

... L'Allemagne

Villes et réformes politiques de « l'Agenda 2010 »

Frank Eckardt
Pr. Bauhaus-Universität de Weimar
Frank.eckardt@archit.uni-weimar.de

Detlef Sack
Universität de Kassel
desack@uni-kassel.de

Carsten Keller
Humbolt-Universität de Berlin
cake@cmb.hu-berlin.de

Introduction

Le changement en Allemagne a été abordé de différentes manières au cours des dernières décennies. L'impression générale est qu'il est difficile de l'analyser et qu'il relève d'une « nébulosité » qui fait partie des changements structurels observables. Le propos d'Habermas disant que l'Allemagne subit un processus dans lequel la « nouvelle nébulosité » représente une part de la restructuration sociale constitue donc le point de départ de notre exposé (Habermas, 1985). La recherche sur l'irruption du néolibéralisme en Allemagne et ses conséquences pour la production de la sécurité dans les villes part de l'hypothèse que les changements structurels de la société allemande sont le fait, pour partie, de la conduite politique et des programmes qui ont été promus. Il faut souligner que le terme « néolibéralisme » n'a jamais été utilisé par les acteurs politiques qui souhaitaient l'expérimenter. Au contraire, cette appellation a suscité une opposition des acteurs qui a été, et est d'ailleurs toujours forte, et a entraîné, de fait, une résistance envers tout changement fondamental.

Les 16 années du gouvernement chrétien-démocrate ont permis de promouvoir d'importants changements. Néanmoins, il est sûr que le gouvernement de H. Kohl n'a pas pris un virage fondamental à l'image de ce que l'on a vu en Grande-Bretagne, le label néolibéralisme ayant plutôt été utilisé pour empêcher l'Allemagne de suivre le modèle britannique. Les sociaux-démocrates ont ainsi utilisé la force croissante de leur position au Conseil fédéral (là où les *länder* sont représentés), pour stopper les tentatives allant dans ce sens. La diffusion

du néolibéralisme devra donc être entendue comme un outil analytique destiné à saisir les changements politiques, passant d'une sécurité sociale et physique garantie par l'État-providence à un régime de sécurité localisé et plus conforme aux lois du marché. C'est ce dernier qui sera appelé «néolibéral» (Geddes, 2005).

En 1998, le gouvernement Schröder arrive au pouvoir avec un slogan sur la modernisation disant : « nous ne devons rien changer, mais nous devons tout faire mieux ». Accablé par le poids des défis externes comme la guerre du Kosovo, le boom économique de 2000 et le terrorisme de 2001, le premier gouvernement Schröder s'est montré plutôt réticent à se positionner sur les principaux domaines de changement sociétal, comme la crise de l'État-providence, le chômage, la polarisation sociale grandissante ainsi que sur la question de la diversité culturelle et ethnique. Par contre, durant le second gouvernement Schröder, «l'Agenda 2010» fut promulgué pour initier des réformes allant jusqu'à la date fixée (Gohr/Seeleib-Kaiser, 2003).

En comparaison d'autres pays comme la Hollande et la Grande-Bretagne, l'Allemagne entamait ses réformes avec retard, concluant ainsi de longs et fastidieux débats sur la nature des changements qui s'avéraient nécessaires. Ce texte ne peut, en conséquence, que dessiner quelques-uns des effets de cette réforme. Nous nous concentrerons sur la réception de ce phénomène, celui d'une transition sociétale, particulièrement visible dans les villes (Beerhorst, Demirovic, Guggemos, 2004).

Les lignes de transformation sociale de l'urbain

La transformation structurelle de la société allemande s'opère simultanément à d'autres phénomènes qui illustrent l'analyse générale établie par Brenner (2002) des «espaces néolibéraux». Comme l'économie est intensivement orientée vers le marché global et que l'innovation est fortement dépendante de la compétitivité globale, l'Allemagne a subi un changement substantiel, passant d'une société de manufactures fordistes à une économie de services dispersés dans une pluralité de secteurs économiques. D'une société fortement structurée où les catégories sociales étaient assez sécurisées pour assurer la poursuite du bien-être de chacun, l'Allemagne est en train de passer à une société divisée selon une multiplicité de lignes. Une tendance générale à la précarité pourrait constituer la première conclusion des rapports universitaires sur les conséquences sociales «d'une logique d'un capitalisme généralisé et omniprésent» (Rosa, 2006).

La complexité peut conduire à une désorientation politique grandissante et produire un fort degré d'insécurité, une désorientation et une anomie croissantes (Heitmeyer, 2006). Une plus grande flexibilité du travail requise dans les différentes formes d'organisation au quotidien conduit à une organisation spatiale spécifique qui se caractérise par un nouvel ordre urbain (suburbanisation, gentrification, ségrégation sociale). Ces séparations urbaines sont perçues comme l'expression d'un mécanisme d'adaptation à un mode de production dont les répercussions génèrent des «effets d'espace» qui suscitent de nouveaux mécanismes sociaux imbriqués les uns dans les autres. Les changements affectant le modèle familial, les changements démographiques et le rôle social de l'indi-

vidu occupent une « place » cruciale dans la compréhension de ce processus qui produit « une société à responsabilité limitée » (Schultheis/Schulz, 2006) et une augmentation de l'insécurité sociale.

L'activation du marché du travail

L'ensemble des réformes réalisées sous le gouvernement rouge-vert comporte une série de mesures relatives au marché du travail qui a reçu le nom de Peter Hartz, lequel dirigeait la Commission chargée de sa réforme. Cette réforme procéda en différentes étapes, d'abord avec la réforme du Bureau fédéral de l'emploi puis du programme Hartz IV qui unifie l'aide sociale et le service versant les indemnités de chômage. L'esprit de cette réforme était d'éviter que les chômeurs ne tombent dans la catégorie des bénéficiaires de l'aide sociale (*Sozialhilfe*), laquelle se contentait de les enregistrer sans produire une quelconque activation. Avec le programme Hartz IV, les demandeurs d'emploi de longue durée, ceux qui ne peuvent plus être indemnisés par l'assurance chômage générale, se voient offrir une aide financière « de seconde phase » (ALG 2) qui remplace l'aide sociale classique (Gerhardt, 2006).

L'argument officiel utilisé pour promouvoir l'ALG 2 a été son attractivité par le fait qu'elle mobilisait plus de ressources. Ce dernier argument souleva des protestations, en particulier dans l'est de l'Allemagne, où le montant de l'ALG 2 était inférieur à celui de l'Allemagne de l'Ouest, au motif que les conditions de vie sont censées y être moins chères. Quoi qu'il en soit, il est difficile d'estimer les conséquences des réformes du Hartz IV. Certains critiques disent qu'il crée « de la pauvreté dans l'ombre » et que ce sont les enfants qui souffrent le plus fortement des restrictions financières (Holz, 2006). D'autres pointent que les réformes sont trop rudes pour motiver les sans-emploi et que le fait de mettre l'accent sur les individus n'est pas compris par l'ensemble de la population (Knuth, 2006). De nombreux observateurs discutent de l'effet escomptable de ces réformes pour combattre les véritables causes du chômage. L'intention de cette réforme du marché du travail est d'introduire une politique d'*empowerment* et de « proactivité » en direction des sans-emploi.

Cette politique « d'activation par l'État » doit être comprise comme la variante allemande de la troisième voie du *New Labour*. Dans le même sens, un contact plus proche entre le Bureau de l'emploi et les chômeurs est encouragé. C'est la raison pour laquelle les municipalités deviennent l'objet d'une attention toute particulière et sont invitées à assumer plus de responsabilités. La loi leur permet d'opter pour un engagement plus important dans la médiation auprès des habitants sans emploi et d'obtenir ainsi certaines subventions. Certaines villes choisissent cette option. Le résultat est encore cependant trop récent pour être commenté.

La priorité donnée à l'éducation

Plus que dans d'autres pays, les écoles allemandes, tel qu'on le constate en Allemagne du moins, perdent leurs qualités et ne sont pas bien préparées pour affronter les défis des temps modernes. Le budget de l'éducation et de la recherche du gouvernement Schröder était le seul en augmentation et cette question souvent placée en tête de l'agenda politique. Néanmoins, aucun ensemble de réformes, comme le Hartz IV, n'a, dans un premier temps, été programmé. La

difficulté tenait au fait qu'au sein du système fédéral, les États sont souverains en matière de politique éducative. Ainsi, seules de petites réformes furent lancées et partiellement réalisées. En tête de celles-ci, on trouve la promotion d'une « école de toute la journée » (Hansel, 2005). Il faut dire que, suite à la vague d'abus du système nazi et du fait aussi de la prévalence du principe catholique de subsidiarité, l'Allemagne a développé une profonde méfiance envers une éducation trop portée par l'État et a préféré renvoyer les enfants chez eux l'après-midi.

Ce principe a eu de nombreuses conséquences pour la société allemande. Comme la comparaison internationale PISA¹ le montre, la polarisation sociale par le système scolaire se reproduit plus que dans tous les autres pays de l'Union européenne (Opielka, 2005). Les enfants qui ne peuvent être aidés de manière efficace chez eux pour leurs devoirs disposent de meilleures chances à l'école. Dans les grandes villes, cela conduit à des situations compliquées, en particulier lorsque les mères travaillent. Même si, comparées à la France, les femmes au travail apparaissent peu nombreuses. Les minorités ethniques sont les victimes de choix de cette inégalité, la langue étant le principal obstacle à l'intégration des enfants. Contrairement à la France et à la Grande-Bretagne, les principaux groupes d'immigrés (Turcs, Russes, Italiens, citoyens de l'UE) ne parlent pas allemand lors de leur arrivée sur le territoire. Ce handicap se trouve renforcé par une école à mi-temps qui reste encore la forme dominante de la scolarité et qui fait que ces nouveaux venus n'ont que peu d'occasion de parler allemand en dehors de la salle de classe.

