

Herausgeber // sous la dir. de :  
Deutsch-Französisches Institut und Wüstenrot Stiftung

# URBANE GROSSRÄUME IN DEUTSCHLAND UND FRANKREICH

FRAGEN UND FORMEN  
REGIONALER KOOPERATION

# GRANDES AIRES URBAINES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

ENJEUX ET FORMES DE  
COOPÉRATION TERRITORIALE

WÜSTENROT STIFTUNG



## 2.6 KÖNNEN SOZIALE UNGLEICHHEITEN DURCH LOKALE ÖFFENTLICHE POLITIK VERRINGERT WERDEN?

Xavier Desjardins

Eine Auseinandersetzung mit politischen Debatten über die soziale Rolle der lokalen Verwaltung in Frankreich

### 2.6 PEUT-ON RÉDUIRE LES INÉGALITÉS SOCIALES PAR DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES ?

Une lecture des débats politiques sur le rôle social des autorités locales en France

Wenn die Gleichheit eine »französische Leidenschaft« bleibt, welcher Kampf wird dann in ihrem Namen geführt? Mit anderen Worten: Welche Ungleichheiten wollen wir bekämpfen, insbesondere mithilfe raumbezogener Politiken auf lokaler Ebene? Und mit welchen Mitteln? Bevor wir die Argumentation ausbreiten, gestatten Sie uns zwei einleitende Bemerkungen.

Viele Soziologen sind sich einig, dass sich die Ungleichheiten in ihrer Natur verändert haben. Während

Si l'égalité reste une « *passion française* », de quel combat est-elle le nom ? Autrement dit, contre quelles inégalités veut-on lutter, notamment grâce aux politiques territoriales à l'échelle locale ? Et avec quels moyens ? Avant de déplier le raisonnement, permettons-nous deux remarques liminaires.

Beaucoup de sociologues convergent pour signaler que les inégalités ont changé de nature. Si le rapport au travail (et donc au capital) est encore structurant

die Beziehung zur Arbeit (und damit zum Kapital) beim Aufbau sozialer Positionen noch strukturierend ist (der Kapitalismus lebt noch!), fühlen und beschreiben die Menschen viele andere Ursachen für die von ihnen erlebten Ungleichheiten, darunter sexuelle Orientierung, Religion, Geschlecht, ethnische Herkunft, körperliche Fähigkeiten oder Aussehen (Behinderungen, Fettleibigkeit, Krankheit usw.). In der Öffentlichkeit gewinnt daher der Kampf gegen Diskriminierung eine große Bedeutung, wodurch Forderungen nach der gleichen »Stellung« in der gesellschaftlichen Hierarchie etwas in den Hintergrund treten (Dubet/Dujin 2018).

Der zweite Punkt ist, dass die »gefühlte« Ungleichheit sich deutlich von ihrer »Realität« oder, genauer gesagt, von ihrer statistischen Darstellung unterscheidet. Im Anschluss an die Gelbwesten-Bewegung legte Hervé Le Bras ein Buch vor, um zu zeigen, dass trotz der vielen sozialen Forderungen, die man hörte, die Bewegung der »sozialen Nivellierung« der französischen Gesellschaft immer noch im Gange war. Ein robuster zentraler Sozialkörper profitiert von stabilen Arbeitsplätzen und sich langsam verbessernden Lebensbedingungen. Der Titel seines Buches fasst zusammen, was er zu sagen hat: »Sich schlecht fühlen in einem Frankreich, dem es gut geht« (Le Bras 2019). Schon Tocqueville hat uns in wenigen leuchtenden Sätzen dieses Paradoxon verständlich gemacht: »Der Hass der Menschen auf Privilegien nimmt zu, je seltener und weniger groß die Privilegien werden, sodass es scheint, dass die demokratischen Leidenschaften gerade dann umso mehr entflammen, wenn sie am wenigsten Nahrung finden. Den Grund für dieses Phänomen habe ich bereits genannt. Wenn alle Bedingungen ungleich sind, springt noch die größte Ungleichheit nicht ins Auge, während die kleinste Unähnlichkeit innerhalb der allgemeinen Uniformität schockierend erscheint; der Anblick wird umso unerträglicher, je vollständiger die Uniformität ist. Es ist daher natürlich, dass die Liebe zur Gleichheit mit fortschreitender Gleichheit ständig wächst; indem man sie befriedigt, entwickelt man sie« (Tocqueville 1835).

Wenden wir uns nun konkreter dem Thema der raumbezogenen Politiken zu und der Frage, wie sie versuchen, soziale Ungleichheiten zu korrigieren oder zu verringern. Wir stehen am Ende eines Zyklus von etwa vierzig Jahren des Denkens und Handelns in Bezug

pour construire les positions sociales (le capitalisme est bien vivant !), les individus ressentent et décrivent bien d'autres causes aux inégalités qu'ils subissent, notamment l'orientation sexuelle, la religion, le genre, l'origine ethnique, la capacité ou l'aspect physiques (handicaps, obésité, maladie, etc.). Dans la sphère publique, la lutte contre les discriminations prend ainsi beaucoup d'importance, rendant moins visibles les revendications d'égalité de « position » dans la hiérarchie sociale (Dubet/Dujin 2018).

La seconde remarque est que le « ressenti » des inégalités est bien différent de sa « réalité » ou, plus exactement, de sa représentation statistique. À la suite du mouvement des « Gilets jaunes », Hervé Le Bras a réalisé un ouvrage pour montrer, qu'en dépit des multiples revendications sociales entendues, le mouvement de « moyennisation » de la société française était toujours en marche. Un robuste corps social central bénéficie d'emplois stables et de conditions de vie en lente amélioration. Le titre de son livre résume son propos : *Se sentir mal dans une France qui va bien* (Le Bras 2019). Déjà Tocqueville, en quelques phrases lumineuses, donnait à comprendre ce paradoxe : « La haine que les hommes portent aux privilèges s'augmente à mesure que les privilèges deviennent plus rares et moins grands, de telle sorte qu'on dirait que les passions démocratiques s'enflamment davantage dans le temps même où elles trouvent le moins d'aliments. J'ai déjà donné la raison de ce phénomène. Il n'y a pas de si grande inégalité qui blesse les regards que lorsque toutes les conditions sont inégales, tandis que la plus petite dissemblance paraît choquante au sein de l'uniformité générale; la vue en devient plus insupportable à mesure que l'uniformité est plus complète. Il est donc naturel que l'amour de l'égalité croisse sans cesse avec l'égalité elle-même; en la satisfaisant, on le développe » (Tocqueville 1835).

Entrons maintenant plus précisément dans le sujet des politiques territoriales et la manière dont elles visent à corriger ou à réduire les inégalités sociales. Un cycle d'une quarantaine d'années de pensée et d'action sur le rôle des politiques publiques territoriales pour réduire les inégalités territoriales se termine. Ce cycle peut se résumer autour du rôle central d'une institution, l'intercommunalité, d'une idée, la mixité sociale, et d'un projet spatial, la densité. Cette pensée du local pour construire la « cohésion sociale » nous semble aujourd'hui à bout de souffle, notamment

auf die Rolle der raumbezogenen Politik bei der Verringerung der territorialen Ungleichheiten. Zusammengefasst kreist dieser Zyklus um die zentrale Rolle einer Institution (den Kommunalverband), um eine Idee (soziale Mischung) und um ein räumliches Projekt (die Verdichtung). Diese Denkweise, wonach die lokale Ebene »sozialen Zusammenhalt« schaffen soll, scheint heute ausgereizt, insbesondere wenn es darum geht, neue Ursachen und Auswirkungen sozialer Ungleichheiten in den Griff zu bekommen.

