

Communication aux journées d'études "Généalogies de la démocratie participative", Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris, 7-8 février 2007

Version provisoire, merci de ne pas citer.

La rénovation des grands ensembles est-berlinois dans les années 1990: une logique de "transplantation"

Cécile Cuny

CSU/Centre Marc Bloch

Le sociologue allemand Matthias Bernt a montré à partir du cas de Prenzlauerberg comment la rénovation des quartiers anciens du centre de Berlin-Est durant la décennie 1990 a été l'occasion d'un important transfert d'acteurs de la partie occidentale vers la partie orientale de la ville (Bernt, 2003). L'idée de "transplantation" ("Rübberklappen") qu'il propose dans son ouvrage renvoie d'abord à un transfert de moyens: la rénovation du centre de Berlin-Est absorbe la quasi-totalité des fonds publics alloués aux secteurs de bâti ancien ("Altbaugebiete") dès le début des années 1990. Cette idée suggère ensuite que le modèle de la "rénovation douce" ("behutsame Stadterneuerung") qui a émergé dans le centre de Berlin-Ouest à la suite des luttes urbaines du début des années 1980 a été transposé à la rénovation du centre de Berlin-Est au début des années 1990. Autrement dit, pour conserver son activité et ses contrats, le réseau d'acteurs constitué au cours de l'expérience de la "rénovation douce" des années 1980 a accompagné le transfert de moyens de la partie occidentale vers la partie orientale de la ville, important avec lui un ensemble de discours, de modèles de diagnostics, de revendications et de manières de faire. Nous reviendrons plus en détail dans la suite de cette contribution sur le modèle de la "rénovation douce" tel qu'il a émergé des luttes urbaines des années 1980 dans le centre de Berlin-Ouest. Pour l'instant, la question qui nous préoccupe est plutôt de savoir comment ont été conçus les programmes de rénovation des secteurs de grands ensembles de la partie orientale de Berlin. Observe-t-on le même phénomène de "transplantation"? Quels en sont les conséquences pour la participation des habitants?

Nous répondrons à ces questions en deux temps. D'abord, nous rappellerons les conditions socio-politiques de la "transplantation" dans les grands ensembles est-berlinois: pourquoi est-ce la solution qui s'est imposée au début des années 1990 au sein de l'administration berlinoise? Ensuite,

nous aborderons les conditions concrètes de cette "transplantation" sur le terrain et la façon dont les instruments visant à faire participer les habitants évoluent par rapport aux expériences des années 1980.

Le Sénat de Berlin: une administration pionnière dans la rénovation des parcs de grands ensembles est-allemands

La réunification des deux parties de la ville et la découverte du parc de grands ensembles est-berlinois, dont la taille dépasse de loin celle des exemples ouest-allemands, relance un débat médiatique qui avait déjà agité la presse ouest-berlinoise au début des années 1970 et des années 1980 et que l'on peut résumer par la formule: "rénovation ou démolition?" Marzahn représente désormais le secteur de grands ensembles le plus important d'Allemagne et essuie le feu de la critique médiatique. Fleurit un ensemble de termes utilisés par les journalistes de la presse populaire pour stigmatiser ces espaces: "ABC – Wohnung¹", "Arbeiterschliessfach²", "Karnickelbuchter³", "Wohnsilos⁴" (Rowell, 2001, p. 246). Les journalistes jouent aussi sur la polysémie du terme de "Platte" qui désigne à la fois les panneaux de béton préfabriqués avec lesquels les immeubles des grands ensembles ont été construits et un environnement "plat" c'est-à-dire monotone ou déprimant. Du côté des experts, les deux camps sont représentés: ceux qui condamnent les méthodes de construction est-allemandes et prophétisent une dégradation rapide et inéluctable du parc; ceux qui pensent au contraire que leur réputation n'est pas à la hauteur de leur qualité réelle et proposent d'adopter une stratégie de rénovation similaire à celle qui avait été mise en place dans les années 1980 pour la rénovation des grands ensembles ouest-allemands. Alors que l'Etat fédéral lance les premiers programmes pour financer la rénovation des grands ensembles dans les nouveaux *Länder* en 1993 (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1994), le Sénat de Berlin a déjà investi 120 Millions de DM dans 15 projets pilotes. En 1994, le Sénat de Berlin publie les premières directives du "programme de rénovation des panneaux préfabriqués" ("Plattensanierungsprogramm") doté d'un budget de 300 Millions de DM⁵. L'objectif est de rénover les séries les plus anciennes jusqu'en 1996 avec un budget total de 1 milliard de DM, ce qui représente environ 50 000 logements sur les 273 000 que compte la totalité du parc de grands

1 "Arbeiter-Bauer-Container": "Container pour ouvriers et paysans".

2 "Compartiment pour ouvrier".

3 "Cages à lapins".

4 "Silos de logements".

5 Soit environ 20 % du budget total consacré à la rénovation en 1993 et 1994. Ce poste arrive derrière celui consacré à la rénovation des centres urbains ("Soziale Stadterneuerung") qui représente 40 % du budget. D'après Abgeordnetenhaus von Berlin, 1995.

ensembles à l'Est de la ville (Abgeordnetenhaus von Berlin, 1995).

Ces quelques données indiquent que le Sénat de Berlin initie son programme de rénovation des grands ensembles à l'Est avant les premières mesures d'incitation de l'Etat fédéral⁶. Comment expliquer l'engagement rapide de l'administration berlinoise en faveur de la rénovation des grands ensembles? Cette question a fait l'objet d'interprétations rétrospectives de la part des principaux protagonistes du débat sur la rénovation des grands ensembles. Nous avons pris le parti de ne pas ajouter à ces versions une version concurrente ou alternative, notamment parce que nous n'avons pas eu accès à des sources nouvelles qui nous auraient permis de le faire. Si ces récits sont des reconstructions a posteriori de la réalité, nous ne les considérons pas pour autant comme des illusions ou des mensonges. Comment expliquer, sinon, la concordance des récits recueillis auprès d'acteurs investis à des titres, des moments ou sur des sites différents des politiques de rénovation des grands ensembles de Marzahn? Placés dans une position où ils ont à rendre compte de l'action passée, c'est-à-dire aussi à rendre des comptes, les auteurs des textes que nous analysons et les interlocuteurs des entretiens que nous avons menés dans les administrations ou sur le terrain, font appel à plusieurs modes de rationalisation qui correspondent à autant de positions occupées dans ce débat⁷.

Nous centrerons notre propos sur l'analyse d'un texte publié en 1997 par Monica Schümer-Strucksberg, alors responsable des programmes de rénovation des grands ensembles au sein de l'administration du Sénat de Berlin pour la construction et le logement (*Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen - SenBauWohn*). Nous avons choisi ce texte parce qu'il mobilise un modèle de rationalité proche du type wébérien de l'action rationnelle en valeur (Weber, 1971, [1922], pp. 22-23). L'auteur met l'accent sur deux facteurs cognitifs qui expliquent le choix de la "transplantation" pour intervenir dans les grands ensembles est-berlinois: l'élaboration d'une définition du problème des grands ensembles est-allemands qui puisse être commune aux deux administrations est- et ouest-berlinoises; l'impact des principes et des normes d'intervention héritées des années 1980 à Berlin-Ouest qui excluent toute démarche de rénovation fondée sur la démolition.

"Le thème de "l'amélioration technique des grands ensembles de facture industrielle" n'était pas inconnu de l'administration ouest-berlinoise, lorsqu'en 1990 les grands ensembles préfabriqués et leurs 274 000 logements [...] relevèrent de la compétence désormais partagée des administrations Est et Ouest. Les expériences de l'administration ouest-berlinoise issues de l'intervention dans le Märkisches Viertel, la Gropuis-Stadt ou le secteur de Heerstraße

6 Rappelons que dans le contexte du système fédéral allemand, les *Länder* bénéficient de compétences bien plus étendues que nos régions françaises. En matière de rénovation urbaine, l'Etat fédéral utilise le plus souvent le levier financier pour orienter l'action des *Länder* qui ont la liberté de postuler ou non aux aides fédérales.

7 Notre démarche est inspirée de Corcuff, Sanier, 2000, bien que nous ne reprenions pas leur terminologie.

Nord [...] furent ainsi associées à la connaissance que les collaborateurs est-berlinois avaient acquise des secteurs du Fennpfuhl, de Marzahn, Hellersdorf et Hohenschönhausen, à leur expérience de ce qui avait été construit et à leur souvenir de ce qui n'avait alors pas pu être réalisé.

