Berlin
le génie de l'improvisation

Sous la direction de Ariella Masboungi

Parenthèses

Les méthodes du passage à l'acte

Les « facilitateurs » urbains

D'après un entretien avec **Andreas Krüger,** directeur général de Belius GmbH, entreprise spécialisée dans le montage de projets urbains, élaborant des stratégies économiques et spatiales spécifiques visant le « bien-être public » en zone urbaine dense comme en milieu rural.

Renforcer l'implication citoyenne et les nouvelles formes entrepreneuriales dans les stratégies de développement urbain est à l'ordre du jour à Berlin. Équilibrer démocratie représentative et « capacitation » citoyenne doit régénérer le jeu d'acteurs. Pour les protagonistes du *bottom up*, de plus en plus structurés, la puissance publique berlinoise manquerait d'agilité : « Élus et politiques professionnels ont de moins en moins les moyens de changer concrètement la réalité, par manque de leviers économiques et juridiques, et aussi par déficit d'inventivité. » La société civile, elle, se professionnalise et se structure, mais ses opportunités d'agir se réduisent drastiquement, limitant sa créativité. En parallèle, l'accroissement des inégalités génère des crispations de tous ordres : « En temps de vive croissance démographique, suivre le marché de l'immobilier conduit à la production d'un espace financièrement optimisé, à l'origine de ségrégations multiples. En parallèle, les initiatives *bottom up* dispersées peinent à faire système. » Plus grave, certaines d'entre elles servent parfois le jeu spéculatif, les logiques immobilières ayant tôt fait de les « récupérer », sans y voir plus qu'une façon économique et rapide de pacifier un climat politique local.

Le nouveau pouvoir au Sénat depuis 2016 l'a compris. Il s'ouvre à d'autres méthodes et acteurs aux profils hybrides. Ces « facilitateurs » portent une attention aux spécificités hyper locales, sachant naviguer entre nouveaux investisseurs, porteurs de projets et sphères institutionnelles : « Se frotter au concret, c'est-à-dire aux personnalités, âges, milieux socio-économiques et aussi aux genres, c'est ainsi qu'on comprend les besoins et qu'on sait le mieux y répondre. » En clair : innover en actualisant les échelles de valeur associées au projet urbain. Démonstration en une décennie d'action et cinq expériences en cours.

De Moritzplatz à « Makerplatz » (2007-2017) : la méthode Modulor : chronique d'un *design thinking*

En plein centre géographique de la ville, aux confins de l'ancien Berlin-Ouest, Moritzplatz vivotait. En soixante années de léthargie, la place circulaire commerçante et animée avant-guerre s'était peu à peu vidée de tout contenu et bordée de friches industrielles et tertiaires aux allures de « fin du monde ». En 2007, la redécouverte des bâtiments des anciennes usines de production des pianos Bechstein [1], mitoyennes de ce *no man's land*, change la donne. Commence alors un projet qui deviendra une icône de Kreuzberg, mis en œuvre par Modulor, une entreprise spécialisée dans la vente de matériel pour artistes. Le projet a consisté à greffer, à l'activité de vente, des espaces partagés et outillés propices à l'émergence d'une communauté locale de *makers*. Si ce nouveau service a pour but d'outiller la société civile, il faut reconnaître qu'il a d'abord du succès auprès des « professions créatives ». Mais il s'est progressivement établi en laboratoire. En enrichissant l'activité commerciale d'une dominante servicielle connectée à son environnement urbain direct et en créant de l'emploi, Modulor a su solidariser une communauté créative prête à intervenir directement sur son environnement.

La viabilité du modèle économique était une condition pour aller plus loin, mais la négociation avec la collectivité ne s'est pas faite que sur le papier : « C'est l'inclusion de tous les acteurs dans le processus de programmation puis de conception des lieux qui l'a emporté et fini de convaincre les élus. »

1 Acquises par le Sénat de Berlin à la réunification puis mises en sommeil.

Markthalle IX à Kreuzberg, ancien marché reconverti en espace polyvalent et commerces de bouche (Raumlabor architectes).

