

Analyse du mercredi 21 décembre 2016

Berlin : dix enseignements du voyage d'étude de l'ARAU de 2016



Maquette de Berlin

Depuis son origine, l'ARAU organise annuellement un voyage d'étude dans une ville étrangère. Son objectif est d'approcher les similitudes et les divergences dans l'évolution urbaine, de relever les bonnes pratiques, d'observer le fonctionnement des transports en commun... Les prises de contact avec des acteurs de la société civile sont associées aux contacts avec les autorités, par secteur : planification, logement, déplacements, environnement, culture. Les participants sont des membres de l'ARAU et d'autres associations, des professionnels, des fonctionnaires...

Le voyage d'étude de l'ARAU à Berlin a eu lieu du 13 au 17 septembre 2016.

Berlin est une ville-État (*Stadtstaat*) de 3,5 millions d'habitants pour 892 km². Comme *land*, elle est un des 16 *länder* de la République fédérale (*Bundes Republik Deutschland*).

Comme Ville, elle comporte 12 *bezirke* (arrondissements) depuis les fusions de 1998. La taille moyenne d'un *bezirk* est depuis lors de 280.000 habitants (min. 220.000 Spandau / max. 365.000 Pankow); celle du *bezirk* de Friedrichshain-Kreuzberg (FHXB) est de 275.000 habitants.

Nous avons été spécialement bien accueillis par la *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt* (administration régionale pour le développement urbain et l'environnement); puis au *bezirk* de FHXB par l'échevin du *Bezirksstadtrat Abteilung Planen, Bauen und Umwelt Bezirksamt* (conseil urbain de l'arrondissement, division Plans, Construction et Environnement de l'administration).

Pendant les deux premiers jours, nous avons parcouru la ville à vélo, emmenés par les guides (très recommandables) de *FuturBerlin*.



Découpage administratif de Berlin

Note 1 : l'esprit de reconstruction (nécessité et mobilisation politique et culturelle) est prégnant et perceptible

Comme dans toute l'Allemagne, et la trace en reste visible, il y a eu à Berlin mobilisations pour la reconstruction après la 2^e guerre mondiale. À l'Est, avec la Karl-Marx-Allee, et son style jdanovien¹ ; à l'Ouest avec un sous-produit commercial du modernisme, sans négliger une facette technologiste (*DIN-land*, *Deutsche Industrie Norm*), pour un résultat du genre Quartier Léopold (où les Belges se sont bombardés eux-mêmes et si on ose inverser les images et le propos, et avec un décalage de quelques années).

Une deuxième reconstruction, d'après 1989, a pris le relais sur les importantes friches du *no man's land* du Mur (plusieurs centaines de mètres de profondeur sur des kilomètres de long). Elle est toujours en cours, y compris sur des démolitions politico-idéologiques de l'héritage de la RDA, comme par exemple celle du Palais du Peuple pour reconstruire le *Schloss* prussien, soit disant « à l'identique » pour en faire un pôle d'attraction touristique. Cette deuxième reconstruction emporte l'objectif de « recoudre » les deux villes qui ont fonctionné dos-à-dos pendant quarante ans mais elle ne reconstruit pas le réseau viaire d'avant la séparation (ni ne reproduit la trame du grand îlot berlinois traditionnel). Elle ouvre généralement sur des pelouses publiques des îlots ouverts semi-privatifs parsemés d'objets architecturaux bien orientés, de type petites tours immaculées.

La récupération-mobilisation de l'image acquise de **vie culturelle alternative** à Berlin-Ouest est un second axe majeur. Peut-être fragile, soumis à normalisation. La ville est devenue chère pour les artistes.