Les souvenirs des conséquences sociales de décisions qui avaient condamné des quartiers entiers à la destruction dans le centre ancien à l'ouest de ville et de la stratégie de la "rénovation douce" qui en avait émergé n'étaient pas sans importance pour l'approche de ce nouvel enjeu [...]. A ce stade, il ne s'agissait pas seulement de la compétence technique de l'administration mais aussi de la connaissance acquise au sein des institutions politiques, qui permettait d'obtenir rapidement auprès du gouvernement et du parlement des décisions sur les stratégies d'action et les modes de financement. Berlin se trouvait ainsi dans l'heureuse situation où les questions décisives sont posées en même temps que leur traitement est enclenché. Ainsi des mesures contribuant à faire émerger une perspective pour les grands ensembles pouvaient déjà être mises en oeuvre pendant que les analyses étaient évaluées et une stratégie d'ensemble était développée.^{8"}

Le problème des grands ensembles est-berlinois: une définition technique

Pendant la période socialiste, les politiques urbaines est-allemandes étaient dominées par les politiques de construction. Les politiques de rénovation se concentraient dans les centres urbains et n'étaient pas une priorité politique (Rowell, 2006, pp. 74-102; Rietdorf, 1997, p. 36-39). En témoigne l'état de délabrement de la plupart des quartiers anciens du centre de Berlin-Est à la réunification. Dans un tel contexte, la question de la rénovation du parc de grands ensembles, dont la construction est inachevée dans certains arrondissements de la ville comme Hellersdorf peut surprendre. Pour l'administration ouest-allemande, au contraire, la rénovation de logements récents va davantage de soi dans la mesure où le débat a déjà eu lieu dans les années 1980: à cette époque, les bailleurs, confrontés à la dégradation rapide du bâti et à une vacance de plus en plus importante rendant la rénovation difficilement finançable, contribuent, via la mobilisation des médias, à inscrire cette question sur l'agenda politique⁹. La réactivation du cadre d'interprétation du débat hérité des années 1980 explique ainsi que la question de la rénovation des grands ensembles est-berlinois soit posée en des termes techniques. Dans le texte de Monica Schümer-Strucksberg, il est en effet question de "l'amélioration technique des grands ensembles de facture industrielle"¹⁰. L'usage des guillemets indique que l'expression est directement importée des débats des années

8 Schümer-Strucksberg, 1997, p. 59

9 Pour une restitution du contexte et du débat de cette époque à Berlin-Ouest, voir Bodenschatz, 1991 et Bodenschatz, 2004.

10 "Nachbesserung von Großsiedlungen in industrieller Bauweise".

1980. Il s'agit à cette époque de réparer les défauts de construction ("Bauschäden") et de planification ("Fehlplanung") qui renvoient aussi bien à la qualité du bâti qu'à celle de l'environnement. L'intervention porte donc à la fois sur le bâti, à travers des mesures d'isolation phonique et thermique, la rénovation des structures en béton ("Betonsanierung") ou la réfection des façades, et sur les espaces collectifs ("Wohnumfeldmaßnahmen"), à travers l'aménagement de nouveaux espaces verts ("Begrünung") ou d'aires de jeux pour les enfants¹¹.

La focalisation de l'administration ouest-berlinoise sur les aspects techniques de la rénovation offre aussi un terrain de rencontre avec l'administration est-berlinoise, dans la mesure où la discussion mobilise un langage commun qui, par sa technicité, a l'avantage d'être dépolitisé. Jay Rowell a déjà montré que les recherches menées dans les années 1950 au sein des instituts de l'Académie de la construction est-allemande (*Deutsche Bauakademie - DBA*) sur les procédés et les technologies de préfabrication ont profité d'échanges avec les universités ouest-berlinoises, les pays scandinaves et la France (Rowell, 2006, pp. 82-84). Alors qu'à partir de la fin des années 60, cette méthode de construction est progressivement abandonnée dans les pays occidentaux, la dimension politique que prend le programme de construction est-allemand à partir des années 1970, l'organisation de la production et les choix technologiques opérés dans les années 1960 enferment la RDA dans cette option urbaine (Rowell, 2006). Pour un certain nombre de fonctionnaires de l'administration est-allemande, la réunification offre ainsi de nouvelles opportunités technologiques et la possibilité de parachever ou de compléter l'aménagement des quartiers en utilisant de nouveaux matériaux ou d'autres principes d'organisation de l'espace. Ainsi, Heinz Willumat, directeur de la construction de l'arrondissement de Hellersdorf (Baudirektor) durant la dernière décennie de la période socialiste, fonctionnaire au sein de l'administration du Sénat de Berlin pour la construction et le logement (*SenBauWohn*) à la réunification, puis président du Conseil d'administration d'une coopérative de logement à Marzahn depuis sa retraite à la fin des années 1990, considère les programmes de rénovation des grands ensembles est-berlinois comme la suite logique du programme de construction est-allemand lors d'une conférence qu'il donne le 8 mars 2006 au musée d'histoire locale de l'arrondissement de Marzahn-Hellersdorf (*Heimatmuseum Marzahn-Hellersdorf*). Prenant l'exemple du métro de la ligne 5 qui relie les quartiers du secteur de grands ensembles d'Hellersdorf au centre de Berlin-Est (Alexanderplatz), il explique que la première version du plan élaborée dans les conditions économiques et technologiques de la période socialiste, prévoyait une ligne aérienne au niveau du centre de l'arrondissement (station Helle Mitte). A la réunification, un concours d'architecture est lancé en vue d'achever la construction du centre de l'arrondissement. Il privilégie une solution enfouie qui n'était pas envisageable pendant la

11 Pour un panorama de ces mesures voir Deutscher Bundestag, 1988.

période socialiste¹². La définition de la question de la rénovation des grands ensembles est-berlinois en des termes techniques a donc facilité l'adhésion d'une partie des fonctionnaires est-allemands au programme.

L'administration berlinoise peut également compter sur un ensemble d'acteurs qui disposent des savoir-faire adaptés à une telle définition du problème: une partie des architectes, des urbanistes et des sociologues mobilisés par les expériences dans les grands ensembles ouest-berlinois dans les années 1980 ont créé des bureaux à Berlin-Ouest. S'ils ne l'ont pas fait dès les années 1980, le contexte de la réunification leur fournit l'occasion de pérenniser leur présence et leur investissement professionnel dans la ville (voir l'encadré sur l'histoire du bureau Weeber+Partner). La première décennie des années 1990 correspond aussi à la période durant laquelle de jeunes chercheurs en sciences sociales et en urbanisme qui souhaitent "sortir" de l'université créent leurs bureaux. Ils revendiquent une pratique de recherche appliquée et empirique, proche du terrain¹³. Berlin-Est constitue donc aussi un terrain d'investissement pour de nouveaux candidats aux métiers de la rénovation urbaine. La multiplication des demandes publiques en expertises et des appels d'offre pour la coordination de projets de rénovation souvent expérimentaux recrée ainsi les conditions d'une "euphorie planificatrice" ("Planungseuphorie") qui avait déjà contribué, dans les années 1970, à la professionnalisation de la sociologie urbaine en Allemagne de l'Ouest (Herlyn, 2006, pp. 217-218). Ce contexte particulier permet enfin la reconversion de certains enseignants est-allemands qui perdent leur poste à l'université à la réunification et exercent désormais leur activité dans un cadre associatif ou privé¹⁴.

Les récits recueillis auprès des responsables des bureaux d'urbanisme investis dans la rénovation urbaine du grand ensemble de Marzahn à partir du début des années 1990 se différencient cependant de celui de Monica Schümer-Strucksberg par leur tonalité nostalgique¹⁵. Les premières années de la décennie 1990, en particulier, sont décrites comme une période de "boom" qui fait non seulement référence à l'importance de la demande publique mais plus généralement à un climat de travail favorable à l'interdisciplinarité, à l'échange d'expériences, à l'innovation et à l'expérimentation. Les administrations publiques sont elles-mêmes présentées sous les traits de

12 D'après les notes de terrain du 8 mars 2006.

13 Entretien avec Cornelia Cremer du 20 octobre 2005.

14 Voir l'encadré sur l'histoire du bureau Weeber+Partner. Au cours de mon enquête j'ai rencontré deux autres cas de reconversion professionnelle à travers la création d'un institut privé ou d'une association : le premier correspond à la création de l'association Kiek In à l'initiative de statisticiens qui produisent plusieurs études sociales sur la population des grands ensembles de Marzahn au début des années 1990 dans le cadre des activités de l'association ; le second renvoie à la trajectoire de Martin Witte qui travaille, au milieu des années 1990, pour un institut de démographie privé créé par d'anciens démographes est-allemands à la réunification. Ces derniers produisent également plusieurs expertises sur l'évolution socio-démographique de la population de Marzahn après la réunification.