Le gouvernement Schröder a démarré une initiative pour aider à promouvoir l'école « de toute la journée » et réservé 4 milliards d'euros à cette fin. Cependant, les politiques éducatives faisant partie de la souveraineté des *länder*, cet investissement devait se trouver formalisé par des contrats passés avec ces derniers. La procédure prévoyant que les *länder* contribuent aussi en termes financiers. L'argument du gouvernement Schröder était que les *länder* et les villes allaient pouvoir retirer des bénéfices des réformes Hartz IV et investir ceux-ci dans le surplus de budgets requis pour les écoles de « toute la journée ». Le slogan étant qu'il valait mieux investir dans les écoles que dans le chômage.

En ce qui concerne les universités, de nombreuses réformes furent initiées (Schöller, 2004) sous les auspices de l'internationalisation, de la compétition, et de ce qu'on a appelé le « processus de Bologne » qui a introduit des budgets globaux, un management par objectif, et de nouveaux cursus d'étude. Il en va de même pour les droits d'inscription (*tuition fees*) et ce qu'on a appelé la compétition pour l'excellence qui récompense les universités phares.

La santé et la question démographique

Le débat continu à propos de la réforme du système de santé a généré des tensions et des fractures au sein du public et de la classe politique. La « réforme de la santé » constitue une histoire sans fin, tous les gouvernements, au cours des 20 dernières années, ayant œuvré à l'amélioration du système de santé allemand. La bonne qualité des soins médicaux que l'on constate de manière

1. *Program for International Student Assessment*, enquête menée par l'OCDE [NdT].

générale se trouve menacée par la hausse constante des coûts. La comparaison internationale montre clairement qu'il n'existe pas de lien direct entre des coûts élevés et une bonne organisation de la santé. D'autres pays, comme la Hollande et les pays scandinaves, parviennent à offrir les mêmes services avec un budget plus restreint.

Il est difficile d'identifier les raisons de cet échec récurrent d'ajustement des prix du système de santé, mais certains facteurs sont considérés comme importants. L'infrastructure générale et les services ne prennent pas en compte le fait que la démographie allemande est en train de changer avec un taux de naissance maintenant trop bas pour compenser le taux de mortalité (Buntenbach, 2006) : les coûts élevés de prise en charge médicale et sociale de la population âgée ne sont pas compensés. Au lieu de susciter un débat sur le thème : « comment gérer le changement démographique », la réforme de la santé a été entreprise sans mettre cette question au centre d'un dispositif prenant en compte le vieillissement de la population.

Les réformes ont surtout consisté à augmenter la contribution des plus âgés. La non-prise en compte de cette population devient visible dans d'autres domaines, en particulier la fourniture des traitements médicaux, ce qui produit un clivage entre deux classes de clients, ceux qui disposent d'une assurance publique et ceux qui disposent d'une assurance privée. La réforme en cours renforce, au niveau médical, la constitution de deux classes et fait du patient moyen le perdant de cette réforme. L'introduction d'une forme de marché au sein de ce système peut être vue comme le signe d'une transition plus générale de la société allemande qui verrait le bénéficiaire de l'État-providence progressivement remplacé par un individu responsable de sa santé (Stapf-Finé, 2006). Hormis la protestation particulière des médecins hospitaliers pour obtenir des salaires plus élevés et un certain boycott des médecins locaux, aucune protestation n'a été organisée contre cette réforme sociale dont la mise en place est en train de franchir les procédures légales. La situation des plus âgés a été considérée comme étant principalement le fait de leur position sociale. Cependant, même les personnes âgées appartenant aux classes moyennes sont parfois confrontées à des conditions très dures (Pihl/Ott, 2006). Le gouvernement local doit souvent développer, en retour, une approche pragmatique pour fournir les principaux services.

Le problème du conservatisme familial

Le nouveau ministre des Affaires familiales, dans le champ des politiques démographiques, promeut avec ardeur une approche inspirée d'une nouvelle philosophie. Celle-ci défend l'idée que les différentes générations doivent s'entraider beaucoup plus fortement afin d'améliorer la vie de tous les jours. Avec le concept de la « Maison des générations » (*House of generations*), le ministre défend la mise en place de « points de rencontre » pour toutes les générations, c'est-à-dire des lieux où les plus âgés prendraient soin des enfants dont les mères partent faire des achats pour tout le monde. Il ne s'agit pas de faire vivre ensemble, sous un même toit, différentes générations, quoique cette idée soit expérimentée dans différents endroits. L'idée principale consiste plutôt à renforcer l'utilité des personnes âgées, avec en arrière-pensée l'idée que l'État pourra, en retour, restreindre ses dépenses à leur égard (Eckardt, 2006).

Se référant de manière explicite aux États-Unis, le ministre estime, de manière indirecte, que ce devrait être le rôle de la communauté de s'aider elle-même et que cette charge ne devrait plus relever de l'État. Les politiques de la famille sont formulées de telle manière qu'elles ne tiennent pas compte de la situation spécifique des familles dans les villes. La forte mobilité liée au travail et la multiplicité des tâches ne permettent pas d'établir des structures ressemblant à des communautés afin d'y organiser la vie urbaine. Le temps moyen de transport pour se rendre au travail, en Allemagne, est de 1 heure 30 ; plus d'un million d'employés ne vit pas là où sa famille réside. Le travail de nuit et durant les week-ends est en augmentation constante depuis plus d'une décennie. Les grandes villes ne sont pas réellement séduites par ces « Maisons des générations » auxquelles elles doivent apporter leur propre contribution.

La mise en place de ce programme se traduit donc, le plus souvent, par une simple aide aux infrastructures existantes. Par ailleurs, la politique de la famille ne prend pas en compte la question de l'augmentation de la pauvreté des enfants. Dans des villes comme Berlin et Brême, on observe déjà qu'un tiers des enfants dépend, d'une manière ou d'une autre, de l'aide sociale. Dans les quartiers défavorisés, des situations dramatiques apparaissent du fait de cette négligence et de l'insuffisance de la prise en charge étatique.

Une réforme socialement sélective de l'État-providence

On assiste, d'une manière générale, à une activation et une responsabilisation grandissante aussi bien qu'à une pression à participer. Cela devient évident lorsqu'on examine les réformes Hartz en liaison avec le paradigme du conservatisme familial et les nouvelles formes de participation au sein des états locaux. Il faut prendre en considération le fait que les réformes politiques suivent une logique d'activation qui touche, en premier lieu, les gens et les familles qui appartiennent à la plus basse couche sociale. Le paradigme d'un État-providence responsable envers de larges strates de population cède la place à un autre qui s'adresse surtout à ceux qui sont dans le besoin. L'État-providence devient donc d'autant plus prescriptif et autoritaire qu'ils sont démunis. Dans le même temps, la tendance à la libéralisation et à la dérégulation se renforce pour les couches sociales les plus hautes (Keller/Schöller, 2002). Cette logique sociale sélective de réformes se manifeste dans le domaine des politiques du logement, de l'éducation et de l'immigration.

Dans le domaine du logement

De manière explicite, le changement de paradigme peut être observé pour les politiques du logement. Sous le gouvernement allemand rouge-vert, trois lois ont été promulguées dont la plus importante date de 2002 (Münch, 2006). Cette loi renoue fortement avec celle de 1956 qui régulaît jusque-là le logement social en Allemagne. Dans la nouvelle loi, seuls les ménages et les individus désavantagés peuvent prétendre à un logement social, et le précédent principe, qui prévalait depuis le début du XX^e siècle, se trouve aboli (Holm 2005). Celui-ci permettait de combattre la ségrégation sociale, après avoir, dans l'après-Deuxième Guerre mondiale, permis de compenser la rareté des logements. Aujourd'hui et dans l'intervalle des deux autres réformes votées en 2001, l'aide aux ménages

défavorisés se fait par l'augmentation des allocations de logement, par des amendements relatifs au statut de locataire ainsi que par un renforcement de l'influence des *länder* dans la construction de logements sociaux. Depuis que le stock de logements a considérablement diminué (il représente aujourd'hui environ 6 % du stock locatif alors que dans les années 80, il atteignait 20 %), il est difficile d'imaginer que cet unique instrument politique relève le défi de la ségrégation grandissante.

Plutôt que d'augmenter la construction de logements sociaux, le gouvernement a choisi de combattre la ségrégation par le programme *Soziale Stadt* qu'il a lancé en 1999. Ce programme a reçu un financement additionnel en 2006 de 40 millions d'euros par an, alors que l'État fédéral dépense annuellement 110 millions dans 430 quartiers défavorisés. On ne voit pas comment, avec un tel investissement, la ségrégation pourrait réellement être combattue. La majeure partie de l'argent est utilisée pour améliorer l'environnement et pour des stratégies d'*empowerment* (BMVBS, 2006). On voit à l'œuvre plutôt un retrait de l'État-providence ainsi que des actions conduites envers les personnes véritablement défavorisées dans le but de développer des stratégies d'activation en leur direction.

Dans le domaine de l'éducation

La tendance sélective pour libéraliser dans les strates supérieures et pour mettre en place une autre sorte de régulation pour les couches inférieures peut également être observée dans les domaines de la sécurité, de l'éducation et de l'immigration. En ce qui concerne l'éducation, la réunification et la restructuration du système éducatif avec l'Allemagne de l'Est a provoqué un débat intense à propos de la nécessité d'une réforme générale. Mais, au cours des 17 dernières années, on s'est contenté d'introduire de multiples réformes en direction des universités (Schöller, 2004). Sous la bannière de la compétition mondiale et du besoin d'un budget global pour les élites, on a créé de nouveaux Bureaux de Conseillers, de nouveaux cursus d'études, de nouveaux tarifs d'inscription et instauré une compétition pour l'excellence (Bultmann/Schöller). Même si le discours tenu est celui de la nécessité de réformer le système éducatif comme un tout, la réforme des écoles, en particulier sous la direction de la German Grammar School, est presque négligeable, hormis l'introduction de tests centralisés, mesure introduite après le choc de l'étude PISA ou encore l'augmentation de la durée scolaire.

