HAL
open science

La participation des habitants à la rénovation des grands ensembles de Marzahn (Berlin-Est) au début des années 1990

Cécile Cuny

To cite this version:

Cécile Cuny. La participation des habitants à la rénovation des grands ensembles de Marzahn (Berlin-Est) au début des années 1990. Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer. La démocratie participative inachevée, Yves Michel, pp.179-196, 2010. hal-00722370

HAL Id: hal-00722370

https://hal.science/hal-00722370v1

Submitted on 1 Aug 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La participation des habitants à la rénovation des grands ensembles de Marzahn (Berlin-Est) au début des années 1990 : un exemple de « transplantation »

Cécile Cuny

CRESPPA-CSU (CNRS et Paris 8)

La réunification des deux parties de la ville de Berlin et la découverte du parc de grands ensembles est-berlinois, dont la taille dépasse largement celle des exemples ouest-allemands[1], relance un débat médiatique qui avait déjà agité la presse ouest-berlinoise au début des années 1970 et 1980 et que l'on peut résumer par la formule : « rénover ou démolir ? ». Pour des raisons que nous ne développerons pas ici, l'administration berlinoise adopte rapidement la première solution. Dans l'arrondissement de Marzahn[2], la rénovation urbaine s'accompagne d'une procédure, la Plattform Marzahn, dont l'enjeu explicite est d'organiser et de mener le débat public (*den Entwicklungsdiskurs führen*) autour du concept de développement urbain du secteur de grands ensembles (*Integriertes Entwicklungskonzept für das größte Neubaugebiet Deutschlands*) (UrbanPlan, 1994). La taille de ce dernier, qui en fait le plus vaste d'Europe, explique qu'il ait été choisi comme terrain d'expérimentation dans le cadre du programme fédéral d' « urbanisme expérimental » (*Expérimenteller Wohnungs- und Städtebau*). Ce programme représente la source de financement principale de la Plattform pendant ses deux premières années d'existence, de 1992 à 1994. L'activité de la Plattform Marzahn se décompose en deux volets : un volet d'expertise qui mobilise des professionnels mandatés pour réaliser des propositions d'aménagement ; un volet participatif pris en charge par un bureau d'étude privé et visant à faire participer les habitants des espaces concernés à la discussion de ces propositions. Cet article se concentre sur ce second volet. Il considère la participation des habitants comme un instrument d'action publique, c'est-à-dire comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 13). Une telle approche suppose de focaliser l'enquête, d'une part, sur les savoirs et savoir-faire sédimentés dans les dispositifs utilisés pour faire participer les habitants et, d'autre part, sur les usages concrets de ces dispositifs par les professionnels qui les mettent en place sur le terrain. Autrement dit, bien qu'il sera sans arrêt question de faire participer

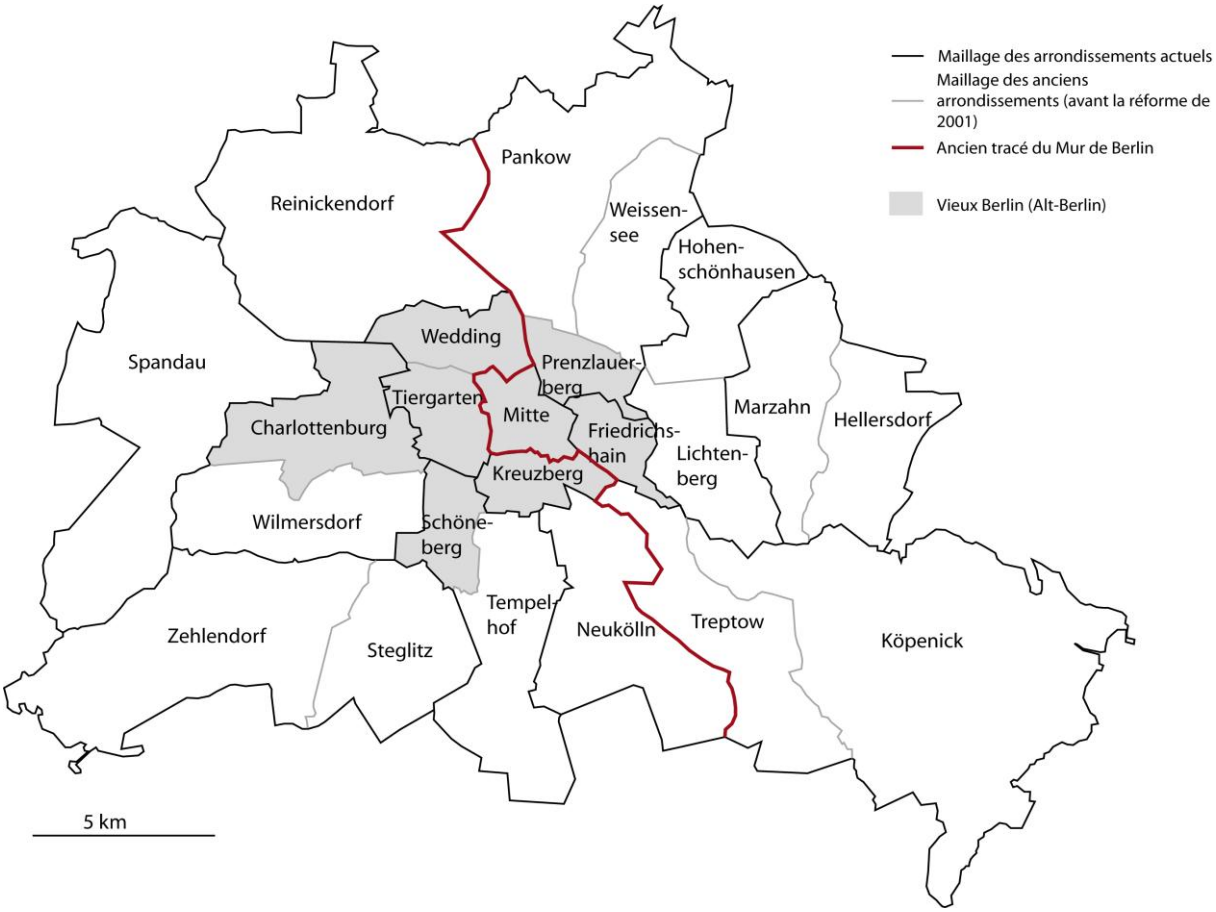
1 A titre indicatif, le secteur de grands ensembles de Marzahn, qui est le plus important de toute l'Allemagne de l'Est, compte 60 302 logements pour 144 724 habitants en 1995. Par contraste, le grand ensemble de la Gropuisstadt (Berlin-Ouest) qui fait partie des plus vastes d'Allemagne de l'Ouest compte environ 17 000 logements pour 40 000 habitants à la même époque. Chiffres SenBauWohn.