15 Entretiens avec C. Cremer du 20 octobre 2005 et avec Rotraut Weeber du 14 novembre 2007.

l'ouverture et de l'esprit d'initiative voire de l'avant-garde. A cette description s'oppose l'évocation du contexte actuel, caractérisé par sa morosité, par l'immobilisme institutionnel, par une baisse d'activité dans les bureaux d'urbanisme entraînant des réductions de personnel et un retour de leurs responsables sur le terrain, enfin, par un débat évitant les questions de fond et restreint aux enceintes institutionnelles. Les deux témoignages s'organisent ainsi autour de la thématique du "changement de paradigme". Ils sont en effet recueillis une dizaine d'années après le bilan de Monica Schümer-Strucksberg et thématisent donc de façon rétrospective un changement qui a lieu à peu près au moment où Monica Schümer-Strucksberg publie son texte. Ce texte est donc aussi intéressant parce qu'il énonce de façon explicite les normes sur lesquelles reposait la "stratégie berlinoise" de rénovation des grands ensembles au début des années 1990 et auxquelles nos interlocutrices font référence avec la notion de "paradigme". Ces normes sont héritées de l'expérience de la "rénovation douce" à Kreuzberg dans les années 1980.

De Freiberg (Stuttgart) à Marzahn (Berlin-Est): l'investissement du bureau Weeber+Partner dans les grands ensembles (1970-1990)¹⁶

Rotraut Weeber fait sa thèse à la fin des années 1960 sur le quartier de grands ensembles de Freiberg au nord de Stuttgart. Son travail porte, d'une part, sur le rapport des habitants à leur nouvel environnement, d'autre part, sur les effets de cet environnement sur leur comportement. Elle s'appuie sur une enquête par questionnaires menée auprès des habitants qui emménagent dans le quartier au moment de sa construction (Weeber, 1971). Le choix de son terrain de recherche s'est fait par l'intermédiaire d'un groupe de fonctionnaires du service d'urbanisme de Stuttgart avec lesquels elle travaille depuis sa maîtrise. Très investis dans la promotion du travail communautaire ("Gemeinwesenarbeit") dans les grands ensembles, ces fonctionnaires la sollicitent pour intégrer une équipe interdisciplinaire qui accompagne la planification du quartier de grands ensembles de Freiberg. Cette première expérience a contribué à sa sortie de l'université: elle monte son bureau d'étude à la fin de sa thèse, avec l'objectif de faire de l'urbanisme sur un mode plus "participatif" – c'est alors un thème mobilisateur dans le contexte de la politisation de l'urbanisme et de la critique militante de la "rénovation au couteau" ("Kahlschlagsanierung")¹⁷ – de travailler de façon interdisciplinaire en articulant recherche et pratique tout en mettant l'accent sur les méthodes empiriques. Elle définit l'activité de son bureau comme relevant de la sociologie urbaine appliquée ("angewandte Stadtsoziologie") et centrée sur l'expertise dans le domaine de la planification urbaine ("Planungsberatung"). Plus généralement, lorsqu'elle parle d'elle dans l'entretien, elle emploie systématiquement le terme de sociologue tout en différenciant son activité de

16 D'après l'entretien avec Rotraut Weeber du 14 novembre 2007.

17 A ce sujet voir Herlyn, 2006. Nous y revenons dans la suite de ce chapitre.

celle des universitaire par son rapport au terrain et sa dépendance vis-à-vis de la commande publique et de la définition publique des problèmes urbains.

Sa première expérience berlinoise a lieu dans les années 1980. Elle est sollicitée par la société immobilière communale GESOBAU, le bailleur du Märkisches Viertel, un secteur de grands ensembles construit au nord-ouest de Berlin entre 1963 et 1968, pour produire des expertises sociales et participer à la procédure des conseils ("Beiratsverfahren") mise en place pour rénover les bâtiments et les espaces communs du secteur. Ces conseils regroupent des représentants de l'administration du Sénat de Berlin pour la construction et le logement (*SenBauWohn*), des élus du parlement de Berlin et de l'arrondissement de Reinickendorf, les architectes qui ont conçu le secteur, des architectes et des urbanistes sollicités pour leur expertise, ainsi que trois représentants élus des habitants. Leur fonction est de combiner expertise et expérience de terrain et de conseiller les maîtres d'oeuvre en charge de la rénovation du secteur (Hotze, 2004). Cette commande publique marque la première étape de l'installation du bureau à Berlin: Rotraut Weeber et son mari, architecte, décident d'acheter un appartement à Berlin-Ouest qui leur permet de concilier vie professionnelle et vie familiale.

La réunification marque une deuxième étape dans l'installation du bureau à Berlin. UrbanPlan, un bureau d'urbanisme créé en 1989 par de jeunes diplômés de sciences sociales et d'urbanisme, remportent un appel d'offre du Sénat de Berlin pour la gestion de la Plattform Marzahn, une structure de coordination de la rénovation dans le secteur de grands ensembles de Marzahn mise en place dans le cadre d'un programme d'expérimentations (*Experimenteller Wohnungs- und Städtebau - Urbanisme experimental*) financé par le ministère fédéral de l'aménagement, de la construction et de l'urbanisme (*Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*) entre 1992 et 1994¹⁸. A la recherche de partenaires, Cornelia Cremer, la directrice d'UrbanPlan, rencontre Rotraut Weeber, qui lui a été recommandée par des collègues, lors de la conférence de lancement du programme d'expérimentations à Marzahn en 1992 et lui propose de prendre en charge le volet participatif de l'appel d'offre qu'elle a remporté¹⁹. Dans ce cadre, Rotraut Weeber constitue une équipe mixte associant des sociologues ouest- et est-allemands: "Je voulais impérativement former une équipe mixte. De quoi aurait-on eu l'air? Les Allemands de l'Ouest prennent possession de l'Est, etc. La critique était déjà forte dans d'autres domaines²⁰". Elle engage le Dr. Buhtz, une ancienne enseignante de l'Institut de sociologie marxiste-léniniste de l'Université Humboldt de Berlin qui a perdu son poste peu de temps après la réunification. Son poste au sein du bureau Weeber+Partner est d'abord financé dans le cadre d'une mesure ABM²¹ car

18 Nous revenons sur ce point dans la suite de ce chapitre.

19 D'après les entretiens avec Cornelia Cremer du 20 octobre 2005 et du 26 novembre 2007.

20 Entretien avec Rotraut Weeber du 14 novembre 2007.

21 Mesure de réinsertion sur le marché du travail pour une durée maximal de 5 ans.

l'administration du Sénat de Berlin ne prévoit pas de budget pour le personnel de la Plattform Marzahn. L'obtention d'autres contrats à Berlin y pérennise l'activité du bureau. Une agence est créée au milieu des années 1990, dirigée actuellement par le Dr. Buhtz.

Le paradigme de la "rénovation douce"²²

La politique urbaine ouest-berlinoise des années 1960 et 1970 comprend deux volets: d'un côté, la construction de logements neufs à la périphérie (les grands ensembles du Märkisches Viertel et de la Gropuisstadt sont aujourd'hui les plus connus); de l'autre, la "rénovation au couteau" ("Kahlschlagsanierung") dans les centres urbains. Une telle politique s'inscrit dans le cadre d'un projet de valorisation économique et symbolique de Berlin-Ouest s'appuyant principalement sur l'industrie du bâtiment, la seule à persister à Berlin-Ouest après la construction du mur en 1961. Elle est aussi encouragée par les organismes chargés de la mise en oeuvre des programmes de rénovation: les sociétés immobilières communales, dotées de compétences étendues, sont à la fois juges et parties, dans la mesure où l'expropriation des petits propriétaires, la destruction de leurs biens et la construction de nouveaux logements permet d'étendre leur parc au sein de la ville, dont les perspectives de croissance sont limitées depuis la partition allemande.

