



Berlin : Échange d'expérience au profit d'une politique innovatrice

Monica Schuemer-Strucksberg, consultante et long-temps responsable du développement social urbain dans l'administration berlinoise, fait le bilan des nombreux échanges d'expériences menés par sa ville. Elle démontre l'impact réel de ces échanges à travers quelques exemples concrets...

COMMISSION DE RENOUVELLEMENT URBAIN « KOTTBUSSE TOR », LA FORCE D'UNE BONNE PRATIQUE IMPORTÉE

À Berlin, la politique du renouvellement urbain fondé sur la consultation des citoyens est de tradition ancienne. « **Nul n'est prophète en son pays** » ont cependant dû constater les membres actifs de l'Exposition internationale d'architecture et d'urbanisme (Internationale Bauausstellung, IBA)¹ dans les années 1980 et 1990 à Berlin. En effet, **pour convaincre le milieu politique et l'administration que le renouvellement urbain n'était efficace et durable que si les citoyens étaient impliqués** dans l'élaboration, la planification et la réalisation des projets de renouvellement urbain, des professionnels proches de l'administration ont établi des contacts étroits avec différentes villes européennes. Des hommes politiques de gauche ont alors imaginé des « stratégies pour le quartier Kreuzberg » à l'occasion de l'IBA, avec des projets lancés par des groupes de citoyens engagés et associant modernisation architecturale et projets culturels et sociaux. Tandis que le mouvement des squatters remettait en question les projets des autorités publiques et mettait en pratique ses propres décisions dans l'espace public et privé, Berlin s'inspira de l'expérience de la ville de Rotterdam pour mettre en place la commission de renouvellement urbain Kottbusser Tor, un exemple de participation d'égal à égal des principaux acteurs et des citoyens d'un quartier.

L'administration régionale ², en collaboration avec l'IBA et l'administration municipale, a créé un comité de pilotage associant les squatters de Kreuzberg et au sein duquel rien ne pouvait se faire sans l'accord des habitants. Au sein de ce comité, les grandes sociétés immobilières ont dû s'ouvrir à la discussion sous peine de se voir refuser des subventions publiques en l'absence d'un consensus sur la stratégie de renouvellement urbain. **La référence au « modèle de Rotterdam », méthode efficace mise au point dans une grande ville européenne, semblait conférer une aura à la commission de renouvellement urbain, lui valant d'ailleurs d'être politiquement intouchable pendant quelques années.** L'intégration des citoyens

dans le processus de renouvellement urbain est devenue monnaie courante dans tous les quartiers de Berlin à cette époque.

LES GRANDS ENSEMBLES ET LES EXPÉRIENCES NÉGATIVES D'AUTRES VILLES

Le débat sur l'avenir des grands ensembles dans l'Est berlinois, après la réunification, s'est déroulé de la même façon. Les expériences d'autres villes européennes ont, ici aussi, joué un rôle déterminant dans la définition des stratégies mais, à la différence près que cette fois-ci, ce sont les expériences négatives de certaines villes européennes et de leurs grands ensembles qui ont été prises en compte (cf. **les impasses architecturales et sociales des ensembles urbains en périphérie de villes telles que Marseille ou Lille**). En quelque sorte, l'échange sur les « mauvaises pratiques » a aussi sa pertinence. Aucun plaidoyer n'aurait mieux su convaincre les décideurs politiques et l'administration que ces exemples. Instruite par ces réalités, au début des années quatre-vingt-dix, la ville de Berlin a décidé d'engager une « autre » stratégie pour ses grands ensembles en cherchant à mobiliser le capital social des habitants. Les 600 000 habitants répartis dans les 274 000 logements des cités où se concentrait la majorité de la population berlinoise de l'Est, devaient immédiatement prendre conscience que leurs logements et leurs quartiers pouvaient être modernisés et que cette modernisation se conformerait à leurs souhaits. Les citoyens devaient pouvoir croire au potentiel de développement de leurs quartiers et de leur intégration dans la ville de Berlin. Le Parlement et le Sénat berlinois ont voté immédiatement des investissements élevés dans les bâtiments et l'environnement résidentiel ainsi que des mesures participatives multiples pour chaque quartier de la ville. Ces décisions avaient pour objectif de prévenir un phénomène de *pull and push* au sein d'une population jusque là très diverse et, avec lui, la chute inexorable du pouvoir d'achat, le désinvestissement des particuliers et donc le début d'une spirale du déclin. À ce jour, la plupart de ces quartiers sont relativement stables, même s'il est vrai que l'excédent de logements à Berlin y a provoqué un phénomène de vacance³.