Um diese These zu entwickeln, werden wir zunächst auf das »erste Zeitalter« der lokalen Sozialpolitik zurückkommen, die sich um den Begriff der Gleichheit dreht. Anschließend werden wir die »Sozialdoktrin des Lokalen« erläutern, wie sie sich seit den Anfängen der Dezentralisierung in Frankreich entwickelt hat. Sie begründet ein »zweites Zeitalter« der Sozialpolitik auf lokaler Ebene, das des sozialen Zusammenhalts, und wir werden sehen, welche Kritik an diesem »zweiten Zeitalter« geübt wird. In einem letzten Abschnitt werden wir dann einige Möglichkeiten zum Übergang in ein »drittes Zeitalter« vorstellen, das die bisherigen nicht ersetzen, sondern ergänzen soll.

## Die lokale Ebene im Dienste der sozialen Hilfe

In Frankreich wird die soziale und fiskalische Umverteilungspolitik hauptsächlich von nationalen Mechanismen bestimmt. Diese Situation führt zu einer einzigartigen Stellung der lokalen Gebietskörperschaften in der Sozialpolitik.

Historisch gesehen haben die französischen Kommunen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Sozialpolitik gespielt. Die wichtigsten Sozialgesetze der Dritten Republik übertrugen der Gemeinde die Hauptverantwortlichkeiten in diesem Bereich, insbesondere das Gesetz vom 15. Juli 1893 zur kostenlosen medizinischen Hilfe, die Gesetze vom 27. und 30. Juni 1904 zur Betreuung von Kindern, das Gesetz vom 14. Juli 1905 zur Unterstützung alter, gebrechlicher und unheilbar erkrankter Menschen sowie das Gesetz vom 14. Juli 1913 zur Hilfe für große und bedürftige Familien. In der Folge

pour prendre en charge les nouveaux ressorts et effets des inégalités sociales.

Pour développer cette thèse, nous reviendrons dans une première partie sur le « premier âge » des politiques sociales locales, autour de la notion d'égalité. Ensuite, nous développerons la « doctrine sociale du local », tel que se développe depuis la décentralisation. Elle institue un « deuxième âge » du social pour le local, l'âge de la cohésion sociale. Ensuite, nous verrons les critiques adressées à ce « deuxième âge ». Dans une dernière partie, nous présenterons quelques pistes à même de forger un « troisième âge », qui ne viendrait pas se substituer aux précédents, mais les compléter.

## Le local au service de l'assistance sociale

En France, les politiques de redistribution sociale et fiscale sont principalement le fait de mécanismes nationaux. Cette situation entraîne une place singulière des collectivités locales dans les politiques sociales.

Historiquement, les communes en France ont joué un rôle majeur dans la construction des politiques sociales. Les grandes lois de la IIIe République relatives à l'assistance ont confié les principales responsabilités dans ce domaine à la commune, notamment la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite; les lois des 27 et 30 juin 1904 sur les enfants assistés; loi du 14 juillet 1905 sur les vieillards, les infirmes et les incurables; loi du 14 juillet 1913 sur les familles nombreuses et nécessiteuses. Par la suite, la montée en puissance des assurances sociales, puis la réorganisation de l'assistance, désormais dénommée aide sociale par le décret du 29 novembre 1953, et enfin la décentralisation de l'aide sociale aux conseils généraux à partir de 1984, ont fait passer les communes au second plan. Aucune prestation d'aide sociale légale ne relève aujourd'hui de la compétence de la commune, les rôles étant répartis entre le département, qui dispose de la compétence de droit commun, et l'État, qui intervient dans des domaines limitativement énumérés par la loi (Cytermann 2010).

Toutefois, si la commune n'est tenue qu'à peu de chose, elle peut quasiment tout faire. La « clause de

drängte die Entstehung der Sozialversicherung, dann die Neuorganisation der Unterstützungsleistungen, die per Dekret vom 29. November 1953 nun Sozialhilfen genannt wurden, und schließlich die Übertragung der Sozialhilfe an die Generalräte<sup>1</sup> ab 1984 die Gemeinden in den Hintergrund. Heute fallen keine gesetzlichen Sozialhilfeleistungen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde, da die Rollen zwischen dem Département, das nach allgemeinem Recht zuständig ist, und dem Staat, der in gesetzlich definierten Bereichen interveniert, aufgeteilt sind (Cytermann 2010).

Doch auch wenn die Kommune nur wenig tun muss, kann sie fast alles tun. Die »Klausel der Allgemeinzuständigkeit« wird nach der üblichen Formel vor allem von den Gemeinden in sozialen Angelegenheiten genutzt, um die Schwäche ihrer tatsächlichen Kompetenzen auszugleichen. Was die Interventionsmodi betrifft, so treten die Gemeinden hauptsächlich als Erbringer lokaler Dienstleistungen und freiwilliger Hilfe (Mahlzeiten, Transporthilfe, Notunterkünfte usw.) auf. Zu den lokalen Dienstleistungen gehören insbesondere Kinderbetreuungseinrichtungen für Kleinkinder und häusliche Dienstleistungen für ältere Menschen. Über diese Rolle hinaus gab es in den Kommunen häufig bahnbrechende Initiativen zur Entwicklung neuer sozialpolitischer Maßnahmen, die manchmal vom Staat übernommen wurden. Der soziale Wohnungsbau ging Ende des 19. Jahrhunderts zunächst auf eine Initiative der Kommunen und Arbeitgeber zurück, bevor er allmählich zu einer staatlichen Politik wurde. Das 1991 geschaffene Mindesteinkommen zur beruflichen Wiedereingliederung (*revenu minimum d'insertion*, RMI) ist eine Verallgemeinerung vieler lokaler Initiativen.

Tragen diese sozialpolitischen Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheiten bei? Sie mildern zwar die dramatischsten Situationen, können die Mechanik der Ungleichheit jedoch nicht aufhalten. Das war gewissermaßen auch nicht die Rolle der lokalen Ebene, sondern die der nationalen Mechanismen des Wohlfahrtsstaats, die nach und nach vom Staat, den Gewerkschaften und den Arbeitgebern aufgebaut wurden (Esping-Andersen 2007).

compétence générale», selon la formule usuelle, est particulièrement utilisée par les communes en matière sociale, pour pallier la faiblesse de leurs compétences expresses. En termes de modes d'intervention, les communes apparaissent principalement comme des prestataires de service de proximité et comme des dispensatrices d'aides facultatives (repas, aide aux transports, hébergement d'urgence, etc.). Parmi les services de proximité, on trouve notamment les établissements d'accueil des jeunes enfants et les services à domicile pour personnes âgées. Au-delà de ce rôle, les communes ont souvent eu des initiatives pionnières, reprises parfois par l'État, pour développer de nouvelles politiques sociales. Le logement social est d'abord une initiative communale et patronale, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avant de progressivement devenir une politique d'État. Le revenu minimum d'insertion, créé en 1991, est une généralisation de nombreuses initiatives locales.

Ces politiques sociales contribuent-elles à réduire les inégalités? Si elles atténuent les situations les plus dramatiques, elles ne peuvent enrayer la mécanique des inégalités. Mais d'une certaine manière, ce n'était pas le rôle du local, mais celui des mécanismes nationaux d'État-Providence, mis en œuvre très progressivement autour de l'État, des syndicats ouvriers et du patronat (Esping-Andersen 2007).

