided city to fragmented city ».

Ainsi, alors qu'on espérait un fort développement de la ville, les années 90 ont été, au contraire, marquées par la baisse de la population, la hausse du chômage et de la pauvreté. Le poids de Berlin dans l'économie allemande a diminué depuis la réunification (5 % de l'emploi en 1989, 4,6 % en 1992 et

4,3 en 1997). L'accès à l'emploi est de plus en plus difficile, en particulier pour les ouvriers non qualifiés, les jeunes, les plus de 50 ans et les immigrés... La part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) est ainsi passée de 27,9 % à 34,1 % entre 1991 et 1999. Ce chômage de longue durée est plus marqué à l'Ouest (38,5 % en 98, contre 26,2 % à l'Est).



Comme la population immigrée est localisée dans les mêmes quartiers que les allemands non qualifiés, le **chômage est concentré géographiquement** dans les quartiers centraux de l'ouest de Berlin. La partie nord de Neukölln, les quartiers de Kreuzberg et de Wedding ont les plus forts taux de chômage, tandis que le sud-ouest de Berlin, a des taux extrêmement faibles. Berlin-Est n'enregistre pas le même différentiel spatial du chômage car celui-ci y est élevé dans l'ensemble des quartiers.





Si Berlin est dans une situation économique plus favorable que celles des Lander de l'Est, la reprise du statut de capitale n'a ainsi pas encore produit les effets économiques attendus et le mouvement de tertiarisation de l'économie n'a pas encore compensé les pertes de l'industrie et des services publics.

«Berlin est encore une capitale en attente (...), à la recherche de segments d'activités qui lui permettraient de se définir une place particulière dans le système des grandes métropoles régionales allemandes» [Rouyer, 2001].

## 2. GEOGRAPHIE SOCIALE DE LA METROPOLE ET PROCESSUS DE SEGREGATION

### 2.1 Polarisation sociale de la métropole berlinoise : poids de l'Histoire et évolutions récentes

#### 2.1.1 Industrialisation et constitution du Grand Berlin : Berlin de Pierre et Berlin Vert :

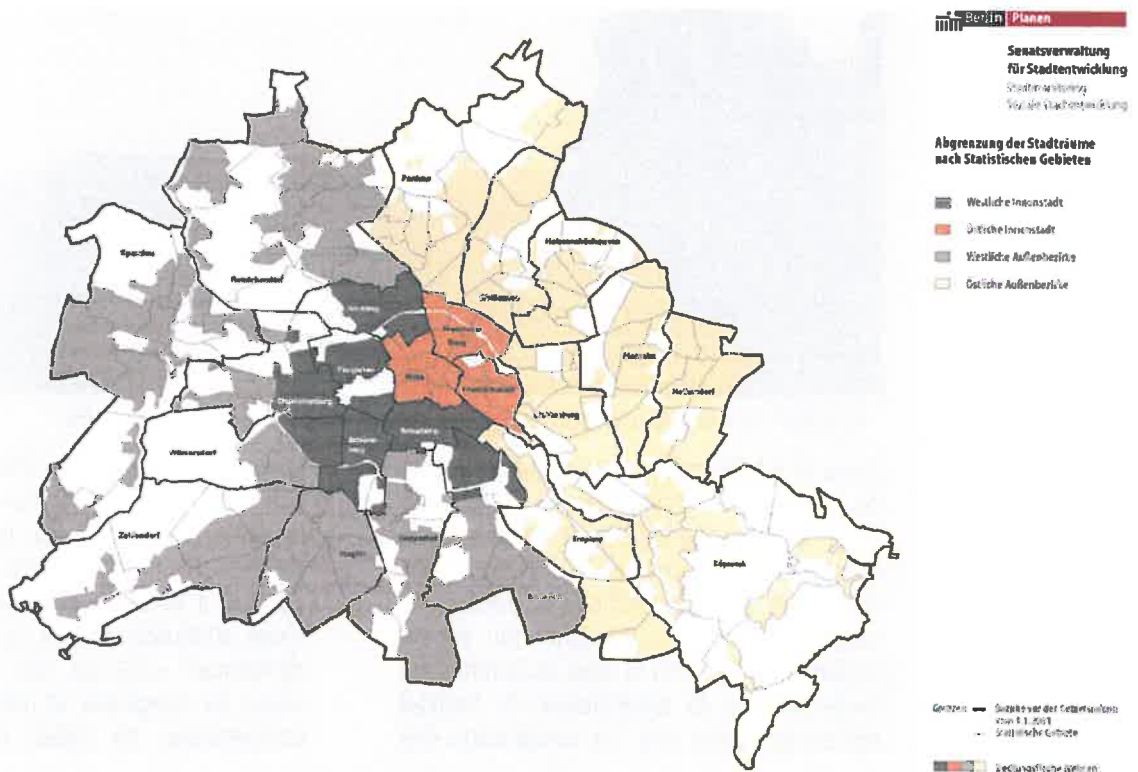
La polarité sociale de la métropole berlinoise est largement héritée de son expansion urbaine massive de la fin du 19<sup>ème</sup> et du début du 20<sup>ème</sup> siècle. La population de la ville est ainsi passée de près d'un million d'habitants en 1877 à plus de 4 millions en 1938. Des zones très contrastées se sont alors constituées de part et d'autre de la ceinture ferroviaire municipale (S-Bahn). Au sein de cette ceinture, le centre d'affaires historique du début du siècle, au tissu urbain dense et serré, constitué de casernes

locatives qui accueillaient une population d'ouvriers et d'employés. Au-delà, les arrondissements extérieurs constitués des anciennes banlieues résidentielles, intégrées au grand Berlin en 1921, plus verts et dominés par des quartiers de villas.

Deux pôles se sont alors constitués entre d'un côté les secteurs ouest et sud de la ville qui ne comprennent quasiment pas d'industrie et se composent de zones résidentielles valorisées, et des quartiers au nord et à l'est qui ont accueilli l'industrialisation et l'habitat ouvrier.

Les marques de l'Histoire du 20<sup>ème</sup> siècle ont ensuite partiellement brouillé les contours de

### Les arrondissements berlinois du centre et de la périphérie à l'Est et à l'Ouest



cette première géographie sociale : construction de logements sociaux sous la république de Weimar, démolitions liées à la guerre (près de 70% des bâtiments de la ville ont été démolis ou endommagés) et surtout édification du mur de séparation de la ville en deux zones politiques séparées... La période de la division de la ville a en effet conduit à une réorganisation de la structure sociale des quartiers de part et d'autre du mur et au renforcement du polycentrisme historique de la ville.

### 2.1.2 Berlin divisé : un marché contraint, porteur de mixité sociale (de l'après-guerre à la réunification)<sup>3</sup>

A l'Est, la politique socialiste a eu des conséquences très perceptibles sur la structure sociale de l'espace est-berlinois. Dans le centre ancien, certains quartiers, symboles de l'ancien régime furent entièrement éliminés ou remplacés par des espaces verts. De nouveaux monuments et bâtiments, symboles du régime socialiste et du rôle de capitale de la RDA de Berlin (palais de la république, tour de la télévision...) ont été érigés...



© IAURIF / Le Palais de la République Démocratique d'Allemagne, arrondissement de Mitte

Dans le même temps, la politique socialiste du logement affichait l'objectif explicite de lutter contre la ségrégation et de favoriser le brassage des couches sociales. Elle conduisait alors à l'édification d'ambitieux programmes de construction du nouvel habitat socialiste et à la mise en sommeil de toute politique de réhabilitation de l'habitat ancien du centre ville. La construction des

22 000 logements de la Karl Marx Allée, près du centre politique de la RDA, dans les années 1950, puis le lancement de programmes de construction industrielle de grands ensembles (Marzahn - 68 000 logements, Hohenschönhausen - 34 000 logements, Hellersdorf - 40 000 logements) à partir des années 1970 sont ainsi les parfaits produits de la conception socialiste de l'habitat mise en oeuvre...

L'attribution de ces nouveaux logements par l'office communal selon des critères politiques et sociaux a bien produit une nouvelle forme de mixité sociale au sein de la « classe moyenne socialiste » (jeunes couples, ouvriers qualifiés, employés). Mais celle-ci est restée relative ; les dirigeants et les élites du régime occupaient en priorité les appartements bourgeois du centre et les villas résidentielles des faubourgs tandis que les dissidents ou les employés de secteurs moins valorisés par le régime étaient exclus de ces nouveaux logements et habitaient dans les quartiers dégradés du centre ancien...

La politique urbaine de RDA a délaissé en effet les quartiers anciens de casernes locatives, qui n'ont été ni entretenus, ni rénovés. Ils étaient donc dévalorisés et dévolus à ceux qui n'avaient pas bénéficié d'une attribution ailleurs ou souhaitaient se démarquer. « De ce fait, il s'y forma un milieu de marginaux et des îlots de culture contestataire, de styles de vie déviants

<sup>3</sup> Synthèse des analyses de H. Häussermann- 2000



affranchis des témoignages rituels de la loyauté au socialisme... » [Häussermann, 2000]. La ségrégation socio-spatiale était cependant nettement moins prononcée à l'Est qu'à l'Ouest car la gamme des logements disponibles étaient moins étendue et la société moins différenciée.

À l'Ouest, la géographie sociale mise en place lors du développement urbain de la ville au 19<sup>ème</sup> siècle s'est davantage maintenue. Les catégories de population les plus qualifiées et les plus aisées sont ainsi restées concentrées dans le sud-ouest de la ville (à Charlottenburg, Zehlendorf, Schöneberg ou Wilmersdorf). Dans le même temps, certains anciens quartiers ouvriers centraux affirmaient leur caractère populaire sous l'effet du développement de l'immigration, du regroupement des « travailleurs invités » (Gastarbeiter) et des plus défavorisés (Kreuzberg, Wedding, nord de Neukölln). Dans certains de ces quartiers « communautaires », et notamment à Kreuzberg, une culture alternative s'est développée en parallèle avec l'occupation progressive des lofts industriels et des grands logements bourgeois abandonnés par des étudiants venus à Berlin de toute l'Allemagne pour échapper au service militaire, des artistes, des intellectuels... Des logements communautaires et des squats collectifs se sont ainsi installés durablement à partir de la fin des années 1970 dans ces quartiers.

La construction des ensembles de logements sociaux dans les années 1960 est également venue modifier la géographie sociale de Berlin-Ouest, mais dans des proportions limitées. Ces nouveaux ensembles, construits principalement dans la périphérie de la ville (Neukölln, Spandau ou Reinickendorf), ont en effet produit des quartiers relativement mixtes (classes moyennes et petite bourgeoisie) en raison de l'enfermement de Berlin et d'une politique de limitation de la densification du tissu urbain et de préservation des espaces verts au sein de la ville.

### 2.1.3 Depuis 1990 : des phénomènes accrus de ségrégation sociale qui réinterprètent des clivages anciens et estompent progressivement la rupture Est-Ouest

Depuis 1990, l'abolition des frontières qui traversaient et encerclaient Berlin et le déploiement d'une offre nouvelle de logement (modernisation du parc existant, extension urbaine nouvelle) et la détente du marché immobilier ont conduit à l'explosion de la mobilité des ménages. Entre 1991 et 2001, le parc de logement à Berlin est ainsi passé de 1,72 million à 1,86 million, dont 62 % dans l'ancien Berlin Ouest et 38 % dans l'ancien Est. Comme dans le même temps la croissance de la population n'était pas aussi forte que prévue, le parc vacant a connu une très forte augmentation (160 000 logements étaient vacants en 2002) [Restate, 2003]. Dans un marché dominé par le locatif (89 % des ménages sont locataires) cette vacance s'est très vite traduite par une hausse de la mobilité des ménages. Le taux de mobilité est ainsi passé de 10,7 % à 17,3 % entre 1991 et 1998 et un tiers de la population a bougé entre 1997 et 1998.

Cette multiplication des choix offerts aux ménages a alors entraîné de rapides transformations de la structure socio-spatiale de la métropole. L'émergence de nouveaux quartiers « phares », le développement d'un processus de péri-urbanisation (jusque là maîtrisé à l'Est et impossible à l'Ouest), le renouvellement urbain des quartiers anciens, le déblocage des loyers et le déconventionnement progressif du parc social, reconfigurent le tissu urbain et modifient la valeur « symbolique » des espaces, les différenciations s'accroissent...

Dans la partie Ouest, le statut social des quartiers d'avant la réunification se renforce, produisant une polarisation accrue de l'espace et plus de ségrégation sociale. Les arrondissements centraux de « casernes locatives » de Berlin-ouest voient ainsi leurs difficultés s'aggraver avec la concentration accrue des ménages les plus pauvres et des étrangers (% d'étrangers en 1999 est de 20 % à Neukölln, 27 % à Tiergarten, 30 % à Wedding et un tiers à Kreuzberg). Ce déclin



des zones du centre ancien de l'ouest concerne le parc dégradé mais aussi le parc social issu des zones de rénovation urbaines des années 1960 et 1970 (ex : Kottbusser Tor ou Bülowstrasse).



© IAURIF / Grand ensemble « Wohnen am Kleistpark dans le Quartier Management Bülowstrasse

Les populations de ces quartiers ont en effet souffert les premières du retournement de conjoncture économique et de la concurrence des travailleurs plus qualifiés venus de l'Est. Du coup le taux de chômage de ces quartiers a fortement augmenté (entre 20 et 30 % des actifs au chômage selon les quartiers) et les revenus mensuels nets par habitant sont très en dessous de la moyenne berlinoise. Avec le départ des plus aisés, la diversité de l'offre de services et de commerces diminue dans ces quartiers tandis que la diminution du pouvoir d'achat de leurs habitants offre peu de nouvelles perspectives (exemple du quartier de Pankstrasse dans l'arrondissement de Wedding<sup>4</sup>).

À l'Est, les quartiers centraux, négligés par l'urbanisme socialiste et très dégradés au moment de la réunification, sont l'objet de

profondes modifications sous l'effet du processus de restitution de la propriété aux victimes du nazisme et du socialisme, de la modernisation des logements anciens et des programmes de reconstruction qui impliquent la plupart des logements des coopératives locales... Certains quartiers voient alors leur population diminuer. Au bout de quelques années après la réunification, les jeunes familles de l'Est qui ont réussi à améliorer leur situation et à se doter d'un capital quittent en effet le parc ancien dégradé pour accéder dans les zones pavillonnaires des années 1920 de l'ancien Est. Les classes urbaines qui veulent rester dans le centre créent de leur côté une demande pour des appartements de luxe dans le centre et notamment les ménages composés de deux actifs sans enfants (les « dinkis » dans le vocabulaire sociologique anglo-saxon : contraction de « double income no kids »). Ces catégories investissent alors les quartiers anciens de l'ex-Est, en cours de réhabilitation.

Alors qu'au moment de la chute du mur la frontière entre quartiers valorisés et rénovés et quartiers dégradés suivait globalement l'ancienne limite Est-Ouest, des quartiers de l'ex-Est sont aujourd'hui parmi les plus recherchés du centre ancien et de la première banlieue. [Restate, 2003]. Ce mouvement de « gentryfication » ne concerne cependant encore que quelques poches restreintes (arrondissements centraux de Mitte, Prenzlauerberg et Friedrichshain et banlieue de Koepenick). « Le ralentissement de la croissance du secteur tertiaire et du marché des emplois hautement qualifiés à hauts revenus freine actuellement le développement de cette tendance à l'embourgeoisement des quartiers centraux rénovés » [Häussermann, 2000].

<sup>4</sup> Cf. Entretien avec Véronika Gottman, chargée du QM de Pankstrasse, quartier de Wedding, oct. 2004.





