



## Programme de réhabilitation du quartier de Nadrozde Wrocław, Pologne.<sup>1</sup>

**Nom de la politique :** Programme de réhabilitation du quartier de Nadrozde dans le cadre de URBACT.

**Date de début :** Juin 2009

**Date d'achèvement:** En cours

### CONTEXTE

#### CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

##### Contexte de ville

Wrocław est située au sud-ouest de la Pologne et est l'ancienne capitale de la Silésie. C'est une ville dotée d'un riche héritage européen, ayant appartenu à la Pologne, la Bohême, l'Autriche, la Prusse, et l'Allemagne, son allégeance nationale ayant changé plusieurs fois sous les dynasties des Piast, de Bohême, et des Habsbourg et également comme région de l'Allemagne de l'Est

---

<sup>1</sup> L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory).





au siècle dernier. Au milieu des années 1940, elle est devenue l'un des principaux centres urbains polonais, et est maintenant la quatrième ville la plus peuplée du pays. Aujourd'hui, Wrocław est le siège des autorités de la province de Basse-Silésie et la capitale de la région de Basse-Silésie, une province (Voïévodie) créée en 1999, et compte une population de plus de 630 000 habitants (22% de la population régionale).

### Contexte de décentralisation gouvernemental

Wrocław est à la fois une *gmina* (municipalité, qui se trouve à la base de la division territoriale administrative en Pologne) et un *powiat* (comté de ville, soit le deuxième niveau administratif équivalent au comté ou au district). Elle est également le siège du comté de Wrocław, qui touche mais n'inclut pas la ville. Auparavant, Wrocław était subdivisée en cinq arrondissements (*dzielnice*) : Fabryczna (« Quartier des usines »), Krzyki, Psie Pole, Stare Miasto (vieille ville), et Śródmieście (centre ville). Aujourd'hui, elle est divisée en 48 *osiedles* (subdivisions d'une municipalité).

Depuis la chute du communisme, la Pologne a apporté des modifications à sa structure de gouvernement. La réforme démocratique des gouvernements locaux de 1990 accorde plus de pouvoir aux administrations locales, qui ont acquis une autonomie administrative par le biais d'autorités démocratiquement élues. Selon la loi de 1990, les administrations locales sont responsables de la gestion de l'eau, des égouts, et des systèmes de gestion des déchets solides au niveau local; de la maintenance, de l'administration, et de la construction des routes locales, des cimetières municipaux, des écoles maternelles, et des écoles primaires ; et de l'administration des programmes sociaux destinés aux plus pauvres et du logement municipal, mais la liste des tâches a augmenté au cours des années. L'autonomie fiscale des gouvernements locaux polonais est inférieure à ceux de la plupart des pays occidentaux et, est inférieure également à ceux de certains pays post-communistes voisins. Les *gminy* polonaises dépendent fortement des fonds issus du gouvernement central (PNUD 1999).

Si la loi de 1990 a conféré des capacités plus stratégiques aux municipalités locales et a constitué la première étape d'une nouvelle architecture de décentralisation, sa dynamique n'a pas été accompagnée d'un transfert approprié de fonds. Suite à un important débat qui s'est tenu à l'échelle de la nation, un nouveau modèle administratif a été adopté en 1998 inspiré du modèle français. Le représentant de l'État, le *voivod* ou préfet responsable du contrôle à posteriori des fonds publics, est la figure politique la plus importante ; le maréchal, président de la région, est élu par l'assemblée régionale ; les députés de l'assemblée régionale sont élus par les citoyens de la région. Au niveau sous-régional (correspondant plus ou moins au niveau des districts), on trouve le *powiat* dirigé par le *Starosta* (un mot ancien qui désigne le « chef »), élu par l'assemblée locale. Sous ce niveau, mais indépendant des deux niveaux supérieurs, on trouve la commune (*Gmina*), qui est libre de développer son propre plan de développement. Ce qui est remarquable dans cette nouvelle architecture, c'est la capacité de tous les niveaux d'être indépendants les uns par rapport aux autres (Bafail 2010).

**Niveau institutionnel de développement de la politique** : Municipal, avec l'appui des institutions au niveau régional et européen





## CONTEXTE SOCIAL

Nadodrze est un quartier de Wrocław, situé au nord du centre ville, entre le marché historique du centre urbain et la deuxième plus grande gare de Wrocław. Pour la municipalité, la présence de bâtiments remarquables du 19ème siècle dans un lieu autrefois appelé la « Banlieue polonaise », représente un fort potentiel économique pour le secteur et c'est l'une des raisons principales du choix de cette zone pour réaliser un processus de rénovation urbaine.