Dans le domaine de l'immigration

L'examen de la politique d'immigration permet de constater un phénomène semblable. Au cours des dernières années, l'Allemagne a connu plusieurs réformes dans ce domaine. La nouvelle loi sur l'immigration, entrée en vigueur 2005, représente un acquis dans la mesure où elle déclare l'Allemagne, pour la première fois, comme un pays d'immigration (Nuscheler, 2004). De plus, elle introduit le droit d'asile pour les réfugiés qui fuient leur pays d'origine pour des raisons de persécution, y compris en tant que femmes. Cependant, ces améliorations ne sont pas très consistantes. L'importante détérioration du droit d'asile depuis 1993 fait qu'aujourd'hui, environ 80 % des demandeurs d'asile sont entrés illégalement en Allemagne (Schönwälder *et al.*, 2004). La raison en est que, depuis cette date, tous les réfugiés qui entrent en Allemagne en traversant un troisième pays ne sont

pas autorisés à demander l'asile politique. La loi sur l'immigration de 2005 s'est inscrite dans le processus que nous venons de décrire, consistant à libéraliser et internationaliser la venue des couches hautement qualifiées, mais freinant et interdisant celle des couches sans qualification. La loi s'intitule d'ailleurs Loi pour la régulation et la limitation de l'immigration.

On doit constater que les efforts du gouvernement rouge-vert de Schröder destinés à améliorer la situation et l'intégration des migrants en Allemagne n'ont pas été très productifs parce que freinés, avec succès, par l'opposition. Il en va ainsi de la loi de l'an 2000 qui a introduit pour la première fois de manière significative des éléments de *ius soli* et donc la possibilité pour des enfants issus de l'immigration de recevoir la double nationalité ainsi que la possibilité pour les immigrés qui ne sont pas nés en Allemagne d'être naturalisés (Treibel, 2003). Lorsque cette loi fut débattue, la CDU-CSU a organisé une pétition nationale contre ce principe de double nationalité par le *ius soli* et pour limiter, avec succès, l'accès à celle-ci à 23 ans. En 2005, après de longues négociations entre la gauche, les verts et la droite, la logique du contrôle et les nécessités de l'économie l'ont finalement emporté. La logique économique s'impose en prévoyant des cartes de séjour pour ceux qui sont hautement qualifiés, alors que les personnes les moins qualifiées ne peuvent venir que si elles possèdent déjà un contrat de travail avec une entreprise ou en tant que saisonniers. L'extension de cette voie d'accès pour de courtes périodes en appui sur un programme appelé Migration circulaire, proposé par les ministres de l'Intérieur allemand et français, est actuellement en discussion.

La tendance consistant à ajuster l'immigration aux besoins du marché du travail et à l'économie s'est exprimée aussi de manière claire dans la récente loi relative aux 200 000 *Geduldeten*, c'est-à-dire les immigrés qui ne sont pas acceptés en tant que réfugiés mais qui ne sont aussi pas non plus expulsables, du fait que leur statut n'est pas clairement établi ou parce qu'ils risquent des représailles comme la torture dans leur pays d'origine. Leur situation est semblable à celle des sans-papiers, parce que trouver un travail est, pour eux, extrêmement difficile. La loi adoptée prévoit, *grosso modo*, une carte de séjour pour ceux qui ont déjà un travail. Quant aux autres, ils disposent d'un délai de 11 mois pour en trouver un. Passé ce délai, l'expulsion sera pratiquée.

Ces dernières années – pour être accepté comme rapatrié par exemple – ou de manière plus générale pour entrer en Allemagne et acquérir la nationalité allemande, des exigences particulières relatives à la capacité de maîtrise de la langue ont été instaurées. De plus en plus de tests de connaissance de l'allemand et du pays sont exigés comme condition de la naturalisation. Ce qui confirme que le dispositif d'intégration des couches modestes en Allemagne est en train de se durcir.

Les villes : des révélateurs de la mutation des politiques sociales

Le système politique de la République fédérale allemande dispose de trois composantes structurelles :

1 – les formes de relations sociales, politiques et économiques sont organisées de façon corporatiste. Le degré d'incorporation de l'ensemble des acteurs sociaux (en particulier les syndicats et les organisations du travail) est très important ;

2 - la constitution allemande rend les politiques responsables de l'égalité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire ;

3 - les *länder* disposent d'un pouvoir de décision important et supervisent les autorités dans l'accomplissement de leurs devoirs en matière d'éducation, de planification, de transports publics, domaines particulièrement importants dans les villes. Constitutionnellement, les villes et les comtés sont des parties constitutives de l'État.

Ces trois niveaux sont imbriqués dans un système complexe de taxations et de dépenses et représentent les éléments clés de la démocratie allemande. Les différences locales et régionales sont donc intégrées dans l'État allemand d'une façon toute particulière. Les villes allemandes peuvent être observées comme résultant d'une longue histoire vers l'autonomie, ce qui a retenu l'attention d'intellectuels comme Max Weber. Cependant, la rupture de la Seconde Guerre mondiale doit sans doute être considérée comme étant plus importante que ces traditions, souvent surestimées, qui valorisent le lien unissant les villes à leur statut au Moyen-Âge. La destruction de la plupart des centres-villes par les bombes alliées durant la Seconde Guerre n'a pas seulement causé des dommages matériels mais établi une culture politique urbaine spécifique. Pour faire face aux besoins élémentaires de la population, à la fois à l'est et à l'ouest de l'Allemagne, les planificateurs ont développé une approche compliquée qui n'est jamais parvenue à établir les bases urbaines requises par le développement des années 50. Du fait de la longue division entre les deux parties de l'Allemagne, des différences importantes peuvent être observées tant au niveau de la planification urbaine que de l'architecture (Beyme, 1992).

Dans la partie Ouest

Dans l'Allemagne de l'Ouest où la « centralisation » a été rejetée en raison des expériences négatives du régime nazi, les politiques de planification urbaine varient fortement selon les régions. Ce n'est qu'en 1960 qu'un accord législatif relatif à la construction fut passé avec l'ensemble des régions. Le manque de compétences de ces dernières frustra les ministres fédéraux qui développèrent en retour des politiques de logement sous le couvert de politiques sociales, manière d'éviter ainsi la résistance des régions contre l'« autorité » de l'État fédéral. Avec la première loi sur le logement de 1950 et la seconde de 1956, des aides importantes furent apportées à ce secteur et à la construction. Pendant la période 1950-1965, plus de 3,1 millions de nouveaux logements furent construits.

La force de cette politique a beaucoup contribué à asseoir la démocratie de l'après-guerre. Sous le gouvernement conservateur d'Adenauer, la politique du logement a été utilisée comme un moyen de se différencier de l'Allemagne de l'Est : la propriété privée devint un objectif valorisé pour le développement d'une société libre. Du coup, les approches centrées sur la communauté ou le quartier ont été plus ou moins regardées comme exprimant la philosophie des « ennemis socialistes ». Jusqu'aux années 60, à part quelques organisations caritatives qui ont réhabilité de vieux immeubles dans de mauvaises conditions, aucun centre de quartier n'a été construit dans les environnements urbains existants.

Dans la partie Est

Dans la république socialiste de l'Allemagne de l'Est, la nécessité de faire face à la destruction des villes a emprunté un chemin très différent. Dans les années 50, la différence marquante a été la socialisation des propriétés et des terrains privés. Les politiques relatives à la confiscation des terres se justifiaient au nom de l'intérêt général. Cette philosophie a permis la mise en place d'une perspective de planification centrale et d'une approche homogénéisée des politiques urbaines inscrites dans les 16 Principes de la planification urbaine. Ces principes soulignaient la valeur de la «ville compacte» pour la conscience de classe du prolétariat et défendaient des positions opposées aux idées véhiculées à l'Ouest par la charte d'Athènes, le CIAM¹ ou le mouvement des cités jardins.

La centralité était un concept clé présenté comme «le noyau dominant de la ville» (principe 6). Les lieux les plus importants, politiques, administratifs, culturels, destinés à la population urbaine devaient s'y situer. Le principe 10 développait de manière large le concept d'aires de logements. La ville compacte de la RDA était conçue de manière duale : le centre *vs* l'extérieur. Ces aires de logements devaient offrir «des institutions comblant tous les besoins culturels, sociaux et de services». Ces complexes de logements étaient vus comme des lieux où, par exemple, les places de parking non attribuées prévenaient toute forme de coupure avec le reste de la ville. L'accès à des aires comme les jardins, les crèches, les écoles, et les «services quotidiens» était considéré comme prioritaire. Les aires de logements représentaient le centre de la vie quotidienne.

Les principes définis par les planificateurs socialistes des villes furent mis en œuvre de façon limitée et cette approche échoua dans les dernières années de la république socialiste. Les contrôles autoritaires de l'autorité centrale de planification laissaient trop peu de place pour adapter localement les principes socialistes de planification. Dans les faits, seules quelques zones comme l'Allée Staline de Berlin-Est, la *Lange Strabe* de Rostock ou l'*Almarkt* en Union soviétique sont reconnues comme relevant de ces principes. D'autres concepts, tel que celui de la «ville socialiste» que l'on retrouve à Eisenhüttenstadt ou Hoyer-swerda, relèvent d'une autre approche du design urbain.

Le manque de logements faisant planer une menace sérieuse sur la légitimité de l'État socialiste, des immeubles de grande hauteur en préfabriqué furent rapidement construits, laissant de côté les souhaits plus prestigieux. Déjà, dans les années 50, le système politique commanda d'importants ensembles de logements sociaux qui ne prirent pas en compte les structures urbaines existantes et les détruisirent en vue d'une extension plus large de ces derniers programmes. La croissance inégale des villes résultant de ces politiques de logements était loin d'être en accord avec le principe de base affiché, à savoir celui d'une «prise en compte harmonieuse des besoins humains pour le travail, le logement, la culture et les loisirs» (principe 2).