## Le temps de la cohésion sociale

À partir des années 1980 et de la décentralisation, le rôle du local en matière sociale se modifie. Les communes sont alors dotées de nouvelles compétences dans de nombreux domaines (Desjardins/Estèbe 2018), dont l'urbanisme, le développement économique ou encore la culture. À cette époque se met en place une doctrine du rôle du local dans la réduction des inégalités sociales. Cette doctrine est une reconstruction *ex post*: elle n'a jamais été énoncée comme telle. Toutefois, nous nous autorisons à en dresser les contours car elle s'appuie sur trois piliers de politiques publiques qui ont largement fait consensus, même si les détails ont fait l'objet d'innombrables débats et circonvolutions: la mixité, l'intercommunalité et la densité. Cette doctrine mûrit dans les années 1980, se développe dans les années 1990 et

1 Gewählte Versammlungen auf Ebene der Départements (Anm. d. Hrsg.).

## Die Zeit des sozialen Zusammenhalts

Ab den 1980er-Jahren und den Dezentralisierungsgesetzen änderte sich die Rolle der lokalen Ebene in sozialen Angelegenheiten. Mit der Ausweitung der Zuständigkeiten der Kommunen in vielen Bereichen (Desjardins/Estèbe 2018), darunter Stadtplanung, wirtschaftliche Entwicklung und Kultur, entstand eine Doktrin bezüglich der Rolle der lokalen Ebene beim Abbau sozialer Ungleichheiten. Diese Doktrin ist eine Ex-post-Rekonstruktion: Sie ist nie als solche formuliert worden. Wir erlauben uns jedoch, ihre Konturen zu umreißen, weil sie sich auf drei Säulen der öffentlichen Politik stützt, die Gegenstand eines sehr breiten Konsenses waren (auch wenn die Details unzählige Debatten auslösten): soziale Mischung, interkommunale Kooperation und Bevölkerungsdichte. Diese Doktrin reifte in den 1980er-Jahren, entwickelte sich in den 1990er-Jahren weiter und kam um die Jahrtausendwende zu ihrer größten Entfaltung – in drei Gesetzen, die sich mit Stadtplanung, Kommunalverwaltung und den Instrumenten territorialen Handelns befassen, die (nach den zuständigen Minister:innen) benannten Gesetze »Gaysot«, »Chevènement« und »Voynet« (Codirdu 2002). Sie bildet den konzeptionellen und praktischen Rahmen für die raumbezogene öffentliche Politik bis Ende der 2010er-Jahre, als dieses doktrinale System seine Grenzen und Sackgassen offenbart.

Die erste Säule ist die soziale Mischung. Dieser Gedanke entstand Ende der 1980er-Jahre. Zwei Elemente kamen damals zusammen. Die neuen Kompetenzen der Gemeinden veranlassten einige Gemeinderäte zu einer sozialen Spezialisierung ihrer Gemeinde. Die wahltaktischen Motivationen dieser Politik wurden heftig angeprangert, insbesondere wenn es um den Bau von »Ghettos für die Reichen« ging (Deschamps 1998). Auf der anderen Seite hatten sich viele linke, insbesondere kommunistische Gemeinden im Namen einer als Klassengesellschaft wahrgenommenen sozialen Ordnung dafür starkgemacht, nahezu ausschließlich Angehörige der Arbeiterklasse aufzunehmen. Viele haben dieses Projekt dann aber zugunsten des Gedankens der sozialen Mischung aufgegeben, der damals stark mobilisierte. Diese Vorstellung, die sowohl von der Rech-

trouve son épanouissement le plus complet au tournant des années 2000 autour de trois lois qui portent sur l'urbanisme, le gouvernement local et les outils de l'action territoriale, les lois dites « Gaysot », « Chevènement » et « Voynet » (Codirdu 2002). Elle fournit le cadre conceptuel et pratique de l'action publique territoriale jusqu'à la fin des années 2010, moment où ce système doctrinal montre ses limites et ses impasses.

Le premier pilier est la mixité sociale. Cette notion émerge à la fin des années 1980. Deux éléments se conjuguent alors. Les compétences nouvelles des communes conduisent certains édiles à spécialiser socialement leur commune. Les velléités électoralistes de ces politiques sont vivement dénoncées, notamment quand il s'agit de construire des « ghettos de riches » (Deschamps 1998). D'un autre côté, beaucoup de municipalités de gauche, notamment communistes, s'étaient fait fort d'accueillir de manière presque exclusive les classes populaires au nom d'une lecture de la société par classe: beaucoup abandonnent ce projet. La notion de mixité mobilise alors largement. Partagée aussi bien par la droite que par la gauche (même si les remises en cause viennent plus souvent du premier camp que du second), cette notion doit son succès à son caractère relativement flou. Elle donne pour mission au local, non de réduire les inégalités de position, mais d'assurer la cohésion sociale et de rendre « visible » le pacte républicain au-delà des mécanismes redistributifs bureaucratiques de l'État-Providence; il convient aussi de se croiser, de se côtoyer, bref, de « vivre ensemble » selon une formule aujourd'hui si galvaudée.

Le second pilier est l'intercommunalité. Le mouvement, très lent, de coopération entre communes comprend parmi ses ressorts idéologiques et politiques, la question des inégalités. Puisque les communes ont des ressources disparates, il convient, au nom de l'égalité des chances, d'assurer un « panier de services » relativement uniforme entre les territoires. Pour cela, l'intercommunalité apparaît nécessaire. Elle assure un partage d'une ressource concurrentielle et très inégalement répartie, celle provenant des taxes sur les entreprises. Elle permet de partager les charges de centralité et d'égaliser les services offerts. Par ailleurs, en la dotant de compétences dans le champ de l'urbanisme et du logement, on attend de ces projets, sur le long terme, une réduction des inégalités territoriales par une répartition plus harmonieuse des logements et des activités.

ten als auch von der Linken geteilt wurde (auch wenn Erstere sie öfter infrage stellen), verdankt ihren Erfolg ihrem relativ vagen Charakter. Sie macht es der lokalen Ebene zur Aufgabe, nicht Unterschiede in der sozialen Position abzubauen, sondern den sozialen Zusammenhalt zu sichern und den republikanischen Pakt jenseits der bürokratischen Umverteilungsmechanismen des Wohlfahrtsstaats »sichtbar« zu machen. Es geht auch darum, sich zu begegnen und auszutauschen, kurz gesagt: »zusammenzuleben« (um eine heute stark überstrapazierte Formel zu bemühen).

Die zweite Säule ist die interkommunale Kooperation. Zu den ideologischen und politischen Triebfedern der (sehr langsamen) Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Kommunen gehört die Frage der Ungleichheiten. Da die Kommunen über ungleiche Ressourcen verfügen, ist es im Namen der Chancengleichheit notwendig, einen relativ einheitlichen »Strauß an Dienstleistungen« für die Territorien zu gewährleisten. Hierfür erscheint eine interkommunale Zusammenarbeit notwendig. Sie gewährleistet die gemeinsame Nutzung einer umkämpften und sehr ungleich verteilten Ressource (den Unternehmenssteuern) und ermöglicht es, die Kosten der Zentralität zu teilen und einen Ausgleich für die angebotenen Dienstleistungen zu schaffen. Darüber hinaus wird erwartet, dass diese Projekte durch die Übertragung von Kompetenzen im Bereich der Stadtplanung und des Wohnungsbaus langfristig die territorialen Ungleichheiten durch eine harmonischere Verteilung von Wohnen und Arbeiten verringern werden.

