

Conflits urbains, participation et démocratie

Exemples allemands pour une gouvernance urbaine innovante

Claire Duvernet et Joerg Knieling
Hafen City University Hamburg

For some years, cities have been facing new social challenges demanding changes in traditional governance modes. Conflicts and civil protests in London (youth, 2011), Paris (*banlieues*, 2005 and 2007), and Hamburg (housing, 2009) have shown that parts of the citizenship no longer feel adequately governed. In several cities, reactions to this change of the political environment can be observed and processes of public participation, consultation, and civil self-organisation have been set up. Examples are Helsinki, with its envisioning process 'Greater Helsinki 2050', Hamburg with the initiatives 'Nexthamburg' or 'Right to the City', a citizen-driven protest movement that can also be found in other cities across the globe. This paper explores the changes of the political environment of urban development, shows consequent new forms of public dialogue, analyses the roles of different stakeholders in these processes, and discusses the opportunities and obstacles these approaches present regarding conflict resolution in urban development issues.

Keywords: urban governance, urban protest, public participation, self-organisation, conflict resolution

Depuis quelques années, les villes font face à de nouveaux défis qui exigent des changements dans des modes traditionnels de gouvernance. Les conflits et protestations civiles à Londres (jeunesse, 2011), Paris (Banlieue, 2005 and 2007) ou Hambourg (logement, 2009) ont montré que des groupes de citoyens sont mécontents de la façon dont ils sont gouvernés. Dans de nombreuses villes, réactions à ce changement d'environnement politique peuvent être observées et des procédés de participation publique, de consultation ou d'auto-organisation civile ont été mis en place. Les exemples incluent Helsinki avec son processus visionnant 'Greater Helsinki 2050', Hambourg avec les initiatives 'Nexthamburg' or 'Droit à la Ville', un mouvement de protestation citoyenne et peuvent également observés ailleurs à travers le globe. Cet article explore les changements de l'environnement politique du développement urbain, montre les conséquences de nouvelles formes de dialogue public, analyse les rôles de différents acteurs urbains dans ces processus, et traite des chances et obstacles de ces approches concernant la résolution de conflits dans des questions de développement urbain.

Mots clés : gouvernance urbaine, protestation urbaine, participation publique, auto-organisation, résolution de conflit

Introduction

Partout en Europe se multiplient les signes d'une défiance accrue entre les citoyens et leurs représentants politiques. En 2005 et 2007, la crise des banlieues françaises a marqué l'actualité. L'Angleterre a aussi connu de violentes émeutes parties du quartier de Tottenham à Londres et qui se sont étendues à Liverpool ou Birmingham en 2011. Istanbul a été récemment le théâtre d'affrontements suite au projet de rénovation de la place Taksim tandis qu'à Hambourg, des milliers de manifestants se sont réunis fin décembre 2013 pour défendre le « droit à la ville » qu'ils jugent menacés par les politiques actuelles. Bien sûr, ces différents mouvements de protestation méritent chacun d'être analysés séparément et relèvent de logiques différentes. Cependant, on constate partout que les espaces urbains cristallisent des tensions sociales dont l'enjeu semble souvent dépasser le strict contexte local. Pour ne citer que l'exemple des banlieues françaises, cette crise reflète avant tout un problème d'intégration de quartiers marginalisés à la fois sur les plans économique, social et territorial, et traduit un déficit de représentation entre les habitants de ces quartiers et les responsables politiques. Dans le cadre de la politique de la ville, l'urbaniste semble dès lors avoir un rôle essentiel à jouer pour restaurer la confiance et réduire la distance entre habitants et puissance publique.

L'importance d'accorder une place aux citoyens dans les projets urbains notamment n'est plus à prouver aujourd'hui. Que ce soit pour renforcer la légitimité de l'action publique,¹ faciliter la faisabilité du projet, renforcer l'acceptation des habitants et leur appropriation des lieux,² ou plus largement renforcer l'intégration,³ la cohésion sociale, et la stabilité de la démocratie,⁴ « l'impératif délibératif »⁵ s'est imposé dans la mise en œuvre des politiques urbaines. Pourtant, la réalité demeure plus nuancée. Comme le faisait déjà