Le secteur a été construit quand l'unification allemande de 1871 a fait de Breslau (Wrocław) la sixième plus grande ville de l'empire allemand et d'importants travaux de régénération ont eu lieu à Wrocław, incluant la zone de Nadodrze. A la fin du 19ème siècle, la population de Wrocław avait plus que triplé, accueillant des allemands, des juifs, des polonais, et d'autres communautés ethniques. Avant la guerre, Nadodrze était une zone riche mais après la guerre et les bombardements qui ont fortement endommagé Wrocław, les personnes démunies et les familles à faible revenu s'y sont installées, la plupart du temps en raison de la politique urbaine mise en œuvre par la municipalité. Ce quartier accueille toujours différentes appartenances ethniques, populations, et croyances. Aujourd'hui, le secteur est majoritairement peuplé par la troisième génération de polonais, depuis que l'accord de Potsdam en 1945 a rattaché Wrocław à la Pologne.

Le quartier de Nadodrze couvre une superficie de 16 km<sup>2</sup> et compte une population de plus de 130 000 habitant-e-s. La structure ethnique se compose de 126 478 polonais ; 758 personnes d'origine étrangère; et 4 340 personnes d'origine incertaine. Le secteur comprend une large population Rom, et concentre la plus grande communauté Rom de Wrocław. Les membres de cette communauté sont assez bien intégrés à la société urbaine et ne se constituent pas de véritables ghettos, mais ils tendent toujours à se concentrer dans certains secteurs. Les enfants Rom fréquentent les écoles primaires et parlent le polonais.

La répartition par âge indique qu'il existe une population de 22 476 personnes en âge pré-productif ; 86 675 personnes en âge productif ; et 22 325 personnes en âge post-productif. Le taux de chômage est très élevé et le niveau de revenu moyen de la population locale est très bas, ce qui met les habitant-e-s du secteur dans une situation d'exclusion socio-économique. Le chômage s'accompagne d'un faible niveau d'éducation et d'un taux élevé d'échec scolaire.

En ce qui concerne le parc de logements dans le secteur, la majorité des habitants est locataire avec 11 109 appartements appartenant à des coopératives de logement; 20 621 appartements appartenant aux communes ; 476 appartements appartenant au trésor public; 437 appartements appartenant à des entreprises privées ; et 110 sous d'autres formes de propriété. Les immeubles d'habitation dotés d'une faible efficacité énergétique tendent à être très grands, offrant de vastes espaces semi-publics, qui dans la plupart des cas ne sont pas entretenus et font le plus souvent office de stationnement informel. La fourniture d'infrastructure est très faible comparé au reste de la ville. Les transports publics sont limités (excepté la ligne de tram) et beaucoup de voitures du secteur occupent des espaces ouverts qui pourraient facilement être transformés en espaces de jeux et espaces publics verts inexistantes.





## DESCRIPTION DÉTAILLÉE

### **Description de la politique**

Le défi principal de la politique de régénération du quartier de Nadorze est d'intégrer (a) au plan municipal de renouvellement urbain et économique des zones urbaines défavorisées situées de manière stratégique près du centre ville, (b) des mesures d'inclusion sociale, de réduction de la pauvreté, et de protection des minorités habitant dans le secteur. Avec le soutien du programme URBACT de l'Union Européenne, la municipalité a été encouragée à établir un groupe de soutien local, qui exige la participation de multiples acteurs locaux dans la définition d'un plan d'action local pour le plan de rénovation urbaine intégrée d'un secteur choisi. Le lancement du groupe de soutien local a été l'élément déclencheur d'une série d'initiatives et de programmes visant à encourager la participation de la population locale au programme de développement.

La municipalité gère et coordonne un éventail de programmes socioculturels consacrés à l'intégration des habitant-e-s, y compris des initiatives spécifiques destinées aux populations Rom, tirant profit du fait que les écoles du quartier de Nadodrze accueillent les enfants Rom. Un programme de formation aux activités économiques est mené par le service de développement économique de la municipalité conjointement avec les écoles locales. Les étudiants vivent dans ce secteur parce qu'il est encore accessible. Les artistes habitent également le secteur et un squat accueille des activités culturelles qui se produisent dans le quartier. Le squat devrait être conservé, même après la mise en œuvre du processus de régénération, mais une partie du bâtiment sera détruite pour abriter un autre projet (un centre sportif). La façon dont la municipalité sera amenée à gérer les désaccords potentiels entre le squat et le plan de rénovation urbaine, n'est pas clairement définie.

