



Rénovation douce et ville sociale en Allemagne, des enseignements pour la politique de la ville en France

Note de capitalisation des visites à Berlin et à Freiburg Réalisée par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV) - Octobre 2013

Entre 2010 et 2012, l'ORIV a organisé des visites de sites en direction de professionnels de la politique de la ville (professionnels du CUCS et du PRU) bénéficiant de Programmes de Rénovation Urbaine en Alsace. Ces rencontres devaient permettre aux professionnels de se rencontrer et d'échanger dans un cadre informel et ainsi de mieux connaître les modes d'intervention des uns et des autres.

Certains professionnels ont souhaité prolonger la démarche et mieux connaître les modes d'intervention au-delà des frontières de l'hexagone. En effet, l'Allemagne et ses programmes *Sozialstadt* (ville sociale) et *Stadtumbau* (rénovation douce) sont souvent cités en exemple en ce qui concerne la conduite de l'action publique notamment quant à la mobilisation des habitants et leur participation à la vie locale.

Par ailleurs, la réforme en cours sur l'avenir de la politique de la ville amène les professionnels et les pouvoirs publics à repenser leurs modes d'intervention sur les territoires prioritaires, à la fois dans leur dimension « urbaine » et dans leur dimension « sociale ». La comparaison entre la France et l'Allemagne permet de réinterroger les priorités et les modes d'intervention au profit des territoires les plus en difficulté.

Un voyage d'étude de deux jours à Berlin a été organisé en mars 2013, auquel 17 personnes ont participé (7 agents de l'Etat et 6 chefs de projet de collectivités locales, tous intervenant dans le champ de la politique de la ville, accompagnés par deux salariées de l'association et deux administrateurs de l'ORIV). Le groupe a rencontré des équipes de *Quartiersmanagement* des quartiers de Schöneberg et de Marzahn, ainsi que les représentants d'un collectif citoyen gestionnaire des jardins partagés sur le site de l'ancien aéroport de Tempelhof.

Une journée d'échanges a également été organisée à Freiburg en juillet 2013. Un groupe de 17 personnes est allé à la rencontre d'équipes intervenant sur les quartiers de Weingarten et du Rieselfeld.

Ces différents temps avaient pour objectifs de :

- Permettre aux participants de comprendre comment l'action est menée en Allemagne, en faveur des territoires les plus en difficulté.
- Favoriser la prise de recul sur les pratiques professionnelles et les modes d'intervention.
- Renforcer le partage d'expériences entre les équipes françaises et allemandes.

Cette note rend compte des enseignements de ces visites, à la fois sur le contexte institutionnel allemand, le métier de chef de projet et enfin sur les modalités de la participation des habitants sur ces territoires.

Ces enseignements sont issus des visites et des débats avec les professionnels rencontrés, qui ne peuvent être généralisés à l'ensemble du territoire allemand qui présente une grande diversité de situation et de modes d'action.



Des sites et des interlocuteurs variés

Le quartier de Schöneberg est situé en plein cœur de l'ex-Berlin Ouest et à proximité immédiate du centre du Berlin actuel. C'est un quartier très contrasté, où coexistent différentes « communautés ». Le logement social y est diffus et banalisé dans sa forme architecturale. Le secteur de Schöneberg-Nord (qui bénéficie du programme *Sozialestadt*) est un quartier peuplé aux deux-tiers de migrants (turcophones, arabophones, russophones...) et de descendants de migrants et abrite une population très jeune et très hétéroclite.

Lors de la visite ont été rencontrés Peter ULM, en charge de l'animation et du portage du programme Sozialestadt pour le secteur de Schöneberg-Nord et Corinna LIPPERT, en charge du programme Sozialestadt pour la ville de Berlin.

Marzahn est situé dans l'ex-Berlin Est. Ce quartier a été construit dans les années 1970, dans une logique très fonctionnaliste inspirée par Le Corbusier, pour loger des fonctionnaires. Comprenant environ 150 000 logements pour 300 000 habitants, il abrite aujourd'hui une population très cosmopolite et de nombreux *Aussiedler* (Allemands d'origine russe en particulier).

Jörg LAMPE, Quartiersmanager de Marzahn, a accueilli le groupe dans les locaux de l'association. Il a également fait visiter le quartier aux participants.