Note 2

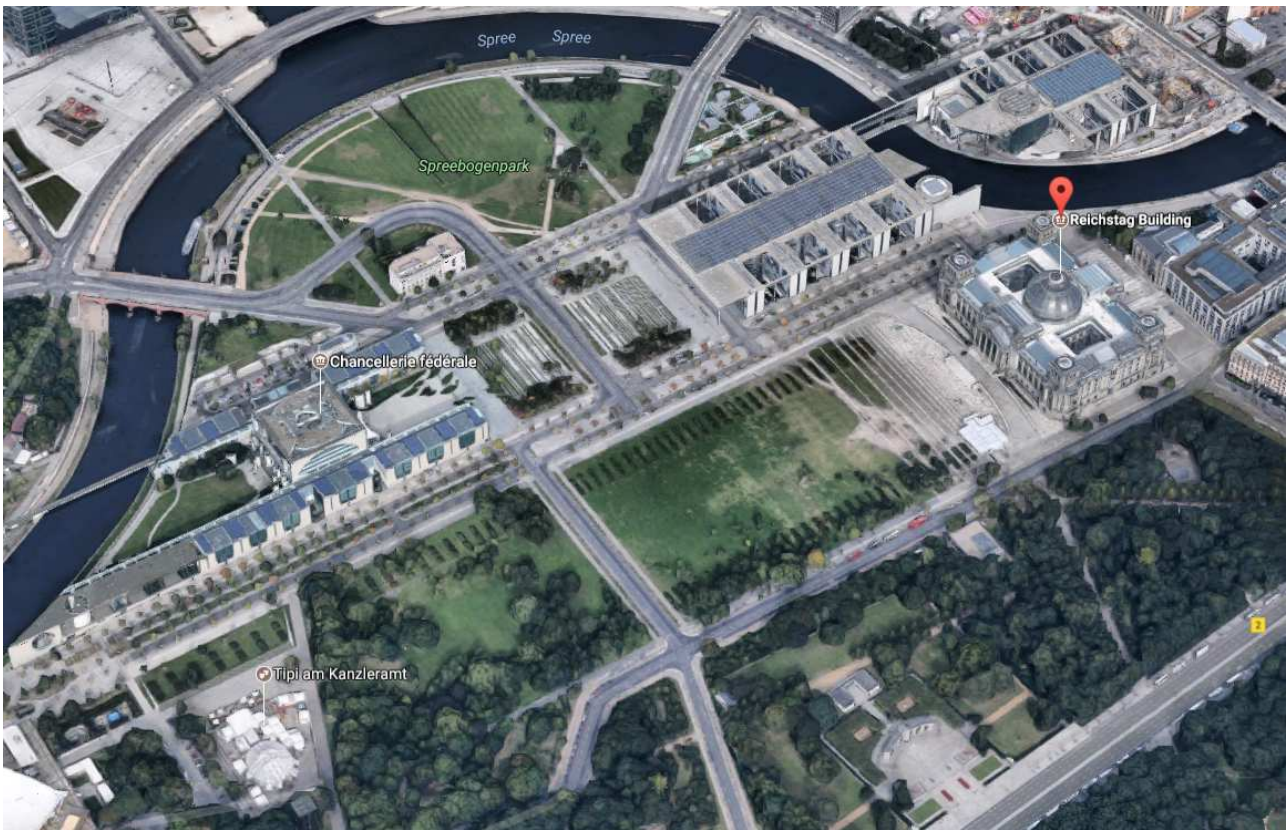
Le fédéralisme allemand va de pair avec un **polycentrisme** urbain, notamment de grandes villes : Hambourg, Munich, Francfort, Cologne... et Berlin. Avec autour un réseau important de villes moyennes (de 300.000 à 500.000 habitants). Berlin-Ouest a constitué une sorte d'île artificielle pendant plusieurs décennies : après l'unification de 1990, reprendre une place dans le réseau urbain n'est pas évident (voir ci-après).

Note 3

Berlin a une histoire de – et a récupéré des – fonctions essentiellement **politiques**, depuis l'invention d'une capitale de la Prusse en 1701. Jusqu'à la décision très laborieuse de déménager les bureaux fédéraux de Bonn à Berlin en 1991.