- 1 Oliver Märker, 'Online-mediierte Verfahren – Interaktive Diskursangebote in der Planung', dans *Partizipation und Integration. Information erleichtern – Partizipation ermöglichen – Integration fördern*, dir. par Rolf Neuhaus and Stephan Wilforth (Dortmund: IfR, 2007), pp. 61–81.
- 2 Sybille Bauriedl, *Spielräume nachhaltiger Entwicklung. Die Macht stadtentwicklungspolitischer Diskurse* (München: Oekom Verlag, 2007).
- 3 Ulrich Berding, Britte Rösener, Klaus Selle, 'Information, Partizipation, Kooperation – Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier', dans *Partizipation und Integration*, dir. par Rolf Neuhaus and Stephan Wilforth (Dortmund: IfR, 2007), pp. 11–28.
- 4 Carolin Schröder, *Akteure der Stadtteilentwicklung – Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren* (München: Oekom Verlag, 2010).
- 5 Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, 'L'impératif délibératif', *Politix*, 57 (2002), pp. 17–35.

remarquer Sherry Arnstein en 1969, il existe différents niveaux de participation.⁶ Plusieurs rapports ont ainsi mis en évidence l'insuffisance des procédures existantes dans le cadre des projets de rénovation urbaine en France.⁷ Alors que la loi pour la programmation de la ville et la cohésion sociale, qui engage une nouvelle phase du programme national de rénovation urbaine, vient d'être adoptée, et fait de la participation citoyenne sa priorité,⁸ on peut s'interroger sur la façon dont l'urbaniste peut, à travers la mise en place de méthodes innovantes et originales, transformer la gouvernance urbaine et impulser une nouvelle dynamique, en particulier dans les quartiers en difficulté. On entend ici par gouvernance urbaine la « coordination d'intérêts variés pour la poursuite d'un objectif collectif ».⁹ Elle implique « de nouveaux modes de décision à diverses échelles, fondés sur des relations multilatérales entre acteurs dans des contextes organisationnels perçus comme étant de plus en plus complexes et fragmentés ».¹⁰ Il s'agit donc d'étudier les relations entre les différents acteurs de la ville; on s'intéressera ici en particulier aux habitants, collectivités et experts de l'urbanisme.

Cet article a pour ambition d'attirer l'attention sur des pratiques réalisées à Hambourg, qui peuvent trouver un écho dans le contexte français. Après une rapide analyse des relations entre démocratie et gouvernance urbaine, il s'attachera à présenter deux réponses proposées à Hambourg pour repenser le rôle des citoyens dans la gouvernance des projets urbains, et cherchera à en tirer des enseignements pour le contexte français.

- 6 Sherry R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Institute of Planners*, 35.4 (1969), pp. 216-24.
- 7 Jacques Donzelot et Renaud Epstein, 'Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine', *Esprit*, 326 (2006), 5-34 <http://donzelot.org/articles/democratie_participation.pdf> [consulté le 31 mars 2014]; Marie-Noëlle Lienemann, *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU), rapport du Conseil économique, social et environnemental* (Paris : Éditions des journaux officiels, 2011) <http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2011/2011_10_pnrp.pdf> [consulté le 31 mars 2014].
- 8 Adoption définitive de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement (2014) <<http://www.territoires.gouv.fr/adoption-definitive-de-la-loi-de-programmation-pour-la-ville-et-la-cohesion-urbaine>> [consulté le 31 mars 2014].
- 9 Paula Nahmias, Emmanuelle Hellier Paula Nahmias et Emmanuelle Hellier, 'La gouvernance urbaine en question: le cas des lieux de nature cultivée', *VertigO*, 12.2 (2012) <<http://vertigo.revues.org/13109>> doi : 10.4000/vertigo.13109 [consulté le 31 mars 2014].
- 10 Claude Jacquier, la gouvernance urbaine : entre complications et complexités, comment s'orienter ?, Communication présentée lors du colloque « Vers une Nouvelle Gouvernance des Territoires » (Reims, 2008) <http://urbact.eu/fileadmin/corporate/pdf/news/080915_Communication_Reims.doc> consulté le 26 novembre 2014.

Les conflits dans les projets urbains : un miroir de la crise de confiance entre politique et citoyens ?

Le tournant vers plus de démocratie participative en Allemagne dans les années 1970 s'est traduit par un rôle accru accordé aux citoyens dans les projets de rénovation urbaine. Cependant, on constate aujourd'hui que les conflits urbains sont également révélateurs d'une crise plus profonde de la démocratie. Ces conflits appellent ainsi à repenser de façon plus générale les rapports entre citoyens, politiques et autres acteurs du développement urbain.