La clef est dans l'ouverture des sites et dans un certain laisser-faire propice à une « sérendipité[2] urbaine » : « L'exploration des lieux puis l'imagination de leurs transformations nécessaires sont le fruit du partenariat entre les "agitateurs urbains" que nous sommes, les élus d'arrondissement, l'administration mais aussi les habitants de tous âges. La méthode, simple à mettre en place, demande du temps : écouter et faire s'exprimer les points de vue est un travail patient qui requiert la capacité de traduire les attentes et de prototyper les espaces. » Faire visiter des locaux vacants, organiser des événements temporaires — un marché des créateurs ou une fête[3] qui fait le buzz — initie la transformation des lieux (aménagements très légers pour l'accessibilité) et l'évolution des représentations que les Berlinois en ont. Toutefois, l'accessibilité mais aussi l'attrait de ces événements, pour toutes les classes d'âges et profils du quartier, restent à améliorer.

Les élus jouent une neutralité bienveillante face à ce dispositif : « Ni moteurs ni réticents à l'ébullition locale, ils attendaient de voir si nous faisions nos preuves. » Le fait qu'ils aient accepté des activités temporaires sur un foncier public et accordé leur confiance aux différents acteurs impliqués[4] a laissé le temps à une « intelligence citoyenne » de s'exprimer et de se structurer, jusqu'à consolider un projet pérenne. Ainsi les bâtiments vendus et rénovés, leur extension construite en alignement de la Prinzenstrasse, puis en porche, sur l'angle de la parcelle, offrent un nouveau visage à la place. Outre le Modulor, galeries, ateliers d'artistes et artisans, crèches et librairies et restaurants ont désormais pignon sur rue.

2 La sérendipité est le fait de réaliser une découverte ou une invention de manière fortuite, inattendue, hors champ du protocole scientifique suivi.
3 Qui aura rassemblé près de 4 000 personnes dans les 3 000 m2 de plateau aménagés à cette occasion : une ambiance digne des boîtes de nuit mythiques de la ville tel le Berghain.
4 Sans toutefois de réelle prise de risque car encadré par des baux précaires d'utilisation.

Les deux projets conférant un nouveau visage à Moritzplatz (Kreuzberg) : Modulor et Aufbauhaus.

Les tables rondes du Sénat

Un débat public permanent conduit par la société civile

Apparues à la chute du Mur et à l'instar du Stadtforum[1], les tables rondes sont un format ouvert de discussion publique autour des politiques urbaines. Elles ont été organisées à l'initiative du Sénat, dans les années quatre-vingt-dix, alors que celui-ci peinait à ajuster son action aux spécificités de l'Est et de l'Ouest récemment réunifiés. Depuis, le dispositif a fait la preuve de son efficacité et perdure au gré de sujets spécifiques. Groupes représentatifs de la société civile organisés en associations, acteurs du secteur privé ou opérateurs publics sont donc appelés à discuter en direct avec le Sénat : sénateurs, secrétaires d'État et représentants des différents départements, autour de questions de « politiques concrètes ». La politique foncière et le logement ont été deux des thèmes principalement discutés dans ce cadre. La première table ronde à l'instigation du sociologue-activiste Florian Schmidt[2] se constitue pour faire évoluer la politique immobilière du Sénat. Le BIM[3], entreprise publique exploitant le patrimoine municipal est associé à cette table ronde qui anticipe la mise en place de critères d'attributions autres que financiers lors des procédures de vente par appel d'offres. L'objectif : créer une ville plus mixte qui intègre, avec davantage de souplesse, initiatives et modèles économiques alternatifs, donc des programmations innovantes. Cette première table-ronde a directement contribué à la constitution d'une vision territoriale et au développement des processus participatifs et leur prise en compte par la collectivité. Intégrant en 2012 ce format, l'initiative StadtNeudenken[4] (ou « repenser la ville ») apparue en 2011 regroupe plusieurs associations et des partenaires commerciaux cherchant à promouvoir une « production urbaine coopérative ». Ils se réunissent environ tous les deux mois depuis 2012.