### **Contexte / Origines**

Au cours du temps, le quartier de Nadordze est devenu de moins en moins attractif en raison de la dégradation des bâtiments et du manque d'investissement pour l'entretien du patrimoine épargné par les bombardements qui avaient dévasté la ville. L'état de délabrement du secteur et les problèmes socio-économiques auxquels sont confrontés les habitants sont deux des raisons incitant la municipalité à régénérer des zones urbaines défavorisées. Le projet de régénération inclue également le renouvellement de la deuxième plus grande gare de Wrocław, située aux alentours de Nadordze, dont le renouvellement est en lien avec la tenue du prochain championnat européen de football EURO 2012, lorsque de nombreux touristes et passionnés de football devront aller de la gare aux points touristiques du centre de la ville.

### **Objectif de politique**

L'objectif principal de cette politique est une régénération durable du secteur, avec l'intégration fonctionnelle de différents groupes ethniques dans une ville socialement et économiquement accomplie. En 2009, la municipalité de Wrocław a rédigé un programme de développement urbain intégré pour le secteur comprenant des étapes à mettre en œuvre lors de différentes phases. L'exécution du plan de revitalisation urbaine est soutenue par un financement municipal, régional et, dans le cas de Nadordze, européen. A travers le programme URBACT (programme européen d'échange et de développement des politiques et pratiques au sein des villes de l'UE), la municipalité s'engage à rédiger un plan d'action local résultant d'un processus participatif. Le plan d'action local est une politique intégrée centrée sur une stratégie de





développement commercial des arts et de l'artisanat, des services, et d'un itinéraire touristique s'accompagnant de la rénovation des immeubles résidentiels, par le biais de politiques socialement inclusives.

### **Développement chronologique et mise en œuvre de la pratique**

Le cas décrit s'est mis en route avec la participation de la ville de Wrocław au programme URBACT dans le cadre d'un réseau de villes européennes appelé URBAMECO, qui avait pour objectif la régénération économique des zones urbaines défavorisées en Europe. Chaque municipalité participante devait choisir une zone cible dans laquelle serait développé un processus de régénération urbaine intégré et durable et mettre en commun les expériences et encourager un appui mutuel entre les participants au programme d'URBACT II. URBAMECO était un programme d'actions prioritaires, qui a bénéficié de l'appui de la commission de l'UE du fait de l'importance des thématiques traitées. L'autorité de gestion (l'autorité gérant le Fonds européen de développement régional - FEDER, qui pour Wrocław est la Voïévodie de Basse-Silésie) est impliquée dans la définition de la politique de régénération urbaine en coordination avec la municipalité de Wrocław.

Si, d'un côté, la politique est définie et influencée par le programme européen, il existe d'autres programmes au niveau de ville qui tendent vers le même but de renouvellement de Nadordze. Wrocław a mis en œuvre le programme « 100-logements-anciens » pour promouvoir la restauration d'un certain nombre de bâtiments dans la ville. Comme mentionné ci-dessus, le championnat d'Europe de football 2012 concentre aussi une partie des activités locales actuelles, Wrocław étant l'une des villes d'accueil, et est employé comme stratégie pour rénover certaines parties de la ville. Aucun fonds additionnel n'est disponible pour sa préparation, mais une équipe a spécialement été créée au sein de l'administration de l'autorité locale.

Parmi les autres stratégies locales pertinentes on trouve, la « Stratégie Wrocław 2020 et plus », qui a été adoptée par la résolution du Conseil municipal de Wrocław du 6 juillet 2006, et le « programme local de revitalisation de Wrocław 2004-2006 et 2007-2013 », adopté le 8 décembre 2005. Cette stratégie couvre 12 domaines thématiques de régénération urbaine dans la ville. Ce programme local de revitalisation est ouvert et sera mis à jour de façon régulière sur la base des futurs projets soumis par les bénéficiaires.

Au niveau des quartiers, les autorités locales appliquent une stratégie appelée «l'entrepreneuriat, alternative à l'exclusion». Il a pour objectif la revitalisation intégrée de l'ancienne banlieue d'Oder et la création d'un itinéraire reliant le centre historique de Wrocław à la plateforme de circulation multimodale. L'objectif principal de cette revitalisation complète est une rénovation et prévention durables de la marginalisation au sein de plusieurs rues dégradées du secteur de l'ancienne banlieue d'Oder, en vue de les transformer en centres touristiques et économiques attractifs. Cet itinéraire est important car les bâtiments du centre ville datent du dix-neuvième et début du vingtième siècles, et font partie de l'héritage culturel de Wrocław.