2 Se reporter à la carte, p. 2.

les habitants, les principaux protagonistes de cet article seront des sociologues ou des urbanistes qui interviennent dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques de rénovation berlinoises.

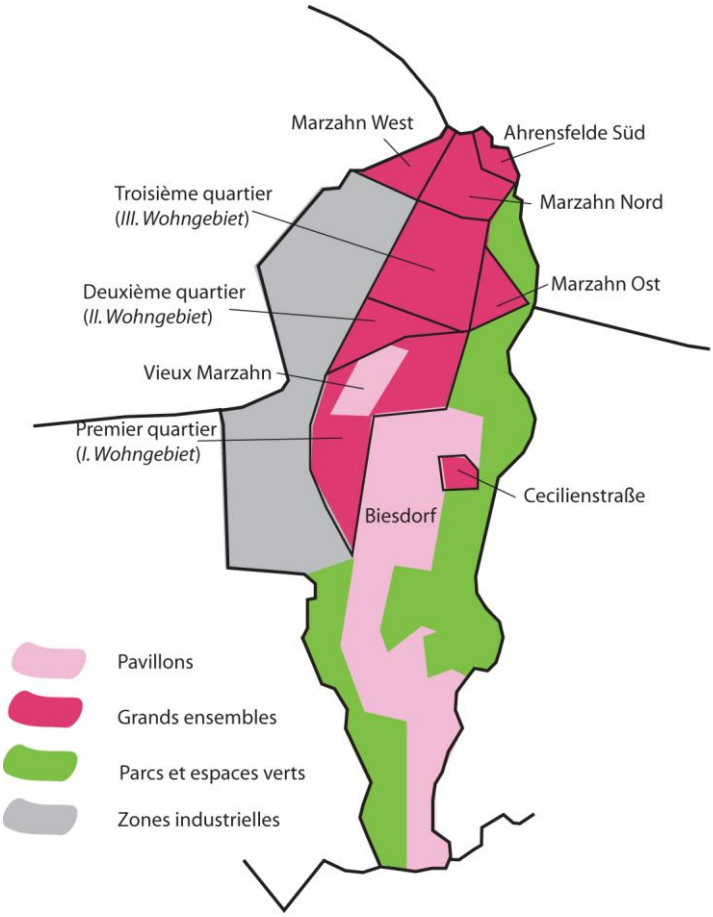
A partir de la notion de « cadre » élaborée par Erving Goffman (Goffman, 1991, [1974]) et réinvestie par un ensemble de travaux anglo-saxons dans l'étude des mouvements sociaux (Benford, Snow, 2000), on peut interpréter les dispositifs participatifs localement mis en place dans le cadre de la Plattform Marzahn comme des instruments de « cadrage » : l'enjeu de la participation des habitants n'est pas tant d'intégrer leurs avis à la réalisation de nouveaux équipements ou aménagements que de les convertir à une façon d'appréhender et de percevoir l'espace urbain comme requérant une intervention spécialisée. Un tel usage de la participation, limité à sa dimension instrumentale, ne s'explique pas seulement par le contexte juridique et économique ou par la dimension expérimentale de la procédure de débat public dans lesquels il s'inscrit. Il est aussi le produit d'une « transplantation[3] », c'est-à-dire du transfert des représentations et des pratiques de la participation expérimentées une décennie plus tôt par un réseau de professionnels dans le cadre de la rénovation des grands ensembles ouest-berlinois.

3 Nous empruntons ce terme à Matthias Bernt, qui montre, dans un ouvrage consacré à la rénovation de Prenzlauerberg (centre de Berlin-Est) dans les années 1990, que celle-ci repose sur la « transplantation » (*Rübberklappen*) du réseau d'acteurs constitué au cours de l'expérience de la « rénovation douce » à Kreuzberg (centre de Berlin-Ouest) dans les années 1980 (Bernt, 2003). Cette notion désigne ainsi un processus au cours duquel un ensemble d'acteurs quitte un terrain pour en investir un autre, important avec lui un ensemble de discours, de modèles de diagnostics, de revendications et de manières de faire.