Les quartiers de Kreuzberg sont désignés dès le début des années 1960 comme secteurs de rénovation ("Sanierungsgebiete") parce qu'ils se situent à proximité du mur: il s'agit du secteur de la ville le moins attractif que le Sénat de Berlin entend transformer en vitrine de l'urbanisme ouest-allemand. Paradoxalement, la politique de "rénovation au couteau" contribue à faire de Kreuzberg le centre d'une alchimie particulière entre les milieux contestataires et alternatifs qui émergent à la fin des années 1960 et les familles de travailleurs immigrés qui, n'ayant pas accès aux logements modernes dans les grands ensembles de la périphérie, sont relégués dans les quartiers promis à la démolition. Les procédures d'expropriation s'éternisant, elles contribuent à une dégradation rapide du bâti suite au désinvestissement des propriétaires mais aussi à la destructuration du tissu de commerces et de services de proximité. Les familles de travailleurs immigrés, qui arrivent pour la plupart de Turquie afin de compenser la perte de la main d'oeuvre est-allemande occasionnée par la construction du mur, constituent une clientèle de locataires intermédiaires ("Zwischennutzer") que l'on transporte d'un quartier à l'autre au fur et à mesure de la démolition. Mais les logements laissés à l'abandon représentent aussi un lieu de fixation privilégié pour une culture alternative et contestataire nourrie par le mouvement étudiant de mai 1968 et l'afflux d'objecteurs de consciences

22 Notre présentation s'appuie sur les travaux de l'équipe de Hartmut Häussermann à l'Institut de sociologie urbaine et régionale (*Institut für Stadt- und Regionalsoziologie*) de l'Université Humboldt de Berlin (Bernt, 2003; Häußermann *et al.*, 2002; Kaphan, 2002).

que l'installation à Berlin-Ouest dispense du service militaire. Les grands logements bourgeois de l'aire Wilhelmiennne du centre de Berlin-Ouest deviennent les lieux d'expérimentation de nouveaux modes de vie au sein de communautés de colocataires ("Wohngemeinschaften" - WG) et d'initiatives autogestionnaires ("Selbsthilfegruppen").

Au cours des années 1970, des expériences de rénovation à Charlottenburg et dans le quartier nord-ouest de Kreuzberg (SO 61) ont néanmoins contribué à flexibiliser la démarche de rénovation berlinoise à travers une approche plus fragmentée (on se concentre sur de petites unités territoriales de la taille d'un bloc d'immeubles) et à faire émerger une opposition structurée et partiellement institutionnalisée à la "rénovation au couteau" (associations de défense des locataires, "initiatives citoyennes" ("Bürgerinitiativen"), société fondée à l'occasion de l'exposition internationale d'urbanisme de 1984 (*Internationale Bauausstellung GmbH - IBA*) et favorable à une rénovation respectueuse des habitants). L'opposition se cristallise à la fin des années 1970 avec la première occupation d'immeuble lancée par l'initiative citoyenne SO 36 (BI SO36). Le mouvement gagne une bonne partie du quartier entre 1980 et 1981 et s'illustre par plusieurs batailles de rue durant l'hiver 1980. Entre 1981 et 1983, à la faveur d'un changement du personnel politique au niveau de l'arrondissement de Kreuzberg (un militant du mouvement d'occupation accède au poste d'adjoint au maire chargé de la construction - "Baustadtrat") et du Sénat de Berlin (une majorité CDU remplace la coalition sociale-libérale (FDP/SPD) au Parlement et au Sénat de Berlin), un ensemble de douze principes sont élaborés en interaction avec les expériences de rénovation menées sur le terrain.

Au-delà du modèle de participation des habitants qui émerge à ce moment et sur lequel nous reviendrons ultérieurement, le mouvement d'occupation d'immeubles a profondément marqué la classe politique ouest-berlinoise. Comme l'évoque Monica Schümer-Strucksberg dans le deuxième paragraphe de son texte, la politique de rénovation des grands ensembles s'est décidée sans réel débat politique au parlement ou au Sénat parce que le spectre de la crise sociale et politique à laquelle la "rénovation au couteau" a mené dans les années 1980, exclut d'emblée une politique fondée sur la démolition. Ainsi, la rapidité de l'engagement berlinois en faveur de la rénovation des grands ensembles de la partie orientale s'expliquerait moins par l'existence de moyens mobilisables sur le champ - en l'occurrence les méthodes et les acteurs de la rénovation des grands ensembles ouest-berlinois dans les années 1980 - que par l'héritage cognitif de la période précédente, l'expérience du mouvement d'occupation des immeubles ayant rayé de la carte des possibles et des pensables une politique urbaine fondée sur la démolition.

Le programme de rénovation des grands ensembles est-berlinois mis en place par le Sénat de

Berlin au début des années 1990 préfigure les types d'intervention financés par l'Etat fédéral à partir de 1994. L'avance dont dispose l'administration berlinoise à la réunification n'a donc pas abouti à une approche singulière de la rénovation dans les grands ensembles. Cela s'explique notamment par le fait que la logique de "transplantation" sur laquelle repose cette avance est aussi celle qui sera adoptée par l'Etat fédéral. Les rapports fédéraux de 1988 et de 1994 sur les programmes de rénovations des grands ensembles mobilisent ainsi les mêmes réseaux d'experts, s'appuient sur une définition identique des problèmes et proposent un éventail similaire de solutions pour les traiter. La spécificité des programmes de rénovation dans les grands ensembles est-berlinois n'est donc pas à chercher dans les méthodes d'intervention mais plutôt dans les effets politiques espérés. La ville de Berlin constitue en effet un laboratoire de la réunification allemande et, comme nous allons le voir, à travers les programmes de rénovation à l'Est, c'est tout le rapport politique entre Allemagne de l'Ouest et Allemagne de l'Est qui est aussi en jeu.

La conquête politique de l'Est

De nombreux spécialistes de l'analyse des politiques publiques ont insisté sur leur dimension symbolique: leur efficacité ne réside pas uniquement dans la réalisation des objectifs économiques et sociaux affichés mais aussi dans la démonstration qu'elles donnent du souci public pour certaines difficultés (Gaxie, Laborier, 2003). Dans le contexte de la réunification allemande, on ne peut ignorer l'aspect symbolique des politiques de rénovation dans les grands ensembles est-berlinois. Cet enjeu est d'ailleurs explicitement formulé dans l'entretien que nous avons réalisé avec Monica Schümer-Strucksberg en septembre 2005:

"Et il y avait aussi une raison psycho-politique [au lancement de programmes de rénovation dans les grands ensembles est-berlinois]. Les grands ensembles est-allemands faisaient partie des acquis sociaux de la RDA, les gens étaient fier d'avoir ces ensembles, ces ensembles neufs, de pouvoir sortir de leurs vieux immeubles dégradés dans le centre ville pour aller à l'air frais, au soleil, avec le chauffage central, les crèches, le centre commercial au coin de la rue. Et dans la situation psychologique difficile de la réunification, où on se demandait ce qui allait être influencé par l'Ouest dans le futur et ce qui allait être conservé de la culture est-allemande, les grands ensembles étaient un facteur important. C'est-à-dire que le Sénat de Berlin a très vite mis en place des mesures dans les grands ensembles (...) et ce programme a été aussi fortement soutenu par le Parlement de Berlin, et l'argent débloqué (...). En principe, ce programme a été conçu et soutenu par des hommes politiques du SPD mais il a fait l'objet d'un consensus pendant plusieurs années. Aussi, quand les conservateurs [CDU] ont pris en main la direction de la construction [au sein de l'administration du Sénat pour la

construction et le logement, SenBauWohn], n'y a-t-il pas eu de rupture. Il était toujours nécessaire de donner une bonne image de soi dans les grands ensembles, parce que la majorité des Berlinoises de l'Est habitait ces ensembles. Et il s'agissait de la majorité jeune, gagnant bien sa vie, de la population qualifiée (...). Alors il y avait toujours ces deux motifs pour stabiliser ces grands ensembles de logements, l'un stratégique, l'autre politique: que les déménagements n'entraînent pas trop d'instabilité à Berlin et, d'un autre côté, bien sûr, aussi l'idée de conquérir une majorité, de prendre pied là-bas.²³"

Autrement dit, les politiques de rénovation dans les grands ensembles est-berlinois poursuivaient aussi un objectif politique moins officiel, dans la mesure où Monica Schümer-Strucksberg n'en fait pas état dans l'article cité plus haut, mais largement assumé au sein de la sphère politico-administrative, puisqu'elle nous en parle ouvertement lors de l'entretien: avec leurs quelques 300 000 habitants²⁴, les grands ensembles de la périphérie de Berlin-Est représentent un enjeu électoral de taille.

