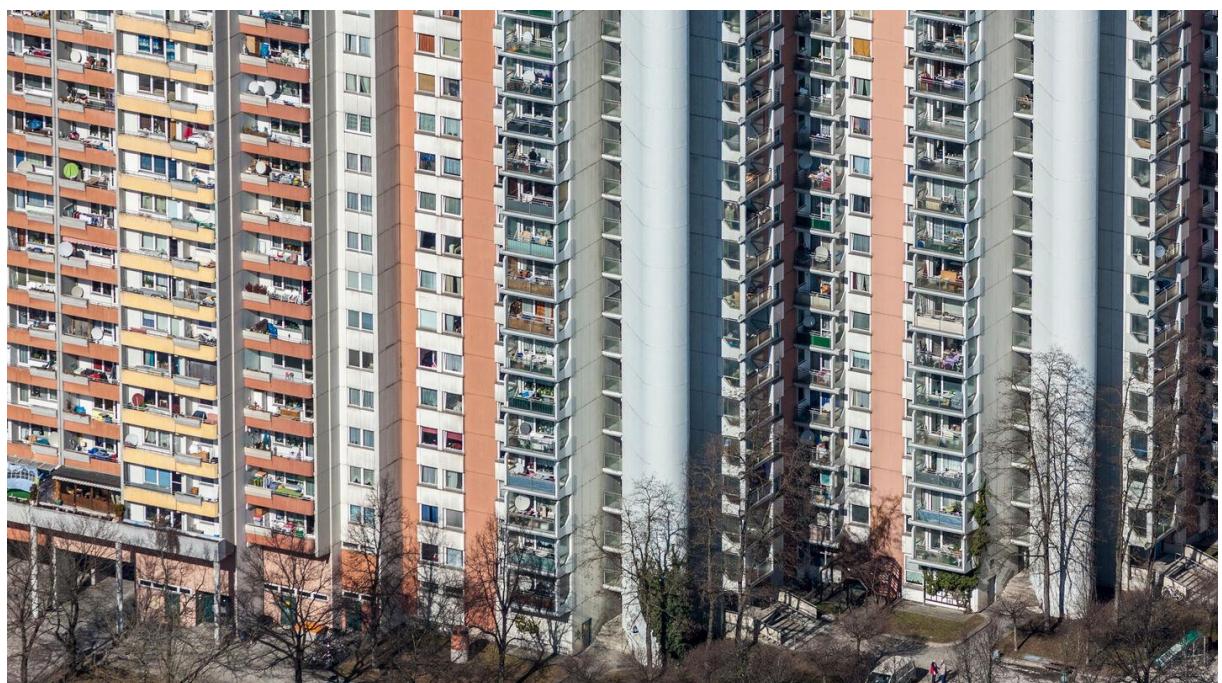


Le démantèlement programmé du stock de logements abordables en Allemagne

**L'impact social des politiques
de logement outre-rhin depuis
le XIXème siècle**

Solène Le Rai

Ecole nationale supérieure d'architecture
de Paris La Villette – ENSAPLV
Mémoire de Master - Janvier 2024
Séminaire Habitat et Ville Durable
Encadrante : Anne D'Orazio
Enseignantes : Estelle Gourvennec,
Sara Carlini, Elise Macaire



© Klaus Leidorf – Agence ADEPT

Le démantèlement programmé du stock de logements abordables en Allemagne

L'impact social des politiques de logement outre-rhin depuis le XIXème siècle

Solène Le Rai

Ecole nationale supérieure d'architecture de Paris La Villette – ENSAPLV
Mémoire de Master - Janvier 2024
Séminaire Habitat et Ville Durable
Encadrante : Anne D'Orazio
Enseignantes : Estelle Gourvennec, Sara Carlini, Elise Macaire

Remerciements

En premier lieu, merci à Anne d'Orazio, pour son accompagnement et son soutien en tant qu'enseignante, son écoute et son temps en tant que directrice. Je sais que ses conseils m'accompagneront dans la suite de mon parcours.

Un grand merci également aux enseignantes ayant encadré ce séminaire, Estelle Gourvennec, Sara Carlini et Elise Macaire, dont les méthodes pédagogiques ont fait fleurir de nombreux questionnements et pistes de travail.

Je souhaite également remercier mes proches, qui m'ont à la fois rassurée et motivée tout au long de mon travail. Un grand merci à A.V. qui m'a accompagnée jusqu'en Allemagne, et sans qui je n'aurais pas pu mener ce projet à bien. J'ai également une pensée pour L.L.R. qui m'a donné le goût de l'Allemagne depuis l'enfance.

Un merci particulier aux gardiennes de Neuperlach, Heike, Ania, Aylin et Nina pour leurs témoignages.

Sommaire

Introduction.....	6
Partie 1 : Construction d'une politique allemande du logement abordable : Un siècle et demi entre interventionnisme étatique centralisé et néo libéralisation.....	11
Chapitre 1 : Le logement comme affaire d'Etat : Mise en place d'outils et de procédures durables dans un contexte politique instable	12
1.1 <i>Le logement ouvrier au tournant du siècle – 1850 - 1918.....</i>	12
1.2 <i>Le logement, une affaire d'Etat sous la République de Weimar – 1919 - 1933</i>	16
1.3 <i>Habiter sous une dictature, retour à un habitat précaire – 1933 - 1945....</i>	23
1.4 <i>Reconstruire l'Allemagne, dans les rues et dans la loi - 1945 – 1949</i>	26
1.5 <i>L'Etat fédéral et la création des outils pour le logement social moderne – 1950 - 1969</i>	30
Chapitre 2 : Le retrait de l'Etat fédéral et le renforcement du marché privé, défi au présent et au futur	35
2.1 <i>L'Allemagne bâtieuse et la multiplication des outils législatifs pour le logement privé – 1960 - 1982</i>	35
2.2 <i>Changement de paradigme : libéralisation du secteur – 1982 – 1989.....</i>	40
2.3 <i>L'Allemagne réunifiée et l'Etat désengagé de la question du logement – 1989 – 2006</i>	44
2.4 <i>Délégation des compétences aux Länder, la gestion différenciée à l'échelle locale – 2006 - 2019.....</i>	50
2.5 <i>Perspectives démographiques et continuité de la crise du logement</i>	53
2.6 <i>La spécificité bavaroise existe-t-elle ?</i>	56
Partie 2 : Une crise du logement nationale accentuée par une attractivité économique locale : les réponses à l'échelle de la municipalité munichoise 61	
Chapitre 3 : Une ville débordée par son attractivité mais continuant d'investir pour le logement	62
3.1 <i>Munich et ses sociétés municipales de logement, une volonté politique affichée</i>	62
3.2 <i>La reconstruction et le dessin de villes satellites.....</i>	65
3.3 <i>La ville face aux dynamiques nationales ; la lutte pour le logement abordable</i>	68
3.4 <i>Les difficultés de gouvernance et les vagues de réfugiés.....</i>	70
3.5 <i>L'effondrement du stock de logements sociaux et les mécanismes de la mairie pour sauver ses ménages précaires</i>	73

3.6 <i>La ville face à sa population future, questionnements d'une métropole attractive</i>	78
Chapitre 4 : Neuperlach : une réponse miracle selon la municipalité, une expérimentation sociale selon les urbanistes, un projet fou selon les habitants	81
4.1 <i>Introduction sur le quartier</i>	81
4.2 <i>Naissance du projet et chronologie</i>	82
4.3 <i>Portage du projet au regard des lois et décrets en place</i>	86
4.4 <i>Situation au cours des années 2000</i>	86
4.5 <i>Réflexions urbaines et architecturales</i>	87
Partie 3 : Récits de quartier : quand des changements politiques impactent l'organisation sociale des citoyens au sein de leur espace de vie.....	93
Chapitre 5 : Neuperlach, entre utopie et mutations : transformations politiques et humaines d'un quartier en quête d'équilibre	94
5.1 <i>Méthode et entrée sur le terrain.....</i>	94
5.2 <i>Arrivée des premiers habitants, l'espoir du début des années 1970.....</i>	96
5.3 <i>Rapidement la désillusion et les retards, mais aussi l'union solidaire habitante</i>	100
5.4 <i>De l'enfant aimé de Munich au quartier à problème ?</i>	103
5.5 <i>Les années 1980 et la libéralisation : impact sur la vie des habitants</i>	106
Chapitre 6 : Neuperlach, un carrefour de récits : dynamiques sociales et enjeux d'image dans un quartier stigmatisé	109
6.1 <i>Un ghetto dans la ville la plus sûre d'Allemagne.....</i>	109
6.2 <i>Neuperlach, microcosme européen</i>	114
6.3 <i>Changement de statut public – privé et incertitude résidentielle</i>	117
6.4 <i>Paroles d'habitants.....</i>	120
6.5 <i>Les perspectives du quartier</i>	124
Conclusion	131
Glossaire.....	134
Table des figures.....	135
Bibliographie	136
Annexes	142
Zusammenfassung	144
Abstract	145
Résumé	146

Introduction

L'expression « crise du logement » est entrée dans le langage courant et est devenue la formule consacrée pour désigner la majorité des problèmes liés à l'habitat. Cependant cette crise du logement est une crise multiple, qui ne se manifeste pas de la même manière en fonction des villes, des pays, des situations économiques et des périodes. La définition la plus simple de crise du logement est celle réduisant cette dernière à un déséquilibre entre la demande et l'offre de logement. Jean-Claude Driant dans son article « Crise du logement ? Quelles crises ? »¹ paru dans la revue Savoir/Agir en 2013, avance à l'inverse le paradoxe selon lequel nous parlons de crise alors que les conditions d'habiter n'ont cessé de s'améliorer. Cependant, en France comme en Allemagne, des réalités plus insidieuses sont à l'œuvre. Le mal-logement, la part grandissante de l'effort financier des ménages, l'absence de mobilité résidentielle ainsi que des disparités socio-spatiales en constante augmentation font partie de cette crise du logement. L'Allemagne connaît même deux crises différentes, l'Est du pays faisant face à des difficultés autres qu'à l'Ouest.

En 2024, ce sont plus de 700 000 logements qui manquent sur l'ensemble du territoire. Les prix des loyers sont en constante augmentation, notamment dans les grandes villes, Munich, Berlin, Cologne entre autres. Cette pression sur le marché du logement impacte encore davantage les ménages les plus pauvres. Ces derniers consacrent une part de plus en plus importante de leurs revenus à leur logement, leur seuil d'effort² dépassant souvent plus de 30%. Les logements abordables se raréfient. Mais le système de logements sociaux n'est pas non plus en bonne santé. Après des décennies d'investissement de la part de l'Etat fédéral en faveur du logement social, les gouvernements fédéraux successifs décident de se retirer et de limiter leur financement au strict minimum. L'Etat fédéral préfère ainsi légiférer pour garantir des logements abordables sur le marché privé plutôt que d'investir directement dans du logement social.

Mais les deux conceptions ne sont pas équivalentes. Le logement social n'est pas toujours abordable et le logement abordable ne prend pas toujours en compte les besoins sociaux des ménages les moins aisés. Une tentative de définition de ces deux termes pourrait être fait en ce sens : Selon Didier Vanoni, docteur en économie et directeur de FORS-Recherche sociale, le logement abordable peut se définir comme « un processus de production et de mise sur le marché de biens permettant aux ménages aux ressources modestes et moyennes de se loger selon leurs besoins. L'idée est ainsi de partir du revenu réel des ménages et de leur possibilité d'investissement, pour ensuite fixer un prix de sortie des biens qui leur soit accessible. » Les logements abordables dépendent donc du comportement des acteurs du marché du logement. Le logement social peut lui être défini comme un logement financé par l'Etat, souvent pas des subventions et des prêts, loué aux ménages aux revenus

¹ DRIANT Jean-Claude. « Crise du logement ? Quelles crises ? ». Savoir/Agir, 2013, vol. 2, n°24, p.19-25

² Part des revenus d'un ménage attribué au logement. Au-delà de 30%, le ménage peut être considéré comme en situation de précarité résidentielle selon la Fondation Abbé Pierre

modestes. Mais nous verrons au cours de l'analyse que les politiques allemandes ont par plusieurs fois effacé la frontière entre logement social et logement abordable, notamment grâce à des systèmes de droit d'occupation et de prêts aux acteurs privés. La porosité entre les deux notions alimentera les discours en faveur du retrait de l'Etat du secteur du logement.

Il est donc nécessaire de se questionner sur les caractéristiques des crises du logement en Allemagne, au regard de l'organisation politico-sociale du pays, de ses spécificités, afin de comprendre l'impact que ces crises multiples ont sur la population et en particulier les ménages les moins aisés. Lucie Lechevalier Hurard développe ce thème dans plusieurs articles écrits et publiés en 2008 pour l'Association internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs, sur le site du réseau Citego, - Cités, territoire, gouvernance – Le territoire au cœur de la transition. Ces travaux nous permettent d'établir un premier constat : le logement social allemand n'avait, dès sa création, pas vocation à perdurer dans le temps. La presque totalité des politiques publiques mises en place en faveur du logement social avait en leur cœur le caractère temporaire de cette vocation sociale. Nous pouvons nous questionner sur ce positionnement politique, et son évolution au cours de l'histoire récente de l'Allemagne. Pourquoi la législation fédérale prévoyait la diminution progressive du stock de logements sociaux, et quel impact cela a-t-il eu sur le logement abordable ? Quelles sont les relations entre ce positionnement politique et la crise du logement, dans les différentes formes qu'elle peut prendre ? Nous devons nous questionner sur l'impact que ces mécanismes peuvent avoir sur la population, notamment les moins aisés, dépendant du logement social et abordable. Quelle est la place de l'Etat allemand, des régions et des communes dans cette politique et face au marché privé ? Comment cette crise multiple est perçue au quotidien par les habitants et dans l'espace urbain ? De quelle manière cette dernière modifie le paysage social, économique et politique allemand ? Au vu de ces questionnements, nous pouvons établir la problématique suivante :

Quel est l'impact sur les ménages les moins aisés du démantèlement programmé par les pouvoirs publics, du stock de logements abordables en Allemagne ?

Plusieurs hypothèses peuvent donc être émises et devront être confirmées ou infirmées par l'enquête et la recherche.

- Le démantèlement du stock de logements abordables, notamment à travers la vente et la privatisation des logements sociaux et la réduction des investissements publics, accroît la précarité résidentielle parmi les ménages les moins aisés. Ces derniers se voient forcés de consacrer une part toujours plus importante de leur budget au logement, limitant la part consacrée aux autres dépenses essentielles.
- Cette diminution exacerbe les inégalités sociale et spatiale, puisque les ménages les moins aisés sont forcés de quitter les centres urbains, pour partir toujours plus loin en périphérie. En plus de cela, le démantèlement du stock de logements abordables réduit également la mobilité sociale et résidentielle. Cette situation peut perpétuer un cycle de précarité et de désavantages économiques de générations en générations. La diminution du stock de logement abordable

accélère également le processus de gentrification, ce qui déstabilise les réseaux sociaux et culturels existants. Cela force un éclatement des communautés, ce qui accroît l'isolement des populations vulnérables et affaiblit le capital social.

- Avec la réduction des protections pour les locataires et la montée des loyers, les ménages les moins aisés font face à un risque accru d'expulsions. Ce processus peut, à son tour, entraîner une augmentation du nombre de personnes sans domicile fixe ou sans abris, puisque de plus en plus de personnes ne peuvent plus maintenir un logement stable et sécurisé sur le plan financier. Cela peut donc mener à un problème de santé publique, lié à la détérioration de la qualité de vie et à l'augmentation du stress lié à l'insécurité résidentielle, ainsi qu'à une perte de confiance d'une part de la population envers les institutions publiques et la capacité de l'Etat à protéger les droits de tous les citoyens.

Afin de répondre à ces questions, nous devons nous intéresser à la fois à la politique et à la législation allemande, mais également à l'histoire du pays, l'organisation et la répartition des compétences entre les états, les régions et les municipalités, ainsi qu'aux récits de quartier et aux expériences habitantes. L'objectif de ce mémoire est ainsi de lier urbanisme, sociologie, histoire et ethnographie pour parler de logement, tout en s'appuyant sur le droit, la politique et l'économie. Pour répondre à ces hypothèses, nous devons donc débuter notre analyse par l'étude des textes et réglementations historiques, au travers des travaux de chercheuses et chercheurs. Pour comprendre la situation à l'échelle de la ville, il sera nécessaire de se pencher sur des textes plus locaux, et notamment sur les comptes-rendus de conseils municipaux et autres documents administratifs et enquêtes municipales afin d'avoir des données, certes de seconde main, mais locales et situées dans l'espace et dans le temps. Comme évoqué précédemment, nous voulons aussi recueillir le récit des habitants touchés par ces crises du logement pour en extraire les récits de quartier. Il sera donc nécessaire de se rendre sur site, afin d'essayer de rencontrer les acteurs clés du quartier et de récolter des témoignages et des matériaux directement. C'est à cette étape qu'interviendra la figure du gatekeeper. En parallèle de ce travail de terrain, nous analyserons la présence en ligne du quartier d'étude, afin de multiplier les sources et les points de vue.

Ce mémoire s'organisera en trois parties. La première partie traitera du cadre réglementaire historique et de l'évolution des politiques publiques, depuis la Révolution industrielle, à l'échelle de l'ensemble de l'Allemagne, exception faite de 1949 à 1990 où nous nous concentrerons sur l'Allemagne de l'Ouest. Le premier chapitre de cette partie traitera du logement de la fin du XIXème siècle à 1959. Le chapitre s'étendra des logements ouvriers à l'après-guerre et les politiques mises en place pour accélérer la reconstruction et l'accès au logement pour tous. Le deuxième chapitre se concentrera sur les politiques ayant été mises en place à partir de 1960, alors que la reconstruction est considérée comme achevée. Ce chapitre se concentre sur le processus de libéralisation et de désengagement de la part de l'Etat fédéral, à partir des années 1980 notamment par la délégation des compétences au profit des régions. Nous ferons état dans cette partie de la modification, la suppression ou l'ajout des différents outils législatifs, favorisant la vente et la privatisation des logements et l'ouverture du secteur du logement au marché privé libre.

La deuxième partie se concentrera sur le cas de Munich. La ville est celle ayant les loyers les élèves de tout le pays, et son attractivité économique ne cesse d'aggraver la crise du logement déjà existante. Le troisième chapitre se concentrera sur la gestion par la municipalité munichoise de la crise du logement, au vu des spécificités de la ville et de la réglementation locale. Le but sera d'étudier les vagues successives de crise, notamment en faisant état du stock de logements abordables et de la variation de ce dernier en fonction des différentes législations, favorisant ou non le logement social. Le quatrième traitera d'une échelle encore plus resserrée, nous nous focaliserons sur le quartier de Neuperlach. Ce quartier a été construit comme étant une réponse à la crise du logement par la ville. Le but sera donc d'analyser les dispositifs ayant mené à la création de ce quartier, aussi bien politiques qu'urbains. Ce chapitre est consacré à la conception du quartier par les urbanistes et élus et à l'analyse de comment Neuperlach a été vu comme un terrain d'expérimentation à la fois architectural, urbain et social.

La troisième et dernière partie se concentrera sur les récits fait du quartier. Comment les habitants à la fois de Neuperlach et de Munich racontent le quartier, comment il est perçu et vécu. Le cinquième chapitre se concentre sur la perception du quartier de sa création à la fin des années 1980, première phase de vie du quartier. Le but de ce chapitre est de comprendre comment un récit de quartier s'est constitué autour de Neuperlach avant même la pose de la première pierre. Nous analyserons comment les habitants ont vécu ce grand projet de la mairie, et comment les grands événements dans le secteur du logement à l'échelle du pays se sont répercutés sur la vie des citoyens. Le sixième chapitre se concentrera sur les récits des habitants du quartier, ceux au cœur, souvent depuis des décennies, de ce dernier. C'est dans cette partie qu'interviennent des entretiens réalisés avec les gardiennes d'immeubles du quartier, elles qui ont un regard objectif et ayant vécu les différentes évolutions du quartier dans leur vie personnelle et professionnelle, étant elles-mêmes des résultats de ces évolutions. Ce dernier chapitre permettra de nous éclairer sur ce que les habitants pensent réellement du quartier, au-delà des clichés pouvant être véhiculés afin de construire et de faire perdurer le récit de Neuperlach.



Figure 1 Neuperlach pendant sa construction
Source : © WSB Bayern / Groupe Doblinger - Hermann Schulz

Partie 1 : Construction d'une politique allemande du logement abordable : Un siècle et demi entre interventionnisme étatique centralisé et néo libéralisation

Afin de comprendre l'évolution des politiques du logement en Allemagne, il est nécessaire de s'éloigner de la vision française de l'organisation de l'Etat. La centralisation n'a jamais été vue comme une évidence outre-Rhin. L'Allemagne comme Etat unifié est un concept récent à l'échelle de l'histoire des territoires concernés. La première unification n'a lieu qu'en 1871, lors de la proclamation du *Kaisserreich*, l'Empire Allemand. Cette unification intervient après plusieurs décennies de conflits, à la fois contre l'occupation napoléonienne mais aussi entre Prussiens et austro-hongrois, ainsi qu'entre princes et duchés. En 1871 c'est donc un État fédéral de 540 700 km² comprenant vingt-cinq États, s'étendant de l'Alsace-Moselle à la Lituanie qui voit le jour. Chacun de ces Etats conserve un gouvernement souverain pouvant statuer dans tous les domaines qui ne relèvent pas des compétences que le Reich s'est attribué. Ce système de double gouvernance, à l'échelle locale et à l'échelle fédérale, a toujours été d'actualité depuis. Ce sont actuellement les Länder qui possèdent ce pouvoir à l'échelle locale. La répartition des compétences a cependant été modifiée de nombreuses fois, en fonction des différents régimes politiques et courants de pensées au pouvoir. Ces différents régimes ont chacun eu un impact sur la création, la gestion et la continuité des politiques publiques, et celles traitant du logement ne firent pas exception. Comment la question du logement, et notamment du logement abordable, a-t 'elle été traitée par les régimes successifs ? A quelle échelle, entre une centralisation forte et la délégation des compétences aux Länder ? Pourquoi ces changements et quels impacts ont-ils eu sur la population ? Afin de répondre à ces questionnements, il faut adopter une approche chronologique de la situation, à partir du milieu du XIX^e siècle jusqu'à nos jours. L'enchaînement chronologique nous permettra ainsi de comprendre l'enchaînement des courants de pensées et des politiques mises en place, en les reliant aux évènements marquants de l'histoire récente de l'Allemagne. Nous allons ainsi analyser dans un premier temps la période allant de 1850 à 1960, correspondant aux années où le logement est vu comme une affaire d'Etat. Puis dans un second temps, de 1960 à nos jours, période de montée en puissance du marché privé et de la mise en retrait des outils de l'Etat fédéral.

Chapitre 1 : Le logement comme affaire d'Etat : Mise en place d'outils et de procédures durables dans un contexte politique instable

L'unification allemande, la révolution industrielle et les guerres bouleversent l'organisation sociale des villes au cours des XIXème et XXème siècles. Les ménages les moins aisés ont du mal à accéder à un logement décent. Cette situation donnera naissance au début du XXème siècle au logement social moderne, dont les débuts sont principalement dû à des initiatives privées. Néanmoins, les pouvoirs publics ne tardent pas à s'emparer de la question. Pourquoi ces derniers ont-ils considéré le logement comme une affaire d'Etat ? Quelles sont les raisons qui les ont amenés à légiférer sur ce sujet ? Quelle a donc été l'évolution des politiques mises en place ? Quel impact pour la production et la gestion du stock de logement ? Quelle relation entre les différents régimes politiques et les autres acteurs ? L'objectif est ici de comprendre l'évolution de la prise en compte du logement par l'Etat, selon l'époque et les enjeux, entre exode rural, guerres, et reconstructions.

1.1 *Le logement ouvrier au tournant du siècle – 1850 - 1918*

Avec l'industrialisation, une nouvelle classe sociale voit le jour et se constitue : la classe ouvrière. Dans le pays de Marx et Engels, les ouvriers se regroupent en association et militent pour leurs droits. Cependant, ils continuent, pour la plupart, à s'entasser dans les villes. Les conditions dans lesquelles ils sont logés sont souvent précaires. Les ouvriers ne sont pas les seuls à survivre difficilement au sein des grandes villes. Les chômeurs, les personnes âgées, les femmes seules avec ou sans enfants, les orphelins, tous ceux que certains écrivains appellent les miséreux³, se retrouvent entassés dans des quartiers sans lumière et sans confort. Les avancées techniques et l'accumulation des richesses galopent parallèlement à une précarité exacerbée et une urbanisation confuse et chaotique. C'est ce coût social de la révolution industrielle qui est analysé par Michel Oris dans plusieurs de ces ouvrages, cours et conférences⁴.

Les ouvriers, notamment berlinois, font face à une grande difficulté pour se loger dans des conditions dignes. La solution devant répondre à la misère du logement dans les grandes villes industrialisées sont les *Mietkaserne*, littéralement casernes locatives. Apparues sur les plans de Hobrecht de 1862 pour la planification et l'extension de Berlin, ce sont des immeubles à plusieurs étages, donnant sur une ou plusieurs cours intérieures. Bien que dessinées pour la puissance publique, ces casernes sont principalement construites par de grands propriétaires fonciers, ou sociétés désireuses

³ MANN Heinrich. *Die Armen – Ein Roman*. Leipzig, Allemagne: Kurt Wolff Verlag, 1917, 295p.

⁴ Michel ORIS est docteur en philosophie et lettres (histoire), professeur à la Faculté des Sciences économiques et sociales de l'Université de Genève depuis mars 2000. Il a été le directeur du CIGEV (centre inter facultaire de gérontologie et d'études des vulnérabilités). Ses intérêts de recherches portent sur les conditions de vie des personnes âgées, les interactions entre trajectoires individuelles et dynamiques des structures sociales, les vulnérabilités et le parcours de vie.

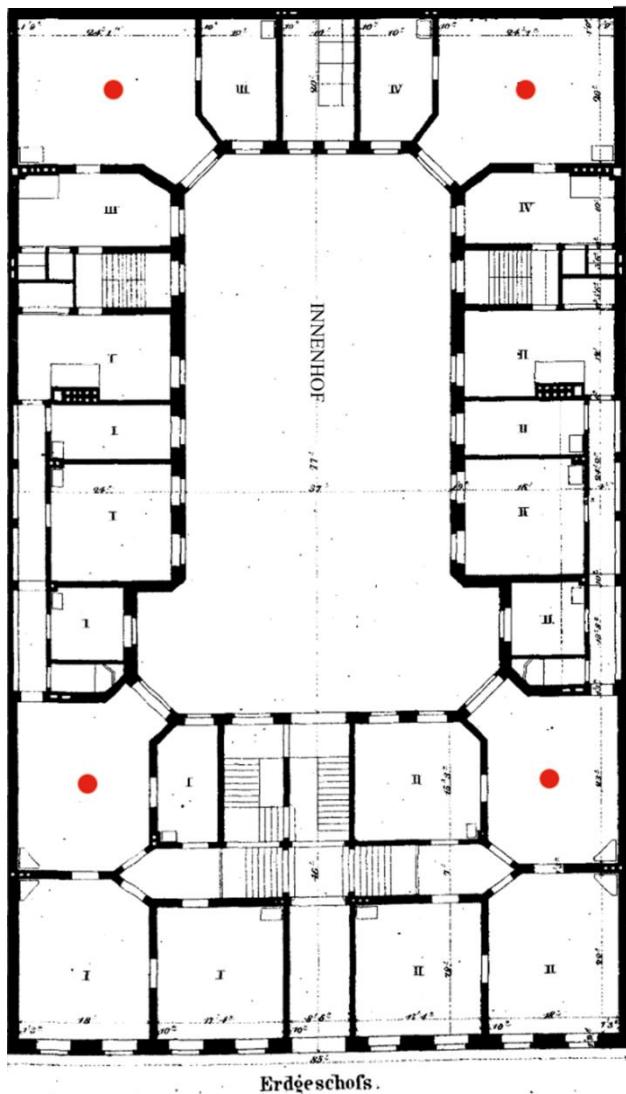
de maximiser le profit potentiel de leur terrain. Les dimensions des îlots et des cours intérieures ne permettant pas une bonne circulation de l'air et de la lumière, l'insalubrité y est constante. Cette typologie de bâtiment a donné naissance à la *Berliner Zimmer*, la chambre berlinoise. Cette pièce, située dans le coin intérieur du bâtiment, n'a accès à la lumière et à l'air que par une petite fenêtre dans un des angles en biseau. Ces chambres sont souvent les moins chères, mais également les plus difficiles à chauffer et ainsi souvent les plus peuplées, avec des familles pouvant être jusqu'à douze dans la pièce unique. La situation dans ces *Mietkaserne* est

décrise et analysée par de nombreux chercheurs, mais notamment par Isabel Rousset⁵, historienne de l'architecture, dans son article « The industrious, the Laboring, and the Sunken: Berlin's *Mietkaserne* and the Housing Question »⁶ de mai 2020 dans le *Journal of Urban History* (*Les travailleurs et les engloutis : les casernes locatives berlinoises et la question du logement*)⁷. La capitale de l'Empire Allemand n'est pas la seule ville concernée par l'indignité et l'insalubrité des logements. Selon l'ouvrage *Die Geschichte des sozialen Wohnens – L'histoire des logements sociaux*, écrit et publié par l'Association des Sociétés de logement bavaroises⁸, à Munich, au début du XXème siècle, sur 12 000 logements, 3 918 étaient considérés comme surpeuplés selon les critères officiels⁹.

Sur ces 12 000 logements, seulement 858 disposaient de plus

Les points rouges sont les « *Berliner Zimmer* »

Source : Croquis de Gustav Assmann, plans d'étage pour bâtiments résidentiels urbains selon. Concernant les règles de construction applicables à Berlin, 1862.



⁵ Isabel ROUSSET est chercheuse à l'école d'architecture, des design et d'urbanisme de l'Université de Sydney. Ses recherches actuelles portent sur les croisements entre l'architecture, la politique urbaine et les sciences sociales en Europe centrale au XIXe et au début du XXe siècle.

⁶ ROUSSET Isabel. « The Industrious, the Laboring, and the Sunken: Berlin's *Mietkaserne* and the Housing Question ». *Journal of Urban History*, mai 2020, vol. 47, n°6, p.1275-1300.

⁷ Traduction personnelle

⁸ VdW BAYERN. *Die Geschichte des sozialen Wohnens*. Munich, Allemagne: Ludwig Auer GmbH, 2009, 119 p.

⁹ Ces critères établissent qu'il y a surpeuplement s'il y a plus de six personnes dans une même pièce, ou onze personnes ou plus dans un appartement de deux pièces.

d'une pièce chauffée. En raison des bas salaires, malgré les journées de travail pouvant atteindre jusqu'à seize heures, certaines familles ne pouvaient pas payer leur loyer. La solution était alors souvent de louer une couche pour la nuit à un « dormeur », un travailleur n'ayant pas de logement fixe ou alors trop loin de son usine, et cherchant un lit pour la nuit. Ce système augmenta la surpopulation et la promiscuité au sein des logements, mais cela permit à de nombreuses familles de garder un toit au-dessus de leur tête. Malgré la situation alarmante, les pouvoirs publics ne s'y intéressèrent que plus tardivement, voyant le cas du logement ouvrier comme mal nécessaire à l'industrialisation de l'Empire.

Ce sont des acteurs privés qui vont s'emparer de la question du mal-logement à défaut des pouvoirs publics. A l'image de ce qui se fait à la même période en Angleterre et en France, ce sont des sociétés patronales et des fondations. Quelques opérations philanthropiques voient ainsi le jour. Selon Thomas Adam¹⁰, dans son article « Deutsche Stiftungen in der Neuzeit » - Les fondations allemandes à l'époque moderne¹¹ en 1900, il existait plus de 100 000 fondations en Allemagne. Il met également en avant le rôle prégnant de ces dernières dans l'organisation et l'infrastructure sociale et culturelle des villes à la veille de la Première Guerre mondiale. Les fondations portent des réformes sociales à l'échelle des municipalités, notamment pour l'accès au soin et à l'éducation. Quelques opérations immobilières sont ainsi menées, comprenant logement, école, centre de soin. Mais l'apport principal des fondations au secteur du logement allemand est leur caractère privé à destination du public. Ce modèle donnera plus tard naissance au statut d'utilité publique, pierre angulaire de la politique allemande du logement abordable pendant tout le XXème siècle.

Petit à petit, des coopératives se créent, principalement constituées de ménages de la classe moyenne. Ces derniers, ayant davantage les moyens d'investir, veulent s'éloigner des fondations à vocation humaniste et paternaliste ainsi que des sociétés patronales. La naissance et l'évolution de ces coopératives sont décrites par Lucie Lechevalier Hurard¹², dans son article « Le secteur privé du logement d'utilité publique en Allemagne » datant de 2008¹³. Jusqu'en 1889, le développement de ces coopératives reste précaire et limité, le cadre légal n'étant pas posé. Les plus pauvres n'ayant pas les moyens d'investir, et les plus riches ne souhaitant pas le faire, craignant un manque de rendement. Mais à force de pression auprès des politiques, plusieurs lois sont adoptées en faveur du développement de ces coopératives. L'Etat comprend l'intérêt de ces structures : il peut laisser la production de logement aux

¹⁰ Thomas ADAM est professeur agrégé au sein du département de sciences politiques de l'Université de l'Arkansas. Il a enseigné l'histoire transnationale et transatlantique et ses recherches se concentrent principalement sur la place de l'Allemagne depuis le XIXème siècle

¹¹ ADAM Thomas. « Stiften für das Diesseits - Deutsche Stiftungen in der Neuzeit ». *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 2012, vol. 63, n° 1, p.5-20.

¹² Lucie LECHEVALIER HURARD est chercheuse au CNRS en sociologie, rattachée au Centre Max Weber. Bien que ses recherches actuelles se concentrent sur les régulations des pratiques contraignantes de soin dans le domaine de la santé mentale, elle a également écrit plusieurs articles sur la question du logement social en Allemagne.

¹³ LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le secteur privé du logement d'utilité publique en Allemagne* [en ligne]. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-724_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

mains de ces acteurs privés, leur donnant simplement un cadre légal, et donc sans avoir à porter la construction et la gestion des projets. Bismarck, alors chancelier, va promulguer deux lois en 1889 qui auront comme effet direct la multiplication des coopératives dès la décennie suivante. La première institue la responsabilité limitée des coopérateurs, et la seconde permet aux organismes reconnus comme d'utilité publique de disposer d'aide à la construction de logements. Ces aides proviennent des sommes collectées au titre de l'assurance vieillesse, rendue obligatoire la même année. Un millier de coopératives seront ainsi créées. Une partie d'entre elles ont perduré jusqu'à la fin du XXe siècle. Par ailleurs, l'aide publique pour la construction du logement, composée des fonds collectés au titre de l'assurance vieillesse, n'est pas un don mais un prêt hypothécaire. Ce système d'hypothèque reposant sur des fonds publics sera explicité plus en détail dans le prochain paragraphe, le système ayant perduré, y compris jusqu'après la Seconde Guerre mondiale.

Comme vu précédemment avec les différentes lois de Bismarck, la décennie 1890 marque le début de la prise de conscience des conditions de vie des moins aisées par la classe dominante. La classe bourgeoise s'inquiète de la propagation des « mauvaises mœurs » et des maladies comme le typhus et le choléra. Les puissants craignent à la fois la baisse de rendement si une épidémie devait subvenir mais également le potentiel de propagation des maladies au-delà des quartiers ouvriers. C'est le temps de l'hygiénisme. Des architectes sont donc mandatés par certaines fondations et coopératives pour construire de nouvelles cités. Ces dernières doivent être denses afin d'accueillir les nouveaux habitants issus de l'exode rural, tout en garantissant à tous les logements un accès à la lumière du jour et à l'air. Sur le modèle des cités-jardins anglaises, le mot d'ordre devient « De la lumière, de l'air, du soleil ! ». Reprenant en Allemagne le modèle des grandes colonies de villas pour la bourgeoisie du milieu du XIXe siècle, des cités-jardins sortent de terre notamment sous l'impulsion de la *Deutsche Gartenstadt-Gesellschaft* (DGG – Société allemande pour les cités-jardins). Créée en 1902, le but de cette société n'est pas d'être une entreprise de construction. Elle se définit elle-même comme une « société de propagande [dont] l'objectif principal est de convaincre les gens de créer des cités-jardins »¹⁴. La cité-jardin de Neubiberg, au sud de Munich, voisine de l'arrondissement de Ramersdorf-Perlach est construite dès 1900. À Berlin, les coopératives construisent en moyenne 5 000 logements par an entre 1890 et 1915. Cela reste un nombre assez faible par rapport aux nombres de mal-logés, ces opérations ne permettant pas de répondre à la crise du logement dans les grandes villes allemandes, comme l'explique Lucie Lechevalier Hurard¹⁵. Mais au-delà de la quantité, c'est la question de la qualité architecturale qui est mise au centre du débat avec les cités-jardins et les coopératives.¹⁶ La prise en compte de l'air, de la lumière, du soleil dans la conception des bâtiments permet de créer des paysages urbains complètement nouveaux. Ces projets influenceront fortement la planification et la conception des lotissements urbains au cours des prochaines décennies. Ce double tropisme pour la maison

¹⁴ Citation traduite de l'article 1 des statuts de la DGG

¹⁵ LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le secteur privé du logement d'utilité publique en Allemagne* [en ligne]. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-724_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

¹⁶ WILKINSON Philip. 50 Schlüsselideen Architektur. Berlin, Allemagne: Springer Spektrum, 2013, 208p.

individuelle avec jardin et pour l'intervention du privé à la place de la puissance publique pose la base des politiques allemandes du logement jusqu'à nos jours.

Le mouvement de réforme sociale et d'amélioration des conditions de vie est coupé net par le déclenchement de la Première Guerre mondiale. Elle met à l'arrêt presque tous les projets, la main d'œuvre étant réquisitionnée pour l'effort de guerre, les hommes envoyés au front, les femmes à l'usine. Parmi les quelques mesures prises pendant la guerre et qui concernent les logements, on note le gel des loyers et la répartition des matériaux de construction sur le territoire.¹⁷ Prêt de 2 463 000 Allemands, civils et militaires perdront la vie au cours des quatre années de conflit, et plus de 4 248 000 soldats seront blessés. Nombre d'entre eux reviendront traumatisés, des villages entiers seront vidés et le déséquilibre femmes-hommes touchera fortement certaines générations. L'impact de la Grande Guerre sur l'organisation politique et sociale est décortiqué par Herbert Obinger¹⁸, politologue à l'Université de Vienne dans l'ouvrage *The European Social Model under Pressure* (Le modèle social européen sous pression)¹⁹. L'investissement par les ménages pour la construction est au plus bas alors que l'Etat est occupé à relever son industrie tout en payant les réparations de guerre. C'est une nouvelle société allemande qui va naître, portée par une jeunesse désireuse de se libérer de « l'ancien monde »²⁰.

1.2 Le logement, une affaire d'Etat sous la République de Weimar – 1919 - 1933

L'Empire allemand prend fin le 9 novembre 1918, par l'abdication de l'empereur Guillaume II. Le même jour, la République de Weimar est proclamée. C'est une démocratie parlementaire, dirigée à la fois par un président et par un chancelier, ce dernier étant investi par la majorité des membres du Reichstag, l'assemblée parlementaire allemande. La nouvelle République est toujours un état fédéral, divisée en 16 Länder et 3 villes-Etat, englobant de nombreux peuples et territoires. Tous n'étaient pas germanophones. Mais le jeune régime impose une centralisation jamais connue en Allemagne par le passé, par peur d'imploser si tous ces territoires se segmentent.²¹ Les Länder conservent leur assemblée, mais l'Etat fédéral promulgue des réformes devant s'appliquer à l'ensemble du territoire national. République courte mais marquante pour l'histoire de l'Allemagne, elle est un vivier de création artistique et d'innovations techniques. C'est le temps de la première percée de la culture de masse avec le cinéma, la radio, la musique. C'est également le temps des mouvements artistiques d'avant-garde. Les peintres Kandinsky, Feininger, des artistes

¹⁷ Ibid

¹⁸ Herbet OBINGER est politologue et maître de conférences à l'Université de Brême. Ses recherches portent principalement sur l'État-providence, en particulier les systèmes allemand et autrichien et leur comparaison avec d'autres systèmes internationaux, ainsi que sur les liens entre l'État-providence et les guerres du XXe siècle.

¹⁹ OBINGER Herbet. « Die sozialpolitischen Folgen des Ersten Weltkriegs: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich ». In : CAREJA R., EMMENEGGER, P., GIGER, N. (eds). *The European Social Model under Pressure*. Wiesbaden, Allemagne : Springer VS, 2020, 633p.

²⁰ Ibid

²¹ BERSTEIN S., MILZA P., et al. *L'Allemagne de 1870 à nos jours*. Collection U. Paris, France : Armand Colin, 2014, 384p.

comme Otto Dix, et bien sur des architectes comme Peter Behrens, Walter Gropius et Ludwig Mies van der Rohe, font partie de cette culture artistique de l'entre-deux guerre et le développement de la société allemande moderne.

Mais cette nouvelle organisation politique et ce renouveau culturel ne sont pas des réponses en tant que telles au manque de logements dignes et abordables. Christine Mengin²², professeur émérite en histoire de l'art et en histoire de l'architecture contemporaine, fait une analyse de la situation du logement sous la république de Weimar dans son ouvrage *Guerre du toit et modernité architecturale*²³. Ainsi, selon la chercheuse, la vie de la courte République peut être divisée en trois périodes. De 1919 à 1923, les politiques se concentrent sur les conséquences immédiates de la guerre, l'hyperinflation ayant alors cours, ainsi que l'instabilité politique, entre assassinats et tentatives de coups d'Etat. De 1924 à 1929, l'Allemagne connaît une période de relative stabilité, entre une amélioration des relations avec les puissances étrangères et une reprise économique. Enfin entre 1929 et 1933, la République chute progressivement, agonisant entre crise économique mondiale, rupture des grandes coalitions des partis du Reichstag et montée des nationaux-socialistes. La chercheuse explique, notamment dans le chapitre trois de son ouvrage, le changement de paradigme opérant à cette époque. L'Etat s'empare de la question du logement, et déploie ses outils sur l'ensemble du territoire. L'Etat social est en construction, et la jeune république définit dans sa constitution l'approvisionnement en logement comme une compétence de l'Etat central. L'importance pour la République de Weimar de la question du logement sera inscrite dans l'article 155 de la Constitution de 1919 : « Donner à chaque citoyen allemand ainsi qu'à chaque famille allemande et en particulier à chaque famille nombreuse une demeure saine et confortable et un lieu de travail correspondant à ses besoins. » Ces prérogatives en faveur des grands projets seront conservées et reprises dans tous les régimes qui suivront au cours du XXe siècle.

La République de Weimar entend s'appuyer sur les organismes reconnus comme étant d'utilité publique pour mener sa politique de logement. Ce statut, inspiré de celui des fondations et des coopératives, est un des critères pour l'attribution de subventions de l'Etat fédéral. Ce statut permet également aux sociétés concernées d'être exemptées de certaines taxes et impôts. Nous pouvons relever les critères principaux pour qu'une organisation soit reconnue comme étant d'utilité publique. Dans un premier temps, il faut que le champ d'activité de l'organisme se limite au domaine du logement et à la construction de cités d'habitat, dans toutes les formes qu'elles peuvent prendre. Dans un second temps qu'aucun bénéfice ne soit fait par le prix des loyers et des dépenses des services d'entretien. Ces derniers doivent uniquement et strictement couvrir le remboursement des coûts de construction et de fonctionnement. Dans un troisième temps, les dividendes annuels des coopérateurs ne peuvent excéder 4 % de leur apport financier. Et enfin les profits réalisés par

²² Christine MENGIN est professeur émérite en histoire de l'art et histoire de l'architecture contemporaine. Ses recherches portent principalement sur l'architecture du XXème siècle et sa patrimonialisation.

²³ MENGIN Christine. *Guerre du toit et modernité architecturale*. Paris, France : Editions de la Sorbonne, 2007, 540 p.

l'organisme par investissement financier doivent être réinjectés directement dans l'amélioration du bâti et de l'habitat.