Ce tournant dans les politiques fut décidé et encouragé par l'État, notamment par le Premier ministre Ulbricht en 1959, puis Honecker en 1971. Le fossé important entre l'idéal socialiste et la réalité grise dédiée à la production économique

1. Congrès international d'architecture moderne.

et rapide d'espaces urbains sans âme, fut un élément important dans la chute finale du régime. La négligence de la qualité urbaine étant l'un des plus importants motifs des protestations locales (Zwahr, 1993).

L'état des villes en Allemagne

Une relégation tempérée

Dans le dernier rapport officiel sur l'état de la pauvreté, le gouvernement allemand confirme qu'en Allemagne, celle-ci a augmenté autant de façon relative que globale. Ce rapport rend explicite la situation qui existe depuis 1998, à l'arrivée au pouvoir des sociaux-démocrates et des verts avec l'intention d'œuvrer pour plus d'égalité sociale. La principale raison de l'augmentation de la pauvreté tient au chômage. Comme l'Allemagne est un pays hautement urbanisé avec plus de 80 % de la population vivant dans une ville, la tendance nationale est particulièrement visible au plan urbain où elle se développe selon une logique particulière.

Des villes assez peu ségrégatives

Les villes allemandes ont développé relativement peu de ségrégation, mais les rapports locaux sur le développement ont placé la question en haut de l'agenda politique. À Hambourg et en Westphalie rhénane du nord, la ségrégation grandissante a conduit à formuler un programme politique destiné à prévenir une perte de mixité sociale des quartiers. Le Sénat berlinois a également lancé, en 1997, une étude sophistiquée sur les conséquences de l'inégalité grandissante dans les espaces urbains. Berlin est, pour sa part, un cas compliqué, où la réunification de l'Est et de l'Ouest de la ville a conduit à une nouvelle géographie sociale. Alors que, le plus souvent, l'absence de statistiques nationales ne permet pas de trouver les réponses à ces questions, la production de rapports locaux offre un point de vue plus précis sur le développement des conditions de vie précaire et de pauvreté. Il en résulte la mise en évidence d'une fragmentation croissante des sociétés urbaines (Kaphan, 2002).

La société allemande devient moins intégratrice. Cela peut conduire à une « radicalisation » des minorités ethniques et générer un fondamentalisme islamiste radical. Si cet enjeu de l'intégration des minorités ethniques est partout présent dans les débats publics avec le cliché de ghettoïsation véhiculé par les médias, de nombreux chercheurs n'acceptent pas que le modèle de ségrégation ethnique allemand soit comparé à celui des autres pays de l'OCDE. Dans la plupart des villes, les minorités ethniques occupent une part comprise entre 8 et 20 % de la population : Berlin abrite 13 % d'étrangers ; à Francfort, qui dispose du plus fort taux d'étrangers (30 %), aucun quartier n'atteint pourtant un pourcentage de 90 %. Dans de nombreuses villes, à une échelle plus limitée (rue, bloc d'immeubles), on peut trouver des pourcentages relativement élevés d'étrangers sans que pour autant les effets de cette concentration dans ces aires ne soient clairement établis. Il semble que la ségrégation résidentielle ne produise pas d'effets aussi déterminants sur ce plan que sur celui du marché

du travail ou du système d'éducation (Drever, 2004). Néanmoins, quelques études soulignent que dans certaines enclaves ethniques, les immigrés sont plus reliés à leur pays d'origine qu'à leur environnement proche. Un problème sérieux découle du fait que le groupe ethnique le plus important – ceux qu'on appelle les rapatriés (*Aussiedler*, en provenance de l'ex-URSS et des pays de l'Est) – n'est généralement pas inclus dans les recherches du fait qu'ils sont considérés comme Allemands. Ce groupe d'immigrés, de loin le plus important avec environ 3 millions de personnes, n'apparaît donc pas dans la définition des «étrangers allemands», alors que des études pointent les problèmes sévères qu'il pose, en raison surtout de son fort potentiel de violence.

Déclin social et tendance raciste

Le déclin social dans l'espace urbain prend différentes formes en Allemagne. En premier lieu, de nombreux États de l'ancienne RDA ont perdu leur équilibre social. Les jeunes, ceux qui avaient un bon niveau d'éducation, ainsi que les mieux nantis ont quitté leur ancien logement, alors que les pauvres, les étrangers, les vieux et les gens dotés d'un faible capital culturel y sont restés concentrés. Dans de nombreux cas, ces aires se prêtent à un certain extrémisme politique situé aux deux pôles du spectre politique. Berlin-Marzahn est à la fois bien connu pour sa culture active néonazie et pour l'emprise très forte qu'y garde l'ancien parti socialiste de la RDA, lequel a remporté les dernières élections avec plus de 50 % des voix. Les attaques racistes y sont 50 fois plus nombreuses qu'en Allemagne de l'Ouest. Selon une étude menée à partir des seuls journaux, 99 étrangers et sans-abri ont été tués depuis la réunification allemande et le nombre d'attaques violentes augmente chaque année. Les villes de l'Allemagne de l'Est ont établi de manière ostentatoire des aires où les étrangers ne sont pas les bienvenus («*No go areas*»), et la police de Jena a même établi une carte des localisations sécurisées pour les visiteurs étrangers se rendant à l'université de la ville.

À l'Ouest, les aires urbaines en déclin ne sont pas toujours distinctes du seul fait de leurs formes architecturales spécifiques. Même si les grands ensembles d'immeubles des années 60, les villes dites «nouvelles», comme Frankfurt Nordweststadt, connaissent aussi un déclin. Considérés à l'époque comme offrant des formes modernes d'habitat, ces immeubles abritent aujourd'hui en majorité une population âgée. Entrés en famille, un bon nombre de résidents les ont quittés 30 ans après. Et lorsque de nouvelles familles sont arrivées, elles ont contribué à augmenter la mixité sociale, principalement en termes culturels. Comme ces lieux sont encore accessibles aux classes populaires basses, la plupart des familles d'immigrés sont, en effet, autorisées à y venir. Mais, compte tenu du faible nombre de ces aires urbaines (comparé aux banlieues françaises), le déclin social de la ville se manifeste aussi dans les quartiers anciens proches des centres-villes.

Le déclin de ces aires commence avec la révolution industrielle, en particulier dans la région de la Ruhr, laquelle a conduit à une sévère et persistante accumulation de problèmes. Le rapport entre le nombre de travailleurs actifs et de bénéficiaires sociaux dans certains quartiers comme Dortmund-Nord ou Gelsenkirchen-Bismark montre qu'ils déclinent depuis une trentaine d'années. Cela a conduit à penser ce processus comme se développant selon sa propre

dynamique et produisant une méfiance diffuse des habitants envers tout le monde et toute chose, un manque de confiance dans les institutions et particulièrement envers le système démocratique. On y trouve le plus bas niveau de votants. Bien que ces aires urbaines concentrent des minorités ethniques, l'absence de confiance ne se manifeste pas par une forme de violence à caractère ethnique. Par contre, la négligence et la non-communication se sont largement répandues dans ce qu'on appelle les « mondes parallèles ».

Une suburbanisation radicalisée

Une augmentation des connexions entre le centre des villes et leur *hinterland* (Munich, Hanovre, Berlin, Brême, Hambourg) peut être observée partout où la distribution des activités dans les villes change substantiellement. Les centres-villes perdent leur signification de lieux destinés à travailler, acheter et vivre. Ces fonctions basiques de la ville sont exportées à l'extérieur de celle-ci (*Green meadows*).

La ville intervalle

Le vieux centre urbain est ainsi délaissé par les plus nantis, ceux qui peuvent s'offrir le luxe de vivre en dehors de la ville. Dans ce sens, la suburbanisation est devenue un absolu. De nombreuses aires urbaines ne jouent plus le rôle de banlieue pour le centre. La séparation sociale se trouve ainsi redistribuée au niveau régional et la différence entre vivre « dans l'entre ville » ou dans le centre de la ville est devenue plus importante que les modèles de ségrégation dans la ville en tant que telle. Dans d'autres cas, ce processus est imbriqué avec certaines formes de liaison entre les villes (comme entre Mannheim et Ludwigshafen, Stuttgart et Ulm, Cologne et Bonn, Leipzig et Halle). Les villes situées dans les régions les plus prospères ont suivi une nouvelle forme de développement que l'on retrouve dans l'ensemble des villes allemandes et qui constitue le modèle dominant de structuration urbaine.

Dans le discours allemand, il existe différents termes pour nommer ce processus. Un ouvrage l'a appelé « *In-between city* » (la ville intervalle) ou « *Cities without cities* » (la ville sans ville) (Sieverts, 2003). Il est cependant douteux que le processus désigné par ces concepts puisse se réduire aisément à une nouvelle structure de la ville qui serait la même partout en Allemagne. Sievert et les autres ont d'ailleurs souligné que l'interférence entre les villes et leur morphologie se développe de manière concomitante. Les premiers travaux sur l'aire du Rhine-Ruhr ont montré qu'il y a en quelque sorte une régionalisation du logement, du travail, du temps libre et de l'utilisation de l'espace. Dans le cas de l'aire de Frankfurt Rhine-Main, le constat est le même, mais la situation est plus complexe du fait que la région se compose de villes relativement petites et de larges conurbations urbaines (Frankfurt, Wiesbaden, Mainz, et Darmstadt).