© IAURIF / Quartier de Prenzlauerberg

Les arrondissements périphériques, globalement mieux lotis connaissent eux aussi des évolutions très contrastées. D'une part un axe sud-ouest connaît les taux les plus bas d'actifs sans emplois (8,1 % à Zehlendorf) et des niveaux de revenus record (2300 DM à Zehlendorf). D'autre part un axe nord-ouest dont les arrondissements voient leur situation se dégrader (augmentation du chômage, et diminution des revenus moyens par habitant). Ces arrondissements jadis très industriels, concentrent les grands ensembles réalisés dans les années 80 dont se détournent de plus en plus les populations résidentes aux revenus suffisants. Les jeunes familles notamment quittent le centre pour réaliser leur projet d'accession dans l'habitat individuel des banlieues vertes du Brandebourg nouvellement accessibles

Le développement d'une péri-urbanisation impossible avant la chute du mur a élargi les choix résidentiels offerts aux classes moyennes et accéléré leur départ des grands ensembles. Ils sont alors remplacés en partie par les ménages chassés des segments abordables du parc ancien, sous l'effet de la modernisation du parc ancien et de l'embourgeoisement de certains secteurs...

Les bailleurs sont ainsi confrontés à un problème croissant de vacance et au turnover accéléré des locataires. « La politique dispendieuse de réhabilitation du cadre de vie ne semble pas freiner une dynamique de paupérisation, due au maintien dans les lieux d'une population captive et à l'arrivée de nouveaux ménages en difficulté » [Rouyer,

2001]. Ce phénomène touche un peu moins les grands ensembles de la partie occidentale que ceux de l'Est. Certains, souvent les mieux placés, bénéficient depuis 2001 de la réforme de la politique du logement qui permet des dérogations dans la gestion des loyers en vue de préserver une certaine mixité sociale<sup>5</sup>.

## 2.2. Zoom sur deux processus centraux dans la polarisation sociale de la métropole berlinoise

### 2.2.1. La ségrégation des étrangers et la constitution de quartiers « communautaires »

Une vague d'immigration massive s'est produite en Allemagne de l'Ouest pendant les années de forte croissance du « miracle économique » allemand, au cours de laquelle les travailleurs manquaient pour répondre aux besoins des entreprises. A Berlin la population étrangère est ainsi passée de 22 000 personnes en 1960 à 190 000 en 1975 (9 % environ de la population).

Berlin Ouest a en effet été un des grands pôles d'accueil de cette première vague d'immigration. En effet, les aides publiques accordées aux entreprises pendant la division de la ville ont favorisé le maintien de grandes manufactures traditionnelles, pourvoyeuses d'une offre importante d'emplois peu qualifiés, ouverte aux travailleurs migrants.

Ces immigrants, essentiellement originaires de Turquie et de Yougoslavie, étaient perçus comme des travailleurs invités (« Gastarbeiter »), qui ne devaient rester que pour de courtes périodes et rentrer dans leurs pays ensuite. Mais la plupart sont restés et ont fait venir leur famille au début des années 1970. Ils se sont concentrés dans le parc locatif des zones de la rénovation urbaine et le parc ancien dégradé des quartiers centraux de Berlin Ouest que les habitants allemands quittaient à cette période pour celui des nouveaux grands ensembles périphériques.

<sup>5</sup> Cf. Partie 2 sur les politiques thématiques et l'annexe sur la politique du logement en Allemagne

Dans les années 1980 et 1990, de nouvelles populations sont arrivées et le nombre d'étrangers a presque doublé entre 1975 et 1990 (turcs, polonais...). Ces nouveaux arrivants se sont en grande partie installés dans les mêmes zones que celles où se concentraient les étrangers à la fin des années 60 et au début des années 1970 et dans les logements vacants dégradés de l'ancien Est. Des quartiers de culture « communautaires » se sont ainsi constitués, dont la vie quotidienne est marquée par la présence de ces populations étrangères (offre de commerces ethniques, restaurants,...).

En parallèle, certains segments du parc social ont également accueilli une population croissante de ménages étrangers, notamment au sein des zones de rénovation urbaine. Dès les années 1980, certaines familles étrangères, souvent dans une démarche d'intégration, se sont en effet tournées vers le parc social pour quitter les logements dégradés des quartiers anciens. En 1979, le gouvernement de Berlin Ouest avait d'ailleurs mis en place une mesure de discrimination positive pour faciliter leur accès au parc social : 10% des attributions devant leur être réservées (puis 15% en 1982). Cette mesure n'a cependant été que partiellement appliquée et les logements attribués aux familles étrangères l'ont été en grande partie dans les segments du parc social les moins attractifs (logements anciens, bâtiments de haute taille...)[Kemper, 1998].

La réunification de la ville n'a pas beaucoup modifié cette répartition des populations étrangères et en 1998, le poids des étrangers à Berlin était encore trois fois plus élevé à l'Ouest qu'à l'Est.

Les quartiers anciens de Mietkasernen mal entretenus du centre de Berlin Ouest ont ainsi vu se concentrer encore les populations étrangères au cours des années 1980 et 1990. Les ménages étrangers représentaient ainsi, en 2002, le tiers des habitants de l'arrondissement de Kreuzberg, 27 % de celui de Wedding et environ 20 % de celui de

Neukölln.

Ces quartiers ont été les premiers à souffrir du retournement de la conjoncture économique issue de la réunification et de l'arrivée de la concurrence des travailleurs de l'ex-Europe de l'Est. Leur situation s'est ainsi détériorée sous l'effet de la forte hausse de leur taux de chômage (le nombre de chômeurs étrangers a presque doublé dans Berlin-Ouest entre 1989 et 1993) et de la baisse du revenu moyen des ménages, déjà très inférieur à la moyenne berlinoise. [Häussermann, 1994]

### 2.2.2. Diminution du parc « social » (privé et public) et concentration progressive des ménages les plus défavorisés

Selon les estimations du rapport « radioscopie des quartiers surmenés »<sup>6</sup>, le patrimoine social qui, en 1980, totalisait encore 4 millions de logements sociaux en Allemagne de l'Ouest, soit 20 % du patrimoine national, ne devait plus compter en l'an 2000, que 2 millions de logements, et très probablement autour d'un million de logements en 2005.

À l'image de ce constat, le stock de logements publics ou subventionnés s'est fortement réduit dans la métropole berlinoise ces dix dernières années. Au début des années 90, la ville se caractérisait en effet par un secteur locatif prédominant (près de 90 %), comportant une part très élevée de parc social et des niveaux de loyers relativement bas, contrôlés à l'Ouest depuis la fin des années 1980 et déterminés par le gouvernement à l'Est. Or, à partir de la réunification, un important mouvement de dérégulation des loyers est à l'œuvre sous l'effet de la privatisation des compagnies de logement, du processus de restitution de la propriété à l'Est (les logements d'avant-guerre ont été restitués à ces anciens propriétaires qui les ont massivement revendus à des compagnies privées de logement et à des promoteurs) et de la fin de nombreuses conventions... Au total, il n'y aurait plus que 14 % de logements à loyer contrôlé à Berlin en 2002 (environ 250 000

<sup>6</sup> Études sur l'évolution des grands ensembles de l'ex-RFA et de l'ex-RDA commandée par le GdW (Union Allemande du Logement Social, 1999)



logements soumis à une convention entre l'Etat de Berlin et leurs propriétaires, qui peuvent être des bailleurs privés ou publics) [Restate, 2003].

Des phénomènes de paupérisation et de concentration progressive des ménages en difficulté d'intégration professionnelle et sociale dans le parc social (zones de rénovation urbaine et grands ensembles périphériques) se développent et provoquent de nouvelles tensions : stigmatisation progressive du parc social, tension entre les populations exclues et intégrées...

La détente progressive du marché immobilier au cours des années 1990, liée à des volumes excédentaires de construction au début des années 1990 et à la baisse inattendue de la population de la ville, a, en parallèle accentué encore les difficultés des quartiers de parc social en provoquant le départ des classes moyennes auxquelles s'offraient de nouvelles opportunités et qui sont progressivement remplacées par des ménages en difficulté et des populations étrangères. Les bailleurs sont alors confrontés à la fois à l'augmentation importante de la vacance dans certains ensembles de logements sociaux et à la concentration des familles en difficulté.

Ces phénomènes conduisent à de profonds changements dans les grands ensembles de logements sociaux longtemps protégés par la situation spécifique de Berlin. Une évolution qui ressemble à celle que de nombreuses métropoles européennes connaissent depuis plus longtemps et qui incitent les acteurs locaux du développement urbain « à se mobiliser avant de connaître des difficultés de même ampleur que les pays voisins »<sup>7</sup>.

### 2.3. Présentation des quartiers en politique de la ville à Berlin <sup>8</sup>

Trois types de quartiers concentrent de nombreuses difficultés et font l'objet d'une politique spécifique en Allemagne. A Berlin,

17 quartiers sont concernés.

#### 2.3.1 Les grands ensembles de logements sociaux à l'Ouest (périphérie et zones de rénovation urbaine) :

Ces grands ensembles construits dans les années 60 et 70, dans la même logique qu'en France au même moment, sont constitués en grande partie de logements sociaux, subventionnés par une aide publique et dont l'occupation est contrôlée par des règles de revenus. Si les revenus du ménage dépassent les plafonds, les loyers sont ramenés au niveau du marché, ce qui conduit les ménages les plus solvables à partir vers un autre quartier.



© IAURIF / Kotbussertor, Kreuzberg Zentrum

Ancien lieu de résidence des ouvriers, ces quartiers ont subi de plein fouet les conséquences de la crise économique et de la montée du chômage... Les plus solvables des anciens occupants sont partis ou partent en profitant du renouvellement de l'offre dans les nouveaux espaces péri-urbains et dans les quartiers réhabilités de l'ancien Berlin-Est. Ils sont alors remplacés par des ménages plus modestes, pour lesquels l'offre de logements abordable s'est réduite avec le déconventionnement des logements publics et la modernisation, voire la « gentryfication » des quartiers anciens. Ils cumulent alors progressivement les difficultés : chômage, concentration des populations les plus défavorisées (aides sociales, familles nombreuses ou monoparentales), population étrangère importante fonctionnant sur des modes

<sup>7</sup> Entretien avec M. Schumer-Strucksberg, Sénat de Berlin, Administration du développement urbain, octobre 2003.

<sup>8</sup> Typologie établie par A. Wagner dans « Le programme ville sociale- Soziale Stadt- étude sur les nouvelles politiques à l'égard des quartiers défavorisés en Allemagne – mars 2002 – effectué pour la DIV



communautaires fermés ce qui complique leur intégration...

### 2.3.2 Les quartiers ouvriers de centre ancien (ex-Ouest surtout) :

Bâties à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et souvent mal entretenues, les quartiers centraux ouvriers et industriels des **Mietkasernen** de l'Ouest, qui ont accueilli en nombre les travailleurs « invités » des années 1970, ont été frappés de plein fouet par le retournement économique et le développement du chômage massif. La disparition des emplois non qualifiés a en effet concerné en priorité les travailleurs migrants et la main d'œuvre peu qualifiée qui vivaient dans ces quartiers. Ils sont alors devenus des poches de concentration du chômage, et notamment de longue durée. Mais la centralité de ces zones et le potentiel de réutilisation des friches peuvent être considérés comme des atouts.



© IAURIF / Cour intérieure des anciennes casernes locatives (Mietkasernen)

### 2.3.3 Les anciens quartiers de logement collectif de l'ex-RDA (Plattenbausiedlungen) :

Construits dans les années 70, sur des modes de construction standard, ils étaient des lieux de forte mixité sociale pendant le régime soviétique. Les anciens centres historiques n'étaient en effet pas rénovés et la modernité et le confort de ces logements leur garantissaient une certaine attractivité. Aujourd'hui la rénovation des centres anciens et le développement des zones pavillonnaires résidentielles vident les grands ensembles de la part la plus solvable des habitants. Ils enregistrent une très forte hausse de la vacance. Les services de proximité et l'offre commerciale se réduisent alors en conséquence et les populations qui y résident sont de plus en plus celles qui sont captives de cet habitat (1 million de logements vacants sur le territoire des Länder de l'Est).



© IAURIF / Marzahn Nord Ouest (Arhensfelde)







## DEUXIEME PARTIE



© IAURIF / QM de Boxhagener platz

## LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION SOCIALE



© IAURIF / QM de Wranglekietz







## II – LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION SOCIALE

Une conception originale du logement social (conventionnement temporaire, acteurs banalisés, statuts d'occupation diversifiés) et des politiques diversifiées au niveau local et régional ont longtemps favorisé la mixité sociale dans les villes allemandes. Ce n'est que relativement récemment que certains quartiers urbains ont manifesté des signes de concentration de difficultés sociales et urbaines, comparables aux évolutions constatées ailleurs en Europe. De plus, la question de la pauvreté structurelle en Allemagne est restée longtemps absente du débat politique car pour la majorité de l'opinion et des acteurs politiques, elle était considérée comme résolue.

C'est pourquoi, le développement d'approches territorialisées, destinées à soutenir les quartiers en difficulté, est encore jeune en Allemagne, comparée à d'autres pays européens, et n'a commencé à être discuté et expérimenté qu'au début des années 90.



source : site web du Bundesrat Allemand

Ce sont d'abord des initiatives régionales qui ont été lancées au cours des années 90 dans certains Länder (Hambourg, Berlin...). Puis, le débat s'est intensifié au niveau fédéral avec l'arrivée du gouvernement de coalition rouge-vert de G. Schröder et un nouveau discours sur le développement social urbain et la nécessité d'une politique nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a émergé. En 1998, une première enveloppe est alors attribuée aux communes et aux Länder pour le développement et la rénovation des quartiers défavorisés. Puis en 1999 une nouvelle politique est lancée dans le cadre d'un programme pour les « zones urbaines ayant des besoins particuliers de développement » : « Soziale Stadt » (la ville sociale).

### 1. LES POLITIQUES TERRITORIALES DE LUTTE CONTRE LA SEGREGATION SOCIALE ET SES EFFETS<sup>9</sup>

#### 1.1 Réflexions et solutions politiques de lutte contre la ségrégation dans le contexte national allemand

##### 1.1.1 Les premières expériences de développement social urbain : des initiatives d'impulsion régionale dans quelques Länder innovants

L'échelon fédéral ne dispose d'aucune compétence pour la mise en œuvre directe de projets urbains, qui ressort de la responsabilité des Länder et des villes. Il n'y a donc pas de tradition de politique nationale de développement urbain en Allemagne. (Cf. annexe sur les échelons de compétence).

Le développement d'une politique transversale pour la ville ne démarre en Allemagne que dans les années 1990. L'Allemagne n'a en effet pas connu la même explosion urbaine qu'en France à la fin des années 80 pour introduire ces questions dans le débat politique national

<sup>9</sup> Chapitre alimenté par les travaux d'A. Wagner Op. Cit.

et l'impulsion viendra alors du niveau régional. Les premières expériences s'initient dans les Länder les plus concernés par les problèmes sociaux (Hambourg, Rhénanie de Nord Westphalie, Berlin, ...). En l'absence de modèle allemand, ces Länder se sont inspirés d'exemples étrangers et notamment des pratiques néerlandaises et françaises pour lancer leurs actions.

Le premier Land à se lancer dans cette direction est la Rhénanie de Nord Westphalie qui engage en 1993 un programme en direction des « quartiers ayant des besoins particuliers de renouvellement. » Il s'agissait de « stabiliser » les quartiers souffrant de désavantages sociaux et culturels et de prévenir une plus grande détérioration de leur situation en s'attaquant aux déficits spécifiques de chaque quartier. Basée sur une approche transversale, ce programme devait permettre d'activer les dépenses publiques sur un quartier en mobilisant l'ensemble des ressources des différents services dans le cadre d'une démarche globale et coordonnée.

La deuxième expérience innovante est à l'initiative du Sénat de Hambourg qui lance en 1995 un programme de lutte contre la pauvreté, axé sur l'habitat et l'emploi, visant à promouvoir une approche intégrée et ciblée sur des quartiers pilotes. Première approche territorialisée, ce programme sera ensuite prolongé en 1998 par un programme de « développement social des quartiers » visant à renforcer le poids de la contractualisation et de la concertation locale et à mieux prendre en compte les projets sociaux transversaux face aux actions de renouvellement urbain... L'expérience de Hambourg a apporté deux innovations importantes dans la pratique publique : l'attribution de moyens financiers à des zones particulières et non selon des principes de distribution généraux et l'introduction, dans les quartiers, d'organismes intermédiaires, indépendants de l'administration.