En plus de ces grands changements relatifs à l'organisation et l'Etat, et toujours selon l'ouvrage de Christine Mengin, il est nécessaire d'analyser la réponse de la République de Weimar à la sortie de la Première Guerre mondiale, au-delà de l'aspect purement législatif, pour comprendre les premières lois en vigueur. La situation s'étant aggravée avec les années de guerre, les politiques et autres acteurs du secteur adoptent le terme de crise. En 1919, environ 2 millions de logements manquent. Avec la démobilisation et l'arrivée en masse de familles provenant des régions récupérées ou occupées par la France, se loger devient une lutte. À cela, s'ajoute la facilitation de la procédure de divorce, et la baisse importante du nombre de mariages, bouleversant la structure familiale traditionnelle, comme l'explique Lionel Richard²⁴ dans son livre *La vie quotidienne sous la République de Weimar*²⁵. Afin d'éviter une détérioration de la situation du secteur du logement, la République de Weimar décide de prolonger les mesures mises en place pendant la guerre. Le gel des loyers et la répartition des matériaux perdurent jusqu'au début des années vingt. Ces mesures ne suffisant pas à protéger la population, des procédures exceptionnelles sont votées. Une loi de protection des locataires contre les expulsions est adoptée, ainsi qu'une loi instaurant un contrôle des loyers. Pour répondre plus rapidement encore à la crise, les pouvoirs publics s'octroieront un droit d'expropriation facilité pour cause d'utilité publique pour la « satisfaction des besoins en logements ». La situation des conditions de logement des anciens combattants sera un accélérateur de la mise en place des réformes. À cela s'ajoute le lancement de grandes enquêtes de recensement du parc. Trois questions émergent alors vis-à-vis de la politique du logement pendant l'entre-deux-guerres. La première est la question financière, avec la création de l'impôt sur le loyer et la généralisation des prêts hypothécaires. La deuxième est la question foncière, avec la multiplication des constructions en périphérie et l'émergence de l'idéal de la *Heimstätte* (le terme et ses tentatives de traduction sera explicité dans les paragraphes suivants). Et enfin, la troisième question, celle de l'architecture, avec les nouvelles normes de confort et les débats sur les types d'habitat.

De 1919 à 1923, l'Allemagne connaît une hyperinflation, ce qui provoque une instabilité entre les banques et les acteurs privés. En-dehors des chantiers portés par les quelques coopératives ayant encore des ressources, peu de logements sortent de terre. Les investisseurs craignent de ne pas faire assez de profit, les coûts des matériaux de construction ayant fortement augmentés, mais le niveau moyen des loyers restant faible. Cela est dû au gel des loyers par l'Etat dans l'ancien, mesure évoquée précédemment. Le terme d'*unrentierliche Baukosten*, coûts de construction non rentabilisés, fait son apparition. Afin de stabiliser la situation et éviter un emballement plus fort encore de la crise, le gouvernement met en place des aides financières à la construction. Elles prennent deux formes : des allocations récupérables et des

²⁴ Lionel RICHARD est professeur émérite de littérature comparée. Après avoir traduit des poèmes de Nelly Sachs, ses recherches le pousse à travailler sur l'Allemagne et la culture allemande au XXème siècle.

²⁵ RICHARD Lionel. *La Vie quotidienne sous la république de Weimar*. Paris, France : Hachette, 1983, 325p.

subventions à fonds perdus. Cela ne suffisant pas, l'idée d'un impôt sur les loyers dans l'ancien fait son apparition. Cette loi, la *Wohnungsbauabgabe*, taxe sur la construction de logements, est adoptée en 1921. Le but de cette mesure est donc de taxer les ménages sur la base de l'augmentation de loyer qu'ils auraient dû supporter s'ils avaient habité dans un logement neuf. La volonté du gouvernement est alors de rendre le marché du logement autonome et solidaire, ceux déjà locataires étant imposés, au profit des sans-abris. Cependant, l'hyperinflation et le taux bas de taxation auront raison de cette mesure. Ce n'est que grâce à l'introduction du Rentenmark, le nouveau mark en 1923, que l'hyperinflation se stabilise et que l'Allemagne connaît enfin une période de stabilité propice au développement du logement de masse. Le gouvernement décide donc d'abandonner sa politique de subventions directes. Les sociétés et coopératives de constructions considérées comme d'utilité publique remplacent les promoteurs privés d'avant-guerre. Le système de prêts privés est remplacé par des instituts publics de crédit, des caisses d'assurances et d'épargne, ainsi que par des organismes de protection sociale. Ces dernières octroient principalement des prêts sur hypothèque de premier rang.

Avant d'expliquer plus en détail le système de prêts de premier et de second rang, il faut comprendre ce qu'est un prêt hypothécaire. C'est un emprunt accordé par organisme financier pour financer l'achat ou la rénovation d'un bien immobilier. En échange, l'emprunteur doit mettre son bien en hypothèque, c'est-à-dire qu'il sert de garantie. Si l'emprunteur ne rembourse pas le prêt, le prêteur peut saisir et vendre le bien pour récupérer son argent. Spécifiquement sous la République de Weimar, ces prêts se complexifient avec des prêts de premier et de second rang. Cela signifie que la plupart du temps, deux organismes détiennent des droits d'hypothèque sur le même bien au même moment. La différence se fait dans l'ordre de priorité dans le cas d'une hypothèque. Si un bien est mis en hypothèque en raison d'un défaut de remboursement, l'organisme ayant octroyé un prêt de premier rang touchera en premier la part qui lui revient. Puis ce sera le tour de l'organisme de second rang. Ainsi, naturellement, les prêts de second rang sont plus risqués.

Ce système et ses implications sont traités par Christine Mengin, toujours dans *Guerre du toit et modernité architecturale*²⁶. Afin de pallier à l'affaiblissement du système, l'Etat décide d'investir avec des taux avantageux pour maintenir les loyers dans une moyenne acceptable. C'est donc la création du *Hauszinssteuer*, l'impôt national sur les intérêts hypothécaires de 1924, qui prend la place de la loi de 1921 sur les contributions directes. Bien qu'imposé et mis en place à l'échelle de l'Allemagne entière, ce sont les Länder et les communes qui le perçoivent et qui sont chargés de consacrer au minimum le dixième de ses recettes à la construction de logements. Le nom même de cet impôt différera entre les différents Länder, *Geldentwertungabgabe* en Bavière, *Hauszinssteuer* en Prusse, *Mietzinssteuer* en Saxe. Les propriétaires ayant été les principaux bénéficiaires de l'hyperinflation, tout bénéfice leur est refusé. Entre 1924 et 1930, entre 75 % et 90 % des constructions neuves ont pu bénéficier d'aides publiques tirées de cet impôt sur les intérêts hypothécaires, souvent également désigné comme nouvel impôt sur les loyers. Selon Christine Mengin, « En 1929, plus de neuf logements sur dix sont édifiés avec un prêt

²⁶ MENGIN Christine. *Guerre du toit et modernité architecturale*. Paris, France : Editions de la Sorbonne, 2007, 540 p.

hypothécaire provenant de l'impôt sur les loyers. De 1924 à 1932, environ 5 milliards de reichsmarks ont été dépensés pour des prêts à faible taux d'intérêt. » Ces prêts peuvent être émis à destination de tout type de maître d'ouvrage, aussi bien privé que public, tant que ces derniers construisent des logements en accord avec les normes de confort et d'hygiène.

Comme évoqué précédemment, les premiers acteurs à reprendre une activité de construction après 1918 sont les coopératives. Elles construisent des lotissements aux abords des grandes villes, principalement sur des terres agricoles. Les standards de construction sont aussi bas que possible, ne traitant pas de la qualité, mais de la quantité. Même si le confort est rudimentaire, les maisons construites lors de cette période ont chacune un jardin. Ce dernier doit être assez grand pour que le ménage ait une autonomie alimentaire. Ce jardin-potager peut parfois être partagé avec la maison voisine pour maximiser le rendement. En moyenne, on compte 1200 à 1 300 m² de jardin pour deux familles. La peur de la famine et des disettes, du *Steckrübenwinter*, littéralement hiver du navet en référence à la famine de l'hiver 1916-1917, pousse les familles à préférer les bords des villes et la campagne, par peur de manquer de nouveau. C'est la naissance de la *Heimstätte*, traduction littérale du terme anglais *homestead*, signifiant propriété, ferme. Il désigne dans un premier temps pour les partisans de l'Etat social et d'une réforme foncière le bien de famille, la petite exploitation ou bien la maison individuelle avec un jardin potager. Ce bien doit garantir l'autonomie du ménage et ne peut pas être saisi par quelconque pouvoir. Ce terme prend petit à petit la place d'une définition juridique, et désigne alors une petite maison avec un jardin dans un lotissement situé en périphérie urbaine, vue comme l'authentique foyer pour la famille allemande. Ce terme sera entériné dans la loi en 1920. Cette *Heimstätte* devient la référence centrale de la politique du logement en Allemagne jusqu'en 1927, poussée par la Fédération allemande pour la réforme foncière. Cette fédération souhaite venir en aide aux classes défavorisées en effaçant les injustices dues à la rente foncière dégagée par les grands propriétaires. Elle ne veut pas cependant toucher à la propriété privée, mais prône la construction en périphérie de maisons en accession à la propriété, sur des terrains dont la mairie resterait propriétaire. En plus de cela, la fédération engage les municipalités à se créer des réserves foncières, comme cela a été fait auparavant de manière sporadique par certaines villes comme Francfort-sur-le-Main et Ulm. L'incohérence entre « le bien de famille insaisissable » selon la définition de la *Heimstätte* et le fait que ce soient les municipalités qui possèdent les terrains sera source de nombreux débats et querelles. Néanmoins, le positionnement de la Fédération allemande pour la réforme foncière rejettant grand capitalisme et communisme, se présentant comme une organisation fondée sur la justice sociale, a particulièrement attiré les classes moyennes, les employés, les fonctionnaires. Ce rejet, à la fois des grands propriétaires fonciers, des banques, des héritiers vivant de leur rente, mais aussi de la collectivisation sans possession ni liberté individuelle, fut le point central du succès des idées de la fédération. Elle promet ainsi à ces classes moyennes travailleuses « la petite maison familiale à soi dans un jardin, un emploi justement rétribué et la disparition des deux spectres honnis, grand capitalisme et communisme », comme l'explique Christine Mengin²⁷.

²⁷ Ibid

Pendant cette période de réforme, de nouveaux acteurs apparaissent, à la fois pour garantir la qualité des logements et pour encadrer l'aide provenant de l'impôt sur les loyers. Le paysage du logement social et abordable se diversifie, les coopératives perdent peu à peu du terrain face à des Sociétés locales ou communales d'encouragement à la construction de logements (*Wohnungsfürsorgesellschaften*). Ces sociétés privées appartiennent à des églises, des grands patrons, mais également à des syndicats. Ces derniers mettent en place des sociétés qui obtiendront par la suite le statut d'utilité publique pour loger les employés. On peut notamment citer la GAGFAH, la Heimat ou encore la GEHAG, ayant vocation

à instaurer une économie de type coopératif dans le secteur du bâtiment, ainsi qu'à créer un organisme de coordination des sociétés de construction, la DEWOG. Martin Wagner et Bruno Taut, architectes et fervents partisans d'une architecture industrialisée pour un habitat de masse et des cités-jardins, dominent la société à sa création.

Figure 79 Cité du fer à Cheval à Berlin par Taut et Wagner



Source : Deutsche Wohnen, 2014

Mais les syndicats divergent sur la question de la propriété du logement. Ceux de droite la voient comme une pierre angulaire du système économique allemand, alors que pour ceux de gauche, elle est antinomique avec l'idée même de collectivisation du logement dans le cadre de l'économie communautaire. Les conservateurs réussissent à faire inscrire leur modèle de société dans la constitution et mettre leur trio famille-maison-jardin au centre des politiques de logements. L'orientation idéologique des différentes sociétés se traduit ainsi dans les typologies de bâtiments et de quartiers proposés, le logement devant un miroir des courants de pensée, à la fois concernant l'organisation de la société et des ménages, mais également concernant le droit et l'accès à la propriété.

Avec l'influence du modèle de la *Heimstätte*, et la puissance des organisations conservatrices, les maisons pour une à quatre familles restent donc les plus plébiscitées. Mais dans les grandes villes, là où se trouvent la très grande majorité des mal-logés, la proportion d'immeubles d'habitation grimpe. Pour les villes de plus de 50 000 habitants, elle augmente de 59 % en 1927 à 43 % en 1929. Néanmoins selon la grande enquête sur le logement menée par l'Etat fédéral, en 1927, 3,2 millions de personnes sont dans un logement surpeuplé (plus de deux personnes par pièce). Parmi eux, environ 660 000 sont à plus de trois personnes par pièce. En plus de ces personnes, près d'un million sont considérées comme sans domicile fixe, dont 800 000 rien que dans les grandes villes. Dans ces dernières, environ 20 % des logements sont

des sous-locations. La sous-location est pratiquée par des familles entières qui sont contraintes de s'entasser à plusieurs dans une seule pièce louée à un autre locataire. Pour répondre à cette crise, l'Etat fédéral veut non seulement légiférer sur qui construit, avec quels financements, mais également sur comment ces nouveaux logements sont construits, sur quel modèle et pour quelle qualité architecturale. Ainsi, dès le début des années 1920, une série de lois est édictée, concernant la superficie, les éléments de confort et les types de constructions. Une catégorisation plus précise des logements est établie afin d'accélérer la production. Les nouveaux logements sont classés en fonction de leur taille : 70 m² pour les logements moyens, 57 m² pour les petits logements et 48 m² pour les logements minimaux. Cette dernière catégorie fera débat, la promotion de logements minimaux n'étant pas acceptée par toute la classe politique. Leur construction ne sera donc acceptée que de manière exceptionnelle, si la situation économique des futurs habitants l'exige, mais de telle manière que ces logements pourraient être regroupés pour en obtenir des plus spacieux par la suite. Des règles spécifiques sont également édictées afin de subvenir aux besoins des familles nombreuses et des personnes âgées, ainsi qu'à la modification progressive de la structure des ménages, avec davantage de personnes célibataires. L'importance de la lumière, de l'air et de l'ouverture sur des espaces plantés doit obligatoirement être prise en compte dans chaque projet, certaines typologies de bâti étant même interdites comme les cours fermées, afin d'éviter la reproduction du modèle des *Mietkaserne* d'avant-guerre. Cela est repris par le mouvement *Neues Bauen*²⁸, dont l'objectif était de développer une nouvelle forme de construction par la typification et la rationalisation. Cela devait se faire en suivant une économie des trois principes, économie sociale, économie constructive et économie stylistique. Dans les formes qu'il propose du fait de ces trois économies, ce mouvement se pose en opposition du style *Heimatschutz*, littéralement protection de la patrie, prônant un style traditionaliste, mais peu compatible avec le logement de masse. Dès 1924, afin de promouvoir les nouveaux modes et matériaux de construction, les bâtiments en bois et en torchis ne peuvent plus être candidats aux aides financières de l'Etat. Entre 1924 et 1927, un bond en termes de confort et de qualité des logements est fait. Les logements ont des salles de bains ainsi que des WC, comprennent quatre à six pièces et de plus en plus ont même accès au chauffage central. C'est cependant précisément cette qualité de vie qui sera vivement critiquée. En effet, ce confort moderne tend à accepter un loyer que seule la classe moyenne composée d'ouvriers qualifiés spécialisés, de fonctionnaires et d'employés peut se permettre. Cela met à nouveau à l'écart les ménages les plus pauvres. Une double critique se fait alors entendre. D'un côté les familles défavorisées, ne pouvant pas accéder à ces nouveaux logements, et de l'autre les propriétaires et grands acteurs privés, toujours opposés à l'intervention de l'Etat dans ce domaine.

Par ses préoccupations sur la taille des logements, les éléments de confort et la succession des différentes réglementations sur les loyers et les modes d'emprunts, la République de Weimar tenta de répondre à la crise du logement. Mais cette réponse n'aida finalement que la classe moyenne. Les plus pauvres ont souvent été mis de côté par ces réformes, le logement ouvrier n'étant vu comme une urgence que

²⁸ Il n'y a pas de traduction exacte de ce terme qui reprend l'ensemble des sens présents en allemand. On pourrait traduire cela par « nouvelles constructions » mais aussi par « Construire à nouveau », « nouvelle manière de construire », « Construire nouveau ».

quand ces derniers risquaient de troubler l'ordre public à cause d'une promiscuité trop importante. Néanmoins, la courte république permit d'instaurer les bases d'outils législatifs qui seront repris pendant la seconde moitié du XXème siècle.

1.3 Habiter sous une dictature, retour à un habitat précaire – 1933 - 1945

L'entre-deux-guerres fut une période d'innovation et de réformes, ayant notamment vu apparaître de nombreux nouveaux acteurs tels que les sociétés municipales de logement et les sociétés privées appartenant à des syndicats. Mais ce foisonnement d'acteurs est stoppé par l'arrivée des nazis au pouvoir. Si en France, on parle du régime nazi principalement à partir de 1939, autrement dit qu'à partir du début de la guerre, les Allemands sont gouvernés par le NSDAP²⁹ dès 1933. La politique du logement par le régime nazi n'a donc pas seulement été une politique de temps de guerre. A la suite de la crise économique de 1929, le NSDAP gagne de manière exponentielle des adhérents. Après la victoire électorale en septembre 1930, ce sont 25 000 nouvelles personnes qui adhèrent chaque mois au parti des chemises brunes³⁰. La stratégie légaliste du parti convainc les jeunes des élites, après avoir convaincu les masses par des promesses de garanties sociales. Cette alliance de la rue et des élites s'avère être la clé de l'accession au pouvoir. Le 30 janvier 1933, Adolf Hitler est nommé au poste de chancelier. Très rapidement, le régime démocratique bascule. Le parlement allemand, le Reichstag, est dissous, des nouvelles élections sont organisées. Mais l'incendie du Reichstag, attribué par le régime nazi à des communistes, va définitivement faire basculer l'Allemagne dans une dictature sanglante. Le 28 février 1933, toutes les libertés individuelles fondamentales sont suspendues et les Länder sont mis sous tutelle. Ce recul est également observé dans le domaine du logement. Adieu les politiques ambitieuses des années vingt, l'heure est au déclin quantitatif et qualitatif. Les promesses faites au peuple, disant que « Personne ne devrait avoir faim ou geler », sont essuyées d'un revers de la main. Leur vision pour les plus miséreux se limitait à croire qu'ils pouvaient simplement « éradiquer » la pauvreté comme d'autres phénomènes indésirables.

Les systèmes de sécurité sociale ont été privés de leur autonomie tout comme les sociétés locales de constructions ou celles appartenant à des syndicats. Les associations sociales indépendantes n'étaient autorisées qu'à gérer des maisons de retraite ou des maisons de travail et à fournir du personnel soignant pour les hôpitaux. À Munich, l'office social de la ville fut chargé de s'occuper des « asociaux », dont beaucoup furent malheureusement directement déportés vers le camp de concentration de Dachau. Ces asociaux étaient ceux considérés par le régime comme « socialement inadaptés », principalement des couches inférieures de la population, vu comme « parasites ». Les mêmes personnes qui n'avaient pas eu accès aux logements neufs pendant l'entre-deux-guerres, ceux déjà mis au banc de

²⁹ NSDAP : *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*, le Parti national-socialiste des travailleurs allemands – couramment appelé le parti nazi.

³⁰ Le parti des chemises brunes, en référence à l'uniforme des SA (*Sturmabteilung* – littéralement les sections d'assaut), organisation paramilitaire créée en 1921, s'apparentant à une milice aux ordres des responsables nazis. L'organisation ne jouera plus aucun rôle politique à partir de 1934, à la suite de la Nuit des Longs couteaux. Lors de cette nuit-là, les chefs de la SA sont tués par ordre d'Hitler, craignant une rébellion.

la société, sont alors pourchassées. Les sans-abris, les chômeurs, les personnes en situation de handicap physique ou psychique, les nomades, les transgenres, prostituées, et les femmes lesbiennes, tous peuvent être frappés du triangle noir. Comme pour la majorité des sujets, ceux ne correspondant pas au critère du régime nazi étaient considérés comme des citoyens de seconde zone, et cela n'a pas été une exception dans le domaine du logement, les autorités n'ayant pas de remords à faire disparaître des « indésirables » si cela pouvait laisser une place dans un logement à une famille aryenne. Lointaines étaient les promesses d'un logement pour tous, uniforme, sans distinction de classe sociale.

Une des conséquences de l'arrivée au pouvoir du NSDAP est l'abrogation du dixième minimum de l'impôt sur les loyers devant être consacré au logement. Ce retour en arrière a notamment été appuyé par les propriétaires souhaitant revenir à une économie libérale sans intervention de l'Etat dans le domaine du logement. Ainsi, les recettes de l'impôt sur les loyers basculent dans le budget général des municipalités, ce qui a pour conséquence la chute du nombre de nouveaux logements construits. Alors que plus de 300 000 nouveaux logements étaient sortis de terre en 1930, ce chiffre tombe à 130 000 en 1933. La quantité n'est pas le seul indicateur à baissé, c'est également le cas pour la qualité des logements.³¹ Les logements éligibles à des aides peuvent descendre jusqu'à 32 m² et un logement pour une famille nombreuse doit être de 60 m², là où comme vu précédemment, un logement de 70 m² était considéré comme étant de taille moyenne. Les éléments de confort sont rationnés, et se résument alors à un poêle pour le chauffage et une douche. La distribution fonctionnelle se résume à la multiplication de l'immeuble à coursives extérieures. À nouveau, c'est la maison individuelle qui est vue comme le modèle à atteindre. Le régime se concentre sur la *vorstädtische Kleinsiedlung*, la petite colonie périurbaine, à destination des employés. Il n'est cependant plus question de jardins partagés, chaque famille doit être sa propre unité, et les équipements collectifs sont absents. Les critères de confort sont revus à la baisse une nouvelle fois, les baignoires et toilettes sont vu comme des éléments de luxe, et le séjour et la cuisine fusionnent pour ne former qu'une seule entité, la *Wohnküche*. Les ménages sans-abris ou sans domicile fixe ayant prouvé leur attachement au parti se voient parfois récompensés d'une minuscule subvention de 2 500 marks pour financer la construction d'une maison sans eau courante ni électricité au sein de ces colonies périurbaines. Bien que rudimentaire, les maisons construites au sein de ces colonies sont vues comme des biens importants pour une famille allemande, et aucunement comme des habitations provisoires.

Les sociétés de construction syndicales n'ont bien sûr pas été laissées libres de leurs occupations³². Que ce soit la GAGFAH ou la Heimat, elles refuseront toutes deux dans un premier temps de baisser la qualité de leurs constructions, mais feront ainsi face à des pertes financières extrêmement lourdes. La GEHAG quant à elle, historiquement de gauche s'opposera violemment à la réduction des surfaces, et restera convaincue

³¹ SEBASTIANI Charles. « Le problème du logement et l'activité de la construction en Allemagne occidentale depuis 1945 ». *Economie et Statistique*, 1956, vol. 11, n° 3, p.245-271.

³² LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le secteur privé du logement d'utilité publique en Allemagne* [en ligne]. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-724_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

pendant quelques années que la crise ne durera pas et qu'elle n'aura pas à construire et à céder au modèle des colonies périurbaines. L'histoire nous montre que la crise n'a pas été l'affaire que de deux ou trois ans et ainsi, la GEHAG construisit plusieurs centaines de logements au sein de ces colonies, notamment autour de Berlin. Cependant, les syndicats vont rapidement être supprimés, lors des mesures dites de « mise au pas », *Gleichschaltung*, visant à garantir l'instauration du parti unique, et à supprimer tout projet politico-social autre que celui du parti. Les sociétés municipales sont également fusionnées et leurs chefs sont remplacés par des officiels du parti. La dissolution des syndicats est accompagnée de la saisie de leurs possessions et leurs sociétés de construction associées sont regroupées, conservant leur nom et leur organisation que pour la poursuite des chantiers. C'est le Front allemand du travail, le DAF, qui prend le rôle de pseudo-syndicat, étant davantage une organisation d'embrigadement de tous les acteurs de l'industrie, ouvriers comme patrons. C'est cette organisation titanique qui va reprendre les chantiers des syndicats. Seule la GAGFAH reste indépendante, en clamant haut et fort ses affinités avec le régime nazi et en mettant ses compétences aux services de ce dernier, tout en conservant les normes de qualité et de confort des années vingt. L'idéologie de la GAGFAH sera alors de produire des maisons pour les « bonnes familles aryennes ». Ce sera par ailleurs cette organisation qui construira les quartiers SS dans de nombreuses villes, bien loin des maisons pour employés et ouvriers qualifiés de la fin des années 20. La GEHAG quant à elle, toujours attachée à ses grandes cités de logement de masse, connaît un processus de nazification brutal : tous les locataires juifs de la cité du fer-à-cheval de Berlin, construite par Taut et Wagner entre 1925 et 1933, sont expulsés l'année même de la fin des travaux. Les cités construites par la GEHAG au sein desquelles logeaient de très nombreux sympathisants ou adhérents au parti social-démocrate (SPD)³³ et au parti communiste (KPD)³⁴, furent le théâtre d'arrestations de masse et de chasse à l'homme par la SA. Les logements sont réquisitionnés pour y loger des adhérents au parti nazi et tout ce qui faisait la vie en communauté est interdite : plus de cantine solidaire ni de fêtes de voisinage annuelles.³⁵

L'entrée en guerre ne va faire qu'empirer la situation du secteur du logement. Afin d'abaisser toujours davantage les coûts, la construction de logements est intégrée à l'organisation globale de l'économie mise en place à partir de 1940. Ce modèle repose sur l'exploitation d'une main d'œuvre esclave (*Sklaven-Wirtschaft*), à laquelle de nombreux Français réquisitionnés par le STO seront forcés de prendre part. Ainsi tout au long des années de guerre, la part d'étrangers et de déportés dans le secteur de la construction ne fera que croître, passant de 12 % en 1940 à 48 % en 1944. Malgré l'exploitation de cette main d'œuvre, le nombre de logements construits continuera de diminuer : de 130 000 en 1933, à 60 000 en 1941, et descendant même jusqu'à seulement 30 000 logements en 1943. Cette année marquera l'interdiction ferme de

³³ SPD : Parti social-démocrate d'Allemagne. Parti fondé en 1875, poursuivant une idéologie de gauche puis de centre-gauche. C'est le plus vieux parti politique allemand et toujours une des forces majeures du pays.

³⁴ KPD : Parti communiste d'Allemagne. Parti fondé en 1918 dans le contexte de la révolution allemande de 1918-1919, autour de la Ligue spartakiste et de ses dirigeants, Rosa Luxemburg et Karl Liebknecht.

³⁵ MENGIN Christine. *Guerre du toit et modernité architecturale*. Paris, France : Editions de la Sorbonne, 2007, 540 p.

la construction de logements tant que la guerre n'aura pas été gagnée par le Reich. Toute nouvelle construction pourra seulement et uniquement être de l'hébergement d'urgence, tous les efforts devant se tourner vers la production d'armes et la défense. Un décret de 1943 précisera les caractéristiques de ces hébergements d'urgence, et autorisera la production industrielle d'un million de ce qu'il fut appelé les *Befehlsheim*, les « chez-soi de guerre ». La main d'œuvre issue du STO et des déportés se faisant moins importante qu'au début de la guerre en raison des conditions de vie atroces entraînant de très nombreuses morts (30 000 Français morts au STO entre 1943 et la fin de la guerre), les garçons des jeunesse hitlériennes, âgés de 10 à 14 ans seront réquisitionné pour la construction. Seulement 300 000 *Befehlsheim* seront achevées fin 1944.

La prise du pouvoir par le parti nazi n'aura engrangé que de la barbarie et un retour en arrière sur les acquis en matière de logement, revoyant à la baisse les critères de confort et de qualité. Les spoliations des biens comme des logements étaient monnaie courante, et les aides auparavant consacrées par les pouvoirs publics aux organismes privés furent effacées. Mais comment construire, quand la folie meurtrière d'une élite raciste ne fait qu'appeler à une pluie de bombes. Ce sont les mêmes, les plus pauvres, ceux mis au banc de la société, ceux ne correspondant pas à l'idéal social du temps, qui sont mis de côté et qui subissent, aussi bien les mesures discriminantes inscrites dans la loi que les destructions et bombardements aveugles.

1.4 Reconstruire l'Allemagne, dans les rues et dans la loi - 1945 – 1949

La misère ne s'est pas arrêtée avec la fin de la guerre. La lutte pour la survie dans les villes détruites était quotidienne, et des millions de déplacés erraient à travers l'Europe. Pendant longtemps le terme de *Stunde Null*, littéralement heure zéro, a été donné à l'année 1945, une fois la capitulation signée le 8 mai. Mais il n'y a pas eu de page blanche, pas eu de *tabula rasa* en Allemagne. Des pans entiers de villes et de paysages ont certes été anéantis, mais les femmes et les hommes qui seront chargés de reconstruire l'Allemagne ont tous connu le troisième Reich, la République de Weimar, et nombreux sont celles et ceux qui se souviennent de leur vie sous l'Empire. Si certains voient cette dernière comme une libération, une partie de la population allemande la voit comme une défaite et redoutent les années à venir. Les raids alliés ont rasé des quartiers voire des villes entières, comme Cologne, réduite à l'état de ruines. À Munich, 90 % de la vieille ville historique et 50 % des quartiers plus récents avaient été rasés de la carte après les bombardements de 1942 et 1944. En mai 1939, selon le recensement de l'administration du régime nazi, la ville comptait près de 830 000 habitants, ce chiffre avait chuté à 750 000 en 1946. Ces 750 000 habitants ont dû trouver des abris dans les restes d'une ville ayant été bombardée par plus de 450 mines aériennes, 61 000 bombes explosives et quelque 3 458 000 bombes incendiaires. Environ 81 500 appartements ont été entièrement ou partiellement détruits, rendant sans-abris plus de 300 000 habitants. La situation est critique dans toute l'Allemagne, mais plus fortement encore dans les grandes villes. Tout comme en France, les cartes de rationnement sont maintenues, mais la nourriture reste insuffisante et de nombreux Allemands meurent de faim, la ration alimentaire moyenne entre 1946 et 1947 s'élevant à 800 calories par jour et par habitant. La population souffre et vit entre les décombres dans les grandes agglomérations, ceux qui le peuvent et qui ne l'avaient

pas déjà fait pendant la guerre fuyant pour la campagne, pendant que se joue le destin de l'Allemagne. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, sur 10,6 millions d'appartements dans les zones occidentales, 2,3 millions (soit 21 %) ont été entièrement détruits et 2,3 millions supplémentaires ont été gravement endommagés. Dans la zone orientale, les destructions ont été nettement inférieures, représentant environ 10 % du stock d'avant-guerre de 5,1 millions d'appartements. En règle générale, cinq personnes partageaient un appartement.³⁶

Loin des grands changements politiques, l'urgence était à la survie quotidienne et à la reconstruction. 50 % des 16 millions de logements allemands ont été gravement endommagés, dont 25 % totalement détruits. À Berlin, seulement un quart des bâtiments était encore intact. Le nombre d'hommes ayant drastiquement baissé, ce sont les femmes qui reçurent l'obligation de dégager les rues. Cette situation est notamment décrite par Leonie Treber dans son ouvrage de 2014, dont le titre traduit en français est *Le mythe des femmes des décombres : à propos de l'enlèvement des décombres pendant la guerre et de l'après-guerre et de la création d'un lieu de mémoire allemand*³⁷. Le 10 juillet 1946, le Conseil de contrôle allié abrogea partiellement les dispositions relatives à la santé et à la sécurité des femmes au travail

adoptées antérieurement, et ouvrit ainsi le travail obligatoire à l'ensemble des femmes, de 15 à 50 ans. Ces dernières étaient alors enregistrées auprès des entreprises chargées de déblayer les rues en tant que *Trümmerarbeiterin*, ouvrière des ruines, *Bauhilfsarbeiterin*, ouvrière d'aide à la construction, ou encore *Arbeiterin für Enträumungsarbeiten*, ouvrière de travaux de déblaiement. La majorité du travail se faisait à la main, à l'aide de pioches ou de treuils manuels. Les briques non endommagées ainsi que tous les éléments structurels encore viables, et les éléments de mobilier (cuisinières, lavabos, cuvettes) devaient être récupérés, empilés et inventoriés. Les gravats étaient ensuite évacués par tous les moyens, aussi bien des trains de campagne que des

Figure 118 Le centre historique de Munich détruit



Source : Archives du Bureau d'Etat pour la préservation des monuments, 1946/9147
© Bayer

³⁶ EGNER B., GEORGAKIS N., HEINELT H., BARTHOLOMÄI R. et al. *Wohnungspolitik in Deutschland*. Darmstadt, Allemagne : Schader-Stiftung, 2004, 321 p.

³⁷ TREBER Leonie. *Mythos Trümmerfrauen: Von der Trümmerbeseitigung in der Kriegs- und Nachkriegszeit und der Entstehung eines deutschen Erinnerungsortes*. Essen, Allemagne : Bundeszentrale für politische Bildung, 2014, 484 p.

charrettes ou des brouettes. Le déblaiement des ruines conduira à la constitution progressive de *Schuttbergen*, littéralement montagnes de gravats, qui finiront par créer de petites collines comme celle du Teufelsberg à Berlin. Pour les gravats ayant pu être concassés et réduits en granulat, ils servirent à boucher les cratères des bombes, afin notamment de recréer un réseau routier et ferré. Ces femmes, communément appelées *Trümmerfrauen*, femmes des ruines, rentrèrent dans la culture commune allemande en tant que personnage central des premières années d'après-guerre, certaines, ayant accompli leur travail de manière volontaire, reçurent des prix, souvent bien anecdotiques au vu des situations de chaos et de crises qu'elles eussent dû endurer.

Les idées de démembrément total de l'Allemagne furent rapidement abandonnées, au profit de zones d'occupation, répondant davantage au chaos et à la crise. « Le sort réservé à l'Allemagne » à la sortie de la guerre avait commencé à être discuté quelques années avant, aux cours de conférences successives pendant lesquelles les Alliés se sont accordés sur la mise sous tutelle et sous surveillance de l'Allemagne. Ces derniers ne souhaitant en aucun cas que les velléités nationalistes et revanchardes reprennent le contrôle. Comme l'élaboré Gilbert Krebs dans *L'Allemagne 1945-1955. De la capitulation à la division*³⁸, le rôle confié à des potentiels politiques allemands devait être le rôle d'exécutant et non de décideurs. Le pays fut alors divisé, ses frontières modifiées, les territoires annexés rendus et d'autres parties, notamment à l'Est au-delà de l'Oder et de la Neisse, furent accaparées par les puissances occupantes. Chacune de ses forces d'occupation organisera son territoire à sa manière, les Américains présents dans le Sud de l'Allemagne, optant pour un modèle fédéraliste, selon lequel les états intérieurs doivent jouer un rôle politique important. Cinq grands chantiers constituèrent les lignes directrices pour les forces d'occupation, notamment à l'Ouest : la démilitarisation, la dénazification, la démocratisation, la décentralisation et le démantèlement. Ces lignes directrices avaient respectivement pour but de : désarmer la population et rendre hors d'état les usines de production d'armement afin d'éviter une guerre civile ou révolte populaire ; enlever tous les symboles du régime nazi et punir les coupables ; mettre en place des élections libres ; répartir les pouvoirs au travers des différentes instances et gouvernement sur le territoire ; et enfin démanteler l'industrie allemande afin de payer les réparations de guerre. Ce dernier point sera cependant rapidement abandonné et laissera la place au miracle économique allemand, et au capitalisme rhénan, une alliance entre travail salarié et capital, prôné en Allemagne de l'Ouest.

L'année 1949 marque donc la création « des deux Allemagne », la République fédérale d'Allemagne (RFA, BRD en allemand) à l'ouest, sur l'égide des Américains, anglais et français, et la République démocratique d'Allemagne (RDA, DDR en allemand) à l'est, sous la coupe de Moscou. Les relations entre les deux Allemagne se tendront progressivement, dans un contexte de Guerre froide, les Etats-Unis et l'URSS ne souhaitant aucunement que l'autre gagne du terrain en Europe. Ce conflit international impactera pendant des décennies la vie quotidienne des Allemands, que certains comme le chercheur Christoph Kleßmann analyseront comme un temps d' « histoire parallèle asymétrique et imbriquée ». Cette rivalité entre deux états issus

³⁸ KREBS G., SCHNEILIN G., et al. *L'Allemagne 1945-1955. De la capitulation à la division*. Paris, France : Presses Sorbonne Nouvelle, 1996, 319 p.

d'une même nation, poussés à la concurrence par des idéologies contraires, est explicitée par Ulrich Pfeil dans le chapitre « L'Allemagne pendant la guerre froide et la politique interallemande » du livre *Allemagne 1945-1961*³⁹. Ces différences de système politique exercent naturellement une influence sur le secteur du logement et de la construction.



Figure 158 Séparation RFA RDA

Source : © F. Sauzeau

La RDA, suivant, pour partie, le modèle soviétique, mit en place l'économie planifiée, sans secteur privé. Ainsi, le terme même de logement social est incohérent puisque le marché du logement n'existe pas, tout comme la construction d'appartements locatifs par des entrepreneurs privés. L'Etat était le point central et ainsi, tous les logements devaient être considérés comme des logements à destination du peuple, l'Etat se portant garant pour répondre à tous les besoins de la population. Ce système n'a cependant pas porté ses fruits et de nombreux ménages ont connu la faim ainsi que des conditions de logement bien éloignées du confort moderne. La RDA s'est néanmoins attelée avec force à la construction

massive de logements, que l'on peut caractériser en trois phases, naturellement toutes générées de manière centralisée depuis la zone est de Berlin. La première, au cours des années cinquante, portant des constructions de tradition nationale, reproduisant les modèles d'avant-guerre, la seconde au cours des années soixante définie comme « phase de modernité internationale » et la troisième, ayant duré jusqu'à la chute du Mur et à la réunification, caractérisée par la construction de masse en préfabriqués, principalement dans les nouvelles zones de développement défini par le pouvoir central et dans les centres-villes anciens vu comme devant être densifiés.

En RFA à l'inverse, les modalités de construction de logements sociaux et abordables s'inspirent des modèles de l'entre-deux-guerres, et certaines organisations renaissent même. Dès les premières années d'existence de la RFA, les coopératives d'habitation coexistent avec les organismes de promotion d'accès à la propriété pour les ménages répondant à certains critères définis dans les textes de loi, l'accès souvent aidé financièrement par des organisations de logement à but non-lucratif. Avec la structuration progressive de l'Etat, 1950 marque le retour progressif de l'Allemagne à une situation stable et le secteur du logement commence dès lors à passer d'une économie d'urgence et de constructions de crises pour répondre à la demande des sans-abris de guerre, à une économie libre, tournée vers

³⁹ PFEIL Ulrich. « L'Allemagne pendant la guerre froide et la politique inter-allemande ». In Jean-Paul Cahn. *Allemagne 1945-1961*. Villeneuve d'Ascq, France : Presses universitaires du Septentrion, 2009, 250 p.

les acteurs privés, certes toujours encadré par l'Etat, mais ayant vocation à construire pour la durée. Les deux Allemagne prenant des directions opposées en termes de politique du logement, nous nous concentrerons, à partir d'ici et jusqu'à la réunification, sur la situation en Allemagne de l'Ouest. Afin de relancer la construction de logements et notamment de répondre à l'afflux de réfugiés et déplacés, un programme titanique est lancé, à l'initiative des syndicats allemands nouvellement reconstitués. Le programme ERP « Construction de 10 000 appartements pour réfugiés » fut ainsi lancé en 1949 et reste à ce jour le plus grand programme uniforme géré de manière centralisée. Ce projet a notamment pu voir le jour grâce aux millions du Plan Marshall. 40 millions de marks furent utilisés pour la construction de logements et la pose de la première pierre du programme ERP aura lieu le 5 mars 1950 par Hans Böckler dans la Böcklersiedlung (lotissement Böckler), à Neumünster. Ce projet sera considéré comme le début structurel de la construction systématique de logements sociaux au sein de la République fédérale d'Allemagne.

1.5 L'Etat fédéral et la création des outils pour le logement social moderne – 1950 - 1969

A partir de 1950, des grands projets de construction refont leur apparition à travers tout le territoire, portés par des sociétés privées de construction. Néanmoins, l'Etat continue d'intervenir sur le secteur du logement, ce dernier étant encore fragilisé par la guerre. Deux grandes lois vont marquer cette période et être à l'origine de toutes les initiatives jusqu'aux années 1990. Une première loi est adoptée le 24 avril 1950, (*Erste Wohnungsbaugesetz* – première loi sur la construction de logement). Celle-ci définit le cadre et les volontés de la politique gouvernementale : encourager l'initiative privée dans tous les secteurs où cette dernière se montre efficace, et la suppléer uniquement là où des lacunes se font ressentir. Bien qu'ayant délibérément écarté toute possibilité de réclamations dû à des dommages de guerre, cette loi insiste sur la nécessité de tout mettre en œuvre pour éliminer le plus rapidement la crise du logement. Ainsi est prévu dans le texte la mise en place d'un programme social de construction d'immeubles destinées à des familles à revenus modestes, programme qui s'approchait le plus du système français des HLM. Ce programme ne verra cependant jamais le jour sous la forme prévue selon cette loi. La mise en place de cette loi et ses répercussions immédiates sont explicitées par Charles Sebastiani dans un article intitulé « Le problème du logement et l'activité de la construction en Allemagne occidentale depuis 1945 », dans la revue *Etudes et Conjoncture*⁴⁰. Les nouveaux logements devant être construits sont divisés en trois catégories, chacune étant destinée à une catégorie de la population et étant financée de manière différente. La première catégorie est destinée « aux travailleurs, salariés ou indépendants, dont les ressources n'excèdent pas, en principe, le plafond d'assujettissement aux assurances sociales ». Ces habitations sont dites sociales selon les textes législatifs, et les aides qui lui sont allouées sont considérées comme des aides à la pierre. Dans le cadre de la loi de 1950, un plan sexennal prévoyait la construction de 1,8 million de ces logements. Le financement de ces logements se fait sous la forme

⁴⁰ SEBASTIANI Charles. « Le problème du logement et l'activité de la construction en Allemagne occidentale depuis 1945 ». *Economie et Statistique*, 1956, vol. 11, n° 3, p.245-271.

de prêts à très faible intérêt. Leur taille et les loyers qui peuvent y être imposés sont strictement réglementés afin de ne pas tomber dans les travers du logement dit social sous la République de Weimar qui s'était avéré trop cher pour les plus pauvres, comme évoqué précédemment. La seconde catégorie de logements est soumise à des règles moins strictes, leur avantage principal étant leur fiscalité. En effet ce type de construction jouit pendant dix ans d'une exonération d'impôts fonciers communaux. La troisième catégorie est dite des projets à financement libre. Ces derniers ne sont soumis à aucune règle mais en échange, ne bénéficient pas des dispositifs d'aides de l'Etat. Afin de faire appliquer cette loi, l'Etat édicte des décrets d'application permettant plusieurs choses : « la mobilisation des fonds publics ; les attributions de priviléges fiscaux ; la cession de terrains à bâtir en cas de besoin par voie d'expropriation : l'assouplissement tant des formalités administratives en matière de construction, que de l'économie dirigée en matière d'habitations. »

L'Etat fédéral lance en même temps des dispositifs d'encouragement pour la recherche en matière de construction, l'établissement de normes pour les éléments et matériaux de construction, le développement d'une série de constructions-types etc. La standardisation est plébiscitée par l'Etat et les industriels qui se relèvent de la guerre en feront un de leur cheval de bataille. Grâce à cette standardisation et aux aides de l'Etat fédéral, entre 1950 et 1954, 2,273 millions de logements sont construits. Parmi eux, deux tiers sont des logements dits « sociaux pour lesquels l'Etat a supporté jusqu'à la moitié du coût ». Les aides financières atteignent plus de 3 millions de deutschemarks chaque année en moyenne entre 1950 et 1954. Le 15 mars 1951, une loi fut votée, instituant dans le droit, la copropriété et son statut. Cette avancée avait notamment pour but de répondre à la demande en logements pour les mineurs des bassins houillers. Mais dans le même temps, les débats sont permanents et intenses au sein de la classe politique sur la question des « logements familiaux ». Le parti démocrate-chrétien (le CDU, toujours un des principaux partis allemands actuellement) défend la construction de pavillons familiaux et l'accession à la propriété pour les familles. Il souhaite que l'Etat consacre plus de la majorité de son budget à la construction de ces logements. De l'autre côté du spectre politique, le parti social-démocrate défend les ménages les plus pauvres, et la construction d'immeubles d'habitation, afin de limiter les charges écrasantes pour les petits budgets que risque d'entraîner la construction de pavillons familiaux. Les partis de gauche remportent une victoire en 1955, la création d'une nouvelle loi sur les loyers est actée. Elle fait entre autres adopter le principe de l'allocation-loyer en cas de *sozialer Notstand*, littéralement détresse sociale. Ce système est une allocation basée sur la taille du ménage, et le montant de l'allocation est calculé pour couvrir uniquement une partie des coûts du logement, en fonction du revenu disponible de chaque ménage. En tout, grâce à la première loi sur la construction de logement de 1950, 6 millions d'appartements sont construits entre 1950 et 1960, 3,3 millions d'entre eux ayant bénéficié d'aides de l'Etat ouest-allemand⁴¹. L'après-guerre est aussi le temps de la renaissance des sociétés municipales de logement. Elles sont à l'origine de la construction de très nombreux bâtiments et cités entre 1950 et 1960. Elles seront

⁴¹ EGNER Björn. *Wohnungspolitik seit 1945* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/183442/wohnungspolitik-seit-1945/>> (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

propriétaires d'en moyenne 30% des logements jusque dans les années 1990 dans les grandes villes allemandes.