Die dritte Säule ist die Bevölkerungsdichte. In Frankreich ist die dynamische Entwicklung der periurbanen Räume besonders stark, was insbesondere auf die allgemein geringe Besiedlungsdichte des Landes zurückzuführen ist. Die periurbanen Räume entwickeln sich zu einem der bevorzugten Standorte für Wohneigentum der Mittelklasse. Dies führt zu der Befürchtung, dass es zu einer Spezialisierung der größten Ballungsräume kommt, bei der einerseits die Ärmsten in den Sozialwohnungsbeständen der Nachkriegsjahrzehnte unterkommen und andererseits die Reichsten sich den Charme einer vom baukulturellen Erbe geprägten Innenstadt leisten können. Der Soziologe Jacques Donzelot beschwört in den 2000er-Jahren die Stadt der drei Geschwindigkeiten mit den drei Dynamiken der Periurbanisierung, der Verdrängung und der Gentrifizierung herauf und macht zusammen mit anderen die Idee po-

Le troisième pilier est la densité. En France, la dynamique de développement des espaces périurbains est particulièrement vive, en raison notamment de la faible densité générale du pays. Les espaces périurbains deviennent un des lieux privilégiés de l'accession à la propriété des classes moyennes. Cela fait craindre une spécialisation des agglomérations les plus importantes, avec d'un côté l'accueil des plus pauvres dans le parc d'habitat social hérité des décennies d'après-guerre et, de l'autre, celui des plus aisés qui peuvent s'offrir les charmes d'une centralité patrimonialisée. En évoquant *la ville à trois vitesses* au cours des années 2000, avec les trois dynamiques de périurbanisation, relégation et gentrification, le sociologue Jacques Donzelot, avec d'autres, popularise cette idée que la périurbanisation est une menace (Donzelot et al. 2004). Que faut-il faire pour conjurer cette menace ? Densifier la ville, ou tout au moins, contenir au sein de l'agglomération la majeure partie de la population urbaine.

Le rôle du local n'est plus seulement celui d'assurer l'assistance, mais aussi d'affermir la « cohésion sociale » (Donzelot 2006). Le constat est fait, à une époque de mondialisation économique, que la solidarité objective construite par l'État-Providence ne suffit pas à empêcher l'exclusion. Le rôle du politique devient d'organiser la société civile afin de remettre chacun « dans le jeu ». Le rôle du local est ainsi d'agencer la société et de construire la confiance entre les gens *via* son espace et ses institutions, afin d'éviter la fragmentation sociale.

## De l'essoufflement à la remise en cause

La doctrine alors élaborée a-t-elle transformé l'action publique locale ? Indiscutablement. Si la coopération entre les communes apparaît aux yeux de beaucoup trop lente et trop timide, elle marque les deux dernières décennies. La loi Solidarité et renouvellement urbains qui impose depuis 2000 à chaque commune importante d'avoir un taux minimal de logements sociaux conduit à une répartition un peu mieux équilibrée du parc social (Ramond/Chapelle 2019). Du côté de la lutte contre l'étalement urbain, si la bifurcation est lente, la tendance dispersive est contenue (Dembski et al. 2019). Toutefois, ces politiques n'apparaissent pas à la hauteur

pulär, wonach die Periurbanisierung eine Bedrohung darstellt (Donzelot et al. 2004). Was muss getan werden, um diese Bedrohung abzuwehren? Die Stadt verdichten oder zumindest den Großteil der städtischen Bevölkerung innerhalb des Ballungsraums halten.

Die Rolle der lokalen Ebene besteht nicht nur in der Bereitstellung sozialer Unterstützungsleistungen, sondern auch in der Stärkung des »sozialen Zusammenhalts« (Donzelot 2006). Im Zeitalter der wirtschaftlichen Globalisierung ist deutlich geworden, dass die vom Wohlfahrtsstaat aufgebaute objektive Solidarität nicht ausreicht, um Ausgrenzung zu verhindern. Die Rolle der Politik besteht darin, die Zivilgesellschaft zu ermächtigen, um alle »wieder ins Spiel« zurückzuholen, und der lokalen Ebene kommt es zu, durch ihren Raum und ihre Institutionen die Gesellschaft zu gestalten und Vertrauen zwischen den Menschen aufzubauen, um eine soziale Fragmentierung zu vermeiden.

## Erst erlahmt, dann infrage gestellt

Hat die damals entwickelte Doktrin das lokale öffentliche Handeln verändert? Zweifellos. Wenngleich die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen vielen zu langsam und zaghaft erscheint, so hat sie die letzten zwei Jahrzehnte geprägt. Das SRU-Gesetz<sup>2</sup>, das seit dem Jahr 2000 jeder größeren Gemeinde einen Mindestanteil an Sozialwohnungen vorschreibt, hat eine etwas ausgeglichene Verteilung des Bestands zur Folge (Ramond/Chapelle 2019). Was den Kampf gegen die Zersiedelung der Landschaft anbelangt, so ist die Umstellung zwar langsam, aber der Trend ist eingedämmt (Dembski et al. 2019). Nichtsdestotrotz scheint diese Politik der tatsächlichen Herausforderung nicht gerecht zu werden, nicht nur wegen mangelnder Entschiedenheit, sondern auch wegen einer zunehmend fehlenden Anpassung an neue soziale Dynamiken.

Die sozialen Ungleichgewichte innerhalb der Städte nehmen zu. Es ist natürlich äußerst schwierig, diese soziale Kluft zu »messen«, umso mehr, als der »subjektive« Faktor hier, wie bereits erwähnt, sehr wichtig ist.

de l'enjeu, non seulement en raison d'un manque de vigueur, mais aussi d'une inadaptation progressive aux nouvelles dynamiques sociales.

Les déséquilibres sociaux au sein des villes s'accroissent. Il est bien sûr extrêmement difficile de « mesurer » l'écart social, d'autant plus que la part « subjective » est très importante dans cette affaire, comme nous l'avons déjà mentionné. Néanmoins, une succession d'études montre un accroissement des disparités sociales au sein des grandes aires urbaines. Antonine Ribardièrre en Île-de-France a montré un renforcement de la concentration spatiale des ménages aux revenus les plus bas dans les territoires de pauvreté (Ribardièrre 2016). Christine Lelévrier a montré les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine des quartiers populaires qui ont moins conduit à un mélange qu'à une segmentation interne plus forte des quartiers populaires (Lelévrier 2013). Ainsi, de manière générale, le constat d'un maintien, si ce n'est d'une accentuation, des inégalités territoriales au sein des grandes aires urbaines fait l'objet d'un assez large consensus parmi les spécialistes de géographie sociale.

Comment expliquer cette situation ? Tout d'abord, la manière dont la question de la mixité est abordée est bien incomplète. Les élus et techniciens savent bien utiliser toute la complexité des règles du logement social pour ne pas toujours y loger les plus pauvres. De plus, pour faire vivre ensemble les populations, il ne s'agit pas seulement de les réunir dans les mêmes immeubles, encore faut-il leur donner envie de partager les mêmes espaces publics et les mêmes équipements. La question scolaire est un des points durs qui empêche la mixité résidentielle d'advenir ou de donner lieu à une mixité vécue: on peut être voisins et ne se croiser ni aux réunions de parents d'élèves, ni au sein des associations locales.