Or, nous avons vu que la question de la rénovation du parc de grands ensembles n'avait pas fait l'objet d'un débat comparable à celui qui avait animé les professionnels de la ville et les médias en Allemagne de l'Ouest dans les années 1980. La rénovation urbaine s'accompagne ainsi, dans le secteur de grands ensembles de Marzahn, d'une procédure, la Plattform Marzahn, dont l'enjeu explicite est d'organiser et de mener le débat public ("den Entwicklungsdiskurs führen") autour d'un concept de développement pour le secteur de grands ensembles de Marzahn ("Integriertes Entwicklungskonzept für das größte Neubaugebiet Deutschlands") (UrbanPlan, 1994). Le secteur de grands ensembles de Marzahn a été choisi en raison de sa taille comme terrain d'expérimentation dans le cadre du programme fédéral "Urbanisme expérimental" ("Experimenteller Wohnungs- und Städtebau") qui représente la source de financement principale de la Plattform pendant ses deux premières années d'existence (de 1992 à 1994).

A partir de la notion de "cadre" élaborée par Erving Goffman (Goffman, 1991, [1974]) et réinvestie par un ensemble de travaux anglo-saxons dans l'étude des mouvements sociaux (Benford, Snow, 2000), on peut interpréter la procédure de la Plattform Marzahn et les expériences participatives localement mises en place dans le cadre de ses activités comme des instruments de "cadrage": l'enjeu de la "participation des habitants" n'est pas tant d'intégrer l'avis des habitants à la réalisation de nouveaux équipements ou aménagements que de les convertir à une façon d'appréhender et de percevoir l'espace urbain comme requérant une intervention spécialisée. Un tel usage de la "participation des habitants" se traduit par des techniques qui permettent de traduire

23 Entretien avec Monica Schümer-Strucksberg, 7 septembre 2005.

24 La population des secteurs de grands ensembles de Marzahn, Hohenschönhausen et Hellersdorf représente 362 596 habitants en 1995 soit environ 10 % de la population totale berlinoise. Chiffres SenBauWohn et StaLa.

l'expérience quotidienne des habitants dans des catégories relevant de l'action spécialisée des urbanistes ou des administrations publiques. De tels dispositifs sont loin d'être nouveaux: ils font partie de la boîte à outils du travail communautaire ("Gemeinwesenarbeit") tel qu'il a été expérimenté de façon privilégiée dans les grands ensembles ouest-allemands à partir des années 1970. Ainsi, l'hypothèse de la transplantation se vérifie aussi dans les pratiques concrètes des acteurs de terrain et inscrit les expériences participatives menées à Marzahn dans les années 1990 dans la lignée de la branche la plus professionnalisée et la moins politisée de la participation telle qu'elle a été expérimentée dans le domaine de l'urbanisme à Berlin-Ouest.

La Plattform Marzahn: un instrument de cadrage

L'activité de la Plattform Marzahn se décompose en deux volets: un volet d'expertise qui mobilise des experts mandatés pour réaliser des propositions d'aménagement; un volet participatif pris en charge par le bureau Weeber+Partner et visant à faire participer les habitants des espaces concernés à la discussion de ces propositions. La construction du secteur de grands ensembles de Marzahn pendant la période socialiste s'est faite du sud vers le nord, de sorte que les quartiers du nord et de l'est du secteur ("Marzahn Nord", "Ahrensfelde Süd" et "Marzahn Ost" d'après les plans de 1980), construits en dernier à partir du milieu des années 1980, sont inachevés à la réunification. Il manque la plupart des équipements collectifs dont la construction était prévue à la suite des logements et des écoles (on les désignait pour cette raison par le terme de "Nachfolgeeinrichtungen": "équipements qui viennent à la fin"). Les propositions d'aménagement se focalisent donc sur des quartiers ou des équipements particuliers.

Dans ce contexte, la "participation des habitants" à la discussion de ces propositions urbaines se fait à un niveau décentralisé, dans les quartiers concernés. Nous nous concentrerons dans notre présentation sur l'exemple du quartier nord, désigné à l'époque par les noms "Marzahn Nord/Ahrensfelde Süd". Les deux rapports rédigés par le bureau Weeber+Partner au cours des années 1990 fournissent une source d'information détaillée sur les techniques concrètement utilisées pour faire participer les habitants (Weeber+Partner, 1992, Weeber+Partner, 1993). Elles sont de deux types: cartographique et photographique.

Un dispositif cartographique

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

- l'aménagement des accès piétons doit prendre en compte les "chemins sauvages", il ne faut pas renoncer à l'aménagement d'un accès piéton menant des jardins locatifs à la crèche

- le "chemin central" doit être conservé; grâce à cela on pourra également conserver la "fonction de communication de la cour". Il faudrait cependant un tracé "en méandres, afin que le chemin ne devienne pas une piste de course pour les vélos"

- il faudrait enfin planter de vrais arbres

- il faut travailler les sols pour que des flaques ne se forment pas à chaque fois qu'il pleut et empêchent les plantes, en particulier les arbres, de pousser mieux²⁵.

Dans la perspective de "l'amélioration technique" ("Nachbesserung") du bâti, il s'agit, pour les urbanistes, d'achever ce qui a été programmé tout en intégrant l'expérience quotidienne des habitants. Celle-ci se manifeste notamment dans l'évocation des "chemins sauvages", des "pistes de course pour les vélos" ou de l'état de la végétation qui renvoie à des problèmes quotidiens des habitants auxquels les urbanistes se proposent d'apporter des solutions à travers des dispositifs architecturaux: tracé non linéaire des accès piétons, intégration des trajets quotidiens dans le tracé des nouveaux accès, remise en valeur des sols. La discussion des plans met ainsi en jeu un processus d'"articulation des cadres" ("frame articulation") par lequel "un ensemble d'expériences et d'évènements sont rapprochés et rattachés de telle sorte qu'ils tiennent ensemble dans un tableau relativement unifié et complet²⁶". L'outil cartographique contrôlé par les urbanistes permet dans notre cas d'articuler la diversité des expériences et des évènements quotidiens énoncés par les

25 Weeber+Partner, 1992, p. 53

26 Benford, Snow, 2000, p. 623, ma traduction.

habitants dans un cadre cohérent qui traduit ces expériences en dispositifs architecturaux particuliers et les articule spatialement entre elles. Les différentes variantes du plan d'urbanisme correspondent donc aussi bien à différents états de l'énonciation des problèmes (chaque variante successive suscite chez les habitants l'énoncé de problèmes supplémentaires) qu'à différentes solutions techniques permettant de les résoudre.

L'exemple que nous citons est tiré d'un atelier concernant l'aménagement d'une cour intérieure d'immeuble. Pour les animateurs des ateliers, il s'agit de l'expérience la plus avancée qu'ils aient menées dans le quartier nord de Marzahn, parce que le plan élaboré par les urbanistes sur la base des énoncés des habitants a été effectivement réalisé, donnant lieu à un ensemble d'animations destinées à favoriser la sociabilité au sein du voisinage de cette cour. L'exemplarité de cette expérience est ainsi soulignée dans le rapport final des expériences participatives menées par le bureau Weeber+Partner dans le cadre de la Plattform Marzahn (Weeber+Partner, 1993, p. 35). Elle acquiert ce statut par la comparaison avec la quinzaine d'autres expériences participatives réalisées dans ce cadre²⁷: c'est la seule dont la réalisation ait effectivement intégré les propositions des habitants. Le faible impact des dispositifs de participation sur l'aménagement effectif des espaces n'est pas tant dû à une absence de volonté politique qu'au contexte juridique et économique de l'époque. A plusieurs reprises, le rapport souligne les difficultés posées par l'absence de clarification des domaines de compétences et des structures de propriété ou par l'absence d'investisseurs intéressés par la réalisation de projets à destination plus commerciale. Ainsi, dans le contexte d'incertitude des premières années qui suivent la réunification, l'enjeu de la participation des habitants est moins de prendre en compte leur expérience quotidienne dans la réalisation effective des nouveaux équipements ou aménagements, que de les amener à énoncer leurs problèmes quotidiens et à les intégrer dans des dispositifs techniques qui les requalifient en problèmes redevables d'une intervention urbaine spécialisée. On retrouve une démarche similaire dans le cas de la méthode des promenades de quartier.