A partir de la seconde moitié de la décennie 1950, les investisseurs sont en capacité de mobiliser davantage de capitaux. Cela pousse donc les pouvoirs publics à établir une seconde grande loi concernant le logement. Cette loi, la zweites Wohnungsbaugesetz, littéralement deuxième loi sur la construction de logement sera promulguée en 1956. Cette loi met l'accent sur la diffusion plus large de la propriété privée et crée le modèle du « logement privé à usage social temporaire ». La loi de 1956 et ses implications sont décrites par Jay Rowell dans son article « Le financement des logements sociaux en RFA 1949-1975. Origines et paradoxes d'un engagement limité de l'Etat fédéral. »⁴²

Cette loi instaure les trois « voies de financement » pour les logements, reprenant les grandes lignes de la loi de 1950. La première voie de financement est celle permettant la construction de logements financés par des fonds publics. La construction de maisons familiales, de copropriétés et d'appartements locatifs était soutenue par des fonds publics si les habitants des appartements ne dépassaient pas certaines limites de revenus. En échange, le propriétaire n'était autorisé à facturer que le loyer dit de coût, sans faire aucune plus-value. La seconde voie est celle dite de la construction à logements à imposition différée. Les appartements pouvaient être exonérés de l'impôt foncier pendant un maximum de dix ans, cela comprenant entre autres l'amortissement linéaire des coûts de construction et la possibilité de déduire certains coûts tels que les intérêts et les frais de financement. Afin d'accéder à cette défiscalisation, les appartements créés doivent être loués pendant toute la durée de remboursement du prêt, allant parfois jusqu'à 50 ans, afin de garantir la création d'un espace de vie abordable et non utilisé uniquement comme propriété à des fins de spéculation. Cela donne naissance aux logements à utilisation sociale temporaire. La troisième voie est celle de la construction de logements financés librement et sans subventions de l'État, les logements sont dans le marché privé dès leur achèvement. Pour les deux premières voies, le financement pouvait être fourni sous forme de subvention en capital (prêts à taux réduit pour financer le projet de construction) et sous forme de subvention de revenu (prêts pour couvrir les échéances de remboursement et les frais de fonctionnement du logement). Conformément à la volonté de l'Etat fédéral, le financement public devait être assuré conjointement par le gouvernement fédéral et celui des Länder. À cette fin, le gouvernement fédéral a mis des ressources financières importantes à la disposition des Länder, conformément à l'article 104a de la Loi fondamentale. Mais au fil du temps, les communes ont également dû consacrer des ressources considérables afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés par les Länder pour les nouveaux bâtiments.

Cette loi marque un tournant vers la limitation des aides pour les logements dit sociaux. En effet, elle établit une réduction programmée des aides à la pierre, en favorisant les aides plus indirectes, se basant sur des réductions d'impôts et des prêts à taux réduits. Le système du logement privé à usage social temporaire repose justement sur ces prêts. Ceux qui seront les plus plébiscités pour cette deuxième voie

⁴² ROWELL Jay. « Le financement des logements sociaux en RFA 1949-1975. Origines et paradoxes d'un engagement limité de l'Etat fédéral. ». *Histoire et Sociétés*, 2006, vol.20, p.26-37.

de financement seront les prêts à taux réduits.⁴³ Ce système est la base de la majorité des grands programmes de construction de logement jusque dans les années soixante-dix. Ainsi, à cause de ce nouveau système de prêts, « La part du Bund dans les aides à la pierre passa de 74% en 1954 à 34% en 1962. », comme le souligne Jay Rowell. Dans ces logements construits grâce au prêt, les propriétaires sont obligés de les louer à des personnes dont les ressources ne sont pas supérieures à celles des 80% des ménages les plus modestes, et dont la taille du ménage exclut un risque de surenchère. Cependant ce système était en réalité très peu contraignant. Le propriétaire gardait le droit de décider s'il voulait ou non louer l'appartement aux locataires désignés par la commune. Il n'y avait ainsi aucune gestion « forcée » du logement social. Ce système a mis de côté les populations déjà fragilisées et à la rue depuis longtemps. A cela s'ajoute la modification des règles pour le calcul des loyers pour les logements dit sociaux déjà construits. « Avec [cette modification] et le gel des loyers encore en vigueur dans le parc construit avant 1949, les logements sociaux étaient devenus plus chers à la location que les logements anciens. »⁴⁴ Pour contrer cela, l'Etat fédéral permit aux propriétaires dans l'ancien d'augmenter les loyers jusqu'à 10% par an. Les loyers connurent ainsi une augmentation forte et soudaine, ce qui fit augmenter la part du budget des ménages consacré au loyer de 10% en 1950 à plus de 20% en 1960. Les politiques se tournent vers la propriété privée et les maisons familiales, modèle défendu par les conservateurs. On peut compter parmi eux, Paul Lücke, ministre du logement⁴⁵ qui le défendit au cours d'un discours de 1962 :

« Seul le développement et la diffusion la plus vaste de la propriété privée peut garantir à long terme la liberté et la morale de notre population nécessaire au renforcement de la résistance à la menace politique des pouvoirs de l'Est. [...] La construction de maisons individuelles renforce la solidité de la vie familiale et de l'individualisme et contribue ainsi à protéger notre Etat contre des menaces internes et externes. »

Certains réinvoquent le modèle de la *Heimstätte* et le style *Heimatschutz*, datant de la République de Weimar, dans un élan traditionaliste. Selon les chercheurs ayant écrit sur ce sujet, cette loi de 1956 est la loi marquant le tournant définitif vers la libéralisation du secteur du logement.

L'augmentation des loyers dans l'ancien et le plafonnement des revenus destiné à réglementer l'attribution des logements à utilisation sociale temporaire n'a pas eu les résultats escomptés. Grâce au miracle économique allemand, le *Wirtschaftswunder*, les salaires augmentent de manière significative. Cependant le plafonnement des revenus n'est pas ajusté en conséquence. Cela mène par endroit à une sous-occupation croissante des logements sociaux, alors que dans d'autres, les logements sociaux sont occupés par des ménages dont les revenus dépassent le

⁴³ LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le secteur privé du logement d'utilité publique en Allemagne [en ligne]*. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-724_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Paul Lücke (1914-1976), (CDU). Ministre du Logement de 1957 à 1965, fut président de la commission parlementaire de la reconstruction et du logement de 1950 à 1957 et président du Deutsche Gemeindetag (association des communes allemandes) de 1954 à 1966.

plafond. Certains accusent ces ménages légèrement plus aisés d'être trop aidés et de voler le logement de personnes en situation de grande précarité. Certains lancent l'argument des expulsions forcées, mais les sociétés de logement non lucratives refusent. Pour elles, cela revient à condamner les ménages déjà installés. En effet, malgré l'augmentation des salaires, les loyers hors logements sociaux peuvent nécessiter une très grande part du budget d'un ménage de la classe moyenne.

L'Allemagne n'a cessé d'être en mouvement sur le plan politique pendant un siècle, de 1850 à 1950. De nombreux régimes se sont succédé, apportant pour certains une pierre à l'édifice du logement pour tous, d'autres prenant soin de le démonter. Après la Première Guerre mondiale, la pénurie de logement étant si criante que la République de Weimar s'est empressée de s'octroyer certaines prérogatives pour y répondre. La volonté que l'Allemagne se relève des dommages de la guerre a ainsi poussé les pouvoirs publics à légiférer afin de garantir à tous un toit, et que tous les logements répondent à des normes de confort modernes. Cependant le rythme de construction resta insuffisant. Cela ne s'améliora pas sous le régime nazi. Ce dernier a eu la volonté de tout centraliser et de tout réguler, et ce, en baissant les normes de confort et en supprimant la majorité des aides. Une fois la guerre terminée et l'Allemagne divisée en deux, les responsables politiques de l'Ouest légifèrent en faveur de la reconstruction rapide et des propriétaires privés. Le logement abordable reste une obligation encadrée par l'Etat, mais la situation des ménages les moins aisés reste loin d'être idéale. Les années cinquante voient émerger la base du logement social allemand moderne : ni public, ni limité à la location, c'est un secteur qui mobilise des acteurs divers, notamment privés, et qui ne garantit pas des logements sociaux dans la durée. La transition vers un marché libre est en cours. L'Allemagne de l'Ouest avance petit à petit vers une situation où le logement est un bien comme un autre, soumis aux lois du marché, loin des coopératives syndicales pour ouvriers et de l'interventionnisme de la République de Weimar.

Chapitre 2 : Le retrait de l'Etat fédéral et le renforcement du marché privé, défi au présent et au futur

La seconde moitié du XXème siècle est marquée par le désengagement progressif de l'Etat fédéral, situation amorcée par la loi sur la construction de logements de 1956. Les outils et procédures auparavant mis en place sont progressivement modifiés ou abandonnés. Les acteurs changent également et l'Etat fédéral ne s'engage plus en première ligne en faveur du logement abordable. Les acteurs privés prennent petit à petit du terrain, poussant les ménages les moins aisés dans une situation de doute et de stress financier. Pourquoi donc est-ce qu'une phase de néo libéralisation du secteur du logement s'est amorcée à partir des années 1970, et comment cela a-t-il impacté les politiques publiques des décennies suivantes, les collectivités territoriales et les citoyens ? Nous devons déterminer ici les mécanismes du démantèlement progressif des outils précédemment mis en place au profit du marché privé, ainsi que le passage de pouvoir de l'Etat fédéral aux acteurs privés et aux Länder. Cette étude s'étale donc des années soixante à nos jours, le premier quart du XXIème siècle.

2.1 L'Allemagne bâtieuse et la multiplication des outils législatifs pour le logement privé – 1960 - 1982

La reconstruction est considérée comme officiellement achevée en 1966. A cette période, 30% des logements sont des appartements locatifs subventionnés, alors que les efforts des politiques sont mis sur l'accession à la propriété. Les ménages, et notamment les classes moyennes sont incités à construire ou à acheter leur propre logement, si besoin avec le soutien financier de la force publique. Plusieurs milliards sont dépensés à cet effet, l'aide à l'accession à la propriété était la subvention la plus coûteuse dans le budget de la République fédérale⁴⁶. Le taux d'accession à la propriété augmente ainsi lentement mais les résultats sont bien visibles sur le territoire. Des lotissements pavillonnaires voient le jour, et l'urbanisation s'étend en périphérie. Au début des années 1970, grâce au dynamisme du secteur de la construction, et pour la première fois, une égalité statistique est atteinte entre le nombre de ménages et le nombre d'appartements. Cette vision purement mathématique appliquée à l'ensemble du territoire va mener l'Etat fédéral à définitivement délaisser la question du logement abordable. Cependant, cette équivalence mathématique précaire est de courte durée. Avec le baby-boom et les déplacés d'Allemagne de l'Est, la population de la RDA augmente fortement entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1990. En 1947, la zone qui deviendra la RDA compte 47 millions d'habitants, en 1989, elle en dénombre 62,6 millions, soit une augmentation de 33%, environ 15,6 millions de personnes supplémentaires. Mais les pouvoirs publics ne tiennent pas vraiment compte de cette explosion démographique. Ils continuent sur la voie du retrait de l'Etat fédéral et de la libéralisation.

⁴⁶ RINK Dieter. *Wohnen - Lange Wege der Deutschen Einheit* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47280/wohnen/>> (Consulté pour la dernière fois le 03/01/2025).

C'est dans ce contexte-ci que la première loi de 1971 est votée. Cette loi a pour objectif de limiter l'usage social temporaire des logements subventionnés par l'Etat à leur construction. Auparavant cet usage social temporaire n'avait pas de limite de temps, le bien arrivait sur le marché libre une fois que l'emprunteur avait fini de rembourser. Avec cette loi, l'usage social est limité à 15 ans maximum. Là où auparavant, des quartiers ou opérations immobilières construites avec ce prêt à taux réduit basculaient progressivement sur le marché libre, cette nouvelle loi fait basculer des quartiers entiers sur le marché, bouleversant leur organisation de manière brusque. L'impact pour les habitants sera discuté dans le cas de l'étude de site en troisième partie, sur le quartier de Neuperlach à Munich. Cette loi a eu un impact considérable sur les villes allemandes et sur la population. Mario Riege⁴⁷ dans son article de février 1993 « *Der soziale Wohnungsbau. Sein Beitrag und seine Grenzen für eine soziale Wohnungspolitik* » (Logement social. Son apport et ses limites à la politique du logement social)⁴⁸, parle ainsi de ses effets.

*« Cela affecte actuellement les bâtiments d'habitation des décennies 1950 et 1960, période de grande construction. Cette loi constitue une cause majeure de la pénurie actuelle et future d'appartements locatifs bon marché. Il est largement admis que sur les quelque trois millions d'appartements locatifs sociaux qui existaient encore en 1988, environ la moitié ne seront plus obligataires d'ici 1995 [en raison de la loi de 1971] et environ les deux tiers d'ici l'an 2000 et pourront donc être loués et vendus à des particuliers. Ce qui reste, ce sont principalement les propriétés avec les loyers les plus élevés et les subventions supplémentaires les plus coûteuses, ainsi que celles dans des formes d'habitat parfois moins acceptées (grandes cités d'habitation). »*⁴⁹

Le chercheur critique l'idée selon laquelle le marché à lui seul, peut répondre efficacement aux besoins de logement de toutes les couches sociales. Il souligne que le marché a tendance à se concentrer sur les segments les plus rentables, en laissant de côté les ménages à faible revenu qui n'ont pas les moyens de payer un loyer au prix du marché. Ce sont eux, selon Riegel, les premières victimes du retrait des pouvoirs publics. Sans intervention publique, les ménages les plus vulnérables se retrouvent souvent sans options abordables, ce qui peut conduire à une augmentation des inégalités sociales, de l'exclusion et à la création de quartiers ségrégés sur le plan économique. Il défend l'idée que l'Etat doit jouer un rôle actif dans la politique du logement, à l'inverse de la tendance de l'époque, pour assurer un minimum de logements abordables et accessibles à la population. Il considère que l'Etat a la responsabilité de garantir un accès équitable au logement, et donc d'aider en particulier les groupes sociaux défavorisés. A partir des années quatre-vingt-dix, de

⁴⁷ Mario RIEGE est professeur de sociologie. Il s'est spécialisé dans la recherche empirique en sociologie et a concentré ses recherches sur la question du logement social et de son impact sur la population.

⁴⁸ RIEGE Mario. « *Der soziale Wohnungsbau* ». Aus Politik und Zeitgeschichte, 1993, vol.93, n° 8-9, 10 p.

⁴⁹ Traduction personnelle

nombreux chercheurs partageront ce constat et ces opinions, nous les évoquerons plus tard.

Paradoxalement, 1971 est également l'année de l'adoption de la loi sur la protection contre les expulsions. Cette dernière restreint le droit de résiliation du propriétaire afin de garantir aux ménages un logement plus pérenne et remédier à la situation souvent désignée par « *Bezahlen oder ausziehen* », littéralement payer ou déménager. Les expulsions ne peuvent plus se faire qu'avec une « raison légitime » et les augmentations de loyer doivent être basées sur les loyers comparatifs locaux. Ces derniers avaient en effet augmenté de manière exponentielle lors de la décennie passée. En 1970, l'Association allemande des locataires, la DMB, avait observé que les loyers dans l'ancien dans les grandes villes avaient augmenté de 150 % depuis 1962. Cette loi est donc célébrée après avoir été attendue par les locataires et notamment les ménages les plus pauvres. Elle devait n'être en vigueur que pendant deux ans à partir de 1972, mais grâce à la mobilisation d'associations, de syndicats et des partis de gauche, une deuxième loi similaire va être promulguée en 1974, entérinant cette fois définitivement la protection contre les expulsions comme un droit permanent. Ce droit est désormais inscrit à l'article 564 b du Code civil allemand⁵⁰. Cette loi protège ainsi les personnes déjà dans un logement en limitant le nombre de personnes pouvant se retrouver à la rue. Cependant, le volet de l'encadrement de l'augmentation des loyers va se révéler inefficace. Des dérogations seront établies au fur et à mesure, ternissant l'objectif premier de la loi.

La troisième loi importante votée en 1971 est la loi sur la promotion du développement urbain. Cette loi et ses implications sont développées par Ulf Keller dans son ouvrage *La loi sur la promotion du développement urbain de 1971 – Développement urbain et politique économique dans les domaines en tension entre l'Etat fédéral, les Länder et les communes*.⁵¹ C'est une des premières lois qui va dans le sens de la délégation des compétences de l'Etat fédéral aux Länder. Elle a été développée et votée dans l'esprit et les caractéristiques du fédéralisme dit coopératif. Par la suite, elle a été mise en œuvre sous la forme d'un programme commun porté par le gouvernement fédéral et celui des Länder. Cela a donné lieu à de nombreux débats sur comment les communes s'intègrent dans le champ d'application et la conception de ce nouveau modèle fédéral. Elles joueront finalement un rôle double, à la fois en tant que participantes à l'exécution du programme, et en tant que niveau de mise en œuvre des politiques économiques. Les Länder prennent donc petit à petit davantage de place dans le système de construction et de gestion des logements sociaux. Avec les mairies, ils deviennent au milieu des années soixante-dix les principaux soutiens financiers pour le logement social. Cependant, en raison du plafonnement de certains loyers et de leur augmentation par l'Etat fédéral, les acteurs locaux n'arrivaient pas à dégager un rendement sur fonds propres. La construction de logements sociaux par les Länder et les municipalités se fait donc à perte. Afin d'enrayer ce mécanisme néfaste aux pouvoirs publics, l'Etat fédéral relève le

⁵⁰ EGNER Björn. *Wohnungspolitik seit 1945* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/183442/wohnungspolitik-seit-1945/>> (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

⁵¹ KELLER Ulf. *Das Städtebauförderungsgesetz 1971. Schriften zum Öffentlichen Recht*. Berlin, Allemagne: Duncker & Humblot, 2023, 438 p.

plafonnement des loyers, et instaure le système du loyer coûtant. Les propriétaires peuvent désormais augmenter leur prix, de telle sorte que le loyer couvre tous les coûts liés au logement (remboursement de prêt, entretien du bâtiment entre autres). Cette mesure contredit donc directement la deuxième loi de 1971 expliquée précédemment. Ce revirement de la part de l'Etat a fortement impacté les ménages les moins aisés, qui ont vu leur loyer augmenter d'un seul coup. L'effort financier de ces ménages pour le loyer est parfois monté jusqu'à 40% comme le souligne Lucie Lechavalier Hurard dans son article « Pourquoi le logement social en Allemagne est-il devenu plus cher que le logement privé ? » de 2008. C'est également le constat fait par l'association bavaroise des sociétés coopératives de logement. Selon cette dernière, en 1975, les propriétaires d'appartements financés par des fonds publics avaient augmenté les loyers de 10%, contre 4,8% pour les propriétaires du secteur privé. Cette inflation galopante des loyers pervertit ainsi l'objectif initial du logement social, à savoir aider ceux qui gagnent le moins à accéder à un logement bon marché.

Au même moment, on observe un déclin des sociétés coopératives de logement, modèle pourtant plébiscité depuis le début du siècle. Le type conventionnel de coopérative, en tant que société anonyme gérant quelques centaines de logements, sont tenues à l'écart des grands projets d'aménagement urbain. Selon Björn Egner, « L'enthousiasme et l'idéalisme des débuts du mouvement coopératif de construction avaient cédé la place à une approche sobre et pragmatique des choses du quotidien. ». Certaines de ces coopératives persistent mais leur organisation se modifie drastiquement. A la place d'un projet créé entre membres actifs de la coopérative, la norme devient la construction de logement puis l'attribution aléatoire à posteriori. Pour de nombreux habitants, adhérer à une coopérative était simplement devenu un acte formel pour accéder à un logement. Cette organisation a été encouragée par le parti de gauche historique allemand, le SPD, évoqué précédemment. Pour ce parti, les coopératives permettent la construction de logements, argument suffisant pour les soutenir. Le SPD soutient également l'accession à la propriété pour les ménages les plus aisés, selon la théorie du « filtrage ». Cette théorie est expliquée par l'Association des sociétés bavaroises de logement dans leur dossier sur l'histoire du logement social allemand⁵². Selon cette théorie, si les ménages les plus aisés accèdent à la propriété grâce à un effort privé et public en faveur de la construction, il y aura davantage de logements en location disponibles. Ces logements en location pourront donc bénéficier à des ménages plus pauvres et pourront être subventionnés par l'Etat. De plus, ces logements en location seront, toujours selon le SPD, moins cher, puisque plus vieux. Cependant ce jeu de bascule n'a pas fonctionné. Les lois successives ont créé un flou pour les acteurs du marché, et notamment les locataires les plus aisés. Ces derniers se sont donc accrochés à leur logement, n'osant pas passer le pas de l'accession à la propriété bien que cette dernière soit érigée en symbole ultime de réussite sociale. Cette fausse idée, évoquée en début de chapitre et défendue par la droite au pouvoir, selon laquelle le marché du logement est à l'équilibre ne traduit qu'un phénomène statistique. Des « logements » étaient certes disponibles, mais ils étaient pour grande partie insalubres et ne répondait pas aux normes de confort.

⁵² VdW BAYERN. Die Geschichte des sozialen Wohnens. Munich, Allemagne: Ludwig Auer GmbH, 2009, 119 p.

En 1970, 100 000 appartements en Bavière n'avaient toujours pas leur propre cuisine ou kitchenette, tandis que 400 000 appartements n'avaient pas de salle de bain, 770 000 n'avaient pas de toilettes, selon l'association bavaroise des coopératives de logement. Cette dernière met en garde dès 1971 contre l'utilisation des résultats statistiques comme prétexte pour moins s'engager pour le logement social.

Néanmoins, bien que Riegel et d'autres défendent le logement social, ils en soulignent également les limites. Un des principaux problèmes que Mario Riegel met en avant est le ciblage inefficace, où les logements sociaux ne sont pas toujours alloués aux ménages les plus nécessiteux. Cette situation a notamment eu cours dans les années cinquante jusqu'à soixante-dix quand les ménages relativement aisés ont pu accéder aux logements nouvellement construits d'après-guerre et y sont restés malgré l'augmentation de leurs revenus. Et ce, pendant que les classes populaires continuaient de vivre dans des taudis et autres endroits insalubres. En plus de ce problème de ciblage, il y a également souvent des soucis d'efficacité dans la gestion et la maintenance des logements sociaux, en partie dû à la baisse progressive des dotations publiques. Le chercheur souligne le problème de durabilité à long terme du logement social : celui-ci dépendant grandement des subventions de l'Etat, il est soumis aux aléas de changements de gouvernements, de politiques. Ainsi donc difficile de dresser un tableau clair de l'avenir du logement social sur le long terme. Riegel conclut ainsi que ni le marché ni l'Etat seul ne peuvent répondre efficacement à tous les besoins en matière de logement. Il plaide pour une approche équilibrée où le secteur public joue un rôle complémentaire à celui du marché, garantissant notamment des logements abordables pour les moins aisés et prévenant l'exclusion sociale. L'Etat devrait donc intervenir de manière stratégique, en fournissant des subventions ciblées et en régulant le marché pour encourager une offre plus diversifiée et accessible de logements.

Cette question du désengagement de l'Etat et de la libéralisation a également été abordé par Hartmut Häußermann⁵³ et Walter Siebel⁵⁴, en particulier dans *Stadtpolitik*, (traduction littérale : politique de la ville) paru en 2007, réédité en 2019⁵⁵. La transformation du marché du logement vers n'importe quel autre marché de bien a augmenté les inégalités sociales. Selon les deux chercheurs, les personnes à faible revenu, qui ont besoin de ces logements abordables pour vivre voire survivre sont les plus touchées par ces politiques néolibérales. La déréglementation du marché du logement a quasi toujours systématiquement entraîné une augmentation des loyers et une baisse de la protection des locataires et de leurs droits. Häußermann et Siebel ont notamment remarqué et analysé la dégradation des conditions à l'intérieur même des logements mis en location. Selon eux, en l'absence de régulation stricte, les propriétaires peuvent être moins incités à entretenir leurs propriétés, surtout dans des quartiers où les loyers sont déjà élevés et les profits garantis. Cela a conduit à une précarisation croissante du logement, où de plus en plus de personnes éprouvent des

⁵³ Hartmut HÄUSSERMANN est sociologue et a été professeur de sociologie régionale et urbaine. Ses recherches portaient principalement sur les quartiers et leur gestion par les collectivités.

⁵⁴ Walter SIEBEL est un sociologue, ayant obtenu son doctorat en sociologie urbaine, et ayant également été professeur en sociologie régionale et urbaine.

⁵⁵ HÄUSSERMANN H., SIEBEL W., LÄPPLER D., et al. *Stadtpolitik*. Francfort-sur-le-Main, Allemagne : Suhrkamp, 2007, 403 p.

difficultés à maintenir un logement stable et abordable. Cette libéralisation progressive favorise également la gentrification et le déplacement des résidents à faible revenu vers des zones moins prisées, souvent à la périphérie des villes, ce qui accentue la ségrégation spatiale, et à terme, économique et sociale. Cela mène à une polarisation des villes, les quartiers riches devenant encore plus exclusifs et les zones pauvres de plus en plus délaissées. Cela engendre inévitablement une fragmentation de l'espace urbain. De plus, cette libéralisation des logements s'accompagne souvent d'une marchandisation des espaces publics. Les centres-ville et autres espaces urbains deviennent de plus en plus orientés vers la consommation et donc moins accessibles à certains segments de la population selon les deux chercheurs. Tout comme Riegel, ils plaident pour une intervention publique plus forte afin de promouvoir la justice sociale et spatiale des villes.

Les années soixante-dix marquent donc un tournant dans la prise en compte de la question du logement par les pouvoirs publics. L'Etat instaure des lois en faveur de la construction et du secteur privé. Les rares mesures en faveur des locataires et du logement social sont détricotées par des dérogations et autres modifications. Les coopératives ne sont plus que des acteurs formels. Les ménages les moins aisés souffrent de la situation, notamment des hausses de loyer. Malheureusement, ce ne sont que les prémisses de la libéralisation quasi-totale du marché qui aura lieu les décennies suivantes.

2.2 Changement de paradigme : libéralisation du secteur – 1982 – 1989

La RFA n'était pas une nation isolée. Les crises pétrolières et monétaires impactèrent l'Allemagne de l'Ouest. Entre 1980 et 1989, les politiques allemandes du logement se s'inscrivent dans un contexte marqué par une transition progressive vers des principes néolibéraux, influencée par les dynamiques économiques et politiques mondiales. Les prémisses de cette transition ont été évoquées au chapitre précédent. La dérégulation des marchés, les incitations fiscales pour les investisseurs privés et la privatisation de certains biens publics ont constitué des piliers de cette évolution. Parallèlement, la montée de l'austérité budgétaire a entraîné une réduction des subventions publiques, fragilisant les mécanismes de soutien au logement abordable. Cette néo libéralisation a eu des effets ambivalents : d'un côté, elle a favorisé l'émergence de nouveaux acteurs et la modernisation du parc immobilier, mais de l'autre, elle a contribué à accroître les inégalités d'accès au logement, particulièrement dans les grandes métropoles où la demande a continué de croître. La décennie quatre-vingts va notamment voir la disparition des sociétés de logement à but non lucratif et l'augmentation des disparités socio-économiques entre villes et entre quartiers.

Afin de comprendre pourquoi les sociétés de logement à but non lucratif ont été supprimées, il faut se pencher sur le scandale *Neue Heimat*, ayant éclaté en 1982. *Neue Heimat*, littéralement Nouvelle Patrie, Nouvelle Maison⁵⁶ était une société de construction et de gestion de logements à but non lucratif, présente sur l'ensemble du territoire allemand. L'entreprise appartenait à la Fédération allemande des

⁵⁶ Traduction personnelle, le terme *Heimat* n'a pas de traduction directe

syndicats (DGB) et à ses syndicats individuels affiliés. Elle est fondée en 1926. A partir de 1950, *Neue Heimat* est considérée comme la plus grande entreprise privée de construction de logements en Europe, en ayant construits plus de 460 000 jusqu'en 1982. Plus d'une centaine d'entreprises gravitaient autour de *Neue Heimat*, dont certaines étaient des filiales indépendantes, telles que *Neue Heimat Städtebau* « Nouvelle Patrie Développement urbain » et *Neue Heimat International*, qui opéraient même en Amérique du Sud mais avaient leur siège social en France. Les raisons du scandale se trouvent au sein de la direction et la gestion de l'entreprise. La gouvernance étant opaque, les abus devinrent systématiques comme l'explique Peter Kramper⁵⁷ dans son dossier *Neue Heimat - Politique d'entreprise et développement des entreprises dans le logement syndical et le développement urbain 1950-1982* de 2008.⁵⁸ *Neue Heimat*, bien qu'issue de la Confédération des syndicats allemands (DGB), fonctionnait de manière quasi autonome. Cela a permis à sa direction de détourner des fonds sans rendre de comptes. La structure tentaculaire de l'entreprise a compliqué la détection des irrégularités. Les dirigeants utilisèrent donc les ressources de la société à des fins personnelles, des fonds normalement destinés au logement social. Malgré son statut d'organisation de logement à but non lucratif, *Neue Heimat* s'est engagée dans des projets spéculatifs de grande envergure, souvent sans lien direct avec les besoins en logement abordable. L'entreprise a investi dans des complexes commerciaux, des hôtels de luxe, et des opérations risquées, au détriment de sa mission première. Des montages financiers de toutes sortes avaient été mis en place par la direction. Parmi ces derniers, une société nommée *Terrafinanz*, appartement aux membres du comité de direction mais pas à *Neue Heimat*. La société permettait à des propriétaires de s'octroyer des avantages fiscaux et des marchés publics. Le plus gros chantier de *Terrafinanz*, sera le quartier de Neuperlach, à Munich, dont nous reparlerons plus tard. En 1982, des journalistes du magazine allemand *Der Spiegel* publient une série d'articles détaillant les irrégularités financières et les pratiques douteuses de *Neue Heimat*. L'enquête a révélé un détournement massif de fonds, estimé à plusieurs centaines de millions de marks, et a conduit à des poursuites judiciaires contre les principaux dirigeants de l'entreprise. *Neue Heimat* est ainsi contrainte de vendre plus de 60 000 appartements entre 1984 et 1986 pour compenser les pertes financières. Le groupe fut progressivement démantelé par la suite. La vente de ces logements poussa des centaines de milliers de locataires dans l'incertitude, alors que les prix des logements dans certaines villes explosent en raison du transfert vers des acteurs privés.

Mais ce scandale ébranle bien au-delà de la simple sphère de *Neue Heimat*. C'est toute l'organisation des sociétés de logement à but non lucratif qui est remise en cause à la suite de cette enquête. L'opinion publique, choquée par l'ampleur du détournement de fonds, ne fait plus confiance aux organismes possédant ce statut. En 1988, le statut de société de logement à but non lucratif est supprimé. L'abolition

⁵⁷ Peter KRAMPER est un historien, spécialisé en histoire de l'économie. Ses recherches portent principalement sur les coopératives de logement.

⁵⁸ KRAMPER Peter. *Neue Heimat. Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950-1982*. Stuttgart, Allemagne : Franz Steiner, 2008, 664 p.

de la loi sur le logement à but non lucratif et donc du statut (WGG⁵⁹) marque une rupture significative dans la politique du logement en Allemagne et reflète les tensions entre mission sociale et dérégulation économique. À partir du 1er janvier 1990, les sociétés de logement sans but lucratif ont perdu leur statut fiscal privilégié et sont devenues pleinement imposables. Malgré les protestations des syndicats, des associations de locataires et même de certains partis politiques comme le SPD, la réforme fiscale de 1990 a enterré définitivement ce modèle, illustrant la domination croissante des logiques de marché dans la gestion du logement. Cependant, cette suppression n'a pas annihilé les missions sociales des anciennes sociétés de logement à but non lucratif. Nombre d'entre elles ont continué à exister sous d'autres formes afin de continuer à garantir des logements abordables. Les tentatives de certains Länder, comme la Bavière, pour maintenir le WGG n'ont pas abouti, mais révèle les résistances locales face à des décisions fédérales.

En parallèle de ce scandale et de la suppression du statut rendu possible par la loi WGG, le parti de droite chrétien-démocrate CDU⁶⁰ est au pouvoir. Sous le gouvernement d'Helmut Kohl, la libéralisation du marché du logement et la réduction du soutien de l'Etat à la construction de logements sociaux se sont accélérées. Ce processus a finalement abouti à l'annonce du retrait complet du gouvernement fédéral du financement du logement locatif social en 1986. Avec la fin de la pénurie de logements selon l'approche statistique des pouvoirs publics et la transition d'une construction de logements subventionnés par l'État à une construction de logements privés, le marché du logement est passé d'un marché d'offre à un marché de demande. La pensée entrepreneuriale et la concurrence entre les fournisseurs de logements deviennent alors le principe directeur du marché du logement. Cette accélération de la déréglementation est notamment analysée par Lucie Lechevalier Hurard dans son article « Le démantèlement du logement social allemand », de 2008⁶¹. A la suite de ces deux réformes importantes de 1986 et 1988, c'est en 1989 que le coup de grâce va être porté. Cette année-là marque la fin du statut d'utilité publique. Ce statut, évoqué précédemment, regroupait les coopératives, les sociétés de logement communal et les sociétés de logement à but non lucratif.

« La disparition du statut d'utilité publique implique que les coopératives d'habitat sont désormais beaucoup plus dépendantes

⁵⁹ "Wohnungsgemeinnützige Gesetz". Cette législation encadrait le fonctionnement des sociétés de logement sans but lucratif, définissant leurs obligations sociales, leurs avantages fiscaux, et les restrictions liées à leurs activités. Le modèle avait été mis en place au début du XXème siècle avec une inscription définitive dans les textes de lois sous le régime nazi. Elle a été abrogée en 1988, avec effet au 1er janvier 1990.

⁶⁰ La CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands, Union chrétienne-démocrate d'Allemagne) est un parti politique conservateur et centriste fondé en 1945. Principalement implanté en Allemagne de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale, il défend des valeurs chrétiennes-démocrates, une économie sociale de marché, et une politique européenne intégrationniste. La CDU a joué un rôle central dans la reconstruction de l'Allemagne d'après-guerre et a été dirigée par des figures marquantes telles que Konrad Adenauer, Helmut Kohl, et Angela Merkel. En partenariat avec son parti frère bavarois, la CSU (Christlich-Soziale Union), elle forme une des principales forces politiques du pays.

⁶¹ LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le démantèlement du logement social allemand* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.citego.org/bdf_fiche-document-726_fr.html>. (Consulté pour la dernière fois le 08/01/2025).

du monde bancaire. Les pouvoirs publics locaux peuvent éventuellement soutenir financièrement les individus qui veulent devenir coopérateurs, ou bien se porter ponctuellement garant d'une coopérative pour qu'elle puisse obtenir un prêt bancaire. Mais cette protection n'est plus assurée par un cadre national. »⁶²

Cependant, les grandes coopératives ne réagissent pas. Se sentant prêtes à affronter le marché libre, elles acceptent ces nouvelles règles. Malheureusement pour ces dernières et pour les ménages qui dépendaient de ces logements, le marché libre prendra le dessus et les engloutira.

Ce retrait de l'Etat impacta directement la vie des habitants et la composition des quartiers. De nouveaux questionnements sont apparus, portés notamment par la droite, concernant la part de ménages d'origine étrangère dans le logement social allemand. Dans son compte-rendu de recherche datant de 2000, « *Historischer Abriss zu wesentlichen Entwicklungslinien städtischen Wohnens in Deutschland seit 1945* »⁶³ (Aperçu historique des principales lignes de développement de la vie urbaine en Allemagne depuis 1945 ») la sociologue Christine Hannemann⁶⁴, fait état de cette période. La diminution des financements publics a conduit à un désengagement des autorités locales et à une dégradation des infrastructures notamment dans les quartiers avec des logements sociaux communaux. Plusieurs phénomènes se superposent alors. Les ménages les plus aisés et les classes moyennes quittent en masse les logements d'après-guerre, toute une génération quittant ces quartiers pour les centres villes rénovés ou les quartiers pavillonnaires. Parmi ces logements délaissés, une partie appartient toujours aux autorités locales, notamment aux communes. Elles vont donc y placer les ménages les plus pauvres, une partie d'entre eux n'ayant pas eu accès au logement social auparavant. Une autre partie arrive des quartiers où de nombreux bâtiments ont été construits grâce au prêt garantissant une utilisation sociale temporaire. Avec la limitation à 15 ans évoquée précédemment, de nombreux ménages sont obligés de quitter leur logement, sans avoir les moyens de le racheter ou de continuer à le louer aux prix du marché libre. Ces grands flux de personnes, ces vagues de déménagements seront étudiés à l'échelle d'un quartier en troisième partie, afin d'en comprendre plus précisément l'impact social.

On peut cependant déjà établir, selon les travaux de Christine Hannemann, que les années quatre-vingt marquent un tournant vers une ségrégation plus marquée entre quartiers. Le placement, par les autorités municipales, de ménages à faible revenus dans ces quartiers périphériques, souvent constitués de grands ensembles, accentue la stigmatisation à la fois des lieux et des personnes. Selon les mots de la chercheuse, les logements sociaux sont attribués à « des populations considérées comme « socialement défavorisées » [...] « ménages d'origine étrangère, familles

⁶² KRAMPER Peter. *Neue Heimat. Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950–1982*. Stuttgart, Allemagne : Franz Steiner, 2008, 664 p.

⁶³ HANNEMANN Christine. *Historischer Abriss zu wesentlichen Entwicklungslinien städtischen Wohnens in Deutschland seit 1945*. Humboldt-Universität Berlin, Allemagne : 2000, 68 p.

⁶⁴ Christinne Hannemann est une sociologue allemande. Ses domaines de recherche sont le changement dans l'habitat, la recherche sur l'architecture en tant que métier, la sociologie urbaine et régionale, l'intégration et l'immigration.

précaires, et locataires dits " à problèmes " ». Cette concentration a entraîné une dévalorisation de ces quartiers, perçus par les résidents extérieurs au quartier comme des lieux de « déclin socioculturel », aggravant une spirale de stigmatisation et de désinvestissement. Christine Hannemann critique dans son ouvrage l'absence d'une planification inclusive qui aurait pu limiter la formation de « ghettos sociaux ». Des tensions se sont développées, alimentées par des stéréotypes sur les comportements culturels et des conflits de voisinage.

L'obsession de certains acteurs locaux pour les enquêtes statistiques portant sur l'origine des ménages n'a pas amélioré la situation. Des données étaient donc produites en séparant les personnes en trois catégories : « les personnes d'origine allemande avec la nationalité allemande », « les personnes d'origine étrangère avec la nationalité allemande », et « les personnes étrangères ». Cette catégorisation, notamment la deuxième catégorie fit fortement débat, mais fut conservée. En se basant sur ces chiffres et afin de limiter cette dynamique ségrégationniste, certaines municipalités ont imposé des quotas de population étrangère dans certains ensembles d'habitation. Ce système ne fut jamais fonctionnel, il visait dans tous les cas davantage à contenir les tensions qu'à promouvoir une véritable intégration. Le désengagement de l'Etat fédéral, le manque de financement, et les positionnements politiques de certains acteurs locaux ont renforcé les divisions socio-spatiales, laissant les quartiers de logements sociaux devenir des « poches de pauvreté » marginalisées, dans un contexte où ni l'intégration des populations étrangères ni le maintien de la mixité sociale ne constituaient des priorités face à la loi du marché.

La suppression du statut de société de logement à but non lucratif et le désengagement de l'État fédéral dans les années 1980 ont profondément bouleversé le secteur du logement en Allemagne, favorisant des logiques de rentabilité au détriment des objectifs sociaux. Cette libéralisation a réduit les investissements pour le logement abordable, aggravant la pénurie et stigmatisant des quartiers entiers. La concentration des ménages précaires et des populations étrangères dans ces quartiers à forte proportion de logements sociaux a renforcé la ségrégation socio-spatiale, tandis que les classes moyennes et aisées se sont recentrées dans des centres-ville rénovés et les banlieues pavillonnaires. Cette décennie est le témoin de comment la privatisation et l'absence de planification urbaine inclusive amplifient les inégalités, en transformant le logement en une marchandise.

2.3 L'Allemagne réunifiée et l'Etat désengagé de la question du logement – 1989 – 2006

La fin de l'année 1989 marque le début d'une nouvelle ère pour l'Allemagne. Le mur de Berlin chute le 9 novembre 1989. C'est le début de l'effondrement du régime communiste en RDA. Le processus de réunification entre les deux Allemagnes fut à la fois rapide et complexe, la question étant centrale tant pour les citoyens que pour les dirigeants politiques. Pour l'analyse de cette période, nous pouvons nous référer aux

travaux de Serge Bernstein⁶⁵ et Pierre Milza⁶⁶, notamment leur ouvrage *L'Allemagne de 1870 à nos jours*, paru en 2014.⁶⁷ De nombreuses négociations ont eu lieu entre les anciens vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Ces négociations vont aboutir à la signature du traité de Moscou en 1990, dit le traité « Deux plus Quatre »⁶⁸, qui ouvrira la voie à la réunification allemande⁶⁹. Ce traité permit d'établir les nouvelles frontières, et d'acter le retrait des troupes soviétiques et l'intégration de l'Allemagne réunifiée dans l'OTAN. Le 3 octobre 1990, la RDA cesse officiellement d'exister, ses Länder (au nombre de cinq, plus Berlin Est) intégrant la République fédérale d'Allemagne (RFA) conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale. Ce choix a permis une transition rapide mais controversée, car il a imposé le cadre institutionnel et juridique ouest-allemand à l'ensemble du territoire⁷⁰. Sur le plan institutionnel, la réunification a nécessité une intégration complète des institutions est-allemandes dans le cadre ouest-allemand. Les nouvelles régions de l'Est ont adopté la structure fédérale de la RFA, rejoignant le Conseil fédéral (Bundesrat) et élisant leurs représentants au Bundestag. Ce processus a cependant laissé peu de place à l'élaboration d'un nouveau contrat social ou constitutionnel commun, consolidant le sentiment d'une annexion plutôt que d'une fusion égalitaire. L'unification économique a été l'un des aspects les plus délicats. La conversion monétaire, réalisée en juillet 1990, a aligné le mark est-allemand sur le mark ouest-allemand, renforçant le pouvoir d'achat des citoyens de l'Est mais fragilisant leur économie locale, incapable de soutenir cette mise à niveau. La privatisation massive des entreprises d'État en RDA a entraîné des fermetures d'usines et une hausse rapide du chômage, laissant des régions entières en crise. À l'inverse, les Länder de l'Ouest ont dû supporter des transferts massifs de fonds pour moderniser les infrastructures et les institutions à l'Est, ce qui a suscité des tensions entre les deux parties du pays. Tous ces changements ont exacerbé les différences culturelles et historiques entre l'Est et l'Ouest. Les attentes des citoyens de l'ex-RDA ont parfois été écondeutes, conduisant à une incompréhension, de la frustration et parfois de la colère. La précarité, le chômage et la perte d'identité face à la disparition rapide des repères communistes alimentèrent ces sentiments. Ces tensions transparaîtront dans le paysage électoral les années suivantes avec l'émergence de mouvements protestataires et populistes⁷¹.

⁶⁵ Serge Bernstein est un historien français, spécialiste du radicalisme en France et de la Troisième République.

⁶⁶ Pierre Milza est un historien français, ayant été professeur d'histoire contemporaine. Ses recherches se concentraient principalement sur l'histoire de l'immigration italienne en France, ainsi que l'histoire du fascisme.