Enfin, l'idéal de mixité se heurte frontalement à la mécanique des marchés fonciers. La hausse des prix immobiliers dans le cœur des grandes agglomérations a été extrêmement rapide. Les prix au m<sup>2</sup> dans Paris dépassent 10 000 euros. À Lyon ou Bordeaux, ils peuvent aller au-delà de 5 000 euros. Pourquoi cette hausse? Les créations d'emploi se concentrent dans les plus grandes villes. Selon l'INSEE, les dix plus grandes aires urbaines après Paris (Lyon, Toulouse, Lille, Nantes, Bordeaux, Marseille, Nice, Grenoble, Strasbourg et Rennes) concentrent en 2016 près de 5 millions d'emplois sur

<sup>2</sup> Loi Solidarité et Renouvellement Urbain vom 13. Dezember 2000 (Anm. d. Hrsg.).

Dennoch zeigt eine Reihe von Studien eine Zunahme der sozialen Disparitäten innerhalb der großen Ballungsgebiete. Antonine Ribardièrre hat für die Region Ile-de-France eine Verstärkung der räumlichen Konzentration von Haushalten mit den niedrigsten Einkommen in Armutsgebieten aufgezeigt (Ribardièrre 2016). Christine Lelévrier hat die paradoxen Auswirkungen der Stadterneuerungspolitik in Arbeitervierteln beschrieben, die weniger zu einer Vermischung als vielmehr zu einer stärkeren internen Segmentierung der Quartiere geführt haben (Lelévrier 2013). So besteht im Allgemeinen ein ziemlich breiter Konsens unter Fachleuten der Sozialgeografie darüber, dass die territorialen Ungleichheiten innerhalb großer Ballungsräume weiter bestehen, wenn nicht sogar noch zugenommen haben.

Wie lässt sich diese Situation erklären? Zunächst einmal wird die Frage der sozialen Mischung nicht immer konsequent angegangen. Die lokalen Mandatsträger und Verwaltungsangestellten wissen die Komplexität der Regeln für den sozialen Wohnungsbau zu nutzen, um dort nicht nur arme Leute unterzubringen. Um Menschen zusammenleben zu lassen, geht es außerdem nicht nur darum, sie in denselben Gebäuden einzuquartieren, sondern ihnen Lust darauf zu machen, dieselben öffentlichen Räume und dieselben Einrichtungen zu teilen. Die Schule ist einer der schwierigsten Punkte, der verhindert, dass gemischte Wohnviertel entstehen oder es zu einer tatsächlichen Vermischung kommt: Man kann Tür an Tür leben, ohne sich bei Elternabenden oder in örtlichen Vereinen zu begegnen.

Schließlich stößt sich das Ideal der sozialen Mischung frontal an der Funktionsweise der Grundstücksmärkte. Der Anstieg der Immobilienpreise im Herzen der großen Ballungsgebiete verlief extrem rasant. Die Preise pro Quadratmeter liegen in Paris bei über 10.000 Euro. In Lyon oder Bordeaux können sie über 5000 Euro hinausgehen. Woher kommt dieser Anstieg? Arbeitsplätze entstehen vor allem in den größten Städten. Nach Angaben der Statistikbehörde Insee stellten die zehn größten städtischen Großräume nach Paris (Lyon, Toulouse, Lille, Nantes, Bordeaux, Marseille, Nizza, Grenoble, Straßburg und Rennes) im Jahr 2016 fast 5 der 25 Millionen Arbeitsplätze in Frankreich. In diesen Ballungsgebieten entstanden zwischen 2006 und 2016 fast 380.000 Arbeitsplätze, davon 150.000 zwischen 2011 und 2016. In der letztgenannten Zeitspanne gewannen

25 millions en France. Ces aires urbaines gagnent près de 380 000 emplois entre 2006 et 2016 dont 150 000 entre 2011 et 2016. Au cours de cette dernière période, les seules villes-centres gagnent près de 100 000 emplois, alors que le nombre d'emplois dans le pays est quasiment stable. Cette géographie joue, mais sûrement moins que des mécanismes financiers. Le différentiel de rentabilité entre l'immobilier et les investissements obligataires ou boursiers accroît la pression sur les placements « sûrs ». Les plateformes numériques de locations de très courte durée permettent d'accroître la rentabilité des investissements immobiliers. Bref, tout semble se conjuguer, la géographie de l'emploi, le marché immobilier et les peurs scolaires, pour rendre les centres urbains de plus en plus chers... alors même que les politiques de densification urbaine veulent contribuer au « retour en ville » (Charmes/Rousseau 2014).

Dans ce contexte, une partie de l'opinion publique semble se retourner progressivement contre les trois éléments qui ont constitué la « doctrine territoriale du social ». L'intercommunalité à fiscalité propre a d'abord une histoire « de gauche » que de « droite ». Elle a été promue pour réduire les déséquilibres de services publics locaux dont pâtissent d'abord les catégories populaires. Elle est aujourd'hui accusée d'être « antisociale ». Le choix du terme de métropole en 2010 pour désigner la forme la plus intégrée de regroupement intercommunal, actuellement utilisé par 22 établissements publics de coopération intercommunale, a contribué à ce retournement.<sup>1</sup> On accuse la « métropolisation » d'être une dynamique de renchérissement des centres et de mise à l'écart des plus pauvres, dont les « métropoles » en tant qu'institutions seraient les premiers artisans. La proximité des mots vaut, pour certains, causalité linéaire. Cette accusation est renforcée par une critique du fonctionnement de ces organismes intercommunaux: ils agissent comme des clubs de maires, dans le doux ronronnement des consensus patiemment construits entre élus et techniciens. Le déficit démocratique de ces instances n'est pas seulement lié à leur mode électif, au second degré, mais d'abord

<sup>1</sup> À ce titre, on peut lire l'appel à article de la revue *Métropoles*, « Contester la métropole » paru en septembre 2019 sous la responsabilité de Ludovic Halbert et de Gilles Pinson. La revue est née en 2007 pour susciter le débat scientifique puis l'appropriation politique de la dimension métropolitaine du fait urbain. En dix ans, le retournement d'appréciation est impressionnant !

allein die Innenstädte fast 100.000 Arbeitsplätze, während die Zahl der Arbeitsplätze auf nationaler Ebene praktisch stagnierte. Diese Geografie spielt eine Rolle, aber sicherlich weniger als die Finanzmechanismen. Das Rentabilitätsgefälle zwischen Immobilien und Anleihen- oder Aktienmarktanlagen erhöht den Druck auf »sichere« Investitionen. Digitale Plattformen für Kurzzeitvermietungen erhöhen die Rentabilität von Immobilieninvestitionen. Kurz gesagt, die Geografie der Beschäftigung, der Immobilienmarkt und die Angst vor der falschen Schule scheinen zusammenspielen, sodass die städtischen Zentren immer teurer werden ... während gleichzeitig die Politik der städtischen Verdichtung zur »Rückkehr in die Stadt« beitragen will (Charmes/Rousseau 2014).