La société périphérique

Il pourrait paraître exagéré de décrire la société périphérique comme dérivant de cette suburbanisation radicale et reposant sur une distinction claire entre un mode de vie « urbain » et « rural ». Un mélange des deux modes de vie semblerait plus pertinent pour dessiner ce nouveau style de vie émergent. Dans le cas de la

périphérie de Weimar-Erfurt (Eckardt, 2002), ce mélange montre une coloration spécifique avec des éléments contrastés d'une attitude à la fois conservatrice et extravertie. Pour ceux qui résident en périphérie, le NIMBYisme ne s'y est pas développé de manière aiguë et les villes conservent leur importance dans l'organisation de la vie quotidienne. Quoi qu'il en soit, la signification des villes est orientée vers un temps de culture et de loisir plus important. L'autonomie économique, sociale et culturelle de la périphérie est probablement en train de se développer. Le débat théorique relativement virulent sur la perte de la signification de l'espace dans le contexte de la globalisation et de la médiatisation de la vie quotidienne devrait donc être reconsidéré. On ne peut pas dire que l'espace devient non pertinent pour les habitants de cette troisième ville (*third city*). Les villes deviennent des points nodaux culturels. L'espace semble n'avoir qu'un faible impact sur l'attitude des individus, comparée à d'autres facteurs plus conséquents comme le niveau d'éducation ou de revenu. Il semble cependant que le style de vie périphérique subisse moins l'influence de sa localisation qu'on aurait pu le penser. Bref, le processus de « désincorporation urbaine » (*disembedding*) semble vraisemblablement un phénomène qui reflète plus la mobilité géographique et physique des individus que leurs comportements sociaux.

Une gentrification limitée

Les centres ville ont regagné en importance durant les années 90. On a pu observer un processus de gentrification, limité, dans l'ensemble des grandes villes allemandes. L'attention scientifique que ce phénomène a suscité est cependant retombée assez vite suite à deux publications majeures sur la question (Friedrichs/Keckes, 1996; Blasius, 1993). En conséquence de celles-ci, il semblerait que le processus de gentrification dans les villes allemandes ne se soit pas accompagné d'une expulsion des résidents en place dans les quartiers concernés. Le processus a même été perçu comme relevant plus de la diversification des styles de vie que du phénomène américain conduisant à une augmentation des loyers. Ceci pour dire que la gentrification dans les villes allemandes n'a pas pour but premier un changement de statut résidentiel. L'émergence d'une nouvelle culture des loisirs et de la gastronomie a créé une « atmosphère » gentrifiée dans de nombreux centres ville fréquentés par des Yuppies qui ne vivent pas forcément là. Berlin semble un cas spécial et le *Prenzlauer Berg* illustre l'expulsion d'une population originaire de l'Allemagne de l'Est (Haubermann/Holm/Zunzler, 2002).

Une politique de la différence

La gentrification est l'expression d'une restructuration complexe de l'espace social où différents acteurs (commerçants, investisseurs privés, moyenne et haute classes, petites entreprises et aussi police) sont enchevêtrés et s'influencent mutuellement. Elle s'exprime le plus souvent à une petite échelle par une diversité sociale qui transforme les aires urbaines centrales en espaces pour « des politiques de la différence ». La vie urbaine dans les villes allemandes est ainsi devenue, de manière croissante, mobile, et la ségrégation est le fait d'individus appartenant à des champs sociaux différents. Les débats intenses qui se

sont déroulés au cours des années 90 sur la nouvelle logique de stratification sociale ont pris fin avec l'idée que, si l'intégration verticale s'alignait toujours sur la hiérarchie des revenus, les différenciations horizontales des styles de vie avaient augmenté et dessinaient de nouvelles formes d'inclusion et d'exclusion. Au niveau de la ville, il existe une compétition des modes de vie entre les groupes en fonction de l'occupation de certains espaces, en particulier les espaces publics.

La ville des vieux, des étudiants et des touristes

La gentrification n'a guère suscité d'attention dans les études urbaines allemandes hormis deux publications majeures, durant les années 90, ayant mis en cause l'approche américaine de ce phénomène. Elle est donc perçue comme n'étant pas aussi significative que dans le modèle américain. Ce débat mériterait cependant d'être relancé pour appréhender d'autres formes de gentrification dont l'un des aspects serait la gentrification par l'âge (Dickmann, 2004). De larges groupes de citoyens âgés et retraités ont cherché à améliorer leurs conditions de vie et le niveau de leurs revenus. Ce qui a joué un rôle important dans la requalification de certains quartiers au sein de nombreuses villes. Des ensembles de logements à destination de ce groupe particulier ont provoqué un changement au niveau de la composition sociale de certains centres-villes qui offrent des services de proximité et des lieux de loisirs.

Les étudiants (en tant que pionniers urbains) sont également considérés comme un groupe social qui influence de manière flagrante le développement de nombreuses villes. On les appelle les « villes universitaires » – Göttingen, Heidelberg et Tübingen – là où la gentrification étudiante, avec sa géographie urbaine spécifique, est associée à un modèle d'espace urbain. La même évolution se produit avec les touristes. Dans la ville de Weimar de 60 000 habitants, la visite de plus de 3 millions de touristes chaque année crée un espace urbain gentrifié avec des hôtels de luxe cinq étoiles, des restaurants haut de gamme et 17 musées. Le design historique de cette ville n'est que peu accessible à la population locale qui souffre d'un taux de chômage de 20 %. On trouve des aires gentrifiées de cette sorte au sein de nombreuses villes allemandes destinées à accueillir des touristes, dotées, en retour, d'une accessibilité moindre pour les classes sociales locales même moyennes et hautes.

Les politiques du logement

Après la Seconde Guerre mondiale, l'aide pour accéder à la propriété était considérée comme essentielle pour construire une société libre. Compte tenu du grand nombre de nouvelles habitations construites, les premières lois relatives au logement ont été évaluées comme de grandes réussites. L'aide au logement social s'adressait à la fois aux locataires individuels et aux propriétaires de leur logement pour faire baisser les loyers. Les associations les plus importantes et les initiatives pour le logement social urbain se trouvèrent cependant confrontées à une double défaite.

La tendance à la privatisation

À la fin des années 60, les immeubles sociaux construits pour offrir des logements à des prix plus abordables avaient perdu leur charme « moderniste » et, seulement dix ans après leur construction, les nouvelles cités étaient regardées comme des aires défavorisées. Un choc décisif a eu lieu en 1980 au moment où une association de logements sociaux, celle des syndicats (*Neue Heimat*), a fait faillite. Tout cela a provoqué un changement dans les mentalités envers les politiques de logement. Ainsi, la privatisation des stocks, qu'ils soient locaux, régionaux ou nationaux, fut considérée comme la meilleure solution. Sous le gouvernement Kohl, la politique de logement social a souffert d'un silence mortel. La privatisation de firmes d'État, comme le German Railways, impliquait celle à venir des compagnies de logements sociaux qui lui étaient associées. D'importantes entreprises comme les compagnies minières ou les aciéries ont pris la décision de vendre les « maisons pour travailleurs » à leurs occupants. D'autres gestionnaires privés de logement social sont maintenant absorbés dans le marché international du logement. Et en juillet 2005, la firme américaine Fortress réussissait sa plus importante négociation en achetant 180 000 appartements que l'ancienne banque d'État Nord LB vendait dans la foulée des politiques de privatisation.

Les politiques du logement en Allemagne ont progressivement adopté les principes de l'économie de marché et transformé les deux formes de logements subventionnés. D'une part, on avait le parc géré par les sociétés de logement ou par les coopératives de logement à but non lucratif, lesquelles appliquaient un contrôle permanent des loyers et de la politique de peuplement. On trouvait, d'autre part, un parc locatif privé subventionné qui, en échange de l'aide fournie, se voyait imposer, pour une durée de temps limitée, des loyers plafonnés (Norton/Novy, 1990). En 1990, les sociétés de logement ont perdu leur statut d'utilité publique et l'exonération fiscale qui l'accompagnait. Elles sont devenues, de ce fait, des sociétés purement privées. Les subventions ne s'adressent donc plus, aujourd'hui, qu'au parc privé conventionné qui produit des logements dont le caractère social est temporaire. Les seuls logements qui conservent un caractère social permanent sont ceux qui demeurent la propriété des coopératives et des municipalités. En somme, aujourd'hui, l'organisation du logement social passe essentiellement par l'initiative privée. L'intervention publique se traduit par des aides financières qui, du côté de l'offre, prend la forme de subventions aux propriétaires privés pour qu'ils dotent leurs logements d'une fonction sociale pour une durée limitée et fixée par convention et, du côté de la demande, par le biais des programmes d'aide au logement (Holtmann et Killisch, 1993).

L'Allemagne connaît donc, depuis longtemps, une libéralisation de sa politique de logement social. On pourrait même dire que celle-ci était déjà inscrite dans les lois adoptées après la Seconde Guerre mondiale. Mais, c'est plus particulièrement depuis la fin des années 70, sous le gouvernement de Helmut Kohl, que de nombreuses lois sont venues renforcer cette tendance. On peut citer celles qui ont aboli le statut public des associations de logements, celles qui ont accéléré la vente d'appartements en location ou encore celles qui ont encouragé la politique de construction de pavillons. Depuis les années 1980, la construction de logements sociaux s'est trouvée considérablement réduite de même que la

durée pendant laquelle les loyers devaient être plafonnés (après la Seconde Guerre mondiale, environ 30 ans, et aujourd'hui, environ 10 ans). (Eger, 2004; Keller, 1999)

La spécialisation sociale du logement collectif

En contrepartie, durant les dernières années, la qualité des logements s'est améliorée (Münch, 2006). Trois réformes se sont succédées dans le cadre du gouvernement rouge-vert de 1998 :

- la première, en 2001, a substitué au principe de l'aide à la pierre celui de l'aide à la personne (principe déjà introduit une première fois dans les années 60);
- la seconde visait à faciliter la baisse des loyers en prenant en compte, entre autres, une plus grande mobilité des locataires;
- la troisième, la plus importante, celle de 2002, a renouvelé complètement la législation relative aux logements sociaux en abolissant la loi de 1956.