Ce n'est ensuite que dans un deuxième temps que ces démarches seront généralisées à travers un programme conjoint entre les Länder et le gouvernement fédéral : le programme « Ville Sociale », lancé en 1999.

### 1.1.2 La « Ville Sociale » (Soziale stadt)

- *Une démarche nationale en faveur du développement urbain issue des expériences régionales et appuyée sur les institutions locales*

En 1996, les Länder ont exprimé collectivement, par la voie de la conférence commune de leurs ministres et sénateurs en charge de ces questions (l'ARGEBAU<sup>10</sup>) le besoin d'un engagement fédéral dans le champ du développement social urbain. Ils ont alors élaboré à partir des expériences des Länder de Hambourg et de RNW une proposition sur le développement d'une initiative en faveur des villes.

Reprenant les suggestions formulées par l'ARGEBAU, le nouveau gouvernement de coalition rouge-vert annonce en 1998 la mise en place d'une politique nationale de développement urbain et attribue aux Länder une première enveloppe budgétaire afin de soutenir le développement social et la rénovation des quartiers défavorisés.

En 1999, le niveau fédéral lance alors, sur la base d'un accord administratif avec l'ensemble des Länder, le programme « Soziale Stadt » (« ville sociale, quartiers avec un besoin particulier de développement »). Il joue cependant un rôle modeste et limité dans la mise en œuvre pratique de ce programme, construit à l'initiative des Länder sur la base des pratiques des plus innovants d'entre eux.

La valeur ajoutée de l'implication de l'échelon fédéral dans ce programme est en fait essentiellement d'ordre symbolique. Elle représente une reconnaissance officielle des problèmes existants et se veut le signe d'une volonté politique nouvelle et une chance pour l'animation

<sup>10</sup>ARGEBAU :

Il s'agit de la conférence des 16 ministres et sénateurs des Länder chargés de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat. Lieu de concertation des Länder, traitant des intérêts et des problèmes communs. Cette conférence vise à assurer la cohérence des législations régionales et sert d'instance charnière pour formuler et défendre des intérêts communs auprès de la fédération et de lieu de concertation avec les communes.



des échanges et la mise en réseau des acteurs... L'engagement du Bund peut ainsi contribuer à généraliser les nouvelles approches testées localement et à promouvoir des principes d'actions innovants (développement de la coordination inter-service, mise en œuvre de management de quartier, ...) dans les Länder les moins actifs sur la question des quartiers défavorisés. Il s'agit de promouvoir de nouveaux modes d'actions, complémentaires aux politiques traditionnelles de développement urbain.

L'engagement financier de l'Etat fédéral reste cependant relativement modeste. Il contribue à hauteur de 51 millions d'euros par an au financement du programme « Ville Sociale », ce qui représente un tiers du financement total. Les Länder et les communes prennent ensuite en charge, à part égale, les deux-tiers restants.



En novembre 2003, ces sommes se répartissaient sur 331 sites dans 229 villes (de l'Ouest et de l'Est) dont 16 sites modèles (un par Land) munis d'un système de veille scientifique et désignés pour élaborer des outils pilotes<sup>11</sup>. Lancé pour 6 ans au départ, ce programme a été reconduit et le gouvernement n'a pas donné d'échéance précise à sa clôture. En décembre 2003, le financement du programme était assuré jusqu'en 2007. Fin 2002, 770 millions d'euros avaient au total été investis dans ce programme et 240 millions en 2003 [Restate, 2003].

À travers le programme Soziale Stadt, le gouvernement fédéral et les Länder définissent un cadre général d'action en faveur du développement urbain. Mais ce sont ensuite les communes qui sont chargées de mettre en musique localement cette politique en développant leurs propres outils et méthodes d'intervention.

Dans le cas de Berlin, le statut de Ville-État constitue une exception de nature à simplifier les circuits de décision et de financement de ce programme. Les fonds du gouvernement et du Land sont complétés à Berlin par les Fonds Régionaux Européens. Le Quartier Management, financé avec l'aide du programme *Ville Sociale*, représente au total, 1 million d'euros par an et par quartier (17 quartiers retenus).

	Europe	État Fédéral / Land de Berlin
<b>Berlin OUEST</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b> - 1/3 Etat - 2/3 Land de Berlin
<b>Berlin EST</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b> - 1/3 Etat - 2/3 Land de Berlin

Source : entretien avec M. Schümer-Strucksberg, directrice du programme *Ville Sociale* au service de développement urbain du Sénat de Berlin, octobre 2003

<sup>11</sup> Source : site d'information du difu : [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de) (janvier 2005)

- « Ville Sociale » : une politique transversale, territorialisée et concertée<sup>12</sup>

Les objectifs prioritaires de ce programme concernent à la fois l'efficacité des interventions publiques et de leur financement, l'amélioration des conditions de vie des habitants et le renforcement de la société civile.

Un des premiers enjeux de ce programme réside dans l'**activation des dépenses publiques**, dont le montant diminue, par une logique d'accumulation et de fongibilité des investissements sur des zones ciblées. Les fonds des différents échelons territoriaux (Etat Fédéral, Land, Commun, Europe...) et les fonds sociaux communs doivent ainsi être mis en commun et investis dans les quartiers ciblés par le programme « Ville Sociale ». Placé sous la responsabilité du ministère fédéral des transports, de la construction et du logement, « le champ de l'urbanisme est placé en position leader et doit guider les autres secteurs vers la garantie d'une intervention territorialisée et concertée » [Wagner, 2002]. Les autres ministères sont ainsi incités à concentrer leurs nouveaux programmes sur les zones « Ville Sociale ».

Ce programme consacre également le passage d'une politique sectorielle à une **approche multidimensionnelle**, visant à œuvrer à la fois en faveur de l'intégration des individus, de l'amélioration de l'environnement physique et du contexte socio-économique du quartier... Il s'agit alors selon les architectes du programme de définir pour chaque site retenu une stratégie **transversale** et de mettre en oeuvre une coordination horizontale des administrations concernées et des partenariats avec l'ensemble des acteurs locaux (travail inter-service à instituer au niveau du Bund des Lander et des communes, coopération acteurs publics/privés...). Cet esprit de projet se traduit par la mise en place d'un « management de quartier » dont le nom

marque bien la nouvelle conception de l'intervention publique...

**Enfin, la promotion de la participation des habitants** dans la définition des projets urbains est au cœur des objectifs de ce programme avec deux finalités : profiter de leur expertise pour mieux adapter les projets aux besoins du site dans la durée et contribuer à l'émergence ou au renforcement de structures sociales stables... La dynamisation des réseaux sociaux du quartier visent ainsi à augmenter l'indépendance des habitants vis-à-vis des aides publiques et à leur permettre de devenir une force de proposition et d'initiatives en faveur du développement du quartier. Il s'agit de considérer les habitants et leurs capacités d'initiative comme « le potentiel inexploité de chaque secteur » en s'appuyant sur une réelle connaissance des enjeux locaux...

- Animation du programme « Ville Sociale » et définition d'outils pilotes<sup>13</sup>

Une boîte à outils a été mise à la disposition des communes qui s'engageraient dans ce type de programmes pour permettre le respect des objectifs énoncés. Deux instruments modèles ont ainsi été proposés pour accompagner la mise en oeuvre du programme « Ville Sociale » dans les sites : le management de quartier et le projet d'action intégré.

**Le management de quartier** : Il repose sur la mise en place d'une équipe indépendante des structures administratives existantes (intervenant privé sélectionné sur appel d'offre), implantée au cœur du quartier pour faciliter une réelle proximité de ses membres avec les habitants et une bonne connaissance des réseaux sociaux du quartier. Le quartier management, considéré par les animateurs du programme comme « un instrument clé » de sa réussite, garantit, selon eux, la mise en place « d'un réseau de coopération et de management vertical et horizontal au niveau du quartier et de

<sup>12,13</sup> Cf. documents officiels du DIFU (Deutsches Institute Für Urbanistik) et un entretien réalisé auprès de T. Franke, membre du DIFU, octobre 2003





l'administration municipale ». 80 % des zones du programmes ont mis en place un tel management de quartier et le considéraient à mi-parcours comme un succès.

L'implantation d'une équipe de management de quartier serait notamment très importante pour « augmenter les chances de succès des stratégies d'implication et de participation des habitants », en particulier auprès de groupes traditionnellement difficile d'accès pour l'administration locale.

**Le projet d'action intégré :** Le programme conjoint de l'Etat et des Länder prévoit que les difficultés des « quartiers avec un besoin particulier de développement » doivent être abordées dans le cadre d'un « projet d'action intégré », « basé sur une stratégie de revalorisation d'ensemble, elle-même insérée dans une politique d'infrastructure à orientation sociale et écologique ». Il s'agit d'un document-cadre de définition et de coordination des actions entreprises au niveau du quartier. Il doit prendre en considération tous les champs politiques, combiner harmonieusement les ressources au sein de chaque site, et être cohérent avec les projet de développement portant sur l'ensemble de la ville.

Jugé peu opérationnel par les partenaires communaux chargés du lancement de « Ville Sociale », ce concept a progressivement gagné en contenu au fur et à mesure de son application. Lors du bilan intermédiaire de 2002, les acteurs s'accordaient sur son rôle positif dans la coopération entre les services et la coordination des projets. La qualité et le contenu des « projets d'action intégrée » élaborés restent cependant très variables selon les sites. Leur défaut le plus fréquent reste notamment d'être trop détaché des projets de développement de l'ensemble de l'agglomération.

• *Dispositifs d'accompagnement et d'évaluation du programme « Ville Sociale »*

Dès son lancement, le programme « Ville Sociale » a intégré un dispositif d'animation et d'évaluation de son action. Le

gouvernement a ainsi chargé le DIFU (Institut Allemand d'Urbanisme) de la mise en réseau des différents sites du programme, et d'une stratégie globale de communication sur le programme afin de permettre les échanges d'expérience entre acteurs de terrain et de mettre à leur disposition les conseils d'experts.

Le DIFU doit également organiser la capitalisation des expériences faites par les Länder et un système d'observation a été mis en place sur 16 sites modèles (un par Land) à partir de l'été 2000. Sur chacun de ces sites une équipe scientifique a été chargée de suivre le développement du programme dès son lancement (universitaires, chercheurs du DIFU, cabinets de conseil...). Cette équipe était également chargée d'établir une documentation critique sur les actions entreprises et de donner des conseils pour la conduite du projet de quartier.

Enfin, environ une fois par an le DIFU organise un congrès qui réunit tous les acteurs concernés par le programme « Ville Sociale » autour d'un thème. Les discussions et résultats de ces rencontres sont ensuite compilées et publiées. Des conférences sont également organisées à l'occasion du lancement des projets de quartiers et une lettre d'information, est éditée au moins trois fois par an (d'une vingtaine de pages). Enfin, un site internet recense toutes les informations disponibles sur ce programme (textes juridiques fondateurs, présentation des programmes des Länder, documentation des congrès, présentation des sites participants et coordonnées des acteurs locaux, base de données de bonnes pratiques...).



Page d'accueil du site [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)

• *Premiers bilans de l'expérience « Ville Sociale »*

Un premier bilan du programme Ville Sociale a été réalisé à mi-parcours par le DIFU sur les difficultés et les succès rencontrés lors de la mise en place du programme dans les différents sites.

Ce bilan met en avant un certain nombre de points faibles dans la mise en oeuvre des projets. Il montre tout d'abord que l'implication politique de l'ensemble des maillons institutionnels et leur bonne coordination, indispensable à la réussite de la démarche engagée, restent difficiles à obtenir. L'examen des projets mis en oeuvre fait apparaître en effet dans certains cas l'impossibilité de dépasser les frontières administratives (compatibilité des ressources financières, rigidité de la sectorisation politique...) et les conflits d'intérêts entre les différents acteurs. Les difficultés de la coopération entre les différents ministères et administrations apparaissent bien alors comme un des enjeux principaux de la mise en oeuvre de « Ville Sociale », à l'échelle fédérale autant que régionale et communale (les services en charge des transports, de la construction et du logement, responsable de son application, peinent en effet à imposer un travail de coordination inter-services).

Malgré ces difficultés, la volonté de fusionner les différentes ressources pour les concentrer sur des zones cibles a commencé à fonctionner dans le cadre de l'emploi des fonds publics. Cette démarche stratégique d'accumulation des ressources n'a cependant pas rencontré les échos espérés auprès des partenaires privés qui n'ont pas, pour l'instant, autant répondu à l'appel que les promoteurs du programme l'espéraient (financements croisés de formations spécifiques pour les habitants du quartiers par exemple...).

L'analyse des diverses expériences locales met également en relief les avantages et les inconvénients de la structure fédérale. L'indépendance des communes face aux Länder et l'autonomie de ces derniers face

à l'échelon fédéral permet une grande adaptation aux problèmes spécifiques des sites, mais crée une diversité difficile à gérer au niveau national. Pour certains l'introduction de cette démarche globale n'apporte alors pas grand chose puisqu'ils la pratiquent déjà tandis que pour d'autres elle est difficile à mettre en oeuvre car totalement inconnue.

Le succès du projet de quartier dépend alors surtout de la motivation et de l'engagement des acteurs locaux et il revient aux différents niveaux politiques de faciliter l'engagement local et de l'encourager... La création d'une dynamique « ex nihilo » par un programme est en revanche « irréaliste ». Le bilan du DIFU souligne, cependant, la peine des communes à financer leur participation au programme, l'augmentation de leurs responsabilités, décidée par le gouvernement fédéral, n'ayant pas été accompagnée des contreparties financières nécessaires et le développement de la péri-urbanisation leur occasionnant d'importantes pertes de revenus fiscaux.

En ce qui concerne la nature même des projets élaborés, de nombreux acteurs déplorent la fréquente faiblesse de leur volet économique et rappellent la nécessité de développer les politiques d'économie locale en direction des petites entreprises (commerce de proximité, emplois de proximité...) et de stimuler l'émergence de réseaux d'acteurs économique locaux. Le bilan du DIFU souligne ainsi ce constat qu'il explique en partie par le manque de qualification des équipes installées dans les quartiers dans ces domaines (composées plutôt d'urbanistes...).

Le grand défaut du programme « Ville Sociale », dénoncé par un grand nombre d'acteurs est, en effet, la prépondérance persistante de l'approche urbanistique, malgré la volonté de développer une approche transversale. Le champ d'action « environnement résidentiel et espace public » est ainsi arrivé en tête dans 80% des sites examinés lors du premier bilan du programme réalisé par le DIFU. Censé être le domaine leader, le volet urbanistique

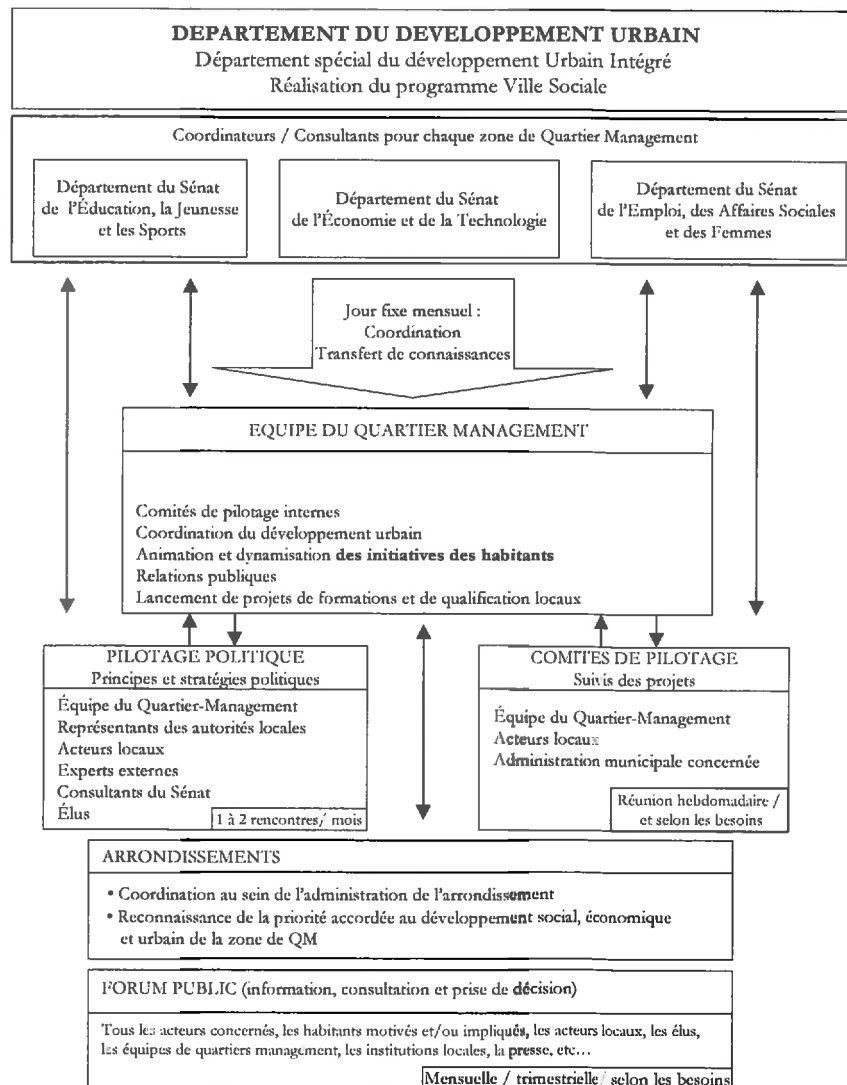


tend ainsi à écraser le volet social dans de nombreux sites ainsi que ceux de la santé, de l'emploi et de la formation. Le financement des ressources humaines pour la réalisation de projets sociaux explique en partie cet état de fait, un grand nombre de projets ne trouvant plus de financements des ressources humaines au bout de deux ans, limite du soutien des CDD de réintégration financé par l'équivalent allemand de l'ANPE (« Arbeitsamt »).