Dès 1969, le chancelier Willy Brandt appelait à davantage de participation politique, à travers une politique intérieure guidée par le slogan « oser plus de démocratie ». ¹¹ Les années 1970 ont ainsi vu se multiplier les initiatives citoyennes, ¹² et se développer des nouvelles formes de gouvernance, marquées par davantage de participation et de co-décision, par exemple dans les universités ou les entreprises. ¹³ C'est en particulier à travers les documents d'urbanisme que les principes de la participation se sont précisés et ont trouvé un véritable cadre juridique. Ainsi, en 1971, la loi sur la promotion de la construction urbaine (« *Städtebauförderungsgesetz* ») pose les premiers fondements de la participation, notamment en ce qui concerne la rénovation des bâtiments. ¹⁴ Pour la première fois, les avis de toutes les personnes concernées (et non seulement des propriétaires) doivent être pris en compte. Depuis 1976, les procédures de participation prévues par la loi se caractérisent par un processus en deux temps : tout d'abord l'information du public (terme qui remplace celui de « citoyen » depuis 2013, et dont font officiellement partie également les enfants et les adolescents) à un stade précoce de la procédure, puis la publication des plans dans un deuxième temps, lors de laquelle il est possible d'exprimer des objections. En 1987, la loi sur la promotion de la construction, et la loi fédérale sur la construction (*Bundesbaugesetz*) ont

11 Willy Brandt Stiftung : <<http://www.willy-brandt.de/willy-brandt.html>> [consulté le 31 mars 2014].

12 Freie und Hansestadt Hamburg, 'Hamburg gemeinsam gestalten - Bürgerbeteiligung und -information in der Stadtentwicklung' <<http://www.hamburg.de/contentblob/4128462/data/broschuere-buergerbeteiligung.pdf>> [consulté le 31 mars 2014].

13 Ulrich von Alemann et Christoph Strünck, 'Die Weite des politischen Vor-Raumes. Partizipation in der Parteiendemokratie' dans *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, dir. par Klaus Kamps (Opladen : Westdeutscher Verlag, 1999), pp. 109-26.

14 BMVBS, '40 Jahre Städtebauförderung' <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2011/DL_40JStaedtebaufoerderung.pdf;jsessionid=D59D730B2B8A8592AA79EDA1DD7CC73F.live2053?__blob=publicationFile&v=20> [consulté le 31 mars 2014].

fusionné pour donner naissance au code fédéral de la construction (*Baugesetzbuch* ; abrégé *BauBG*). Depuis, le code a souvent été modifié, pour élargir et améliorer les conditions de la participation.¹⁵ C'est notamment dans le cadre de différents programmes nationaux de rénovation urbaine (parmi lesquels « *soziale Stadt* », mis en place en 1999), que ces principes ont été largement mis en œuvre.¹⁶ Aujourd'hui, les procédures de participation en Allemagne peuvent se diviser en deux catégories : la participation formelle, rendue obligatoire par la loi, et la participation informelle, qui désigne toutes les autres procédures pouvant compléter les obligations légales. La participation est ainsi devenue un principe incontournable des projets urbains, en particulier dans les quartiers défavorisés. C'est donc à travers des politiques de développement urbain que les principes qui guident les changements politiques et sociaux des années 1970 trouvent leurs premières applications concrètes.

Pourtant, aujourd'hui, c'est justement à l'échelle du quartier et des projets urbains que le manque d'interaction entre citoyens et politiques se fait le plus fortement sentir. Le mouvement de protestation contre Stuttgart 21 a en effet mis en évidence au niveau national les lacunes des procédures de participation « formelles » dans les projets urbains. Stuttgart 21 désigne le projet de transformation d'une gare terminus à Stuttgart en une gare de passage souterraine. Officiellement présenté en 1994, inscrit dans le cadre d'un schéma directeur local en 1997, le projet n'a suscité des protestations massives qu'à partir de 2010, alors que toutes les procédures obligatoires avaient été correctement mises en œuvre. Une des principales critiques évoquées par les manifestants est le déficit démocratique dans la mise en œuvre du projet.¹⁷

A Hambourg également, les tensions entre citoyens et politiques se cristallisent autour de projets urbains. Ainsi, en 2009, la plateforme « *Recht auf Stadt* »¹⁸ (droit à la ville), dont le nom est directement inspiré des travaux du sociologue Henri Lefebvre¹⁹ a été créée en réaction à la décision de la ville de vendre les bâtiments d'un ancien quartier ouvrier (le *Gängeviertel*) à un investisseur danois qui envisageait de les démolir. Des citoyens ont occupé les

15 ARL, 'Die Geschichte des Baurechts' <<http://www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/11-die-geschichte-des-baurechts>> [consulté le 31 mars 2014].