Les arrondissements de Berlin

La participation des habitants dans le cadre de la Plattform Marzahn : un instrument de cadrage



Les quartiers administratifs de Marzahn et leur structure résidentielle dans les années 1990

A Marzahn, la construction du secteur de grands ensembles pendant la période socialiste s'est faite du sud vers le nord de l'arrondissement, de sorte que les quartiers du nord et du nord-est du secteur (« Marzahn Nord », « Marzahn West », « Ahrensfelde Süd » et « Marzahn Ost »), construits à partir du milieu des années 1980, sont inachevés à la réunification. Il manque la plupart des équipements collectifs dont la construction était prévue après les logements et les écoles (on les désignait pour cette raison par le terme de *Nachfolgeeinrichtungen*[4]). Les propositions d'aménagement se focalisent donc sur des quartiers ou des équipements singuliers et la participation des habitants à la discussion de ces propositions urbaines se fait à un niveau décentralisé, dans les quartiers concernés. Dans cette partie, nous nous concentrons sur l'exemple du quartier nord, désigné à l'époque par les noms de « Marzahn Nord/Ahrensfelde Süd ». Les deux rapports rédigés par le cabinet Weeber+Partner, le bureau d'étude chargé du volet participatif de la Plattform

4 Ce terme signifie, littéralement : « équipements qui viennent ensuite ».

Marzahn, fournissent une source d'information détaillée sur les dispositifs concrètement utilisés pour faire participer les habitants (Weeber+Partner, 1992 ; 1993). Ils sont de deux types : cartographique et photographique.

Un dispositif cartographique

La méthode du travail en petit groupe (15 à 20 personnes) est utilisée pour discuter de projets d'aménagement concrets et localisés. Elle consiste à organiser une série de réunions auxquelles sont conviés les habitants concernés par le projet et les urbanistes chargés de sa conception. Certaines réunions associent également les bailleurs et les représentants des services d'urbanisme de l'arrondissement ou du Sénat de Berlin. L' invitation des habitants se fait par écrit ou par voie d'affichage et de tracts dans les secteurs concernés. Les résultats des échanges réalisés au cours de ces réunions se présentent dans le premier rapport du bureau Weeber+Partner sous la forme de listes de propositions formulées par les habitants sur la base du plan qui leur a été présenté par les urbanistes. Nous en reproduisons ci-dessous un court extrait portant sur l'aménagement de la cours intérieure d'un ensemble d'immeubles situés dans le centre du quartier :

> « - l'aménagement des accès piétons doit prendre en compte les "chemins sauvages", il ne faut pas renoncer à l'aménagement d'un accès piéton menant des jardins locatifs à la crèche ;
>
> - le "chemin central" doit être conservé ; grâce à cela on pourra également conserver la "fonction de communication de la cour". Il faudrait cependant un tracé "en méandres, afin que le chemin ne devienne pas une piste de course pour les vélos" ;
>
> - il faudrait enfin planter de vrais arbres ;
>
> - il faut travailler les sols pour que des flaques ne se forment pas à chaque fois qu'il pleut et empêchent les plantes, en particulier les arbres, de pousser » (Weeber+Partner, 1992, p. 53).

Les principes de la rénovation des grands ensembles au début des années 1990 repose sur une définition essentiellement technique des problèmes urbains. Il s'agit de réparer les défauts de construction (*Bauschäden*) et de planification (*Fehlplanung*) qui renvoient aussi bien à la qualité du bâti qu'à celle de l'environnement urbain. L'intervention porte donc à la fois sur le bâti, à travers des mesures d'isolation phonique et thermique, la rénovation des structures en béton (*Betonsanierung*) ou la réfection des façades, et sur les espaces collectifs (*Wohnumfeldmaßnahmen*), à travers

l'aménagement de nouveaux espaces verts (*Begrünung*) ou d'aires de jeux pour les enfants[5]. Dans le quartier nord de Marzahn, il s'agit donc, pour les urbanistes, d'achever ce qui a été programmé pendant la période socialiste tout en intégrant l'expérience quotidienne des habitants. Celle-ci se manifeste notamment dans l'évocation des « chemins sauvages », des « pistes de course pour les vélos » ou de l'état de la végétation qui renvoient à des problèmes quotidiens auxquels les urbanistes se proposent d'apporter des solutions à travers des dispositifs architecturaux : tracé non linéaire des accès piétons, intégration des trajets quotidiens dans le tracé des nouveaux accès, remise en valeur des sols. La discussion des plans met ainsi en jeu un processus d' « articulation des cadres » (*frame articulation*) par lequel « un ensemble d'expériences et d'évènements sont rapprochés et rattachés de telle sorte qu'ils tiennent ensemble dans un tableau relativement unifié et complet[6] ». L'outil cartographique contrôlé par les urbanistes permet dans notre cas d'intégrer la diversité des expériences et des évènements quotidiens énoncés par les habitants dans un cadre cohérent qui traduit ces expériences en dispositifs architecturaux particuliers et les articule spatialement entre elles. Les différentes variantes du plan d'urbanisme correspondent donc aussi bien à différents états de l'énonciation des problèmes (chaque variante successive suscite chez les habitants l'énoncé de problèmes supplémentaires) qu'à différentes solutions techniques permettant de les résoudre.

Pour les rédacteurs du rapport, l'exemple que nous citons représente l'expérience la plus avancée parce que le plan élaboré par les urbanistes sur la base des énoncés des habitants a été effectivement réalisé, donnant lieu à un ensemble d'animations destinées à favoriser la sociabilité au sein du voisinage de la cour réaménagée. L'exemplarité de cette expérience est ainsi soulignée dans le deuxième rapport (Weeber+Partner, 1993, p. 35). Elle acquiert ce statut par la comparaison avec la quinzaine d'autres expériences participatives réalisées dans le cadre de la Plattform[7] : c'est la seule dont la réalisation ait effectivement intégré les propositions des habitants. Le faible impact des dispositifs de participation sur l'aménagement effectif des espaces n'est pas tant du à une absence de volonté politique qu'au contexte juridique et économique de l'époque. A plusieurs reprises, le rapport souligne les difficultés posées par l'absence de clarification des domaines de compétences et des structures de propriété ou par l'absence d'investisseurs pour la réalisation de projets à destination plus commerciale. Ainsi, la participation des habitants s'en tient le plus souvent au

5 Pour un panorama de ces mesures voir Deutscher Bundestag, 1988. Les quartiers nord de Marzahn ont principalement bénéficié des mesures destinées aux espaces collectifs (*Wohnumfeldmaßnahmen)* : les immeubles ayant été construits entre 1984 et 1989, ils ne pouvaient prétendre aux aides du « programme de rénovation des panneaux préfabriqués » (*Plattensanierungsprogramm*) du Sénat de Berlin, qui concernent d'abord les séries les plus anciennes situées dans le sud de l'arrondissement.