In diesem Zusammenhang scheint sich ein Teil der öffentlichen Meinung allmählich gegen die drei Elemente zu wenden, die die »territoriale Doktrin des Sozialen« begründet haben. Der Kommunalverband mit eigenen Steuereinnahmen hat eher eine »linke« als eine »rechte« Geschichte. Er wurde gefördert, um die Ungleichheiten bei den lokalen öffentlichen Dienstleistungen zu verringern, unter denen vor allem die Angehörigen der unteren Schichten leiden. Heute wird ihm vorgeworfen, »unsozial« zu sein. Die Wahl des Begriffs »Métropole« im Jahr 2010 zur Bezeichnung der am stärksten integrierten Form der interkommunalen Zusammenarbeit, die aktuell von 22 großstädtischen Kommunalverbänden verwendet wird, hat zu dieser Entwicklung beigetragen.<sup>3</sup> Der »Metropolisierung« wird vorgeworfen, eine Dynamik der Verteuerung der Zentren und der Marginalisierung der Ärmsten entfacht zu haben, deren primäre Architekten eben jene *Métropoles* als Institutionen seien. Für einige bedeutet die begriffliche Nähe schon eine lineare Kausalität. Dieser Vorwurf wird durch die Kritik an der Funktionsweise dieser interkommunalen Verbände verstärkt: Sie agieren wie ein Klub von Bürgermeister:innen, im sanften Summen des geduldig konstruierten Konsenses zwischen gewählten Mandatsträger:innen und der

et peut-être surtout à leur mode de fonctionnement à l'abri des regards et des oreilles, donc du débat public et de la politisation (Desage/Guéranger 2011). Ajoutons à cette critique institutionnelle, une critique montante des projets de densification et de mixité. Aux traditionnelles dénonciations de la «bétonisation» s'ajoute une lecture sociale des effets de la densification sur les marchés immobiliers. Enfin, si la mixité sociale n'est pas conspuée en tant que telle, ce sont ses usages dévoyés et l'hypocrisie du marché scolaire qui sont montrés du doigt. Bref, cette «doctrine territoriale du social» est aujourd'hui beaucoup plus violemment critiquée par «sa gauche» que par «sa droite». D'instrument de transformation de l'ordre social, elle serait progressivement devenue celui de sa conservation.

## Vers de nouvelles fonctions sociales du local ?

Comment se posent aujourd'hui les débats ? Une constante demeure: l'échelle nationale reste centrale pour penser et mettre en œuvre les politiques de redistribution fiscale et sociale. Pour le niveau local, personne ne remet en cause, sur le fond, ses missions sociales développées progressivement depuis plus d'un siècle, autour de l'assistance puis de l'aide sociales. Elles permettent de remédier à des difficultés qui ne seront jamais anticipées et «attrapables» par une politique sociale normée à l'échelle nationale. Enfin, si le cocktail «mixité, densité, intercommunalité» est critiqué, chacun pressent qu'il ne faut pas tant le renverser que le compléter ou l'amender. Notre hypothèse est qu'en matière sociale, le local doit avoir de nouvelles fonctions, outre celles de l'aide et de la cohésion : celle de garantir, ou tout au moins de viser, l'égalité de dignité et l'égal accès.

Une mission du local semble avoir progressivement disparu au cours des dernières décennies : outre celle de rendre visible la diversité des modes de vie populaires. Deux éléments se sont conjugués pour «invisibiliser le populaire» dans la vie publique locale : une cause idéologique et une cause sociologique.

Comme le développe Philippe Estèbe, «au nom de l'égalité, les caractéristiques sociales, culturelles,

Verwaltungsebene. Das Demokratiedefizit dieser Gremien hängt nicht nur mit ihrem indirekten Wahlmodus zusammen, sondern in erster Linie und vielleicht vor allem mit ihrer Funktionsweise, die sich Blicken und Ohren und damit der öffentlichen Debatte und der Politisierung entzieht (Desage/Guéranger 2011). Neben dieser institutionellen Kritik gibt es auch wachsende Vorbehalte gegen Projekte der Verdichtung und sozialen Mischung. Neben den traditionellen Vorwürfen der »Betonisierung« gibt es eine soziale Lesart der Auswirkungen der Verdichtung auf die Immobilienmärkte. Schließlich wird die soziale Mischung zwar nicht als solche verspottet, aber man zeigt mit dem Finger auf ihr Unterlaufen und die Heuchelei des Schulmarkts. Kurz gesagt, diese »territoriale Doktrin des Sozialen« wird heute viel heftiger von »ihrer Linken« als von »ihrer Rechten« kritisiert. Von einem Instrument zur Umgestaltung der sozialen Ordnung ist sie nach und nach zu einem Instrument zu deren Bewahrung geworden.

## Neue soziale Funktionen der lokalen Ebene?

Wie laufen die Debatten heute ab? Eine Konstante bleibt: Die nationale Ebene bleibt zentral, wenn es darum geht, über fiskalische und soziale Umverteilungspolitiken nachzudenken und diese umzusetzen. Was die lokale Ebene anbelangt, so stellt im Kern niemand ihre sozialen Aufgaben infrage, die sich im Laufe von mehr als einem Jahrhundert schrittweise um die Armenfürsorge und dann um die soziale Hilfe herum entwickelt haben. Sie ermöglichen es, Schwierigkeiten abzufedern, die niemals antizipiert und von einer standardisierten Sozialpolitik auf nationaler Ebene »aufgefangen« werden können. Schließlich wird der Cocktail »Mischung, Verdichtung, interkommunale Zusammenarbeit« zwar kritisiert, aber alle sind der Meinung, dass er weniger abgeschafft als vielmehr ergänzt oder angepasst werden sollte. Die Hypothese lautet, dass das Lokale im sozialen Bereich neben der Hilfs- und Kohäsionsfunktion neue Funktionen haben muss, die darin bestehen, die gleiche Würde und den gleichen Zugang sicherzustellen oder zumindest anzustreben.

professionnelles des personnes appartenant aux catégories populaires sont progressivement transformées en autant de handicaps; la concentration d'ouvriers et d'employés, français ou étrangers, dans un même quartier devient un degré supérieur de handicap; le maintien des individus dans les catégories d'ouvriers ou d'employés est assimilé à un échec personnel et collectif. Dans cette optique, le peuple est invité à se dissoudre, puisque sa seule existence témoigne de l'échec du projet égalitaire» (Estèbe 2014). De nombreux mouvements politiques (le Rassemblement national notamment, mais non seulement) ou des mouvements sociaux comme les Gilets jaunes, dénoncent cette invisibilisation du populaire. Du point de vue des individus eux-mêmes, cette pensée de l'égalité des chances peut être douloureuse : puisque tout le monde a les mêmes «chances» sur la ligne de départ, comment ne pas imputer son retard sur la ligne d'arrivée (ou son choix de bifurquer pour prendre d'autres chemins) à une forme d'échec personnel ?

Il y a une autre cause, sociologique cette fois, à cette «mise en invisibilité du populaire». Les élus intercommunaux, qui sont maintenant les principaux maîtres d'ouvrage des politiques territoriales locales, sont presque toujours, et en moyenne, plus riches et avec des diplômes plus élevés que l'ensemble des élus communaux (Vignon 2011). Alors que l'élection au suffrage universel comprend un «cens caché», selon la formule de Daniel Gaxie (Gaxie 1978), puisque différents filtres sociaux conduisent à une sur-représentation des gens les plus aisés, l'élection au second degré contribuerait à redoubler cet effet. Le cens apparaît alors de moins en moins caché...

Dans un pays où le local n'a qu'une place marginale dans les dispositifs de redistribution fiscale et sociale, il peut contribuer modestement à la réduction des inégalités de revenu et de position sociale. Plus sûrement, il peut contribuer à affirmer l'égalité de dignité de chacun, non seulement abstraitement par le droit, mais de manière concrète et vivante par une valorisation égale des manières d'être et de vivre. Une étude du centre d'analyse économique de 2019 montre que «c'est la perte des lieux de socialisation qui semble participer au mal-être des territoires mobilisés dans le mouvement des Gilets jaunes» (Algan/Malgouyres/Senik 2020, p. 1).