Au-delà de ces difficultés, l'analyse des premières années de mise en place du programme « Ville Sociale » laisse apparaître de nombreux éléments de satisfaction. Selon, les résultats de l'évaluation du DIFU, « Les jugements plutôt positifs quant aux effets produits par la politique de communication, indiquent que dans environ deux-tiers des zones,

une amélioration de l'image de marque des quartiers s'est produite à l'intérieur des quartiers eux-mêmes, allant de paire avec une meilleure identification des habitants avec leur quartier et une augmentation de la présence médiatique. » (Franke, 2003) Le même bilan est cependant moins net sur l'image extérieure des quartiers auprès du reste des habitants, qui ne se serait améliorée que dans 42% des sites (DIFU).

Par ailleurs, les promoteurs de « Ville Sociale » considèrent comme autant d'éléments de réussites, l'intérêt rencontré par la stratégie de communication du programme, le développement des échanges d'expériences entre les différents acteurs (y compris au sein d'une même région), l'introduction de nouvelles méthodes (management de quartiers, fonds participatifs,...) et leur diffusion dans un grand nombre de villes ...



**Charte d'organisation du Management de Quartier à Berlin**

Source : Droste and Kuorr-Siechow, 2003

Tirant les enseignements de ce premier bilan à mi-parcours, le DIFU a souligné certaines conditions favorisant la réussite des projets locaux. Il a rappelé l'importance :

- d'un pilotage coordonné au niveau municipal et de la présence d'un chargé de mission territorial de liaison entre l'équipe de quartier et la commune. (cf. organigramme de la page précédente) ;
- de la définition d'un projet d'action intégré (cadre de l'action locale, de la planification budgétaire des services publics et repère pour faciliter la mobilisation des acteurs privés...);
- de l'élaboration du projet en concertation avec les habitants afin de l'ancrer dans la réalité locale.

Enfin, le bilan de la mise en œuvre du programme Ville Sociale a mis en évidence l'enjeu de la pérennisation des modes d'intervention mis en place dans les quartiers au niveau communal. Les experts chargés de l'évaluation du programme ont rappelé en effet que « le renouvellement urbain de la ville nécessite une action permanente et mis l'accent sur la question, encore non résolue, de la durée du lien institutionnel entre la commune et les équipes du management de quartier.

## 1.2 Politiques développées et mises en œuvre dans la métropole Berlinoise :

### 1.2.1. Le renouvellement urbain à Berlin : une tradition ancienne et une forte culture urbaine citoyenne [Gonthier, 2001].

- *L'héritage des mouvements de contestation citoyenne des années 70, 80 :*

Les différentes étapes du renouvellement urbain ont été l'occasion d'importants débats et de mobilisation citoyenne à Berlin. Dans les années 1970, des programmes de restructuration urbaine lourde des quartiers anciens ont ainsi donné lieu à de fortes contestations des habitants et ont conduit au développement, en réaction, d'une logique dite de rénovation « douce ».

L'exemple du quartier de Kreuzberg devenu à la fin des années 1970 un lieu de résistance d'habitants engagés contre les méthodes de rénovation urbaine brutales en cours jusque-là est connu : de nombreux îlots laissés à l'abandon en vue d'une démolition ultérieure sont devenus des squats d'artistes et des lieux alternatifs dont les occupants voulaient empêcher la destruction...

Une nouvelle société d'aménagement avait alors été créée en 1979 (l'IBA : Internationale Bauausstellung) pour prendre en charge la réhabilitation de ce quartier et chargé d'inventer un nouveau processus de rénovation. En 1983, cette démarche déboucha sur l'adoption d'un texte par le Sénat énonçant 12 principes de rénovation urbaine à respecter à Kreuzberg : contribution des habitants à la rénovation du district et garantie de leur droit de participation à la programmation, affirmation de la nécessité de croiser préoccupations techniques et exigences sociales...





### Les douze principes de rénovation douce

- 1- La rénovation doit s'adresser aux besoins des habitants et les impliquer dans la planification urbaine. Le parc de logement existant doit être préservé lorsque cela est possible.
- 2- Le projet de renouvellement urbain doit rencontrer un large consensus entre les utilisateurs et les responsables.
- 3- Les phénomènes d'insécurité doivent être combattus pour rétablir la confiance. Des actions rapides doivent être entreprises pour répondre aux dégradations du bâti.
- 4, 5 et 6 Le développement doit être mené par étape. Les modes de vie doivent faire l'objet d'une attention particulière. La situation du logement en centre-ville doit être améliorée en évitant les démolitions, en planifiant des espaces verts et en utilisant de manière innovante les murs et les façades.
- 7- Les équipements publics doivent être renouvelés et adaptés aux besoins des habitants.
- 8- Une planification sociale doit être menée en ce qui concerne les droits de participation et les droits matériels des habitants concernés.
- 9- Une rénovation urbaine maîtrisée exige la transparence des circuits de décision, des systèmes de représentation efficaces et des comités organisés dans les quartiers.
- 10- La rénovation urbaine doit reposer sur des bases de financements stables et saines.
- 11- Toute opportunité d'associer de nouvelles sources de financement doit être utilisée.
- 12- Les mesures prises doivent assurer une réalisation conforme à ces principes à partir de 1984.

Source : d'après Droste C., Knorr-Siedow T., *Neighbourhood Housing Models. The Berlin case studies*, IRS Erkner, 2002.

Ces principes ont ensuite été repris et généralisés en 1993 à l'ensemble des quartiers. 22 zones de réhabilitation (82 000 logements) sont alors décrétées, dotées d'un programme de financement : selon certains critères, chaque rénovation ouvre droit à une subvention de 35 % du montant des travaux et un prêt à long terme du même montant. En contrepartie, le propriétaire s'engage à louer son logement en loyer conventionné pendant 15 ans. Les locataires accédants à la propriété peuvent transformer leur apport personnel en « aide par soi-même » (paiement de l'apport personnel exigé en

travaux réalisés soi-même, équivalent à 20% du montant total de l'opération).

Aujourd'hui, la société d'aménagement privée Stern, qui a remplacé l'IBA en 1989, poursuit son activité dans le respect de ces principes, mais la situation est différente. En effet, l'insuffisance des financements publics a rendu nécessaire l'implication de fonds privés et européens. La mission de la Stern est ainsi aujourd'hui « d'encourager et de soutenir les investissements privés tout en préservant la situation des locataires et en améliorant l'infrastructure sociale... »

« Les dispositions de la « rénovation urbaine douce » dans les années 70 avaient (cependant) montré des limites : faible prise en compte du volet économique au profit des mesures d'équipement comportant un volet social ; focalisation sur les déficits existants au détriment des potentiels des quartiers, négligence des facteurs favorisant le développement autonome au terme de l'intervention publique. » [Froessler, 2000]. Le constat de ces limites et les fruits de cette expérience seront ensuite très présents dans le développement ultérieur d'une politique en faveur des quartiers anciens en difficulté...

- Depuis la réunification : **prise de conscience collective et définition d'une politique transversale des quartiers en difficulté**

Jusqu'à la réunification, Berlin, ville séparée était restée hors de certaines évolutions communes aux grandes métropoles européennes. Mais elle les a vite rattrapées depuis 1990 : désindustrialisation, péri-urbanisation et polarisation socio-spatiale se sont accélérées...

La part abordable du parc privé a fondu sous l'effet de la rénovation du parc ancien, la fin du contrôle des loyers des logements subventionnés et la privatisation des logements publics ont conduit à une hausse des loyers de certains quartiers. Dans le même temps, la revalorisation de certaines zones de centre ville induite par

les politiques urbaines engagées, a initié un débat dans le milieu des années 90 sur le déplacement des habitants à faibles revenus loin du centre et sur la nécessité d'une planification urbaine plus soucieuse des questions sociales.

En 1997, le département du développement urbain, de l'environnement et de la technologie du Sénat de Berlin a alors commandé une étude sur le développement socio-spatial de Berlin depuis la réunification pour identifier les zones en difficulté. Ce rapport dit du « développement social urbain » a montré que les principaux problèmes « provenaient moins du départ des groupes les plus pauvres mais bien plus de leur concentration dans certains quartiers du centre ville ». 6 quartiers centraux de l'Ouest ont ainsi été caractérisés comme des « zones particulièrement problématiques » car ils montraient une forte fluctuation d'habitants, des taux élevés de populations migrantes, de chômeurs et de bénéficiaires d'aides sociales, ainsi qu'une fuite croissante des salariés et des familles avec enfants et une forte arrivée de nouveaux migrants.

L'étude distinguait également des zones dites à surveiller dans le centre Est de Berlin et dans les grands ensemble de la périphérie Est : pour ces zones à surveiller l'étude craignait que les anciens habitants ne soient remplacés sous l'effet de la modernisation et de la rénovation ou à l'inverse que le stock de logements ne continue à se dégrader et ne soit l'objet d'une concentration de la pauvreté et du départ des plus aisés comme dans les quartiers Ouest. Les grands ensembles paraissaient aussi menacés en raison des départs massifs de ces zones, du développement de la vacance, même si dans les premiers temps les actions de modernisation et d'amélioration de l'environnement de ces quartiers entreprises au début des années 1990 avaient empêché ce phénomène.

« À la fin des années 1990, les principales forces politiques de Berlin (sociaux et chrétiens démocrates en coalition) ont alors pris conscience du fait que la qualité du tissu social est un facteur de localisation - une ville qui se détériore et dont le centre meurt n'est pas un lieu favorable à l'investissement - et se sont donné pour objectif d'établir un développement social urbain comme un label d'urbanisme moderne » [Häussermann, Urbex 2000]. En 1998, les deux partis ont alors lancé des initiatives contre l'exclusion sociale à Berlin.

« Le maire CDU en place (Eberhard Diepgen) a donné des conférences sur les questions d'éducation, d'économie et d'emploi et aussi de sécurité dans les quartiers centraux en difficulté tandis que, de leur côté, les sociaux-démocrates ont mis le sujet du développement social des quartiers centraux dans leur programme. Ils demandaient parmi d'autres choses la coordination des différentes mesures du développement urbain dans les zones défavorisées – quartier management, politiques de l'emploi, programmes de lutte contre le chômage des jeunes, politiques dans les écoles et mesures préventives contre le crime » [Häussermann, Urbex 2000].

Cette étude et l'importance de la question sociale dans les débats politiques ont alors conduit à la mise en place d'un monitoring urbain et surtout au déploiement d'un programme d'intervention groupée sur certains quartiers précis : le programme « Quartiers management » (QM).

#### 1.2.2. Programme « d'intégration urbaine » et de « Management de Quartiers » à Berlin : une initiative locale, renforcée par un engagement fédéral dans le cadre du programme « Ville Sociale »

- *Objectifs et méthode du QM* : <sup>14</sup>

Une politique d'intégration urbaine a été définie en 1999 par l'administration pour les constructions, le logement et les

<sup>14</sup> Source : site web du département urbanisme du Land de Berlin ( [www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de) )



transports, pour la santé et les affaires sociales et pour le développement urbain, l'environnement et la technologie visant au développement d'une stratégie à long terme, à l'échelle de la ville, pour atténuer les conflits sociaux dans les quartiers en difficulté en combinant les différentes actions des différentes administrations. Un groupe inter-service a été mis en place et a défini des mesures pour éliminer les disparités frappant certains groupes sociaux et quartiers. La première étape (jusqu'en mars 99) reposait sur l'évaluation à la fois des problèmes et des mesures existantes. Dans une deuxième phase, en août 99, des zones cibles pour un fond d'intervention ont été sélectionnées sur la base des résultats d'un Atlas des structures sociales et des résultats du monitoring urbain.

Ces travaux ont conduit à la mise en œuvre des procédures intégrées du QM dans les « zones ayant des besoins particuliers de développement ». Ce programme vise au développement durable social, économique, structurel et écologique du quartier à travers des actions intégrées et des mesures combinées. Il vise à enrayer la spirale négative de ces quartiers et à améliorer les

conditions d'existence de leurs habitants. L'objectif est de lier le développement économique et social du quartier et de renforcer les opportunités et les capacités des habitants à y participer, subventions, mesures et projets devant être mis en œuvre plus efficacement pour dynamiser le potentiel de chaque quartier.

En mars 99, 15 zones de management de quartiers, de tailles et de profils sociaux et urbains très différents, ont été définies par le Sénat de Berlin : six quartiers anciens de centre ville où des mesures de rénovation n'avaient pas encore été mises en œuvre, deux zones où ces mesures existaient déjà, cinq quartiers de grands ensembles et deux zones mixtes. La majorité de ces quartiers est située dans les arrondissements centraux de l'Ouest, où la situation est particulièrement problématique et nécessite une intervention.

Mais quelques quartiers du centre « menacés » de dégradation et quelques quartiers périphériques sont aussi inclus dans ce programme. Avec l'apport des fonds européens, le Sénat a pu, en 2001, porter à 17 le nombre de quartiers impliqués dans la politique berlinoise du « Management de Quartiers », représentant

### Périmètres d'intervention des équipes du Quartiers Management



Source laurif, C. Lochmann



près de 7 % de la population berlinoise.

Pour toutes ces zones, des contrats de partenariats entre l'administration pour le développement urbain et les services de l'arrondissement ont été signés, fixant les priorités pour un management du quartier. De plus, des équipes extérieures à l'administration (délégation à la société Stern notamment) ont été chargées d'initier et de coordonner le développement du quartier au niveau local et des bureaux locaux ont été mis en place dans chaque quartier (locaux sur rue, bureaux ouverts).

Les managers de quartier travaillent dans quatre champs principaux : ils doivent initier et étendre la coopération locale entre les différents acteurs ; mobiliser les habitants et assurer la médiation entre le citoyen et l'administration ; initier, monter et accompagner les projets, notamment dans les champs de l'emploi et de la qualification ; et participer à l'évaluation du programme à travers un reporting continu. Au-delà des tâches de management, le travail dans le quartier inclus aussi du conseil aux petits commerces et le développement de nouveaux programmes de subventions et d'emploi pour des projets et des initiatives dans la zone.

La mise en place de ces équipes de quartiers qui doivent également assumer des fonctions de représentations dans le quartier ainsi que dans l'ensemble de la cité est ainsi un point central de ce programme.