⁶⁷ BERSTEIN S., MILZA P., et al. *L'Allemagne de 1870 à nos jours*. Collection U. Paris, France : Armand Colin, 2014, 384p.

⁶⁸ Les Deux faisant référence aux deux Allemagnes, Est et Ouest, et les Quatre, aux anciens vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, Etats-Unis, France, Royaume-Uni et URSS

⁶⁹ Ne pas confondre le terme d'unification allemande avec celui de réunification. Le premier fait référence au regroupement des principautés et des duchés allemands et prussiens au XIXème siècle, le second aux évènements post 1989.

⁷⁰ Le fait que la réglementation de la RFA s'impose aux Länder de l'ex-RDA a été vivement critiqué par les partisans du modèle socialiste de cette partie de l'Allemagne. Ce refus des politiques de la RFA alimente toujours actuellement des mouvances extrémistes dans l'est de l'Allemagne.

⁷¹ Cette séparation politique entre Länder de l'Est et Länder de l'Ouest a connu une résurgence depuis 2017. L'AFD, le parti d'extrême droite allemande a réalisé ses meilleurs

La réunification allemande, bien que saluée comme réussite historique, reste un processus complexe aux conséquences durables, aussi bien politiquement, que socialement et économiquement. Si elle a permis de rétablir l'unité nationale et de renforcer le rôle de l'Allemagne sur la scène internationale, elle a également laissé des fractures profondes.

La réunification allemande entraîna de nouvelles vagues de déplacement de population. Des Allemands de l'Est viennent s'installer dans les Länder de l'Ouest. A ces personnes s'ajoutent des réfugiés de l'ex-Yougoslavie. Ainsi, un nouveau cycle de construction se met en place dans toute l'Allemagne. La construction de logements explose. Les activités de construction se concentrent sur la partie est-allemande, les pouvoirs publics étant conscients que le manque de logement et le manque de confort dans ces derniers était à l'origine d'une forte immigration. Un marché du logement libre s'est progressivement mis en place comme l'explique Dieter Rink⁷² dans son article « *Wohnen – Lange Wege der Deutschen Einheit* » (Habiter, Résider, Le long chemin vers l'unité allemande), paru en 2020⁷³. L'élément central de cette harmonisation est-ouest était la restitution des propriétés résidentielles gérées par l'État aux anciens propriétaires ou à leurs héritiers. Au début des années 1990, environ 2,2 millions de demandes de retransfert ont été déposées, touchant environ 1,3 des près de 7 millions d'appartements ou de maisons de l'Est. La restitution a duré plus d'une décennie jusqu'au début des années 2000. Cette dernière a retardé la rénovation et la modernisation du parc de logements concernés. En raison de la restitution et donc de la privatisation de ces logements, le parc de logements publics, communaux et coopératifs, a diminué d'environ un tiers. Cela correspondait à environ un million d'appartements. Les restitutions et les privatisations ont entraîné un transfert considérable de richesses de l'Allemagne de l'Est vers l'Allemagne de l'Ouest, ainsi qu'une précarisation de nombreux ménages est-allemand qui devaient payer des loyers au prix du marché libre concurrentiel, chose nouvelle pour eux.

A la fin des années 1990, la politique allemande connaît un tournant qui va impacter le secteur du logement. En 1998, la coalition gouvernementale et parlementaire dite rouge-vert est formée, notamment grâce à Gerhard Schröder pour le SPD et Joschka Fischer pour les Verts. Cette nouvelle formation politique a notamment dans ses objectifs la réduction des inégalités territoriales et sociales, entre est et ouest, y compris dans le domaine du logement. Lucie Lechevalier Hurard dans son article « *Le démantèlement du logement social allemand* » parle notamment de la loi de 2001 sur l'utilisation sociale temporaire des logements. Ce qui faisait jusqu'à

scores dans les Länder de l'ex-RFA, la coupure de l'ancien rideau de fer étant nettement visible sur les cartes des résultats aux élections. La moyenne de ses résultats aux dernières élections des Länder est de 8,1% pour les Länder de l'Ouest, contre 26,04% pour les Länder de l'Est. Les chercheurs Béatrice von Hirschhausen et Boris Grésillon parlent ainsi du maintien d'une « frontière fantôme ».

⁷² Dieter RINK est un chercheur en sociologie dont les recherches portent principalement sur le développement des villes allemandes et européennes. Il traite notamment de la question de l'étalement urbain et des politiques du logement.

⁷³ RINK Dieter. *Wohnen – Lange Wege der Deutschen Einheit* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47280/wohnen/>> (Consulté pour la dernière fois le 03/01/2025).

présent le caractère unique du modèle allemand de construction par des prêts de l'Etat a été révoqué. Ce thème a déjà été évoqué dans les chapitres précédents, afin d'expliquer la mise en place du système en 1956, et la réforme de 1971. Cette dernière avait limité l'utilisation sociale temporaire à quinze ans. Mais avec cette loi de 2001, c'est tout le système qui est remis en question. En effet, il n'est plus nécessaire que le logement soit occupé en tant que logement social après la construction pour bénéficier d'un prêt à taux réduit. Il suffit de prendre en charge l'aménagement d'espaces publics. Les constructeurs peuvent donc s'affranchir de donner à la mairie leurs logements pour une utilisation sociale temporaire, ils peuvent directement les mettre sur le marché libre.

« *Cette nouvelle logique contractuelle risque de limiter très largement le renouvellement de l'offre de logements sociaux en utilisation temporaire. Les derniers logements construits grâce à l'ancien système retomberont bientôt dans le domaine privé du marché. Ils ne seront pas remplacés par une occupation sociale temporaire de nouveaux logements fraîchement construits. Combien de centaines de milliers de logements accessibles au plus grand nombre en moins dans les années à venir ?* »⁷⁴ se questionne Lucie Lechevalier Hurard.

La deuxième réforme importante par cette coalition concernant le logement arrive en 2002. Elle porte sur les allocations au logement social. Elle redéfinit les objectifs et les bénéficiaires des aides au logement, en se concentrant désormais sur les ménages les plus vulnérables, plutôt que sur de larges segments de la population. Les ménages les plus pauvres sont davantage aidés, mais une partie importante des ayants-droits précédents se voient radiés. Cela augmente ainsi la part de leur budget consacré au logement, mettant certains ménages à la limite de la pauvreté et donc des aides, créant un effet de seuil néfaste. Une troisième orientation est à souligner, le changement de paradigme entre l'existant et le neuf. A partir du début des années 2000, les pouvoirs publics réduisent la construction de nouveaux logements sociaux au profit de la rénovation et de l'acquisition de droits d'occupation dans l'habitat existant. Si cette approche a permis de mieux mobiliser et utiliser le parc immobilier existant, elle a quand même impacté négativement une partie des ménages pauvres. En effet, même si l'Etat investit dans l'existant, il délaisse une nouvelle fois la construction, ne permettant pas à tous les ménages devant avoir accès à un logement social d'en bénéficier ; puisque les fonds alloués au logement restent limités dans les budgets fédéraux. L'introduction de réformes sociales et fiscales, notamment l'intégration des « frais de logement » dans les prestations dites Hartz IV⁷⁵ en 2005, a renforcé cette tendance. Les bénéficiaires d'allocations sociales voyaient leurs frais de logement couverts par des montants forfaitaires. Cette approche a permis de mieux contrôler les dépenses publiques, mais elle a aussi contribué à fragiliser certains ménages, en particulier dans les régions où les loyers dépassaient les montants alloués, comme en Bavière. De plus, la politique de réaménagement urbain, notamment à

⁷⁴ LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le démantèlement du logement social allemand* [en ligne]. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-726_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 08/01/2025)

⁷⁵ Hartz IV : réformes du marché du travail, ayant eu lieu entre 2003 et 2005. La loi Hartz IV a supprimé le régime d'assistance chômage en valorisant l'aide sociale en la conditionnant à la signature d'un contrat d'insertion avec une agence pour l'emploi.

l'Est, a conduit à la démolition massive d'appartements dans les grands ensembles socialistes, vidés par l'exode. Bien que ces mesures aient visé à stabiliser les marchés locaux, elles ont souvent favorisé des privatisations massives, entraînant une perte durable de logements sociaux et une précarisation accrue des ménages défavorisés. Ces éléments sont repris par Dieter Rink, chercheur évoqué précédemment, dans son article « *Wohnen – Lange Wege der Deutschen Einheit* » (Habiter, Résider, Le long chemin vers l'unité allemande). En somme, la politique de logement sous la coalition rouge-verte a oscillé entre modernisation et désengagement. En mettant l'accent sur les réformes budgétaires et l'efficacité du marché, ces années ont marqué une continuité avec les tendances amorcées dans les années 1980, tout en laissant émerger de nouvelles inégalités sociales et territoriales. La privatisation des parcs de logements sociaux, couplée à une baisse des constructions, a contribué à une pénurie chronique dans certaines régions, posant les bases des crises du logement des décennies suivantes.

Les années 1990 et 2000 ont également impacté le secteur du logement à l'échelle communale. Les communes vendent par millier leurs logements à des investisseurs privés. Lucie Lechevalier Hurard analyse la situation dans son article « *Le démantèlement du logement social allemand* ».

« Au sous-financement chronique, dont souffrent beaucoup de municipalités allemandes, s'ajoutent les difficultés économiques et sociales liées à la réunification que doivent assumer les villes de l'Est : le coût des restitutions et indemnisations des propriétés "socialisées" au temps de la RDA se double de la difficulté à endiguer l'hémorragie démographique et économique vers l'ouest. »⁷⁶

A Berlin par exemple, 200 000 logements communaux ont été vendus entre 1993 et 2008, sur les 480 000 que possédait la commune au début des années 1990.

« La municipalité de Dresde est ainsi parvenue à ramener ses comptes à l'équilibre en 2006 en cédant pour quelque 1,7 milliards d'euros à Fortress, un fond américain, sa société de logement communal Woba. Le résultat est spectaculaire. 48 000 logements sociaux sont convertis d'un seul coup en logements privés et la ville de Dresde devient un symbole : elle est la première ville allemande à avoir privatisé 100 % de son parc de logements publics. »⁷⁷

Sur l'ensemble du territoire allemand, ce sont 1,6 millions de logements qui ont été vendus en l'espace de 10 ans, soit la moitié du parc public. Les seuls acteurs capables d'absorber l'achat d'autant de logements ne sont pas de simples propriétaires. Ce sont les fonds d'investissement, principalement ceux que la chercheuse qualifie d'investisseurs en capital-risque.⁷⁸ Ils ne sont donc pas des professionnels du secteur

⁷⁶ LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le démantèlement du logement social allemand* [en ligne]. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-726_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 08/01/2025).

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ L'investissement en capital-risque est une activité d'investissement capitaliste. Les sociétés spécialisées dans ce système financent habituellement de jeunes entreprises à haut potentiel de croissance.

du logement. Ils ne se comportent pas comme des gestionnaires de logements mais bien comme des sociétés avec des actionnaires habitués aux rendements élevés. « En quelques années, ils cherchent à rentabiliser leur investissement avant de se retirer. » Tout est donc fait pour limiter les dépenses afin de faire le plus de profits. Au-delà des logements en eux-mêmes, les sociétés de logements communales qui les géraient sont réduites au service minimum, les employés sont licenciés. L'entretien des locaux et le gardiennage sont externalisés, parfois même totalement supprimés, considérés comme superflus. Le cas des gardiennes sera évoqué en troisième partie.

« Les éléments du patrimoine immobilier qui sont le plus immédiatement valorisables sont vendus séparément à des prix élevés. Une partie des immeubles subit des travaux de modernisation, dans la perspective d'une conversion future des appartements locatifs en propriétés individuelles. Le reste du patrimoine est laissé en l'état, dans l'attente d'une revente en blocs plus restreints à des sociétés immobilières. »⁷⁹

Nous pouvons donc nous questionner sur l'impact que ces ventes ont eu pour les locataires. Dans les premiers temps de la privatisation, les loyers n'ont pas drastiquement augmenté. Le changement de propriétaire se faisait principalement ressentir dans les parties communes et les services au sein du bâtiment, comme évoqué précédemment. Au moment où Lucie Lechevalier Hurard écrit son article, le phénomène est encore récent, et elle appuie le fait que les choix des investisseurs ne sont pas encore visibles. Cependant elle souligne le fait que le droit est resté le même, et que les investisseurs ne peuvent pas expulser les locataires par la simple raison du changement de propriétaires. Il est dans un premier temps plus rentable de garder les locataires existants même si considérés comme « peu rentables » qu'aucun locataire du tout dans des bâtiments souvent vétustes donc peu attractifs pour les ménages plus aisés. A partir de la fin des années 2000, on voit cependant apparaître les premiers effets pervers à grande ampleur de ces achats par des investisseurs capital-risque. Afin de récupérer leurs logements tout en restant dans le cadre légal, ils augmentent petit à petit les loyers, toujours à la limite du taux autorisé par l'Etat, tout en rénovant et en modernisant les logements. Cela entraîne une augmentation de la valeur du bien, donc une augmentation plus conséquente des loyers, autorisée par la loi, « Dans certains cas, les locataires ont effectivement été contraints de supporter des coûts supplémentaires dans leurs loyers. Certains quartiers à forte concentration de logements autrefois publics, les plus proches des quartiers attractifs, ont ainsi vu leur population se transformer ». Des voix se font entendre contre ces privatisations mais elles ne restent que peu écoutées. Ces « investisseurs sauterelles » sont critiqués, et certaines villes comme Fribourg rétropédale et conserve leurs sociétés de logement communale et leur patrimoine immobilier.⁸⁰ Selon les mots de la chercheuse « La vente du patrimoine de logement social des communes était, il y a peu de temps encore,

⁷⁹ LECHEVALIER HURARD Lucie. Le démantèlement du logement social allemand [en ligne]. Disponible sur : < https://www.citego.org/bdf_fiche-document-726_fr.html >. (Consulté pour la dernière fois le 08/01/2025).

⁸⁰ L'exemple de Fribourg reste un cas isolé à cette période. La ville est historiquement à gauche, et un lieu d'expérimentation sociale et écologique. La mairie a ainsi consulté ses habitants par référendum, au cours duquel 70% se sont prononcés contre la suppression de la société de logement communale de la ville et la vente de son patrimoine immobilier.

une question neutre, liée essentiellement à la recherche de l'équilibre financier par les municipalités. Elle est désormais un véritable enjeu de politique locale. ».

La période allant de la Chute du Mur de Berlin à la fin de la coalition rouge-verte en 2005-2006 a profondément transformé le paysage du logement en Allemagne. La réunification a révélé des disparités structurelles entre l'Est et l'Ouest, nécessitant des interventions massives pour réhabiliter les infrastructures et moderniser un parc immobilier souvent obsolète à l'Est. Cependant, cette intégration s'est faite dans un contexte de libéralisation économique, où le rôle de l'État dans le logement a progressivement diminué. Les besoins de la population à l'est n'ont pas été satisfaits, alimentant du ressentiment, un manque de confiance envers l'Etat fédéral et un déplacement des populations vers l'ouest. Sous la coalition rouge-verte, des réformes ont recentré les aides sur les populations les plus vulnérables, tout en réduisant les investissements publics directs dans le logement social. Parallèlement, les grandes privatisations de logements communaux, souvent au profit d'investisseurs étrangers au secteur du logement, ont accéléré la précarisation de certains ménages. Ces ventes, motivées par des contraintes budgétaires et la recherche de liquidités immédiates, ont entraîné une perte massive de logements abordables, privant les villes d'un levier essentiel pour réguler le marché locatif. Ensemble, ces dynamiques ont contribué à l'exacerbation des inégalités territoriales et sociales, particulièrement dans les métropoles et les zones à forte demande, tout en laissant émerger des tensions qui continuent d'influencer la politique du logement en Allemagne aujourd'hui.

2.4 Délégation des compétences aux Länder, la gestion différenciée à l'échelle locale – 2006 - 2019

En 2006, une grande réforme de la Loi fondamentale est lancée⁸¹. Cette grande réforme est mise en marche afin de répondre aux critiques croissantes concernant la centralisation excessive par le gouvernement fédéral⁸² et les blocages fréquents au Bundesrat, souvent utilisés à des fins partisanes. Ce projet visait donc à moderniser le système fédéral en clarifiant les responsabilités entre le gouvernement central et les Länder. L'objectif principal était d'améliorer l'efficacité et la transparence des décisions politiques. Cette réforme marqua une étape majeure dans la réorganisation des relations entre les différents niveaux de gouvernance en Allemagne. C'est le début d'une nouvelle période, où les Länder prennent encore plus de responsabilités et où les politiques vont clairement se différencier d'un Land à l'autre. Nous pouvons donc nous questionner sur l'impact que cette décentralisation a eu sur le logement abordable, et sur les citoyens, notamment en Bavière. Cela nous permettra d'obtenir les clés de compréhension nécessaire pour l'étude de notre terrain dans les prochaines parties.

Avant 2006, la politique du logement social relevait principalement de la compétence conjointe entre l'État fédéral et les Länder. Cependant, la réforme de la

⁸¹ La Loi fondamentale est l'équivalent de la constitution

⁸² Nous avons vu précédemment que l'Etat fédéral s'était petit à petit désengagé de la question du logement. Cela n'était pas le cas pour tous les domaines, la justice par exemple était extrêmement centralisée. Ainsi, bien que les critiques de concentration du pouvoir ne concernaient pas directement le secteur du logement, il fut quand même impacté.

Loi fondamentale a transféré l'entièr responsabilité de ce domaine aux Länder. Ce transfert s'est accompagné d'une cessation complète des subventions fédérales directes pour la construction de logements sociaux. Ce basculement est analysé par Roland Sturm dans son article *Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung* - Répartition des compétences législatives entre l'Etat fédéral et les Länder⁸³. L'Etat fédéral a néanmoins prévu une compensation financière temporaire, initialement fixée à 518 millions d'euros par an jusqu'en 2019, laissant aux Länder une large liberté quant à l'utilisation de ces fonds. Les Länder sont désormais responsables de la planification, du financement et de l'exécution des projets de logement social. Cette décision avait pour objectif de permettre une meilleure adaptation des politiques de logement aux réalités régionales. Les besoins en logements abordables varient considérablement d'un Land à l'autre. Entre Länder de l'Est ou de l'Ouest, région industrielle ou non, accueillant de nombreux étranger ou non, tous ces critères étaient des raisons pour l'Etat fédéral de déléguer cette compétence aux pouvoirs locaux. L'une des principales critiques de cette réforme a été son impact sur la production de logements sociaux. La fin des subventions fédérales directes a entraîné une diminution drastique du nombre de nouvelles constructions. À la fin des années 2000, moins de 200 000 appartements étaient achevés chaque année dans les Länder de l'ex RFA, tandis qu'à l'Est, ce chiffre tombait à environ 20 000. Les Länder se sont retrouvés confrontés à une lourde responsabilité sans toujours disposer des moyens financiers suffisants pour y répondre. Alors que certains Länder économiquement forts, comme la Bavière ou le Bade-Wurtemberg, ont pu maintenir des niveaux de soutien relativement stables, d'autres, moins prospères, ont peiné à combler le vide laissé par le désengagement fédéral. Cette situation a conduit à une grande disparité dans l'accès au logement social et abordable à travers le pays, accentuant les inégalités territoriales. En conséquence, cette réforme a non seulement redéfini les priorités en matière de logement, mais elle a également soulevé des questions sur la capacité des Länder à garantir un accès équitable au logement pour tous les citoyens, dans un contexte de pressions croissantes sur le marché immobilier.

Cette grande réforme a alimenté une situation de crise grandissante dans le secteur du logement. De plus en plus de logements manquent et les loyers continuent d'augmenter. Le déséquilibre structurel entre l'offre et la demande est de plus en plus perceptible. Les plus touchés sont les ménages de la classe moyenne et de la classe populaire dans les zones urbaines et notamment les métropoles. Bien que le nombre total de logements ait augmenté de 2,3 millions entre 2010 et 2019, soit une croissance de 5,7% du parc immobilier, tous les ménages allemands n'arrivent pas à se loger dans des conditions dignes. Les logements abordables se font rares. Ainsi entre 2006 et 2019, le nombre d'appartements locatifs sociaux pour l'ensemble de l'Allemagne est passé de 2,1 à 1,1 millions, une baisse alarmante de près de 50%. Entre 2006 et 2019, 200 logements sociaux sont privatisés chaque jour. Les pouvoirs publics ne prennent cependant pas le sujet à bras-le-corps, préférant avancer l'argument d'un équilibre entre le nombre de logements et la population. Cet argument, vieux de quelques décennies dans les années 2000 reste faux et purement mathématique, ne tenant

⁸³ STURM Roland. *Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47280/wohnen/>> (Consulté pour la dernière fois le 03/01/2025).

aucunement compte de la réalité économique et spatiale du parc immobilier. Cela est analysé par Roland Sturm, dans son article cité précédemment. Les nouveaux logements construits ciblent en effet majoritairement les ménages les plus aisés, alors que les plus pauvres font face en parallèle à la baisse du nombre de logements sociaux. Cette érosion progressive a laissé des centaines de milliers de ménages sans accès à un logement réglementé, aggravant les inégalités sociales. En 2019, près de 48 % des personnes menacées de pauvreté consacraient plus de 40 % de leurs revenus au logement, un taux bien supérieur à celui des ménages aisés, qui se limitait à 8 %. Cette surcharge financière a poussé certains ménages à couper dans leurs autres dépenses essentielles comme l'alimentation afin de pouvoir payer le loyer. La rareté des logements abordables a également exacerbé le phénomène de surpopulation : en 2019, 7,8 % des ménages allemands vivaient dans des logements considérés comme surpeuplés, un chiffre atteignant 12,7 % dans les zones urbaines. Ce problème reflète l'incapacité du marché à répondre à la demande croissante en espaces de vie accessibles et adaptés.

La politique publique a tenté de répondre à cette situation par des mesures ponctuelles, mais leur efficacité est restée limitée. En 2014, la deuxième grande coalition a instauré l'« Alliance pour le logement » et, en 2015, un plafond des loyers a été introduit pour limiter les augmentations abusives. Cependant, ces initiatives n'ont pas permis d'inverser les tendances de fond. La construction de nouveaux logements abordables est restée marginale, tandis que les loyers ont continué à augmenter dans les principales agglomérations. La troisième grande coalition a lancé une « offensive politique du logement » pour répondre à la « nouvelle question du logement » selon leurs termes, mais sans pour autant revenir à une politique interventionniste comparable à celle de l'État-providence des décennies précédentes. Le manque de volonté politique et les contraintes budgétaires ont limité la portée des mesures mises en œuvre. En parallèle, les aides au logement, qui visaient à alléger le fardeau des ménages les plus précaires, n'ont pas suffi à compenser l'insuffisance de l'offre. En 2019, seuls 504 400 ménages bénéficiaient de ce soutien, représentant à peine 1,2 % des ménages privés. Le montant moyen des aides, de 153 euros par mois, était souvent insuffisant pour couvrir les écarts entre les revenus disponibles et les coûts du logement. Bien que ces aides aient représenté un investissement de 953,6 millions d'euros en 2019, elles n'ont pas permis de résoudre le problème structurel d'accessibilité au logement.

Parmi les ménages les plus pauvres et ayant du mal à se loger, on compte de très nombreuses familles ayant immigré en Allemagne à partir de 2010. Angela Merkel, chancelière de 2005 à 2021 défendra une politique migratoire d'accueil avec son slogan *Wir schaffen das* – Nous y arriverons. Ainsi entre 2011 et 2018, environ 400 000 personnes en moyenne ont immigré chaque année, atteignant un pic de plus d'un million en 2015. Cette dynamique démographique a conduit la population allemande à croître de 80,3 millions en 2010 à 82,9 millions en 2018. Ce phénomène a exercé une pression considérable sur le marché du logement, particulièrement dans les grandes villes et les régions métropolitaines déjà confrontées à une pénurie de logements abordables. L'afflux de migrants, y compris des réfugiés, a accru la demande de logements à bas coût et d'installations temporaires, exacerbant la crise du logement qui frappait déjà les ménages à faibles revenus. En réponse, de nombreuses municipalités ont dû recourir à des solutions temporaires, telles que la conversion de

bâtiments publics ou la construction d'abris modulaires, sans pour autant parvenir à répondre pleinement aux besoins croissants en logements permanents. La forte immigration a profondément influencé les priorités des politiques de logement en Allemagne. Alors que les années précédentes avaient été marquées par des efforts pour réduire le nombre de logements inutilisés et démolir des habitations, notamment dans les petites villes et zones rurales de l'est de l'Allemagne, ces stratégies ont été largement abandonnées dans les grandes villes. Le réaménagement urbain, notamment les démolitions, a quasiment cessé dans les grandes agglomérations dès le milieu de la décennie, redirigeant les efforts vers la construction et la rénovation pour accueillir la population croissante. Toutefois, cette réponse est restée insuffisante face à l'ampleur des besoins. Les retards dans la construction de logements neufs, la hausse des prix immobiliers et la diminution continue du parc de logements sociaux ont accentué la tension sur le marché. Les populations migrantes et les ménages vulnérables ont été les plus touchés, souvent contraints de vivre dans des conditions précaires ou de supporter des coûts de logement disproportionnés par rapport à leurs revenus. Cette situation a mis en lumière l'urgence de revoir en profondeur les politiques publiques pour garantir un accès équitable au logement face à une demande structurellement élevée. Selon Dieter Rink, certains acteurs ont minimisé ce nouvel aspect de la crise du logement, sur fond de discours identitaires et xénophobes.

En définitive, la période 2006-2019 a mis en lumière les failles d'une approche largement dominée par le marché, avec des politiques publiques trop faibles pour enrayer la crise. L'illusion d'un marché équilibré a laissé place à une réalité où la pénurie de logements abordables, combinée à l'augmentation des prix et des loyers, a profondément creusé les inégalités. Ces années ont révélé la nécessité d'une intervention étatique plus robuste pour garantir l'accès au logement pour tous. La vente à des investisseurs privés, la ségrégation des populations immigrées, le désengagement de l'Etat au profit des acteurs locaux sans moyens ne sont ni des solutions à court terme ni des solutions durables.

2.5 Perspectives démographiques et continuité de la crise du logement

Depuis 2019, la crise du logement en Allemagne s'est intensifiée, alimentée par des pénuries chroniques dans les zones urbaines et par une augmentation continue des prix immobiliers et des loyers. Les grandes villes comme Berlin, Munich, et Francfort font face à une demande de logements bien supérieure à l'offre, entraînant une flambée des coûts. Le secteur du logement est marqué par une disparité croissante : d'un côté, des taux d'inoccupation élevés dans certaines régions rurales et en Allemagne de l'Est, et de l'autre, une surpopulation dans les métropoles et villes universitaires. Le taux d'accès à la propriété reste parmi les plus bas d'Europe, accentuant les écarts de richesse entre les locataires et les propriétaires. Alors que la consommation moyenne d'espace habitable a augmenté, les inégalités territoriales se maintiennent. Les efforts récents, tels que l'allocation familiale pour la construction en 2018, ne suffisent pas à compenser les lacunes structurelles. À court et moyen terme, la perspective d'un marché immobilier équilibré semble lointaine, malgré les promesses de nouvelles réformes et investissements.

Afin de pallier cette situation, la Loi fondamentale a à nouveau été modifiée en 2019. L'Etat fédéral rétropédale sur son retrait total du financement des logements sociaux au profit des Länder. Nous avons évoqué précédemment l'aide temporaire de l'Etat aux Länder, devant prendre fin en 2019. C'est justement pour prolonger cette aide et la rendre pérenne que la Loi fondamentale a été remodifiée. En effet, le constat a été fait que les Länder seuls ne sont pas en mesure de répondre à l'ensemble de la demande en logements sociaux sur leurs fonds propres. Afin donc de ne pas aggraver la crise, le gouvernement fédéral s'est engagé à allouer deux milliards d'euros à la construction de nouveaux logements sociaux, à condition que les Länder cofinancent ces projets à parts égales. Cependant, cette initiative a suscité des critiques, notamment de la part des élus locaux de droite, relayés par le professeur et avocat Hans-Günter Henneke, qui y voyaient une ingérence fédérale dans les compétences des Länder. Certains ont exprimé des craintes concernant une dilution des responsabilités et une centralisation accrue comme un retour en arrière. La réforme a certes permis de renforcer la coopération entre les niveaux de gouvernements pour répondre à la crise du logement mais les résultats concrets demeurent limités pour le moment.

Les dernières années ont vu un autre retour en arrière concernant la politique du logement à l'échelle nationale. Grâce au nouvel accord de coalition de 2021, les sociétés de logements à but non lucratif ont revu le jour en 2024. Cette évolution-ci a été célébrée par de nombreux acteurs du secteur du logement comme Axel Gedaschko, président de l'Association fédérale des sociétés allemandes de logement et d'immobilier. Cette évolution étant extrêmement récente, nous pouvons donc nous baser principalement sur de la littérature grise pour l'analyser. Dans le cadre de la loi fiscale annuelle de 2024, la « promotion d'objectifs résidentiels à but non lucratif » sera incluse dans le code des impôts (article 52), ce qui permettra aux entreprises sociales, aux associations et aux fondations de bénéficier d'avantages fiscaux et de soutiens si elles construisent et louent des logements abordables. La condition étant que le loyer indiqué doit être en permanence inférieur au loyer sur le marché libre. Ces aides débuteront ainsi au 1^{er} janvier 2025. Ces logements seront principalement destinés aux personnes dont les revenus ne dépassent pas cinq fois l'aide sociale, ou six fois dans le cas des personnes seules et des parents isolés. Par exemple, une mère célibataire avec un enfant de moins de six ans peut percevoir jusqu'à 67 470 euros brut par an, incluant allocations familiales et pension alimentaire, pour être éligible à un logement dans le cadre de ce programme. Le gouvernement fédéral estime qu'une centaine d'entreprises sociales, d'associations et de fondations caritatives et environ 105 000 locataires⁸⁴ pourraient bénéficier de la nouvelle réglementation dès les premiers mois de sa mise en place avant que de nouveaux acteurs se développent. Cette initiative marque une étape significative dans la réorientation des politiques du logement vers des objectifs sociaux, en s'appuyant sur un modèle d'engagement public et privé. Si

⁸⁴ ALLEMAGNE, MINISTÈRE FÉDÉRAL ALLEMAND DU LOGEMENT, DE L'URBANISME ET DE LA CONSTRUCTION. Communiqué de Presse du 5 juin 2024. Die Wohngemeinnützigkeit ist wieder da. Disponible sur : <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/06/NWG.html> >

sa mise en œuvre réussit, elle pourrait poser les bases d'une approche durable et équitable pour répondre à la crise du logement en Allemagne.

Malgré ces efforts de l'Etat fédéral et des Länder, les perspectives pour le secteur du logement en Allemagne sont marquées par une baisse préoccupante de la construction de logements. A cela s'ajoutent des coûts croissants et des dynamiques démographiques en ciseaux entre les métropoles et les territoires ruraux. Selon l'Institut ifo⁸⁵, le nombre de nouveaux appartements pourrait chuter à 175 000 d'ici 2026, bien en deçà des 300 000 logements construits en 2022, et loin de l'objectif gouvernemental de 400 000 logements annuels fixé en 2021. Cette diminution reflète des tendances européennes similaires, avec une baisse notable de l'activité dans les 15 pays d'Europe occidentale⁸⁶. Ces informations sont reprises dans l'article de Simon Hurtz, pour le journal allemand Zeit, titré « Une forte baisse de la construction en prévision selon certains instituts ».⁸⁷ En Allemagne, cette situation est exacerbée par la forte inflation et la hausse des taux d'intérêt, qui ont contribué à une explosion des coûts de construction. Les matériaux, dont les prix avaient déjà fortement augmenté, demeurent onéreux, tandis que les coûts de la main-d'œuvre continuent de croître. Ces contraintes financières poussent de nombreuses entreprises municipales et associations de logement à interrompre leurs projets, rendant les perspectives de redressement du secteur encore plus incertaines. Face à ces défis, le gouvernement et les acteurs du secteur tentent de redéfinir leurs stratégies. Klara Geywitz, ministre de la Construction depuis décembre 2021, du parti de gauche SPD, plaide pour une décentralisation résidentielle, encourageant les ménages à s'installer dans les zones rurales ou les petites et moyennes villes, où le potentiel de développement reste sous-exploité. Ce déplacement pourrait alléger la pression sur les grandes métropoles, où le besoin en logements reste massif, et mobiliser les deux millions de logements actuellement vacants dans le pays. La réintroduction récente des sociétés de logements à but non lucratif pourrait également offrir une solution partielle à la crise, en favorisant des modèles de location durablement en dessous des prix du marché. Toutefois, ces stratégies nécessiteront des efforts significatifs pour revitaliser ces territoires : création d'emplois, amélioration des infrastructures, et maintien des services essentiels comme les écoles et les services de santé. Enfin, l'élaboration d'une stratégie nationale pour lutter contre les logements vacants, attendue d'ici fin 2025, pourrait représenter une opportunité d'apporter une réponse structurée à la crise. Malgré tout, la lenteur des réformes politiques, combinée à l'absence d'initiatives audacieuses pour réduire les coûts de construction ou accélérer les permis de construire, laisse planer une incertitude durable sur la résolution de cette crise alors que des ménages en souffrent quotidiennement.

⁸⁵ L'Institut ifo, basé à Munich, est un centre de recherche économique, lié à l'université Ludwig-Maximilians-Universität - München, spécialisé dans l'analyse des politiques économiques et sociales. Il fournit des prévisions, des études de conjoncture et des recommandations aux décideurs publics et privés en Allemagne et en Europe.

⁸⁶ Allemagne, France, Italie, Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Irlande, Belgique, Pays-Bas, Danemark, Suisse, Autriche, Norvège, Suède, Finlande

⁸⁷ HURTZ Simon. « Wohnungsnot in Deutschland: Ifo Institut prognostiziert starken Rückgang des Wohnungsbaus ». Zeit Online [en ligne], 2024

2.6 La spécificité bavaroise existe-t-elle ?

Nous avons étudié l'évolution des politiques de logement du milieu du XIXème à notre actualité, le premier quart du XXIème siècle. Avant de nous pencher plus en détail sur la situation munichoise, il est nécessaire d'établir si la Bavière possède des réglementations particulières quant au secteur du logement et si tel est le cas, quelles sont-elles. Quelques éléments de contexte sont nécessaires. La Bavière est le plus grand Land d'Allemagne et le 2ème Land le plus peuplé, avec 13 millions d'habitants, soit 16% de l'ensemble de la population du pays⁸⁸. Situé au Sud-est de l'Allemagne, le non officiel du Land est *Freistaat Bayern*, L'Etat libre de Bavière. Cette partie de l'Allemagne a toujours revendiqué une identité culturelle et historique forte et séparée du reste de l'Allemagne, la Bavière ayant pendant longtemps été un duché puis un royaume indépendant. Ces revendications régionales se retrouvent dans la politique, la plus connue étant que le parti de centre-droit historique CDU (Union chrétienne démocrate) a une branche distincte en Bavière, la CSU (Union chrétienne sociale). La Bavière est historiquement plutôt conservatrice. La CSU dirigera par ailleurs seule la Bavière à partir de 1962, disposant de la majorité absolue pendant dix législatures consécutives. Elle la perdra en 2008, avant de la regagner en 2013, puis de la reprendre en 2018 face à la progression des Verts et de l'AfD⁸⁹. Ces tendances politiques seront à prendre en compte pour l'analyse à suivre.

A partir du dossier de l'Association des sociétés de logements bavaroises, *Histoire du logement social*, publié à l'occasion des cent ans de l'association en 2009, on peut brosser une chronologie du secteur du logement bavarois depuis la révolution industrielle. Il n'est pas question ici de reprendre l'ensemble des grands moments de l'histoire du logement social et abordable en Allemagne, simplement de noter les particularités bavaroises ayant eu un fort impact ou étant toujours d'actualité. La Bavière suit ainsi les grandes dynamiques nationales tout au long de la fin du XIXème siècle et de la première moitié du XXème siècle. Un décalage par rapport au reste de l'Etat fédéral commence à apparaître à la suite de la Seconde Guerre mondiale. La Constitution bavaroise de 1946, article 83, paragraphe 1, attribue « l'aménagement du territoire, la construction de logements et la surveillance du logement » aux communes comme domaines de la politique du logement. En raison de l'attractivité économique du Land, notamment la région de Munich, les phénomènes se font plus intenses. Ainsi, même si l'on observe dans les années cinquante une diminution du nombre de sociétés de logements à but non lucratif sur l'ensemble du territoire allemand, le cas de la Bavière est plus extrême. Ainsi par exemple, la part des sociétés de logement à but non lucratif dans la production de logements en Bavière passe de 61,6 % en 1950 à 27 % en 1962. Cela entraîne une baisse conséquente du nombre de logements achevés. La Bavière a régulièrement critiqué certaines mesures fédérales, comme le plafonnement des loyers. Bien que ces régulations soient appliquées dans certaines villes bavaroises, le Land a exprimé des réserves, arguant que ces mesures pourraient dissuader les investisseurs et freiner la construction de nouveaux logements

⁸⁸ Le premier est la Rhénanie du Nord-Westphalie

⁸⁹ L'AfD (*Alternative für Deutschland*- Alternative pour l'Allemagne) est le plus grand parti d'extrême-droite en Allemagne, créé en 2013 et connu pour son opposition à l'immigration et à l'Union Européenne.

alors que la région connaissait un boom économique important dans les années soixante-dix.

La Bavière s'est également davantage intéressée aux territoires ruraux. Les pouvoirs publics du Land ont notamment fait adopter une réglementation plus souple en zone rurale afin de stimuler la construction et limiter l'exode vers les grandes villes. La Bavière est une région agricole, et voulait ainsi miser à la fois sur l'attractivité de ses grandes villes pour l'implantation des grandes firmes mais également sur sa campagne pour rester le grenier de l'Allemagne. A partir de 1990, alors que d'autres Länder connaissent la vente en masse des logements communaux, la Bavière instaure un « stock minimum » de logements communaux. Cette réglementation est notamment possible puisque la Bavière est un Etat riche, non soumis aux mêmes contraintes économiques que les Länder de l'Est à la suite de la réunification. Les logements conservés par les sociétés de logement communales sont soutenus par des aides supplémentaires du Land. Au cours de la même période, le programme *Soziale Stadt* – Ville sociale apparaît. Ce programme est destiné à revitaliser les quartiers défavorisés. Critiquant le manque de financement alloué à ce projet, la Bavière décide de soutenir avec des aides spéciales les communes adhérentes au programme. Cela a notamment permis de financer les infrastructures et les équipements publics. Le gouvernement de Bavière met également l'accent sur la création « d'espaces urbains équilibrés », en intégrant notamment les espaces verts et les services publics. A nouveau, cette capacité du Land à dépasser les objectifs nationaux en termes de logement et d'urbanisme est due à ses richesses dégagées de son agriculture et aux grandes entreprises présentes sur son sol. La Bavière a également historiquement mis un accent particulier sur l'accession à la propriété en tant qu'outil de stabilisation du marché du logement. Le programme spécifique *Bayerische Eigenheimzulage* (subvention bavaroise pour l'accession à la propriété), mis en place en 2018, a encouragé les ménages à faible et moyen revenu à acheter leur premier logement. Ce dispositif va au-delà des subventions fédérales, avec des aides financières supplémentaires pour les familles avec enfants. La Bavière considère que l'accession à la propriété est non seulement une solution pour limiter les tensions sur le marché locatif, mais aussi un moyen de renforcer la stabilité économique des ménages. La Bavière s'est ainsi démarquée par une politique de logement centrée sur la promotion de l'accession à la propriété, le maintien d'un parc de logements sociaux communaux, et des incitations ciblées pour favoriser la construction et la rénovation. Ces spécificités reflètent une volonté politique de concilier développement économique et cohésion sociale, tout en maintenant une certaine indépendance vis-à-vis des politiques fédérales, grâce aux fonds propres du Land.

Actuellement, la politique du logement en Bavière relève du ministère bavarois de l'Intérieur. Deux départements s'occupent de la question du logement : l'Administration générale interne et l'Autorité suprême de la construction (OBB). Cette dernière est divisée en plusieurs départements : le premier pour la construction de bâtiments publics, le deuxième pour le droit, la planification et la technologie de la construction, le troisième pour le financement du logement et du développement urbain, le quatrième pour la construction de routes et de ponts et enfin le dernier les affaires centrales. Le gouvernement du Land de Bavière considère les aides financières comme des outils politiques. L'objectif de la politique du logement selon

les pouvoirs publics bavarois est donc de « rendre l'aide au logement superflue » : si le marché du logement est équilibré, les aides au logement ne sont plus nécessaires. Toutefois, la question du montant des allocations de logement est une décision politique. La Bavière rejette l'indexation, évoquant la « cimentation » des aides au logement qui en résulterait, certains politiques conservateurs craignant un « assistanat et de l'opportunisme ». Les autorités bavaroises continuent de favoriser une approche à plusieurs faces, combinant construction de nouveaux logements, maintien d'un parc locatif public, et encouragement au développement dans les zones rurales pour décongestionner les grandes agglomérations. Cependant, la hausse des taux d'intérêt et des coûts des matériaux, couplée à des réglementations fédérales parfois perçues comme contraignantes, freine l'atteinte des objectifs ambitieux fixés pour répondre à la crise du logement.

Les années soixante-dix marquent un tournant dans la prise en compte de la question du logement par les pouvoirs publics. Considérant sa mission de reconstruction achevée, l'Etat fédéral coupe petit à petit les aides aux collectivités, aux entreprises et aux particuliers. L'Etat réoriente ainsi son budget et délaisse sa mission sociale, notamment à la suite des crises pétrolières et pour investir dans son industrie. Cette volonté de se hisser au rang de puissance mondiale poussera les ménages les plus pauvres du pays vers une précarité grandissante, ayant de plus en plus de mal à trouver un logement social. L'utilisation sociale temporaire des logements est limitée à 15 ans en 1971 afin de stimuler le marché privé et d'encourager l'accession à la propriété. Mais les ménages les plus pauvres ne profitent pas de cette mesure, bien au contraire. C'est le début de la déréglementation du marché, qui s'accélérera dans les années 1980. La suppression du statut de société de logement à but non lucratif mit un coup d'arrêt définitif aux espoirs de soutiens de la part de l'Etat pour le logement abordable. L'arrêt des subventions se répercute sur les mairies et donc sur les habitants, certains quartiers n'ont plus de financement : le manque de moyen va accentuer les inégalités et la ségrégation. Avec la réunification en 1990, les conditions économiques se complexifient encore davantage. Les communes de l'Est doivent rendre les logements « socialisés » à leur propriétaire ou les indemniser, ce qui crée une dette monétaire et un trou dans le stock de logements abordables. Des municipalités vendent donc en masse leurs logements communaux pour épouser leurs dettes. Ces ventes ont privé les villes d'un levier essentiel de régulation du marché locatif et ont augmenté la précarité dans de nombreux quartiers, les ménages les plus pauvres ayant été éjectés de leur logement, sans autre solution financièrement abordable proposée. Entre 2006 et 2019, les politiques de logement dominées par les fluctuations du marché privé ont aggravé la pénurie de logements abordables et les inégalités. De nombreux acteurs, chercheurs et citoyens réclament une intervention étatique plus forte. Actuellement, face à une baisse marquée de la construction, l'Allemagne remet en place d'anciens mécanismes comme le logement à but non lucratif. Mais des défis financiers, structurels et politiques continuent de peser lourdement sur le secteur et donc principalement sur les habitants et particulièrement les ménages les plus pauvres. Les municipalités sont souvent en première ligne dans les mécanismes de réponse à cette crise, nous pouvons donc nous questionner, dans la suite de

l'analyse, comment ces dernières conjuguent leurs propres défis aux politiques nationales et régionales.