### **Agents impliqués**

L'agent principal est l'autorité municipale, en coordination avec l'autorité de gestion du FEDER finançant la Basse-Silésie, la Banque européenne d'investissement (la BEI), et certaines ONG telles que la Fondation Dom Pokoju et le Klub Pod Kolumnami (un centre culturel actif à Nadordze depuis les années 1960). La ville de Wrocław a créé la société anonyme Wrocławska







Rewitalizacja pour mettre en œuvre le processus de régénération; cette agence prend la forme d'une entreprise dont la ville détient la majorité du capital. L'entreprise allemande BIG-Städtebau GmbH de Kronshagen en est l'un des associés.

### **Bénéficiaires**

Le bénéficiaire principal est censé être la population de la zone de Nadodrze : celle-ci inclut les personnes qui ont une résidence permanente et provisoire dans le secteur, les ouvriers et les utilisateurs des services et équipements dans le secteur. L'élaboration du plan de reconstruction intégré exige la coordination et le renforcement des capacités institutionnelles des établissements impliqués. Ce cas représente également un terrain d'expérimentation pour les administrations concernées, qui étrennent une nouvelle manière de gérer un plan de régénération de quartier au sein d'une coordination verticale entre les institutions et la participation publique des habitant-e-s. La Fondation Maison de la paix (ONG Dom Pokoju) est également bénéficiaire, dans une certaine mesure, puisque au long du processus elle a été amenée à jouer le rôle d'organisation responsable des futures étapes des initiatives de réhabilitation du quartier.

### **Processus participatifs mis en œuvre**

Les informations concernant le processus participatif établi pour développer la régénération de la zone de Nadodrze proviennent principalement de deux sources: la municipalité et l'ONG impliquée dans la gestion et l'organisation du processus lui-même. Il n'a pas été possible de réaliser des recherches sur place. La compréhension de ce type de processus participatif est donc fortement liée à ces deux acteurs principaux qui sont – selon des perspectives différentes - les animateurs de la politique urbaine de régénération : d'un côté, la municipalité, qui est fortement encouragée par le programme de l'UE pour mettre en application et soutenir le processus participatif ; de l'autre, une ONG locale qui est engagée dans plusieurs actions et projets impliquant la population ciblée, économiquement soutenue par la municipalité. La fondation DOM POKOJU a été particulièrement active dans le secteur à travers différentes actions et initiatives impliquant des enfants Rom dans l'école locale, organisant la journée européenne des quartiers avec la municipalité, et ainsi de suite. Il est intéressant de mentionner le projet « professions anciennes », développé avec les adolescents locaux, qui consiste à répertorier les petits artisanats en voie de disparition et les petits magasins d'artisans menacés dans le secteur.<sup>2</sup> Ces projets ont constitué une première étape de sensibilisation de la population aux questions de régénération urbaine et de développement économique du quartier. En outre, ils ont permis d'atteindre la population locale qui allait potentiellement faire partie du groupe de soutien local (LSG). L'adjoint au maire est responsable du LSG et, à l'heure de définir le plan d'action local dans le cadre du programme URBACT de l'UE, le LSG comprenait 20-25 membres environ (comprenant des représentants de la municipalité, des ONG, et des habitants), qui se sont régulièrement réunis au sein du centre municipal du quartier de Nadodrze. Avant la création du LSG, la municipalité a lancé trois phases de consultation citoyenne de mai 2008 à janvier 2009. Cette consultation a abouti à la création de trois sous-groupes thématiques touchant les questions sociales, la culture, et l'économie.

Il n'existe pas d'information actualisée concernant l'évolution de cette pratique, excepté ce qui

---

<sup>2</sup> <http://ginacezawody.org/>





résulte de la coordination d'autres initiatives locales par la Fondation Dom Pokoju, qui coordonne les activités sociales dans le cadre de l'Infopunkt Nadordze. L'Infopunkt offre un cadre innovant, et constitue une plate-forme de coopération entre les ONG, le conseil municipal, les entreprises privées, les artistes indépendants, et les habitant-e-s. A travers des débats et des projets concrets, l'influence des communautés locales sur les décisions prises par les autorités augmentera. En outre, la même ONG a conduit un projet pour améliorer l'image du quartier par le biais d'actions écologiques impliquant la participation de volontaires internationaux.<sup>3</sup>

### Processus d'institutionnalisation

La municipalité prévoit de reproduire l'expérience du groupe de soutien local dans d'autres secteurs de la ville dans laquelle des plans de régénération sont prévus. Pendant le développement du plan d'action local, le LSG faisait partie d'un réseau qui a permis des échanges de pratiques et d'expériences avec d'autres LSG en Pologne et en Europe parmi les villes participant au programme URBACT. Après la fin du programme URBACT, le LSG de Wrocław prévoit de continuer les échanges avec d'autres juridictions en Europe afin de se familiariser aux différentes méthodologies de participation publique en vue de la régénération urbaine.<sup>4</sup>