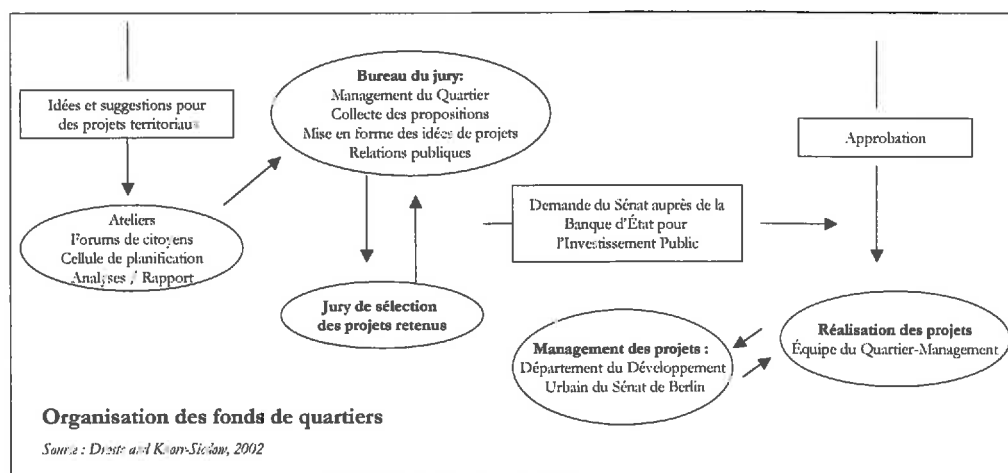
- *Conditions de financement du QM :*

Entre 1999 et 2002, 75 millions d'euros ont été investis dans les aires de quartier management. La subvention de base pour le QM vient du programme national « Ville sociale » financé à hauteur d'un peu moins du tiers par le gouvernement national (environ 13,2 millions) et à plus des deux tiers par le Land de Berlin (39,5 millions d'euros hors fonds pour l'amélioration des logements). Elle est complétée par des fonds structurels européens pour l'infrastructure urbaine et locale (environ 22,3 millions), ainsi qu'avec des moyens des dispositifs pour l'emploi et des fonds privés. Les décisions sur la distribution de ces fonds pour le développement du quartier sont prises directement au niveau local, où des fonds d'actions et de quartiers ont été établis et sont en partie distribués par un « jury de citoyen » principalement composé d'habitants.

*Les fonds de quartiers et les jurys de citoyens : une structure innovante qui a fait la force du Quartier Management à sa création [Koehl, Sintomer, 2002].*

Les fonds de quartiers et les jurys de citoyens sont un des circuits de financement des projets du Quartiers management. Ils représentent un exemple fort de démocratie participative, mis en place à Berlin au printemps 2001.

Les fonds de quartiers sont constitués





d'une enveloppe de 500 000 €, attribuées en 2001 à chacun des 17 quartiers en QM pour une période de 2 ans (unique car ils n'ont pas été renouvelés ensuite pour des raisons budgétaires). Ils doivent financer une série de projets d'intérêt collectif présentés par les habitants et les différentes structures locales du quartier et sont gérés par un jury de citoyens, chargés de sélectionner les différents projets.

Ces jurys de citoyens doivent être composés de 49 % de forces vives locales (associations...) et de 51 % d'habitants tirés au sort, les étrangers y compris. La taille du jury doit être proportionnelle au nombre d'habitants du quartier (d'une quinzaine à plusieurs dizaines de personnes selon les cas). Les jurys de citoyens sont ensuite assistés dans le montage des dossiers et le choix des projets par le manager de quartier, le Sénat validant ensuite les projets présentés par le jury.

Comme le raconte Veronika Gottmann, membre de l'équipe du Quartier Management de Pankstrasse (où sur 200 personnes tirées au sort, seules 17 se sont portées volontaires) il a parfois fallu que les équipes du QM encouragent les gens à participer car il était important pour le dispositif que ne se présentent pas seulement des représentants d'organisations existantes mais également des citoyens « isolés ». Cela étant, la mobilisation des habitants s'est finalement organisée dans l'ensemble des quartiers et plus de 70 projets ont été déposés en moyenne par jury. Les projets élaborés sont très divers (certains sont encore en réalisation) mais on remarque certaines convergences vers l'amélioration des infrastructures sociales et l'offre de culture et de loisirs dans le quartier.

Ces fonds de quartier sont différents des **fonds pour l'action**, qui sont financés par le Sénat à hauteur de 15 000€/an et ont vocation à dégager des petites sommes pour soutenir ponctuellement des micro-projets, sélectionnés eux-aussi par un jury d'habitants volontaires.

• *Zoom sur quelques actions engagées dans le cadre du Quartier Management*

### Réhabilitation de la Helmoltpplatz à Prenzlauer Berg<sup>15</sup>

Le processus de réhabilitation de la Helmoltpplatz est exemplaire des premières réalisations du Quartier management, qui ont souvent porté sur l'espace public et les espaces verts des quartiers retenus. C'est une des premières réalisations achevées dans le cadre du QM, car ce secteur faisait déjà l'objet de réflexions avant sa mise en place.

Cette place est un des rares espaces verts dont bénéficie le quartier qui est un des plus denses de Berlin. Elle a été peu à peu investie par des groupes sociaux en difficulté (sans-abri, dealers..) pour lesquels ce terrain, progressivement abandonné par les pouvoirs publics et relativement dégradé, constituait un lieu de rassemblement disponible. Cette situation était la source de nombreux conflits de voisinage au moment de la mise en place du QM (entre les sans-abris et le reste des habitants, notamment les familles avec enfants qui ne profitaient plus des jeux de la place).

Avant la mise en place du QM, la mairie avait confié une mission de réflexion à un premier groupe d'architectes. Celui-ci avait présenté un projet dont le coût était très élevé et l'orientation principalement esthétique.

L'enjeu prioritaire pour l'équipe du Quartier Management lorsqu'elle se met en place en 1999 est alors de conduire la mairie à renoncer à ce projet qu'elle juge utopique et inadapté aux besoins du quartier. Une nouvelle équipe d'architectes est alors consultée qui propose un second projet, plus centré sur les besoins de la population du quartier. L'ensemble des groupes d'habitants a en effet été consulté dès l'amont du projet et un conseil d'habitants très mobilisés a participé à toute la

<sup>15</sup> Source : Entretien avec Hélène Bernard, architecte pour le QM, octobre 2003.

démarche de concertation.

Sur cette place se trouvait un transformateur que le premier projet n'exploitait pas. Le nouveau projet prévoit alors de le restructurer pour en faire un lieu de sociabilité. Au sein du quartier. Aujourd'hui ce local est un local associatif, confié à une association qui gère une « friperie » pour enfants et organise des animations.



© IAURIF / Transformateur de la Helmholtzplatz

• *Les actions du Quartiers management de Pankstrasse (Wedding)*

Comme dans la plupart des quartiers retenus, les actions menées par l'équipe du QM de PANKSTRASSE se sont d'abord orientées en priorité sur la revalorisation des espaces publics et des espaces verts (mise en valeur d'un ruisseau traversant le quartier comme bande verte urbaine, ouverture d'une placette au cœur du quartier, développement des espaces de jeux pour enfants...). Mais ensuite le manque de fonds pour financer ce type de projets relativement coûteux, autant qu'un changement de philosophie, ont conduit l'équipe du QM à privilégier d'autres modes d'actions sur le quartier, sur une logique dite « transversale ».

Plusieurs thèmes d'intervention ont été développés :

- Des actions en faveur de l'éducation à travers de nombreuses interventions dans les écoles et notamment des opérations de revalorisation du cadre de vie des élèves (rénovation des cours de récréation, installation d'œuvres d'art au sein des écoles...), des opérations invitant les parents à participer à la vie des écoles (salles de travail parents-enfants, animations...);

- Des actions envers la formation continue (alphabétisation, mise à disposition d'ordinateurs et de CD de formation par soi-même...)
- Des actions de développement économique et culturel : médiation entre les propriétaires de locaux commerciaux vacants et les artistes locaux (en échange d'une mise à disposition des locaux vides, les artistes s'engagent à ouvrir leurs ateliers au public), publication en coopération avec trois autres sites QM voisins d'un journal présentant le programme des activités culturelles existantes...
- Consultation et mobilisation des habitants à travers la gestion des jurys de citoyens, la création d'un comité d'habitants...



Photo et logo de la Brochure du QM de Pankstrasse



- **Bilan du Quartier Management**

Depuis l'application du Quartier Management dans les sites retenus, des résultats positifs peuvent être observés, notamment en ce qui concerne la création de liens entre les acteurs locaux et l'amélioration sur les sites des échanges entre les différents niveaux de décision. De plus, les fonds d'action et de quartier ont permis d'investir davantage les habitants dans le développement de leur quartier. S'il est encore trop tôt pour observer des résultats concrets, les acteurs de terrains que nous avons interrogés s'accordent ainsi pour témoigner d'un impact positif sur le climat social des quartiers dont les habitants ont le sentiment que l'on s'occupe d'eux et que l'on investit pour la revitalisation de leur quartier...

Mais si le QM est un dispositif encore trop récent pour pouvoir en tirer le bilan, de nombreux projets, notamment en matière de revalorisation urbaine sont encore en cours de réalisation, certaines limites apparaissent d'ores et déjà. Dans la plupart des quartiers, le management s'est centré sur l'amélioration de l'environnement et la mise en place de dispositifs pour l'emploi, tandis que le développement social et économique du quartier ont été plus négligés. Ceci peut être expliqué par le fait que ces objectifs sont plus difficiles et plus longs à atteindre.

Le temps limité du programme (trois ans) et la décision annuelle de la prolongation du programme mettent en effet les équipes de management sous pression pour des résultats à court terme, et il faut se demander si dans ces conditions un développement durable du quartier peut être obtenu. La création d'emplois durables dans les quartiers en particulier paraît difficile au regard des conditions générales de l'emploi à Berlin et au niveau national. La question est de savoir si les attentes existantes face au Quartier Management sont toutes réalistes. Certains acteurs expriment ainsi la crainte que les politiques de développement social des quartiers soient de plus en plus un pis-aller, légitimant les coupes sombres dans le budget social commun par l'apport de moyens financiers dans les programmes de quartier.

Selon R. Froessler, « le concept de management de quartier est rapidement devenu une sorte de formule incantatoire dont on attend des économies de ressources et la résolution des problèmes. L'un des défis majeurs à relever est de mieux définir le contenu et les limites de la fonction de manager de quartiers, et de résister à la tentation de déléguer les problèmes non résolus à des acteurs intermédiaires toujours plus nombreux, sans pour autant réformer le système politico-administratif. »

## 2. LES POLITIQUES THEMATIQUES AYANT UN IMPACT SUR LES PHENOMENES DE SEGREGATION SPATIALE

### 2.1 La politique du logement <sup>16</sup>

#### 2.1.1. Réduction drastique du parc social allemand et désengagement financier de l'Etat...

La reconstruction allemande des années 1950 et 1960 s'est, comme en France, appuyée sur une importante production de logements sociaux. Ce parc était traditionnellement destiné à loger les salariés aux revenus modestes, mais réguliers, dont le développement industriel avait besoin pendant les années de

croissance économique de la reconstruction (ouvriers qualifiés, employés, techniciens...).

Après avoir brutalement augmenté sous l'effet de la réunification, le parc social allemand se réduit désormais rapidement sous l'effet des sorties de conventionnement à l'Ouest, de la vente

<sup>16</sup> Rapport sur le financement du logement social en Europe, Annexe IX, ESPC, IGF· mars 2002



des logements sociaux à leurs occupants à l'Est, du ralentissement très net de la construction sociale et de la privatisation des sociétés communales de logement. Il n'y aurait plus actuellement que moins de 2,5 millions de logements sociaux environ, soit environ 7 % des RP<sup>17</sup> (contre plus de 7 millions juste après la réunification).

En effet, l'habitat social ne se traduit pas en Allemagne par un stock de logements sociaux à vie mais par un portefeuille de conventions entre les Länder, les collectivités locales et des investisseurs sociaux, privés (personnes morales ou physiques). Ce conventionnement social est temporaire (de 7 à 40 ans selon les régimes de conventionnement). Il implique un encadrement des loyers et une attribution contrôlée par les collectivités locales pour une durée déterminée et non définitive<sup>18</sup>. Actuellement de nombreuses conventions arrivent en fin de validité et sont loin d'être remplacées dans des volumes équivalents par la production récente de logements sociaux (la production annuelle de logements sociaux est ainsi passée de 94 000 en 1991 à 35 000 en 2002, mais elle a atteint 162 000 en 1994. [Häussermann, 2000]

De plus, les grandes compagnies municipales de logements qui interviennent directement dans la production d'une offre de logements sociaux, tendent à disparaître sous l'effet de nombreuses privatisations. Comme dans d'autres pays européens, où on assiste en effet à la disparition des systèmes en régie au profit d'une plus fréquente délégation à des acteurs privés ou associatifs, de nombreuses communes privatisent leurs sociétés communales de logement pour des raisons budgétaires.

Le niveau fédéral s'est en effet désengagé progressivement du financement du logement social depuis le milieu des années 1980 et a levé de nombreux freins législatif à la privatisation de ces sociétés (abrogation de la loi d'utilité publique du logement en 1989, abrogation de

l'exonération fiscale des sociétés de logement...). Désormais, une ville peut vendre un organisme communal à n'importe quel investisseur privé et encaisser le prix de la vente sans contrepartie en terme d'engagement en faveur du logement. Devant la détente du marché et la fin de la pénurie de logements, de nombreuses villes ont fait ce choix, notamment dans les Länder de l'Est (casernes locatives non réhabilitées, immeubles mal isolés sur les grandes artères...).

Ces différents processus qui marquent le parc social sont également renforcés par les évolutions qui affectent le parc privé : modernisation et réhabilitation de certains quartiers anciens, restitution de la propriété à l'Est et augmentation du parc locatif privé réduisent encore en effet la part des segments abordables de l'offre de logements...

« Le fossé se creuse entre le nombre toujours croissant de ménages dépendant de revenus de transferts et le nombre considérablement réduit de logements à loyers modérés. » [Becker et alii, 2003]. Ces évolutions conduisent alors à une redéfinition importante du rôle du parc social allemand. Hébergeant traditionnellement les classes moyennes et n'accueillant que marginalement les plus pauvres, qui étaient plutôt logés dans le parc ancien dégradé et dépendaient de l'aide d'organisations caritatives, il voit aujourd'hui sa mission se recentrer sur le logement social des populations les plus défavorisées. La réforme récente de la politique du logement social allemand entérine, ainsi le poids de ces mutations, comparables à celles que rencontrent depuis la fin des années 1970 de nombreux pays européens, et notamment la France. [Ghékhère, 2000].

<sup>17</sup> Source : site « [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr) », dossier [le logement en Europe](#), fiche Allemagne.

<sup>18</sup> Annexe IX, Op. Cit





### 2.1.2 ... Et refonte de la politique du logement social

En 1997, l'Allemagne avait entrepris une première tentative de réforme de sa politique du logement social et de remise en cause de la convention cadre qui la régissait depuis 1956. Après deux ans de réflexion, le gouvernement de l'époque avait adopté un texte qui marquait un tournant dans la politique fédérale du logement social : recentrage social des aides directes à la personne et unification des régimes d'aides à la pierre (3 régimes jusque-là), transfert, réflexion sur la réduction des coûts et des normes de production du logement social s'appliquant dans toute l'Allemagne (fin de l'exception en RDA), promotion de l'accession à la propriété... Ce projet de réforme avait cependant été rejeté par la chambre des Länder (Bundesrat) en raison du report des coûts induit par le nouveau système, qui prévoyait que ces derniers financent une part supplémentaire de l'aide à la personne.

Avec le désengagement financier de l'État, le déconventionnement progressif du parc locatif social et la réduction des activités de construction, la nécessité d'une telle réforme structurelle du logement social a cependant de nouveau été affirmée en 2000 par le gouvernement de Gérard Schröder qui a relancé un projet de réforme sur les bases de celui de 1997.