Une séance des tables rondes du Sénat.

L'initiative est née en résistance à l'arrêt du processus participatif enclenché autour du marché aux fleurs (Südliche Friedrichstrasse), puis s'est structurée en *think tank* civil[5]. Particulièrement actif ces dernières années, celui-ci plaide pour l'« équilibrage » des initiatives privées en matière d'aménagement et de projet urbain. Il ouvre la porte à de nouveaux montages et acteurs en s'appuyant sur des critères renouvelés d'attribution du foncier. StadtNeudenken a publié en 2012 un catalogue de douze mesures destiné au Sénat. Dix-huit tables rondes ont eu lieu en trois ans, réunissant les partis, membres du gouvernement, promoteurs et autres partenaires institutionnels ou privés. L'initiative guide désormais l'évolution des méthodes publiques en matière de politique immobilière et foncière. Elle est l'un des acteurs des négociations engagées autour du pacte de coalition « vert-rouge-rouge » (écologistes, SPD, Die Linke) en cours. ●

1 Voir *supra*, p. 61.
2 Voir *infra*, p. 197.
3 Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) qui résulte en 2015 de la fusion du Liegenschaftsfonds Berlin et du BIM. Entreprise publique dépendant du Land de Berlin, le BIM a pour mission d'exploiter ou de vendre 4 500 propriétés appartenant à l'État (www.bim-berlin.de).
4 www.stadt-neudenken.tumblr.com/initiative.
5 Florian Schmidt en était le coordinateur et Andreas Krüger l'animateur.

Les ambiances diverses du Prinzessinnengarten. Sont présents restauration, vente de produits bio, activités ludiques et associatives, etc. ce qui constitue un nouveau cœur du quartier (à la belle saison).

Modulor a ensuite essaimé en « écosystème » d'entrepreneurs créatifs qui innervent le quartier profitant des opportunités foncières et synergies porteuses. En cela, il est devenu un projet-processus et un « auxiliaire » d'aménagement du quartier, se substituant partiellement au Sénat[5] et aux investisseurs classiques, soutenant et développant les initiatives qu'il a contribué à faire naître. Ce rôle est reconnu par la collectivité qui invite les porteurs du projet aux tables rondes du Sénat sur les politiques foncières publiques. Le cas du Prinzessinnengärten (le jardin des princesses) est le plus explicite.

Prinzessinnengärten (2009) : la preuve par l'expérimentation

À l'origine de l'occupation de ces parcelles en vis-à-vis du Modulor, deux profils de « guérilleros urbains » tels qu'ils se définissent : Robert Shaw et Marco Clausen. L'idée naît en 2009 : transformer les quelque 6 000 m² de friches en ferme urbaine, avec une ambition pédagogique et productive. Celle-ci est rapidement soutenue par les habitants. La philosophie de l'équipe se fonde sur le *Zwischennutzung*, à savoir l'utilisation « intermédiaire » d'un foncier temporairement vacant. L'appui du voisin Modulor a été décisif, qui « sous-loue » les parcelles à la société d'utilité publique créée pour l'occasion[6] (Nomadic Grün GmbH) et se porte de fait garant de sa solvabilité auprès de la collectivité. La forme juridique de l'entreprise conditionnait l'éligibilité aux subventions fédérales, une des clés du succès du projet, qui demeure toutefois exposé à une forte spéculation foncière. Rançon du succès du voisin Modulor : malgré le bon

5 Voir *supra*, p. 177.
6 Au gré d'un bail d'une durée de deux ans. L'investissement initial des porteurs de projet s'élève à 25 000 €.