### Financement

Le développement du programme de régénération du quartier a été soutenu à différents niveaux institutionnels et bénéficie d'une combinaison de plusieurs programmes et financements. L'une des sources de financement les plus constantes provient du programme opérationnel régional (ROP) de la Voïévodie de Basse-Silésie qui permet le cofinancement des projets de revitalisation. Le ROP a été approuvé par la Commission européenne et Wrocław est la seule ville mentionnée spécifiquement dans le ROP de Basse-Silésie sous la priorité 9 : Villes (rénovation des zones urbaines dégradées en Basse-Silésie). Wrocław a reçu 9.45% de fonds FEDER pour cette priorité.

Le programme « 100-logements-anciens » de la municipalité de Wrocław est un programme de financement qui soutient la rénovation d'un certain nombre de bâtiments jusqu'à 80% des coûts, mais est uniquement destiné aux propriétaires des bâtiments sélectionnés, et non pas aux propriétaires des bâtiments qui ont été construits sous le régime communiste après la deuxième guerre mondiale. Si la ville possède la totalité d'un logement, l'investissement est entièrement financé par la ville ; s'il s'agit d'une propriété entièrement ou partiellement privée, la ville finance une partie des coûts de rénovation. Il y a quelques années, les autorités locales ont créé une unité spéciale (actuellement transformée en entreprise indépendante appelée Agence pour le développement de l'agglomération de Wrocław) qui fournit une aide aux investisseurs importants. L'agence a obtenu d'excellents résultats en attirant des investisseurs dans la ville et au sein des autres autorités locales de l'agglomération de Wrocław. La création des groupes de soutien local et leur première période d'activité sont en partie financées par le programme URBACT II de l'UE (politique de cohésion de l'UE 2007-2013), qui accorde à la ville un montant de 7000 € pour gérer le LSG. La municipalité elle-même fournit le financement additionnel mais

<sup>3</sup> <http://nadodrerevitalization.wordpress.com/>

<sup>4</sup> Voir chapitre « Principaux résultats et réalisation »





il n'y a aucune information sur les montants actuels.

### Principaux résultats et réalisations

A l'automne 2010, une étude des résultats obtenus à travers le processus de planification participatif et la création du groupe de soutien local ont fourni les considérations et les résultats suivants. La principale réalisation est la création d'un groupe de soutien local qui implique une présence régulière des multiples parties prenantes participant au processus décisionnel de régénération de la zone de Nadordze. Le LSG fonctionne *au niveau du quartier* et assure la présence régulière des multiples parties prenantes participant au processus décisionnel de régénération de la zone de Nadordze ; *au niveau de la ville* en tant que pilote pour les autres projets de régénération prévus dans la ville ; et *au niveau international*, puisque le LSG s'est engagé à organiser des échanges avec d'autres juridictions en Europe afin de se familiariser aux différentes méthodologies de participation publique en vue de la régénération urbaine. La municipalité a déclaré qu'il n'y avait aucune expérience précédente d'une forme institutionnalisée de planification participative. Ainsi, la présence du programme URBACT de l'UE a encouragé ce type d'approche, qui a également été soutenue par la collaboration avec la région représentant l'autorité de gestion (AG) du financement de l'UE. Dans les faits, l'AG, qui a été impliquée en tant qu'établissement de niveau supra-local dans le développement du plan d'action local par le travail du groupe de soutien local, soutient maintenant le développement du projet de régénération par le biais de financements additionnels. Le groupe de soutien local continue de fonctionner après la fin du programme de l'UE et de nouveaux partenaires ont rejoint le groupe, tels que l'université, les habitant-e-s, et d'autres associations socioculturelles. Le groupe de soutien local URBACT se réunit tous les deux mois et compte environ 20-25 participants. Le travail est dirigé et soutenu par un groupe de fonctionnaires de la municipalité, qui assure la coproduction du plan d'action local avec tous les acteurs participants. Le groupe rend également compte du progrès et des résultats du LSG au réseau URBAMECO de l'UE, son rôle est donc de relier et échanger le travail effectué localement avec le travail effectué par d'autres villes en Europe abordant des objectifs semblables.

Au moment de l'étude, l'approbation des aspects financiers du plan issu du travail du LSG était attendue pour les mois suivants. Les premières étapes du plan d'action local ont été mises en œuvre à travers les actions suivantes :

- Demande de fonds - projet d'un centre de développement professionnel ;
- Début d'un programme avec les étudiants de l'Université d'art au sujet de l'embellissement des vitrines des magasins de l'itinéraire commercial ;
- Compétition d'ONG locales pour la gestion du point d'information sur la régénération urbaine (l'Infopunkt a été récemment activé) ;
- Suite de la consultation sociale des citoyens par le biais d'initiatives socioculturelles ; et
- Modification de l'un des documents stratégiques pour permettre à des artistes et à des artisans d'accéder aux espaces de location peu onéreux du quartier.