La 2^e reconstruction s'appuie sur ce dernier choix, avec comme repère la construction d'une vaste cité politique : *Bundestag* et ministères, sorte de vitrine scénarisée du pouvoir fédéral

¹ « Le jdanovisme représente les conceptions politiques rigoureuses d'Andreï Jdanov, qui encadrèrent étroitement toutes les productions artistiques d'Union soviétique, définissant de façon précise le « politiquement correct » d'alors. » https://fr.wikipedia.org/wiki/Jdanovisme_artistique



dans une boucle de la Spree. Pour la vocation de ville du pouvoir, voir le tableau récapitulatif suivant.

La cité politique de Berlin

Histoire Allemagne – Repères/Berlin

Ville du Brandebourg, membre de la Hanse

- 1701 Frédéric I^{er} de Prusse – unification de 5 communes => **capitale de la Prusse**
- 1713 Frédéric-Guillaume I^{er}
- 1740-1786 Frédéric II, despote éclairé, 150 000 habitants en 1789
- 1871 **Capitale du Reich** = Bismarck = Unité allemande proclamée à Versailles
- 1905 2 millions d’habitants
- 1919 République de Weimar
- 1920** **Gross Berlin** : fusion des *Bezirke* + 7 villes + 59 villages = 20 arrondissements
860 km² = 4 millions d’habitants dans le périmètre actuel
- 1929 600 000 chômeurs
- 1933 Hitler, camp de concentration de Sachsenhausen à 35 km de Berlin. 4,3 millions d’habitants, maximum historique
(Plans d’Albert Speer pour Hitler : *Germania* pour 1950 = peu de traces urbaines du III^e Reich en 12 ans à l’exception du stade des Jeux olympiques de 1936 et de la percée monumentale d’Unter den Linden).

1945	Démolitions : 43% des logements inhabitables, soit minimum d'habitants (2,8 millions d'habitants). Fuites et expulsions + reconstitution/déplacement de la Pologne vers l'Ouest
1948	Blocus pendant 1 an, l'aéroport de Tempelhof alimente la ville Ouest
1949	Création de la RFA (<i>BRD</i>) avec Bonn comme « capitale provisoire »
1949	Création de la RDA (<i>DDR</i>) avec capitale Berlin comme capitale migration de 2,5 millions d'Est-allemands
1961	Construction du Mur de Berlin
1970	Reconnaissance de la frontière Oder-Neisse par la RFA (RDA en 1950)
1972	Doctrine des 2 Allemagnes – reconnaissance mutuelle
1989	Démolition du Mur
1990	Traité de réunification, Berlin devient capitale
1991	Vote difficile, 338 > 320 pour le transfert Bonn/Berlin
1994	Retrait des militaires alliés = casernes vides
1995	Fin des travaux du Reichstag (+ installation Bundestag 1999)
1996	Échec du referendum de fusion Berlin-Brandebourg

Note 4 : déflation urbaine post-89

Un double mouvement marque l'unification.

D'une part le **démantèlement de l'ex-RDA** impacte l'industrie, confiée aux mains de la *Treuhandanstalt* (agence fiduciaire) puis des entreprises de l'Ouest, qui éliminent la concurrence (plus faible) ; et les administrations centrales sont supprimées-absorbées pour double emploi (et épuration politique des fonctionnaires soupçonnés d'appartenance à la *Stasi*).

D'autre part, il est mis **fin aux régimes spéciaux à Berlin Ouest**, notamment les subventions aux entreprises, qui ferment et repartent et aux allocations diverses dont de logement.

Le mouvement général de désindustrialisation des pays capitalistes dominants contribue à l'évolution. Résultat : 100.000 logements vides fin des années 1990, début 2000. Immobilier peu cher.