6 « Frame articulation involves the connection and alignment of events and experiences so that they hang together in a relatively unified and compelling fashion » (Benford, Snow, 2000, p. 623).

7 Pour une présentation complète voir Weeber+Partner, 1993, pp. 15-42

cadrage des problèmes sans donner lieu à des réalisations effectives. On retrouve une démarche similaire dans le cas de la méthode des promenades de quartier.

Un dispositif photographique

Les promenades de quartier sont organisées avec les participants des ateliers consacrés à la discussion de projets d'aménagements localisés et se font parallèlement à ces ateliers. Les résultats de la première promenade de quartier organisée en novembre 1991 sont présentés sous la forme d'un album de photographies légendées, commentées et classées en 6 catégories thématiques : « Transport : pas assez sûrs » (*Verkehr : nicht ausreichend sicher*), « Commerces : pas assez diversifiés » (*Einkauf : Möglichkeiten nicht ausreichend vielseitig*), « Déchets : on ne les maîtrise plus » (*Müll : man wird nicht mehr Herr darüber*), « Espaces verts : désolation » (*Grün- und Freiflächen: Öde*), « Loisirs, culture et vie de quartier : épuisé » (*Freizeit, Kultur und Stadtteilleben: Ausverkauf*), « Santé : manque de médecins » (*Gesundheit : Ärztemängel*). Seule cette dernière catégorie ne regroupe aucune photographie. Nous reproduisons ci-après les photographies relevant du thème des déchets.

Les photographies présentées dans ce rapport ne servent pas à rendre compte de la vie quotidienne des habitants de Marzahn. Elles ne représentent aucun habitant ni aucune situation dans lesquelles on les voit effectuer une activité donnée. Le discours qu'elles mettent en image tient davantage du diagnostic que de la recherche d'explications. En ce sens, elles sont le résultat d'un processus d'articulation des cadres synthétisé dans le dispositif final que constitue l'album photographique annexé au rapport. La réalisation de cet album suppose en effet un ensemble d'opérations permettant de relier entre elles des expériences prélevées dans le quotidien des habitants afin de les intégrer dans une représentation unifiée et cohérente de leurs problèmes. Une première action correspond à l'acte photographique lui-même : il découpe une occurrence dans le flux quotidien d'expériences individuelles. Cette occurrence est ensuite reliée à d'autres au sein d'une série où elle acquiert un sens, est transformée en exemplaire typique d'une situation énoncée dans une légende : des entrées sales et à l'aspect délaissé, des poubelles qui ne sont pas rangées à l'emplacement qui leur a été attribué. Enfin, ces séries de situations isolées et typifiées sont classées dans des catégories plus générales au sein desquelles elles fonctionnent comme les manifestations singulières d'un problème plus général relevant d'un secteur d'intervention des administrations publiques. Chaque catégorie thématique correspond en effet à un service administratif de

l'arrondissement ou du Sénat de Berlin[8]. L'album photographique présenté dans le rapport correspond ainsi à la mise en images d'un diagnostic sectorialisé de la situation du quartier.

Bild oben: Eichhorster Straße - "vermüllte" und verwahrloste Hauseingänge
Bild mitte: Eichhorster Straße - dito
Bild unten: Rosenbecker Straße 5/7 - die Container stehen vor dem Müllhaus

Extrait du rapport d'étape sur la participation des habitants dans le cadre de la Plattform Marzahn, compte rendu de la visite du quartier de Marzahn Nord du 23 novembre 1991, in Weeber+Partner 1992, p. 39[9]

8 La ville de Berlin représente à la fois un *Land* et une commune. Ce statut remonte à la création du grand Berlin en 1920 à partir de l'annexion d'entités administratives très hétérogènes (8 villes, 59 communes et 27 « domaines » – *Gutsbezirke*) (Wollmann, 2002). Depuis cette date, l'édifice institutionnel berlinois comprend deux niveaux pour lesquels il faut à chaque fois distinguer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. A l'échelon du *Land*, c'est-à-dire de l'ensemble de la ville, le pouvoir exécutif est assuré par le Sénat et le pouvoir législatif par le Parlement de Berlin (*Abgeordnetenhaus*). Les arrondissements (*Bezirke*) constituent des instances de pouvoir décentralisées où l'exécutif est assuré par un office administratif (*Bezirksamt*) et le législatif par une assemblée municipale (*Bezirksverordnetenversammlung*).

9 Traduction des légendes :
Photographie du dessus : Eichhorster Straße - entrée d'immeuble recouverte de déchets et laissée à l'abandon
Photographie du milieu : Eichhorster Straße - idem
Photographie du dessous : Rosenbecker Straße 5/7 - les poubelles se trouvent en dehors du local qui leur est dédié

Comme dans le cas des ateliers consacrés à la discussion de projets d'aménagement particuliers, cet album n'est pas réutilisé pour la réalisation d'aménagements concrets dans le quartier. La participation des habitants telle qu'elle est opérationnalisée par la méthode des promenades de quartier et par celle de la discussion en petits groupes n'a aucune finalité pratique. Elle a toutefois des effets cognitifs dans la mesure où elle amène les habitants à énoncer leurs problèmes dans les catégories relevant de l'action spécialisée des urbanistes et des administrations publiques. D'après les rapports que nous avons consultés, cet usage limité de la participation tient au contexte juridique et économique du début des années 1990. On peut aussi y voir un effet de la dimension expérimentale de la Plattform Marzahn : il s'agit d'organiser un débat public et non de mettre en place des instances décentralisées ou alternatives de décision. Si l'on situe cependant cette expérience par rapport à celles menées dans les grands ensembles de Berlin-Ouest une décennie plus tôt, il ressort que ces limites tiennent aussi aux conceptions de la participation portées par les initiateurs des démarches participatives sur le terrain.