Le site RAW : l'ancienne friche ferroviaire entame en douceur sa mutation urbaine.

fonctionnement des lieux et son attractivité croissante, le Sénat affiche en 2012 sa volonté de céder les parcelles à un promoteur. La résistance locale qui s'ensuivra sera telle qu'elle fera annuler le projet[7].

Depuis lors, le Sénat a transféré la propriété du foncier à l'arrondissement de Kreuzberg. Les parcelles sont l'objet d'un bail reconductible d'une durée de cinq ans, consolidant les usages sans geler le foncier à long terme. D'autres projets, parfois plus traditionnels, densifient progressivement les alternatives « solides » et contribuent à la réutilisation des bâtiments, comme le *coworking* Betahaus[8] qui réactive un bâtiment voisin.

Holzmarkt et RAW (2012-…) : des « villes dans la ville »

Le long de la Spree, c'est une autre facette d'« agent » de transformation urbaine qui est sollicitée pour jouer les intermédiaires entre l'administration et les élus, les propriétaires fonciers, les financeurs et les porteurs de projet (constitués en coopérative). Porté par des acteurs culturels[9] en recherche d'un site, Le projet de Holzmarkt[10] se présente à la fois comme une « résistance » à la perte de la maîtrise foncière publique le long de la rivière et à une recherche d'un nouvel équilibre

7 Une pétition pour le maintien des jardins sera signée par 30 000 personnes.
8 Les bâtiments, rachetés par Andreas Krüger, sont loués à Betahaus, réseau de *coworking* également implanté à Barcelone, à Sofia et à Hambourg.
9 En l'occurrence, les exploitants des célèbres Bar 25 et club Kater Holzig dont les locaux d'origine ont été récupérés par leurs propriétaires.
10 www.holzmarkt.com. Inauguré à l'été 2014.

financier et programmatique. Il ne s'agit plus seulement d'utiliser les berges pour des projets événementiels ou festifs, mais de réaliser un quartier mixte, durable et fortement qualifié par la présence d'artistes. L'aménagement est porté par une coopérative de petits investisseurs. Le regroupement de leurs capitaux [11] rend possible la location du foncier au nouveau propriétaire, la caisse de pension Suisse Fondation Abendrot et un aménagement progressif suivant un plan d'action de dix ans.

S'appuyant sur l'expérience de la Moritzplatz, le Sénat attend des porteurs du projet qu'ils fassent la preuve de la viabilité du projet. Ce qui ne semble pas les effrayer, car ils sont rassurés par le bail (renouvelable) d'une durée de 75 ans signé avec le propriétaire. Reste à expérimenter une gouvernance efficace lorsque plus de cent voix égales ont le droit de s'exprimer ! Le site de Holzmarkt demeure une emprise privée dépendante d'un fonds d'investissement étranger. Au-delà de sa très efficace communication mise en place, la question se pose de la tenue, dans la durée, des ambitions en matière d'ouverture et d'accueil ? Comment ne pas retomber dans une programmation trop touristique et festive, échapper à la gentrification du quartier ? Les deux visages du site, négligé en hiver et hyper fréquenté en été, témoignent de la difficulté de faire apparaître un quartier à part entière. « Pour toutes ces raisons, ce qui se passe à Holzmarkt sera nécessairement plus inventif, à tous les niveaux », tant du point de vue de l'économie circulaire que de la gestion hydraulique ou de l'anticipation des modèles de travail.

À proximité des quais de la Spree, l'ancien site ferroviaire RAW est en friche depuis une cinquantaine d'années. Depuis dix ans environ, il fait l'objet d'une mutation requérant également l'intervention d'« intermédiaires

Holzmark en chantier vu depuis la « plage urbaine » de Spreefeld.

11 Les 100 investisseurs auraient investi 25 000 € chacun, permettant d'atteindre les 2,5 millions nécessaires au chantier, d'après Chloé Thirion dans lepetitjournal.com/Berlin, 25 juillet 2014.

Les guinguettes au bord de la Spree, près du site Arena.