16 BMVBS, p. 47.

17 Frank Brettschneider et Wolfgang Schuster (eds), *Stuttgart 21 – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz* (Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013).

18 Recht auf Stadt <<http://www.rechtaufstadt.net/recht-auf-stadt/recht-auf-stadt-was-ist-das>> [consulté le 31 mars 2014].

19 Henri Lefebvre, *Le droit à la ville* (Paris : Éditions Anthropos, 1968).

bâtiments concernés, organisé des expositions et autres manifestations, jusqu'à trouver un accord avec la municipalité. Le quartier est aujourd'hui sur le point d'être rénové. L'initiative s'est depuis étendue. Elle rassemble aujourd'hui plus de cinquante associations différentes, et organise son action autour du leitmotiv du « droit à la ville » pour tous, ce qui englobe un combat contre la gentrification, et contre l'orientation jugée trop libérale des politiques urbaines à Hambourg, mais aussi, par extension, une lutte pour la régularisation des sans-papiers (mouvement Lampedusa à Hambourg), et de façon générale pour davantage de justice sociale et de démocratie.

Ces conflits pourraient paraître isolés et uniquement représentatifs des enjeux locaux dans lesquels ils se déroulent. Pourtant, qu'il s'agisse de Stuttgart 21 ou de *Recht auf Stadt*, on voit que les revendications dépassent le strict cadre des projets urbains contestés, et reflètent des enjeux plus profonds. De nombreuses études, réalisées au niveau national semblent confirmer l'idée que ces mouvements traduisent une méfiance des citoyens vis-à-vis des représentants politiques et surtout d'un désir croissant de s'engager davantage. Un rapport de la fondation *Herbert Quandt*²⁰ réalisé en Allemagne révèle ainsi que si la démocratie est perçue comme le meilleur système politique par 90% des personnes interrogées, seules 56% sont satisfaites de la façon dont elle est mise en œuvre en Allemagne. De même, 56% font part de leur manque de confiance envers le gouvernement fédéral, et seuls 22% font confiance aux partis politiques pour représenter leurs intérêts. Le taux de confiance augmente légèrement (57%) quand il s'agit des autorités locales. De façon générale, cette étude révèle l'aspiration d'un grand nombre de personnes à des formes de participation plus nombreuses et plus variées : 2/3 des Allemands souhaiteraient davantage de démocratie directe.

En réaction à ce constat, les politiques urbaines s'adaptent et se modernisent. Le conflit autour de la gare de Stuttgart 21 a ainsi suscité un large débat dans toute l'Allemagne sur la nécessité de mettre en place une nouvelle culture de la participation.²¹ Ce débat a eu pour conséquence une multiplication des procédures de participation informelle.

20 Herbert-Quandt-Stiftung, 'Bürger fordern mehr Beteiligung' <http://www.herbert-quandt-stiftung.de/files/news/pressemeldung_grafiken_infratest_umfrage_buerger_und_parlamente_852_589daf.pdf> [consulté le 31 mars 2014].

21 Deutscher Städtetag, 'Culture of participation in integrated urban development' - Working paper of the Working group on Public Participation by the German Association of Cities <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/fachinformationen/2013/mat_beteiligungskultur_en_gesamt.pdf> [consulté le 31 mars 2014].

Des solutions pour une nouvelle gouvernance urbaine : exemples allemands

Parmi les initiatives qui se sont multipliées ces dernières années pour répondre à l'enjeu du manque de représentativité des citoyens dans les projets urbains, deux projets réalisés à Hambourg méritent une attention particulière du fait de leur caractère particulièrement innovant, et peuvent constituer une source d'inspiration pour les banlieues françaises. Il ne s'agit pas ici d'évaluer ces pratiques (d'autant plus que les deux exemples étant relativement récents, il n'y aurait pas suffisamment de matière pour réaliser une évaluation rigoureuse) mais plutôt de mettre en avant le caractère innovant des démarches proposées et les réflexions qui les sous-tendent.