### Principaux obstacles

La municipalité est la principale source d'information, et pendant la première phase du programme (qui concernait l'établissement d'un groupe de soutien local) elle a déclaré qu'il n'y avait pas de conflit du fait que les habitant-e-s accueilleraient le projet de régénération de manière positive. Cependant, il n'y a aucune information provenant d'entrevues des habitant-e-s ou







d'études qualitatives de ce rapport. L'obstacle principal auquel a été confrontée l'autorité locale jusqu'à présent, concerne la fragmentation de la propriété dans le secteur et les difficultés d'atteindre et de faire coïncider différents propriétaires et locataires. Dans le cas de la propriété municipale, la décision de restaurer ou de détruire les lieux dépend de la municipalité.

Le secteur est peuplé de beaucoup de personnes vivant dans des conditions précaires, comprenant des familles de faible revenu et des personnes âgées à la retraite. La position géographique de la zone, sa proximité avec une gare routière et ferroviaire et le centre de la ville, et la qualité de l'architecture sont autant de valeurs sous-jacentes à la régénération du secteur. Officieusement, on a signalé que de plus en plus de personnes issues des classes moyennes viennent y vivre en raison de l'intérêt croissant pour ce secteur, et les étudiants qui avaient l'habitude de vivre dans ce quartier en raison des loyers bon peu onéreux se déplacent maintenant vers d'autres parties de la ville. Il n'y a aucune mesure spécifique visant à empêcher le phénomène de *gentrification* excepté le contrôle des loyers installé par la municipalité pour les espaces consacrés aux arts et à l'artisanat.

### Évaluation globale

Cette politique est la première expérience de processus de planification participatif structuré entrepris par la municipalité de Wrocław. Au cours des années, le quartier de Nadordze a été témoin de plusieurs initiatives socioculturelles visant la participation des habitant-e-s et particulièrement des minorités ethniques vivant dans le secteur. Les ONG ont géré de manière volontaire et en tant qu'exécuteur tiers pour la municipalité la plupart de ces projets. Mais c'est la possibilité de rédiger un plan d'action local social, environnemental, et économiquement intégré dans le cadre du programme de l'UE qui a permis à ces initiatives d'être regroupées autour d'un objectif commun dans le cadre d'un document de planification institutionnel. La valeur ajoutée de cette approche est la tentative d'organiser à partir de rien, la participation horizontale des acteurs locaux, dans un contexte n'ayant jamais connu cette sorte d'interaction, et de relier ses résultats au niveau institutionnel municipal, régional, et européen.

Cette pratique vise un quartier qui a été, sans le vouloir, le théâtre d'un lent processus de désinvestissement et de déclin, mais pouvant accueillir certaines des communautés les plus pauvres de la ville parce qu'elle offrait des loyers accessibles. Le processus de régénération est certainement souhaitable en raison des multiples niveaux de pénurie du secteur (voir section « Contexte social »), mais le plan de régénération est également prioritaire à l'ordre du jour de la planification de la municipalité en raison de sa position géographique stratégique pour le développement économique et touristique du centre de la ville (par exemple, le projet des arts et métiers de l'artisanat dans le quartier et le renforcement du rôle de la gare située à Nadordze). De même, la convergence d'autres programmes de régénération et la concomitance avec le championnat d'Europe de football 2012 ont fait de ce secteur un emplacement prioritaire de reconstruction.

Le défi actuel est donc la coordination et la continuité du travail de participation des multiples parties prenantes, initié à travers le groupe de soutien local de l'UE et la mise à profit de la reconstruction économique, tout en assurant un niveau de vie accessible et de qualité aux habitant-e-s actuel-le-s qui désirent résider à Nadrodze.