L'aéroport de Tempelhof a été construit en 1923 au cœur de Berlin. C'est grâce à cet équipement que le ravitaillement et le fret aérien ont été assurés via le pont aérien, pendant la « Guerre Froide ». Fermé depuis 2008, il a été transformé en immense parc public de 380 hectares. Si l'évolution de ce site est aujourd'hui incertaine, les habitants se sont fortement mobilisés pour s'approprier l'espace et éviter que le parc ne se transforme en opération immobilière.

Gerta MÜNNICH, une citoyenne très investie dans la gestion des jardins partagés sur le site de l'ancien aéroport a débattu avec le groupe après lui avoir fait visiter le site.

Tout comme à Berlin, les deux quartiers visités à Freiburg se distinguent fortement l'un de l'autre, tant dans leurs histoires que dans les stratégies de peuplement.

Le quartier de Weingarten a été construit dans les années 60 et compte environ 10 000 habitants. Un projet de rénovation urbaine est actuellement en cours, mais contrairement aux quartiers français, il ne compte aucune démolition. L'accent est mis sur la réhabilitation, la transformation des immeubles en bâtiments basse consommation, le vivre-ensemble et la participation des habitants à la prise de décision.

Christel WERB, coordinatrice de l'association Forum Weingarten¹ y a reçu le groupe.

Le quartier du Rieselfeld a été construit dans les années 90 et compte un peu moins de 10 000 habitants. Le logement social est dispersé dans tout le quartier sous la forme de petits collectifs, afin de ne pas réitérer les « erreurs » du passé. Une attention particulière a été portée à la dimension écologique du quartier et de l'habitat, dans une logique de développement durable. De même, la participation active des habitants et leur investissement dans la vie sociale sont recherchés.

Clemens BACH, travailleur social présent sur le quartier avant même l'arrivée des premiers résidents, a accueilli le groupe dans les locaux de l'association K.I.O.S.K.²



Le contexte administratif et politique allemand

Un Etat fédéral

A la différence de la France, l'Allemagne est un pays fédéral qui compte 16 Etats fédérés (*Länder*). La population de l'Allemagne est d'environ 82 millions d'habitants et Berlin, sa capitale, en compte 3,5 millions. Après la chute du mur en 1989 et la réunification en 1990, l'Allemagne s'impose comme une véritable force économique au sein de l'Union Européenne, mais ses efforts en terme de développement doivent se concentrer pour atténuer le fossé entre une Allemagne de l'Est restée plus pauvre que celle de l'Ouest.

La décennie 90 a donc été marquée par des investissements massifs à l'Est. Très vite la question urbaine s'impose et les maires des grandes villes portent sur la scène publique le risque de

¹ <http://www.forum-weingarten-2000.de/>

² www.rieselfeld.org

“bidonvilisation”³. Dès lors des expérimentations de politiques urbaines intégrées apparaissent, notamment en Rhénanie du Nord ou dans l’Etat de Hambourg.

La rénovation urbaine (die *Sannierung*⁴), se met en place avec comme principe d’action le fait de valoriser l’existant, en l’améliorant et en associant du mieux possible les habitants. Ainsi, lorsqu’il est nécessaire de mettre en œuvre des opérations de réhabilitation, “des conseils constitués de propriétaires, des directions communales de l’équipement, d’architectes et d’urbanistes doivent se concerter quant aux règles à respecter pour la conception de projets”⁵. Les opérations de démolition/reconstruction massives mises en œuvre en France depuis le début des années 2000 sont donc bien loin des modes d’action développés en Allemagne.

Le programme *SozialeStadt* naît à partir des enseignements des expérimentations du début des années 1990. Il sera lancé nationalement en 1999 pour une durée de 11 ans dans plus de 600 quartiers urbains.

Le programme Soziale Stadt et ses orientations

Du fait de son caractère fédéral, l’Allemagne délègue une part importante des compétences sociales et urbaines aux *Länder*. Dans le cadre du programme *SozialeStadt*, les communes reçoivent des subventions des *Länder* et deviennent les garantes des orientations stratégiques de l’action publique dont les formes juridiques sont fixées par l’Etat fédéral. La *SozialeStadt* est également bénéficiaire de fonds européens (FSE et FEDER). Ce programme de promotion du développement urbain s’appuie sur un zonage défini en fonction de critères sociodémographiques (bas revenus, pauvreté, habitat, âge...).