Un dispositif photographique

Les promenades de quartier sont organisées avec les participants des ateliers consacrés à la discussion de projets d'aménagements localisés et se font parallèlement à ces ateliers. Les résultats de la première promenade de quartier organisée en novembre 1991 sont présentés sous la forme d'un album de photographies légendées, commentées et classées en 6 catégories thématiques: "Transport: pas assez de sûreté" ("Verkehr: nicht ausreichend sicher"), "Commerces: pas assez diversifiés" (Einkauf: Möglichkeiten nicht ausreichend vielseitig), "Déchets: on ne les maîtrise

²⁷ Pour une présentation complète voir Weeber+Partner, 1993, pp. 15-42

plus" ("Müll: man wird nicht mehr Herr darüber"), "Espaces verts: désolation" (Grün- und Freiflächen: Öde), "Loisirs, culture et vie de quartier: on affiche complet" ("Freizeit, Kultur und Stadtteilleben: Ausverkauf"), "Santé: manque de médecins" ("Gesundheit: Ärztemangel). Seule cette dernière catégorie ne regroupe aucune photographie. Nous reproduisons ci-dessous les photographies relevant du thème des déchets:



Extrait du rapport d'étape sur la participation des habitants dans le cadre de la Plattform Marzahn, compte rendu de la visite du quartier de Marzahn Nord du 23 novembre 1991, in Weeber+Partner 1992, p. 39²⁸

Les photographies présentées dans ce rapport ne servent pas à rendre compte de la vie quotidienne des habitants de Marzahn. Elles ne représentent aucun habitant ni aucune situation dans lesquelles on les voit effectuer une activité particulière. Le discours qu'elles mettent en image se

28 Traduction des légendes:

Photographie du dessus: Eichhorster Straße - entrée d'immeuble recouverte de déchets et laissée à l'abandon

Photographie du milieu: Eichhorster Straße - idem

Photographie du dessous : Rosenbecker Straße 5/7 - les poubelles se trouve en dehors du local qui leur est dédié

situé plus du côté du constat et de la dénonciation d'un état de fait que de celui de l'attribution de cet état à des causes ou à des actions particulières. En ce sens, elles sont le résultat d'un processus d'articulation des cadres synthétisé dans le dispositif final que constitue l'album photographique présenté dans le rapport. La réalisation de cet album suppose en effet un ensemble d'opérations permettant de relier entre elles des expériences prélevées dans le quotidien des habitants et de les intégrer à une représentation unifiée et cohérente de leurs problèmes. Une première action correspond à l'acte photographique lui-même: il découpe une occurrence dans le flux quotidien d'expériences des habitants. Cette occurrence est ensuite reliée à d'autres au sein d'une série où elle acquiert un sens, est transformée en exemplaire typique d'une situation énoncée dans une légende: des entrées sales et à l'aspect délaissé, des poubelles qui ne sont pas rangées à l'emplacement qui leur a été attribué. Enfin, ces séries de situations isolées et typifiées sont classées dans des catégories plus générales au sein desquelles elles fonctionnent comme les manifestations singulières d'un problème plus général relevant d'un secteur d'intervention des administrations publiques. Chaque catégorie thématique correspond en effet à un service administratif de l'arrondissement ou du Sénat de Berlin. L'album photographique présenté dans le rapport correspond ainsi à la mise en images d'un diagnostic sectorialisé de la situation du quartier.

Comme dans le cas des ateliers consacrés à la discussion de projets d'aménagement particuliers, cet album n'est pas réutilisé pour la réalisation d'aménagements concrets dans le quartier. La participation des habitants telle qu'elle est opérationnalisée par la méthode des promenades de quartier et de celle de la discussion en petits groupes n'a d'autre visée que celle d'amener les habitants à énoncer leurs problèmes dans les catégories relevant de l'action spécialisée des urbanistes et des administrations publiques. En cela, les expériences participatives mises en place à Marzahn au début des années 1990 se différencient de celles qui ont été expérimentées dans les années 1980 dans les grands ensembles ouest-berlinois, bien qu'elles mobilisent les mêmes techniques: elles n'ont aucune finalité pratique.

"Erneuerungskommission" (Kreuzberg) et "Beiratsverfahren" (Märkisches Viertel): deux branches divergeantes de la "participation des habitants" à Berlin-Ouest

En Allemagne, la notion de participation des habitants ("Bewohnerbeteiligung") dans le domaine de l'urbanisme date de la loi fédérale d'urbanisme ("Bundesbaugesetz") de 1960. Elle donne le droit aux personnes concernées par un projet d'urbanisme d'émettre un avis, droit qui se réduit à un droit d'information pour les locataires. La "rénovation au couteau" du centre de Berlin-Ouest dans les années 1960 et 1970 se fait sans participation des habitants. De la même façon, la construction des grands ensembles à la périphérie urbaine s'est faite sans participation des habitants

au processus de planification ("Planungsprozess"). Les espaces urbains sont conçus par les urbanistes et les architectes en fonction des représentations qu'ils se font des besoins et des pratiques de ceux qui sont appelés à y vivre. L'enquête par questionnaires menée par Rotraut Weeber à la fin des années 1960 dans le grand ensemble de Freiberg à Stuttgart est ainsi considérée comme une démarche originale pour l'époque : entendre s'exprimer des habitants sur leurs conditions de vie et leur rapport à ce "nouvel environnement" était un phénomène suffisamment rare pour justifier un travail de thèse (Weeber, 1971). Harald Bodenschatz souligne de la même façon la "révolution de la critique spécialisée" ("eine Revolution in der fachlichen Kritik") que met en scène l'exposition organisée sur le Märkisches Viertel à l'Université Technique de Berlin en 1970: intitulée "Diagnostics sur la construction à Berlin-Ouest" ("Diagnose zum Bauen in West-Berlin") elle confronte les critiques d'habitants mécontents aux justifications des architectes (Bodenschatz, 2004, p. 21). La fin des années 1970 représente ainsi un tournant dans les rapports entre administrations, bailleurs et habitants dans le domaine de l'urbanisme en Allemagne. La plupart des commentateurs voient dans le contexte de l'après-mai 1968 un moment favorable à la circulation et à l'expérimentation de nouvelles idées. Dans le domaine de l'urbanisme, les grands ensembles de la périphérie et les quartiers anciens représentent cependant deux terrains distincts d'expérimentation. Les dispositifs de participation mis en place répondent à des enjeux différents: dans le cas de la rénovation des centres urbains, la participation des habitants est conçue comme un instrument de protection des "milieux sociaux concernés" ("Betroffenen"²⁹); dans celui des quartiers de grands ensembles elle est un instrument de médiation entre les habitants et les responsables techniques des administrations.

Un instrument de protection des "milieux sociaux concernés"

Les racines intellectuelles de la participation des habitants dans le cadre de la rénovation des quartiers anciens sont à la fois militantes et savantes. Comme nous l'avons vu plus haut dans le cas des luttes urbaines à Kreuzberg, le mouvement étudiant de mai 1968 nourrit les critiques qui dénoncent, thèses marxistes à l'appui, la rénovation comme une machine du capitalisme d'Etat et font des centres urbains le terrain d'expérimentation privilégié d'alternatives communautaires et auto-gestionnaires. Ulfert Herlyn indique que les années 1970 marquent également un tournant critique dans la sociologie urbaine ouest-allemande: les travaux néo-marxistes de Manuel Castells et de Henri Lefèbvre sont traduits au début des années 1970, les terrains jusque là délaissés des centres urbains sont investis par la recherche empirique, les premières chaires spécialisées sont créées dans

²⁹ Il n'existe pas d'équivalent français. Ce terme désigne les personnes exposées aux conséquences multiples de la rénovation.

plusieurs universités ouest-allemandes (Herlyn, 2006, p. 214). Ces évolutions institutionnelles et intellectuelles dans le domaine de la recherche urbaine favorisent les contacts entre sociologues et militants des mouvements urbains.