### **Transposition ou adaptation de la politique à d'autres contextes**

Tout en considérant que le niveau d'innovation de cette politique est strictement lié aux conditions et au contexte dans lequel elle s'est développée, quelques leçons peuvent tout de même être tirées concernant les aspects suivants :

- La capacité de l'autorité municipale à rassembler différentes sources de financement visant un projet commun, pour une approche cherchant à faire participer les habitant-e-s dès le début du projet
- La participation de la fondation et des ONG locales qui ont déjà travaillé dans le secteur, en leur accordant la responsabilité de diriger et coordonner le processus participatif, fonctionnant fondamentalement comme médiateur entre la municipalité et les habitants
- La capitalisation des ressources locales telles les qualifications et les compétences en matière d'arts et métiers d'artisanat pratiqués dans le secteur afin de construire le développement économique local, tout en soutenant la présence des artisans dans le quartier en maintenant des loyers bas destinés aux espaces de travail
- La participation des écoles locales du secteur, avec des ateliers et des projets multimédia concernant le futur développement du quartier. Les créations des enfants ont été utilisées lors de la consultation publique pour animer la discussion autour du plan de régénération
- La tentative d'institutionnaliser la création et l'activité du groupe de soutien local dans les processus de régénération d'autres secteurs de la ville, bien que cette intention n'ait pas été vérifiée dans la pratique.

### **RÉSUMÉ**

Cette étude de cas décrit la mise en place de pratiques participatives dans les programmes de réhabilitation d'un quartier défavorisé dans le cadre de la réorganisation de la gouvernance polonaise post-communiste. Depuis les années 1990, la réforme démocratique du gouvernement local accorde plus de pouvoir aux administrations locales, bien qu'une gestion limitée des fonds compromette souvent leur capacité d'intervention. Ces dernières années, les fonds structurels et les directives européennes ont encouragé des processus substantiels de régénération et développement urbain.

En 2009, la municipalité de Wrocław a rédigé un programme de développement urbain intégré comprenant différentes phases, et a choisi la zone de Nadordze comme projet pilote. Le projet pilote a été développé au sein du réseau URBAMECO, qui vise la reconstruction économique des zones urbaines défavorisées dans le cadre du programme européen URBACT II (politique de cohésion de l'UE 2007-2013). Ce programme international favorise l'échange de pratiques et soutient le développement de politiques urbaines durables et intégrées par la définition d'un plan d'action local, qui exige des approches de planification participatives.

Wrocław est la quatrième ville la plus peuplée du pays, capitale de la région de Basse-Silésie et siège de la province. C'est une ville dotée d'un riche héritage européen, ayant appartenu à différents moments de l'Histoire, à la Pologne, la Bohême, l'Autriche, la Prusse, et l'Allemagne. L'objet de la politique est le quartier de Nadordze, une zone de 16 km<sup>2</sup> avec une population de plus de 130 000 habitants, comprenant la présence d'une communauté Rom relativement bien intégrée, le plus grande de Wrocław. Le taux de chômage est très élevé dans le secteur, et le





niveau de revenu moyen de la population locale très bas, ce qui met les habitants en danger d'exclusion socio-économique. La mise en place du plan de revitalisation urbaine a été soutenue par un financement municipal, régional et, dans le cas de Nadordze, européen. A travers le programme URBACT, la municipalité s'est engagée à rédiger un plan d'action local issu d'un processus participatif. Le plan d'action local est une politique intégrée visant une stratégie de développement commerciale des arts et métiers de l'artisanat, des services, et d'un itinéraire touristique s'accompagnant de la rénovation des habitations et de politiques socialement inclusives. Au niveau de ville, il existe d'autres programmes de renouvellement: le programme « 100-logements –anciens » est un programme de la ville de Wrocław pour soutenir la restauration de bâtiments sélectionnés par la ville. Le championnat d'Europe de football 2012 accueilli par la ville de Wrocław constitue un autre centre des activités locales, et sert de levier pour encourager la rénovation urbaine. Au niveau du quartier, les autorités locales mettent en place une stratégie « d'entrepreneuriat comme alternative à l'exclusion », transformant plusieurs rues dégradées dans le secteur de l'ancienne banlieue d'Oder en centre touristique et économique attractif. Dans tout le processus de planification de la revitalisation, la revitalisation économique s'est accompagnée de plusieurs projets dont le but était de mettre en valeur les ressources et compétences locales existantes dans le quartier, tels que les métiers de l'art et de l'artisanat. Les principaux agents en charge de gérer la politique sont les autorités municipales, en collaboration avec l'autorité de gestion pour le Fonds européen de développement régional, la Banque européenne d'investissement, la Fondation Dom Pokoju et le Klub Pod Kolumnami (un centre culturel de Nadordze en activité depuis les années 1960). Des activités participatives ont été coordonnées par la municipalité et par quelques ONG, comme la Fondation Dom Pokoju, particulièrement active dans le secteur à travers différentes initiatives impliquant des enfants Rom dans l'école locale, en répertoriant les arts et métiers d'artisanat existants avec des adolescents par le biais de supports multimédia interactifs, etc. La fondation représente une manière d'atteindre la population locale pouvant potentiellement faire partie du groupe de soutien local (LSG) dans le cadre du programme URBACT de l'UE. Le LSG comprend 20-25 membres environ qui se réunissent régulièrement au sein du centre municipal du quartier au cours de la période du programme. Avant la création du LSG, la municipalité a lancé trois phases de consultation citoyenne de mai 2008 à janvier 2009, menant à la création de trois sous-groupes thématiques traitant des questions sociales, de la culture, et de l'économie. Pendant le développement du plan d'action local, le LSG faisait partie d'un réseau qui a permis des échanges de pratiques et d'expériences avec d'autres LSG en Pologne et en Europe parmi les villes participant au programme URBACT. La principale réalisation du processus est la création d'un groupe de soutien local. Le LSG fonctionne *au niveau du quartier* et assure la présence régulière des multiples parties prenantes participant au processus décisionnel de régénération de la zone de Nadordze ; *au niveau de la ville* en tant que pilote pour les autres projets de régénération prévus dans la ville ; et *au niveau international*, puisque le LSG s'est engagé à organiser des échanges avec d'autres juridictions en Europe afin de se familiariser aux différentes méthodologies de participation publique en vue de la régénération urbaine. Parmi les principaux obstacles de la politique on trouve : (1) le manque d'information accessible concernant la qualité des processus participatifs et les opinions de la population locale, et (2) les risques de *gentrification* et de dislocation de la population défavorisée comme résultat du processus de régénération ou un accès inégal aux nouveaux services et infrastructures de la zone, risques qui ne sont pas clairement pris en compte. Le défi actuel est donc la coordination et la continuité du travail de participation des multiples parties prenantes initié à travers le groupe de soutien local de l'UE et la mise à profit de la reconstruction économique, tout en