Une réforme du droit de la construction et de l'habitation a finalement été votée en juillet 2001. Reprenant une grande partie des orientations de 1997, elle vise à simplifier le cadre juridique de l'habitat social, à le réorienter vers les publics les plus défavorisés et à en diversifier les formes. Cette réforme marque également le recul de l'investissement dans la construction au profit des aides à la personne.

Cette réforme renforce ainsi le rôle social du logement public en baissant les plafonds de revenus appliqués dans le parc social (proches des plafonds de

ressources pratiqués en France). Elle instaure cependant une plus grande souplesse de mise en œuvre de ces plafonds et autorise les Länder à les adapter aux conditions régionales et locales, notamment pour mieux prendre en considération les ménages ayant des difficultés pour trouver un logement, améliorer leur politique d'accession sociale ou établir ou sauvegarder des structures résidentielles équilibrées, dans une optique de mixité sociale.

Par ailleurs, les trois régimes d'aides à la pierre précédents sont abolis et le recours aux aides à la pierre est rendu possible non seulement pour la construction et la réhabilitation des logements conventionnés, mais aussi pour l'achat de droits d'attribution dans le patrimoine non conventionné existant et pour l'achat de logements non conventionnés sans travaux, ainsi que pour l'accession sociale. Les nouvelles aides se concentrent cependant désormais sur les ménages modestes. Les aides à la Pierre sont financées à hauteur d'1/3 par l'Etat Fédéral et 2/3 pour les Länder. En 2001, avant la mise en œuvre réelle de la réforme, on évaluait ces aides à 2,8 milliards d'euros<sup>19</sup>.

À l'issue de la réforme, si le Land continue d'être responsable de la politique d'aide à l'habitat en édictant des règles, les communes et les communautés de communes peuvent, dans le respect des règles régionales, mener leur propre politique d'habitat, pour une meilleure prise en compte des contextes locaux et une meilleure prise en considération des ménages ayant des difficultés pour trouver un logement et la préservation de la mixité sociale.

La loi de juillet 2001 crée également des procédures de sortie de conventionnement et de transfert de conventionnement qui permettent soit de déconventionner des logements par décret régional ou communal lorsque les conditions économiques locales le justifient (vacances dans le parc conventionné, sauvegarde de la mixité sociale) soit de transférer

<sup>19</sup> Fiche descriptive des systèmes d'aides publiques en faveur du Logement en annexe, source : site web du Ministère du logement Français.

certaines conventions de logements situés dans des quartiers de forte concentration de logements conventionnés vers des logements non conventionnés dans le parc du même organisme.

Ce texte récent repose sur une inspiration qui peut être comparée à la notion française de « mixité sociale ». Il s'agit bien en effet dans certain cas de maintenir une certaine diversité de peuplement dans les quartiers en difficulté. La notion de mixité y est cependant moins centrale que dans l'exemple français et repose sur une appréciation au cas par cas de la situation sociale et de l'implantation des logements.

### 2.1.3. Mise en place d'une politique de renouvellement urbain dans les villes de l'ex Allemagne de l'Est : Le programme « Stadtumbau ost »

Parallèlement au programme « Ville Sociale » d'intervention sur les quartiers en difficulté, le gouvernement a lancé en 2002, un programme de rénovation urbaine spécifique aux 9 nouveaux Länder pour les soutenir dans le processus massif de restructuration urbaine auquel elles font face actuellement : le programme « Stadtumbau Ost ».

En effet, les villes est-allemandes doivent aujourd'hui investir en faveur de la réhabilitation des centres-villes qu'elles ont laissés se dégrader, tout en faisant face à la dévalorisation et à l'abandon de leurs quartiers de grands ensembles, construits sous le régime socialiste. Environ 1 million de logements (13 % du parc) seraient ainsi vacants en RDA, soit 600 000 de plus que lors de la réunification. Cette vacance qui concernait alors surtout le patrimoine ancien des centres-villes (1/3 des logements construits avant 1918 sont vides) touche également désormais le parc construit entre 1949 et 1990, longtemps moins concerné, et notamment les grands ensembles d'immeubles préfabriqués, où la vacance régionale peut aller jusqu'à 30%... De plus, le nouveau développement de la péri-urbanisation autour des villes de l'Est, en raison de l'abondance de l'offre de terrain disponible et du développement de

l'accession à la propriété massif vide les centres ...

Ce redéploiement des populations met les villes et les sociétés de logement de l'ex RDA devant de forts enjeux d'adaptation à la fois en termes d'équilibres financiers des sociétés de logements, de stabilisation des équilibres sociaux des quartiers, de la rationalité du maillage des transports et des infrastructures (etc.) auxquels elles ne peuvent faire face, seules.

Le programme « Stadtumbau Ost » doit alors permettre aux Länder est-allemands d'améliorer leur attractivité, notamment par le renouvellement de leur offre d'habitat. Pour cela, une aide financière fédérale sera accordée aux communes (à hauteur de 1,1 milliard d'euros pour la période 2002-2009). Cette aide pouvant être mobilisée pour financer la réhabilitation des centres-villes, la démolition des logements excédentaires ou la promotion de l'accession à la propriété dans le parc existant ou sur des terrains recyclés... Certains sites du Quartier Management de Berlin devraient également bénéficier de ce programme et notamment le quartier de Marzahn Nord-Ouest où la vacance est extrêmement élevée.

Ce programme renoue avec une logique d'investissement urbain traditionnel en contradiction avec la philosophie qui prévalait dans le programme Ville Sociale, où le renouvellement des formes de gouvernance et le recours à des méthodes plus économes et qualitatives étaient mis en avant. Il s'agit ici à la fois de soutenir l'investissement des communes en difficulté financières, de soutenir le secteur du bâtiment et de réduire les effets négatifs de la réunification dans les Länder de l'Est.



## 2.2 Protection sociale et lutte contre la pauvreté et l'exclusion en Allemagne [Paugam, 1999]

### 2.2.1. Un système de protection social fondé essentiellement sur l'emploi

Le système allemand est essentiellement fondé sur la relation à l'emploi des bénéficiaires et l'idée que tout citoyen en âge de le faire peut se prendre en charge lui et sa famille grâce à un emploi rémunéré. Il fonctionne comme un système d'assurance complet où la position dans le marché de l'emploi détermine l'étendue de la couverture assurée.

Les principaux risques de la vie comme la maladie, le chômage ou l'âge, sont donc couverts par des allocations de type assurantiel, liées aux revenus et à l'existence d'un emploi rémunéré. Il existe trois sortes de prestations :

*Les assurances sociales obligatoires*, organisées en 4 branches traditionnelles (maladie, vieillesse, accident du travail et chômage) auxquelles est venue s'ajouter en 1995 une assurance dépendance. Ces assurances sociales sont financées par des cotisations obligatoires des employeurs et des salariés. Les prestations sont proportionnelles aux revenus préalables du bénéficiaire

*Les prestations sociales spécifiques* : ces prestations ne reposent sur aucune obligation de cotisation, sont financées par l'impôt et destinées aux fonctionnaires, juges, militaires et victimes de guerre.

*L'aide sociale*, encadrée par loi 1961 (cf. encadré), elle garantit un revenu minimum à tous les citoyens, assorti de conditions précises : seuil de revenu, besoins de la famille, et exclusion des autres aides existantes... de nombreuses aides existent également au-delà de l'aide sociale : aide au logement, aide à la garde d'enfants, aide à la santé...

### La « Loi fondamentale sur l'aide sociale » de 1961 (BSHG), « clé de voûte » de la lutte contre la pauvreté en Allemagne :

La loi sur l'aide sociale (Bundessozialhilfegesetz) garantit aux citoyens allemands le droit à une aide de dernier recours à durée illimitée. Elle repose sur les principes de subsidiarité et d'individualisation :

#### Subsidiarité :

Selon le principe de subsidiarité, la priorité est accordée à la solidarité familiale et aux obligations alimentaires de droit privé sur la solidarité collective et le recours aux responsabilités publiques du droit social. L'aide sociale est un dispositif de dernier recours dans l'organisation des systèmes de protection. Elle n'intervient qu'en l'absence de revenus du travail, d'aides de la famille ou d'autres organismes de prestations sociales indépendants.

Le secteur caritatif est alors extrêmement développé dans le domaine de l'action sociale en Allemagne. Financé par la rémunération de leurs prestations, des subventions et des donations, les associations caritatives (à but non lucratif) gèrent ainsi la moitié du secteur sanitaire et social en s'appuyant sur l'aide de bénévoles. Leur poids a cependant diminué ces dernières années, notamment en raison de l'introduction d'une assurance dépendance en 1995 qui a suscité l'émergence d'un secteur de prestataires de services sociaux à caractère commercial (en particulier pour l'aide à domicile).

Individualisation : La loi de 1961 repose sur l'idée d'assurer un revenu minimum vital à chacun, selon une logique d'allocation différentielle accordée à tout citoyen dont les ressources disponibles se situent en dessous du barème prévu...

La situation du demandeur est considérée de façon globale, prise en charge « sur mesure » pour lui permettre de regagner rapidement son indépendance. Il existe ainsi de nombreuses aides individualisées en Allemagne... l'aide à la subsistance prend la forme d'une somme de base qui doit couvrir l'ensemble des besoins de la personne (alimentation, logement, hygiène...). La priorité reste donnée à l'évaluation de chaque situation particulière et non à l'application de normes préétablies comme dans le cas du « RMI » français ou du « Income support » anglais. Le montant des allocations dépend des besoins du ménage, du coût de la vie. Il ne doit cependant pas dépasser le niveau de salaire le plus bas, au nom d'une « exigence d'écart » entre les revenus du travail et de la redistribution.

Source : Exclusion sociale et pauvreté en Europe, UNIOSS, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La documentation Française, Paris, 2001



### 2.2.2. ...Mis en difficulté par le développement du chômage de masse

Ce dispositif de protection sociale a longtemps fait preuve d'une efficacité certaine dans la prévention des phénomènes de pauvreté mais, comme dans l'ensemble des pays européens, des tensions nouvelles sur le système économique et social allemand en ont montré les limites : croissance des taux de chômage, pourtant longtemps mieux maîtrisés que dans d'autres pays européens (10,3 % en 2001), augmentation du nombre de chômeurs longue durée, problèmes liés à l'immigration, éclatement des structures familiales et croissance du nombre de parents isolés...

La réunification a, de plus, accentué la fragilité de l'équilibre du système allemand avec le transfert de l'ensemble des structures de l'Ouest aux Länder de l'Est, avec seulement quelques aménagements budgétaires. On observe alors une crise financière du système de sécurité sociale, la croissance du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et l'élargissement du clivage entre nouveaux et anciens Länder, le fort taux de chômage dans l'Est du pays, en particulier du chômage de longue durée et la croissance du nombre de chômeurs en fin de droit, est ainsi un problème majeur aujourd'hui pour la société allemande.

Conçu pour répondre à des situations de détresse provisoire, ce système peine à répondre à l'émergence d'une précarité plus installée, liée au développement du chômage. Et cela, alors que la forte stigmatisation du statut d'assisté social en Allemagne (accentuée par la pratique du bon d'achat pour des quantités et des produits ciblés...), amène les chercheurs à estimer que le nombre de personnes ne faisant pas valoir leurs droits est important et que ce phénomène est encore sous-estimé.

Ces défaillances ont conduit à l'émergence d'un important débat en Allemagne sur les lourdeurs administratives, le manque de transparence du système et la nécessité

d'une vaste réforme du système de protection sociale... Les difficultés économiques de l'Allemagne, la persistance d'un chômage élevé et la question du poids des dépenses sociales dans la compétitivité économique internationale ont ainsi été au cœur de la campagne électorale de 2002...

Réélu, le Chancelier Schröder s'est alors engagé à conduire un plan de réforme radical visant à réduire le coût du travail et les dépenses sociales et à améliorer la flexibilité de l'emploi et l'attractivité de l'Allemagne pour les investisseurs. Ce plan de réforme, appelé « Agenda 2010 » a été présenté en mars 2003 par le Chancelier Schröder devant le Bundestag. L'objectif de ce plan est que l'Allemagne améliore sa position d'ici 2010 dans tous les domaines « porteurs d'avenir » : l'économie, l'éducation, la santé et la recherche.

La réforme du marché de l'emploi et des systèmes de protection qui y sont rattachés est le point fort de cet « Agenda 2010 ». Elle est basée sur les travaux de la commission Hartz mise en place en 2002 pour réfléchir à une politique complète de lutte contre le chômage. Ses conclusions, rendues en août 2002 sont ainsi à l'origine des lois entrées successivement en vigueur entre janvier 2003 et janvier 2005 (dites lois Hartz I à IV) qui proposent comme principales mesures :

- La refonte du système de l'assurance chômage (financement de l'assurance chômage par l'impôt et non plus par les cotisations des travailleurs, calcul des prestations sur les besoins et non plus sur les derniers salaires, combinaison de l'assurance chômage et de l'aide sociale pour les chômeurs de longue durée) ;
- L'assouplissement des règles de licenciement, notamment pour les petites entreprises ;
- La simplification de la fiscalité des petites entreprises et la réduction de leurs charges sociales sur les bas salaires ;
- La mise en place d'Agences de placement privées auprès des Agences de l'emploi et une



- réglementation assouplie de l'emploi intérimaire ;
- Des incitations au retour à l'emploi pour les sans emploi : contrôle de la réalité des recherches d'emploi, justifications accrues des refus de poste, obligation à la mobilité sur l'ensemble du territoire allemand ;
- Création d'un statut de travailleur autonome pour lutter contre le travail au noir...

pression sur la situation économique et sociale des grands ensembles au moment où ils seront moins bien équipés pour y faire face» dans la mesure où le travail de terrain mis en place pâtira des coupes dans les budgets sociaux (programme des jeunes, financement de l'animation sociale...)...[Restate, 2003].

En matière d'économie, l'Agenda 2010 s'appuie sur des baisses de charges salariales, des réductions d'impôts en faveur des ménages et des entreprises, la simplification des procédures administratives et la réforme des finances des communes... Des programmes de crédit sont également lancés en faveur de l'investissement et de la construction...

L'Agenda 2010 comprend également une réforme du système de Santé (mise en concurrence et responsabilisation des assurés), du système des retraites (introduction d'une cotisation complémentaire obligatoire...) et du système de l'éducation, de la recherche et de la formation professionnelle (augmentation des dépenses, amélioration de la formation des enseignants, établissements de normes nationales obligatoires...).

Cette refonte de l'État providence allemand soulève de nombreuses oppositions et en particulier dans les ex-Länder de l'Est où le chômage est très élevé. Néanmoins, la nécessité des réformes semble admise comme un mal nécessaire par l'ensemble du corps politique allemand malgré les craintes qu'elle inspire.

La mise en œuvre de cet agenda est trop récente pour en mesurer encore toutes les conséquences sur les quartiers concernés par une forte ségrégation sociale. Les acteurs de ces quartiers et les experts en redoutent cependant les conséquences sur le long terme. Le sentiment des acteurs du logement interrogés par les chercheurs du programme Restate par exemple est que la réforme du système de protection sociale « conduira probablement à accroître la





## CONCLUSION :

### *Depuis la réunification : polarisation sociale accrue et réduction des moyens de l'action publique*

Avec la réunification, Berlin a repris sa place dans la concurrence entre les grandes villes européennes. De nouveau intégrée au courant de l'économie européenne elle a retrouvé son rôle de centre politique et culturel de l'Allemagne, de pôle d'échange entre l'Est et l'Ouest de l'Europe.

Le retour du gouvernement et du parlement n'a en revanche pas induit la croissance espérée. En effet le départ des institutions fédérales à Bonn a limité la progression du secteur public tandis que, dans le même temps, la fin de l'économie assistée a entraîné des restructurations drastiques dans les secteurs traditionnels de l'industrie berlinoise. Ces douloureuses mutations économiques ont fortement modifié la structure sociale de la ville. Le chômage et les nouveaux emplois de service ont nettement augmenté, accroissant l'inégalité de la distribution des salaires.