La « procédure des Conseils » du Märkisches Viertel : une branche peu politisée de la participation des habitants à Berlin-Ouest

Rotraut Weeber, la responsable du bureau d'études Weeber+Partner, ouvre son bureau au début des années 1970, dans un contexte socio-politique où la question de la participation dans le domaine de l'urbanisme est dans l'air du temps. Nous ne disposons d'aucune informations précises sur les projets concrets qu'elle a menés à cette époque. En revanche, nous savons qu'elle est sollicitée au début des années 1980 par la société immobilière communale GESOBAU, le bailleur du grand ensemble du Märkisches Viertel à Berlin-Ouest, pour participer à la « procédure des conseils » (*Beiratsverfahren*) associant des urbanistes, des architectes, des représentants des administrations locales et des habitants à l'élaboration des projets de rénovation. Comment se situe cette expérience par rapport aux autres formes de participation menées dans le domaine de l'urbanisme à Berlin-Ouest ? Quelles conceptions de la participation y sont-elles expérimentées ? La littérature secondaire identifie deux sources principales qui se combinent dans les expériences de participation menées au début des années 1980 à Berlin-Ouest : le travail communautaire (*Gemeinwesenarbeit*) et la critique intellectuelle de la « rénovation au couteau » dans les centres urbains. Suivant la nature des acteurs qui portent les expériences menées localement et les références dont ceux-ci s'inspirent, ces racines se décomposent en branches différentes. Or, la participation des habitants dans le cadre de la rénovation du Märkisches Viertel est particulièrement peu politisée par rapport aux expériences menées au même endroit durant la décennie antérieure ou

aux formes contemporaines de participation expérimentées à Kreuzberg dans le cadre de la « rénovation douce ».

Les grands ensembles ouest-allemands à la fin des années 1960 : un terrain d'expérimentation pour une nouvelle génération de travailleurs sociaux

Une enquête menée en 1971 par le groupe de réflexion s'intéressant au « travail communautaire » (*Gemeinwesenarbeit*) au sein de la fondation Victor Gollancz, une institution qui diffuse les méthodes du travail social en Allemagne depuis la fin de la seconde guerre mondiale, observe que 42 % des expériences de « travail communautaire » menées sur l'ensemble du territoire de la RFA l'ont été dans les grands ensembles contre 29 % dans les cités accueillant des personnes sans domicile (*Obdachlosensiedlungen*) et 18 % dans les secteurs de rénovation des centres urbains (*Sanierungsgebiete*) (Müller, 2006 [1988], p. 224). Comment les grands ensembles ouest-allemands sont-ils devenus les terrains d'investissement privilégiés des travailleurs sociaux ? Quelle fonction remplit la participation des habitants dans le cadre du « travail communautaire » ?

L'importance que prennent les grands ensembles dans les expériences de « travail communautaire » ouest-allemandes durant la seconde moitié des années 1960 s'explique d'abord par la logique de leur peuplement. Les politiques de rénovation menées durant les années 1960 dans les quartiers ouvriers des centres urbains en Allemagne de l'Ouest occasionne d'importants mouvements de population vers les grands ensembles où la population d'origine des quartiers rénovés est relogée[10]. Les travailleurs sociaux suivent ainsi leur « clientèle » en s'implantant dans les grands ensembles (Müller, 2006 [1988], p. 209). Parallèlement, le travail social se politise sous l'effet de deux facteurs : l'émergence d'une critique intellectuelle des formes du développement urbain dans les grandes agglomérations ouest-allemandes ; l'arrivée d'une nouvelle génération de professionnels qui expérimentent de nouvelles méthodes d'intervention.

Dans la deuxième moitié des années 1960, deux ouvrages, aujourd'hui devenus des classiques de la sociologie urbaine allemande, critiquent les orientations du développement urbain des grandes agglomérations ouest-allemandes (Mitscherlich, 1965 ; Bahrdt, 1968). Les auteurs de ces ouvrages ne sont pas des spécialistes de la sociologie urbaine. Alexander Mitscherlich a une formation de philosophe et contribue essentiellement au domaine de la psychanalyse. Hans-Paul Bahrdt est sociologue mais a exercé dans le domaine de la sociologie du travail (Herlyn, 2006). La critique concerne aussi bien le principe de la « rénovation au couteau » dans les centres urbains, la

10 Ces politiques sont désignées par le terme de *Kahlschlagsanierung*, littéralement « rénovation au couteau » ou « rénovation bulldozer » pour un équivalent plus proche en français. Elle consiste à exproprier et à indemniser les propriétaires des immeubles situés dans la zones désignée pour la rénovation, à détruire les logements existants et à reconstruire du neuf sur les espaces ainsi libérés.