Badeschiff est une piscine flottante située à Berlin, sur le fleuve Spree. Ouverte depuis 2004, elle permet aux utilisateurs de se baigner « dans » la rivière offrant une vue panoramique sur la ville.

Le site Arena, bâtiments industriels en brique cernés de canaux regorgeant d'activités créatives et d'événements.

urbains». Pour aller plus loin qu'une programmation culturelle «alternative», déjà bien implantée, la libération de la parole «habitante» est un préliminaire. Pour passer outre la réputation sulfureuse due à la criminalité élevée du secteur et enclencher une dynamique de projet, le programmeur et spécialiste en montage opérationnel alternatif Belius a organisé un rythme intensif d'échanges — tables rondes, conférences et workshop — et de «charrettes», sanctionné par une conférence publique. Celle-ci a affiché une ambition claire qui répond à la raréfaction des lieux de création dans la capitale : un loyer inférieur à 4 €/m² mais soumis à des baux limités dans le temps pour les artistes (ateliers et logements). La formule participe d'une logique gagnant-gagnant qui élude la crispation habituelle entre propriétaires et utilisateurs.

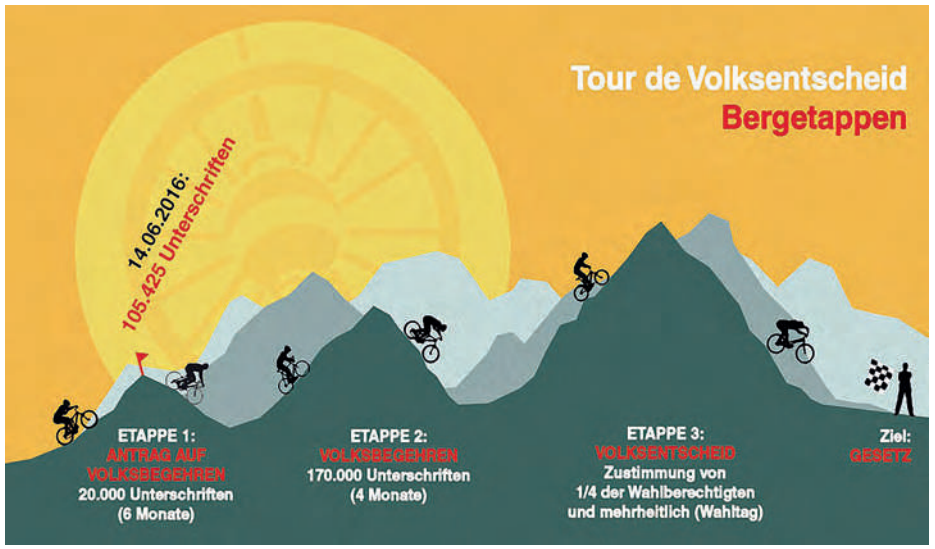
De nouveaux acteurs du projet urbain

Entre moindre investissement de la puissance publique, investissement privé traditionnel et modèles économiques émergents, les repères bougent et requièrent de nouvelles méthodes d'action. De nouveaux acteurs structurent une expertise solide, capable d'intégrer les politiques publiques, assortie de stratégies d'action concrète sur les sites, en allant au contact du terrain, des partenaires économiques et financiers et des habitants. L'organisation en collectif, légère et réactive, et le lien assumé avec le tissu économique local sont deux clés de la réussite. «Nous sommes en train de définir de nouveaux profils d'"agents" de transformation urbaine : des profils de "faiseurs" jouant collectif, un pied dans l'économie et un autre dans la théorie, en proximité étroite avec les élus mais nécessairement à l'extérieur des circuits politiques habituels.»