La question du logement abordable en Allemagne a été traitée de manière fluctuante selon les régimes successifs, oscillant entre centralisation et délégation, avec des impacts toujours conséquents sur la population. Sous la République de Weimar, l'État central se porte en acteur interventionniste, régulant l'ensemble du territoire pour répondre à la crise du logement. Ces efforts ont été remis en cause sous le régime nazi, qui a également centralisé les décisions mais en réduisant les normes et les aides. Après la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne de l'Ouest se tourne vers le secteur privé, amorçant une transition vers un marché libre où le logement abordable devenait une préoccupation secondaire. Cette tendance s'est accentuée dans les années 1970 avec la réduction des aides publiques, la déréglementation du marché et la suppression du logement à but non lucratif, exacerbant les inégalités et précarisant les ménages les plus pauvres. La réunification a aggravé la situation avec la vente massive de logements communaux, privant les villes d'outils de régulation et augmentant la ségrégation sociale. Bien que des tentatives récentes visent à restaurer des modèles de logements accessibles, les politiques publiques, fragmentées entre l'État fédéral, les Länder et les municipalités, peinent à répondre aux besoins croissants, laissant une partie importante de la population dans une situation critique. En réduisant l'accès à des logements à prix modéré, toutes ces politiques du XXème et du XXIème siècle ont accru la précarité résidentielle, obligeant les ménages modestes à consacrer une part croissante de leurs revenus au logement, au détriment d'autres besoins essentiels. Cette dynamique a exacerbé les inégalités sociales et spatiales, poussant les populations à faible revenu vers les périphéries, souvent mal desservies en transport et manquant en services publics et opportunités économiques, et renforçant la ségrégation urbaine. De plus, la hausse des loyers et le recul des protections locatives ont amplifié les risques d'expulsions, rendant la situation des ménages vulnérables encore plus critique. Ces changements ont également favorisé la gentrification, expulsant les populations originelles de leurs quartiers. En freinant la mobilité sociale et résidentielle, ces politiques ont ainsi perpétué des cycles de pauvreté intergénérationnelle et accentué le sentiment d'injustice parmi les plus défavorisés, sapant la cohésion sociale et la confiance envers les institutions publiques. Ces impacts, bien que caractéristiques du modèle allemand, soulèvent des questions qui résonnent dans d'autres contextes, notamment en France, où les interactions entre État, bailleurs sociaux et acteurs privés présentent des enjeux similaires pour les ménages précaires.



Figure 6: Vue de Neuperlach depuis Putzbrunn au sud-est de Munich

Source : © Festring Perlach 2004

Partie 2 : Une crise du logement nationale accentuée par une attractivité économique locale : les réponses à l'échelle de la municipalité munichoise

Munich, capitale de la Bavière et troisième plus grande ville d'Allemagne, s'impose depuis des siècles comme un centre économique, politique et culturel de premier plan. Située au pied des Alpes et traversée par l'Isar, la ville a su capitaliser sur sa position géographique stratégique pour devenir un moteur de développement au cœur de l'Europe. Cependant, cette prospérité s'est accompagnée d'une croissance démographique quasi ininterrompue depuis les années 1950, rendant la question du logement de plus en plus complexe. Aujourd'hui, Munich affiche les loyers les plus élevés d'Allemagne, avec une partie croissante de sa population confrontée à des difficultés pour accéder à un logement décent. Historiquement, la ville a dû relever des défis considérables pour adapter son parc immobilier à l'augmentation de sa population. La reconstruction d'après-guerre, les vagues d'immigration économique des années 1960, ainsi que l'attractivité constante de la ville, ont exercé une pression croissante sur le marché du logement. Cette dynamique a progressivement exacerbé les inégalités, avec des quartiers populaires soumis à la gentrification et une ségrégation accrue des populations moins favorisées vers les périphéries. Comment se caractérise donc le secteur du logement au sein de la ville ? Quelles ont été et sont actuellement les réponses apportées par la municipalité pour garantir un accès à un logement digne à l'ensemble de la population ? Comment certains de ces quartiers populaires ont été créés par la crise du logement ? Notre objectif est ici d'expliquer les réponses apportées à l'échelle locale, au regard des réglementations imposées par l'Etat fédéral et le Land. Le premier chapitre de cette partie se concentrera donc sur les réponses de la municipalité de la fin du XIXème à nos jours et ses relations avec les acteurs de la politique allemande. Le second chapitre portera sur un quartier particulier de Munich, Neuperlach, conçu par la mairie dans les années 1960 avec comme objectif principal de répondre à la crise du logement.

Figure 219 L'habitat dense du XIXème siècle à Munich



Source : © Matthias Balk, 2018

Chapitre 3 : Une ville débordée par son attractivité mais continuant d'investir pour le logement

Face aux enjeux complexes de la crise du logement, la ville de Munich se trouve à l'intersection des politiques fédérales, des réglementations du Land de Bavière et des spécificités locales qui façonnent son paysage urbain et social. Si les grandes orientations en matière de logement sont souvent dictées à l'échelle nationale ou régionale, la municipalité munichoise a dû adapter ses réponses. Munich développe donc ses propres stratégies spécifiques pour tenter d'assurer un accès équitable au logement, en particulier pour les populations les plus vulnérables. Ce chapitre explore les réponses apportées par la municipalité à la crise du logement. Comment celles-ci s'inscrivent dans un cadre légal plus large, comment elles se superposent aux directives du Land ? Dans quelle mesure parviennent-elles à répondre aux besoins de la ville ? La municipalité s'est-elle contentée du service minimum en mettant en place des mesures conformes aux objectifs nationaux ou a-t-elle fixé ses propres objectifs ? Au-delà des textes législatifs, il s'agit aussi de comprendre les tensions et les opportunités créées par ces dynamiques et d'analyser l'efficacité des politiques locales dans un contexte de crise durable.

3.1 Munich et ses sociétés municipales de logement, une volonté politique affichée

Intéressons-nous à la situation à Munich avant 1945. La capitale bavaroise a toujours produit de nombreuses enquêtes sur sa population, ses équipements, son économie. Cela nous permet donc de retracer l'histoire du logement social et abordable dans la ville à partir de ses prémisses au XIXème siècle. En 1890, l'Office statistique publie les résultats du recensement sur le logement. Son rapport indique « Les logements ne manquent pas, ni petits ni grands. Néanmoins, une partie de la population s'entasse dans un espace décidément trop dense. » En effet, le surpeuplement est monnaie courante à Munich à la fin du XIXème siècle. « Cela semble compromettre les intérêts communs en termes de santé, de confort et de moralité, mais malheureusement, ces abus, qui sont en grande partie dus aux prix élevés des loyers, se produisent dans toutes les grandes villes »⁹⁰. C'était la première fois qu'une pénurie de logements à Munich était officiellement reconnue. Quelques fondations ont été créées pour construire des logements destinés à la classe laborieuse mais leur nombre restait insuffisant par rapport à l'ampleur de la crise. En 1909, le Bureau municipal de la Statistique décompte 1812 appartements vacants sur un parc d'au moins 140 500 logements. Le chiffre fait réagir, certains politiques viennent à remettre en question l'existence de la crise du logement. En réalité, il n'y en avait que 838 réellement vacants. Les autorités municipales se questionnent toutefois : pourquoi ces logements sont-ils vacants alors qu'une partie non négligeable de la population connaît une situation de surpeuplement ? La réponse est simple, la majorité de ces logements ne sont pas abordables pour les ménages les plus pauvres. Les loyers sont

⁹⁰ ALLEMAGNE, VILLE DE MUNICH. *Rapport sur le logement*. 1890, 83 p. Traduction personnelle

trop élevés et les familles les moins aisées sont forcées de rester dans leur logement surpeuplé et parfois insalubre. Un an plus tard, une autre enquête de ce Bureau est publiée, cette fois-ci concernant le nombre de ménages à Munich. En effet, 1910 est la toute première année où le nombre de ménages dépasse celui des logements. « Seuls 141 964 appartements répartis dans 16 302 propriétés étaient disponibles pour 142 739 ménages. » A la suite de la publication de ces résultats, l'Office statistique de la ville de Munich déclare, toujours en 1910, le « fait irréfutable [que la ville] est confrontée à une pénurie extraordinaire de logement ».

En octobre 1917, bien que le pays soit encore en guerre, à Munich, le conseiller juridique Matthias Mayrs⁹¹ propose une série de mesures pour la construction de petits appartements et de petites maisons d'urgence, de préférence bon marché. Dans cette proposition déposée au conseil municipal, les sociétés de logements à but non lucratif étaient censées servir d'organismes de contrôle. Il a notamment recommandé la création d'une « société d'aménagement urbain » à but non lucratif. Cela aura finalement lieu le 6 mai 1918. C'est la naissance de « la société municipale de logement à but non lucratif », plus connue sous l'acronyme GWG. Afin de connaître le déroulé de ces événements et l'impact qu'aura cette société municipale, nous pouvons nous baser sur un rapport du service Statistique de Munich, « *Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften* »,⁹² paru en 1918. Dans ses ordres de missions, la GWG devait prendre en charge le conseil et la promotion de la construction par des tiers. La GWG a ainsi soutenu la construction de 1734 logements entre 1918 et 1923, malgré l'inflation et la pénurie de matériaux de construction. Nous pouvons donc reconnaître que le lien entre le public et le privé existe depuis plus d'un siècle à Munich, et a toujours été plébiscité par les pouvoirs publics. Malheureusement, en raison du manque de financement, la GWG est contrainte de cesser ses activités en 1924. Une autre société municipale de logement à but non lucratif va alors prendre de l'ampleur. La HEIMAG Münchenn (Gemeinnützige Heimstätten Aktiengesellschaft) fut fondée en 1919 mais ne commença ses activités réellement que dans la seconde partie des années vingt. La HEIMAG est issue de la GAGFAH, association ayant été évoquée précédemment. Dans les années 1990, la ville et la GAGFAH sont toujours actionnaires uniques à parts égales.

« La mission de HEIMAG MÜNCHEN était de fournir des appartements « sains » à bas prix aux personnes défavorisées, en particulier aux assurés de l'assurance des salariés. Au cours de la première année après sa création, l'une des premières plus grandes colonies jamais construite par une société de logement à but non lucratif a été réalisée, 127 logements dans Munich. Lorsque les travaux de construction furent arrêtés en 1940 en raison des effets de la guerre, la HEIMAG pouvait se prévaloir de la réalisation totale de 471

⁹¹ Chef du département du logement et de l'habitat de Munich

⁹² Allemagne, VILLE DE MUNICH. *Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, - Sur les origines et les prestations des sociétés municipales de logement de Munich*. Münchner Statistik. 1998, 3 p.

logements familiaux, et 1 043 appartements locatifs dépassant les normes de confort en vigueur. »⁹³

En 1928, la création de la troisième société municipale de logement, la GEWOFAG (*Gemeinnützige Wohnungssorge Aktiengesellschaft*), marqua une étape clé dans la politique de logement social à Munich. Dès ses débuts, l'entreprise s'attela à répondre aux besoins urgents en logements, alors que 20 000 demandeurs étaient inscrits auprès de l'Office du logement de Munich à la fin des années vingt. En seulement trois ans, près de 5 500 logements furent construits, accompagnés des infrastructures nécessaires, telles que des magasins, des restaurants et quelques garages. Jusqu'en 1942, année où la guerre interrompit toute activité de construction résidentielle, la GEWOFAG construisit 3220 logements supplémentaires, portant son parc immobilier à 8 705 logements, principalement des appartements de 2 à 3 pièces.

Parallèlement, en 1935, sous l'impulsion des nationaux-socialistes de Munich⁹⁴, le GWG fut réorganisé et renommé « *Gemeinnützige Wohnstätten- und Siedlungsgesellschaft m.b.H.* ». Sa mission s'élargit pour inclure la construction de logements populaires destinés aux personnes socialement défavorisées, répondant néanmoins aux critères racistes du parti nazi. Les logements populaires, caractérisés par leur coût réduit, leur surface modeste et un mobilier minimaliste, devinrent un pilier de cette stratégie. D'ici 1942, le GWG prévoyait la construction de 12 000 unités de ce type à Munich. L'accent fut mis sur des maisons individuelles simples, souvent jumelées ou mitoyennes, avec jardin ou terrain, connues sous le nom de "petites colonies impériales". Ces logements, comprenant un salon, trois chambres et des annexes sur une surface totale d'environ 55 m², étaient conçus pour rester accessibles, leur coût de construction étant plafonné à 3 000 Reichsmarks. Ainsi Munich a été un des terrains d'expérimentation pour la politique du logement du Reich. La « nouvelle » GWG, contrairement à la GEWOFAG ou à la HEIMAG, endossait le rôle de constructeur pour les plus pauvres, concentrant son activité sur les logements locatifs communautaires. En outre, elle gérait des colonies telles que Freimann, Perlacher Forst, Zamdorfer Straße, Am Hart et Neuherberge, intégrant ainsi 873 « positions de colons », un statut intermédiaire permettant une acquisition éventuelle des logements. Ce statut est un des premiers permettant de faire passer un logement du secteur social public au privé à Munich.

En 1938, les efforts conjoints des différentes sociétés de logement, dont le GWG, avaient permis de construire 27 318 logements subventionnés à Munich, représentant 11 % du parc total. Ces réalisations illustrent l'importance du logement social dans la stratégie municipale, même si les conditions de construction et les priorités sociales furent fortement influencées par les différents régimes successifs. Les chiffres publiés par le service communal des bâtiments démontrent l'ampleur de cette initiative, avec des milliers de logements gérés ou en cours de développement, constituant une

⁹³ Allemagne, VILLE DE MUNICH. Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, - Sur les origines et les prestations des sociétés municipales de logement de Munich. Münchner Statistik. 1998, 3 p.

⁹⁴ La ville a été le QG du parti nazi à ses débuts, c'est également à Munich qu'Hitler a fait son putsch de novembre 1923.

réponse cruciale aux besoins pressants de la population socialement défavorisée de Munich.

3.2 *La reconstruction et le dessin de villes satellites*

La ville fut bombardée de très nombreuses fois par les forces alliées, notamment pendant les années 1942 et 1944. Ainsi au sortir de la guerre, 90% de la vieille ville historique et 50% des quartiers plus récents avaient été rasés de la carte. En mai 1939, selon le recensement de l'administration du régime nazi, la ville comptait près de 830 000 habitants, ce chiffre est descendu à 750 000 en 1946. Ces 750 000 habitants ont dû trouver des abris dans les restes d'une ville ayant été bombardée par plus de 450 mines aériennes, 61 000 bombes explosives et quelques 3 458 000 bombes incendiaires. Environ 81 500 appartements ont été entièrement ou partiellement détruits, rendant sans-abris plus de 300 000 habitants. Comme dans le reste de l'Allemagne, les habitants déblayèrent leur ville et tentèrent de suivre sans eau courante ni chauffage pour la plupart.

Entre 1938 et 1948, en raison de l'arrêt des constructions pendant la guerre, il est difficile de retracer avec précision les travaux réalisés et les changements de propriété au sein des trois associations municipales de logement de Munich. En 1947, celles-ci comptaient 12 329 logements, dont 71 % appartenaient à GEWOFAG. Après la guerre, dès 1948, elles reprirent la construction, tout en évaluant les dommages subis par leur parc immobilier. Au cours des décennies suivantes, outre les appartements locatifs, ces sociétés diversifient leur parc en multipliant notamment les copropriétés. En 1998, GWG gèrera 21 703 logements, dont 11 546 financés par des fonds publics, tandis que la GEWOFAG comptabilisera 23 147 appartements, dont 42 % bénéficiant de subventions publiques. Ces chiffres reflètent leur rôle crucial dans la reconstruction et l'expansion du logement à Munich après la guerre et pendant les décennies suivantes.

La population reviendra à son niveau d'avant-guerre en 1950, et continuera d'augmenter pendant les décennies à venir. La reconstruction de Munich s'est achevée officiellement en 1960, date à laquelle la ville compte environ 1,06 millions d'habitants. Afin de répondre à ce boom de population, entre 1955 et 1959, environ 15 500 logements sont achevés en moyenne par an, 1956 étant le pic absolu avec 18 000 appartements. Néanmoins, la crise du logement restait importante. Selon les prévisions de la maire en 1960, environ 1,24 millions d'habitants étaient attendus pour 1965, notamment en raison d'un exode rural et d'une immigration importante.⁹⁵ Fin 1959, les demandes auprès du Bureau du logement pour un "appartement familial" s'élevaient à environ 80 000.

«En conséquence, le maire Dr. Vogel⁹⁶ et Helmut Fischer, alors responsable du génie civil et du logement, présentèrent le "plan

⁹⁵ Allemagne, VILLE DE MUNICH. Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, - Sur les origines et les prestations des sociétés municipales de logement de Munich. Münchner Statistik. 1998, 3 p.

⁹⁶ Hans Joscher Vogel est un homme politique allemand, membre du parti social-démocrate d'Allemagne. (SPD). Il fut maire de Munich de 1960 à 1972 puis ministre fédéral de

global pour résoudre la pénurie de logements", le "Plan de Munich", adopté par le conseil municipal de Munich le 25 novembre 1960 et dans lequel, entre autres choses, une zone à Perlach a été désignée comme future zone de construction et a été discutée. Il a déclaré que Munich est considérée comme un "point chaud pour une demande de logements de premier ordre" et que l'attractivité de Munich reste très forte. »⁹⁷

Ce plan vise à résoudre la pénurie de logements, en construisant 123 000 logements d'ici 1966, soit environ plus de 20 000 logements par an. Selon la volonté politique de la municipalité, 48 000 de ces logements devraient être des logements sociaux subventionnés par l'Etat. 8000 d'entre eux devraient donc être construits chaque année. La mairie de Munich se repose ainsi sur les subventions de l'Etat fédéral afin de faire face à l'explosion de la demande en logements sur ton territoire. Le Bureau de la statistique de la ville produit en effet plusieurs études sur l'évolution démographique dans les années à venir. La municipalité craint une explosion de l'immigration dans les décennies suivantes. A cela s'ajoutent des calculs sur l'évolution de la structure sociale des demandeurs de logement et de la nécessité d'améliorer les conditions de vie. L'objectif était également de réduire le temps de trajet domicile-travail. Les besoins en terrains à bâtir pour le plan de lutte contre la pénurie de logements ont été estimés à 2 255 hectares ; les zones situées en dehors des limites de la ville ont également été prises en compte, dans une logique d'étalement urbain plutôt que de densification. Les zones de constructions nécessaires sont donc établies par le « Groupe de travail sur le plan d'urbanisme ». Le 10 juillet 1963, il a été adopté comme programme et ligne directrice pour l'urbanisme de la capitale bavaroise pour les trente prochaines années. Nous évoquerons plus en détail ce plan d'urbanisme dans le prochain chapitre, en nous penchant sur le cas du quartier de Neuperlach. Ce quartier sera un des points d'orgue de la réponse à la crise du logement par la municipalité.

Figure 259 Vue aérienne d'Hasenbergl



Source : © Herbert Scholtz, 1979

Par l'adoption du « Plan global pour résoudre la pénurie de logements à Munich » (dit Plan de Munich), la ville assume sa volonté de créer des nouveaux quartiers de toute pièce, considérant la crise du logement comme trop importante pour se limiter à un travail de densification dans l'existant. L'heure est aux grands projets urbains. Entre 1960 et 1968, un premier quartier prototype est érigé. C'est le nouveau quartier Hasenbergl, situé en périphérie nord de la ville. 8125 logements subventionnés sont

l'aménagement du territoire, puis ministre général de la Justice et bourgmestre-gouverneur de Berlin Ouest.

⁹⁷ BRETEL Sigrid. *Neuperlach Städtebauliche entwicklung des neuen stadtteils Neuperlach in München*. Munich, Allemagne: 2009, 311 p.

construits, suivant un plan strict. 25 000 personnes sont ainsi logées dans ces nouvelles barres. Mais construire des logements ne suffit pas pour faire un quartier. Une mauvaise liaison aux transports en commun, l'absence de structures d'accueil pour les enfants, le manque de commerces et selon ses détracteurs « une proportion trop élevée de logements sociaux » vont empêcher que le quartier se développe. Il obtient rapidement mauvaise réputation, et des rumeurs viennent exagérer le phénomène de délinquance qui aurait lieu dans le quartier. Hasenbergl devient alors selon les mots de la municipalité le premier « *sozialer Brennpunkt* », souvent traduit en « *hot spot social* » mais dont l'utilisation la plus proche en français serait « quartier difficile » ou « zone urbaine sensible ». Malgré ce constat, la municipalité ne va pas réellement tirer de conclusion et ces difficultés se répèteront dans les autres nouveaux quartiers. Nous retrouverons ainsi une partie de cette analyse dans le chapitre suivant sur le quartier de Neuperlach.

Conformément à la résolution du conseil municipal du 7 novembre 1973, quatre services différents ont été fusionnés au sein du « Bureau du logement » en décembre 1973 dans le but de « traiter de manière optimale toutes les questions de location et de logement grâce à une fusion organisationnelle de tous les bureaux s'occupant des questions de location et de logement ». Ce bureau se divise en cinq services : logement social et gestion des logements communaux ; lutte contre la fraude, l'utilisation détournée et l'abus, et observatoire du Logement ; autorité de régulation des loyers des logements librement financés ; société municipale du logement ; et enfin bureau d'approbation des aides au logements. Ces deux derniers services étaient jusqu'alors directement subordonnés au service social de la ville. Dans les années qui suivirent, les tâches incombant au Bureau du logement changèrent constamment. Entre 1974 et 1976, l'autorité de régulation des loyers des logements librement financés dû modifier presque complètement ses méthodes de travail lorsque le contrôle des loyers pour les immeubles anciens a été supprimé, par vote fédéral. Au cours de ces années, le bureau d'approbation des aides au logements enregistra une augmentation constante du nombre de demandes. Ainsi, puisque les aides au logement de l'Etat fédéral et du Land de Bavière ne suffisaient plus, une aide au logement municipale a été créé en 1977. Selon le rapport « 100 Jahre Wohnungsaamt », produit par la municipalité munichoise en 2011⁹⁸, les demandes de logements sociaux ont explosé à partir de la seconde moitié des années soixante-dix. D'environ 7000 demandes en 1976, la ville est passée à environ 19 000 en 1986.

« *La préservation du logement abordable, en particulier, est devenue de plus en plus une préoccupation fondamentale pour de larges couches de citoyens munichois.* »⁹⁹

En 1979, Munich définit formellement sa première zone de réaménagement, marquant un tournant dans la gestion urbaine. La fondation de la *Münchner Gesellschaft für Stadtneuerung* le 14 février de la même année, suivie de la signature d'un accord de partenariat le 4 avril, conféra à cette agence un rôle central dans la restructuration urbaine. Dès 1980, elle fut chargée de vastes missions de rénovation, avec le département social à la tête de la planification et un bureau du logement,

⁹⁸ ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. *100 Jahre Wohnungsaamt*. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p.

⁹⁹ Ibid

responsable des plans sociaux individuels pour les locataires concernés par les mesures dans cette zone de réaménagement. Cette période a également vu la création, le 6 avril 1981, d'un centre de conseil en matière de loyer, visant à fournir gratuitement aux habitants des informations sur le droit du bail, devenu de plus en plus complexe. Deux autres programmes ont vu le jour à la même période. Le premier est le programme d'échange d'appartements, permettant à des personnes dont la situation personnelle ne correspond plus à leur logement, d'échanger ces derniers, en limitant ainsi les frais et le stress d'un marché de l'immobilier en pleine crise. Le second est un plan pour aider les sans-abris.

Ces mesures reflétaient les bouleversements dans le domaine du logement, notamment sous l'impulsion du conseiller social Hans Stützle¹⁰⁰. Enfin, le transfert et la réorganisation des responsabilités liées au logement au fil des décennies soulignent l'évolution des priorités municipales, jusqu'à l'abrogation de certaines missions devenues obsolètes avec l'évolution des protections pour les locataires en 2004. Les mesures mises en place à la suite de la guerre et dans les décennies qui suivirent, notamment pendant les années 1970 ont permis de répondre en partie à une demande croissante de logements, offrant à de nombreuses familles un toit dans un contexte de pénurie aiguë. Les grands ensembles construits pendant cette période, comme Neuperlach et Hasenbergl, ont été vus comme une des solutions miracles pour répondre à cette crise, en accueillant le plus d'habitants possible. Cependant, ces politiques ont également mis en lumière des problèmes structurels. Dans certains cas, les habitants se sont retrouvés isolés dans des environnements perçus comme impersonnels, marqués par une absence d'urbanité et de vie sociale spontanée. Mais cette période démontre le caractère volontaire de la municipalité à répondre à cette crise du logement. Elle multiplie les initiatives, adapte ses services, et dépasse souvent le cadre des lois nationales et régionales pour le bien de ses habitants.

3.3 La ville face aux dynamiques nationales ; la lutte pour le logement abordable

Malgré les efforts de la municipalité, le marché immobilier est de plus en plus tendu à Munich dans les années 1980. Malgré le nombre de constructions achevées chaque année, les ménages les moins aisés n'avaient toujours que peu de chances d'obtenir un logement digne. Et ce, aussi bien sur le marché privé libre, que parmi les logements sociaux.

Afin de lutter contre ce que la mairie nomme « l'occupation incorrecte » des logements, une nouvelle taxe est créée. « L'occupation incorrecte » désigne les locataires de logements sociaux dont les revenus dépassent les limites légales. A partir du 1^{er} janvier 1983, ils sont donc obligés de verser une indemnité compensatoire mensuelle. Les revenus de cette taxe devaient être destinés à la construction de nouveaux logements sociaux. Ces derniers seront supprimés en 2008.¹⁰¹ Concernant les personnes les plus fragiles, notamment les sans-abris, une aide spécifique est créée

¹⁰⁰ Hans Stützle était un fonctionnaire de la mairie de Munich aux services des affaires sociales, puis conseiller municipal, affilié au parti de centre-droit CSU.

¹⁰¹ ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. 100 Jahre Wohnungsamt. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p.

par la municipalité en 1980. Cette dernière est à la fois préventive pour les personnes menacées de sans-abris, mais elle est également destinée aux personnes déjà à la rue, afin de les aider à se réinstaller dans un logement pérenne. Un programme de reconversion de surfaces commerciales en surfaces d'habitation à usage social a également été mis en place. Des aides financières seront également accordées aux locataires à faible revenus logeant dans l'ancien pour des travaux de modernisation et de réparation. Ainsi pendant les premières années des années 1980, Munich continue de piocher dans ses caisses pour financer le logement social et abordable. La crainte d'une situation ingérable et d'un secteur du logement en crise totale motive les pouvoirs publics à agir en amont.

A partir du milieu des années 1980, le nombre de logements abordables dégringole. Avec la limitation de l'utilisation sociale temporaire des logements à 15, selon la loi fédérale de 1971, beaucoup de logements quittent le parc social pour entrer sur le marché privé. Comme évoqué précédemment, alors que le nombre de demandes de logements sociaux passe d'environ 10 000 en 1980 à 19 000 en 1986¹⁰², le nombre d'appartements attribués passe de 8000 en 1984, à 7000 en 1985, à 6500 en 1986. 1986 est également l'année où le gouvernement fédéral décide d'arrêter totalement son aide financière au logement social. Les Länder ne sont pas en mesure de remplacer les fonds manquants, et cela entraîne une baisse globale de la production de logement. Un processus de gentrification apparaît, les classes moyennes remplaçant les classes populaires dans des quartiers aux loyers encore abordables.

Un des chercheurs s'étant penché sur ce phénomène est Andrej Holm¹⁰³. Il est l'un des principaux théoriciens de la gentrification en Allemagne. Sociologue urbain critique des politiques néolibérales, il voit la privatisation comme un processus de marchandisation du logement, où les logements ne sont plus considérés comme des biens de première nécessité, mais comme des marchandises à maximiser en termes de profit. Cette marchandisation favorise les investisseurs et les promoteurs au détriment des locataires. Holm définit la gentrification comme un processus par lequel des quartiers historiquement peu valorisés sont investis par des classes plus aisées, entraînant une hausse des prix de l'immobilier et le déplacement des résidents d'origine. Il met en avant le fait que la gentrification n'est pas seulement un phénomène naturel de renouvellement urbain, mais plus souvent le résultat de politiques publiques qui encouragent la privatisation et la restructuration des villes pour attirer les investissements et les classes moyennes et supérieures. Cela mène inévitablement à un déplacement des résidents à faible revenu. Les augmentations de loyer et la pression exercée par les nouveaux investisseurs et les nouveaux habitants conduisent à une éviction indirecte des résidents d'origine, souvent vers des zones

¹⁰² Ibid

¹⁰³ Andrej Holm est un sociologue allemand, enseignant à l'université Humboldt de Berlin, spécialiste de la gentrification en Allemagne. Après avoir engagé des recherches Internet sur des mots-clés tels que « gentrification » et « inégalité », le chercheur fut fiché comme « hautement suspect » et fut surveillé, ces mots étant utilisés par une organisation radicale identifiée comme terroriste. Il sera arrêté par l'Office fédéral de police criminelle allemande après qu'il aura eu rencontré des membres de l'organisation radicale dans le cadre de ses recherches. De nombreux sociologues critiquèrent cette mise en détention, notamment Hartmut Häusermann.

périphériques moins bien desservies. Holm plaide pour une politique de logement qui reconnaît le logement comme un droit fondamental plutôt qu'une marchandise. Il propose un retour à des investissements publics dans le logement social, une régulation plus stricte des loyers, et des politiques visant à protéger les locataires contre les expulsions et les hausses de loyer injustifiées.

Cette analyse ne s'applique pas dans son entièreté à Munich. Nous avons précédemment vu la quantité de mesures mises en place par la mairie et ses services, ainsi que la volonté de cette dernière de ne pas se laisser submerger par la crise du logement. Malgré toutes ces preuves de volonté, la ville ne peut pas échapper aux dynamiques capitalistes néolibérales touchant toute l'Allemagne. Munich est une ville attractive économiquement, de nombreuses firmes internationales y installent leur siège social, ce qui ne fait qu'augmenter la spéculation immobilière et les loyers. C'est dans ce contexte qu'en 1989, le conseil municipal adopte le programme d'action en matière de politique du logement « Vivre à Munich » dans le cadre du programme « Assurer la paix sociale par la politique sociale locale ». Ce programme est toujours d'actualité aujourd'hui, avec des objections et ses moyens régulièrement actualisés. Le principal objectif de cette mesure était, et est toujours, de créer une offre de logements qualitativement et quantitativement suffisante, en tenant compte de la demande de logement de plus en plus différenciée, selon les types de ménages.

3.4 Les difficultés de gouvernance et les vagues de réfugiés

Munich se retrouve également en bout de chaîne des conséquences des politiques internationales. Avec la guerre de Yougoslavie, ce sont des millions de personnes qui se retrouvent sur les routes. De nombreuses personnes fuient également les nouveaux états à la fin de la guerre, en quête de meilleures conditions de vie et de travail. Certains migrent alors vers l'Allemagne, parfois pour quelques années, parfois pour toujours. Pour comprendre l'impact de la crise yougoslave à Munich, nous pouvons nous baser sur le dossier « 100 ans de la régie du logement 1911 – 2011 »¹⁰⁴ produit par la municipalité, ainsi que sur le rapport cité précédemment *Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften*.¹⁰⁵ Entre 1992 et 1998, ce sont ainsi plus de 58 000 personnes ici des territoires de l'ex-Yougoslavie qui sont arrivées à Munich. Un tiers du nombre d'étrangers arrivant à Munich chaque année pendant cette période était yougoslave ou l'avait été. Les autorités se mobilisent alors pour accueillir ces réfugiés dans des conditions dignes et des personnes au Bureau du logement sont spécialement affectées pour répondre à leur situation. Le directeur de ce bureau spécialisé, Wolfgang Kurreck témoigne :

« J'ai postulé à ce poste car j'ai connu l'afflux de réfugiés de l'Est quand j'étais enfant dans mon village d'Autriche en 1944. Les yeux tristes des réfugiés affamés restent très présents dans ma mémoire. J'ai retrouvé ces yeux ceux qui viennent à notre bureau pour trouver un

¹⁰⁴ ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. *100 Jahre Wohnungsamt*. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p

¹⁰⁵ Allemagne, VILLE DE MUNICH. *Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, - Sur les origines et les prestations des sociétés municipales de logement de Munich*. Münchner Statistik. 1998, 3 p.

*logement. J'espère pouvoir continuer de faire tout ce qui est en mon pouvoir pour atténuer la douleur de la perte de leur patrie. Cela peut paraître sentimental dans un contexte aussi officiel. Mais cela ne peut pas faire de mal si, en plus de toute la discipline de direction, de contrôle, etc., les bureaux et les autorités ne perdent pas de vue les personnes pour lesquelles nous travaillons.*¹⁰⁶

Malheureusement, cet accueil à bras ouverts sera critiqué par une partie des citoyens. Ces critiques seront relayées et amplifiées par les autorités du Land de Bavière, ne voyant pas d'un bon œil l'allocation des ressources de la ville à l'accueil de réfugiés. Le Land va ainsi faire passer une loi, interdisant l'arrivée de travailleurs si la proportion d'étrangers dépassait déjà les 12% dans les zones concernées. Le maire de l'époque à Munich, Hans-Jochen Vogel répondit par « Nous avons déjà des petits Harlem ». Après des échanges tendus entre Munich et le gouvernement bavarois, le règlement fut finalement abrogé, au motif qu'il y avait déjà une forte proportion d'étrangers vivant en Allemagne sans être comptabilisés et qu'il serait préjudiciable pour l'économie munichoise et donc bavaroise de fermer la porte à des travailleurs.

Wolfgang Kurreck dira à propos de ces relations entre la ville de Munich et le Land de Bavière :

« Même si la coopération avec le Land s'est considérablement améliorée, notamment grâce à un voyage commun en Bosnie, les relations avec le gouvernement de Bavière sont restées très tendues. L'exemple des colis alimentaires¹⁰⁷, contre lesquels les réfugiés se battent encore à juste titre, montre clairement l'attitude restrictive que l'État a adoptée à l'égard des réfugiés. Non seulement les forfaits coûtent plus cher, mais ils empêchent également les gens d'avoir au moins une participation minimale à la vie sociale par le biais d'achats. Pour les femmes, planifier et cuisiner la nourriture était la seule opportunité indépendante dont elles disposaient dans une vie morne de camps, en attendant un réel logement. »

Un tournant notable dans la gestion du logement social et abordable eut lieu en avril 1992, lorsque plusieurs services liés au logement furent ajoutés au Bureau du logement. Cette réforme permit la création d'un département dédié à la préservation du parc immobilier. Celui-ci devint responsable de domaines tels que l'interdiction des « détournements de logements »¹⁰⁸, la surveillance des loyers et la lutte contre les propriétaires abusifs, les conseils aux habitants sur le droit de la location, et la participation à l'exercice du droit de préemption communal. Cette mesure, le droit de préemption est mis en place au milieu des années 1990 afin d'éviter la conversion de trop de logements locatifs en propriétés résidentielles sur le marché privé. Bien que

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ Le Land de Bavière avait refusé le financement d'aides « libres » pour les réfugiés et avait seulement accepté de prendre en charge en partie des colis alimentaires pour les familles en camps. Ces colis devaient être pris grâce à des forfaits souvent exorbitants pour les réfugiés.

¹⁰⁸ Selon la définition de la municipalité, l'utilisation d'un logement à tout autre fin que de l'habitat. La majorité des détournements concernait des logements transformés en locaux commerciaux

Munich ne soit pas réellement concernée par la vente de logements communaux dans les années 1990, contrairement à d'autres grandes villes comme Dresde, le phénomène inquiète les autorités. A cela s'ajoutent les propriétaires privés, souvent des sociétés immobilières, hâties de voir leurs logements en utilisation sociale temporaire basculer dans le marché privé. Cette bascule était souvent accompagnée de travaux de modernisation, relevant la valeur financière du bien. Cela a donc exclu de nombreux ménages modestes, en location, qui n'ont pas les moyens de rester dans leur logement en l'achetant après les travaux. L'objectif principal des mesures des années 1990 était donc de protéger les logements abordables, menacés par des processus de modernisation et de spéculation immobilière. Les statuts de conservation et le droit de préemption, aussi appelé droit de premier refus, jouèrent un rôle clé en empêchant des transformations structurelles ou modernisations qui auraient conduit à une augmentation démesurée du niveau des loyers. En complément, l'exercice du droit de préemption permit à la municipalité de contrôler les changements de propriété dans les zones protégées, souvent en négociant avec les acheteurs pour garantir le maintien des logements à des prix abordables. En cas d'échec des négociations, la ville pouvait acquérir directement les biens, qu'elle revendait ensuite en imposant des contrats protecteurs pour les locataires. Cette approche visait à prévenir les conséquences sociales et psychologiques du déplacement des ménages à faibles revenus, tout en s'assurant que le parc locatif abordable soit préservé à long terme. Ces mesures témoignent d'une volonté municipale de maintenir une diversité sociale au sein de la ville, face à une pression croissante des marchés immobiliers.

En 1994, Munich a introduit le système d'aménagement social du sol, connu sous le nom de SoBoN (*Sozialgerechte Bodennutzung*)¹⁰⁹, visant à répondre à la demande croissante de logements abordables et à financer les infrastructures nécessaires dans les nouveaux quartiers. Ce dispositif repose sur des contrats de développement urbain, où les propriétaires fonciers, en échange de l'obtention de droits de construction supplémentaires, sont tenus de contribuer financièrement à la création d'infrastructures publiques, telles que des écoles, des crèches et des équipements sociaux. Deux ans plus tard, un autre programme, toujours en place, est lancé : le « *München Modell* » - modèle munichois.¹¹⁰ Ce programme a été créé pour les ménages de la classe moyenne, ceux ne pouvant pas prétendre à un logement social financé par les pouvoirs publics, mais ayant du mal à trouver un toit sur le marché libre. Le *München Modell*, mis en place en 1996, vise à offrir des logements abordables aux ménages à revenus moyens, répondant ainsi à un besoin situé entre le logement social classique et le marché libre. Ce programme repose sur une collaboration étroite entre la ville, les promoteurs immobiliers et les coopératives de logement. Pour en bénéficier, les ménages doivent respecter plusieurs critères, notamment un plafond de revenus adapté à leur taille et à leur composition. En outre, une priorité est accordée aux familles avec enfants, et les bénéficiaires doivent souvent démontrer un lien local fort, comme une résidence prolongée ou un emploi à Munich. Les

¹⁰⁹ ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. *100 Jahre Wohnungsamt*. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p

¹¹⁰ VILLE DE MUNICH, München Modell [en ligne]. Disponible sur <<https://stadt.muenchen.de/infos/muenchen-modell-miete.html>> (Dernière consultation le 02/01/2025)

logements proposés sous ce modèle incluent à la fois des biens en location à tarif réduit et des logements en accession à la propriété, où les prix sont encadrés pour rester abordables. Ce dispositif a évolué au fil du temps, notamment avec l'ajout en 2001 des sous-programmes « *München Modell Miete* » (location) et « *München Modell Genossenschaft* » (coopérative), pour répondre à une demande croissante et diversifiée.

Les politiques de logement mises en place par la ville de Munich dans les années 1990 ont considérablement contribué à atténuer la pression sur les ménages face à un marché immobilier de plus en plus tendu. En se concentrant sur la préservation des logements abordables, le développement de nouveaux logements sociaux et la création de dispositifs tels que le *München Modell*, la ville a permis à de nombreux habitants, notamment les ménages à faibles et moyens revenus, de rester dans la métropole malgré la hausse des loyers. Ces initiatives contrastent avec les politiques fédérales et régionales, marquées par un retrait progressif du financement du logement social, obligeant Munich à compenser par des mesures innovantes et ambitieuses pour protéger ses résidents les plus vulnérables et maintenir une certaine mixité sociale.

3.5 L'effondrement du stock de logements sociaux et les mécanismes de la mairie pour sauver ses ménages précaires

Au tournant des années 2000, la situation du secteur du logement empire pour les ménages les plus pauvres à Munich. En l'espace de 10, ce sont plus de 30 000 logements qui ne bénéficient plus de financements publics à cause du retrait de l'Etat fédéral. Bien que la capitale bavaroise continue d'investir dans ses logements sociaux, son évolution démographique, toujours à la hausse, les rend de plus en plus rares par rapport au nombre d'habitants. Le nombre de demandes pour un logement social atteint 14 000 en 2000¹¹¹. Le taux de natalité au sein de la ville continue d'augmenter, de 12 194 naissances en 2000 à 17 143 en 2015¹¹². A cela s'ajoute une migration continue de travailleur vers la capitale bavaroise, toujours attirante par son économie florissante. Mais la ville doit faire face à de plus en plus de difficultés vis-à-vis du cadre national et régional.

Dans le plan de financement de l'Etat fédéral de l'année 2000, des coupures budgétaires massives sont prévues, notamment dans « la première voie de financement ». Ce terme désigne le mécanisme, déjà évoqué à plusieurs reprises, des prêts à taux réduits octroyés par l'Etat aux constructeurs mettant leur logement en utilisation sociale temporaire. Dans le cadre du programme « Vivre à Munich II », 900 logements étaient en construction chaque année grâce à ce mode de financement. Ainsi, afin de se répondre à un potentiel déficit en raison du retrait de l'Etat fédéral, Munich lance à l'automne 2001 le plus grand programme municipal de constructions en Allemagne, sous le titre de « Vivre à Munich III ». Ce programme devait créer les conditions financières nécessaires à la fourniture de logements en quantité suffisante

¹¹¹ ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. *100 Jahre Wohnungsamt*. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p

¹¹² KREUZMAIR Ingrid. « *Die Geburten- und Sterbefallentwicklung in München 2000 bis 2015* ». In *Münchner Statistik 1. Quartalsheft*. Munich, Allemagne : 2016, 17 p.

et à la résorption du sans-abrisme. La prévention du sans-abrisme et une meilleure intégration des bâtiments de logements sociaux au sein de la ville sont devenus les objectifs clés de la politique sociale de la ville. La municipalité souhaite ainsi instaurer un nombre minimal de logements sociaux, une sorte de plancher, qui doit être à 80 000 logements pour l'ensemble de la ville.

Munich entreprend alors des projets ambitieux visant à moderniser son parc de logements sociaux et à renforcer la cohésion sociale dans ses quartiers. Parmi les initiatives, la transformation d'hébergement temporaires en appartements locatifs pérennes. Encouragée par des retours positifs des résidents, cette transformation, accompagnée sur le terrain par un bureau dédié, a permis de revaloriser les bâtiments et les environs, ayant souvent eut mauvaise réputation par le passé. Environ 70 % des hébergements communaux ont ainsi été convertis en appartements locatifs entre 1998 et 2010. Ces derniers permettent également plus de flexibilité avec des contrats et des accords spécifiques passés avec les locataires. Parallèlement, la ville s'engage à développer des équipements et des trames vertes dans les quartiers, notamment par la création de places publiques financées en collaboration avec des sociétés de logement. Ces espaces, dont la conception est encadrée par des spécialistes en éducation sociale et intégration des populations favorisent l'inclusion des citoyens dans leur environnement. Depuis 1998, 33 projets de ce type ont vu le jour, illustrant l'engagement de Munich à promouvoir la paix sociale et à répondre aux besoins des habitants dans ses quartiers résidentiels.

Concernant l'accueil des populations immigrées, la ville rencontre plusieurs difficultés au cours des années 2000. En 2002, une réforme juridique est adoptée par l'Etat fédéral, renversant totalement la situation. Ferdinand Rotzinger, alors chef du Bureau du logement rapporte :

*« Jusqu'à présent, la ville était chargée d'héberger les réfugiés dont le statut de séjour était incertain et devait généralement encore être clarifié, c'est-à-dire en premier lieu les demandeurs d'asile, et l'État libre de Bavière pour tous ceux qui disposaient déjà d'un logement sécurisé. Après le changement juridique, c'était exactement le contraire : la ville était désormais chargée d'héberger les réfugiés s'ils avaient un statut de séjour sûr. En conséquence, plus d'un millier de réfugiés à Munich ont dû changer de logement dans le cadre d'une opération complexe : certains d'un logement géré par l'État à un logement municipal et d'autres dans le sens inverse. C'était une question très stressante tant pour les réfugiés que pour notre personnel. »*¹¹³

Afin de faire face plus efficacement à ce changement, la ville change ses programmes d'accueil. En 2004, l'Office du logement et des migrations est créé. Elles centralisent les questions liées à la migration, l'intégration et l'interculturalité. Cet office permet également de mettre fin à la gestion séparée des réfugiés et des sans-abris, intégrant les logements pour réfugiés au réseau d'hébergement et systèmes d'aides existants. Par ailleurs, Munich a multiplié les efforts pour réduire les obstacles à

¹¹³ ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. 100 Jahre Wohnungsamt. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p.

l'intégration, en soutenant l'insertion professionnelle par la qualification et en mettant un accent particulier sur les jeunes réfugiés non accompagnés âgés de 16 à 25 ans. L'objectif principal était de garantir que la migration, considérée comme une opportunité pour un développement urbain dynamique, permette à tous les habitants de Munich de participer équitablement à la vie économique, sociale et culturelle de la ville.¹¹⁴

En 2013, la société bavaroise de logement GBW procède à la vente de l'entièreté de son parc immobilier de 30 000 appartements publics pour un montant de 2,45 milliards d'euros. Cette vente a suscité une réaction forte de la ville de Munich et de ses sociétés communales de logement, telles que la GWG, la GEWOFAG et la HEIMAG, qui avaient constitué un portefeuille d'environ 50 000 appartements en 1988. La municipalité et ses sociétés ont vu cette vente comme une menace pour l'accessibilité aux logements abordables dans un contexte déjà tendu. En réponse, la ville a renforcé son engagement en matière de politique du logement, notamment avec le 6e programme de logements urbains « Vivre à Munich VI » (devant aller de 2016 à 2020), qui prévoyait un investissement de 870 millions d'euros pour la construction de 4 000 nouveaux appartements par an. Afin de protéger les locataires les plus précaires, la ville fit l'acquisition de 1300 de ces logements.¹¹⁵ Pour les autres locataires, cette vente a été synonyme de déménagements forcés et d'une difficulté accrue pour retrouver un logement. « On a l'impression de s'être fait arnaquer » dira l'un d'eux.¹¹⁶ Pour contrer les effets de la vente des appartements par la GBW, les terrains municipaux étaient désormais réservés aux sociétés de logement municipales ou cédés à des coopératives et promoteurs privés sous forme de baux, plutôt que de les vendre. Cette stratégie visait à préserver le parc de logements sociaux et à maintenir un contrôle sur le marché du logement, dans un effort pour limiter la spéculation foncière et garantir un accès équitable au logement pour les habitants de Munich. La capitale bavaroise critiquera ce fonctionnement en vase clos, dénonçant le manque de communication et de travail collaboratif entre les différentes échelles de gouvernance.