La trajectoire intellectuelle du sociologue Hans-Paul Bahrtdt constitue un exemple de la rencontre entre sociologie urbaine et mouvements urbains au tournant des années 1970. Il est en effet considéré comme le principal initiateur des procédures de plans sociaux intégrées dans la nouvelle réglementation de 1971 (*Städtebauförderungsgesetz - loi fédérale d'encouragement à la construction*) (Herlyn, 2006, p. 248; Häußermann *et al.*, 2002, p. 134). Il appartient à la génération de sociologues ayant suivi une formation universitaire classique (philosophie et germanistique à l'Université de Heidelberg) dans les années 1950. Il a exercé dans d'autres domaines que celui de la sociologie urbaine (dans celui de la sociologie du travail notamment) (Herlyn, 2006). Ses contributions à cette discipline correspondent à deux ouvrages dans lesquels il fait des propositions aux urbanistes pour la construction des grandes villes modernes sur la base d'une réflexion socio-historique sur la ville, telle qu'a pu la pratiquer Max Weber (Bahrtdt, 2006 [1961; Bahrtdt, 1968). Ses propositions visent notamment à réurbaniser les grandes villes à partir d'une conception de l'urbanité fondée sur le contraste entre sphère privée et sphère publique. Elles concernent donc aussi bien l'organisation spatiale de la sphère privée (réserver des espaces extérieurs protégés du regard étranger dans l'aménagement des appartements et des maisons individuelles) que la configuration des espaces urbains publics (aménagement de zones piétonnes indépendantes des circuits du trafic automobile en particulier dans les centres urbains).

Les critiques savantes et militantes se rejoignent ainsi dans la dénonciation des effets destructeurs de la "rénovation au couteau" sur les relations sociales et sur le type d'expérience urbaine qu'offrent les centres urbains. Les mesures de plans sociaux et de participation des populations au processus de rénovation qu'introduit la loi fédérale de 1971 modifient ainsi les objectifs classiques de la rénovation urbaine en ce qu'elles visent désormais au maintien des populations dans les secteurs de rénovation: les projets de rénovation doivent s'appuyer sur des études sociales préliminaires et faire l'objet de négociations avec les populations concernées sur les conditions de la rénovation. La nouveauté de la loi de 1971 réside donc principalement dans la reconnaissance d'un nouvel acteur des procédures de rénovation à travers la catégorie des "milieux sociaux concernés" ("Betroffenen"). L'expérience de la participation des habitants dans le cadre de la "rénovation douce" de Kreuzberg dépasse cependant le cadre réglementaire fixé par cette loi. Pour reprendre une remarque de Hartmut Häußermann, la forme concrète que prend la participation des habitants au début des années 1980 à Kreuzberg ne s'explique que par la configuration des acteurs en présence et par la nature du conflit qui les oppose alors (Häußermann *et al.*, 2002, p.

135). Le poids politique acquis par les mouvements urbains à travers la pression de la rue, l'élection d'un militant à un poste d'adjoint au maire de l'arrondissement et la coopération entre les initiatives locales et l'IBA dans le cadre de projets de rénovation communs conduit à une décentralisation sans précédent de la prise de décision au sein de "commissions de rénovation" ("Erneuerungskommission") locales où les représentants des habitants sont majoritaires face aux bailleurs et aux représentants de l'administration de l'arrondissement et du Sénat de Berlin (Bernt, 2003). Ainsi, le modèle des "commissions de rénovation" tel qu'il émerge à Kreuzberg dans les années 1980 doit autant à la critique militante et savante de la "rénovation au couteau" et aux revendications qu'elle porte qu'à la façon dont les dispositifs ont été concrètement élaborés au cours de la négociation. La participation des habitants y est politisée à deux titres: en tant qu'instrument qui reconfigure les rapports de pouvoir en un lieu et un moment donné; en tant que procédure qui fait de l'expérience des habitants un élément central de l'orientation des décisions.

Un instrument de médiation

La trajectoire professionnelle de Rotraut Weeber fournit quelques indices sur l'évolution de la participation des habitants dans les grands ensembles ouest-allemands. Rappelons-en quelques éléments: Rotraut Weeber a effectué sa thèse dans le grand ensemble du Freiberg à Stuttgart à la fin des années 1960. Son travail de thèse porte sur les rapports qu'entretiennent les habitants de ce grand ensemble en cours de construction à leur nouvel environnement et les effets de ce nouvel environnement sur leurs comportements (Weeber, 1971, pp. 18-19). Nous avons appris par ailleurs que le choix de ce terrain d'enquête ne s'est pas fait par hasard: Rotraut Weeber était en contact depuis plusieurs années déjà avec les fonctionnaires du service d'urbanisme de la ville de Stuttgart, intéressés par les expériences de travail communautaire ("Gemeinwesenarbeit"). Une dizaine d'années plus tard, Rotraut Weeber est sollicitée par le bailleur du grand ensemble ouest-berlinois du Märkisches Viertel, la société immobilière communale GESOBAU, pour participer à une procédure de conseils associant habitants, urbanistes, architectes, bailleur et représentants des administrations locales à l'élaboration des projets de rénovation³⁰. La trajectoire professionnelle de Rotraut Weeber soulève ainsi la question du rôle de la sociologie urbaine dans les processus de construction puis de rénovation des grands ensembles ouest-allemands: ce rôle est-il resté le même à mesure que la voix des habitants y a été plus directement intégrée ?

Si l'on en croit Ulfert Herlyn, la sociologie urbaine allemande des années 1960 est une science appliquée au service de l'urbanisme. Elle est désignée par le terme de "sociologie de la planification urbaine" ("Stadtplanungssoziologie") et marquée par la demande publique en

³⁰ Voir encadré p. 7.

expertises. Son orientation est avant tout empirique (Herlyn, 2006). C'est une sociologie qui s'exerce donc principalement sur le terrain, en partenariat avec les administrations publiques et dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires associant urbanistes, architectes, sociologues et parfois psychologues. La configuration institutionnelle dans laquelle Rotraut Weeber effectue sa thèse est donc courante à l'époque. En témoigne également l'introduction que Hans-Paul Bahrtdt consacre en 1961 à l'ouvrage dans lequel il défend la grande ville industrielle (Bahrtdt, 2006 [1961]): intitulée "Sociologues et planificateurs" ("Soziologen und Städtebauer") elle est consacrée aux ambiguïtés de la coopération entre ces deux types de professionnels de la ville. Alors que les planificateurs attendent généralement des sociologues des connaissances permettant d'adapter fonctionnellement l'espace urbain aux attentes, aux besoins et aux usages de leurs habitants, la contribution effective de la sociologie réside davantage, selon lui, dans une posture critique (critique des préjugés) et méthodologique. D'après lui, la question des "besoins en logement" est en effet loin d'être évidente, son étude requiert un savoir-faire spécifique dont seuls disposent les sociologues urbains, à travers leur maîtrise de l'enquête par questionnaires et par entretiens (Bahrtdt, 2006 [1961], pp. 175-177). L'objet et les méthodes de l'enquête réalisée par Rotraut Weeber dans le cadre de sa thèse sont donc caractéristiques de la répartition du travail entre sociologues, architectes et urbanistes au moment de la construction des grands ensembles: aux sociologues l'enquête sur les besoins en logements exprimés par les ménages, aux architectes et aux urbanistes la réalisation de ces besoins à travers de nouvelles façons d'aménager les espaces privés et publics dans les nouveaux quartiers. Les habitants n'ont donc pas directement de place dans cette configuration, dans la mesure où les sociologues urbains sont les médiateurs chargés de relayer leur voix.

La procédure des Conseils mise en place pour la rénovation du Märkisches Viertel dans les années 1980 fait au contraire de la participation des habitants le vecteur d'information principal sur les besoins des habitants. La parenté de cette procédure est attribuée à l'architecte Manfred Gehrman: il aurait refusé de prendre à lui seul la responsabilité de choisir la couleur dans laquelle devaient être repeintes les façades du bâtiment Gagès préférant que l'on demande leur avis aux habitants de ce bâtiment (Hotze, 2004). La solution des Conseils est ainsi présentée comme une façon "démocratique" de parer aux critiques dont les nouveaux aménagements pourraient faire l'objet en ayant recours à une évaluation plus directe des besoins des habitants. Cette évaluation se fait désormais par l'intermédiaire de représentants élus des locataires concernés par les mesures de rénovation qui occupent 3 des 23 sièges que comprennent les Conseils. Contrairement aux années 1970, l'expression des besoins des habitants ne requiert donc plus l'objectivation statistique des sociologues urbains. On considère que les habitants sont en mesure d'exprimer et de représenter directement leurs intérêts.

L' évolution des modes d'évaluation des besoins des habitants peut être interprétée comme le résultat de l'investissement des travailleurs sociaux dans les grands ensembles au cours des années 1970. Une enquête menée dans les années 1970 par le groupe de travail "Gemeinwesenarbeit" de la Victor-Gollancz-Akademie, une institution de formation financée par la fondation du même nom diffusant les méthodes du travail social en Allemagne, observe que 42 % des expériences de travail communautaire ("Gemeinwesenarbeit") ont été menées dans les grands ensembles ("Neubauviertel") contre 29% dans les cités accueillant des personnes sans domicile ("Obdachlosensiedlungen") et 18 % dans les secteurs de rénovation des centres urbains ("Sanierungsgebiete") (Müller, 1988). Comment les grands ensembles ouest-allemands sont-ils devenus les terrains d'investissement privilégiés des travailleurs sociaux?