Le premier exemple, le *Weltquartier*,²² est le projet de rénovation urbaine d'une ancienne cité ouvrière en cours dans un des quartiers les plus en difficultés de Hambourg (Wilhelmsburg). Ce projet a été initié en 2007 dans le cadre de l'exposition internationale d'architecture (IBA)²³ de Hambourg et est en cours de réalisation. Habité au départ par des ouvriers des industries portuaires, nombreuses à Wilhelmsburg, le quartier a vu peu à peu sa population évoluer avec l'arrivée de nombreux travailleurs immigrés (*Gastarbeiter*) dans les années 1970. Des familles en majorité turques ou africaines se sont installées dans le *Weltquartier*. Avant les travaux de modernisation, on y comptait 1700 habitants de 31 nationalités différentes. Parmi les personnes de nationalité étrangère, 46% sont originaires de Turquie, 14% d'Afrique subsaharienne. On trouve également des habitants d'Europe de l'Est, du Maghreb et du Proche-Orient. Au total, 45% de la population du *Weltquartier* est étrangère, contre 33% à Wilhelmsburg et 13% à Hambourg. La part des personnes bénéficiant d'aide sociale est élevée (25,5% à Wilhelmsburg en 2011 contre 11% à Hambourg). 28% de la population a moins de 18 ans, contre 21,3% à Wilhelmsburg et 15,6% à Hambourg en 2011, tandis que seuls 8% des habitants ont plus de 60 ans.²⁴

22 IBA Hamburg GmbH, Weltquartier <<http://www.iba-hamburg.de/projekte/weltquartier/projekt/weltquartier.html>> [consulté le 31 mars 2014].

23 L'IBA désigne une procédure d'urbanisme particulière spécifique à l'Allemagne. Pendant une durée déterminée (sept ans à Hambourg), sur un territoire précis et autour de thèmes directeurs définis à l'avance, une multitude de projets sociaux, culturels, architecturaux ou éducatifs sont réalisés. Portée par une forte volonté politique, l'IBA permet de mettre en réseau tous les acteurs d'un territoire et de créer des synergies sur un temps très court pour impulser une nouvelle dynamique sur un territoire en difficulté.

24 Statistisches Amt für Hamburg et Schleswig-Holstein, 'Hamburger Stadtteilprofile', Band 11 der Reihe NORD regional (2011).

On retrouve ainsi, toutes proportions gardées, les statistiques qui caractérisent de nombreuses banlieues françaises : une concentration de difficultés sociales et économique (taux de chômage plus de deux fois supérieur à celui de la ville, part importante de bénéficiaires d'aides sociales), mais un potentiel certain lié à la jeunesse et à la diversité de la population, et une identité très marquée au sein de la ville. C'est cette identité forte qu'il importe de préserver par la mise en place du projet de modernisation du quartier. L'enjeu du processus de participation est donc de saisir et de mettre en valeur la spécificité du *Weltquartier*, dans ses dimensions historiques, sociales et culturelles.

Partant du constat, confirmé par les habitants et les responsables de gestion urbaine de proximité, d'une bonne cohésion sociale dans le quartier, l'IBA a mis en place une démarche fondée avant tout sur le renforcement des liens de proximité. Il s'agit en quelque sorte d'une stratégie de développement communautaire, reposant sur l'idée que le bien-être et l'intégration sociale reposent en premier lieu sur l'existence de liens de voisinage. C'est en effet ce que démontrent plusieurs études sur les « effets de quartiers »²⁵ : si le fait d'habiter un quartier défavorisé est souvent perçu comme un handicap en termes d'accès à l'éducation ou au marché du travail notamment, la dimension positive des effets de réseaux ne doit pas être négligée. Préserver le bon voisinage du *Weltquartier* est à ce titre une condition essentielle de la réussite du projet. A l'échelle du quartier se tissent en effet des liens forts et des liens faibles qui constituent des ressources importantes pour les habitants et peuvent faciliter leur intégration à plus grande échelle dans la société. L'entourage proche, le fait d'être en contact avec des personnes appartenant à une même communauté permet le développement de liens forts assurant un soutien permanent. La construction de liens faibles, qui jouent souvent un rôle clé pour l'accès à l'emploi, à l'information et donc pour l'intégration,²⁶ aurait également un impact sur le bien-être des habitants en créant « une sensation de confort dans l'espace public, un sentiment d'appartenance à leur milieu local, ou à tout le moins un sentiment d'y être chez soi, de s'y sentir bien ».²⁷ Plutôt que de renforcer la mixité avant tout, l'IBA a donc davantage mis l'accent sur le

25 Noémie Houard et Pauline Annerel, 'Des "effets de quartier" à la politique de la ville – Perspectives internationales', Conseil d'analyse stratégique, Note d'analyse n°249 (2011).

26 Marc Granovetter, 'The Strength of Weak Ties', *American Journal of Sociology*, 78.6 (1973), pp. 1360-80.

27 Damaris Rose et Anne-Marie Séguin, 'Les débats sur les effets de quartier : que nous apprennent les approches centrées sur les réseaux sociaux et le capital social ?', dans *Le quartier : enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, dir. par Jean-Yves Authier, Marie-Hélène Bacqué et France Guérin-Pace (Paris : La Découverte, 2007), pp. 217-28.

capital social local dans le *Weltquartier*. Il s'agit également par ce biais de redonner confiance aux habitants et donc de revaloriser la perception du quartier.