Christoph Butterwegge, politologue allemand et chercheur en sciences sociales critiquera également les politiques néolibérales, notamment dans, *Materielle Ungleichheit, „Mietenwahnsinn“ und Wohnungsnot* (Inégalités matérielles, « folie des loyers » et pénurie de logements) publié en 2021¹¹⁷, ainsi que dans „¹¹⁸

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ KRASS S., OTT K., et al. *Warum der Immobilien-Deal des Freistaats für München teuer wird* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2023.

Disponible sur : <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-gbw-dawonia-dieter-reiter-wohnungen-1.5786060?reduced=true>> (Dernière consultation le 07/01/2025).

¹¹⁶ KRAMER Léa. *Man fühlt sich schon verarscht* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2023.

Disponible sur : <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/gbw-dawonia-uebernahme-mieter-verdraengung-1.5782448?reduced=true>>.

¹¹⁷ BUTTERWEGGE Christoph. *Materielle Ungleichheit, „Mietenwahnsinn“ und Wohnungsnot* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.pabst-publishers.com/fileadmin/Redaktion/Beitrag_des_Monats/rausch2021-4_ebook_butterwegge.pdf>. (Dernière consultation le 21/12/2024)

¹¹⁸ BUTTERWEGGE Christoph. *Stadtentwicklung – die neue Soziale Frage „Mietenwahnsinn“ und Wohnungsnot als Ergebnis wachsender Ungleichheit* [en ligne]. Disponible sur : <

(Développement urbain – la nouvelle question sociale « Folie des loyers » et pénurie de logements due aux inégalités croissantes), publié en 2022. Le chercheur critique la vente de logements publics à des investisseurs privés, qui a naturellement diminué l'offre de logements abordables, en aggravant la crise du logement pour les personnes à faible revenu. Cette privatisation a souvent été justifiée par le besoin de réduire les dépenses publiques mais Butterwegge souligne que cela a mené à une détérioration des conditions de vie pour de nombreux locataires. Cette privatisation pousse en effet les propriétaires à augmenter les loyers afin de maximiser leurs profits. En outre, la réduction des protections pour les locataires a rendu plus facile pour les propriétaires de résilier des contrats de location, souvent dans le but de rénover les logements pour les louer à des prix plus élevés, un phénomène que Butterwege associe à une gentrification croissante. Il explique dans ses articles que le retrait de l'Etat du secteur du logement a surtout affecté les groupes les plus vulnérables, notamment les chômeurs, les personnes âgées, les travailleurs à faible revenu et les migrants. Ces derniers sont les premières victimes de l'augmentation quasi constante des loyers, les poussant parfois à devoir faire des choix difficiles, y compris la réduction de dépenses essentielles comme les dépenses alimentaires, ou dans certains cas, certains risquent le sans-abrisme.

Se présentant donc comme le bon élève, dans le rapport sur la pauvreté à Munich¹¹⁹, la mairie met en avant ses nouveaux engagements en faveur du logement abordable notamment l'augmentation de la « réserve d'intervention » (75 000 appartements subventionnés et appartements pour lequel il existe un droit d'occupation payé par la mairie). 10 000 nouveaux appartements sont entrés dans cette réserve d'intervention, notamment grâce à l'élargissement du contrat d'occupation avec les associations municipales de logement, mais aussi grâce à de nouvelles constructions ambitieuses et à l'achat de droits d'occupation. Cela correspond à environ 10 pour cent du parc immobilier total de la ville de Munich. Dans son rapport de près de 350 pages, la municipalité insiste sur l'importance des logements subventionnés afin de répondre à l'augmentation constante des prix du logement locatif. Les stratégies mises en place afin de sécuriser un plus grand nombre de logements accessibles comprennent la construction de nouveaux appartements subventionnés, l'attribution de terrains urbains pour des logements abordables ou l'utilisation d'instruments de protection des bâtiments existants ainsi que l'achat de droits d'occupation. Des nouvelles mesures sont certes mises en place à l'échelle de la ville, mais elles ne pourront pas répondre seules à la demande de plus en plus présente pour des logements plus abordables, et la régulation du marché privé n'est pas quelque chose d'acquis.

On sait également, grâce au rapport sur la pauvreté à Munich¹²⁰ que le terme de logement dégradé n'est pas inscrit dans la loi. La mairie de Munich a donc établi ses propres critères, mais l'absence de prise en compte de ce genre de situation dans les textes législatifs tend à bloquer, ou du moins à limiter le champ d'action de

<https://www.budrich-journals.de/index.php/pl/article/view/40824> (Dernière consultation le 21/12/2024).

¹¹⁹ HAYEN J., HOFMEISTER K., RIECK H., SCHMID B., et al. *Münchner Armutsbericht*. Munich, Allemagne : Sozial Referat Landeshauptstadt München, 2022, 343 p.

¹²⁰ Ibid

la municipalité. Les catégories retenues par la municipalité munichoise pour catégoriser le « logement précaire » sont : une habitation très exiguë (moins de 7m² par personne) ; une location dangereuse (dans les cas par exemple de sous-location sans autorisation et/ou sans contrat) ; un loyer trop élevé ; une habitation sans porte de logement verrouillable, sans boîte aux lettres et/ou sans poubelles ; une habitation où les issues de secours manquent ou ne peuvent pas être utilisées ; une location exclusivement de couchages (comme ce que l'on nommerait en France sous le terme de marchands de sommeil) ou de pièces en sous-sol et greniers ; une habitation encombrée ou très polluée ; une habitation sans chauffage, équipements de cuisines etc fonctionnels, une habitation infestée de vermine et/ou extrêmement infestée de moisissure. (A noter que les trois dernières situations sont peu représentées à Munich par rapport aux autres).

De nombreux chercheurs mettent en lumière le besoin de réflexion à l'échelle des territoires. Nous pouvons notamment nous baser sur les travaux de Michael Voigtlander, auteur de *The Stability of the German housing market*, dans l'article de Nadine Oberhuber, « Für viele geht es um die Existenz », paru dans le journal *Zeit*, en 2018¹²¹. Le chercheur avance qu'une solution à court terme face à la crise du logement serait l'augmentation des aides au logement, à la fois par l'Etat fédéral, par les Länder et par les municipalités mais que sur le long terme il faut penser à un développement autre de la ville, afin de stopper le besoin d'habiter dans le centre pour être proche des pôles de vie, mais que les pouvoirs publics doivent repenser Munich notamment comme une zone d'attractivité multipolaire, en relation avec d'autres villes moyennes autour, afin de stopper le flux continual de personnes délaissant ces villes, pour s'installer dans Munich et dans sa petite couronne, en se heurtant au manque de logements et aux loyers exorbitants.

Les politiques de logement mises en place par la ville de Munich dans les années 2000 ont visé à répondre à des défis complexes liés à l'augmentation de la population, à la diversité des besoins en matière de logement et à l'intégration des réfugiés. La ville a cherché à conserver un stock de logements accessibles et à veiller à la création de nouveaux, malgré le désintérêt du Land de Bavière et de l'Etat fédéral. Ces stratégies ont été accompagnées d'une attention particulière à la rénovation des quartiers existants, à la lutte contre le sans-abrisme et à l'intégration des réfugiés dans la société. Toutefois, la vente des appartements publics par des sociétés comme la GBW en 2013 a révélé les tensions entre les objectifs de la ville et les logiques de marché dominées par des acteurs privés. En réponse, Munich a renforcé son contrôle sur les terrains municipaux et a mis en place des mécanismes visant à limiter la spéculation foncière, tout en continuant à financer la construction de nouveaux logements sociaux et subventionnés. Ces politiques ont contribué à façonner une ville plus inclusive, cherchant à préserver l'équilibre entre développement urbain et justice sociale, tout en mettant en évidence les défis structurels, notamment celui de la gentrification.

¹²¹ OBERHUBER Nadine. *Für viele geht es um die Existenz* [en ligne]. *Zeit*, 2018. Disponible sur : < <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-09/bezahlbarer-wohnraum-wohnungsmarkt-mietpreis-staedte-muenchen> > (Dernière consultation le 27/12/2024).

3.6 La ville face à sa population future, questionnements d'une métropole attractive

Munich est en phase de croissance continue depuis plus de 20 ans. Depuis 1999, 200 000 nouveaux habitants ont été recensés. En 2019, environ 1,591 million de personnes vivaient à Munich. Une nouvelle vague d'augmentation est prévue pour les années à venir : le nombre d'habitants devrait atteindre 1,845 million d'ici 2040. La capitale bavaroise s'est fixée pour objectif de contrecarrer les tendances de polarisation avec son plan global stratégique « Société urbaine solidaire et engagée et logement abordable » de son plan plus global encore « Perspective pour Munich » visant à permettre la participation de tous les résidents munichois aux politiques de quartier. L'accent est mis sur les thèmes de l'inclusion, de l'équilibre social et de la promotion de l'engagement civique. Les perspectives du secteur du logement à Munich sont liées aux défis posés par la hausse des prix des terrains, des coûts de construction élevés et de l'expansion urbaine rapide. Dans ce contexte, la municipalité a souligné l'importance de densifier les quartiers urbains existants, notamment par la conversion d'immeubles de bureaux en logements et la construction en hauteur.

Parallèlement, la région métropolitaine de Munich, comprenant ses quartiers voisins, est devenue un terrain d'expansion pour de nouveaux projets de construction. La coopération intercommunale a été renforcée depuis 2013 avec la mise en place de conférences locales sur le logement. Elles permettent donc une approche plus coordonnée pour répondre à la demande de logements dans la région, tout en minimisant les effets de congestion dans la ville elle-même. Cependant, cette expansion extérieure pourrait ne pas suffire à compenser les pressions exercées sur les quartiers centraux de Munich, où la hausse des prix des terrains et les coûts écologiques liés à la construction rendent les nouveaux projets de plus en plus difficiles à réaliser. La ville a mis en place des mesures pour lutter contre la spéculation foncière, comme la simplification des réglementations en matière de construction, la réduction des places de stationnement et la promotion de logements coopératifs. Néanmoins, ces initiatives risquent d'être insuffisantes selon les propres estimations de la municipalité. Néanmoins, la ville continue d'investir massivement dans la construction de logements sociaux. Le programme « Vivre à Munich VII », lancé en 2023, doit consacrer deux milliards d'euros à la construction de nouveaux logements sociaux d'ici 2028. En parallèle, des subventions sont allouées pour encourager les formes de logement à but non lucratif, telles que les coopératives. La municipalité est consciente de l'ampleur de la crise qui est toujours d'actualité, mais continue de se donner les moyens politiques, humains et financiers d'y répondre, malgré l'absence de soutien de la part des plus hautes autorités.

Néanmoins, un phénomène de déclassement et de paupérisation des classes moyennes s'observe entre les lignes. Dans son rapport sur la pauvreté à Munich¹²², les services de la municipalité font le constat d'une augmentation sans précédent du nombre de demandes d'aides et de demandes de logements sociaux. Des

¹²² HAYEN J., HOFMEISTER K., RIECK H., SCHMID B., et al. Münchner Armutsbericht. Munich, Allemagne : Sozial Referat Landeshauptstadt München, 2022, 343 p.

catégories socio-professionnelles anciennement peu touchées par les difficultés financières demandent maintenant l'aide des pouvoirs publics afin de joindre les deux bouts. L'absence de mobilité résidentielle en raison du phénomène de *lock-in*¹²³ est un facteur important.

C'est ce que rappelle la sociologue Saskia Gränitz dans son entretien avec Birgit Kruse pour le journal *Süddeutsche Zeitung*¹²⁴. Des jeunes couples qui auparavant déménageaient pour s'installer ensemble, souvent dans un deux-pièces, habitent désormais dans un studio étudiant auparavant occupé par une seule personne, le plus souvent l'un deux, car le processus de recherche d'appartement se fait de plus en plus difficile. Certains renoncent même à avoir des enfants, ne sachant pas s'ils pourront trouver une surface plus grande et faire face au coût de la vie. Les catégories de la population qui n'avaient autrefois pas de mal à trouver un logement pour un salaire moyen font désormais face à des refus constants quand ils cherchent à changer de logement. Ils ne trouvent rien donc restent chez leurs parents, dans leur ancien studio étudiant pour ceux qui en avaient, participent à des colocations où le taux de personnes est à la limite du surpeuplement etc. Les situations de surpeuplement chez les familles de la classe moyenne avec enfants sont également de plus en plus fréquentes. En raison de la baisse des aides, couplée à l'augmentation des loyers, ces familles ne peuvent plus déménager, ou alors se voient contraintes de s'éloigner des grandes villes.

Ce phénomène d'éloignement des classes moyennes loin des centres est dénoncé par plusieurs associations qui s'inquiètent de la gentrification et de l'embourgeoisement de certains quartiers autrefois occupés par les classes moyennes et populaires. Dans son article « Für viele geht es um die Existenz »¹²⁵ Nadine Oberhuber donne la parole à Maximilian Heiser, patron d'un bar dans un ancien quartier ouvrier gentrifié depuis, et fondateur de l'association l'Alliance pour le logement abordable. Il dénonce les discours blâmant l'augmentation de la population pour le manque de logements accessibles dans le centre-ville. Selon lui, c'est une réflexion détachée de la réalité, exprimée par des gens appartenant aux classes sociales les plus aisées, ne se rendant pas compte des difficultés auxquelles les acteurs essentiels de la ville doivent faire face. Les infirmières, les caissières, les policiers, les coiffeurs ne peuvent plus se loger à proximité de leur lieu de travail, la pression est devenue trop forte, les loyers sont devenus exorbitants, même pour ceux habitant là depuis plusieurs décennies. A long terme, cela peut porter un coup à l'attractivité et au niveau de vie

¹²³ Le phénomène du lock-in correspond à la situation où des ménages se trouvent piégés dans des logements trop grands pour la configuration du ménage, car déménager dans un espace plus petit leur reviendrait à plus cher en raison de la hausse des loyers et des prix de l'immobilier. Cela empêche les ménages comprenant plus de personnes de déménager pour répondre à leur besoin en espace et éviter la suroccupation. Le marché est ainsi bloqué.

¹²⁴ KRUSE Birgit. *Gefangen in der Zwischenmiete* [en ligne]. *Süddeutsche Zeitung*, 2018. Disponible sur < <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/meinemiete-gefangen-in-der-zwischenmiete-1.4057050> > (Dernière consultation le 27/12/2024).

¹²⁵ OBERHUBER Nadine. *Für viele geht es um die Existenz* [en ligne]. *Zeit*, 2018. Disponible dans < <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-09/bezahlbarer-wohnraum-wohnungsmarkt-mietpreis-staedte-muenchen> > (Dernière consultation le 27/12/2024).

global du centre-ville, les personnes sur lesquelles reposent les services de proximité ne pouvant plus se loger à proximité, ne souhaitant pas faire plusieurs heures de trajet par jour pour se rendre à leur travail, seuls les bureaux resteront encore ouverts.

La réponse de la municipalité de Munich à la crise du logement reflète une volonté constante d'innover face à des défis complexes, combinant croissance démographique rapide, pressions du marché immobilier et retrait progressif des soutiens fédéraux et régionaux. Tout en s'adaptant aux cadres législatifs imposés par l'État fédéral et le Land de Bavière, Munich a développé ses propres mesures et outils visant à préserver un accès au logement pour ses habitants, en particulier les plus vulnérables. Ces politiques, allant de la construction de grands ensembles dans les années 1970 à des programmes contemporains comme « Vivre à Munich » et ses sept volets, traduisent une prise en compte proactive des enjeux sociaux et économiques. La ville s'engage ainsi depuis plusieurs décennies à la fois dans la lutte contre le sans-abrisme, contre l'habitat indigne, mais également pour l'accueil des réfugiés, la mixité sociale et l'intégration des populations au processus démocratique. Cependant, les tensions entre les logiques de marché et les objectifs sociaux restent un défi de taille. La spéculation foncière, la gentrification et la hausse continue des loyers entravent les efforts municipaux pour garantir la mixité sociale et l'équité résidentielle. En investissant dans des projets de logements coopératifs, en densifiant les zones urbaines et en renforçant la coopération intercommunale, la ville cherche à équilibrer croissance et inclusion. Néanmoins, ces initiatives se heurtent à des contraintes budgétaires, écologiques et structurelles qui limitent leur portée. Munich se positionne ainsi comme un modèle d'engagement municipal dans un contexte de désengagement national. Pourtant, malgré des investissements massifs et des stratégies diversifiées, la crise du logement demeure un problème persistant, soulignant la nécessité d'un soutien accru des autorités fédérales et régionales. La capacité de la ville à maintenir une « société urbaine solidaire » dépendra de sa faculté à relever ces défis tout en mobilisant des ressources politiques, sociales et financières sur le long terme.

Figure 283 Manifestation étudiante contre la crise du logement



Manifestation sur le campus de la Technische Universität de Munich
Sur le panneau est écrit : Pas d'avenir sans logement

Source : © Arbeitskreis Wohnen, 2023

Chapitre 4 : Neuperlach : une réponse miracle selon la municipalité, une expérimentation sociale selon les urbanistes, un projet fou selon les habitants

La crise du logement se faisant trop forte à Munich à la fin des années cinquante comme évoqué précédemment, la municipalité décide la construction d'un tout nouveau quartier en périphérie. Il a vocation à accueillir les moins aisés dans un premier temps. Les attentes de la mairie, les visions architecturales et urbaines des concepteurs, les besoins des habitants et les opinions des riverains entrent cependant très tôt en collision. Pourquoi est-ce que le quartier de Neuperlach a cristallisé toutes les attentes de la part des pouvoirs publics et des habitants, et comment est-ce que cela s'est concilié avec la vision des concepteurs, à l'heure des grandes théories modernes ? Nous devons analyser le rôle du quartier de Neuperlach comme réponse à la crise du logement selon les pouvoirs publics, l'impact social de sa construction, et le lien entre le projet, les outils et les lois mises en place par les différentes couches de la puissance publique

4.1 Introduction sur le quartier

Notre étude de cas se concentre sur le quartier de Neuperlach, faisant partie de l'arrondissement de Ramersdorf-Perlach. Cet arrondissement, numéroté 16, est situé au sud-est de Munich. Le quartier de Neuperlach est limitrophe à l'ouest des quartiers de Ramersdorf et Perlach, au nord des arrondissements 14 (Berg am Laim) et 15 (Trudering-Riem), à l'est du quartier de Waldperlach et au sud de la commune de Neubiberg. Nous avons déjà évoqué Neubiberg précédemment, lors de l'analyse du mouvement des cités-jardins du début du XXème siècle. Par ailleurs, Neuperlach est traversé à l'ouest par le Hachinger Bach, une des rivières affluent de l'Isar, le grand fleuve de Munich. L'Ostpark, un des grands parcs de Munich, s'étend également sur une partie du quartier.

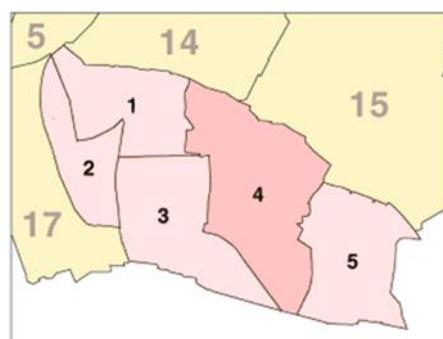
Figure 314 : Plan de Munich



Figure 331 : Plan de

Bezirksteile (quartiers) :

1. Ramersdorf
 2. Balanstraße-West
 3. Alterperlach
 4. Neuperlach
 5. Waldperlach



Sources : Carte issue du site web de la mairie de Munich – modifié par Solène LE RAI

Figure 339 Panneau de construction à Neuperlach

Nous pouvons également établir une chronologie rapide de l'histoire du quartier avant l'intervention de la mairie. Les premiers établissements humains dans les environs de Perlach remontent environ au début du VIIème siècle. En 790, Perlach est mentionné pour la première fois dans une chronique de la ville de Munich. Pendant près d'un millénaire, Perlach survit comme un hameau. Au début du XVIIIème siècle, la noblesse rurale souhaitant se rapprocher du centre du pouvoir bavarois commence à construire quelques résidences sur ces terrains. Au début du XXème siècle, Neubiberg au sud se densifie, avec la construction de cité-jardin. D'autres nouvelles citées d'habitation suivent cet exemple, notamment les « colonies forestières »¹²⁶ d'Ottobrunn, Putzbrunn, Hohenbrunn et Waldperlach, ce dernier abritant un régiment de corps d'infanterie. La zone de Neuperlach se transforme ainsi en poche vide, entourée de quartiers d'habitation, composés principalement de famille en pavillons.

4.2 Naissance du projet et chronologie

Afin de comprendre les dynamiques de quartier et comment les politiques publiques ont eu un impact sur la vie des habitants, il faut d'abord comprendre la naissance du projet Neuperlach. Nous pouvons pour cela nous baser sur le très complet ouvrage de Sigrid Bretzel, publié en 2009.¹²⁷

Comme évoqué précédemment, Munich connaît un boom démographique pendant les années cinquante. Les munichois n'arrivent plus à se loger et la situation devient critique. La municipalité va alors s'atteler à la création d'un grand plan de résorption de la crise. C'est dans ce contexte que le 25 novembre 1960, lors de l'assemblée générale du conseil municipal, le « Plan global pour résoudre la pénurie de logements à Munich » (Plan de Munich) est adopté, dans lequel le quartier de Perlach est désigné comme une future zone de construction possible. Deux mois plus tard, un groupe de travail est créé pour établir un plan d'urbanisme pour le quartier de Perlach. En février 1961, la zone de construction n°18, nommée « grand complexe résidentiel Perlach » est entérinée et définitivement intégrée au Plan de Munich. Par cela, la municipalité s'octroie les pleins pouvoirs pour préparer le terrain.

On peut néanmoins se demander pourquoi Perlach et pas une autres des zones d'extension possible identifiées par la municipalité. Trois terrains étaient considérés pour l'extension de Munich. Perlach, Freiham et Schleißheim. Freiham se situant dans une zone de marais, les besoins en matière de drainage étaient importants et les terrains ne pouvaient pas être acquis rapidement. Schleißheim se trouvait en dehors des limites de la ville ; elle s'étendait principalement à la zone de l'aérodrome d'Oberschleiß. L'extension vers cet espace dépendant donc de la fin des activités de l'aérodrome, le projet a été mis en sommeil, la temporalité ne pouvant pas réellement être contrôlée.

¹²⁶ Terme utilisé par les habitants et les municipalités pour décrire les quartiers d'habitation, principalement composés de pavillons familiaux, à la lisière des forêts.

¹²⁷ BRETZEL Sigrid. *Neuperlach Städtebauliche Entwicklung des neuen Stadtteils Neuperlach in München 1960 - 2008*. Munich, Allemagne : Ville de Munich, 2009, 311 p.

Les objectifs généraux et les principes directeurs à l'échelle de la ville pour la planification de la grande colonie de Perlach sont listés dans les résolutions du conseil municipal du 25 janvier 1963 et du 20 mai/16 juin 1965 :

- Acter la création et la valorisation de la zone urbaine du sud-est en termes de densité structurelle ainsi que sur les aspects économiques et culturels, sous la dénomination « Centre Est Munich¹²⁸ »
- Créer un nouveau grand bassin de vie, sous la forme d'un complexe fermé et tenu par des infrastructures, lui permettant à la fois d'être auto-suffisant et de pouvoir étendre sa zone de chalandise au-delà des limites de la ville.
- Éliminer la pénurie de logements à Munich
- Soulager le centre-ville surchargé grâce à une conception urbaine consciente et à une multitude d'équipements
- Densifier le développement urbain dans une périphérie faiblement peuplée et économiquement peu dotée
- Transformer les terres agraires en espaces d'habitation
- Créer de nouveaux emplois en masse

Figure 354 Panneau de construction à Neuperlach



Sur le grand panneau est écrit : Munich se modernise. Ici construit la capitale du Land de Bavière
 Sur le petit panneau est écrit : Terrain privé, accès soumis à autorisation spéciale

Source : © Schlaff

¹²⁸ Traduction personnelle

Les objectifs énoncés s'organisent en trois phases. La première phase est une phase de « test » du quartier comme cela est dit dans les comptes rendus des assemblées générales du conseil municipal, elle se compose des premières années de vie du quartier. La seconde s'étend jusqu'à la fin du processus de planification. Et enfin la troisième phase, c'est « l'après », la situation à la suite du processus de planification. En termes de logements, la quantité visée pour la troisième phase est d'environ 22 300 logements pour 74 000 habitants. Il y aura au final 25 000 logements construits (dont 47% financés par des fonds publics selon Sigrid Bretzel), mais le nombre d'habitant ne dépassera jamais la barre des 60 000. Concernant les emplois, la situation en phase initiale est un objectif de 14 000 à 20 000 emplois. L'objectif de la seconde phase est d'atteindre le chiffre d'un peu plus d'un emploi par appartement, soit environ entre 25 000 et 27 000 selon les autorités. Et enfin, une fois le processus de planification terminé, ce chiffre devrait se situer entre 30 000 et 40 000. Le plan directeur divise également la zone à construire en six parties : nord, nord-est, est, le village du vieux Perlach, le centre, et le sud.

En 1962, un premier lot est cédé, Großperlach, environ 1006 hectares. C'est l'organisme à but non lucratif pour le logement et l'habitat Neue Heimat Bayern (NHB), filiale de Neue Heimat. Cet organisme jouera un rôle clé dans l'aménagement et la gestion du quartier. En 1963, un accord de mise en œuvre est signé entre la mairie et NHB puis en 1965 l'assemblée générale du conseil municipal autorise le service communal à négocier avec la NHB et Terrafinanz pour la réalisation d'un processus de réaffectations privées pour Perlach. Comme évoqué précédemment, le scandale financier entre Neue Heimat et la Terrafinanz en partie relevé grâce au projet de Neuperlach, poussera les deux sociétés à se dissoudre en 1982. Mais entre-temps, ils restent des acteurs clés du développement urbain de Munich. Le 11 mai 1967, la première pierre est posée, en présence du ministre fédéral du logement, Lauritz Lautzien¹²⁹. En juin 1968, les 1 427 premiers appartements de Perlach-Nord sont prêts à être occupés. Ce seront principalement des jeunes familles qui feront en premier ce « chemin vers l'inconnu » selon les mots de la municipalité. Le nombre de logements continuera d'augmenter pour atteindre fin 1969, 4 000 logements, équivalents à environ 11 000 résidents. Le 25 juin 1971, Perlach-Nord est officiellement inauguré lors de la toute première fête de quartier¹²⁹ 1971 est également l'année d'un accord de recrutement entre l'Allemagne de l'Ouest et la Turquie est signé, pour l'accueil de travailleurs immigrés. Ce choix politique va avoir un impact sur le futur quartier de Neuperlach, nous en reparlerons lors de l'analyse socio-historique. A la fin de cette même année, environ 18 000 personnes habitent Neuperlach. Broek et Bakema publient un plan de développement pour le siège social du groupe Siemens, pour l'implantation du site à Neuperlach, plan qui sera approuvé en 1973. Mais entre-temps, les premiers retards apparaissent. Le financement vient à manquer, la mairie n'enrôle pas assez de revenu pour honorer ses engagements, et l'Etat fédéral reste frileux quant à l'octroi d'aides financières. La situation fut telle que la mairie dut annuler ses investissements prévus à Neuperlach en 1972. Le retard accumulé ainsi

¹²⁹ Membre du SPD, ayant travaillé au Bureau de Chimie du Troisième Reich, il devint magistrat de la ville de Berlin. Après un court passage en tant que ministre de l'Intérieur du Land de Basse-Saxe, puis en tant que ministre de la Justice et des Affaires fédérales de la Hesse, il devient en 1966 Ministre fédéral du logement et du développement urbain. Il restera à ce poste jusqu'en 1972.

qu'une hausse des prix dans le secteur de la construction a empêché la construction de logements subventionnés par l'Etat. Ainsi en 1973, aucun logement social n'a pu être construit à Neuperlach. Cependant le manque de financement et le retard de construction ont eu lieu au détriment des équipements communautaires prévus et autres infrastructures. Cette détérioration du projet et ses conséquences seront discutées dans la prochaine partie.

En juin 1974, la première pierre du *Wohnring* (littéralement anneau d'habitation) est posée, le complexe de logements en couronne deviendra un des symboles de Neuperlach. En décembre 1974, c'est en tout plus de 12 000 logements qui sont occupés ou prêts à l'être, pour environ 32 000 résidents et 3 500 emplois. Début 1976, Neuperlach comptait déjà 38 000 habitants. Deux ans plus tard, c'est le début de la construction du *PEP*, le centre commercial malheur du quartier. En 1980, après plusieurs années de retard, le quartier est enfin raccordé au réseau de transport, le métro est mis en service.

Figure 393 Plan de découpage de Neuperlach



Source : © Ville de Munich – Sigrid Bretzel

4.3 Portage du projet au regard des lois et décrets en place

Bien que le quartier de Neuperlach soit la concrétisation d'un projet municipal, l'Etat fédéral s'y intéresse également. En 1969, Neuperlach est ainsi désigné comme « mesure de démonstration à intérêt fédéral »¹³⁰. L'Etat fédéral ouest-allemand s'engage également de manière exceptionnelle pour la construction de logements sociaux. Ainsi, au-delà des prêts à taux réduits donnant lieu à un usage social temporaire, l'Etat accorde du financement direct à la municipalité. Cette dernière se chargera de la répartir pour soutenir les différents acteurs. Dans la partie Est de Neuperlach, ce sont 1072 logements qui auront été construits grâce aux fonds spéciaux mis à disposition par l'Etat. Dans d'autres parties du quartier, ce sont cependant les acteurs privés qui garantissent la construction de logements sociaux et des infrastructures. Les coûts municipaux pour le logement social et les coûts d'entretien des infrastructures sont couverts par le programme d'investissement pluriannuel à l'échelle de la ville. Comme évoqué précédemment, le financement vient à manquer et la construction de nouveaux équipements et infrastructures est mise à l'arrêt vers 1973. Cependant, l'Etat fédéral finira par intervenir après avoir observé la détérioration du projet notamment en raison de l'absence de connexion au réseau de transport. Il investira ainsi 40 millions de Deutschemarks pour les infrastructures de transports. A contre-courant de la politique néo-libérale alors en expansion, cette décision peut être expliquée par l'importance de Munich à l'échelle de la RFA. Munich était, et est toujours, une ville dynamique économiquement. Afin de ne pas compromettre son développement, alors que Neuperlach était pressenti pour accueillir les sièges sociaux de grands groupes, l'Etat fédéral décida d'accorder une aide exceptionnelle pour les transports. Cette aide, motivée par des questions d'attractivité marchande, a finalement également profité aux habitants. Le portage principalement privé, mais soutenu par des aides publiques, a permis de faire jaillir de terre un quartier extrêmement dense et en mesure de répondre, du moins en partie, à la crise du logement munichoise.

4.4 Situation au cours des années 2000

En 2008, environ 23 500 logements étaient achevés, dont environ un millier de maisons unifamiliales et bi familiales. Cela représente 4,2% du stock total de logement dans le quartier, preuve de l'extrême prépondérance du logement collectif à Neuperlach. Environ 47 % de tous les logements ont été construits comme logements sociaux financés par des fonds publics ou en par le mécanisme d'utilisation sociale temporaire. En 2008, la majorité des logements construits grâce à ce système avaient déjà rebasculé sur le marché privé. La construction résidentielle s'est concentrée sur les dix premières années du projet, de 1968 à 1978. Pendant cette décennie près des 2/3 du nombre total d'appartements ont été construits. La population en 2008 est d'environ 54 à 55 000 habitants. Le nombre de 80 000 habitants calculé au début de la planification n'aura jamais été atteint, et ne l'est toujours pas à l'heure actuelle comme évoqué en début de chapitre. Cela est notamment dû selon Sigrid Bretzel à la diminution de la taille des ménages. En 1963, l'hypothèse était d'environ 3,3 personnes par logement. La réalité en 2009 est davantage aux alentours de 2,2

¹³⁰ Traduction personnelle

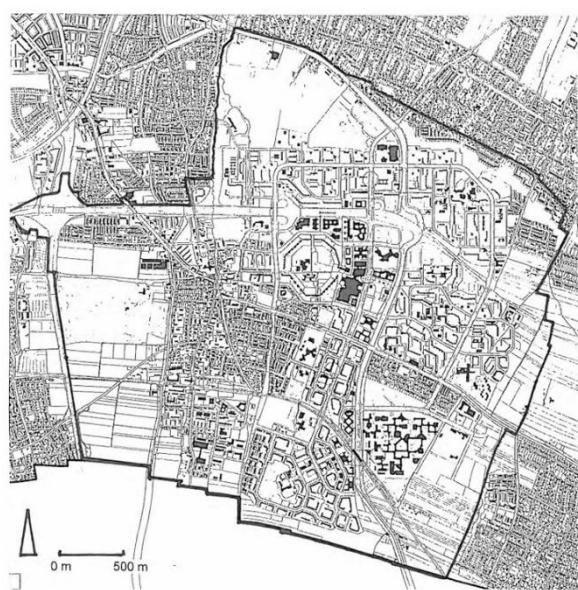
personnes par logement. La modification des structures familiales, l'évolution du quartier au fur et à mesure des réalisations seront traité dans la prochaine partie, afin de mieux comprendre les enjeux sociaux d'un tel projet.

Même si nous analyserons plus en détail dans les chapitres à suivre les caractéristiques sociales de Neuperlach, il est important de donner quelques éléments de contexte actuel. Ces derniers permettront de comprendre notre méthode de recherche et nos points d'entrée pour l'analyse. Neuperlach n'est en effet pas un petit quartier. Selon les derniers chiffres de la municipalité, environ un peu moins de 60 000 personnes y habitent, pour une densité de 10 542 habitants/km². Cela correspond au nombre d'habitants et à la densité de Villejuif dans le Val de Marne. Certains îlots atteignent même les 14 000 habitants/km² selon les services de la mairie. On se retrouve ainsi avec un territoire étendu et peuplé mais quasi entièrement pensé dans sa globalité dès les années soixante. Le quartier de Neuperlach abrite ainsi des dizaines de milliers d'habitants. Raconter des histoires personnelles, des récits de vie individuels au sein d'un espace aussi peuplé n'aurait pas de sens pour tirer des conclusions à l'échelle du quartier. Pour un nombre similaire d'habitants, il ne nous viendrait pas à l'idée d'interviewer une poignée d'habitants de Sarcelles ou de Pantin pour raconter l'histoire de la ville dans son ensemble. Nous nous baserons donc sur des sources multiples afin de faire dialoguer les statiques de la municipalité, des documents réglementaires à l'origine de la construction du quartier, les histoires des acteurs clés du quartier.

Figure 480 Plan de Perlach en 1960



Figure 441 Plan de Perlach en 2008



Source : © Ville de Munich – Sigrid Bretzel

4.5 Réflexions urbaines et architecturales

Les questionnements urbains et architecturaux au sein du projet de Neuperlach sont notamment analysés par Christian Hartard, dans son ouvrage *Neuperlach. Utopie des Urbanen. Leitbilder und Stadtbilder eines Experimentes der 1960er-Jahre* (Traduction personnelle du titre: Neuperlach. Utopie de l'urbain. Enoncé des missions

et des paysages urbains d'une expérience des années soixante¹³¹. Il avance ainsi l'argument selon lequel Neuperlach comme projet d'extension ne fut pas seulement une réponse à la grave pénurie de logement de l'époque mais également une étape clé du développement urbain moderne allemand. Neuperlach est en effet l'enfant d'une période de bouleversements où s'affrontent anciens et nouveaux modèles de développement urbain. Les idéologies fonctionnalistes des années quarante et cinquante se posent en opposition de la ville traditionnelle. Christian Hartard explore les deux grands courants de pensée en urbanisme ayant impacté le quartier de Neuperlach : l'urbanisme fonctionnel et l'urbanisme par densité. La Charte d'Athènes, publiée en 1933, rédigée entre autres par Le Corbusier, prône la séparation des fonctions urbaines. L'habitat, le travail, les loisirs et le transport doivent être distincts spatialement et être organisés de manière rationnelle pour améliorer la qualité de vie. Cette charte est une des bases de l'urbanisme fonctionnel, se proposant comme la ville moderne par excellence. Elle se pose en réponse à la congestion des centres urbains historiques, parfois perçus comme chaotique et insalubres. A Neuperlach, cet urbanisme fonctionnel s'est traduit par une organisation en zones spécialisées, et par des espaces dégagés, censés offrir une meilleure qualité de vie au sein d'un espace urbain fonctionnel et ordonné. En se basant sur ces principes, la « ville-satellite » de Neuperlach est conçue pour être autonome, au sein d'un espace auto-suffisant, avec ses commerces, ses transports, ses emplois et ses grandes zones d'habitation. Cependant des critiques se font rapidement entendre, et de nombreuses personnes dénoncent l'isolement social que ce genre de quartier produit, ainsi que la monotonie architecturale. Ces critiques sont mises en lumière par Christian Hartard, dans son ouvrage cité précédemment. Les opposants à l'urbanisme fonctionnel avancent la vision de « l'urbanité par la densité ». Cette expression est la traduction littérale de l'expression *Urbanität durch Dichte*¹³², fréquemment reprise dans les textes de ses défenseurs à partir de 1960. L'urbanité par la densité met en avant les qualités sociales et culturelles de la densité urbaine et de la mixité fonctionnelle, notamment la connectivité, le dynamisme économique et le sentiment d'appartenance renforcé. Ce mouvement remet en question les cités-satellites isolées comme Neuperlach, en insistant sur la valeur de la densité et de la multiplicité des usages pour les interactions humaines. Neuperlach se trouve donc au croisement de ces deux idéologies. Initialement pensé comme une utopie moderniste basée sur l'urbanisme fonctionnel, le projet va peu à peu se modifier pour intégrer les premières itérations de l'urbanité par la densité.

On peut ainsi analyser les énoncés de mission et différents objectifs dictés par la mairie aux urbanistes. Ils doivent concevoir une « ville conviviale »¹³³ en portant leur réflexion aussi bien sur le logement, les commerces, les industries, que sur les espaces verts, les loisirs et le transport. Nous pouvons analyser plus en détail ces énoncés de mission, tirés des grands objectifs votés par le conseil municipal et listés précédemment. Concernant l'usage du sol, la mairie garantit la mise à disposition de grandes surfaces constructibles pour des logements, auxquels s'ajoutent de vastes

¹³¹ HARTARD Christian. *Neuperlach. Utopie des Urbanen. Leitbilder und Stadtbilder eines Experimentes der 1960er-Jahre*. Master of Arts, Faculty of History and the Arts, Ludwig-Maximilians-Universität München, 2003, 137 p.

¹³² Traduction personnelle

¹³³ Traduction personnelle littérale

zones de bâtiments commerciaux et industriels. Cette proximité a pour but de créer des emplois à proximité des zones d'habitation. Des petites entreprises doivent également pouvoir s'implanter dans les zones résidentielles, élément qui sera très vivement critiqué pour les défenseurs du rationaliste, mais vu comme une victoire pour ceux défendant l'urbanité par la densité et la mixité fonctionnelle. La municipalité insiste pour que le plan directeur inclut un grand centre déterminé comme « point focal absolu de l'ensemble du complexe, en étant à la fois rayonnant et dominant »¹³⁴. A cela s'ajoute la volonté que les installations commerciales, administratives et culturelles soient supra locales et dialoguent avec l'ensemble de l'est de Munich et des villes en périphérie. La densité doit être importante, et les constructions majeures doivent être des immeubles d'habitation de grande hauteur. Selon les objectifs de 1963, 16 ensembles résidentiels devaient être construits. Ces ensembles devaient être distinctifs les uns des autres, notamment du fait de leur forme architecturale. Ces formes sont également discutées par la municipalité. Elle finit par fixer quelques grands points de conception auxquels les urbanistes et architectes répondant aux concours se doivent d'obéir. Les immeubles d'habitation peuvent être des blocs ou des rangées sinuées. Leur face principale doit monter en R+8 ou R+9, bien que certaines exceptions soient possibles. Les bâtiments doivent être organisés selon les axes nord-sud/est-ouest, afin de limiter que des axes structurants du quartier soit en diagonale. Cela est principalement soutenu par l'argument de la recherche du meilleur ensoleillement possible. En plus de ces contraintes, les urbanistes et architectes doivent également organiser leur projet en phases de construction indépendantes pour qu'un projet ne retarde pas un autre.

Entre les bâtiments, la question du maillage viaire est également source de débat. La municipalité va finir par acter en faveur d'une séparation entre les flux piéton et automobile. Le maillage doit être adapté aux voitures, le stationnement doit être en nombre plus que suffisant pour ne jamais être considéré comme un problème. Les routes principales doivent pouvoir s'étendre jusqu'à six voies dans le futur en supprimant les terre-pleins centraux. Des transports en communs doivent également relier Neuperlach au centre de Munich. On comptera ainsi selon le plan directeur de 1965 deux grandes lignes de transport rapide dans le sens est-ouest, et un tramway sur l'axe central nord-sud. Concernant la place du piéton dans la ville nouvelle, il doit pouvoir se déplacer sans croiser de voitures, mais également entre les bâtiments grâce à des sentiers. Ces sentiers doivent s'organiser selon un schéma radioconcentrique, en partant du centre vers les zones résidentielles. Les piétons doivent pouvoir circuler de manière fluide, en alternance entre des espaces étroits et des espaces de respiration. Ces espaces de respirations doivent prendre la forme de places publiques, également support de végétation. Des espaces ouverts doivent également être conservés « de manière suffisante pour l'implantation d'activités récréatives et de loisirs »¹³⁵. Contrairement à la plantation stricte d'arbre le long du maillage piétonnier, la mairie impose un système de plantation paysagère lâche et libre dans les espaces ouverts.

En nous basant sur les travaux de Sigrid Bretzel et sur les documents de la mairie que nous venons d'analyser, nous pouvons comprendre le projet de Neuperlach et

¹³⁴ Extrait traduit de comptes rendus de délibérations du conseil municipal

¹³⁵ Ibid

ses enjeux au moment de sa création. La municipalité souhaite la création d'un paysage urbain caractéristique et unique, « devant faire dialoguer ambiance urbaine, design et dimensions »¹³⁶. Il est également ajouté que les plans directeurs établis doivent laisser place à de potentielles futures idées de développement urbain en « offrant des opportunités à l'imprévu »¹³⁷. Entre 1960 et 1969, la mairie comprend donc le quartier de Neuperlach comme un espace en mutation, et qui le restera pendant encore plusieurs décennies.