À l'origine, les logements sociaux étaient destinés à satisfaire les besoins de « larges couches de la population ». Aujourd'hui, leur but officiel consiste clairement à aider les personnes défavorisées. On peut considérer que ce ciblage est source d'injustices parce qu'il écarte les couches moyennes de l'accès aux logements sociaux. Cependant, le véritable risque semble plutôt de renforcer une logique de ségrégation. Soit une réforme qui illustre la mutation actuelle de l'État-providence qui consiste à réduire de manière générale les dépenses en s'adressant de manière plus ciblée aux personnes défavorisées. Si l'Allemagne avait connu une augmentation de la construction de logements sociaux après la chute du Mur, depuis la fin des années 90, le nombre de constructions a considérablement diminué. Nous nous trouvons donc dans la situation d'un pays qui, chaque année, voit son stock de logements sociaux baisser du fait de la perte du caractère social d'une partie croissante de celui-ci. L'Allemagne ne dispose plus que de 6 % (2 millions) de logements locatifs sociaux contre 20 % (plus de 4 millions) dans les années 80.

Outre ces logements sociaux *stricto sensu*, il reste encore environ 7 % de logements (2,7 millions) qui sont la propriété des municipalités. Cependant, là aussi, depuis quelques années, on constate une tendance forte à la privatisation de ce patrimoine dont la vente sert à combler les déficits des budgets municipaux. Ainsi, la ville de Dresde a vendu presque tous ses logements à un propriétaire américain, soit environ 50 000 appartements pour 1,8 milliard d'euros. La municipalité ne dispose plus que de 8 000 logements sociaux, soit moins de 1 % de la totalité de son parc. Ce phénomène de privatisation prend une ampleur considérable et concerne plusieurs autres communes comme Berlin, Kiel, Lübeck et Bochum. Dans les années à venir, ce sont, outre les communes, des *länder* comme ceux de Hessen et de Nord-Westphalie, qui vont vendre une bonne partie de leurs logements sociaux. L'offre aux personnes défavorisées ne pourra que diminuer sensiblement avec pour conséquence des hausses de loyer et un renforcement de la ségrégation sociale.

Une tendance à la ségrégation sociale qui s'accélère

Il n'est donc pas très difficile de prédire, dans les années à venir, un durcissement de la ségrégation dans les villes allemandes qui sont déjà touchées par ce phénomène, depuis une trentaine d'années à l'Ouest, et une quinzaine à l'Est.

Il convient d'accorder une attention particulière au programme de régénération urbaine de l'Allemagne de l'Est (*Stadtumbau Ost*) motivé, d'abord, par les analyses de l'industrie du logement et des promoteurs immobiliers qui ont fréquemment souligné le problème posé par la vacance au sein des immeubles. On estime, en effet, à 300 000 le nombre de résidences qu'il faudrait démolir pour rendre le marché du logement plus attractif aux investisseurs (Schröder, 2004). Les villes d'Allemagne de l'Est ont adopté ce programme pour réduire le coût élevé de l'entretien des logements vides, non sans une certaine réticence, tant le fait de « rétrécir » une ville crée un désavantage psychologique et politique. Les investisseurs préfèrent en effet investir dans des villes qui promettent de devenir des marchés locaux.

On peut cependant critiquer le *Stadtumbau Ost* comme se plaçant en dehors du débat politique sur la participation, la société civile et les politiques d'inclusion. Brièvement résumé, ce programme repose sur l'hypothèse que les villes plus petites captent les investissements, devenant ainsi plus attractives et créant une atmosphère générale de croissance économique. Le *Stadtumbau Ost* détruit les formes de démocratie directe et participative comme pour laisser le champ libre aux investisseurs du marché du logement en matière de développement urbain autant qu'à une philosophie estimant qu'il n'y a pas : « d'alternative au déclin démographique ». Les troubles liés à l'exclusion sociale des minorités ethniques et au racisme font, en réalité, partie des raisons qui découragent les promoteurs étrangers d'investir dans les villes d'Allemagne de l'Est. Mais ce phénomène reste largement tabou.

Les régimes locaux de welfare

Les villes et leur mode d'intégration sociale reflètent les changements qui ont caractérisé la société allemande depuis les années 60 (globalisation, post-industrialisation, migration) avec, toujours en arrière-plan, la réunification de l'Allemagne. Les politiques nationales ont eu une influence majeure sur la composition sociale des villes. Il a été répondu à ces tendances par des lois au sein d'un cadre intégrant les dernières formes de l'État moderne et des systèmes sociaux.

Un État qui rend capable

Les changements qui concernaient directement les villes étaient discutés en regard de la réorientation de l'État-providence en vue de créer un « individu proactif » afin de définir un « État qui rend capable ». Sur ces deux plans, les villes doivent, d'une manière ou d'une autre, changer de rôle. Les conséquences des réformes majeures de ces changements nationaux sont actuellement trop récentes (en particulier le Hartz IV) pour qu'on puisse en tirer des conclusions. Il est cependant évident, au niveau rhétorique, que dans ces réformes nationales de type « Aide et défi » (*Support and Challenge*) le principe de la responsabilité individuelle l'a emporté sur le vieux concept de solidarité partagée. Au plan social, l'autonomie des villes allemandes a diminué au cours des 20 dernières années. Elles sont devenues plus ou moins les administrateurs locaux

des politiques nationales, traduisant ainsi une transformation générale de l'État national et de sa moindre responsabilité en matière de bien-être des individus (*Daseinsvorsorge*).

Le *New public management*

La modernisation de l'administration a démarré, en premier lieu, dans les villes, avant que le concept anglo-saxon de *New public management* ne survienne et prenne le relais. Le changement d'une forme légale-rationnelle de bureaucratie (au sens wéberien) vers une administration orientée vers le marché a retenu l'attention, au niveau à la fois de la pratique et du débat théorique. Dans de nombreuses villes, l'administration locale a suivi, et dans certains lieux, même, développé une interprétation différente du rôle des « politiques » et de « l'État ». Les villes ont tenté de promouvoir leurs capacités sur d'autres terrains que celui de la solidarité, comme les festivals, la culture, les politiques économiques, les taxes locales, l'éducation et le marketing.

L'intégration politique, et non seulement sociale, joue un rôle important dans de nombreuses politiques en direction des minorités ethniques. Les villes de Francfort et Stuttgart ont souvent été montrées en exemple pour avoir développé des politiques en pointe destinées à encourager les communications et les médiations afin d'intégrer les minorités ethniques aux différents plans de la vie urbaine. D'autres villes, souvent plus petites, mais aussi des villes comme Berlin, Leipzig et Dresde, ont, discrètement, fait de même. Les villes ont été amenées à reconnaître, d'une manière ou d'une autre, leurs limites sociales et financières pour atteindre ce but. D'autant que des politiques antiségrégatives fondées sur des quotas se sont avérées difficiles à appliquer au moment où le stock de logements sociaux diminuait. Les politiques d'intégration des minorités ethniques ont été considérées pendant un long laps de temps comme partie intégrante des services sociaux qu'une ville doit fournir. Aujourd'hui, les politiques d'intégration locale se trouvent placées dans la perspective de l'adaptation des villes à la globalisation et considérées comme un engagement vers une forme de cosmopolitisme.

Le programme *Soziale Stadt*

Tandis que le pourcentage moyen d'étrangers dans les villes de l'est de l'Allemagne reste souvent inférieur à 3 %, la concentration des minorités ethniques a représenté un indicateur pour le *land* de Berlin, la Wesphalie du Nord et Hambourg. Assez pour conduire à développer, au cours des années 80, des programmes pour les « Quartiers à besoins spéciaux ». Toujours sous l'administration d'Helmut Kohl, un compromis a été trouvé par le Comité des ministères allemands pour l'environnement (ARGEBAU) afin de lancer un programme appelé *Soziale Stadt* qui a fait l'objet de négociations entre les villes, les *länder* et l'État fédéral.

Lors du changement de pouvoir de 1998, avec l'arrivée de la coalition vert-rouge, le programme est devenu un plan spécifique (*Surplusen*) censé indiquer une sensibilité spécifique au problème de l'intégration sociale. Le *Soziale Stadt* a introduit de nouveaux éléments dans les logiques d'intégration locale. L'une

des étapes majeures a consisté en une nouvelle forme de gouvernance dans laquelle les quartiers ont obtenu la capacité institutionnelle de donner leur avis. Ce « management de quartier » constitue un moyen de faire communiquer le « haut avec le bas » mais peut être aussi vu comme une forme de contrôle.

Le *Soziale Stadt* est financièrement un petit programme, et la limitation des ressources trouve sa légitimité dans le fait que les projets doivent se concentrer sur des formes d'aide au système existant et les orienter vers les quartiers qui en ont le plus besoin. De ce fait, l'accent mis sur cette approche fondée sur les « lieux » opère contre le principe d'une politique purement sociale. Quelques auteurs ont parfois évoqué avec une certaine emphase, ce programme comme encourageant une approche orientée vers l'*empowerment* communautaire.

La nouvelle sécurité urbaine et la responsabilisation des pouvoirs locaux

Dans les années 90, lors des élections locales, la peur de la criminalité a été utilisée par les populistes pour réintroduire un style autoritaire de résolution des conflits. Hambourg est sans doute, à cet égard, le cas le plus extrême. Les politiques de sécurité dans les villes allemandes ont changé de caractère et ont œuvré à l'exclusion sociale dans les lieux publics (Wehrheim, 2002). Ces politiques sont de différents types, le plus souvent mises en œuvre uniquement par l'administration municipale ou le *land*. Si ces lois locales peuvent se différencier de manière substantielle, elles comportent toutes une certaine tendance au renforcement du contrôle de l'espace public. Ce développement vers une « ville contrôlée » prend forme, en réalité, depuis le XIX^e siècle.