Le programme *SozialeStadt* fonde son action en partant d’un principe de valorisation des potentiels des quartiers et conjugue les domaines de l’action économique et de l’action sociale. La gouvernance locale joue donc un rôle essentiel. A la différence de la politique de la ville développée en France, les équipes locales allemandes, appelées *Quartiersmanagement*, sont choisies sur la base d’un projet construit en réponse à un appel d’offres européen et font de la mise en réseau leur cœur de métier.

Cinq thématiques ont été jugées comme prioritaires dans le programme *SozialeStadt* : la formation-éducation, la participation des habitants, la santé, l’économie locale et l’image du quartier. De manière transversale, les équipes locales travaillent à communiquer les “dynamiques positives” auprès de l’opinion publique.

Le métier de « chef de projet »

Au niveau local, le programme *SozialeStadt* est piloté par des équipes de terrain, les *Quartiersmanagement*, qui ont pour mission de :

- rendre possible la participation et l’implication des habitants,
- mettre en réseau les acteurs du quartier (associations, professionnels, habitants etc.),
- travailler sur l’image du quartier par le biais de la communication,
- gérer la répartition des financements alloués pour l’action sur le quartier, sachant que les attributions sont décidées par les comités de quartier composés notamment d’habitants.

Le métier de *Quartiersmanager* s’apparente à celui de *community organizer*⁶, dans la mesure où son rôle est de mobiliser la communauté de vie, les habitants-citoyens résidant dans le quartier, le monde économique et les autres intervenants sociaux. La mise en réseau des acteurs est le cœur de métier des équipes de quartier. Pour Peter Ulm, le rôle du professionnel est celui d’un monteur de réseau.

³ Kronawitter G. (ed), 1994, “Rettet unsere städt jetzt. Das manifest der Oberbürgermeister“, Düsseldorf.

⁴ Littéralement “assainir”

⁵ Ausstellung des Kompetenzzentrums Großsiedlung, Exposition du Centre de Compétence pour Grand Ensemble, 05-11-08, Paris.

⁶ Littéralement, cette expression peut être traduite par « organisateur de communauté ». Il s’agit donc « d’organiser la communauté de quartier (et non ethnique), pour lui permettre d’une part de créer un rapport de force et de négocier avec les pouvoirs publics locaux ; d’autre part, d’arbitrer les conflits entre les différentes communautés à l’intérieur du quartier. Les principes de base sont la mobilisation des habitants pour créer un rapport de force et la création d’un espace public de confrontation et de débat, pour trouver des solutions aux problèmes des habitants du quartier. » (Maurice Blanc, février 2013)

Dans la mesure où ces équipes sont retenues sur la base d'un projet construit pour deux ans, renouvelable pour une ou deux années, en réponse à un marché public européen, elles sont donc indépendantes des municipalités. Par exemple, le *Quartiersmanagement* du quartier de Schönberg à Berlin est une société coopérative de professionnels composée de sociologues, politologues, géographes, universitaires, juristes et militants⁷. Il peut également s'agir de grandes associations caritatives (comme Caritas par exemple).

Contrairement à l'organisation politico-administrative française, les missions sont déléguées à une seule et unique structure, chargée de porter le programme et de mettre en œuvre le projet, de gérer les financements d'actions, d'animer le réseau des partenaires et d'associer les habitants. Comme l'ont souligné les professionnels ayant fait le déplacement à Berlin, il s'agit « d'apprendre à se faire confiance ».

Un rapport d'activités est produit annuellement, qui fait le lien entre la stratégie globale et le plan d'action. Ainsi, les *Quartiersmanager* sont à la fois dans l'opérationnel et le stratégique.



La « participation des habitants »

Marquée par la Seconde Guerre Mondiale et le totalitarisme, l'Allemagne a développé une très forte culture du contre-pouvoir. Loin d'être perçue comme une menace par les autorités, elle est encouragée sous des formes différentes : initiatives citoyennes, vie associative, participation des habitants à la vie locale, etc. De nombreux collectifs se structurent au gré des projets sous forme « d'initiatives citoyennes », sans statut associatif, mais tout aussi bien reconnus par les pouvoirs publics.



La participation, un accroissement du pouvoir d'agir

La « participation des habitants » est très largement encouragée et revêt des formes diverses. Comme le souligne Maurice Blanc dans ses travaux⁸, la langue allemande permet de différencier les formes de participation : *Beteiligung* (s'impliquer dans l'action) et *Mitbestimmung* (prendre part au débat). Cette différence dans le vocabulaire illustre des modes d'action différenciés et un positionnement particulier par rapport à la participation.