« C'est une expérience pas comme les autres » a déclaré Erich Hartstein¹³⁸ lors de la pose de la première pierre de Neuperlach en mai 1967. Les chercheurs et les habitants lui donnèrent raison. Plus de 55 ans se sont écoulés depuis cette cérémonie, et au cours de ces décennies, des milliers de personnes ont participé à ce qui peut être qualifié comme la plus grande expérience de développement urbain ex-nihilo en Allemagne. Même si les critiques se faisaient vives dès 1962, le résultat de ce projet est maintenant ancré dans le béton et la terre. Si Neuperlach a permis de soulager temporairement la pression sur le marché immobilier en offrant des logements à grande échelle, son impact social et urbain est sujet à débat. Certains chercheurs considèrent Neuperlach comme une expérience ratée, un échec en termes de conception urbaine et organisation sociale. Cependant, comme le rappelle Sigrid Bretzel, Neuperlach a des qualités et doit être compris dans les critères de son temps. Le quartier reste la première « ville-satellite » de Munich. Conçu comme un modèle d'urbanisme moderne, ce quartier devait non seulement accueillir les populations les moins aisées, mais aussi incarner une vision d'avenir inspirée des grandes théories modernistes. À l'époque, Neuperlach représentait une réponse innovante à un problème urgent, inscrite dans un cadre légal et institutionnel qui soutenait la construction de logements à grande échelle. Malgré ses limites, le quartier reste un témoignage des ambitions de l'époque et des défis rencontrés par les pouvoirs publics pour concilier développement urbain, justice sociale et aspirations des habitants.

Le démantèlement progressif du stock de logements abordables en Allemagne a des conséquences directes sur les ménages les plus vulnérables, en particulier à Munich, où la crise du logement persiste toujours malgré les efforts de la municipalité. La municipalité, tout en opérant dans le cadre des législations fédérales et régionales, a cherché à répondre à ces défis en innovant au niveau local. A contrecourant des dynamiques à l'œuvre dans le reste des grandes villes allemandes, la capitale bavaroise investit des moyens humains et financiers pour le logement abordable. Alors que la Bavière vend ses dizaines de milliers de logements publics au privé, Munich continue d'augmenter son stock de logements communaux. Cette orientation, cette volonté politique, a permis de limiter une situation de crise ingérable, dans une des

¹³⁶ Ibid

¹³⁷ Ibid

¹³⁸ Erich Hartstein était un journaliste allemand, directeur de la rédaction du *Stadtanzeiger*, le journal officiel de la ville de Munich, de 1959 à 1989.

villes les plus attractives d'Allemagne, et connaissant déjà les loyers les plus élevés de tout le pays. Il faut ainsi reconnaître les deux faces de la situation : la situation à Munich n'est pas complètement réglée, la crise du logement n'a pas été résorbée ; mais en parallèle les actions de la municipalité ont permis de la ralentir et de la limiter. L'exemple de la crise du logement à Munich illustre donc l'impact de cette dernière sur la santé mentale et physique des habitants, en particulier des plus précaires. L'insécurité résidentielle, combinée aux tensions financières, engendre un stress quotidien susceptible d'affecter la qualité de vie des ménages concernés. De plus, cette situation réduit les opportunités de mobilité sociale, enfermant une partie de la population dans un cycle de pauvreté. L'augmentation constante du nombre de demandes pour des logements sociaux à partir des années 1970 en est la preuve. Cette crise du logement a profondément modifié le paysage social et politique de la ville. La création de « cité d'urgence » comme celle de Neuperlach semblait être une des solutions miracles. Cependant, en créant un quartier aussi différent, en ne tenant pas dans un premier temps ses promesses en termes d'équipements et d'infrastructures, la municipalité a exacerbé les divisions entre les classes sociales. Néanmoins, comme évoqué précédemment, les efforts de la ville ont permis d'éviter que la crise ne prenne encore plus d'ampleur. Cela montre bien l'importance de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur du logement. A partir de cette conclusion, nous pouvons nous questionner sur l'impact que ces mesures ont eu, notamment de manière spécifique pour le quartier de Neuperlach, au vu de ses spécificités urbaines et sociales.

Figure 519 Neuperlach dans la topographie bavaroise



Source : © ADEPT, 2021



Figure 542 Le siège de Siemens
au sein de Neuperlach
Source : © ADEPT 2021

Partie 3 : Récits de quartier : quand des changements politiques impactent l'organisation sociale des citoyens au sein de leur espace de vie

L'émergence de nouveaux quartiers en périphérie des grandes villes, souvent en réponse à une crise du logement, constitue un phénomène qui génère des changements politiques, économiques et sociaux profonds. L'exemple de la création du quartier de Neuperlach à Munich dans les années 1960 illustre parfaitement cette dynamique. Cependant, comme évoqué précédemment, cette initiative n'a pas seulement transformé le paysage urbain, mais a également modifié la vie des munichois et le tissu social de la ville. Ce projet, ambitieux et colossal dans ses proportions, va au-delà de la simple construction d'un espace résidentiel : il constitue un laboratoire politique et social. La création de ce quartier a profondément influencé la perception collective des citoyens. En effet, la vie dans ces nouveaux ensembles résidentiels, l'arrivée de nouveaux habitants et les vagues de départs successives, ont alimenté un récit de quartier évolutif, marqué par les transformations successives des politiques publiques. Ces changements, qu'ils soient d'ordre législatif, économique ou structurel, ont non seulement affecté la composition des populations locales, mais ont aussi redéfini les relations sociales au sein du quartier. À travers les années, les politiques publiques, tant locales que régionales ou fédérales, ont joué un rôle clé dans l'évolution de ce récit, qui ont, directement ou indirectement, affecté la perception et l'expérience vécue des habitants de Neuperlach. Comment est-ce qu'un récit collectif de quartier s'est créé ? Quelle a été son évolution au fur et à mesure des vagues de départs et d'arrivées ? Dans quelle mesure les politiques publiques mises en place aux différentes échelles ont eu un impact sur ce récit de quartier et la vie de ce dernier ? Cette partie se propose donc de retracer l'impact de la création de ce quartier monumental sur les récits de ses habitants, en tenant compte de l'influence des politiques publiques successives.

Figure 590 Le Wohnring



Figure 629 Le "Serpentin"



Source : © ADEPT, 2021

Chapitre 5 : Neuperlach, entre utopie et mutations : transformations politiques et humaines d'un quartier en quête d'équilibre

La création du quartier de Neuperlach à Munich représente un exemple frappant de transformation urbaine où des décisions politiques successives ont façonné non seulement l'architecture de l'espace, mais aussi la vie quotidienne de ses habitants. À partir des années 1960, Neuperlach a évolué sous l'effet de changements politiques et économiques, notamment à travers la montée des politiques néolibérales dans les années 1980, qui ont profondément modifié le profil des habitants et redéfini les dynamiques sociales et économiques du quartier. Ce chapitre se propose d'analyser comment l'enchaînement de ces décisions politiques a façonné l'histoire du quartier et influencé le récit qu'en ont fait ses habitants. Comment les départs et arrivées successifs ont-ils modifié les relations sociales et les perceptions au sein du quartier ? Quels ont été les impacts concrets de ces transformations sur la vie des résidents, qui ont vu les conditions de leur existence changer au gré des politiques publiques ? L'approche socio-historique que nous adopterons dans cette analyse permet de contextualiser ces évolutions. Cette approche nous permettra d'expliquer les changements du quartier au travers du regard d'acteurs clés du quartier, en mettant l'accent sur les interactions sociales et l'organisation de ces mécanismes dans le temps. Ainsi, en croisant ces deux perspectives, nous pourrons mieux saisir comment le récit de quartier de Neuperlach s'est construit et comment les retombées de décisions politiques, parfois lointaines, ont été vécues par les citoyens.

5.1 Méthode et entrée sur le terrain

Comme évoqué précédemment, Neuperlach n'est pas un petit quartier de quelques centaines ou quelques milliers d'habitants. Enquêter sur les récits de quartiers en se basant sur la parole de seulement quelques habitants n'ayant pas de rôle particulier ne permettrait pas de recueillir du matériel exploitable pour notre analyse. Nous devons donc nous tourner vers des acteurs clés du quartier, des personnes, qui de par leur position, leur travail, leur engagement, ont une vision plus globale et objective du quartier. Nous nous rapprochons donc de la figure du *gatekeeper*. Selon les travaux de Dominique Boullier¹³⁹, le *gatekeeper* est une personne qui, en raison de sa position sociale, professionnelle ou communautaire, détient le pouvoir d'autoriser ou de refuser l'accès à un certain espace, groupe ou information. Ils sont des figures essentielles pour les chercheurs qui souhaitent entrer sur un terrain d'étude, surtout lorsque celui-ci est difficile d'accès ou fermé aux personnes extérieures. Par exemple, dans une étude sur un quartier spécifique, un *gatekeeper* pourrait être un leader communautaire, un responsable d'organisation locale ou une personne respectée dans le quartier. Le soutien de cette personne peut légitimer la présence du chercheur et encourager la participation des membres de la communauté. Ils peuvent jouer un

¹³⁹ Dominique Boullier est professeur en sociologie. Ses recherches portent principalement sur les théories de l'acteur-réseau, notamment récemment sur les processus de propagation sur les réseaux sociaux.

rôle dans la création de la relation de confiance entre les chercheurs et les participants potentiels. En garantissant la légitimité du chercheur, ils peuvent ainsi aider à réduire les méfiances et les résistances, facilitant ainsi la collecte de données. Cependant le pouvoir de ces derniers peut influer sur le type de données collectées. En contrôlant l'accès à certains individus ou informations, ils peuvent orienter les résultats de la recherche. Ils peuvent, consciemment ou non, présenter une vision biaisée de la réalité étudiée, en fonction de leurs propres intérêts ou perspectives. En faisant de la recherche, nous devons donc être conscients de la dynamique de pouvoir impliquée dans notre relation avec les gatekeepers. Nous devons veiller à maintenir notre neutralité et à ne pas devenir trop dépendants de ces intermédiaires, ce qui pourrait compromettre l'objectivité de notre recherche.

Concernant notre terrain d'étude, le quartier de Neuperlach, plusieurs acteurs d'entrée semblent s'offrir à nous. Cela sera évoqué plus en détail plus tard, mais le quartier a un réseau dense d'associations, aussi bien religieuses que culturelles, sociales, sportives etc. Les premières tentatives de contacts ont donc eu lieu avec elles. Malheureusement, aucune n'a donné suite. La recherche s'est donc tournée vers les élus du quartier, ceux élus au « comité de district », notamment la personne en charge de l'habitat et de l'hébergement, étant aussi la rapporteuse du conseil consultatif des locataires de l'arrondissement. Malheureusement, cette piste n'a pas non plus abouti. Ces déroutés à répétition ont ainsi orienté la recherche, et poussé à davantage travailler sur la présence médiatique du quartier et ses représentations. Cela sera évoqué dans les chapitres suivants. Quelques semaines plus tard, au cours d'un arpantage pour aller faire quelques photographies, la recherche a pris encore un nouveau tournant. Un contact avec une gardienne d'immeuble a été établi, ce qui a ensuite mené à la rencontre de plusieurs autres. Ces rencontres ont permis d'enfin pouvoir s'entretenir avec des acteurs du quartier et de récolter de très nombreuses informations assez précises, à la fois sur l'évolution du quartier mais également sur la vie personnelle de ces femmes de Neuperlach et sur l'évolution de leur métier de gardiennes au regard des différentes politiques municipales, régionales et nationales.

Afin d'aborder ces questions, dans le cadre particulier d'entretiens avec des gardiennes, nous pouvons nous baser sur l'ouvrage de Roselyne de Villanova et Philippe Bonnin, *Loges, concierges et gardiens*¹⁴⁰. Ce livre explore l'évolution historique, culturelle et sociale de cette profession, souvent dévalorisée. Il met en lumière le rôle charnière des concierges, qui occupent un espace intermédiaire entre public et privé, marquant la limite entre l'intimité des habitants et la vie collective. Ce travail est enrichi par une approche comparative, retracant les variations linguistiques, culturelles et fonctionnelles du métier entre Paris, Barcelone, Londres, Milan et Oslo, tout en soulignant des tendances contemporaines telles que la professionnalisation croissante et la spécialisation des fonctions. L'ouvrage examine aussi la relation complexe entre les gardiens et les habitants, marquée par des rapports de proximité, de réciprocité, mais aussi de domination symbolique. Les loges, souvent vétustes, servent de cadre à ces interactions, qui oscillent entre familiarité et distance. À travers des portraits, témoignages et observations ethnographiques, les auteurs révèlent les

¹⁴⁰ DE VILLANOVA R., BONNIN P., et al. *Loges, concierges et gardiens. Enquête en Europe* : Paris, Londres, Barcelone, Milan, Oslo. Paris, France : Créaphis, 2006, 284 p.

dynamiques sociales et les tensions inhérentes à ce métier, particulièrement dans les contextes de forte mixité sociale. Les concierges apparaissent non seulement comme des surveillants et des médiateurs informels, mais aussi comme des figures marquées par des relations ambiguës de dévouement et de subordination. Dans sa conclusion, l'ouvrage interroge le rôle contemporain des concierges, face à la montée des dispositifs de sécurité technologiques et aux mutations sociales du début des années 2000. Il montre comment la fonction s'est transformée en un instrument de contrôle social, particulièrement dans les espaces urbains confrontés à la petite délinquance. Les auteurs soulignent que, malgré ces évolutions, la présence humaine reste irremplaçable pour maintenir un équilibre entre surveillance et lien social, faisant des concierges un élément clé des relations de voisinage et de la gestion collective des espaces urbains.

C'est dans ce cadre théorique que nous poursuivrons notre analyse. Au travers du récit chronologique de la création du quartier à nos jours, nous allons raconter l'évolution de ce dernier, au travers du regard des gardiennes¹⁴¹ et de l'évolution de leur métier. Ces informations seront complétées et mises en parallèle des éléments provenant des médias, d'internet, de blog habitants et d'associations, afin de brosser un portrait global du quartier dans une approche socio-historique et socio-ethnographique. Les gardiennes rencontrées seront présentées au fur et à mesure, leurs récits personnels et professionnels étant intimement mêlés à l'évolution du quartier.

5.2 Arrivée des premiers habitants, l'espoir du début des années 1970

Les premiers habitants de Neuperlach emménagent en septembre 1968. Parmi eux, on trouve Helmut Baumeister, dont l'histoire est racontée dans un article du *Tageszeitung*, journal régional bavarois, titré « Neuperlach a 50 ans : tout a changé »¹⁴². L'homme emménage avec sa famille dans un appartement au cinquième étage d'un bâtiment de la Plettstraße, au nord de Neuperlach. Au moment de leur emménagement, l'actuel retraité se souvient de l'absence totale de commerces et d'écoles. « Rien n'existe à l'exception de quelques immeubles d'habitation ». Il emmenait ses enfants en voiture à l'école dans l'arrondissement voisin. Pour les courses, impossible de les faire à proximité. Helmut Baumeister et ses voisins de l'époque étaient obligés de les faire dans le centre-ville, souvent après le travail, aucun commerce n'ayant encore ouvert lors de leur arrivée. A partir de mai 1969, un petit marché hebdomadaire voit enfin le jour. Difficile également de se déplacer, la voiture est de rigueur. Pour les rares personnes encore dehors après 20h, il y avait le « bus fantôme » se rappelle l'homme. « Puisqu'il n'y avait aucun commerce, aucun équipement, aucun espace extérieur aménagé, tout le monde restait sagement chez soi le soir ». « Les premières années étaient une véritable

¹⁴¹ Le terme sera employé au féminin pour la suite de la recherche, n'ayant rencontré que des femmes

¹⁴² ICK-DIELT Carmen. *Neuperlach wird 50 : Das hat sich alles verändert* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.tz.de/muenchen/stadt/ramersdorf-perlach-ort43348/neuperlach-wird-50-jahre-alt-pionier-helmut-hat-sich-alles-veraendert-zr-8292241.html> > (Dernière consultation le 29/12/2024).

expérience de pionniers ». Cette vie dans un quartier sans rien d'autre que des logements et des chantiers, Heike l'a également connu.

Heike est une des gardiennes que j'ai rencontrées, bien qu'elle soit actuellement à la retraite¹⁴³. « Je suis arrivée à Neuperlach quand j'avais ton âge [21 ans], et je ne suis plus repartie¹⁴⁴ ». Elle est née après la guerre, dans un village se finissant par hausen, comme il y en a tant en Bavière. Son père est décédé alors qu'elle était encore toute petite fille, sa mère s'occupait de la maison en aidant dans les fermes alentours afin de subvenir aux besoins de Heike et de ses frères. « J'ai commencé à travailler très jeune, et puis je me suis mariée dans la foulée. A cette époque, dans un village comme le mien, c'était du tout vu, il fallait filer droit ma fille. » Son mariage a été heureux, elle garde autour du poignet un bracelet avec ses initiales et celles de son mari, décédé il y a quelques années. C'est lui qui a voulu venir « à la ville ». Maçon, il fut attiré par les opportunités de travail dans une ville qui ne cessait de s'étendre et Heike le suivit. « J'étais contente de quitter ma campagne. » Ils emménagent dans un des premiers bâtiments de Neuperlach, dans un appartement à utilisation sociale temporaire. Elle se rappelle le manque de commerces et d'équipements. Rien n'était prévu pour les premiers habitants. En analysant des documents de planification de la municipalité, on observe effectivement un décalage entre la volonté de lotir rapidement pour plusieurs dizaines de milliers d'habitants et la réalité. Comme évoqué précédemment, le quartier devait être une ville autonome avec ses écoles, ses commerces, ses entreprises, ses parcs. Tout cela n'arriva que bien plus tard et dans des proportions moindres que ce qui avait été planifié, principalement par manque de financement. Heike et son mari faisaient partie des rares ménages à ne pas avoir d'enfants. En effet, selon les chiffres de Petra Dorsch¹⁴⁵ dans son ouvrage *Ein neue Heimat – Une nouvelle patrie*¹⁴⁶, en 1970, 49 % des résidents avaient entre 25 et 35 ans et parmi eux, seulement 26 % n'avaient pas d'enfants. Quelques mois après son arrivée, Heike est embauchée comme gardienne d'immeuble. Son rôle consiste à entretenir les espaces communs, à veiller à la sécurité, et parfois à être le lien entre les habitants et la société de gestion, dont les représentants sont régulièrement dans le quartier pour faire état de l'avancée des travaux. « Les premières années sont heureuses. » Les habitants sont issus de tout Munich, de différentes régions d'Allemagne de l'Ouest, des villages bavarois, mais on compte également quelques réfugiés d'Allemagne de l'Est. Ces derniers sont logés dans des logements à utilisation sociale temporaire, placés là par la municipalité. Heike aime son travail, qui lui permet de rester proche de chez elle et de connaître tous les résidents. Elle est respectée pour sa diligence et son dévouement. « Je n'avais pas encore d'enfants à l'époque mais tous ceux du bâtiment étaient comme tels ».

La question des enfants est centrale à Neuperlach. Le quartier était parmi les plus jeunes de toute la ville, avec de nombreux enfants en bas âge. En 1970, 42 % des

¹⁴³ Par demande de leur part, une partie des informations les concernant a été modifiée. Leur prénom, leur date de naissance exacte, ainsi que leur bâtiment exact ont été modifiés, et ces modifications ont été révisées avec elles afin qu'elles ne portent pas atteinte à la véracité de leur récit.

¹⁴⁴ Les entretiens ont eu lieu en allemand, les extraits sont des extraits traduits.

¹⁴⁵ Petra DORSCH est une sociologue allemande, spécialisée de l'intégration sociologique en Allemagne.

¹⁴⁶ DORSCH Petra. *Ein neue Heimat in Perlach*. Munich, Allemagne : Callwey, 1972, 198 p.

enfants avaient moins de six ans ; 38% des enfants ont entre six et seize ans. En raison des volontés politiques de faire de Neuperlach un quartier attractif pour les familles, ce dernier se trouvait être particulièrement dépendant des installations pour enfants. De nombreuses écoles sont donc planifiées, et une cérémonie est organisée à chaque fois que l'une d'elle est achevée. Cependant, tout comme les commerces comme l'ont évoqué Helmut Baumeister et Heike, les équipements pour les enfants sont inexistant les premières années. Pas d'écoles, pas de jardins d'enfants, pas de garderie. Les espaces publics ne sont pas réellement aménagés.

Figure 668 : Les enfants du quartier dans les années soixante-dix



Source : © Festring, date précise inconnue

Pour les plus âgés, la situation n'est pas forcément meilleure. Les « grands » de Neuperlach n'ont aucune installation à leur disposition. En effet, dans les plans d'aménagement, aucun bar, aucun cinéma, aucun réel tiers lieu pour adolescents et jeunes adultes ne sont prévus. Petra Dorsch reprend les mots d'un jeune garçon de 17 se plaignant d'avoir « l'impression d'être dans une prison en béton » et que pour lui « Neuperlach était non pas une ville de secours mais une ville de fardeau. » Nous voyons ainsi comment de grandes volontés politiques, voulant résoudre la crise du logement, n'arrivent pas à créer des lieux de vie agréables pour les citoyens. La volonté de la municipalité, poussée par le Land de Bavière et l'Etat fédéral de construire toujours plus de logements en mettant les équipements en second plan n'était pas viable. Heike reprend ces critiques : « On ne comprenait pas pourquoi ils n'avaient pas terminé tout en même temps. Des enfants sans jardin, on ne fait pas ça. Et les pauvres parents qui devaient aller les conduire tellement loin. » Heike et d'autres habitants ayant connu les premières années du quartier déplorèrent cette segmentation des

dates de mise en services des différents bâtiments essentiels. « On aurait eu plus de dynamisme dès le début, le quartier aurait fait plus envie » dit Heike. Il est vrai que la municipalité était davantage focalisée sur les besoins de sensationnalisme des chiffres de logements achevés plutôt que sur la réponse aux besoins réels des habitants.

Ainsi, puisque les pouvoirs publics n'arrivent pas à garantir des conditions de vie correctes aux nouveaux habitants de Neuperlach, ces derniers s'organisent entre eux. Heike et Helmut Baumeister témoignent tous deux d'une forte solidarité dès les premiers emménagements. Des associations se créent, notamment entre jeunes parents. Une des premières créées est le SV Neuperlach, le club de sport que Helmut Baumeister fonde. Les clubs sportifs munichois déjà existants ne voulant pas s'embêter de ce nouveau quartier « aux enfants jouant dans les chantiers », les habitants n'ont eu d'autre choix que de monter le leur. Le club est donc créé en juin 1969, le premier terrain est fait de pierre ramassée par les enfants et de cages de but assemblées à la main. Malgré les demandes répétées, aucun financement ni soutien ne sera accordé par la municipalité avant plusieurs années, cette dernière souhaitant concentrer son financement encore et toujours pour la construction de logements et la poursuite du projet. Heike se souvient de cette période. « C'était beau à voir ces associations qui se montaient. On n'avait pas forcément tout le temps d'aller dans le centre-ville régulièrement donc certains faisaient les courses pour plusieurs... Moi j'ai participé à un club de jeunes mamans. Je ne l'étais pas encore à l'époque mais on l'avait prévu. On se retrouvait à chaque fois dans un appartement différent. Les premiers mois, la

Figure 707 : Le Théâtre pour enfants de Munich joue à Neuperlach



Source : © Theater für Kinder, date précise inconnue

moitié du temps était passée à pester sur l'absence d'école et de crèches. Mais c'était convivial ».

En 1971, le journal du quartier est créé : « Hallo Perlach ». Ce journal avait pour but d'informer les habitants de Neuperlach, par exemple sur les dernières nouvelles du département de construction ou sur des événements. Il devait également agir comme canal de communication pour régler les problèmes entre habitants de Neuperlach et entre ces derniers et les sociétés de gestion. Petra Dorsch attribue dans son analyse un rôle particulier au journal, car il aurait facilité l'intégration en tant que processus de communication dans le nouveau quartier. Heike s'en rappelle et était plutôt contente de l'initiative :

« Je jouais déjà ce rôle d'intermédiaire entre les habitants et la société de gestion de notre bâtiment. Ça se passait plutôt bien. Mais c'est vrai qu'il y avait quelquefois où je n'osais pas vraiment faire remonter les remarques qui m'étaient transmises. Quand elles allaient totalement à l'encontre du bien commun pour notre petite communauté d'habitants, je ne disais rien. Mais quand le journal a commencé à prendre de l'ampleur, j'ai tout simplement envoyé les personnes aux idées plus particulières les exprimer sur le papier. C'était également une bonne nouvelle pour les habitants des immeubles qui n'avaient pas de gardiennes. »¹⁴⁷

Ainsi, malgré les difficultés, Neuperlach incarnait l'espoir d'un avenir meilleur pour ses premiers habitants. Bien que les infrastructures et équipements fussent encore rudimentaires, les résidents arrivaient souvent en étant optimistes, portés par la promesse d'un cadre de vie moderne, avec des logements spacieux et lumineux, un contraste frappant avec les conditions souvent précaires qu'ils quittaient. Malgré l'absence initiale de commerces, d'écoles ou de connexions de transport suffisantes, beaucoup voyaient en Neuperlach un projet audacieux, un symbole de renouveau urbain et social. Ils étaient animés par la foi dans le potentiel de cette nouvelle communauté à grandir et à prospérer, soutenue par des ambitions architecturales et une vision tournée vers l'avenir.

5.3 Rapidement la désillusion et les retards, mais aussi l'union solidaire habitante

Malheureusement, cette vision optimiste s'effaça petit à petit. Les retards et la frilosité de certains investisseurs mettent à mal le projet social et urbain de Neuperlach. Pendant toute la première phase de construction, soit jusqu'en 1975, les habitants participent à ce qu'appelle la mairie « la situation pionnière ». Cette étiquette sert malheureusement uniquement à cacher la situation difficile du quartier, loin de tout sans transport. La promesse de « ville satellite autonome » n'est certainement pas tenue pendant les années soixante-dix. Nous verrons au fur et à mesure de l'analyse qu'elle ne sera malheureusement jamais tenue. Comme évoqué précédemment, les premières années, les enfants devaient fréquenter les écoles des quartiers voisins. Mais les places n'étaient pas suffisantes pour absorber les vagues d'enfants arrivant avec

¹⁴⁷ Entretien personnel avec Heike

leurs parents à Neuperlach. Certains enfants sont donc envoyés d'une école à l'autre, multipliant le temps de transport, souvent en voiture, dans un quartier mal desservi. Par ailleurs, quand les premières crèches et jardins d'enfants ont ouvert, ces dernières se sont instantanément retrouvées surenchères. Afin de répondre à cette situation, l'Office de protection de la jeunesse tente de multiplier les possibilités de gardes d'enfants. Malheureusement cette dernière accuse le coup et avoue son incapacité à répondre à l'ensemble des besoins des familles. « Sur le long terme, les enfants de Perlach ont moins de chance que les autres. Nous savons que nous construisons un jardin d'enfants qui sera immédiatement surpeuplé. » Heike raconte « J'ai moi-même gardé plusieurs enfants dont les parents devaient aller travailler. Ils étaient dans ma loge avec moi, entre les lettres, les papiers et les clés. » Les loyers restent chers et les allocations ne suffisent pas pour ceux étant dans un logement social. De nombreuses femmes se retrouvent alors coincées, entre l'absence d'endroit pour faire garder leurs enfants et le besoin de travailler. Certaines passent de temps plein à temps partiel puisque personne ne peut veiller sur leurs enfants. Cette baisse d'activité engendre une baisse de leurs revenus, les rendant donc plus dépendantes financièrement de leur conjoint. A l'inverse, certaines commencent à travailler à temps partiels justement pour pouvoir payer le loyer. En tout, ce seront donc en 1971 48% des femmes de Neuperlach qui travailleront à temps partiel. Par le récit de ces femmes, nous pouvons comprendre comment le manque de planification en amont de la part des pouvoirs publics se reflète sur les dynamiques personnelles et la potentielle dépendance des femmes au sein de leur ménage. Comme évoqué au chapitre précédent, la situation s'aggrave en 1972. L'Etat fédéral se retire progressivement du financement du logement social et les aides se font de plus en plus rares. La ville annule ses investissements à Neuperlach pour l'année. Cela a engendré un retard important dans la construction et l'expansion des équipements et infrastructures communautaires. La situation se fait particulièrement critique pour les équipements scolaires. Les associations d'habitants parlent de « catastrophe scolaire » avec des classes surpeuplées, accueillant jusqu'à 60 élèves¹⁴⁸. Les parents de Neuperlach envoient au maire de l'époque, Hans-Jochen Vogel un bouquet de myosotis et une pétition regroupant 4000 signatures. La situation des écoles à Neuperlach, en raison du manque de financement de la part des pouvoirs publics, aura un impact durable sur les enfants. La municipalité commandera quelques années plus tard une étude psychologique sur les enfants de Neuperlach. Les résultats de ces dernières mettront en lumière des problèmes de comportement ainsi qu'un retard de développement chez les enfants ayant habité à Neuperlach pendant les premières années du quartier¹⁴⁹. Des questions financières à l'échelle de l'Etat fédéral se sont ainsi immiscées dans la vie des enfants du quartier. En limitant les financements pour le logement social, l'Etat fédéral a restreint l'accès à une éducation de qualité pour les enfants issus de ces quartiers à forte proportion de logements sociaux. Cette différence de traitement aura un impact sur la vision que le reste des citoyens auront du quartier et la perception des habitants.

La vie à Neuperlach imposait également de nombreuses restrictions aux adultes. Le manque criant d'équipements rendait les loisirs quasi inexistant. Sans voiture, sortir

¹⁴⁸ Stadtarchiv München Presseamt Nr. 335.

¹⁴⁹ Ibid

le soir devenait une véritable expédition pouvant durer jusqu'à une heure pour rejoindre les quartiers voisins. Une habitante décrivait en 1972 : « Nous faisons généralement le tour du pâté de maisons et nous nous asseyons à nouveau devant l'écran. » Les produits de première nécessité étaient également difficiles à trouver. Les rares commerces disponibles proposaient des prix élevés, et dans la partie orientale, construite plus tard, il n'y avait ni magasin ni pharmacie. Certains habitants se voyaient contraints de se rendre en voiture jusqu'à la gare principale pour des achats aussi simples que du fil à coudre ou des médicaments. Les services comme les coiffeurs ou les médecins étaient tout aussi rares. Malgré les efforts de la ville pour attirer des commerçants et des petites entreprises, ces derniers hésitent à s'installer, faute de clientèle suffisante ou par crainte du risque économique. La majorité des espoirs repose alors sur le grand centre. Heike partageait cet enthousiasme.

*« J'avais hâte d'enfin pouvoir faire les magasins comme dans le centre-ville, par rapport à mon petit village, j'avais l'impression que j'allais être une grande dame avec des sacs pleins les bras en allant de magasin en magasin tout en restant dans mon quartier ».*¹⁵⁰

La zone centrale avec sa galerie marchande et ses installations culturelles devait en effet être la pièce maîtresse du quartier, insufflant de la vie dans tout ce dernier. Comme évoqué précédemment, ce centre devait rayonner sur tout l'Est de Munich et donc être immense selon l'idée des planificateurs. Cependant, celui-ci prend également du retard. Le concours était déjà terminé en 1969, mais la construction ne peut commencer qu'en juillet 1974. En cause, des désaccords entre le Land de Bavière et la municipalité munichoise. Le Land de Bavière poursuit en effet à la même période la construction de l'aéroport de Riem, devant encore augmenter l'attractivité du Land. Cependant, les plans prévus par la ville et notamment la hauteur des bâtiments ne sont pas en accord avec la réglementation du Land, Neuperlach étant situé dans le corridor aérien. S'ensuivent des années de débats, de désaccords et de revanche à coups d'arrêt de projet. Ainsi en 1971, le Land de Bavière bloque les permis de construire de la zone centrale de Neuperlach. En plus de cela, le Land a retiré une partie de ses financements, plongeant le quartier dans une incertitude encore plus forte. Avec le retrait de l'Etat fédéral du secteur du logement, la ville n'a plus les moyens de financer le projet. Parallèlement à cette pénurie croissante de ressources financières à l'échelle de la commune, les prix dans le secteur de la construction augmentent également. A nouveau, ce sont les habitants qui en subiront les conséquences. Petra Dorsch en fait l'état dans son ouvrage. Après les Jeux olympiques de 1972, qui avaient entraîné une forte expansion de la ville, l'espoir d'une dynamique positive s'est vite dissipé. Bien que des investisseurs se soient tournés vers des projets d'appartements de luxe et d'hôtels, ces derniers restèrent largement vacants après l'événement, plongeant Munich dans une crise immobilière et hôtelière. Erich Kiesl¹⁵¹ observait en 1974 que la construction privée de logements locatifs avait presque cessé, tandis que même les projets subventionnés par l'État étaient en grande difficulté. Ce contexte économique, couplé à une stagnation imminente, a contraint à revoir à la baisse les ambitions du « supercentre » prévu à

¹⁵⁰ Entretien personnel avec Heike

¹⁵¹ Erich Kiesl fut maire de Munich de 1978 à 1984. Il a été membre de la CSU. Il sera ensuite réélu au Parlement du Land de Bavière.

Neuperlach. La « trompette de 20 étages » qui devait en être le point central, fut abandonnée en 1973, marquant un tournant. Ce centre ambitieux, pensé comme un emblème pour l'ensemble du quartier et de l'est de Munich, n'a jamais vu le jour, privant le projet d'une part essentielle de son identité et de sa portée symbolique. Cet échec a mis en lumière les limites de l'urbanisme de l'époque, fondé sur une vision technocratique et économique parfois déconnectée de la réalité. Le centre, malgré des efforts considérables de planification, s'est révélé irréalisable dans les conditions nouvelles, transformant l'ensemble de Neuperlach en une « utopie planifiée ». L'image moderne et avant-gardiste initialement projetée a ainsi été éclipsée par les compromis imposés, marquant durablement la perception du quartier et son récit. Le centre ne fut ainsi entièrement achevé qu'en 1981. Les premiers habitants de Neuperlach comme Heike ont donc dû attendre environ treize ans pour enfin connaître un « centre ».

5.4 De l'enfant aimé de Munich au quartier à problème ?

Le projet de Neuperlach n'a jamais fait l'unanimité totale. Lors de sa conception dans les années 1960, le quartier fut l'objet de nombreuses critiques. Tout d'abord, le projet fut accusé de manquer d'humanité en privilégiant une architecture fonctionnelle et monotone, faite de blocs d'immeubles et dépourvus de caractère. Les urbanistes furent également critiqués pour avoir adopté une vision technocratique, éloignée des besoins réels des futurs habitants. La séparation stricte des zones résidentielles, commerciales et de loisirs, bien que conçue pour une organisation efficace, fut dénoncée comme un facteur d'isolement social, empêchant le développement spontané d'une vie de quartier dynamique. De plus, le choix de construire en périphérie de Munich suscita des inquiétudes quant à l'intégration des résidents au tissu urbain existant, notamment en raison du manque d'infrastructures de transport et de services à l'époque. Les opposants pointaient également le risque d'une ségrégation sociale, redoutant que le projet ne devienne un « dortoir » sans âme pour les classes moyennes et populaires, déconnecté des opportunités économiques et culturelles de la ville. Enfin, certains observateurs s'interrogeaient sur la durabilité du modèle proposé, craignant que l'accent mis sur la densité et l'optimisation économique ne sacrifie à long terme la qualité de vie des habitants, transformant Neuperlach en un symbole des limites de l'urbanisme moderniste de l'après-guerre. Cette période et ce regard méfiant envers le nouveau quartier sont décrits par Petra Dorsch dans son ouvrage. Les années 1960 voient donc grandir un scepticisme croissant à l'égard de la modernisation dans l'ensemble de la République fédérale. Munich n'y a pas résisté mais ces critiques ont été moins entendues, notamment en raison du « battage médiatique olympique ». En effet, les médias étaient plus prompts à relayer les discours de réjouissances des Jeux olympiques de 1972, les premiers ayant lieu en Allemagne depuis ceux de 1936 à Berlin, que les critiques de la modernité. Cependant, une fois ces derniers passés, les critiques reprennent de plus belle. Certains appellent le quartier « Metaperlach » et les adjectifs négatifs fusent. On trouve dans les journaux et dans les cercles habitants de nombreuses traces des expressions comme « désert de béton », « prison de béton », « ville-fardeau ».

Les critiques formulées à l'encontre de Neuperlach durant ses premières années reflètent les échecs d'un urbanisme rigide et d'une planification déconnectée des réalités humaines. Le manque d'infrastructures pour les jeunes a donné lieu à des rumeurs concernant de prétendus gangs de jeunes à Neuperlach¹⁵². Celles-ci seraient le résultat « d'une frustration, d'une agression refoulée et d'une rébellion contre les formes rigides de l'environnement ». Ces rumeurs survivront et seront à l'origine de l'exagération la situation des années 1990, situation qui sera évoquée dans le prochain chapitre.

La sociologue Petra Dorsch souligne l'absence de « communication urbaine », ces rencontres fortuites dans l'espace public qui nourrissent le sentiment d'appartenance à une communauté. À Neuperlach, la monotonie des trajets entre les centres commerciaux et les résidences amplifiait un sentiment de vide social et d'isolement. Ce manque d'urbanité fut attribué à des choix de planification qui privilégiaient l'efficacité fonctionnelle au détriment des besoins humains. Les résidents, confrontés à cet environnement aliénant, se repliaient souvent dans leurs appartements, ce qui entravait encore davantage la création d'un véritable esprit de quartier. Cette situation a conduit à des frustrations, voire à des pathologies sociales, certaines voix affirmant que ces nouveaux quartiers pouvaient « rendre les gens malades » en raison de leur inadéquation émotionnelle et fonctionnelle avec les besoins humains. Dix ans après l'arrivée des premiers habitants, ce modèle urbanistique, pensé pour être avant-gardiste, avait perdu sa crédibilité, les habitants l'associant à une vie sans âme ni repères. Neuperlach est ainsi devenu un exemple emblématique des limites des grands ensembles modernistes, où les aspirations d'une urbanité conviviale furent étouffées par une conception rigide et impersonnelle.

Les premiers résidents de Neuperlach regardent avec inquiétude l'évolution de leur quartier et du manque de vie de ce dernier. L'expérience d'un quartier sans autre chose que des logements avait été faite quelques années auparavant à Hasenbergl, quartier cité précédemment. Heike s'inquiétait également :

« Je te le dis franchement, il y a eu une période où j'ai eu un peu peur pour moi et pour ce quartier. Quand je regardais par la fenêtre, tout ce que je voyais, c'était du béton et des espaces vides. Les rues étaient mortes, les gens restaient cloîtrés chez eux. Moi, j'étais là depuis le début, et je voyais bien que ça ne prenait pas. C'était froid. Avec mon mari et le club de jeunes mamans, on parlait de Hasenbergl. On se demandait si on allait aussi finir comme ça, sans commerces, sans écoles, sans cinéma, sans rien, juste avec du béton. Là-bas, ça devait être un modèle de modernité, et finalement, c'est devenu un quartier à problèmes. Bon, certes les journaux n'en donnaient pas une bonne image. Mais je me demandais réellement si Neuperlach allait pouvoir vraiment vivre un jour. On avait de la chaleur à l'intérieur de nos appartements, oui il y avait des associations, mais ça a ses limites... Le soir, il n'y avait que du vide et du silence. Comment voulais-tu que les habitants s'attachent à ce

¹⁵² TAGESZEITUNG. Perlacher fürchten Banden-Terror Helft unserer Jugend, bevor es zu spät ist. 24.02.1971

MÜNCHNER MERKUR. Entlastungsstadt oder Belastungsstadt. Juni 1971

genre d'endroit ? Et encore davantage, comment voulais-tu que des gens aient envie de venir ? Nous les premiers, les pionniers comme ils nous appelaient, on avait l'espoir de quelque chose de nouveau. Mais quand tu vois que ça ne marche pas, je comprends pourquoi tu ne veux pas t'y installer. »¹⁵³

Dans son analyse, Petra Dorsch établit l'existence de deux groupes, deux types d'habitants au sein du nouveau quartier. Le premier groupe réagit face à la situation et agit en conséquence

« Le premier groupe a agi en fonction de la situation. Les personnes en faisant partie ont réalisé qu'ils devaient agir eux-mêmes pour faire une différence et changer quelque chose. Le deuxième groupe a jeté l'éponge, et s'est isolé chez lui. [...] Le premier groupe comprend principalement ceux qui ont obtenu un logement social meilleur ou moderne, ou un appartement subventionné par l'Etat et ceux qui ont réalisé leur rêve de devenir propriétaire dans une copropriété. Ces personnes envisageaient donc de vivre dans le nouveau quartier pour une période plus longue, voire définitive. Ce sont ces personnes qui supportaient le projet de Neuperlach, principalement des ménages de la classe moyenne et populaire. Le deuxième groupe comprenait principalement ceux qui vivaient dans un appartement financé par des fonds privés et occupaient un poste professionnel plus valorisé, souvent des cadres. Beaucoup d'entre eux ne considéraient pas Neuperlach comme un quartier agréable mais s'y étant quand même installé en raison des promesses faites sur les prix plus bas que la moyenne, l'implantation de grandes firmes et donc la proximité avec le travail. Ceux ayant une position sociale plus élevée avaient tendance à s'orienter au-delà de leur propre environnement et à socialiser au sein d'autres quartiers et avec d'autres groupes sociaux. »

En effet, selon la sociologue, si l'écart entre son quartier d'origine et son quartier actuel est trop important, dans le sens d'un « déclassement social », le désir de déménager grandit. Selon Petra Dorsch, 80% des habitants de Neuperlach en 1976 venaient des autres quartiers de Munich. Ce quartier, pensé comme un espace fonctionnel et segmenté, manquait de rues traditionnelles, véritables catalyseurs de l'interaction sociale, auxquels les habitants étaient habitués. Ces critiques s'inscrivent dans un contexte marqué par des divergences politiques entre l'Etat fédéral, le Land de Bavière et la ville de Munich. Le Land de Bavière notamment, focalisé sur le développement économique rapide du *Wirtschaftswunder*¹⁵⁴, n'a pas suffisamment pris en compte les impacts sociaux de ces grands projets urbains. De son côté, la ville de Munich, essayant de répondre à la crise avec les moyens restants, entrepris de réviser petit à petit ses approches en investissant davantage les équipements et les infrastructures dès la fin des années 1970. Cependant, pour Neuperlach, ces

¹⁵³ Entretien personnel avec Heike

¹⁵⁴ *Wirtschaftswunder* : le miracle économique allemand, désignant la rapide croissance économique de l'Allemagne de l'Ouest à la suite de la Seconde Guerre mondiale, période correspondant aux Trentes Glorieuses en France

ajustements sont arrivés trop tard, et les erreurs de planification initiales ont laissé une marque profonde sur la vie et l'image du quartier.¹⁵⁵

5.5 Les années 1980 et la libéralisation : impact sur la vie des habitants

Cependant, à partir des années 1980, la situation commence à changer. Avec la montée du néolibéralisme, les politiques publiques se détournent progressivement du logement social, comme évoqué précédemment.

Les subventions publiques diminuent, et l'État commence à privatiser les logements sociaux. « Ça a aussi été le cas pour notre appartement. Si je n'avais pas été la concierge, on aurait dû partir, c'était beaucoup trop cher pour acheter et ils ont augmenté les loyers d'un coup ». Les appartements sont vendus à des investisseurs privés. Les nouveaux propriétaires augmentent les loyers pour maximiser leurs profits, rendant la vie de plus en plus difficile pour les résidents d'origine. Les premières conséquences se font sentir rapidement. Certains des anciens locataires, incapables de suivre les hausses de loyer, doivent quitter le quartier. Les nouveaux arrivants sont souvent plus aisés, ce qui change la dynamique sociale du quartier. Heike voit son rôle de gardienne évoluer : il ne s'agit plus seulement de veiller à l'entretien, mais aussi de gérer les tensions entre anciens et nouveaux résidents. « Ce n'était pas tous les jours facile ». Elle ne s'est pas étendue sur les deux trois dernières décennies, « Les autres pourront mieux te le raconter que moi, avec mes enfants, les problèmes de santé de mon mari, et l'ambiance du quartier qui avait changé, j'ai moins fait attention aux choses... ».

L'évènement marquant des années 1980 dans le secteur du logement est la chute de l'empire Neue Heimat. L'entreprise et le scandale ont été évoqués dans les parties précédentes, notamment puisque ce dernier a mené à la suppression du statut de société de logement à but non lucratif pour l'ensemble de l'Allemagne. Mais un des éléments les moins connus de l'histoire est la place du quartier de Neuperlach dans ce scandale. Les machinations d'une partie de la direction de Neue Heimat sont révélées par le journal Spiegel en 1982.¹⁵⁶

Dès le départ, le projet Neuperlach était perçu comme une entreprise ambitieuse destinée à créer un nouveau quartier satellite sur « les champs de pommes de terre » à l'est de Munich. Sous la direction d'Albert Vietor, le patron de Neue Heimat, un petit groupe de dirigeants a rapidement vu dans ce projet une opportunité lucrative. La clé de leur stratégie résidait dans la création de Terrafinanz, une société à l'apparence anodine mais conçue pour acquérir des terrains à bas prix aux agriculteurs locaux et qui appartenaient donc aux dirigeants de Neue Heimat mais pas à la société même. Grâce à des informations privilégiées sur les projets d'urbanisme, Terrafinanz a réussi à spéculer sur les terrains, augmentant considérablement leur valeur avant de les revendre à Neue Heimat à des prix gonflés. Ce système a permis aux dirigeants de partager des profits faramineux tout en faisant

¹⁵⁵ DORSCH Petra. Ein neue Heimat in Perlach. Munich, Allemagne : Callwey, 1972, 198 p.