La quasi-privatisation des espaces publics

Une scrutation de plus en plus méfiante des mendiants a été mise en place. Même si la mendicité est toujours considérée comme un droit individuel, de nombreuses villes interviennent pour « cacher la mendicité » (*hindering begging*) et expulser les mendiants de certains lieux publics. Les « Régulations destinées à éviter les dangers » (*Gefahrenabwehrverordnung*) interdisent certains comportements comme celui de dormir en public. La police a plus souvent eu recours à un instrument particulier, celui du « temps limité avant expulsion » (*send-offs*) – 24 heures par trois mois – afin d'inciter certains individus à quitter les espaces publics centraux. Les sans-abri, les drogués, les mendiants, les hooligans et les « gens qui perturbent la tranquillité publique » font l'objet de ces mesures de police. Pour assurer le respect de ce temps limité, une personne recevra une carte de la ville avec l'indication des lieux interdits et pourra être emprisonnée si elle n'a pas pris au sérieux l'avertissement.

À Brême, une vingtaine d'Africains à la recherche d'un abri ont reçu un avis d'expulsion comme s'ils étaient de dangereux dealers. La police utilise un autre concept pour considérer certains lieux comme dangereux. À Berlin, une trentaine de lieux sont ainsi listés. Certaines villes recourent à d'autres stratégies, comme les mesures de « déplacement » pour conduire les gens en dehors des

villes. Tout comme le « *Junkie jogging* » (courir après les Junkies), cette mesure s'inspire de la pratique des groupes sociaux qui repoussent continuellement les drogués d'un lieu vers l'autre. Une étude menée sur Cologne montrait que les gens étaient sélectionnés en fonction de « leur apparence physique ».

Le développement des polices privées

Avec la privatisation des espaces publics des centres anciens du fait de la gentrification soutenue par les entreprises et les mails commerciaux, les firmes de sécurité privée chargées de la sécurité de ces espaces voient leurs effectifs augmenter de manière régulière depuis les années 70. Souvent peu qualifiés, ces policiers privés ont la possibilité de procéder à des arrestations de durée limitée et à des « interventions pour le compte de tiers ». Les acteurs privés et publics ont initié, dans de nombreuses villes, des partenariats pour « plus de sécurité » (Belina, 2005). Les acteurs les plus importants sont souvent les transports (Deutsche Bahn-DB) et les entreprises commerciales.

Avec la privatisation de la DB, la qualité des stations de train a changé, passant d'un statut d'espace public pour tous à celui d'un espace hautement contrôlé, doté d'une police sévère contre tous ceux qui traînent. Les caméras sont devenues courantes, en particulier dans les villes de Hessian et Sassen. Le design architectural et les travaux d'embellissement consistent souvent à cacher des stratégies destinées à rendre un lieu hostile aux sans-abri et autres personnes « qui traînaient », voire les jeunes qui s'embrassent. Les lois antigraffiti, promulguées par l'État fédéral, ont renforcé la bataille contre la laideur. Berlin vient même de lancer un projet pilote pour repérer, par hélicoptère, ceux qui dessinent des graffitis sur les murs.

Comment l'État local fait-il face à ces changements ? Quels sont les nouveaux modèles politiques au sein de l'espace urbain néolibéral ?

Le tournant des années 90

Pour répondre à ces questions, il faut comprendre que le début des années 90 a représenté un tournant majeur. La conscience que les planificateurs locaux et les décideurs avaient des problèmes s'est profondément modifiée, passant d'un ensemble technique d'enjeux locaux – les politiques sociales, de transport, de logement – à une question toute autre : celle de la pression exercée sur les finances publiques. La diminution des budgets locaux et le chômage devenaient les enjeux les plus importants, les seuls en tête de l'agenda politique (Brettschneider, 2001). L'article 28 des lois cadres garantissait, en Allemagne, un niveau minimum d'autonomie aux villes. Mais la part de financement qui pouvait être librement dépensée est devenue, depuis la fin des années 70, peu à peu une fiction, spécialement dans les villes du nord et du nord-ouest de l'Allemagne. Pendant les années 80 et 90, le déficit global de tous les budgets locaux dépassait la somme de 4,5 milliards d'euros. En 2003, ce déficit atteignait un pic de 7 milliards d'euros (Mädig, 1998 ; Karrenberg et Münstermann, 2005).

Depuis que les villes allemandes font l'objet d'une surveillance financière de la part des *länder* et que la régulation des budgets locaux restreint le niveau

de la dette, les villes et les comtés allemands tentent de compenser cette pression sur leur budget en réduisant les investissements. Comparées à 1993, les villes allemandes dépensent, en 2004, environ un tiers de moins. Les besoins en investissement public pour les écoles, les crèches, les maisons de retraite, les affaires culturelles, les loisirs et le sport ne sont donc pas satisfaits (Wohltmann, 2006; Reidenbach *et al.*, 2002). En Allemagne de l'Est, les budgets publics locaux se trouvent confrontés à une diminution drastique : les revenus et les dépenses y atteignent approximativement 95 % du niveau de l'Ouest tandis que la structure du budget public reste fortement dépendante de l'allocation octroyée par l'État national.

Le débat relatif aux dépenses des villes a été à l'origine d'un changement crucial de leurs politiques. Beaucoup affirmaient que la dette publique résultait du rôle trop important des partis politiques dans le processus de prise de décision. Voulant satisfaire les besoins de leurs électeurs, ces derniers avaient tendance à dépasser le budget public local moyen (Banner, 1984). Au cours des années 90, un changement a eu lieu dans l'organisation des institutions locales. Les États qui sont responsables de la régulation des juridictions locales ont modifié la règle du jeu. Le changement a visé à affaiblir les conseils municipaux et à augmenter les pouvoirs des maires. De plus, les États ont introduit des plébiscites locaux qui donnent aux citoyens l'opportunité de lancer des campagnes et de voter sur des enjeux spécifiques (Kost/Wehling, 2003; Bogumi/Heinelt, 2005). Ce changement des règles au sein du gouvernement local a renforcé le *leadership* et la participation directe des citoyens. Il est accompagné de la mise en place d'une variante du *New public management* (Houd, 1991).

Le nouveau schéma de conduite (*New steering model*)

Le *New steering model* se caractérise par une stratégie qui distingue clairement les fonctions opérationnelles des fonctions parlementaires et administratives, par des contrats de management, une décentralisation des responsabilités pour la fourniture des services et leur budgétisation, une direction par objectifs, une exigence de qualité de management, une plus grande compétition entre les unités administratives et les centres de décision à la tête de l'administration, c'est-à-dire le maire (KGSt-Bericht 5/1993). Ce programme se concentrait sur la réorganisation de l'administration locale. Il servait aussi à économiser les services publics ainsi que la manière dont ils étaient fournis en vue d'une plus grande efficacité et le souci d'une dépense publique moindre.

Une évaluation montra que l'ensemble des villes allemandes avaient introduit des éléments de ce nouveau modèle de gouvernement et que certains principes comme la décentralisation d'une partie des bureaux ou la création de budgets de participation étaient inclus dans leurs programmes. Les élus municipaux eux-mêmes vérifient à l'aide d'enquêtes que la réalisation de ce nouveau modèle de gouvernement conduit les villes à être plus compétitives, ce qui est considéré comme un bon service délivré au citoyen/consommateur. En contrepartie, le contrôle parlementaire et les capacités de gouvernance se sont trouvés amoindris (Bogumil *et al.*, 2006).

Dans cette même veine, les politiques urbaines des années 90 ont été confrontées à des privatisations matérielles. Les multiples entreprises que possédaient

les gouvernements locaux ont été partiellement privatisés. Des parties de ces entreprises furent vendues à des compagnies et des banques locales. Des entreprises du secteur de l'énergie, des transports publics, du traitement des déchets, des logements et hôpitaux qui appartenaient anciennement à l'État se sont trouvées associées à des compagnies privées (et transnationales) et incluses dans des oligopoles. Dans les villes allemandes, près de 40 % de l'organisation décentralisée du secteur public fusionna avec des compagnies privées. Plus importantes étaient les villes, plus décentralisées étaient les administrations locales, et plus les entreprises privées étaient associées à la fourniture de services publics (Killian *et al.*, 2006; Sack, 2003).

Le gouvernement fédéral et les États ont encouragé ce processus et attribué des subventions pour des contrats de partenariat public/privé (par concession ou *model operators*). À la manière de « l'invention » britannique du *Private finance initiative*, de nombreuses constructions publiques (écoles, prisons, hôpitaux, tribunaux) peuvent faire l'objet de contrat à long terme (15-30 ans) portant sur le design, la construction, les plans de maintenance et le fonctionnement (Sack, 2005). Le trésor public allemand se donne pour but d'atteindre, pour la part des contrats PPP d'investissement public, le niveau de 15 %. L'argument avancé est celui d'une plus grande efficacité et du besoin de recourir aux mécanismes du marché privé pour améliorer la fourniture de services publics. C'est aussi une question de finance publique : la ville de Dresde, durant l'été 2006, a vendu l'ensemble de son stock de logements publics à une entreprise internationale Fortress dans le but de se débarrasser de l'ensemble de ses dettes publiques (Sack, 2006).

La mode des centres attractifs

La pression sur le budget local est devenue l'un des enjeux dominants des années 90, l'autre étant la compétition entre les villes : en raison du déclin du secteur industriel et des changements intervenus pour financer une économie de services locaux, les responsables ont poursuivi une politique entrepreneuriale. Ils pensent que le meilleur moyen pour dynamiser leur ville est de construire de larges mails commerciaux (*Brandhubs*), des musées importants, des centres-villes attractifs, d'un côté, et d'initier ce qu'on appelle des regroupements « *clusters* » correspondant à des réseaux denses de compétences dans un secteur économique spécifique, de l'autre (Haubermann et Siebel, 1994).