forme urbaine des grands ensembles que l'étalement urbain lié à la périurbanisation. Elle repose essentiellement sur la dénonciation du fonctionnalisme et reprend plusieurs thèses de l'urbaniste américaine Jane Jacobs, traduite en allemand en 1963 (Jacobs, 1961) : la séparation des fonctions urbaines produit des espaces monotones qui ne permettent pas à ses habitants de s'y identifier ; dans la mesure où ces espaces n'attirent pas le regard de ses habitants et ne sont plus parcourus à pied mais en voiture, les formes habituelles de contrôle social ne s'y exercent plus et la criminalité s'y développe ; pour les mêmes raisons, les espaces publics se vident de toute forme de vie sociale. Ces critiques sont reçues par les travailleurs sociaux au moment où une réflexion collective s'organise autour de la littérature américaine sur le « développement communautaire » (*community development*). La réception de cette littérature se fait notamment par l'intermédiaire de colloques professionnels et conduit à une réévaluation des méthodes traditionnelles du travail social en Allemagne. Les méthodes tablant sur une dynamique endogène, basée sur les ressources sociales et cognitives des membres de la communauté visée sont préférées à celles s'appuyant sur une relation bilatérale entre le travailleur social et les personnes ou les groupes auxquels il apporte une aide en mobilisant des ressources censées leur faire défaut (Müller, 2006 [1988]). Dans ce contexte, la rencontre entre les travailleurs sociaux et les habitants des grands ensembles se fait sur la question du manque d'infrastructures. Ces jeunes professionnels y voient en effet l'expression des inégalités sociales touchant les quartiers ouvriers. Ils attribuent également à la gestion centralisée des infrastructures socio-culturelles la responsabilité de la déstructuration des formes traditionnelles de solidarité auxquelles elles substitueraient une « culture d'assistanat » (*Versorgungskultur*) (Herlyn, 2006).

Les expériences de travail communautaire menées à cette époque dans le Märkisches Viertel sont particulièrement politisées. Elles sont initiées par Carl Wolfgang Müller, professeur à l'Ecole supérieure de pédagogie de Berlin (*Pädagogische Hochschule Berlin*). Ce dernier participe à la réception des expériences américaines de « community developement » en se faisant le promoteur d'une forme « agressive » de travail communautaire, inspirée des expériences menées aux Etats-Unis par Saul Alinsky ou par les travaux de Harry Specht (Müller, Nimmermann, 1971). D'après Müller, ces expériences se distinguent de celles menées en Allemagne par la dimension contestataire et subversive qu'y prend la participation des habitants : « [Jusqu'ici] on a appris aux habitants des quartiers pauvres des centres urbains à nettoyer eux-mêmes leurs déchets et à repeindre eux-mêmes les entrées de leurs immeubles dans des couleurs accueillantes au lieu de les amener, par des actions communes, à taper sur les doigts des administrations corrompues et à contraindre les grands propriétaires de ces quartiers à réinvestir une partie de leurs bénéfices dans l'entretien des immeubles » (Müller, 2006, [1988]). Il met en place une enquête dans le Märkisches

Viertel en 1969. Elle aboutit par exemple à la réalisation d'un documentaire tourné par des habitants mobilisés contre la pratique des expulsions (Wilutzki, Ziewer, 1971) ou à l'édition d'un journal de quartier dans lequel les habitants formulent leurs propres diagnostics sur sa situation et présentent les solutions autogérées qu'ils ont mises en place sous la forme d'initiatives citoyennes ou de groupes d'entraide (Bodenschatz, 2004).

Par rapport à ces expériences, la participation des habitants dans le cadre de la « procédure des Conseils » mise en place par la société immobilière GESOBAU au début des années 1980 pour accompagner la rénovation du secteur est non seulement plus institutionnalisée mais aussi beaucoup moins politisée, bien qu'elle mobilise des techniques classiques du travail communautaire comme les promenades de quartier ou les réunions en petits groupes. La parenté de cette procédure est attribuée à l'architecte Manfred Gehrmann : il aurait refusé de prendre à lui seul la responsabilité de choisir la couleur dans laquelle devaient être repeintes les façades du bâtiment Gagès préférant que l'on demande leur avis aux habitants de ce bâtiment. La solution des Conseils est présentée comme une façon « démocratique » de parer aux critiques dont les nouveaux aménagements pourraient faire l'objet en demandant directement leur avis aux habitants. Cette consultation se fait cependant par l'intermédiaire de représentants élus des locataires concernés par les mesures de rénovation qui occupent 3 des 23 sièges que comprennent les Conseils (Hotze, 2004). Par rapport aux expériences de « travail communautaire » menées au début des années 1970 dans le secteur, la participation des habitants s'en tient ainsi à des questions superficielles (choisir la couleur des immeubles), la représentation des habitants passe par les associations de locataires plutôt que par des initiatives citoyennes ou des formes plus directes de consultation, enfin, le poids des habitants dans les instances de décision reste dérisoire. Cet ensemble de caractéristiques distingue aussi la « procédure des Conseils » des expériences participatives menées à la même époque dans les quartiers du centre de Berlin-Ouest.

Les « commissions de rénovation » à Kreuzberg : un dispositif de sortie de crise

Les racines intellectuelles de la « participation des habitants » dans le cadre de la rénovation des quartiers anciens sont à la fois militantes et intellectuelles. Le mouvement étudiant de mai 1968 amplifie les critiques intellectuelles qui émergent à la fin des années 1960 et qui dénoncent le fonctionnalisme orientant la « rénovation au couteau » dans les centres urbains. Les critiques savantes et militantes se rejoignent en particulier dans la dénonciation des effets destructeurs de la « rénovation au couteau » sur les relations sociales et sur le type d'expérience urbaine qu'offrent les centres urbains. Face à ces critiques, la nouvelle réglementation de 1971 (*Städtebauförderungsgesetz - loi fédérale d'encouragement à la construction*) impose la mise en

place de plans sociaux dans les processus de rénovation, une disposition attribuée à Hans-Paul Bahrdt (Herlyn, 2006, p. 248 ; Häußermann *et al.*, 2002, p. 134). Cette mesure modifie les objectifs classiques de la rénovation urbaine[11] en assurant le maintien des populations dans les secteurs de rénovation : les projets doivent désormais s'appuyer sur des études sociales préalables et faire l'objet de négociations avec les populations concernées sur les conditions de la rénovation. La nouveauté de la loi de 1971 réside donc principalement dans la reconnaissance d'une nouvelle catégorie d'acteurs dans le processus de rénovation, celle des « milieux sociaux concernés » (*Betroffenen*).