La fin des subventions fédérales qui étaient auparavant accordées à Berlin, « avant-poste du monde libre », limite, de plus, la capacité de la puissance publique à accompagner ces évolutions. La ville connaît, en effet, depuis la réunification, d'importantes difficultés financières et un déficit budgétaire croissant<sup>20</sup>. La hauteur de sa dette publique l'a conduit à engager un vaste mouvement de vente de ses actifs et de privatisation de certains services (agences de l'eau, de l'énergie, sociétés de logements...). Ces transferts de compétence vers des acteurs privés se conduisent inévitablement à la réduction de l'influence de l'action publique, notamment sur le stock de logements, le marché de l'emploi...

Toutes ces évolutions ont modifié la

structure sociale de la ville. L'augmentation de l'inégalité des salaires et du chômage, la montée en puissance des acteurs privés dans la gestion du parc de logements et la mobilité croissante des ménages, (accentuée par des taux de vacance actuellement élevés) ont entraîné ces dix dernières années un phénomène de polarisation sociale de la ville à l'image de ce qui s'est produit plus tôt dans de nombreuses villes européennes.

### *Le Quartier Management : compenser la réduction des moyens publics par une intervention ciblée et qualitative*

Le constat de ce mouvement de ségrégation sociale accrue a conduit le Sénat de Berlin à développer une action territorialisée, transversale et intégrée dans les quartiers « en difficulté » : le Quartier Management...

Cette politique est à la fois le fruit d'une réflexion sur l'efficacité des méthodes de l'intervention urbaine publique et le produit d'un contexte financier difficile : elle doit permettre d'améliorer la cohésion sociale des quartiers, les chances d'intégration des individus, mais aussi être l'occasion de renouveler les méthodes de l'action publique, pour rendre plus efficaces les actions engagées à moindre coût.

Pour répondre à ces objectifs, le pari est fait de développer une politique basée sur un ancrage local fort. Ce choix est le produit d'une orientation pragmatique où s'affiche la volonté de s'appuyer sur une définition très précise des difficultés du quartier et de mobiliser les ressources propres de chaque site retenu, et notamment l'initiative des habitants. Il s'agit explicitement de mobiliser le potentiel du quartier, d'accompagner une dynamique endogène et non d'apporter des solutions prédéfinies.

Ce renouveau des méthodes, basé sur un ciblage de territoires est cependant polémique car pour de nombreux commentateurs, il ne fait que compenser le

<sup>20</sup> La dette publique de Berlin s'élève actuellement à plus de 53 milliards d'€ (source : ministère de l'Urbanisme du Sénat de Berlin).



désengagement des fonds publics et la diminution du droit commun. Les équipes de quartiers compensant parfois par leur action, les défaillances de l'action des services municipaux en faillite.

Si cette polémique se pose en des termes équivalents dans de nombreux pays, il s'appuie cependant en Allemagne, et spécialement à Berlin, sur des atouts particuliers et notamment sur la force de la démocratie participative des citoyens.

La situation de Berlin est en effet très représentative des contradictions qui traversent ce débat méthodologique et idéologique dans de nombreux pays (entre défense du maintien des droits communs et développement d'actions ciblées). Prise dans des difficultés financières considérables et face à des réductions budgétaires impératives, la question de l'efficacité des dépenses publiques y est cruciale et contraint fortement les actions qui peuvent être engagées. Pourtant dans le même temps la focalisation de l'action publique sur certains quartiers, reposant sur une prise en compte des particularités de chaque lieu, la mobilisation des acteurs locaux et des ressources spécifiques de chaque quartier rencontre une culture institutionnelle et une tradition politique locale de démocratie participative et de pragmatisme propres à favoriser l'efficacité de politiques de quartiers ciblées.

Loin des débats idéologiques français sur la mixité sociale, il y a peut-être beaucoup à apprendre de nos pragmatiques voisins Allemands...



# ANNEXES





## Annexe 1 : Rappel du contexte institutionnel

### Les niveaux de compétences et le système politique allemand.<sup>21</sup>

L'Allemagne est un état fédéral composé de 16 Länder. Chaque Land est un vrai état et dispose de sa constitution et d'une organisation territoriale spécifique.

Les Länder possèdent une assemblée (landtag) élue au suffrage universel direct, en général pour 4 ans. Cette assemblée élit son président qui dirige le Land. Il forme son gouvernement qui fonctionne comme le gouvernement d'un Etat avec ses ministères.

Les Länder sont divisés en Kreis (structures intercommunales, qui n'existent pas dans tous les Länder) et en communes. Il y a deux sortes de communes en Allemagne, les gemeinden (16 000 environ) et les Kreisfreiestadt (les plus grandes, 117). Elles disposent toutes d'un exécutif et d'une assemblée élue.

Trois Länder sont des villes-États : Berlin, Brême et Hambourg où les structures du land et de la ville se confondent.

### Le Bund et les Länder

Les compétences sont très imbriquées : chaque niveau dispose de compétences exclusives (principe de subsidiarité) mais également de nombreuses compétences partagées. C'est la loi fondamentale (la constitution) qui règle la répartition des compétences de chaque échelon.

Cette répartition se fait d'abord selon la nature des compétences :

- *Le pouvoir législatif* est réparti entre le Bund et les Länder. Les Länder ont pour principaux domaines de compétence (de manière exclusive) : la culture, la police, l'éducation, les affaires communales et la politique de rénovation urbaine, l'urbanisme. Les autres domaines appartiennent à la fédération. Le pouvoir législatif fédéral est supérieur à celui des Länder. Les compétences des Länder sont de plus en plus encadrées par des règlements fédéraux.

- La grande majorité *des services publics* est placée sous la responsabilité des Länder. Les ministères fédéraux n'ont pas de services déconcentrés. Les services techniques dépendent des communes et pour une grande partie des Länder. La politique formulée au niveau fédéral est mise en place au niveau des Länder.

- *Le pouvoir judiciaire* fonctionne selon le principe de subsidiarité. Toute affaire doit être traitée au niveau le plus bas possible. En conséquence la plupart des décisions judiciaires sont prises au niveau régional ou inférieur. Les tribunaux des Länder sont plus nombreux que ceux du Bund. Néanmoins les cours fédérales sont supérieures à celles des Länder.

« Depuis la fondation de la RFA le niveau fédéral tend à accumuler de plus en plus de compétences. Par le moyen du « cadre législatif » et de « la législation concurrentielle » les Länder ont vu réduire leurs compétences. » L'intervention du niveau fédéral dans un champ politique relevant des Länder est rendu possible dans le cadre de l'article 104a de la loi fondamentale : « La Fédération peut accorder aux Länder des aides financières destinées aux investissements particulièrement importants des Länder et des communes (ou groupements de communes) lorsque ceux-ci sont nécessaires, soit pour parer une perturbation de l'équilibre global de l'économie, soit pour compenser les inégalités de développement économique existant à l'intérieur du territoire fédéral, soit pour promouvoir la croissance économique. » (C. Lefèvre) Le Bund allemand est relativement interventionniste pour un système fédéraliste, son action est très imbriquée dans celle des autres niveaux de gouvernement. A l'inverse, les Länder sont relativement centralistes dans leur relation avec les collectivités locales par rapport au régime américain.

<sup>21</sup> Cette note compile et synthétise les explications d'A. Wagner (rapport DIV déjà cité) et de C. Lefèvre, « L'évolution de l'organisation institutionnelle des Etats européens » laurif, juillet 2001.

Pour les trois cas particuliers des villes-États (Berlin, Hambourg et Brême) la division de compétence est moins claire que pour les autres Land. Les tâches qui sont ailleurs réparties entre les deux niveaux sont souvent effectuées par un seul échelon. Pour le développement social urbain cela induit que l'application d'un programme social se fait dans une seule commune. Le territoire visé est donc probablement plus cohérent que dans un Land de grande surface et la distance entre l'administration qui lance un programme de renouvellement urbain (compétence du Land) et le quartier où il s'applique (compétence de la commune) est moins grande

#### Le rôle du Sénat, imbrication des compétences :

Le Sénat (Bundesrat) constitue le lien constitutionnel entre le Bund et les Länder. Il représente les Länder et vote les lois avec le Bundestag (assemblée fédérale). Il peut proposer des lois et s'opposer au Bundestag... Le Bund n'ayant pas de structures déconcentrées, les Länder sont en fait les agents administratifs du Bund et disposent ainsi d'une marge de manœuvre dans l'application des lois fédérales.

On note cependant depuis la réunification, une tendance à la centralisation du système fédéraliste : les lois fédérales sont de plus en plus détaillées et laissent moins de place à l'interprétation et le Bund intervient de plus en plus dans le système de péréquation verticale (i.e. utilisation de ses subventions...).

Le système allemand entre Bund et Länder repose sur une imbrication de politiques comme le montre la notion de « tâches communes » : dans l'enseignement supérieur, le développement économique des actions spécifiques est mené conjointement par le Bund et les Länder. Les relations entre ces deux niveaux reposent de plus sur des structures variées et très institutionnalisées.

#### **Les communes**

Les communes disposent d'une assez grande autonomie dans le cadre de la loi fondamentale et des lois fédérales (auto-administration, autonomie financières avec droit de perception de taxes locales et de modulation des taux...) Compétences propres dans les domaines de l'aide sociale, de la voirie...

Elles s'inscrivent dans l'État fédéral avec ses deux niveaux politiques, Bund et Länder. Elles sont considérées comme une instance administrative. Il y a donc deux niveaux politiques et trois niveaux administratifs.

Quand les communes mettent en œuvre la législation du Land ou du niveau fédéral, elles accomplissent des tâches considérées comme propres à l'État et sont soumises à son contrôle. Cette tâche est assurée quasi exclusivement par les Länder. En ce qui concerne les schémas directeurs d'aménagement du territoire par exemple les Länder et les communes entrent dans un processus de négociation en tant que partenaires égaux.

Les Länder sont chargés d'assurer le financement de leurs communes dans le cas où elles en ont besoin. C'est notamment le cas à l'Est.

#### **Répartition des compétences en matière de politiques urbaines : l'exemple du programme Soziale Stadt ?**

En matière de politiques urbaines, ce sont donc les Land et les communes qui sont responsables. L'action de la fédération est cependant motivée par l'exigence de garantir une certaine équité nationale. Le Bund mène alors une politique en forte connexion avec les attentes des Länder. Dans ce contexte, la conférence des Länder (ARGEBAU) joue alors un





rôle considérable en offrant une courroie de transmission entre l'échelon national et local : prise en compte des problèmes des Länder, reprise par l'administration nationale des actions innovantes testées localement (« principe de double sens »).

Le programme Soziale Stadt ressort de la politique urbaine et donc d'un domaine de compétence du Land mais il est co-piloté par la fédération. Il se déploie dans le cadre légal reposant sur un accord administratif en application de la loi de finance fédérale.

Pour le niveau fédéral, le seul partenaire institutionnel est le Land et dans le programme « Ville Sociale » par exemple, tous les moyens financiers passent par lui. Chaque Land distribue les moyens selon ses propres règles dans le respect de celles du Bund.

Dans cette nouvelle approche intégrée se pose la question de la coordination des différentes administrations impliquées : la plupart relève du niveau communal (jeunesse, aide sociale, construction et urbanisme), mais l'administration du travail relève du niveau fédéral et les écoles dépendent des Land (sauf les bâtiments). Les conditions de cette coordination sont très variées selon les Land, les communes et les quartiers.

### **Répartition des niveaux de compétence dans la Ville Etat de Berlin <sup>22</sup>:**

#### Parlement et gouvernement

La chambre des députés de Berlin siège depuis 1993. Depuis la 15<sup>ème</sup> législature (2001) la Chambre se compose d'au moins 130 députés (sans les mandats excédentaires). Les partis doivent franchir la barre des 5 % des suffrages pour y être représentés, à moins qu'un candidat n'obtiennent un mandat direct.

Une législature dure 5 ans, elle peut être achevée prématurément si la chambre le vote à majorité des 2/3 des députés ou par référendum. Les projets de loi sont soumis à deux séances plénière et adoptés à la majorité simple.

Le gouvernement du Land se compose du Bourgmestre régnant et de 8 sénateurs.

La chambre des députés élit le Bourgmestre et sur sa proposition et un à un les 8 sénateurs. Elle peut à la majorité de ses membres, voter une motion de censure à l'encontre du Sénat ou de sénateurs individuellement. Seule la représentation du peuple peut donc relever les sénateurs de leur fonction. Les membres du sénat sont individuellement responsables des portefeuilles qui leur ont été confiés. Le Bourgmestre régnant définit les orientations de la politique gouvernementale qui sont toutefois soumises à l'accord du Sénat. L'Hôtel de Ville de Berlin est le siège officiel du Bourgmestre régnant et de la Chancellerie du Sénat de Berlin.

#### Les arrondissements

Berlin est à la fois Land et ville. Le Land envoie des représentants au Bundesrat et les berlinois élisent des députés du Bundestag. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, date de la réforme territoriale, Berlin est divisée en 12 arrondissements. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, le nombre d'arrondissements de la ville est passé de 23 à 12 par une opération de regroupements des arrondissements précédents. Des unités administrative plus vastes ont ainsi été créées, regroupant chacune environ 30 000 habitants.

Depuis 1995, les arrondissements perçoivent une enveloppe globale prise sur le budget du Land. Leur autonomie et leur responsabilité propre s'en trouvent renforcées, ils peuvent définir eux-mêmes les orientations majeures de leur politique financière. Les administrations des arrondissements restent cependant soumises au contrôle du Sénat et ne peuvent lever leurs propres impôts et taxes.

L'administration d'un arrondissement se compose de l'Assemblée des délégués d'arrondissements (BVV) et de l'Office d'arrondissement. Les délégués sont élus par les électeurs allemands et les ressortissants des pays de l'Union Européenne vivant dans l'arrondissement, (les partis doivent représenter plus de 3% des suffrages exprimés pour être

<sup>22</sup>

Informations mises en lignes par le sénat sur le site [www.Berlin.de](http://www.Berlin.de)

représentés). L'Office d'arrondissement se compose du maire d'arrondissement et des conseillers d'arrondissement et il fonctionne sur le mode collégial.

Les maires de tous les arrondissements forment avec le Bourgmestre régnant et son représentant, le maire de Berlin, le Conseil des maires. Le Sénat est tenu, pour les questions législatives et administratives fondamentales, de consulter le Conseil des maires. Ceci vaut également pour les propositions de loi soumises à la Chambre des députés.

#### L'administration

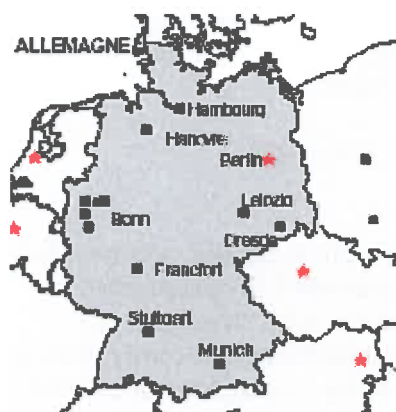
L'administration s'articule en administration centrale et administration d'arrondissement. L'administration centrale recouvre essentiellement les départements sénatoriaux comme autorités suprêmes du Land. Parmi les tâches qui lui incombent, il appartient à l'administration centrale de décider des questions de principe, de planifier et piloter le développement urbain global. Un catalogue des compétences délimite les tâches des départements sénatoriaux et des administrations d'arrondissement.

Afin de maîtriser les tâches lui incombant en tant que métropole moderne, à la fois siège du parlement et du gouvernement fédéral, Berlin procède à la réforme de son administration, à tous les niveaux. Cette réforme intitulée « Entreprise Administration » vise la rentabilité et un meilleur financement de l'administration. (Pour une administration plus concentrée, plus efficace, plus à l'écoute des citoyens, et plus transparente). Cette réorganisation interviendra en plusieurs étapes pour s'achever en 2004. L'amendement de la constitution en mars 1998 a ouvert la voie à une reconfiguration des arrondissements (« réforme territoriale »), une nouvelle répartition des tâches entre le Sénat et les Arrondissements (réforme fonctionnelle), ainsi qu'une réduction de l'appareil parlementaire gouvernemental dans les législatures à venir.