La rencontre entre travail communautaire et grands ensembles s'est faite sur le terrain des infrastructures. Dans le contexte du mouvement de mai 1968, le travail social se politise. Cette politisation est marquée par l'arrivée d'une nouvelle génération de professionnels qui considèrent leur travail comme un moyen de lutter contre les inégalités sociales (Müller, 1973). La question du manque d'infrastructures, qui émerge des critiques formulées par les habitants de ces nouveaux ensembles de logements, intéresse d'autant plus ces jeunes professionnels qu'ils y voient l'expression des inégalités sociales touchant les quartiers ouvriers. Ils attribuent également à la gestion centralisée des infrastructures socio-culturelles la responsabilité de la déstructuration des formes traditionnelles de solidarité auxquelles elles substitueraient une "culture d'assistantat" ("Versorgungskultur") (Herlyn, 2006). Ainsi, la politisation du travail social conduit aussi à une réévaluation de ses méthodes. Les méthodes tablant sur une dynamique endogène, basée sur les ressources sociales et cognitives des membres de la communauté visée sont préférées à celle s'appuyant sur une relation bilatérale entre le travailleur social et les personnes ou les groupes auxquels il apporte une aide en mobilisant des ressources censées leur faire défaut. Dans le Märkisches Viertel, une telle démarche s'est illustrée par l'initiative de Carl Wolfgang Müller, alors professeur à l'Ecole supérieure de pédagogie de Berlin ("pädagogische Hochschule Berlin"), qui lance en 1969 une enquête dans ce quartier. Cette enquête aboutit notamment à l'édition d'un journal de quartier dans lequel les habitants sont invités à formuler leurs propres diagnostics sur sa situation et à proposer des solutions autogérées sous la forme d'initiatives citoyennes ou de groupes d'entraide (Bodenschatz, 2004). L'investissement des travailleurs sociaux dans les grands ensembles ouest-allemands a ainsi contribué à l'essor d'une vie associative qui s'est maintenue dans les années 1980, malgré les problèmes de vacance et de peuplement, et représente une voie d'accès plus directe à l'expérience des habitants. Par rapport à l'expérience de Kreuzberg, la participation des habitants dans le Märkisches Viertel est cependant beaucoup moins politisée: cet instrument tend plus à

maintenir les rapports de pouvoir dans leur *statu quo* et à valider les diagnostics et les propositions d'intervention des pouvoirs publics et de leurs mandataires qu'à les reconfigurer en profondeur. Si les "commissions de rénovation" de Kreuzberg et la procédure des Conseils dans le Märkisches Viertel trouvent dans le mouvement de mai 68 des racines intellectuelles communes, elles donnent cependant lieu à deux branches distinctes de dispositifs. Elles se distinguent par leur capacité à reconfigurer les rapports de pouvoir entre les différents statuts de participants et par le profil de leurs initiateurs. La procédure des Conseils est mise en place par des professionnels de la rénovation tandis que les "commissions de rénovations" sont davantage issus d'organisations militantes qui se professionnalisent par la suite dans le domaine de la rénovation.

La logique de la transplantation inscrit la rénovation des grands ensembles est-berlinois au début des années 1990 dans la continuité de celle des grands ensembles ouest-berlinois dans les années 1980. La "conquête de l'Est" correspond d'abord à l'investissement de professionnels formés à l'Ouest sur un nouveau terrain d'exercice ("Arbeitsfeld"). L'impératif de la rénovation renvoie aussi à des enjeux politiques et symboliques: il faut prendre pied à l'Est, montrer que l'on est attentif aux soucis quotidiens de ses habitants. L'observation de la façon dont la transplantation des acteurs, des pratiques et des principes d'intervention a lieu sur le terrain montre cependant combien cette conquête politique de l'Est ne va pas de soi. En effet, la spécificité de la rénovation de cette partie de la ville réside dans le contexte socio-politique dans lequel elle est mise en œuvre : on a affaire à une politique publique imposée d'en haut, qui ne répond à aucun enjeu constitué à l'échelle locale. Ce contexte singulier explique l'usage de la participation des habitants comme instrument de cadrage: il faut construire l'enjeu au moment de la mise en œuvre de la politique publique censée le résoudre.

Références bibliographiques

Abgeordnetenhaus von Berlin, "19. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung", Drs. 13/41, 3 novembre 1995

Abgeordnetenhaus von Berlin, "22. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung", Drs. 14/1451, 6 juillet 2001.

Abgeordnetenhaus von Berlin, "23. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung", Drs. 15/1290, 14 janvier 2002.

Abgeordnetenhaus von Berlin, "24. Bericht über die Vorbereitung und Durchführung der Stadterneuerung", Drs. 15/3790, 2 mars 2005.

Bahrtdt, Hans-Paul, *Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau*, Herausgegeben von Ulfert Herlyn, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006 [1961].

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

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

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

Bodenschatz, Harald, *Platz frei für das neue Berlin. Geschichte der Stadterneuerung in der größten Mietskasernenstadt der Welt seit 1871*, Berlin, Transit, 1987.

Bodenschatz, Harald, "Neubaugebiete werden alt. Die Erfahrung in Berlin (West)", in Marcuse, Peter, Staufenbiehl, Fred (dir.) *Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch. Perspektiven der Stadterneuerung nach 40 Jahren DDR*, Berlin, Akademie Verlag, 1991, pp. 97-106.

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

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau), *Vitalisierung von Großsiedlungen*, Bonn, 1991.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau), *Großsiedlungsbericht*, Bonn, 1994.

Corcuff, Philippe, Sanier, Max, "Comment se prend une décision publique aujourd'hui? Politique publique et action stratégique en contexte de décentralisation. Aperçus d'un processus décisionnel "après la bataille"", *Annales ESC*, n° 4, 2000, pp. 845-869.

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

Gaxie, Daniel, Laborier, Pascale, "Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et de quelques pistes pour tenter de les surmonter", in Favre, Pierre, Hayward, Jack, Schemeil, Yves (dir.) *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

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

Häußermann, Hartmut *et al.*, *Stadterneuerung in der Berliner Republik. Modernisierung in Berlin-Prenzlauerberg*, Opladen, Leske+Budrich, 2002.

Herlyn, Ulfert, "Stadtsoziologische Literatur der letzten 50 Jahre", in Bahrtdt, Hans-Paul, *Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau*, Herausgegeben von Ulfert Herlyn, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006 [2^e édition].

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

Kapphan, Andreas, *Das arme Berlin, Sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 90er Jahren*, Opladen, Leske+Budrich, 2002.

Krätke, Stefan, Borst, Renate, *Berlin: Metropole zwischen Boom und Krise*, Opladen, Leske und Budrich, 2000.

Müller, Carl Wolfgang, Nimmermann, Peter, *Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, Texte und Dokumente*, München, Juventa Verlag, 1973.

Müller, Carl Wolfgang, *Wie Helfen zum Beruf wurde. Band 2: Eine Methodengeschichte der Sozialarbeit 1945-1985*, Weinheim, Basel, Beltz Verlag, 1988.

Rietdorf, Werner, Liebmann, Heike, *Eine Zukunft für die Plattenbausiedlungen*, Abschlussbericht der Forschungsbegleitung zum Bund-Länder-Programm "Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins", Bonn, Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen / IRS, 1999.

Rowell, Jay, *L'Etat totalitaire en action. Les politiques du logement en RDA (1945-1989)*, thèse de sciences sociales, Paris, EHESS, 2001.

Rowell, Jay, *Le totalitarisme au concret. Les politiques du logement en RDA*, Paris, Economica, 2006.

Schümer-Strucksberg, Monica, "Fünf Jahre Berliner Großsiedlungsstrategie: Bilanz und Ausblick", in Rietdorf (dir.), *Weiter wohnen in der Platte, Probleme der Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Bundesländern*, Berlin, Sigma, 1997, p. 59-77.

Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, *Ideenwerkstatt Marzahn. Die Zukunft der Großsiedlungen - Zeichen für eine Identität*, Berlin, 1994.

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

Weber, Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971 [1922].

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

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

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