Néanmoins, l'ensemble de l'action semble guidé par le souci de reconnaissance de l'habitant en tant qu'expert et surtout en tant que citoyen. Il s'agit moins de « faire pour » que de « faire avec » aux différentes étapes du projet (conception, mise en œuvre...). L'enjeu est d'accroître le « pouvoir d'agir »⁹ des habitants, afin qu'eux-mêmes deviennent des ressources pour la communauté¹⁰. Cela implique la nécessité de former les citoyens (à s'exprimer en public ou à remplir des documents administratifs par exemple) et de reconnaître les compétences qu'ils ont acquises. Ainsi, les citoyens formés peuvent venir en aide aux autres habitants du quartier, leur faire profiter de leur expérience et de leurs connaissances. La transmission, la réciprocité et la dimension collective sont au cœur de la « participation ». Pour Christel Werb, l'important est que les gens comprennent ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils sont en capacité de faire.



Un processus global qui s'inscrit dans la durée

Une autre dimension-clé soulevée par les membres du groupe est la temporalité. La « participation » des habitants s'inscrit dans un processus long, qui va bien au-delà d'une année civile. Comme cela a été souligné précédemment, les équipes de *Quartiersmanagement* sont retenues sur la base d'un projet pour le territoire, via un marché public de deux ans, renouvelable pour une ou deux années. La délégation des crédits pour la période permet aux équipes d'éviter l'annualité budgétaire telle qu'elle est mise en œuvre en France, qui est vécue comme une « force centrifuge » par certains professionnels alsaciens.

⁷ www.schoeneberger-norden.de

⁸ www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/article_m_blanc_gouvernance_participative_france_allemande.pdf

⁹ Le pouvoir d'agir désigne « la capacité concrète des personnes (individuellement ou collectivement) d'exercer un plus grand contrôle sur ce qui est important pour elles, leurs proches et la collectivité à laquelle elles s'identifient » (Yann Le Bossé)

¹⁰ Le terme de communauté ne désigne pas la « communauté ethnique », mais la communauté de vie, ancrée sur un quartier.

Il faut également souligner la dimension « globale » du travail avec les habitants. Il est difficile de se limiter à un sujet particulier, car dans la relation avec les citoyens il est important de comprendre et de prendre en compte tous les aspects de la vie quotidienne. L'accompagnement, la posture du professionnel, doit être ouvert à la diversité des sujets de proximité à traiter (sécurité, drogue, urbanisme, scolarité...) et des problématiques rencontrées par les habitants.

Une relation de confiance à instaurer

Par ailleurs, et comme l'a souligné Christel Werb de l'association Forum Weingarten, la première étape consiste souvent à convaincre les habitants de l'intérêt de travailler ensemble. Il faut également qu'une relation de confiance s'installe entre habitants et pouvoirs publics. Ces derniers devront respecter et reconnaître les propositions et choix des habitants. Par exemple à Freiburg, la municipalité a laissé le choix aux habitants de la tour qui allait être réhabilitée en premier parmi les quatre immeubles concernés par l'opération de réhabilitation (*Sanierung*) programmée. Le respect de ce choix par la municipalité a été un signe fort, qui a posé les fondements de cette relation de confiance. La municipalité est même allée plus loin en prenant en compte le diagnostic partagé et établi par les habitants sur les dysfonctionnements de l'immeuble. Ainsi, certains habitants ont été formés par l'association Forum Weingarten pour aller au-devant des autres locataires et identifier les problèmes existants. L'opération de réhabilitation ne s'est donc pas limitée aux avis des experts techniques, mais a bien pris en compte les problématiques rencontrées par les habitants dans leur logement (reconnaissance de leur rôle « d'expert de la vie quotidienne »).

La reconnaissance du bénévolat et de l'engagement citoyen

Une autre dimension essentielle de la « participation » des citoyens à la vie de la cité est la valorisation, la reconnaissance sociale de leur engagement. La « participation » constitue un véritable enjeu de citoyenneté. En effet, la participation citoyenne (*Bürgerbeteiligung*) ne se limite pas à l'exercice du droit de vote.