Ces «agents» sont à la fois des «stimulateurs» indépendants, qui tirent leur légitimité du succès de ce qu'ils proposent auprès des habitants et de leur écoute précise des situations, et des acteurs économiques qui ne raisonnent pas selon les *business plans* traditionnels mais testent leurs modèles sur le terrain au gré de prototypes et partenariats limitant la prise de risque. Reste à savoir si les expériences d'aujourd'hui réussiront à dépasser la réussite temporaire pour devenir pérenne. ●

Démocratie directe à Berlin

Effective dès l'après-guerre, la démocratie directe communale en Allemagne s'est réellement ancrée dans les constitutions des différents Länder à la Réunification. Dès lors, elle s'exerce à deux niveaux : les initiatives populaires (*Bürgerinitiative* ou *Bürgerbegehren*) et les référendums populaires (*Volksentscheid* ou *Bürgerentscheid*), de nature normative. Les décisions qui en découlent ont valeur d'arrêtés des conseils municipaux. Les initiatives populaires doivent rassembler un nombre minimal de signatures pour que la demande soit examinée en conseil municipal. En cas d'échec de l'initiative (seules 14 % d'entre elles sont directement reprises par les collectivités), l'organisation d'un référendum local est possible [1].
Chaque année, plus de trois cents initiatives populaires sont organisées en Allemagne. Ces procédures sont plus ou moins sollicitées en fonction des Länder, selon des réglementations qui leur sont propres [2]. Les sujets principalement traités sont d'ordre social et éducatif, suivi de près par les transports publics et la gestion hydraulique. Mais des sujets plus exceptionnels peuvent également faire l'objet d'une initiative ou d'un référendum : construction ou privatisation d'un équipement public majeur ou encore pression sur les fournisseurs d'énergie pour refuser une énergie nucléaire d'origine controversée (onze communes bavaroises se sont opposées à E.ON AG [3], en 2001) ont ainsi été mises à la discussion.
Berlin, ville-Land, a intégré tardivement ces outils dans sa constitution (2005) et a connu depuis l'organisation de trente initiatives et huit référendums. Gérées au niveau des douze arrondissements, ces consultations populaires rythment la vie démocratique locale, comme cela a été le cas lors de la *bürgerinitiative* «100 % Tempelhofer Feld» (2014), ou aujourd'hui par le collectif Volksentscheid Fahrrad «Berlin à vélo [4]» (septembre 2017). Consciente de l'utilité de ces outils pour ajuster ses politiques urbaines et impliquer une société civile très réactive, la coalition au pouvoir étudie cependant de nouveaux formats de discussion publique, en amont. Équilibrer l'utilisation qui est faite des référendums populaires devient nécessaire pour éviter qu'ils se réduisent à l'expression d'une opposition systématique aux projets portés par le Sénat. Trois étapes structurent ces initiatives :
— la candidature d'autorisation à l'organisation d'une pétition, qui doit rassembler 20 000 signatures en moins de six mois, pour être validée par le Sénat, et être doublée d'une première version de texte si l'objectif est une évolution de l'appareil législatif [5] ;
— la pétition elle-même, qui doit comptabiliser 175 000 signatures valides dans les quatre mois suivant la validation de la première étape. Le Sénat peut alors discuter la proposition avec les porteurs de l'initiative, l'adopter ou y négocier des modifications ;
— si l'étape précédente échoue, l'organisation du référendum est enclenchée. ●



Les initiatives populaires vues comme une course de vélo :
L'interprétation «libre» qu'en fait l'initiative «Berlin à vélo» à des fins pédagogiques.

1 Dans la majorité des Länder, les collectivités peuvent également organiser un référendum populaire.
2 Tous les sujets ne sont pas mis à la discussion, notamment ceux qui relèvent des documents d'urbanisme, ce qui n'est toutefois pas le cas à Berlin.
3 E.ON est une société européenne née en 2000 de la fusion de Veba et Viag (groupes énergétiques allemands). Son activité principale relève du secteur énergétique.
4 Voir *supra*, p. 122.
5 Les vérifications sont rigoureuses, et le Sénat conteste en général 25 % des signatures (doublons ou issues de personnes n'habitant pas Berlin).