Une concertation a ainsi été organisée sous la forme d'un « atelier de planification interculturel », qui s'est déroulé en plusieurs phases. Des étudiants ont tout d'abord interrogé les habitants dans leur langue maternelle sur la notion de « chez-soi » (*Heimat* en allemand),²⁸ sur la façon dont ils percevaient le *Weltquartier*. En turc, arabe, français, persan, etc. des enquêteurs (*Heimatforscher*) sont allés frapper aux portes, et ont ainsi pu établir un contact et souvent une relation de confiance avec des personnes qui restent habituellement en retrait des processus de participation. Ensuite, des ateliers proprement dits ont eu lieu. Certains étaient destinés aux adultes, d'autres aux enfants. Ils permettaient aux habitants de se rencontrer, d'échanger des idées et surtout d'exprimer leur point de vue et leurs souhaits quant à la modernisation du quartier, autour de différents thèmes : besoins en termes de logement, réaménagement des espaces publics et des espaces verts, circulations, restructuration des bâtiments, structure du grand ensemble, etc. Ces ateliers ont rassemblé environ 150 personnes sur les 1700 que compte le quartier. Les ateliers destinés aux enfants ont été les plus fréquentés. De façon générale, les événements ayant une forme plus ludique ou plus informelle ont eu plus de succès que ceux exigeant une plus grande implication. A chaque fois, les *Heimatforscher* étaient présents pour assurer des traductions si nécessaire. A partir de l'ensemble des résultats de l'atelier de planification interculturel, un catalogue de recommandations a été constitué. Il a servi de fondement à l'élaboration du cahier des charges pour la modernisation du quartier. Pendant la durée du concours d'architecture, les habitants avaient également la possibilité d'intervenir pour examiner les propositions et participer au jury.²⁹

La démarche du *Weltquartier* se distingue donc par un effort d'implication de toutes les catégories d'habitants, jeunes et personnes âgées, nationaux et étrangers, et par un réel crédit accordé à la parole des citoyens, contrairement à ce qui se fait dans de nombreux projets en France où la population est rarement associée à la conception du projet.³⁰ Ce système d'atelier de planification

28 Le mot *Heimat* n'a pas véritablement d'équivalent en français. Il représente l'endroit où l'on se sent chez soi, ce qui peut être aussi bien là où l'on vit que là où l'on a grandi. Il fait référence aussi bien à un lieu qu'à une atmosphère par exemple.

29 IBA Hamburg GmbH, 'Weltquartier Wilhelmsburg – Ein Leben in der Kosmopolis' <http://www.iba-hamburg.de/fileadmin/Mediathek/K20_weltquartier/weltquartier_0709_broschuere.pdf> [consulté le 31 mars 2014].

30 Lienemann, p. 73.

a certes déjà existé en France, à Trélazé (Pays de la Loire) par exemple, lors d'une procédure de concertation souvent citée comme exemplaire.³¹ Plus récemment, à Evry, des collégiens ont imaginé l'architecture de leur quartier.³² Mais l'IBA se distingue d'une part par l'importance accordée à la dimension multiculturelle, d'autre part par le fait les résultats des travaux des habitants sont directement destinés à alimenter le cahier des charges de la rénovation du quartier, et n'ont pas vocation à être simplement exposés comme ce fut le cas à Evry.

Le deuxième exemple, Nexthamburg, témoigne également d'une volonté de faire des citoyens les nouveaux acteurs centraux du développement urbain et repose sur l'idée d'une transformation du mode de gouvernance urbaine vers davantage de co-décision. Il s'agit d'une forme de « think-tank citoyen », créé en 2009 par des experts de l'urbanisme et de la communication. Nexthamburg représente une vaste communauté d'individus qui échangent des idées et des suggestions sur le futur de la ville. Le dialogue se déroule soit en ligne, soit lors de forum et d'ateliers organisés sous différentes formes depuis la création du réseau. Un livre regroupant les suggestions plébiscitées par les membres de la communauté est paru en 2012.³³ L'étape suivante consiste à sélectionner parmi ces projets ceux susceptibles d'être réalisés, et à trouver des modes de financement et de réalisation. Nexthamburg joue ainsi le rôle d'un incubateur de projets citoyens. Les résultats sont ensuite discutés avec la ville de Hambourg, dans le but d'influencer l'agenda politique et d'être bien sûr réalisés. Conçu à l'échelle de la ville, ce concept se décline également au niveau du quartier. Ainsi, les habitants de Wandsbek³⁴ ou de Harburg³⁵ ont aussi eu l'occasion de développer une vision commune pour l'avenir de leur quartier.