Au-delà de la reconnaissance sociale, la démarche est marquée par ses aspects conviviaux et la reconnaissance par la structure de l'engagement des citoyens. Comme le souligne Clemens Bach, « *ce n'est pas parce que c'est gratuit, que ça n'a pas de coût* ». La structure doit pouvoir former les bénévoles (prise de parole en public, normes d'hygiène et de sécurité pour des manifestations, etc.), organiser des sorties, des fêtes... Les bénévoles recherchent aussi la convivialité et les échanges.

Zoom sur une expérience innovante : la bourse aux logements à Weingarten

Lors de la rencontre avec Christel Werb sur le quartier de Weingarten, cette dernière a témoigné d'une action particulièrement innovante mise en œuvre par l'association.

Dans le cadre d'une opération de *Sannierung* (rénovation douce) d'une tour de 90 logements, l'association Forum Weingarten a accompagné tout le processus de relogement des anciens habitants, puis de repeuplement de la tour. Transformée en tour à énergie passive¹¹, la superficie des logements a été réduite pour accueillir 138 familles aujourd'hui, soit 9 appartements pour chacun des 15 étages.

L'association a proposé au bailleur une méthode assez innovante pour le repeuplement de la tour et le choix des étages par les locataires. Ainsi, une sorte de « bourse au logement » a été organisée afin que les futurs locataires puissent faire connaissance avec leurs voisins avant d'emménager.

Tout d'abord, chaque famille s'est vue attribuer un type de logement par le bailleur (selon la composition familiale et les souhaits exprimés). Puis l'association a disposé 15 tables (une table par étage), comportant 9 places (une par appartement). Les familles ont ainsi pu se positionner par affinités de voisinage. Un porte-parole a également été élu à chaque étage.

En cas de déménagement et de vacance de logement, les habitants de l'étage se réunissent afin de rencontrer les « postulants » présélectionnés par le bailleur. Les nouveaux arrivants sont ainsi « choisis » par les locataires déjà sur place. Bien que nécessitant parfois une régulation de la part des travailleurs sociaux, ce mode de « recrutement » par les locataires eux-mêmes offre une réelle mixité

¹¹ Les logements à énergie passive produisent plus d'énergie qu'ils n'en consomment.

des origines. En effet, loin de renforcer l'entre soi, les locataires ont tendance à « choisir » des familles présentant des origines différentes de la leur.

Malgré ses réticences initiales, le bailleur a choisi de réitérer l'expérience pour le repeuplement des prochaines tours. Ce type d'expérience est très bénéfique pour le bailleur, car les conflits de voisinage et d'usage des espaces communs ont été fortement réduits. De plus, les locataires se sentent très investis dans la vie de l'immeuble.



Repenser les dispositifs sous l'angle des relations humaines

Ces visites sur sites et la rencontre avec des professionnels et des bénévoles invitent à questionner les modes d'intervention dans le cadre de la politique de la ville en France.

A l'aube d'une réforme importante de cette politique publique, où la « participation des habitants » a été posée comme un élément incontournable lors du Comité Interministériel des Villes du 19 février 2013 et à travers les préconisations faites par le Ministre délégué en charge de la Ville suite au rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache¹², il convient de s'interroger sur les conditions de faisabilité et d'émergence de cette participation. Si le modèle allemand ne pourra jamais être transposé en France (compte tenu des contextes institutionnels et des cultures professionnelles différentes) certains enseignements méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, il faut du temps. Les choses changent progressivement et il faut accepter de « prendre le temps qu'il faut » pour y aboutir.

Il est nécessaire également de construire une relation de confiance entre « acteurs » du territoire. Cette relation de confiance nécessite du temps, pour apprendre à se connaître, à travailler ensemble et à se faire confiance. Cela est valable pour tous les acteurs du territoire (associations, citoyens, institutions...).

Enfin, il ne faut pas omettre la personnalité des professionnels. La façon dont la « participation des habitants » est rendue possible dépend des personnes qui la mettent en œuvre, qui l'animent. Christel Werb, par une analogie avec le travail de photographe, a illustré cet enjeu : tout le monde est capable d'appuyer sur le bouton d'un appareil photo, mais le résultat ne sera pas le même. Dans le domaine de la « participation des habitants » ou de l'animation de réseau, il s'agit avant tout de relations humaines et non de gestion de dispositifs.

¹² *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* : <http://www.ville.gouv.fr/?redonner-le-pouvoir-d-agir-aux>