Une autre dimension du local est également de réduire les inégalités d'accès aux services. Nous l'avons vu

<sup>3</sup> Diesbezüglich lohnt ein Blick auf den Aufruf der Zeitschrift *Métropoles* zum Einreichen von Texten mit dem Titel: »Contester la métropole« (wörtlich etwa: »die Métropole anklagen«), der im September 2019 unter Federführung von Ludovic Halbert und Gilles Pinson erschienen ist. Die Zeitschrift wurde 2007 gegründet, um die wissenschaftliche Debatte und im Anschluss die Aneignung der metropoliten Dimension der städtischen Realität durch die Politik zu forcieren. Innerhalb von zehn Jahren ist es also zu einer beeindruckenden Kehrtwende in Bezug auf deren Wertschätzung gekommen!

Denn eine Aufgabe der lokalen Ebene scheint in den letzten Jahrzehnten nach und nach verschwunden zu sein: die Vielfalt der Lebensstile der unteren sozialen Schichten sichtbar zu machen. Zwei Elemente haben bei dieser »Unsichtbarmachung« im öffentlichen lokalen Leben zusammengespielt: ein ideologischer und ein soziologischer Grund.

Philippe Estèbe drückt es so aus: »Im Namen der Gleichheit verwandeln sich die sozialen, kulturellen und beruflichen Merkmale der Menschen, die zu den unteren Gesellschaftskategorien gehören, allmählich in ebenso viele Benachteiligungen; die Konzentration von Arbeitern und Angestellten, ob Franzosen oder Ausländer, in derselben Nachbarschaft wird zu einer erheblichen Benachteiligung; das Verbleiben von Individuen in der Schicht der Arbeiter oder kleinen Angestellten wird mit persönlichem und kollektivem Versagen gleichgesetzt. Aus einem solchen Blickwinkel ist das Volk aufgefordert, sich selbst aufzulösen, da seine bloße Existenz vom Scheitern des egalitären Projekts zeugt« (Estèbe 2014). Viele politische Strömungen (vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, der aus dem Front National hervorgegangene Rassemblement National) oder soziale Bewegungen wie die Gelbwesten üben massive Kritik an dieser Unsichtbarmachung der unteren Schichten. Aus der Sicht der Individuen selbst kann dieser Gedanke der Chancengleichheit schmerzhaft sein: Wenn jeder an der Startlinie die gleichen »Chancen« hat, wie soll man dann den Rückstand beim Erreichen der Ziellinie (oder die Entscheidung, abzubiegen, um andere Wege zu gehen) nicht auf eine Form des persönlichen Versagens zurückführen?

Für diese »Unsichtbarkeit der Arbeiterschicht« gibt es noch eine andere, diesmal soziologische Erklärung. Die Mandatsträger auf interkommunaler Ebene als Hauptarchitekten der lokalen Politik im heutigen Frankreich sind fast immer und im Durchschnitt reicher und höher qualifiziert als die gewählten Gemeinderäte insgesamt (Vignon 2011). Während schon die allgemeine und direkte Wahl nach der Formel von Daniel Gaxie (1978) einen »verborgenen Zensus« beinhaltet, da unterschiedliche soziale Filter zu einer Überrepräsentation der wohlhabendsten Menschen führen, trage die indirekte Wahl der interkommunalen Vertreter<sup>4</sup> dazu bei,

plus haut: l'intercommunalité a été promue à partir des années 1980 pour cette raison : contribuer aux partages des richesses fiscales entre communes et donc équilibrer progressivement le « panier de services » offert. Toutefois, cette mission trouve une double limite. La première réside dans les freins, cognitifs, psychologiques voire culturels à leur accès : il ne suffit pas d'avoir une bibliothèque en bas de chez soi pour devenir un usager assidu de ce type d'établissement. La seconde est que la proximité n'est pas possible pour tous les types de service (Desjardins 2020) : une taille critique est nécessaire pour tout équipement. Pour l'obtenir, on peut toujours chercher une intercommunalité plus grande. Toutefois, on le pressent vite : la course aux périmètres de plus en plus grands ne peut être éternelle. Pour faciliter l'accès à de nombreux équipements culturels, sociaux ou encore sanitaires, la coopération locale est parfois préférable et plus simple. Telle semble être la contribution « sociale » des dynamiques interterritoriales : elle vise moins à équilibrer les paniers de service (comme au sein d'une intercommunalité) qu'à partager l'accès à des équipements ou des événements (festival, dispositifs d'aide ambulants, services, etc.) à des échelles plus larges.

## Pour conclure

Reprenons maintenant la question initiale, peut-on réduire les inégalités sociales par les politiques territoriales mises en œuvre au niveau local? La réponse est nécessairement nuancée:

- Les instruments de réduction des inégalités de revenu et de patrimoine sont presque exclusivement gérés à l'échelon national. Le local n'a qu'un rôle (important néanmoins) de correctif quand les mailles du filet de l'État-Providence laissent passer des situations qui exigent des aides urgentes ou singulières.
- Depuis les années 1980 et la décentralisation, le local doit participer d'une plus grande « cohésion sociale », en œuvrant pour réduire les différentiels d'accès aux services publics (à travers l'intercommunalité) et assurer une interconnaissance entre des groupes sociaux variés (grâce à la mixité). Pourtant,

4 Die interkommunalen Entscheidungsgremien setzen sich aus gewählten Vertretern der Gemeinden zusammen, die dem Kommunalverband angehören. Auf interkommunaler Ebene finden bislang keine direkten Wahlen statt (Anm. d. Hrsg.).

diesen Effekt zu verdoppeln. Der Zensus erscheint dann immer weniger versteckt ...

In einem Land, in dem die lokale Ebene nur einen marginalen Platz in den fiskalischen und sozialen Umverteilungsinstrumenten einnimmt, kann sie nur einen bescheidenen Beitrag zur Verringerung der Ungleichheiten in Bezug auf Einkommen und soziale Stellung leisten. Eher kann sie dazu beitragen, die gleiche Würde jeder Person zu stärken, nicht nur abstrakt durch das Gesetz, sondern konkret und lebensnah durch eine gleiche Wertschätzung der Individuen und ihrer Lebensweisen. Eine Studie des Centre d'Analyse Économique (CAE) aus dem Jahr 2019 zeigt, dass »offenbar der Verlust der sozialen Orte die Unzufriedenheit in den Gebieten befördert, in denen die Bewegung der Gelbwesten Zulauf erhielt« (Algan/Malgouyres/Senik 2020, S. 1).

Eine weitere Dimension des Lokalen betrifft auch den Abbau von Ungleichheiten beim Zugang zu Dienstleistungen. Wie wir oben gesehen haben, wurde die interkommunale Zusammenarbeit ab den 1980er-Jahren gefördert, um zum Teilen des fiskalischen Reichtums unter den Gemeinden beizutragen und so die »Palette an Leistungen« schrittweise anzugleichen. Es gibt jedoch zwei Grenzen für diese Mission: Die erste liegt in den kognitiven, psychologischen und sogar kulturellen Zugangsbarrieren: Es reicht nicht aus, eine Bibliothek im Erdgeschoss zu haben, um ein regelmäßiger Nutzer dieser Art von Einrichtung zu werden. Die zweite ist, dass die räumliche Nähe nicht für alle Arten von Diensten möglich ist (Desjardins 2020): Eine kritische Größe ist für jede Ausstattung notwendig. Um sie zu erreichen, kann man immer eine Erweiterung des Gemeindeverbands anstreben. Es zeigt sich jedoch schnell, dass das Rennen um immer größere Zuschnitte nicht ewig weitergehen kann. Um den Zugang zu vielen kulturellen, sozialen oder gesundheitlichen Einrichtungen zu erleichtern, ist eine (informelle) lokale Zusammenarbeit manchmal besser und einfacher. Dies scheint der »soziale« Beitrag der interterritorialen Dynamik zu sein: Sie zielt weniger auf den Ausgleich von Dienstleistungsangeboten (wie dies innerhalb von Gemeindeverbänden der Fall ist) als auf den gemeinsamen Zugang zu Einrichtungen oder Veranstaltungen (Feste, ambulante Hilfssysteme, Dienstleistungen usw.) in einem größeren Maßstab.

cette nouvelle conception de la cohésion sociale n'a pas produit les conséquences escomptées et a un effet pervers majeur : elle tend à faire de toute « différence » sociale un handicap et à faire porter la responsabilité de ce handicap à celui-là même qui le vivrait...