La démarche Nexthamburg repose sur un système de crowdsourcing, c'est-à-dire que les habitants eux-mêmes impulsent le débat en introduisant de nouvelles idées. En utilisant les ressources du web 2.0 et des outils numériques collaboratifs, le crowdsourcing permet à tout individu intéressé de développer

31 Antoine Loubière, entretien avec Marc Goua, 'Rénovation urbaine : enjeux, mise en œuvre, qualités', *Revue Urbanisme*, Hors-série 30 (2007), pp. 34-36.

32 Ministère délégué à la ville, 'Des collégiens imaginent l'avenir de leur quartier' <<http://www.ville.gouv.fr/?des-collegiens-imaginent-l->> [consulté le 31 mars 2014].

33 Julian Petrin, *Nexthamburg - Bürgervision für eine neue Stadt* (Hamburg: Edition Körber Stiftung, 2012).

34 Nexthamburg, *Impulspapier* <<http://www.nexthamburg.de/ueber-das-impulspapier/>> [consulté le 31 mars 2014].

35 Harburg neu denken, *Der Innenstadtialog* <<http://harburgneudenken.de/>> [consulté le 31 mars 2014].

ses propres idées, pour ensuite en discuter avec des experts. Ce concept a d'abord été utilisé dans le marketing, afin que les consommateurs puissent directement concevoir les produits qui leurs seront ensuite vendus. Bien sûr, les outils numériques ne sauraient remplacer les rencontres et débats, incontournables procédures de participation en urbanisme. Cependant, ils les complètent et permettent d'atteindre davantage d'individus et ainsi de recueillir davantage d'opinions et de commentaires. Le crowdsourcing permet surtout d'inverser la logique des procédures de participation. On n'est plus dans une démarche « top-down », initiée par les urbanistes ou les représentants politiques, mais dans un processus « bottom-up », où les suggestions des habitants sont ensuite discutées par les autres acteurs impliqués. De plus, l'agenda est ouvert : n'importe qui est libre de suggérer une idée sur un thème qui lui tient à cœur, les débats ne sont pas restreints dès le départ à un projet précis. Enfin, le fait que les organisateurs de la plateforme Nexthamburg ne soient pas des acteurs institutionnels garantit l'indépendance des débats et la liberté de discuter de thèmes qui ne sont pas forcément à l'ordre du jour des politiques publiques.³⁶

Cette méthode suppose cependant une remise en cause des hiérarchies traditionnelles, et ne peut être efficace que si les autorités sont prêtes à revoir les modes de décisions habituels pour laisser plus de place aux citoyens.

Les deux procédures présentées, si elles n'utilisent pas les mêmes méthodes (la procédure de concertation du *Weltquartier* s'appuie essentiellement sur des ateliers présentiels, tandis que Nexthamburg utilise également des outils numériques) ni n'ont exactement les mêmes objectifs (cadre du projet défini à l'avance dans un cas, développement d'une nouvelle vision d'avenir dans l'autre), se rejoignent par le fait qu'elles font des habitants les acteurs principaux du développement urbain. Les citoyens deviennent ainsi véritablement co-producteurs de la ville, aux côtés des experts traditionnels que sont les urbanistes et les collectivités. En écoutant véritablement la parole des habitants, et surtout en tenant compte de leurs opinions, et en reconnaissant leur rôle d'expert à part entière, les urbanistes contribuent à apaiser les relations entre citoyens et autorités publiques, et garantissent que la ville est faite à l'image de ceux qui la vivent.

³⁶ Julian Petrin, 'Das große Online-Missverständnis', dans *IBA Band 6: Zivilgesellschaft* (Hamburg: Jovis Verlag, 2012).

Conclusion : quelles inspirations pour la France ?

Les mouvements de protestations contre des projets urbains, au premier rang desquels Stuttgart 21, se sont multipliés en Allemagne ces dernières années. Motivés autant par le rejet de processus décisionnels jugés insuffisamment transparents que par le refus des projets en eux-mêmes, ces conflits urbains mettent en évidence une crise de la représentation politique. Ils invitent donc à repenser les modes de gouvernance urbaine.