La ville d'Oberhausen, qui dispose d'une ancienne industrie manufacturière de la Ruhr, a suivi ce chemin. Pour faire face à un déclin industriel massif et accompagner le chômage qui en résultait, les sociaux-démocrates ont mis en place un schéma de planification tout à fait nouveau pour le centre de la ville. L'élément central en est ce qu'on appelle « CentrO » : un énorme mail de boutiques et de centres de loisirs qui a pour but d'attirer les consommateurs de l'ensemble de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (Drescher et Dellwig, 1996). Des tentatives similaires sont observables à proximité de chaque ville allemande importante. L'enjeu est de parvenir à activer les potentialités locales et les talents de la région. Ces regroupements sont lancés et développés dans des secteurs comme la logistique/mobilité, la santé/bien-être ou l'énergie verte. La spécialisation

de telles branches d'industrie et de services a pour objectif de positionner la région au plan de la compétition interrégionale.

La recherche de la « ville entrepreneuriale » s'accompagne d'un développement spatial doté de points de vente unique et de « grands projets ». En ce qui concerne ces derniers, la sécurisation est un élément crucial pour la ville depuis que les mendiants, les sans-abri ou les personnes au comportement antisocial sont vécus comme une menace émotionnelle pour les acheteurs autant qu'ineshétique pour le centre des villes. Ce sont des agents privés de sécurité et les services d'ordre public qui assurent l'ordre et la propreté dans ces lieux. Pour rénover leur centre-ville, Hessen et Hambourg ont établi, depuis 2005, de nouvelles facilitations pour les entreprises *via* les quartiers d'affaires (*Business Improvements Districts*) copiées sur les expériences américaines et anglaises. Elles permettent aux villes d'inviter tous les propriétaires et promoteurs immobiliers d'un quartier central à se regrouper pour contribuer et coopérer au niveau du design, de la planification, de la remise à neuf et de la décoration de celui-ci.

La promotion de la participation

La liste des changements intervenus depuis le début des années 90 révèle une inflexion néolibérale des politiques urbaines allemandes. Les réformes administratives entreprises sous le label du nouveau modèle de gouvernance (*New steering model*), les privatisations et les politiques en faveur de villes « entrepreneuriales » entraînent une plus grande marchandisation des services publics, des décisions orientées vers le marché local, ainsi que des centres-villes propres, esthétiques et sécurisés. Tout cela illustre le nouveau style de *leadership* local depuis que les maires ont vu leur pouvoir renforcé par les réformes constitutionnelles et administratives.

Cependant, cela ne résume pas toute l'histoire. Car des opportunités pour une plus forte participation des citoyens ont aussi été introduites lors du changement des règles de la gouvernance locale. Les *think tanks* les plus importants des gouvernements locaux – la fondation privée Bertelsmann et la Kommunale Gemeinschaftsstelle, financées par les municipalités – ont transformé leur programme. Au début des années 90, les politiques urbaines se sont tournées vers le marché et les *think tanks* ont fait du lobbying en ce sens. À la fin des années 90, ils se sont orientés vers une autre politique. Les séminaires et les publications étaient ciblés sur la participation, la citoyenneté, le travail en réseau, l'engagement civique et le partenariat (Jann, 2006).

Cette seconde orientation montre bien que le modèle prévalant des politiques locales ne restait pas confiné aux seuls marchés et au *leadership* entrepreneurial. Cette contrepartie appelle trois précisions :

- 1 – le fonctionnement en réseau est supposé ne posséder qu'une fonction marginale depuis que la décentralisation et la privatisation ont réorganisé la fourniture des services nécessaires à la production ;
- 2 – la mise en réseau et le partenariat ont été introduits par le haut (*top down*) sur la base de programmes financés par l'Union européenne (*Cohesion Fund*) et par l'État national, lequel réclamait la coopération locale d'une grande variété d'acteurs ainsi qu'une implication des associations civiques ;

3 – on estimait que l'incitation à une motivation intrinsèque des citoyens pour qu'ils s'impliquent dans la communauté était nécessaire (Oppen et Sack, 2005).

Aujourd'hui, on trouve un partenariat de proximité dans l'ensemble des domaines urbains : logement, soin aux personnes âgées, crèches, politiques culturelles, promotion de l'entreprise (Sack, 2003; Evers, 2005). Dans le champ des politiques de sécurité, des « conseils locaux pour la prévention » ont été mis en place. Ils réunissent l'administration publique, les travailleurs sociaux, la police ainsi que les associations civiques. Ces réseaux poursuivent une politique contre « les comportements antisociaux » et la déviance. Ils renforcent l'ordre public au sein des quartiers (Prätorius, 2002).

Depuis la fin des années 90, le partenariat, l'engagement civique et le réseau sont devenus des slogans au sein du débat sur la gouvernance locale. Cette orientation participative des politiques urbaines est supposée s'inscrire en complément de l'inflexion néolibérale et intervient de deux façons différentes : 1 – elle contribue à faire accepter les politiques locales, à augmenter leur légitimité par le biais d'un intérêt des habitants des quartiers qui vont compter dans la prise de décision. Elle offre ainsi à la politique locale l'opportunité d'ajuster un *leadership* orienté vers le marché;

2 – l'engagement civique se substitue à la fourniture de services publics. On peut vérifier cela dans le domaine social et les politiques culturelles, où des associations civiques signent des contrats pour exploiter et entretenir des piscines publiques dont la ville était jusque-là propriétaire. L'engagement civique change de caractère, en partie du moins, au sein de ces processus de partenariat : il se réduit à une contribution pour fournir des services publics et perd ses éléments de résistance.

Bref, la manière dont se forme la politique générale change et, relativement au développement des villes, un modèle dominant de politique urbaine émerge qui associe, tout à la fois, une ville entrepreneuriale orientée vers le marché, un *leadership* hiérarchique et la collaboration des citoyens.

Conclusion

En analysant ce champ des réformes allemandes, l'impression générale est celle d'une nouvelle rhétorique politique avec l'introduction des termes de compétitivité, responsabilité des individus, proactivité et communauté. Du fait que l'observation de ces multiples changements institutionnels et celui de leur impact social est compliquée, on ne peut que souligner des tendances. De nombreuses villes ne génèrent pas une économie postindustrielle en réponse au déclin de l'ère des manufactures, en particulier en Allemagne de l'Est. La situation éducative n'a pas enregistré une réelle baisse du nombre des sorties sans diplôme, ni d'amélioration des faibles résultats des minorités dans les aires défavorisées, pas plus qu'une réduction des filtres sociaux dans une société stratifiée.

Les mêmes filtres sont toujours présents : l'école et le marché du travail. Les emplois récemment offerts sont situés dans les segments les moins bien rémunérés et ne donnent pas accès à une vie décente, le taux officiel de pauvreté

s'élève de 1 % tous les huit ans. Selon de nombreux rapports locaux sur la pauvreté, la ségrégation sociale dans la plupart des villes se fait plus dure. Elle se renforce pour les plus âgés pendant que les jeunes et ceux qui, dans les régions en déclin, disposent d'une éducation professionnelle satisfaisante quittent les villes où ils résident (en particulier à l'Est). La classe moyenne est affectée par des conditions de vie plus précaires, particulièrement en ce qui concerne la vie familiale et domine l'idée conservatrice de mélanger tout le monde au sein d'une communauté, tandis que, de son côté, la philosophie de l'*empowerment* autorise l'État à refuser d'aider aussi fortement qu'il le faudrait les familles dans le besoin.

La situation allemande peut être décrite comme celle d'un individualisme radicalisé dans une société qui est partiellement ignorée. L'arrivée du néolibéralisme peut être perçue comme une avancée au sein d'un mélange de critiques conservatrices sur le « trop d'État », la conception de la famille traditionnelle et une forte valeur accordée à la responsabilité des individus. L'idée néolibérale d'un « plus de marché » va de pair avec la plupart de ces concepts ancrés profondément dans le discours allemand. Mais elle se heurte au fondamentalisme néolibéral comme au conservatisme en général qui veut éviter tout caractère rapide des réformes.

Ainsi, la transformation de la sécurité n'a été que partiellement rendue visible dans ce contexte allemand particulier, tandis que l'urbanisation de la question sociale (sécurisée jusque-là par l'État-providence) devient plus importante, comme le montrent les mesures de surveillance au sein de nombreuses villes. L'attribution de responsabilités au local pour des changements sociétaux peut être analysée de manière similaire. La plupart des villes ont adopté certaines réformes comme le « nouveau management public » et l'introduction de politiques partenariales. Mais celles-ci ne sont que des réactions imitant les principaux modes de pensée en circulation. D'un autre côté, les villes ont été gérées de manière managériale depuis les premiers jours de leur reconstruction, après la Seconde Guerre mondiale.

La ségrégation dans les villes allemandes paraît assez peu développée, comparativement aux États-Unis, moins développée qu'en France, en tout cas. Mais les tendances à la réduction du stock de logements sociaux et à la suburbanisation s'accroissent et vont vraisemblablement renforcer, dans le futur, l'orientation vers cette ségrégation. Même si le programme assez récent des *Soziale Stadt* constitue un effort important pour contrer ces tendances, on ne voit pas comment il pourrait combattre à lui seul la pauvreté et la ségrégation. De manière paradoxale, depuis que la légitimité de ce programme est liée à l'*empowerment* des habitants des quartiers, il renforce le paradigme d'un État-providence en retrait qui cible les « vrais nécessiteux » et remet en marche (active) de manière autoritaire les désavantagés. Il semble que cette pression puisse susciter une violence qui n'a pas atteint les quartiers désavantagés allemands de la même manière que les quartiers français. Au cours des dernières années, l'Allemagne a cependant connu une série d'actes de violence dans le cadre scolaire, un lieu donc où la pression est fortement mise sur les individus. Dans le contexte d'une politique éducative engagée avec l'idée de concurrence et d'élite, les solutions à ce problème seront difficiles à trouver.