Les expériences de participation des habitants dans le cadre de la « rénovation douce » à Kreuzberg dépasse cependant le cadre réglementaire fixé par cette loi. Pour reprendre une remarque de Hartmut Häußermann, la forme concrète que prend la participation dans les années 1980 à Kreuzberg est liée à la configuration socio-culturelle et politique des acteurs en présence et par la nature du conflit qui les oppose alors (Häußermann *et al.*, 2002, p. 135). Le poids politique acquis par les représentants du mouvement de squats à travers la pression de la rue, l'élection d'un militant à un poste d'adjoint au maire de l'arrondissement ainsi que la coopération entre les initiatives locales et la société créée pour organiser l'exposition internationale d'architecture de 1984 (*IBA GmbH*) sur des projets de rénovation concrets conduit à une décentralisation sans précédent de la prise de décision au sein de « commissions de rénovation » (*Erneuerungskommissionen*) locales où les représentants des habitants sont majoritaires face aux bailleurs et aux représentants de l'administration de l'arrondissement et du Sénat de Berlin (Bernt, 2003). Les années 1980 à Kreuzberg représentent donc un moment fort de la participation des habitants à Berlin pour plusieurs raisons. Elle y est d'abord particulièrement politisée : en tant qu'instrument qui reconfigure les rapports de pouvoir en un lieu et un moment donné ; en tant que procédure qui fait de l'expérience des habitants un élément central de l'orientation des décisions. Ensuite, elle s'institutionnalise. Les 12 principes de la « rénovation douce » fixent la nécessité d'introduire des dispositifs de participation *ad hoc*, même si la forme de ces dispositifs n'est pas précisée et le modèle des « commissions de rénovation » n'est pas systématisé. L'institutionnalisation de la participation se fait également par le biais des acteurs, militants et/ou professionnels, qui ont encadré les projets, se sont investis dans les « commissions de rénovation » et, à la fin des années 1980, font carrière au sein des administrations du Sénat ou créent des bureaux d'études qui se spécialisent dans la coordination de projets de rénovation. Ce sont ces bureaux d'étude que l'on retrouve durant la décennie 1990 dans les quartiers du centre de Berlin-Est (Bernt, 2003).

11 La pratique de la « rénovation au couteau » correspond à un projet d'assainissement des quartiers ouvriers des centres urbains qui concerne à la fois les territoires et leur population. En effet, la morphologie urbaine et sociale de ces quartiers ne correspond pas aux conceptions modernes de la ville aérée, verte, dédensifiée et socialement mixte.

A l'issue de ce parcours, la participation des habitants dans le cadre de la « procédure des Conseils » mise en place pour la rénovation du Märkisches Viertel au début des années 1980 apparaît effectivement moins politisée que les expériences de « travail communautaire » menées au même endroit une décennie plus tôt ou que les expériences contemporaines qui émergent à Kreuzberg. Comment l'expliquer ? Plusieurs hypothèses se dégagent de notre analyse. On peut d'abord y voir les effets de l'institutionnalisation. En effet, même dans le cas de Kreuzberg, celle-ci se traduit par un assagissement de la participation : la deuxième moitié des années 1980 est marquée par un retour à des formes plus indirectes de représentation des habitants dont le poids se relativise au sein des instances de décision à mesure que les intérêts privés prennent de l'importance (Bernt, 2003, p. 75). Le contexte socio-politique et les enjeux auxquels répond la participation des habitants nous paraissent cependant plus essentiels dans l'explication. Au début des années 1970 dans le Märkisches Viertel et au début des années 1980 à Kreuzberg, la participation des habitants s'inscrit dans des contextes socio-politiques différents, ce qui explique certainement qu'elle ne débouche que dans le deuxième cas sur la mise en place d'instances décentralisées de prise de décision. Dans les deux cas, elle poursuit néanmoins des objectifs assez proches : il s'agit de remettre en cause les grandes orientations des politiques de gestion ou de rénovation des bailleurs et d'avoir une action directe sur la qualité et l'organisation socio-spatiale des espaces urbains. Par contraste, la rénovation du Märkisches Viertel dans les années 1980 se déroule dans un contexte beaucoup moins revendicatif. L'enjeu de la « procédure des Conseils », initiée par le bailleur lui-même, est surtout d'améliorer l'attractivité de cet espace urbain et d'y fixer la population en la mobilisant sur des questions superficielles. Autrement dit, les expériences participatives mises en place dans le Märkisches Viertel au début des années 1980 partagent avec celles que nous avons observées à Marzahn au début des années 1990 leur orientation essentiellement instrumentale : il ne s'agit pas de mobiliser les habitants en vue de mener une action sur l'espace urbain mais plutôt d'avoir une action sur leur conduite en les faisant participer à des actions qui ne sont que des prétextes pour les mobiliser.

Conclusion

A ce stade, l'hypothèse de la transplantation permet d'expliquer la dimension instrumentale de la participation des habitants et son faible impact sur les transformations effectives de l'espace urbain durant l'ensemble du processus de rénovation mené dans les grands ensembles est-berlinois durant la première moitié des années 1990. Elle se réduit en effet à un instrument permettant de « cadrer » les problèmes des habitants en les inscrivant dans des dispositifs techniques qui en font des problèmes redevables d'une intervention centrée sur l'amélioration technique du bâti. Cet usage instrumental de la participation des habitants s'explique certes par le contexte juridique et économique du début des années 1990 ou par la dimension expérimentale de la procédure dans laquelle il s'inscrit mais aussi par les pratiques et les représentations de la participation dont les initiateurs des dispositifs sont porteurs : celles-ci ont été forgées au cours des expériences les moins politisées parmi celles qui ont été menées à Berlin-Ouest dans les années 1970 et 1980.