Les récentes expériences réalisées à Hambourg, que ce soit dans le cadre de l'atelier de planification interculturel du *Weltquartier* ou du think tank citoyen Nexthamburg ouvrent des pistes de réflexion intéressantes pour remettre en question les hiérarchies traditionnelles et revoir le rôle accordé aux habitants dans les projets de développement urbain.

Bien sûr, l'Allemagne n'est pas la France. Plusieurs éléments doivent être pris en compte avant d'envisager une transposition des méthodes de participation d'une rive à l'autre du Rhin. Tout d'abord, il serait difficilement concevable en France de cibler explicitement les populations d'origine étrangère lors d'une procédure de participation, même si la problématique de l'intégration est tout aussi présente. La conception de l'intégration à la française est en effet davantage marqué par une logique d'assimilation et d'adhésion au « modèle républicain ». L'Allemagne au contraire se garde bien de définir un modèle culturel dominant et préfère la vision d'une société multiculturelle qui n'exclut pas le communautarisme, sur le modèle anglo-saxon. Dès lors, il est possible de mettre en place des procédures qui s'appuient explicitement sur la diversité des origines de la population.

Par ailleurs, les traditions d'engagement citoyen diffèrent sensiblement en France et Allemagne. La participation citoyenne, à travers l'implication dans des associations ou des partis politiques, reste relativement faible en France par rapport à l'Allemagne. Au contraire, les mouvements de protestations, légaux ou illégaux, semblent jouer un rôle plus important en France. Cela peut s'expliquer notamment par les différences de système politique, en particulier à l'échelle locale et régionale. Dans un pays centralisé comme la France, les pouvoirs locaux n'ont longtemps eu qu'une influence limitée, à la différence des *Länder* allemands dont l'autonomie remonte parfois au Moyen-Age. Hambourg en particulier a acquis sa souveraineté en 1815 et bénéficie de privilèges liés à son statut de ville libre et hanséatique. Or les citoyens sont plus susceptibles de s'engager au niveau local lorsqu'ils ont la sensation de pouvoir exercer une influence sur l'agenda politique, ce qui n'est

pas le cas dans un système très centralisé.³⁷ De plus, au-delà du nombre d'adhésions, le poids politique et économique des associations et fondations est bien plus limité en France qu'en Allemagne.³⁸

Cependant, on peut retenir les principes fondamentaux qui guident ces démarches et qui, s'ils sont souvent évoqués dans les discussions relatives à la participation et à la concertation dans les deux pays, ne sont pas toujours mis en œuvre. Il s'agit avant tout d'associer les habitants le plus tôt possible, dès la définition du projet, et non pas de les laisser se prononcer sur les détails d'un projet déjà en grande partie décidé. Si les pratiques ne sont pas toujours interchangeables d'un endroit à l'autre, la principale leçon à tirer des exemples cités plus haut réside peut-être justement dans la diversification des modes de participation (ateliers, forums, débats publics) et leur adaptation à différents publics (jeunes et adultes, informations disponibles en plusieurs langues), afin d'accroître la représentativité des procédures. Admettre l'existence d'une communauté (ethnique, sociale ou simplement de voisinage), et s'adresser à tous ses membres par différents moyens en acceptant et en valorisant leur diversité semble être une des clés pour impliquer des personnes souvent en marge de la société. Enfin, et c'est là que réside peut-être le plus grand défi, il est indispensable que les acteurs politiques aient la volonté de laisser davantage de place aux acteurs de la société civile dans les prises de décisions. Cela suppose de remettre en cause la conception républicaine traditionnelle de l' élu comme unique représentant de l'intérêt général³⁹ et de reconnaître la légitimité d'autres acteurs (associations). Si les conflits urbains actuels, en France, en Allemagne ou ailleurs, parviennent à provoquer une prise de conscience permettant d'innover et d'oser davantage de créativité en matière de gouvernance urbaine, alors ils peuvent constituer une chance pour la ville.

37 Oscar W. Gabriel, 'Political Participation in France and Germany – Traditions, Concepts, Measurements, Patterns and Explanations', dans *Political Participation in France and Germany*, dir. par Oscar W. Gabriel, Silke I. Keil et Eric Kerrouche (Colchester: ECPR Press, 2012), pp. 1–32.

38 Edith Archambault, Eckhart Priller et Annette Zimmer, 'Associations et fondations en France et en Allemagne. Traditions différentes et convergence récente', contribution pour les XXXIIIèmes Journées de l'Association d'économie sociale <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/83/10/17/PDF/AES_2013_E.Archambault.pdf> [consulté le 6 juin 2014].

39 Blondiaux et Sintomer, p. 18.