La reprise s'opère sur les options politique (note 3) et culturelle, jusqu'à une hausse récente des prix du logement. « *Le début des années 2010 a également vu un véritable boom du secteur immobilier, avec par exemple la construction de plus de 4.200 logements en 2013, dans le contexte d'une augmentation considérable à la fois des loyers et des prix de l'immobilier. La hausse a dépassé les 10% par an entre 2010 et 2013. Elle s'élevait encore à*

7% en 2014, poussée par une puissante reprise économique depuis le début des années 2000 ²»

La polarisation sociale et spatiale ainsi que la soustraction de logements au marché locatif par le biais du locatif temporaire a mené à l'interdiction de mise à disposition de logements entiers à l'hôtelier hors taxes et sécurité sociale (AirBnB).

De nombreux départs sont compensés par l'arrivée d'habitants d'un profil socio-économique supérieur (salariés ou travailleurs indépendants de la « nouvelle économie » des services et des nouvelles technologies qui drainent 200.000 emplois). Dualisation du marché résidentiel.

Note 5 : reconstruction : quelle urbanité, quel urbanisme ?

Berlin détient une tradition de contestation urbaine. En témoignent des expositions d'architecture en 1956 et 1987 (*Internationale Bauausstellung, IBA*), érigées en modèle.

À première vue cette culture s'est rompue au contact du libéralisme économique et de la financiarisation de l'immobilier.

Par exemple, le « morceau de ville ». Europa-city en construction (40 hectares, 2.000 logements, des bureaux et surfaces commerciales) résulte d'une négociation entre le Sénat de Berlin et le privé qui évoque un peu l'ambiance mortifère du dossier Tour et Taxis.

Autour du nouveau siège du BND *BundesNachrichtenDienst* (quartier général des services de renseignement)... Des bâtiments sur un large présentoir de pelouses, et une double grille de barbelés, à contourner sur des kilomètres. Un *remake* involontaire du Mur ? Pourquoi l'avoir construit en ville plutôt qu'en périphérie, vu son caractère résolument anti-urbain ?



Le siège du BND BundesNachrichtenDienst

² Denis Bocquet et Pascale Laborier, *Sociologie de Berlin*, La Découverte, 2016, p. 35.

Autour de la salle omnisport Max-Schmeling, la liaison Est-Ouest est (re)constituée pour les piétons, pas pour les autres usagers.



La salle omnisport Max-Schmeling

La *Postdammerplatz* nouvelle est devenue une sorte de *Kuriositätenkabinett* de vedettes architecturales mondiales, un *kot à brot*. Zéro urbanisme.

L'objectif de « recoudre » Est et Ouest n'est guère perceptible. Les voisins directs sembleraient prêts à faire de l'ex-Mur une grande coulée ou ceinture verte...



La Postdammerplatz

Consolation : aspect secondaire positif de l'ouverture à des recherches architecturales. Avec des productions édifiantes comme le Mémorial aux juifs assassinés d'Europe, par exemple.



Le Mémorial aux juifs assassinés d'Europe

Ailleurs, dans les quartiers, les (re)constructions nouvelles sont accompagnées d'équipements qui profitent aux riverains et semblent désamorcer leurs objections éventuelles mais sans excès de participation en amont (un débat institutionnalisé existe sur les projets et, surtout, la contestation urbaine est vivace).

Note 6

Investissements majeurs en **chemin de fer** (NB au service de la ville) et transports en commun. Par exemple la gare principale (*Hauptbahnhof*) toute neuve et multimodale, construite en quelques années (y compris les tunnels d'accès). Un des effets du polycentrisme urbain (note 2) et de la reconversion politique (note 3) : Berlin excentré à 80 km de la Pologne, doit être relié au reste de l'Allemagne.

Abondance U-bahn + S-bahn + tram à l'Est ; intégration tarifaire (depuis 1929...). Le chemin de fer assume apparemment sans résistance ni arrogance une fonction intra-urbaine.

Poliment passé sous silence par nos hôtes : le sort du nouvel aéroport Berlin Brandenburg Airport Willy Brandt (BER). La saga de sa construction-réception (depuis une douzaine d'années) et de son achèvement reporté à fin 2017 déclarés tabous.