En situant les expériences participatives menées à Marzahn dans les années 1990 par rapport à celles qui ont été menées à des époques antérieures à Berlin-Ouest, nous avons aussi identifié deux sources principales qui se combinent dans les différents cas étudiés : une source communautaire qui met l'accent sur la mobilisation des habitants ; une source plus intellectuelle qui s'intéresse à leur place dans le processus décisionnel. En France, la réception de l'expérience de la « rénovation douce » par les urbanistes et les sociologues a souvent occulté la source communautaire, plus méconnue. Celle-ci joue pourtant un rôle important dans la dynamique de mobilisation qui a permis aux habitants de Kreuzberg d'avoir un poids conséquent dans les instances décentralisées de décision. Les exemples du Märkisches Viertel dans les années 1980 et de Marzahn au début des années 1990 relativisent aussi la place de la « rénovation douce » dans le panorama des expériences participatives allemandes : la « culture participative » peut aussi y prendre une forme instrumentale souvent dénoncée en France.

Références bibliographiques

Sources primaires

Deutscher Bundestag, *Neubausiedlungen der 60er und 70er Jahre. Probleme und Lösungswege. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung*, Drs. 11/2568, Bonn, 1988.

NIEDERLÄNDER, Loni (dir.), *Wohnen 80 – Marzahn*, Forschungsbericht zum 1. Intervall der Untersuchung, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für marxistisch-leninistische Soziologie, 1981.

NIEDERLÄNDER Loni (dir.), *Wohnen 82 – Marzahn*, Forschungsbericht zum 2. Intervall der Untersuchung, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für marxistisch-leninistische Soziologie, 1982.

NIEDERLÄNDER Loni (dir.), *Wohnen 86 – Marzahn*, Forschungsbericht zum 3. Intervall der Untersuchung, Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für marxistisch-leninistische Soziologie, 1987.

SPI, *Wohnumfeldverbesserung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Sachstand 1993*, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Städtebauliche Entwicklung großer Neubaugebiete in den fünf Bundesländern und Berlin-Ost, Berlin, 1994.

UrbanPlan GmbH, *Plattform Marzahn für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung*, Berlin, Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, 1994.

Weeber, Rotraut, *Eine neue Wohnumwelt*, Stuttgart, Karl Krämer Verlag, 1971.

Weeber+Partner GmbH, *Zwischenbericht Bürgerbeteiligung Plattform Marzahn*, Berlin, février 1992.

Weeber+Partner GmbH, *Bürgerbeteiligung und Sozialplanung im Rahmen der Plattform Marzahn. Endbericht*, Berlin, décembre 1993.

Sources secondaires

Bahrdt, Hans-Paul, *Humaner Städtebau, Überlegungen zur Wohnungspolitik und Stadtplanung für eine nahe Zukunft*, Hamburg, Wegner, 1968.

Benford, Robert, Snow, David, « Framing process and social movements : An overview and assessment », *Annual Review of Sociology*, 26, 2000, pp. 611-639

Bernt Matthias, *Rübergeklappt. Die «behutsame Stadterneuerung» im Berlin der 90er Jahre*, Berlin, Schelzky und Jeep, 2003.

Bodenschatz, Harald, « Kultobjekt Märkisches Viertel », in Jacob, Brigitte, Schäche, Wolfgang, *Märkisches Viertel, 40 Jahre. Geschichte und Gegenwart einer Großsiedlung*, Berlin, Jovis Verlag, 2004, pp. 13-31.

Goffman, Erving, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991 [1974].

Häußermann, Hartmut, Holm, Andrej, Zunzer, Daniela, *Stadterneuerung in der Berliner Republik. Modernisierung in Berlin-Prenzlauerberg*, Opladen, Leske+Budrich, 2002.

Herlyn, Ulfert, « Stadtsoziologische Literatur der letzten 50 Jahre », in Bahrdt, Hans-Paul, *Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtbau*, Herausgegeben von Ulfert Herlyn, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006 [2e édition], pp. 209-245.

Hotze, Benedikt, « Wohnumfeldverbesserungen von den 80er Jahren bis heute », in Jacob, Brigitte, Schäche, Wolfgang, *Märkisches Viertel, 40 Jahre. Geschichte und Gegenwart einer Großsiedlung*, Berlin, Jovis Verlag, 2004, pp. 62-87.

Jacobs, Jane, *The death and life of great american cities*, New York, Random House, 1961.

Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick, « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes, Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 11-44.

Müller, Carl Wolfgang, Nimmermann, Peter (dir.), *Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, Texte und Dokumente*, München, Juventa Verlag, 1971.

Müller, Carl Wolfgang, *Wie Helfen zum Beruf wurde*, Weinheim/München, Juventa, 2006 [1988].

Mitscherlich, Alexander, *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1965.

Wilutzki, Max, Ziwer, Christian, « Exmittierungim Märkischen Vietel », in Müller, Carl Wolfgang, Nimmermann, Peter (dir.), *Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, Texte und Dokumente*, München, Juventa Verlag, 1971, pp. 171-176.

Wollmann, Helmut, « Mehr direkte Demokratie in Landes- und Kommunalpolitik. Bleibt Berlin Schlusslicht ? », in Röber, Manfred, Schröter, Eckhard, Wollmann, Hellmut (dir.), *Moderne Verwaltung für moderne Metropolen. Berlin und London im Vergleich*, Opladen, Leske und Budrich, 2002, pp. 265-207.