- Cela appelle à une autre mission du local : celle d'affirmer une égalité de dignité, qui passe par l'affirmation d'une reconnaissance égale de la diversité « sociétale » et « sociale » des modes de vie. Toutes les analyses montrent une baisse de la place des ouvriers dans les fonctions électives, que ce soit au niveau national comme au niveau local, que ce soit à droite ou à gauche (Lehingue 2015)<sup>2</sup>. En matière sociale, le rôle du local n'est pas seulement de réduire les inégalités, il offre aussi la possibilité d'incarner et de représenter la diversité de la société.

2 L'auteur cite cette statistique intéressante : en 2008, moins d'un maire communiste sur six était issu du monde des ouvriers ou des employés contre plus de la moitié en 1983. Par ailleurs, ils étaient à l'époque beaucoup plus nombreux en valeur absolue.

## Zum Schluss

Kehren wir nun zur Ausgangsfrage zurück: Können soziale Ungleichheiten durch territoriale Politiken, die auf lokaler Ebene umgesetzt werden, verringert werden?

Die Antwort ist notwendigerweise nuanciert:

- Die Instrumente zur Verringerung der Einkommens- und Vermögensungleichheiten werden fast ausschließlich auf nationaler Ebene verwaltet. Die lokale Ebene hat nur dann eine (allerdings wichtige) korrigierende Rolle, wenn trotz des Sicherheitsnetzes des Wohlfahrtsstaats Situationen entstehen, die dringende oder besondere Hilfe erfordern;
- Seit den 1980er-Jahren und der Dezentralisierung muss die lokale Ebene zu einem größeren »sozialen Zusammenhalt« beitragen, indem sie darauf hinarbeitet, die Unterschiede beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu verringern (durch interkommunale Zusammenarbeit) und das gegenseitige Kennenlernen zwischen verschiedenen sozialen Gruppen zu gewährleisten (durch soziale Mischung). Diese neue Konzeption des sozialen Zusammenhalts hat jedoch nicht die erwarteten Auswirkungen erzielt und produziert einen großen perversen Effekt: Sie neigt dazu, jede soziale »Differenz« in ein Handicap zu verwandeln und die Verantwortung dafür genau der Person zuzuschreiben, die es erfährt ...
- Daher kommt der lokalen Ebene noch eine weitere Aufgabe zu: die Bekräftigung der gleichen Würde, und zwar über die gleichwertige Anerkennung der »gesellschaftlichen« und »sozialen« Vielfalt der Lebensstile. Alle Analysen zeigen einen Rückgang des Anteils der Arbeiter:innen unter den Mandatsträger:innen, ob auf nationaler oder lokaler Ebene, ob im rechten oder im linken politischen Spektrum (Lehingue 2015).<sup>5</sup> Im sozialen Bereich besteht die Rolle der Lokalpolitik nicht nur in der Reduzierung der Ungleichheiten. Sie bietet auch die Möglichkeit, die Vielfalt der Gesellschaft zu verkörpern und abzubilden.

<sup>5</sup> Der Autor zitiert diese interessante Statistik: Im Jahr 2008 stammte weniger als einer von sechs kommunistischen Bürgermeistern aus der Schicht der Arbeiter und kleinen Angestellten. 1983 traf dies noch auf die Hälfte zu. Im Übrigen war deren absolute Zahl damals viel höher.

## Quellen // Sources

- Algan, Yann/Malgouyres, Clément/Senik, Claudia (2020): *Territoires, bien-être et politiques publiques*. Les notes du conseil d'analyse économique, 55/2020.
- Charmes, Éric/Rousseau, Max (2014): *Le pavillon et l'immeuble: géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon*. Géographie, économie, société, 2/2014, pp. 155-181.
- Cytermann, Laurent (2010): *Communes, intercommunalités et politiques sociales*. Informations sociales, 6/2010, pp. 42-48.
- Comité des directeurs pour le développement urbain (Codirdu) (2002): *Lois Voynet, Chevènement, SRU: un regard d'ensemble sur le nouveau cadre législatif d'organisation du territoire: trois lois de décentralisation qui renouvellent le rôle de l'État sur les territoires urbains*. Paris.
- Dembski, Sebastian/Sykes, Olivier/Couch, Chris/Desjardins, Xavier/Evers, David/ Osterhage, Frank/ Siedentop, Stefan/Zimmermann, Karsten (2019): *Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches*. Progress in Planning (<https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.100462>, consulté le 17.12.2019).
- Desage, Fabien/Guéranger, David (2011): *La politique confisquée: Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Bellecombe-en-Bauges.
- Deschamps, Emmanuelle (1998): *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*. Paris.
- Desjardins, Xavier (2020): *L'aménagement face au désir de proximité*. Constructif 1/2020, pp. 58-61.
- Desjardins, Xavier/Estèbe, Philippe (2018): *La décentralisation: comment faire revivre le projet émancipateur?* Revue d'économie financière 4/2018, pp. 21-37.
- Donzelot, Jacques et al. (2004): *La ville à trois vitesses: gentrification, relégation, périurbanisation*. Esprit 3-4/2004, pp. 14-39.
- Donzelot, Jacques (2006): *Refonder la cohésion sociale*. Esprit 12/2006, pp. 5-23.
- Dubet, François/Dujin, Anne (2018): *Imaginer de nouvelles solidarités*. Esprit 97/2018, pp. 45-53.
- Esping-Andersen, Gøsta (2007): *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris.
- Gaxie, Daniel (1978): *Le cens caché: inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris.
- Le Bras, Hervé (2019): *Se sentir mal dans une France qui va bien: la société paradoxale*. La Tour-d'Aigue.
- Lehingue, Patrick (2015): *Les classes populaires et la démocratie représentative en France: exit, voice ou loyalty?* Savoir/Agir 1/2015, pp. 25-34.
- Lelévrier, Christine (2013): *Au nom de la « mixité sociale*. Savoir/Agir 2/2013, pp. 11-17.
- Ramond, Quentin/Chapelle, Guillaume (2019): *Un parc social, des parcs sociaux: une typologie des configurations locales du logement social en Île-de-France*. Géographie, économie, société 3/2019, pp. 171-203.
- Ribardièrre, Antonine (2016): *Richesse et pauvreté dans les communes populaires franciliennes: les politiques du logement changent-elles la donne?* L'espace géographique 1/2016, pp. 61-78.
- Tocqueville, Alexis de (1835): *De la démocratie en Amérique*. Paris.
- Vignon, Sébastien (2011): *De la mairie à la communauté de communes: renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local*. Pour 202-3/2011, pp. 135-148.