## Annexe 2 : Les aides publiques au logement en Allemagne

Source : « Le Logement en Europe », site web du Ministère du Logement ([www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr))



## ALLEMAGNE

**Population** : 82 164 000 habitants en 2000

### Organisation Administrative :

Etat Fédéral qui regroupe 16 régions (13 Länder + 3 villes États (Berlin, Hambourg et Brême) (435 Kreise dont 112 villes arrondissements et 14 865 communes).

### Données sur le logement et l'habitat :

**Parc logement** : 37 340 500 (1998)  
dont 34 849 900 résidences principales

**% propriétaires** : 43 %

dont **% locatifs** : 57 %

**Logements pour 1000 hab.** : 452

**locatifs sociaux** : 7 %

### Système d'aides publiques au logement :

#### Aides à la pierre :

Il existait trois systèmes :

- aides de type 1, sous condition de ressources, versée sous forme de prêt sans intérêt et sous forme de subvention. Cette aide est versée aux accédants à la propriété ou aux promoteurs de logements qui doivent en répercuter les effets sur les ménages locataires ou accédants . Le plafond de ressources inclut 30% des ménages de l'ex RFA.
- aide de type 2, avec un plafond de ressources plus élevé (1.4 fois le revenu minimum donnant accès aux aides de type 1), versée sous forme de prêt bonifiés dont les remboursements sont différés de 16 ans.
- aide de type 3, cette aide créée en 1989 ne comporte pas de règles et repose sur la négociation aussi bien sur les plafonds de ressources que sur le montant de la

subvention, les modalités de remboursement sont en général plus courtes et permettent le retour au marché libre plus rapidement.  
Cette aide a pour objectif d'inciter à la réalisation de logements dans un contexte de pénurie.

Les conditions d'éligibilité fixées par les Länder étaient assez restrictives. Elles bénéficient pour 3/4 aux accédants et pour 1/4 aux locataires.

Ce système a été réformé à compter du 1er janvier 2002.

Dorénavant sont financés :

- (1) la construction de logements, y compris la première accession d'une habitation dans les deux premières années de son achèvement (1ère acquisition)
- (2) la modernisation / réhabilitation de logements conventionnés
- (3) l'achat de droits d'attribution dans le patrimoine non-conventionné (privé) existant
- (4) l'achat d'habitations dans le patrimoine non-conventionné dans le but de les convertir en logements locatifs conventionnés avec les droits d'attribution correspondants ou pour l'accession sociale par des propriétaires occupants.

Ces aides sont financées par l'État fédéral et par les Länder à raison d'1/3 pour l'État fédéral et 2/3 pour les Länder. En 2001 on évalue ces aides à 2,8 milliards €.

20 à 25% des ménages logés dans le logement social sont au-dessus des plafonds de ressources. Il existe un mécanisme analogue au surloyer dont l'efficacité est contestée.

La réglementation du logement social prévoit qu'à l'expiration des emprunts, le patrimoine concerné perd progressivement son statut de logement social et ne l'est plus du tout au bout de 10 ans. C'est ainsi que le patrimoine de logements locatifs sociaux est passé en une dizaine d'années de près de 8 millions de logements à moins de 2,5 millions aujourd'hui.

Les communes sont titulaires de droit de réservation pour une durée déterminée en fonction des financements qu'elles ont apportées ou que les Länder ont apportés pour elles en fonction d'un accord.

En ce qui concerne l'accession à la propriété une réforme est intervenue en 1996, elle supprime les aides fiscales et les remplace par une prime égale pour tous. Il s'agit d'une prime annuelle de 5% du coût subventionnable plafonnée à 2 556 € pour les logements neufs et à 1 278 € et 2,5% pour les logements d'occasion. Cette aide est versée pendant huit ans.

#### **Aides à la personne :**

Cette aide est calculée sur la base d'un loyer plafond qui est fonction de la taille du ménage et de la localisation du logement. Cette aide concerne locataires et propriétaires mais très majoritairement les locataires, le barème n'avait pas été revalorisé depuis 1990. Une réforme vient d'intervenir elle revalorise le montant de l'allocation dans les anciens Länder et augmente le nombre de bénéficiaires, elle fusionne les régimes des anciens et des nouveaux Länder.

En 2001 le coût de ces allocations s'est élevé à 4 milliards d'€, dépense qui croît du fait de la réforme, cette aide a été perçue par près de 3,2 millions de ménages.

#### **Aides fiscales :**

Les ménages propriétaires de leur logement avaient jusqu'en 1996, la possibilité de déduire de leur revenu imposable un montant correspondant à l'amortissement de leur logement, cette disposition a été remplacée par un crédit d'impôt.



Les propriétaires bailleurs sont imposables sur les revenus des locations, mais peuvent déduire les dépenses liées à cette activité et notamment les intérêts des emprunts et un amortissement à taux dégressif sur 50 ans, de la valeur du logement.

Les travaux d'entretien du logement sont déductibles, et l'acquisition d'un terrain pour se loger fait l'objet d'une exonération d'impôt foncier pendant dix ans.

#### **Les acteurs du logement social :**

Les financements de logements sociaux sont accessibles aux investisseurs privés qui signent une convention. Il existe, cependant des Sociétés d'habitation fédérées au sein de la GdW qui bénéficiaient d'un régime fiscal privilégié supprimé depuis le 1er janvier 1990. Seules les sociétés coopératives bénéficient encore d'un régime particulier.

#### **Estimation des besoins en logements :**

Les besoins en nouveaux logements sont estimés à 380 000 logements par an, dont 130 000 pour les Länder de l'Est, pour la décennie.

#### **Etat de la législation :**

Il n'y a pas de droit au logement véritable au niveau de l'État fédéral, ce droit existe dans certains Länder, mais les municipalités sont tenues de donner un domicile à ceux qui n'en ont pas pour faire cesser le vagabondage qui est un délit, sous forme d'attribution de logements temporaires, d'hébergement dans des foyers ou d'attribution de logements sociaux.

**Revenu minimum :** existe depuis 1962, en ex RFA.

#### **Tendances :**

D'une façon générale, il apparaît un glissement des priorités, de la production de logements vers les aides personnelles au logement (allocation logement - *wohngeld*) et vers des mesures plus qualitatives visant à améliorer l'efficacité et le ciblage de l'utilisation des fonds publics. Ainsi sont introduites de nouvelles politiques cherchant à stabiliser les quartiers en déclin d'un point de vue social et urbain, les règlements sont simplifiés, en réduisant la bureaucratie et en prenant les mesures pour encourager un bâtiment peu coûteux, écologique et économe en énergie. Une priorité importante est également donnée à l'accroissement du taux de propriétaires occupants, taux qui marque un retard considérable en Allemagne en comparaison avec les autres pays européens. De plus, la politique du logement dans les nouveaux Länder doit régler les problèmes résultant de la réunification allemande.

Les logements terminés sont passés de 210 000 en 1990 à 375 000 en 1992 et à 603 000 en 1995. Seulement 286 000 logements ont été terminés en 2001.

#### **Politiques spécifiques :**

Les politiques spécifiques, liées au logement sont mises en oeuvre par les bureaux communaux d'assistance sociale qui disposent de différents moyens :

- politique de prévention contre la perte du logement avec des mesures de prise en charge des impayés de loyers pour éviter les expulsions ;
- attribution d'un logement dans le parc social avec prise en charge du loyer ;
- réquisition de logements vacants.







### Annexe 3 : Liste des personnes interrogées à Berlin Octobre 2003

---

(entretiens réalisés par Anne-claire DAVY, chargée d'études laurif, et Marine Chaumon, étudiante en Master Urbanisme, Paris IV) :

- Mr Ahlemann, coordinateur à la mairie d'arrondissement du QM de Kreuzberg.
- Hélène Bernard, architecte, responsable de réhabilitation dans le quartier de Prenzlauer Berg.
- Thomas Franke, géographe au DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik), chargé du suivi du programme Soziale Stadt.
- Mme Veronika Gottman, membre de l'équipe du quartier management dans le quartier de Wedding Pankstrasse.
- Harmut Häusserman, professeur de sociologie urbaine et régionale à l'Institut des Sciences Sociales, à l'université Humboldt à Berlin.
- Mme Sylvia Kahle, membre de l'équipe du Quartier management Kreuzberg Kottbusser Tör.
- Mme Monica Schumer-Strücksberg, responsable au Sénat de Berlin du programme Soziale Stadt.
- Mr Udo Zschel, Quartier Management de Marzahn NW.





## Annexe 4 : Sites consultés

---

[www.berlin.de](http://www.berlin.de)

(en allemand, quelques informations en anglais).

[www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)

Site du programme Soziale Stadt (en allemand essentiellement, quelques documents de présentation en anglais).

[www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/France-Allemagne.html](http://www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/France-Allemagne.html)

Dossiers Villes de la DIV « France Allemagne : une confrontation intéressante ».

[www.difu.de](http://www.difu.de)

Site de l'Institut allemand d'urbanisme (en français / anglais / allemand).

[www.bmwbw.de](http://www.bmwbw.de)

Site du ministère fédéral des transports, de la construction et du logement bénéficiant du programme européen URBAN ; (en allemand, certains documents sont proposés en anglais).

[www.PolitiquesSociales.net](http://www.PolitiquesSociales.net)

Site de veille sur les politiques sociales animé par le CPDS (Centre de Recherche sur les Politiques et le Développement Social de l'Université de Montréal).





## Annexe 5 : Bibliographie

Atger (Alain), Lachaise (Francis), Berlin, miroir de l'histoire allemande, collection Les essentiels de civilisation allemande, Ellipses, Paris, 1999.

Ball (Michael), RICS European housing review 2003, Germany, : RICS, 2003.

Becker (Heidede), Franke (Thomas), Löhr (Rolf Peter), Schuleri-Hartje (Ulla-Kristina), « Le programme Ville Sociale : du renouvellement urbain traditionnel au développement urbain intégratif », traduit de : Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau-und Wohnungswesen, Strategien für die Soziale Stadt, Berlin, 2003, pp 56-73.

Becker (Heidede), Franke (Thomas), Löhr (Rolf Peter), Rösner (V.), Socially Integrative City Programme – An encouraging Three-Year Appraisal, DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik), may 2002.

Benassi D., Ghezzi S., Mignone E., (1997) « La restructuration économique et la pauvreté urbaine dans les pays européens », in La polarisation sociale des villes européennes, coord. Martens A., Vervaeke M., Anthropos.

Boumendil (Stéphane), Ghékière (Laurent), « Logement social, l'Allemagne tourne la page », in Votre Logement, septembre 1997.

Donner (Christian), Housing policies in the European union, Theory and practice. Vienne.2002.

Donzelot (Jacques), Jaillet (Marie-Christine), Les "zones urbaines défavorisées". Leurs diagnostics, les politiques en leur direction, et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du Nord. Volume II : Grande-Bretagne. Séminaire International., Paris-la-Défense : Plan Urbain, 1995.

Dorsch P., Häussermann H, Kapphan A., Siebert I. The spatial dimensions of urban exclusion and integration : a European comparison. Urbex series, report n°4, Germany / Berlin and Hamburg, (2000).

Dorsch P., Häussermann H, Kapphan A., Siebert I. The case of Berlin, Germany Urbex series Report n°11, (Juin 2000).

Dorsch P., Häussermann H, Kapphan A., Siebert I. Berlin : innovative policies for social integration, Urbex series Report n°21, (Janvier 2002).

Duhem (Gilles), Grésillon (Boris) et Kolher (Dorothee), Paris-Berlin : regards croisés sur deux capitales européennes, collection Villes, Anthropos, Paris, 2000.

Kesteloot C. Häussermann H Report n°21, Urban territorial policies and their effects at the neighbourhood level European Union fourth RTD framework programme. [www2.fmg.uva.nl/urbex/](http://www2.fmg.uva.nl/urbex/)

L'Europe et l'Habitat Social, Actes du Colloque, Les Cahiers du Gridauh, n°5, 2001.

Eurostat, La situation sociale dans l'Union Européenne, 2003, Commission Européenne.



Franke (Thomas), Löhr (Peter), Neighbourhood Management, a key instrument in Integrative Urban District Development, DIFU(Deutsches Institut für Urbanistik), mai 2001.

Fribourg (Anne-Marie), Le logement en Europe, Paris : DGUHC, 2001.

Friggit J., Paufigue J-P, Pernelle J., Rapport sur le financement du logement social, tome 4, annexe IX (fiche 1 : le financement du logement social en Allemagne), mars 2002.

Froessler (Rolf), « Développement social et urbain en Allemagne. D'abord des politiques locales et régionales », in, « La question urbaine en Europe, convergence des enjeux, diversité des réponses », Les Cahiers du Développement Social Urbain, n°24, septembre 2000.

Ghékière (Laurent), Réforme de la politique fédérale du logement social, in Europe Actualités, janvier 2000.

Ghékière (Laurent), « Radioscopie des quartiers surmenés », in Europe Actualités, février 1999.

Gonthier (Corinne), « Berlin croise culture et urbanisme participatif », in Comme la ville, n°3, DIV, Paris, 2001.

Häussermann (Harmut), Sakmann (Rosemarie), Changes in Berlin, the emergence of an Underclass ? Built Environment, (vol.20), 231-241, 1994.

Häussermann (Harmut), Kapphan (Andreas), Berlin : von der geteilten zur gespaltenen Stadt ? (Berlin : from the divided to the fragmented city ?), Opladen : Leske + Budrich, 2000.

Häussermann (Harmut), "Transformations socio-spatiales à Berlin : une évolution entre permanence et mutation", in Paris-Berlin, regards croisés, coord. Duhem (Gilles), Grésillon (Boris) et Kolher (Dorothee), collection Villes, Anthropos, Paris, 2000.

Häussermann (Harmut), Urbex series, Cf. bibliographie avec P. Dorsh et alii (2000).

Helluin (J.J.), Entre quartiers et nations : quelles intégration des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ? in Espaces et Sociétés, n°104, l'Harmattan, octobre-décembre 2001.

Jacquier (C.), Les villes européennes au cœur des nouvelles approches de la question sociale, in, « La question urbaine en Europe, convergence des enjeux, diversité des réponses », Les Cahiers du Développement Social Urbain, n°24, septembre 2000.

Kemper (Franz-Joseph), "Restructuring of Housing and Ethnic Segregation / recent Developments in Berlin", in Urban Studies, vol. 35, n°10, 1765-1789, 1998.

Knowr Siedow (Thomas), « L'intégration urbaine à Berlin » in Les Cahiers de l'aurif, Regards sur la politique de la Ville, n°23, 1999.

Koehl (Eleonore), Sintomer (Yves), Les jurys de citoyens berlinois, DIV, juillet-août 2002.

Krätke (Stefan), Berlin : métropole tertiaire ou espace de production en déshérence ?, in Paris-Berlin, regards croisés, coord. Duhem (Gilles), Grésillon (Boris) et Kolher (Dorothee), collection Villes, Anthropos, Paris, 2000.



Lochmann (Corinna), La gestion urbaine de proximité, l'exemple du Quartier Management à Berlin, laurif, juin 2001.

Paugam S., (1999), Représentation de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes, in L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum, sous la direction de Paugam S., La documentation française.

Préteceille (Edmond), « Villes et structures sociales », in : villes en Europe, Paris : La Découverte, 1997.

RICS, European housing review, chapter nine, Germany, 2003.

Rouyer (Alice), "Berlin, une métropole au pied du mur », in Portraits de grandes villes : Société-Pouvoirs-Territoires Jalabert G. (coord.), coll. Villes et Territoires, Presses Universitaires du Mirail, 2001.

Soullignac (Françoise), Les politiques du logement des démunis en Europe, laurif, 2001.

Strategies to enhance social integration, National Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005, RFA.

Vieillard-Baron (Hervé), Les quartiers sensibles en France et en Allemagne, approche comparative, Paris 2001.

Wagner (Alexandre), Le programme Ville Sociale, étude sur les nouvelles politiques à l'égard des quartiers défavorisés en Allemagne DIV, 2002.



**IAURIF**

15, rue Falguière  
75740 Paris Cedex 15

Tél. : 01.53.85.53.85

Télécopie : 01.53.85.76.02

2.02.019

ISBN . 2.7371.

<http://www.iaurif.org>