assurant un niveau de vie accessible et de qualité aux habitant-e-s actuel-le-s qui désirent résider à Nadrodze

**Pour plus d'information:**

Malgorzata Golak  
Spécialiste principale, Bureau de développement économique  
Municipalité de Wrocław  
Plac Nowy Targ 1/8  
50141 Wrocław  
Région de Basse-Silésie  
Pologne

Téléphone: 0048-71-7777829  
Fax: 0048-71-7777289  
Email: malgorzata.golak@um.wroc.pl

Site internet de la Municipalité de Wrocław: [www.wroclaw.pl](http://www.wroclaw.pl)

**Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):**

Tif : + 34 93 342 87 70  
<http://www.uclg.org/cisdp/>

**Remerciements**

Le cas a été étudié en 2009 et rédigé en 2010 par Laura Colini, chercheuse en études urbaines affiliée à l'Université de Bauhaus, Weimar, et Experte du programme URBACT II. Le cas a été développé sous la supervision du Dr. Giovanni Allegretti du Centre des études sociales, de l'Université de Coimbra au Portugal. Le Dr. Colini remercie les personnes de la Municipalité de Wrocław pour leur engagement lors de URBACT II FTP et le Dr. Allegretti pour l'avoir encouragée à rédiger cette étude de cas.

**Bibliographie**

- Bafoil, F., 2010 (March), *Regionalization and decentralization in a comparative perspective Eastern Europe and Poland*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Colini, L., 2009 (February), *Support for City Report on Wroclaw*, URBACT II.
- Colini, L., 2009 (October), *URBAMECO Final report*, URBACT II.
- Colini, L., 2009, *Survey for the URBACT II Annual Conference*, Stockholm.
- Froessler, D., 2008, *URBAMECO Baseline Study*, URBACT II.
- Lewicka, M., 2008 (September), Place attachment, place identity, and place memory: Restoring the forgotten city past. *Journal of Environmental Psychology* 28(3): 209-231.
- Lois González, Rubén Camilo, 2006, *Urban changes in different scales: Systems and structures*, International Geographical Union Commission 'Monitoring Cities of Tomorrow' Annual Meeting. Santiago de Compostela, Spain: University of Santiago de Compostela.





UNDP, 1999, *Decentralized government programme: Releasing local private enterprise through municipal strategies in Poland*. [http://mirror.undp.org/magnet/Docs/dec/Case\\_Studies/](http://mirror.undp.org/magnet/Docs/dec/Case_Studies/)  
Van Kempen R., Vermeulen M., & Baan, A., 2005, *Urban issues and urban policies in the new EU countries*, Aldershot: Ashgate.

*Web resources:*

Blog about the revitalization of Nadodrze: <http://nadodzerevitalization.wordpress.com/>

Dom Pokojou Foundation: <http://www.mladiinfo.com/2009/12/15/ngo-%E2%80%93-inspired-evolution/>

Mapping 'Old Professions' Programme: <http://ginacezawody.org/>

Video about Nadodrze: <http://vimeo.com/16781070>