VILLE SOCIALE, L'APPROCHE INTÉGRÉE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Le retour vers les centres et la valorisation de la ville multifonctionnelle ont déclenché un regain

d'intérêt pour la ville, le programme *Soziale Stadt* (*Ville sociale*) a vu le jour en 1999 aidé en cela par les échanges suscités par l'Union européenne.

Avec l'aide du programme Ville sociale, Berlin a développé progressivement son approche intégrée du renouvellement urbain sous le label « **Management de quartier** », un programme innovant qui nécessite de s'appuyer sur de nombreuses expériences. C'est donc tout naturellement que la ville de Berlin s'est tournée vers ses voisins européens pour explorer de bonnes pratiques. À Londres, le ministre et son équipe administrative ont visité le quartier de Stratford et son projet de développement urbain participatif. Dans ce quartier londonien, ce n'est pas l'administration qui décide de l'utilisation des fonds publics mais les représentants des habitants élus dans le but de remplir cette fonction. Le pouvoir décisionnel des habitants est important. Si les habitants décident par exemple qu'il leur faut davantage de policiers ou un enseignant supplémentaire dans leur école, ils peuvent l'obtenir effectivement, dans le cadre de ce programme. Berlin n'en est pas encore là. S'inspirant de cette expérience, la ville a créé le Fonds pour les quartiers berlinois qui a connu un grand succès dans les quartiers qui en ont bénéficié. Décrivons rapidement ce fonds dont il pourrait être recommandé de s'inspirer.

LE FONDS DE QUARTIER ET LE JURY DE QUARTIER, UN DISPOSITIF DE PARTICIPATION CITOYENNE

À côté des financements du programme Ville sociale, quelques cinq cent milles euros ont été alloués à chacun des 17 quartiers participant au programme. Ce fonds a été mis à la disposition d'un jury de citoyens chargés de définir l'utilisation de cette somme. **Les habitants des différents quartiers concernés devaient gérer eux-mêmes l'argent dont ils disposaient** et définir les priorités dans chacun de leurs quartiers. Pour former ce jury, plus de 4000 habitants ont été tirés au sort dans le registre de la ville et contactés par courrier. On leur proposait de travailler au sein d'un jury de citoyens et de décider de l'utilisation des ressources du fonds : 14% des habitants contactés ont répondu présent, auxquels se sont ajoutés des citoyens déjà engagés dans leur quartier. Ce projet pilote, inédit en Allemagne, a eu de grandes répercussions aussi bien au niveau national qu'à l'échelle internationale compte tenu de sa particularité à savoir que les membres du jury prenaient seuls les décisions, sans obstacles bureaucratiques et selon leurs propres critères. Ce projet a

montré que les jurys faisaient très attention à la manière d'utiliser l'argent alloué. Malgré la multitude des demandes et la composition hétéroclite des jurys, l'évaluation du projet révèle l'intérêt dominant, commun aux citoyens, de mettre l'accent sur les projets visant les enfants et les adolescents dans l'environnement résidentiel direct et ainsi que sur les ressources quotidiennes allouées à l'éducation, aux loisirs et à la culture, considérées comme des investissements durables dans une perspective de développement général.

Ce projet a permis **une mobilisation durable des participants**. Nombreux ont été les membres des jurys à s'investir ultérieurement dans des comités ou des groupes de travail impliqués dans la gestion du quartier. Le recours aux habitants pour le recrutement des membres du jury s'est avéré utile pour inciter les nouveaux groupes d'habitants qui avaient du mal à se sentir concernés par la vie du quartier : les plus jeunes, les personnes âgées, les femmes issues de l'immigration, les représentants de l'économie locale, etc.

Berlin a donc cherché systématiquement à faire des échanges internationaux pour poursuivre le développement de ses politiques urbaines. Ces échanges présupposaient une volonté politique dans les plus hautes sphères ainsi qu'une étroite collaboration entre les dirigeants politiques et l'appareil administratif. La clarté et l'innovation des exemples concrets venus de l'étranger ont toujours été utilisés pour trouver un consensus sur des changements qui attendaient une solution depuis longtemps déjà à Berlin. Ainsi, les échanges d'expériences ont été gérés méthodiquement et ont pu être transposés dans d'autres réseaux de l'Union. Berlin est actuellement représentée activement dans deux réseaux du programme Urbact.

Sans « les prophètes venus d'ailleurs », l'approche des questions d'urbanisme par le biais de programmes spécifiques serait restée à un stade embryonnaire à Berlin. ■

Monica SCHUEMER-STRUCKSBERG

1. Exposition internationale d'architecture et d'urbanisme en 1987.

2. En Allemagne, l'urbanisme est une compétence de l'État régional (Länder).

3. Au total, environ 140 000 logements à Berlin.

4. Le programme conjoint du gouvernement fédéral et des Länder soziale Stadt « ville sociale » représente avec son approche globale, la conception du développement social en Allemagne.