La gare principale (Hauptbahnhof) se déploie sur plusieurs niveaux pour accueillir trains, métros et bus.

Note 7

Consensus apparent sur **le vélo** : le relief de la plaine baltique s'y prête, et la part modale de 15% des déplacements est notable. Notre expérience de cyclistes pendant 2 jours relève une ambiance de respect mutuel des divers usagers, et du code, et de partage de l'espace public. Omniprésence des pistes cyclables, largeurs importantes, bilatérales, souvent sur les larges trottoirs. 650 km sur les trottoirs, 125 km sur la voirie, 350 km supplémentaires en cours d'aménagement, cela fait rêver. Héritage des lotissements d'expansion aux XIX^e et début XX^e siècles, les rues sont souvent assez larges.



Note 8 : y a-t-il un problème de périphérie ?

Berlin est excentré en Allemagne, la RDA autour était peu dense (héritage de la Prusse agraire) : l'expansion était bloquée politiquement pour l'Ouest, puis est devenue inutile pour cause de déflation après 89 jusque débuts 2000 (rappel note 4).

Par referendum, il y a eu refus de la fusion des *länder* Berlin et Brandebourg en 1996. Malgré ce refus (surtout dans le Brandebourg), une coopération a été développée, par exemple pour la planification urbaine. Les élites (héritières de l'Ouest) semblent considérer que ce n'est que partie remise.

Une certaine exurbanisation a repris sous la poussée récente des prix du logement. Mais il y a encore de l'espace où reconstruire sur le tracé du Mur et du fait de la désindustrialisation et de la démilitarisation. À quels prix ? Et donc pour quel public ?

Note 9

La ville-État est peu dense (3923 hab/km² à comparer par exemple avec Bruxelles 6815, soit 1,1 million d'habitants pour 161.4 km²). Elle comprend de grands espaces boisés et nombre de lacs. La maille large des îlots lotis pour expansion sur campagnes aux XIX^e et XX^e siècles est notamment allée de pair avec de larges rues, plantées (*bis* note 7).

La revendication de **verdure** en ville est importante et a, par exemple, présidé à la conversion de l'aéroport historique de Tempelhof en monument et espace vert. Elle apparaît également à chaque projet de reconstruction sur la zone de l'ex-Mur (rappel Note 5) où des compromis se réalisent généralement sur la construction de logements collectifs en périphérie d'une coulée verte agrémentée de plaines de jeux et d'espaces sportifs.

Note 10 : Ville et Région

La spécificité d'un double régime mérite d'être notée : il y a en même temps tutelle sur les *bezirke*, Berlin étant un *land*, comme un *land* peut l'exercer ailleurs sur les communes ; et possible substitution, notamment en cas de carence, Berlin étant une *Stadt*. L'exemple nous en a été donné au détour d'un entretien sur la politique de protection et restauration des monuments.

C'est comme si la Région bruxelloise était, devenait une 20^e commune (« Bruxelles Agglomération » ?), avec toutes les compétences d'une commune. C'est une piste intéressante : plus simple que de « fusionner » des communes jalouses de leurs autonomie et privilèges.

Le « maire-gouverneur » de Berlin, le *Burgemeester*, est également ministre-président du Land et à ce titre, du Sénat, et donc élu de la chambre des députés de Berlin. Unité de vue et de décision.

Les regroupements d'arrondissements de 1998, avec une taille moyenne de 280.000 habitants, avaient un objectif d'efficacité administrative. Les *bezirke* ont bénéficié d'un régime de dotation(s) plus importantes. Y a-t-il des tensions ? La clé est sans doute dans la conception de l'État : par exemple, les *länder* ont une grande autonomie, Berlin aussi, mais les lois sur l'urbanisme et la construction *Bauplanungsrecht* et *Bauordnungsrecht*, qui cadrent la compétence des *länder* et des communes sont fédérales. La hiérarchie des normes est admise.