¹⁵⁶ SPIEGEL TEAM. Das Geld lag auf Dem Acker – Neue Heimat [en ligne]. Disponible sur : <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:26e5cfcc-3c09-488d-aa80-579575e1a0db/1982_Spiegel-Neue%20Heimat%20Neuperlach.pdf> (Dernière consultation le 09/01/2025).

porter le coût final aux locataires et au système public de subventions. La stratégie de Terrafinanz a été facilitée par le manque de vigilance des autorités municipales de Munich. Plutôt que d'acquérir directement les terrains pour les confier aux promoteurs, la ville a permis à Terrafinanz de jouer un rôle central dans l'achat et la redistribution des terrains. Cette décision a créé un contexte favorable à la spéculation. Les terres, initialement acquises entre 10 et 20 marks par mètre carré, ont rapidement vu leur valeur atteindre des sommets, grimpant à plus de 100 marks, puis à 1 000 marks par mètre carré avec l'avancement des projets de construction.

Les conséquences de ce scandale pour les habitants de Neuperlach ont été profondes et durables. Le coût élevé des terrains s'est traduit par des loyers plus élevés, malgré le statut de logements sociaux des immeubles. Les subventions publiques, censées réduire les charges pour les habitants, ont été en grande partie siphonnées par Terrafinanz et ses partenaires, laissant peu d'impact positif sur la vie quotidienne des locataires. Au lieu d'investir ces fonds dans la construction de nouveaux logements ou dans l'amélioration des infrastructures, les profits ont enrichi une élite restreinte, renforçant le sentiment de trahison chez les résidents. Pour les habitants, le scandale a également laissé des traces émotionnelles et sociales. Beaucoup ont ressenti une profonde désillusion envers les institutions publiques. Le quartier de Neuperlach, bien qu'initiallement conçu comme un modèle de logement social moderne, a souffert d'un déficit d'investissements dans les services publics et les infrastructures en raison des fonds détournés. Aujourd'hui encore, les habitants portent les stigmates de ce scandale, avec des immeubles souvent en mauvais état et un sentiment de méfiance envers les projets de rénovation urbaine qui pourraient être envisagés. Le scandale Neue Heimat reste un rappel cinglant des dangers de la spéculation immobilière et de l'absence de contrôle rigoureux sur les finances publiques et les initiatives privées dans le domaine du logement social.

C'est dans ce contexte qu'arrive la troisième personne avec qui je me suis entretenue, Aylin. Elle est née en 1965, près de Bursa en Turquie. Alors qu'elle n'a que deux ans, ses parents décident d'émigrer en Allemagne, attirés par les promesses d'emploi offertes aux travailleurs étrangers dans le cadre des accords de recrutement entre Bonn et Ankara signés en 1961. Sa famille s'installe dans le quartier au sud de la gare centrale, proche de la Landwehrstraße, surnommé depuis « Little Istanbul » du fait de l'importance de la communauté turque autour de cette rue. Cependant, une douzaine d'années plus tard, les parents d'Aylin, déménagent pour Neuperlach, aspirant à un quartier plus vert et plus moderne pour leur fille. Dans les années 1980, alors que le quartier commence à vieillir et que les premières difficultés économiques apparaissent, Aylin termine ses études secondaires. Elle rêve de devenir infirmière, mais la nécessité d'aider financièrement sa famille la pousse à chercher un emploi rapidement. Elle trouve un poste de gardienne d'immeuble dans le même quartier où elle a passé son adolescence. Ce travail, bien que modeste, lui permet de rester proche de ses parents et de contribuer au bien-être de la communauté. Le soutien entre familles turques est fort. Au fil des ans, Neuperlach voit arriver de plus en plus de familles turques, et Aylin devient un lien précieux entre ces nouvelles familles et le reste du quartier. Elle aide les nouveaux arrivants à s'installer, à comprendre les formalités administratives, et à surmonter les barrières linguistiques. Son rôle dépasse celui d'une simple gardienne : elle est aussi conseillère, médiatrice, et parfois même enseignante pour les enfants des familles turques. Aylin organise des rencontres entre voisins pour

renforcer les liens dans le quartier, créant ainsi un réseau de soutien essentiel pour ceux qui, comme elle, ont quitté leur pays pour construire une nouvelle vie en Allemagne. « Que tu sois d'ici ou d'ailleurs, tu finis toujours par trouver ta place à Neuperlach. Et si tu n'y arrives pas, laisse juste couler le temps, le quartier finira par se former autour de toi ».

Les années 1980 sont également celles où les habitants ressentent peu à peu un décalage entre leurs besoins quotidiens et la réalité d'un urbanisme planifié, qu'ils considèrent comme trop déconnecté de la vie réelle. Les grands ensembles d'appartements modernes, censés offrir un cadre de vie idéal, se révélaient impersonnels, limitant les interactions sociales et exacerbant un sentiment d'anonymat. Ce constat était particulièrement criant dans les périphéries du quartier, où l'absence d'infrastructures sociales et culturelles renforçait l'isolement. Conscientes des critiques, les autorités commencèrent à revoir leur approche. Des tentatives de « correction de cap » apparurent, intégrant des éléments issus de la recherche urbaine et de la sociologie pour répondre plus finement aux besoins des habitants. On chercha à introduire des éléments d'urbanisme postmoderne, avec un retour aux structures traditionnelles telles que des cours intérieures, des maisons mitoyennes, et des places publiques, particulièrement visibles dans le développement de la zone sud. Ces changements visaient à recréer un sentiment d'appartenance et à encourager les interactions sociales. De plus, un effort accru fut fait pour inclure les habitants dans le processus de planification, à travers des expositions publiques et des débats participatifs, bien que cette « planification ouverte » ne suffit pas à combler le fossé entre les aspirations des résidents et les contraintes administratives.

En fin de compte, ces années révélèrent la complexité d'adapter un modèle urbanistique idéaliste à la réalité des besoins humains. Si Neuperlach représentait encore un espoir pour résoudre les problèmes de logement, il devint clair que l'urbanisme devait aller au-delà de la simple fourniture d'appartements modernes et intégrer les aspects sociaux, culturels et émotionnels de la vie urbaine. Avec le scandale Neue Heimat, la municipalité prend également conscience de l'importance de traiter ses affaires par ses propres moyens, en créant des sociétés dont être est le seul actionnaire.

La trajectoire de Neuperlach illustre la difficulté de concilier ambition urbanistique et réalité sociale. Ce quartier, conçu comme une réponse pragmatique à la crise du logement, a rapidement révélé les limites d'une planification axée principalement sur des objectifs fonctionnels. Si les premiers habitants y voyaient une opportunité de progrès, les retards dans la création des infrastructures essentielles et le manque de considération pour les interactions sociales traditionnelles ont engendré un sentiment de frustration croissant. L'absence prolongée d'un véritable centre et le décalage entre les attentes initiales et la réalité ont contribué à créer un récit de quartier unique. Ce dernier se raconte par le refus des ménages les moins aisés de se laisser abattre dans un quartier dénigré ; les dégâts sur la santé mentale des populations, enfants comme adultes de la néo libéralisation du marché ; etc. Neuperlach témoigne d'une résilience communautaire, où les initiatives citoyennes ont contribué à écrire une histoire collective, riche de leçons urbaines et sociales.

Chapitre 6 : Neuperlach, un carrefour de récits : dynamiques sociales et enjeux d'image dans un quartier stigmatisé

Le quartier de Neuperlach est extrêmement vivant, des initiatives habitantes ont vu le jour, des associations et des activités autour des écoles mobilisent les citoyens. Ce cadre de vie est néanmoins loin de l'image que le quartier à auprès du reste de la ville et dans les médias, ayant encore l'image d'un quartier dangereux. Comment s'expliquent donc ces récits de quartier parallèles ? Comment s'organise la vie du quartier, entre les habitants issus des différentes vagues d'arrivée ? La politique municipale a-t'elle un lien avec cette image déformée du quartier ? Comment conçoit-elle le quartier et ses habitants actuellement et pour les années futures ? Le but de ce dernier chapitre est d'expliquer, en adoptant une approche socio-ethnographique, quel est le récit qui s'est construit à Neuperlach, et quel lien il entretient avec la question du logement.

6.1 Un ghetto dans la ville la plus sûre d'Allemagne

Les années 1990 marquent un tournant dans le récit de quartier de Neuperlach. Les critiques des décennies précédentes s'accumulent et malgré les améliorations des années 1980, le quartier peine toujours à développer une réelle vie en son sein. La mixité sociale initialement promise n'avait pas véritablement émergé, et Neuperlach était devenu un refuge pour les ménages à faibles revenus, aggravant une stigmatisation déjà installée. Par ailleurs, les vastes espaces verts et les zones piétonnes, qui devaient à l'origine favoriser la convivialité, restaient sous-utilisés, renforçant une impression de vide. Ce sont ces grandes allées vides, ses places désertes qui vont être à l'origine d'une partie des problèmes que le quartier traversera dans les années 1990.

Figure 755 Vue sur une tour de Neuperlach



« Crime, violence, drogue, gangs ! » Ce sont des termes comme ceux-là qui ont façonné pendant de nombreuses années la réputation de Neuperlach. Vu comme le vilain petit canard de Munich, la ville la plus sûre d'Allemagne, le quartier inquiète et de nombreuses spéculations circulent. Il y a néanmoins une part de vrai dans ces rumeurs. Une criminalité de gangs et un trafic de drogue s'installent en effet à Munich au début des années 1990. Plusieurs décès liés à l'héroïne sont enregistrés dans le quartier. En réponse, et notamment sous la pression du Land, la municipalité fait construire un commissariat de police au cœur du quartier. Cette période de crise est en partie due à une montée du chômage parmi les habitants du quartier, les postes d'ouvriers dans la région se faisant remplacer par ceux de cadre dans des grandes entreprises du tertiaire.

La deuxième gardienne avec qui je me suis entretenue a pu m'éclairer davantage sur cette décennie difficile. Ania est née dans la Ruhr, à l'ouest de l'Allemagne en 1968 dans une famille d'origine polonaise, arrivée un siècle plus tôt dans la région. Elle arrive en 1991 à Munich « Je voulais voir autre chose que les usines et les restes des vieilles mines. J'en avais aussi assez d'avoir cette image de Ruhrpolen¹⁵⁷ toujours collée à la peau ». Neuperlach était alors toujours un des quartiers les moins chers de la capitale bavaroise et le stock de logement continuait d'y croître. Malheureusement, à son arrivée, elle découvre un quartier bien différent de ce qu'elle avait imaginé. « Je suis arrivée au mauvais moment... ». Les habitants du quartier sont marqués par la précarité, alors que les nouveaux propriétaires privés continuent d'augmenter les loyers. Ania trouve rapidement un emploi de concierge dans un des grands immeubles du quartier. Son travail consiste à entretenir les espaces communs, nettoyer les halls, les escaliers, et les cours, mais aussi à surveiller les allées et venues pour assurer un semblant de sécurité. Dès ses premiers jours, elle comprend que le travail sera plus difficile que prévu. Les nuits sont souvent bruyantes, marquées par des altercations dans la rue ou dans l'immeuble même. Les graffitis couvrent les murs qu'elle nettoie chaque semaine, et les résidents, fatigués et méfiants, sont peu enclins à échanger avec elle. « Je me suis dit m****, est ce que c'est encore moi le problème ? Ça va être quoi maintenant, la Munchenpolen ? Mais je ne me suis pas laissé faire, je n'ai pas baissé les bras ! »

Petit à petit, Ania noue des liens avec d'autres familles d'origine étrangère, arrivée plus ou moins récemment à Munich. Mais le trafic de drogue reste un des principaux fléaux du quartier dans les années 1990. Elle assiste souvent à des échanges louche dans les cages d'escalier ou les sous-sols. Les autorités semblent absentes, et même lorsqu'elles interviennent, les problèmes reviennent rapidement. Ania fait de son mieux pour tenir les dealers à distance, en évitant de s'attirer des ennuis trop personnels, mais elle sait que son pouvoir est limité. Certains jeunes, qu'elle voit grandir dans le quartier, sont rapidement happés par ce milieu.

« J'ai une amie, ils ont réussi à fuir la guerre à l'époque, tu n'as pas connu ça toi, la guerre en Yougoslavie, elle est arrivée ici avec son fils, ils ont échappé à la mort là-bas, pour que finalement son fils fasse une overdose de cocaïne deux ans après être arrivé ici... Ce n'était pas

¹⁵⁷ Ruhrpolen, littéralement polonais de la Ruhr est un mot utilisé, souvent péjorativement, pour désigner les Polonais et leurs descendants s'étant installé dans le bassin de la Ruhr au cours du XIXème siècle, formant des communautés soudées.)

une période facile... Parfois il y avait des tirs, on avait peur pour les enfants. »

Cette réalité du quartier est amplifiée et relayée par des médias et par des collectifs d'habitants. Cette image de Neuperlach comme quartier de deal restera ancrée et continue d'influencer les consciences encore aujourd'hui. En 2016, un épisode d'une série télévisé allemand sur la « brigade des stups » se passe à Neuperlach, dépeignant le quartier comme un coupe-gorge¹⁵⁸.

« Ce n'était pas joli ces années-là. Il y avait des moments où je passais mes journées à ramasser des seringues et à surveiller les allées et venues. Le quartier avait une sale réputation et ça faisait mal. Les familles qui pouvaient fuyaient, laissant derrière celles qui n'avaient pas d'autre choix. Avec les bâtiments gris et les espaces vides, tout semblait amplifier les problèmes. On voyait la police plus souvent que les voisins, et l'ambiance était lourde. Moi, je faisais ce que je pouvais pour garder un peu de vie, mais c'était dur. »

Heike, l'autre gardienne, acquiesce et complète : « C'était déprimant de voir ce beau projet, bon certes un peu utopique et mal organisé, mais quand même ce beau projet mourir à petit feu. » Dans le regard d'Ania, on voit les jours difficiles de cette époque et dans sa voix on entend les cris et les pleurs des familles. Mais la situation s'améliora peu à peu. A la fin des années 1990, les initiatives communautaires voient le jour pour tenter de redonner vie au quartier. Ania aide à organiser les fêtes du quartier. « Certes, ce n'était pas facile, parfois c'était même dangereux, mais au moins les familles simples pouvaient se loger. »

La situation fût notamment amplifiée par les médias, comme évoqué précédemment. Des articles de journaux de l'époque, maintenant en ligne, sont le témoin de ces exagérations. En recherchant Neuperlach dans un moteur de recherche, parmi les premiers mots clés proposés pour continuer et orienter la recherche sont (en allemand) : « Opération de police Neuperlach aujourd'hui », « Tirs à Neuperlach », « Criminalité Neuperlach », « Opération de pompiers Neuperlach aujourd'hui », « Déploiement des SEK Neuperlach » (SEK pour Spezialeinsatzkommando, l'équivalent du GIPN / GIGN), « Ghetto de Neuperlach », « Accident à Neuperlach aujourd'hui » et « Quartier sensible Neuperlach ». Ces résultats de recherche ont été confirmés en relançant la recherche à d'autres moments, en suivant les mêmes procédures d'anonymisation, et sur différents moteurs de recherche. On voit ainsi bien l'image de « zone de non-droit » qu'a le quartier auprès d'une partie de la population.

Cependant en creusant un peu plus, on découvre la véritable vie de quartier, les évènements des associations et des écoles, les changements de boutiques, les

¹⁵⁸ Résumé official de l'épisode « Le parc Valentin à Munich, dans le ghetto de Neuperlach. Dans le quartier de logement social, en béton, point incontournable du trafic de drogue et des délires mineurs est aujourd'hui le théâtre du meurtre par fracassage du crâne d'un trafiquant de drogue. Karl Seidel, ancien collègue d'Arthur et responsable des patrouilles de police en uniforme, estime que c'est une cause perdue, car il se sent abandonné par le QG et la politique. L'équipe ne manque pas de suspects autour du mort, mais trouve également un autre sombre secret crucial. »

consultations citoyennes et les améliorations en faveur du développement durable. C'est la même dynamique quand on regarde du côté des journaux : une première couche d'articles traite de la « dangerosité » du quartier, puis seulement dans un second temps en suivant de liens en liens, on retombe sur des articles parlant d'autres sujets de la vie du quartier. Dans les rapports statistiques de police sur les crimes et délits par arrondissement (ainsi non pas à l'échelle du quartier de Neuperlach, mais pour l'ensemble de Ramersdorf-Perlach, les données n'existant pas à cette échelle), on apprend que l'arrondissement n'est pas celui où le plus de délits et crimes ont lieu. Certes l'arrondissement est quatrième sur 25 au total, mais est largement devancé par le centre-ville en termes de nombre de délits et crimes comptabilisés depuis 1996. En 2023, environ 5 399 pour Ramersdorf-Perlach contre 12 260 pour un des quartiers du centre-ville, Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt, et une moyenne de 3 515 et une médiane de 2 615 pour l'ensemble de la ville. Par ailleurs, les chiffres de la mairie donnent également tort aux arguments anti-immigration. En effet, si l'on fait abstraction des violations de la loi sur les titres de séjours, les réfugiés ne représentent que 5,9% des suspects. Selon la police, environ un quart des délits commis par les immigrés sont de simples vols. A partir de ce constat sur le quartier et le décalage entre les chiffres et ce qui est sur-représenté dans les médias, nous devons nous pencher sur ce que les habitants vivent réellement et aller à leur contact directement.

L'un des résidents les plus connus de Neuperlach est le rappeur Grosses K. Kandala Nzanzala de son vrai nom, il est né et a grandi dans le quartier. Il lui est toujours resté fidèle et maintenant rap sur la vie entre les tours. A Neuperlach tout le monde le connaît et il connaît tout le monde, il a hérité du surnom de « Maire de Neuperlach ». Prenant le rôle de « grand frère du quartier », il est régulièrement en discussion, et ce depuis plus de 30 ans maintenant, avec la municipalité pour parler des opportunités et des projets de Neuperlach. Il a ainsi organisé à plusieurs reprises des tournois de football et de basket-ball pour les jeunes et fait l'avocat des habitants auprès de la mairie pour toutes les infrastructures sportives. Grosses K raconte dans ses textes les « temps fous de Neuperlach ».

« Neuperlach – “Dedans, Vol, Dehors
Le grand magasin Hertie du centre des grands
magasins Pep cambriolé”
“Les jeunes de Neuperlach volent des
marchandises d'une valeur d'un demi-million de
marks”
“Dépassé par la drogue - encore des morts
dûs à la drogue à Neuperlach”
“Un jeune de 25 ans décède d'une
overdose”¹⁵⁹
“La rigolade est finie - la police de Munich se
modernise”
Construisez votre propre garde pour
Neuperlach, même avec un bloc cellulaire
Et un héliport supplémentaire
Ouais 83¹⁶⁰
C'est du NPL¹⁶¹, c'est la réalité

NPL, tout le monde ici voit ce qui se passe
Et tous ceux que je connais ont influencé
l'opposition
C'est-à-dire...

C'est le garçon de NPL, c'est le centre
Demandez aux flics, ils nous connaissent. C'est
un point chaud.
Tout le monde ici porte des bandages encore
plus durs
Troubles dans les rues - Les Perlachers ont des
cicatrices
Aucun de mes garçons ne voulait porter de
cravate
De plus, nous avons eu quelques bagarres en
bandes organisées.
A cause de nous, ces enfoirés ont dû construire
un quartier général

¹⁵⁹ Paroles reprenant plusieurs titres de journaux traitant des faits divers s'étant produit à Neuperlach dans les années 1990

¹⁶⁰ Référence au code postal de Neuperlach

¹⁶¹ Abréviation de Neuperlach, souvent retrouvé dans les tags

Pourtant, beaucoup de gars avaient de l'héroïne en circulation
 Avec trente hommes au top, trente grammes pour inhiber le stress
 Et la police s'approche et ça s'enfuit
 Et mon cercle d'amis connaît le monde
 Ils m'ont dit de payer ou qu'ils viendraient avec quelques garçons mercenaires
 C'est vrai, nous avons caché l'herbe dans le quartier tous les jours
 Et ils ont arraché à Hertie un demi-million de marks
 Le NPL 8-3 est le district
 Un couple est mort et un couple est en prison

Et c'est NPL toujours à l'antenne
 Il y avait des gangs ici et les frères se promenaient dans des Benz¹⁶²
 Aujourd'hui c'est devenu plus calme
 Les gorilles tueurs sont devenus plus détendus
 Aujourd'hui, ils doivent s'occuper des enfants
 Et les actes criminels sont devenus moins nombreux
 Bien sûr, elle pourrait toujours te procurer quelques pilules
 Si tu veux avoir des champignons, tu les auras demain
 Les OG ont pris leur retraite
 Mes potes protègent les jeunes du stress
 Avant de partir, prends de la coke et fais de bonnes affaires
 Mais c'est mieux si tu ne quittes pas l'école à midi
 Qu'est-ce que la cohésion pour moi ?
 Eh bien, je vieillirai ici avec mes potes
 Et c'est NPL, c'est 8-3 pour le district
 Dis ce que tu veux mais ça a du style

C'est NPL - la rue est la veine

Paroles de NPL Anthem, par Grosses K, extrait de l'album Hood Hercules, 2015.¹⁶⁴

A travers ces paroles, on découvre l'évolution du quartier, d'un quartier craint à un espace apaisé et terrain d'opportunité. Le rappeur s'inquiète tout de fois de ce changement et de l'arrivée de nouveaux investisseurs privés et ménages plus aisés. L'indice des loyers est en effet en constante augmentation.

« Les appartements qui étaient disponibles il y a quelques années à 850 € coûtent désormais 1 400 € et plus. En outre, la plupart des logements sociaux sont privatisés et de nouveaux immeubles en copropriété élégants sont construits, coûtant plusieurs centaines de milliers d'euros. Il n'est donc pas étonnant que de nombreux habitants

Epargnez-vous les bêtises, j'ai vu beaucoup de drames ici
 Des blocs comme le nôtre représentent un danger pour l'État
 Mais écoutez, la plupart d'entre nous n'avaient pas de père à l'époque
 Qui blâmer ? Laisse-moi me diriger vers le bureau.
 Je vais maintenant parler au nom de toute la foule
 Ici, Allemands et Kanaks se ressaisissent
 Nous sommes tous dans la merde ici, Chancelier
 Je suis né et je meurs dans le quartier
 Restez fidèle. J'ai appris des valeurs.
 Pourquoi les gens dans les bâtiments préfabriqués sont de la merde
 Tu vois la merde quand des tas de neige fondent
 Et les projets ne correspondent pas à la réputation de Munich
 C'est un repaire de péché mais nous pensons que c'est cool
 Maire, tout le monde ici me connaît
 Le grand hymne K - NPL salue
 16 salutations

"Neuperlach – arroser au lieu de tirer
 La police de Neuperlach lance une offensive écologique
 Les policiers deviennent jardiniers"
 "D'abord pouah, puis pouah - Neuperlach devient de plus en plus verte
 Prix du « quartier le plus vert de Munich »
 De Saul à Paul - un ex-gangster devient assistant social
 Et défend la jeunesse de Neuperlach
 Et démarre un projet musical¹⁶³ »

¹⁶² Abréviation de Mercedes-Benz

¹⁶³ Paroles reprenant plusieurs titres de journaux et parties d'émissions de radio

traitant des actualités de Neuperlach dans les années 2000

¹⁶⁴ Traduction personnelle

s'inquiètent pour l'avenir, car ils craignent de ne plus pouvoir bientôt payer le loyer. »¹⁶⁵

À la fin des années 1990, Neuperlach portait encore le poids d'une réputation souvent associée à des problèmes de délinquance et de trafic de drogue, amplifiée par des récits médiatiques sensationnalistes et les stigmates hérités des décennies précédentes. Cependant, derrière les clichés persistants, un récit de quartier profondément ancré et résilient se dessinait, porté par des habitants attachés à leur environnement et fiers de leur communauté. Comme en témoignent Heike, Ania et Grosses K, ainsi que de nombreux autres résidents, la vie à Neuperlach est « colorée, diversifiée, cosmopolite et tout simplement agréable ».¹⁶⁶ Ce contraste souligne l'écart entre la perception extérieure et la réalité vécue au quotidien. Ces récits positifs traduisent un fort sentiment d'appartenance et de fierté, montrant que Neuperlach, malgré ses défis, a su évoluer et devenir un lieu riche en interactions humaines et en diversité culturelle. Cette dualité entre rumeurs extérieures et récit interne invite à reconsidérer l'histoire et l'identité du quartier sous un prisme plus équilibré, où les voix de ses habitants jouent le rôle central dans la compréhension de son évolution.

6.2 Neuperlach, microcosme européen

Celle avec qui j'ai le moins échangé est Nina, celle qui a repris le poste de Heike. Sa mère est allemande, son père est italien. Il est arrivé comme beaucoup pour trouver du travail en Allemagne pendant les années 1970. Nina est arrivée à Neuperlach au début des années 2000, son petit ami de l'époque ayant été embauché chez Siemens. « J'ai quitté le copain mais j'ai gardé le quartier ». Contrairement à Heike, qui avait vu le quartier vieillir et se détériorer, Nina arrive à un moment où une légère renaissance semble possible.

Au cours des années 2000, Neuperlach attire progressivement une population plus diversifiée, composée notamment de jeunes professionnels, d'artistes et de familles à la recherche de logements relativement abordables dans une ville où les prix de l'immobilier continuent de grimper en flèche. Cette évolution reflète un processus de gentrification partielle, bien que le quartier n'ait pas connu la transformation radicale observée dans d'autres zones urbaines de Munich. Ce phénomène s'est traduit par une réhabilitation progressive de certains immeubles, une amélioration des espaces publics, et l'émergence d'une offre commerciale plus variée et parfois plus orientée vers une clientèle aisée. Cependant, ces changements ont également entraîné des tensions, car ils ont souvent accentué les écarts entre les anciens résidents, qui avaient contribué à façonner l'identité de Neuperlach, et les nouveaux arrivants, souvent perçus comme porteurs d'une dynamique de transformation qui pouvait menacer le tissu social existant. La cohabitation ne se passe pas toujours très bien selon les mots de Nina.

¹⁶⁵ HUSS, C., LAUBACH L., et al. *Mythos No-Go-Area Neuperlach* [en ligne]. Disponible sur : < <https://x-media-campus.pageflow.io/neuperlach#89640> > (Dernière consultation le 09/01/2025).

¹⁶⁶ Ibid

« En arrivant ici, je savais que j'allais récupérer un certain nombre de problèmes, la réputation du quartier n'était plus à faire. De nombreuses familles sont encore pauvres, alors que les loyers augmentent. J'ai souvent dû régler des conflits entre les anciens habitants et les nouveaux arrivants. On ne s'occupe jamais que de son bâtiment, on travaille pour l'ensemble du quartier.»

Elle découvre également à son arrivée les difficultés liées à la gestion immobilière moderne, avec des propriétaires souvent plus intéressés par la rentabilité que par le bien-être des locataires. Ainsi, les défis sociaux qui avaient marqué le quartier dans les années 1980 et 1990 ne se sont pas évaporés. Si certains habitants ont bénéficié des opportunités économiques et sociales offertes par les évolutions du quartier, d'autres ont ressenti une forme de marginalisation, en particulier face à la hausse des loyers.

Le quartier a également dû faire face à des questions liées à l'intégration des populations issues de l'immigration, particulièrement celles arrivées au cours des vagues migratoires de la fin des années 2010. Neuperlach a ainsi souvent été qualifié de "quartier de transition". Avec le changement de responsabilité en termes d'accueil des migrants, voté par l'Etat fédéral au début des années 2000, le quartier va à nouveau faire parler de lui dans la presse. Comme évoqué précédemment, à la suite de l'adoption de cette loi, la mairie est désormais responsable de l'accueil et de l'hébergement des réfugiés ayant déjà obtenu un titre de séjour et donc prévoyant de rester sur le territoire. Dans ce contexte, la mairie décide la construction d'un nouveau foyer d'accueil dans la partie sud de Neuperlach. Le centre devait initialement accueillir 160 réfugiés mineurs non accompagnés. Cependant avant même le début des travaux, une action en justice est intentée par des voisins du futur centre. Les résidents de quelques-uns des rares îlots de maisons de Neuperlach demandent la construction d'un mur de 4,5 mètres de haut afin de protéger leurs habitations du « bruit causé par la nouvelle installation et ses occupants ». ¹⁶⁷ La mairie accèdera finalement à la demande des habitants, et un mur de 4 mètres de haut fut construit, coûtant 200 000€ à la municipalité. Fortement critiqué par le reste des habitants de Neuperlach, les personnes ayant intenté l'action en justice se justifient, en essayant notamment de faire taire les accusations de racisme et de xénophobie. La demande de la construction d'un mur pose en effet question. Les maisons sont loin d'être juxtaposées au nouveau centre. Elles se trouvent 25m plus loin, séparées par une rue, une bande verte arborée, et des voies ferrées désaffectées. Quand l'affaire était apparue, Ania avait été scandalisée :

« C'est le mur de la honte. Ils se croient mieux que tout le monde ceux qui habitent dans ces maisons ? N'importe quoi. Le bruit ce n'est vraiment juste qu'une excuse. Est-ce qu'ils auraient demandé la même chose si ça avait été une cour d'école ou un terrain de jeu ? Chacun pense ce qu'il veut mais moi je reste convaincue qu'il n'y a que du racisme derrière ça. J'ai une amie russe qui m'a montrée que

¹⁶⁷ HOBEN Anna. *Das ist irgendwie gelaufen wie bei so einer Facebook-Party* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2016. Disponible sur : <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuperlach-das-ist-irgendwie-gelaufen-wie-bei-so-einer-facebook-party-1.3267187>> (Dernière consultation le 08/01/2025).

certains journaux de chez elle titraient "Le nouveau mur de l'Allemagne". »

« J'ai vu la même chose dans un journal turc. Foyer ou pas foyer, Neuperlach est un lieu d'accueil pour tous ceux qui arrivent. Et moi j'en suis fière » ajoute Aylin.

Au début des années 2000, Neuperlach se distingue par une proportion significative de résidents d'origine turque, héritage des politiques migratoires des années 1960 et 1970 qui avaient encouragé l'arrivée de travailleurs invités (*Gastarbeiter*) en Allemagne. Ces populations turques, bien établies dans le quartier, forment une communauté dense et soudée, occupant souvent des logements sociaux ou des résidences collectives. Cependant, à partir de 2002, l'élargissement progressif de l'Union européenne et la libre circulation des travailleurs provoquent une augmentation des flux migratoires en provenance d'autres pays, notamment de Roumanie. Ces nouveaux arrivants apportent une nouvelle dynamique sociale à Neuperlach, contribuant à diversifier encore davantage le profil démographique du quartier. Une partie significative de cette population choisit Neuperlach en raison de la disponibilité de logements abordables et de l'existence d'un réseau social migratoire déjà établi. Les Roumains jouent un rôle actif dans l'économie locale, occupant souvent des emplois dans les secteurs de la construction, des services à la personne ou de la logistique, tout en s'intégrant progressivement dans la vie du quartier. À partir des années 2010, Neuperlach voit également une augmentation notable des populations en provenance de Bulgarie, de Croatie et de Grèce. Ces derniers, tout comme les Roumains avant eux, trouvent à Neuperlach un espace propice pour construire leur nouvelle vie. Deux consulats vont même ouvrir au cœur de Neuperlach, celui de l'Albanie et du Kosovo. Avec ces flux migratoires successifs, Neuperlach devient un microcosme de la diversité européenne, où cohabitent des populations d'origines et de trajectoires variées. Cette diversité se reflète dans les écoles, où les enfants issus de ces différentes vagues migratoires apprennent à coexister, mais aussi dans l'espace public, où l'on retrouve une grande variété de commerces, de lieux de culte et d'événements communautaires. Si cette multiculturalité est une source de richesse, elle entraîne également des tensions ponctuelles liées à des perceptions différencierées des normes et des valeurs, parfois sur fonds de querelles religieuses, exacerbées par une concurrence accrue sur le marché du logement et de l'emploi.

Figure 795 Proportion d'immigrants de différentes nationalités à Neuperlach de 1996 à 2015 en pourcentage

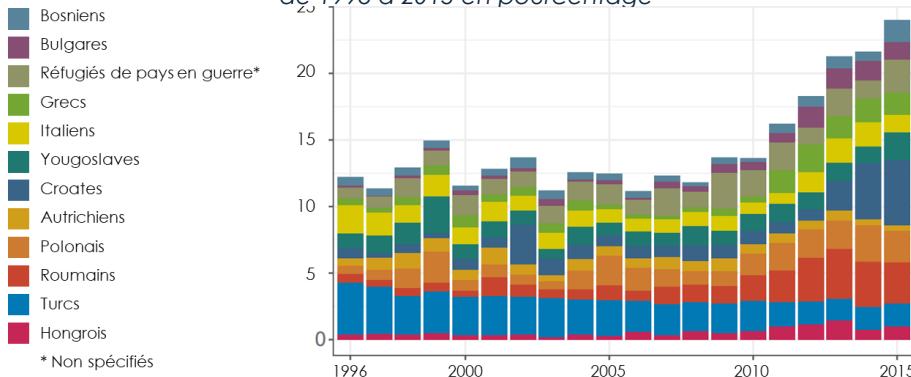


Figure 818 Drapeaux des consulats présents à Neuperlach



Source : Photographie personnelle, 2024

Source : Statistisches Amt der Landeshauptstadt München

L'année 2015 marque un tournant avec la crise des réfugiés, qui touche profondément l'Allemagne et, par extension, Neuperlach. Le quartier devient un lieu clé pour l'accueil de demandeurs d'asile, principalement issus de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak. Ces nouvelles arrivées ajoutent une couche supplémentaire de diversité ethnique et culturelle, mais elles alimentent également les défis sociaux et infrastructurels du quartier. Des tensions émergent parfois entre les différentes communautés, notamment autour de la compétition pour les logements sociaux et les services publics. Toutefois, de nombreuses initiatives locales, portées par des associations, des écoles et des centres culturels, travaillent à l'intégration de ces nouveaux arrivants, soulignant une fois de plus la résilience du quartier face aux défis migratoires.

Au cours de cette période, Neuperlach n'échappe pas aux effets de la gentrification qui touchent de nombreux quartiers périphériques de grandes villes européennes. L'augmentation des loyers et la raréfaction des logements accessibles pour les populations à faible revenu modifient progressivement le profil démographique du quartier. Certaines familles issues des vagues migratoires précédentes, incapables de suivre l'escalade des coûts, quittent Neuperlach pour des zones encore plus périphériques. Cette dynamique contribue à une segmentation sociale accrue, mais elle n'efface pas l'identité multiculturelle profondément enracinée du quartier. En définitive, la période 2000-2010 a marqué une étape charnière pour Neuperlach : un quartier en pleine mutation, tirailé entre son passé populaire et son intégration dans une métropole en constante reconfiguration, mais qui, par son histoire et ses habitants, a continué à affirmer son identité unique dans le paysage urbain munichois.

6.3 Changement de statut public – privé et incertitude résidentielle

En 2013, la vente des logements publics de la société du Land de Bavière GBW au fonds d'investissement autrichiens Patrizia marque une étape cruciale dans la transformation du paysage immobilier de Neuperlach. Cette opération, évoquée précédemment, initiée par le Land de Bavière pour alléger le poids financier de sa banque régionale, BayernLB, confrontée à une crise majeure, a entraîné des conséquences profondes pour les locataires et le quartier. La transaction, évaluée à 2,45 milliards d'euros, concerne plus de 30 000 logements dans tout le Land, dont une part significative se trouve à Neuperlach, un quartier où les tensions autour du logement sont déjà palpables. En effet, alors que la GBW était encore pleinement propriétaire, de nombreuses augmentations de loyer avaient déjà eu lieu, notamment dans les bâtiments du Karl-Marx-Ring, ouvrage central de Neuperlach. Une augmentation allant jusqu'à 20% avait eu lieu entre 2008 et 2011.¹⁶⁸

Pour atténuer les inquiétudes des locataires et accélérer la vente, Patrizia adhère à la « Charte sociale », un cadre juridique présenté par le ministre des Finances de l'époque, Markus Söder. Cette charte promet de limiter les hausses de loyers et d'empêcher la transformation rapide des appartements en copropriétés. Mais tout

¹⁶⁸ WOCHENANZEIGER. Neuperlach. Die Angst geht um [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.wochenanzeiger.de/mwa95605>>.

l'inverse se produit. Le fonds d'investissement est autorisé à convertir 1500 logements en copropriété sur l'ensemble de la Bavière et 950 logements sociaux en logements privés à usage personnel sur une période de cinq ans, renouvelable indéfiniment. Ces dispositions affaiblissent considérablement la sécurité résidentielle des locataires. Les conséquences sont rapidement ressenties à Neuperlach, notamment dans le Karl-Marx-Ring. Après le transfert de propriété, les hausses de loyer se poursuivent, touchant particulièrement les ménages à faible revenu, notamment les retraités. Dans le *Tageszeitung*, une retraitée du Karl-Marx-Ring témoigne. Entre 2013 et 2016, elle a subi quatre augmentations de loyer consécutives. Deux tiers de sa pension finissent ainsi absorbés dans le loyer.¹⁶⁹ L'absence de clauses spécifiques dans les contrats de vente pour garantir la protection des locataires reflète un désengagement de l'État libre de Bavière. Bien que l'Union européenne ait autorisé le Land à racheter les appartements, le gouvernement bavarois a choisi de privilégier la maximisation des profits, une décision largement critiquée¹⁷⁰. La chef du SPD de l'époque Natascha Kohnen, accuse le Land de Bavière et GBW d'avoir « trahi 85 000 locataires ».¹⁷¹ Ce choix politique illustre également l'incapacité à freiner l'influence croissante des investisseurs privés dans le secteur immobilier. La transaction met en lumière les liens entre la spéculation financière internationale et l'aggravation des difficultés des locataires dans leur vie quotidienne.

Nina, gardienne dans un immeuble comprenant de nombreux logements sociaux¹⁷² raconte :

C'était une période incertaine. J'en parlais chaque jour avec les voisins. Je me rappelle d'un petit garçon qui était venu me voir en pleurant en me demandant s'il allait devoir partir avec sa maman. Les gens de mon immeuble venaient me voir pour savoir si j'avais des informations sur des potentielles augmentations de loyer, des ventes, n'importe quoi. Et la vérité, c'est que je n'avais pas de réponses à leur donner. Tout le monde sentait que quelque chose changeait, mais personne ne savait vraiment à quoi s'attendre. C'était difficile de rester optimiste. Les rumeurs de rénovations pour faire augmenter la valeur des immeubles et les résiliations de bail pour usage personnel stressait beaucoup de familles. Certes on était content quand un bâtiment était rénové, surtout les vieux des années soixante mais ça me rendait triste de savoir que ça allait probablement signifier voir des familles partir pour plus petit et plus loin. »

Face à ce désengagement, la municipalité de Munich tente d'atténuer les effets de la vente en rachetant une partie des logements. Au Karl-Marx-Ring, la ville acquiert 139 appartements pour les maintenir dans le parc social. Cependant, cet effort est insuffisant face à l'ampleur du transfert : la majorité des logements basculent dans le

¹⁶⁹ GUYTON Patrick. *Mieterschutz à la Markus Söder* [en ligne]. *Taz Zeitung*, 2018. Disponible sur : <<https://taz.de/GBW-Untersuchungsausschuss-in-Bayern/!5518529/>>.

¹⁷⁰ WOCHENANZEIGER. *Neuperlach – GBW Wohnungen verkauft* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.wochenanzeiger.de/mwa133114>>.

¹⁷¹ Ibid

¹⁷² A sa demande, les informations susceptibles de donner des indications plus précises sur son lieu de travail ne se seront pas rendues publiques.

domaine privé, rendant leur futur incertain pour les locataires. Les conséquences de cette vente se prolongent bien au-delà de la simple hausse des loyers. Les rénovations de luxe et les résiliations pour usage personnel deviennent fréquentes, contribuant à la gentrification progressive du quartier. Pour Neuperlach, ce processus fragilise les réseaux sociaux existants, creuse les inégalités et renforce le sentiment de précarité chez de nombreux habitants.

Mais la municipalité fait face à ses propres défis internes. A partir de 2010 à Neuperlach, environ 6 500 appartements sont concernés par la perte progressive des allocations sociales au logement. Cela exacerbe les inquiétudes des locataires. Selon Carolina Palminha, alors représentante de la sous-commission logement au comité de district, « la peur se répand parmi les locataires ». Cette situation reflète les limites des politiques locales face à une crise structurelle du logement. En 2008, le programme d'action « Vivre à Munich IV » révèle un écart significatif entre les objectifs fixés et les réalisations concrètes. Malgré un investissement de 125 millions d'euros, les 1 800 nouveaux appartements prévus chaque année n'ont pas pu être construits, laissant la ville avec un déficit de logements abordables alors que le nombre de demandes ne cesse d'augmenter. À Neuperlach, cette pénurie se traduit par une augmentation des loyers dans les logements hors du cadre social, où les propriétaires peuvent augmenter les loyers jusqu'à 20 % sur trois ans. Bien que l'Association des locataires de Munich souligne que la plupart des propriétaires restent en deçà du maximum légal, ces augmentations aggravent la précarité des habitants. Le manque de terrains constructibles et les lourdeurs bureaucratiques freinent également les initiatives de la ville. Bernd Schreyer, du Bureau du logement, pointe les contraintes imposées par l'obligation de transparence des grands projets à l'échelle européenne, ce qui allonge considérablement les délais. Pour pallier ces limitations, la ville envisage des solutions alternatives, comme l'ajout d'étages aux bâtiments existants ou l'achat de "droits d'occupation" auprès des propriétaires privés.

Les habitants de Neuperlach, déjà vulnérables, ressentent directement les conséquences de ces tensions. Les augmentations de loyers successives, la raréfaction des logements sociaux et la lenteur des réponses institutionnelles aggravent leur sentiment d'insécurité. Pour remédier à cette situation, la BA 16 organise des discussions et ateliers, comme la journée d'information « Assurer un logement abordable dans le 16e arrondissement ». Cependant, ces efforts, bien qu'importants, ne suffisent pas à compenser les lacunes structurelles du système. Comme l'indique Carolina Palminha, « Nous avons besoin d'appartements abordables, également sur le marché du logement libre »¹⁷³. Cette crise à Neuperlach illustre les défis plus larges auxquels la municipalité de Munich est confrontée : un marché du logement tendu, un financement insuffisant et des mécanismes bureaucratiques peu adaptés. En conséquence, les habitants se retrouvent piégés dans un système qui peine à garantir leur droit fondamental à un logement stable et abordable.

¹⁷³ WOCHENANZEIGER. Neuperlach. Die Angst geht um [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.wochenanzeiger.de/mwa95605>>.

6.4 Paroles d'habitants

Au-delà des chiffres de la municipalité, on peut directement se pencher sur ce que disent les habitants de leur quartier. Quel est le récit qu'ils en font eux actuellement ? Sur internet, dans les journaux, dans la rue, entre connaissances, on parle parfois du quartier. Voici quelques-unes de ces paroles habitantes, qui nous éclairent sur ce que c'est de vivre à Neuperlach.

Dans le journal *Abendzeitung*, quelques jeunes prennent la parole¹⁷⁴ :

« *Neuperlach est en fait très détendu. Les gens se connaissent dans le quartier. Chacun vit sa vie et fait ce qu'il veut. Plus de terrains de football et de basket-ball et plus de possibilités de jeu pour les enfants seraient formidables.* »

« *J'aimerais des couleurs un peu plus vives pour Neuperlach. Cela rendrait le quartier un peu plus joyeux. Quelques bacs à fleurs et lampes le soir seraient bien. Le parc Perlach avec sa fontaine est génial.* »

« *Encore plus de fleurs et encore plus de décos pour Neuperlach seraient bien. La fontaine d'eau du Perlachpark est magnifique, l'Ostpark est également magnifique et un bon endroit pour pique-niquer. Vous pouvez également faire du shopping dans les nombreux magasins.* »

« *Neuperlach est vraiment cool. Le quartier compte des gens très différents qui y vivent. Il y a aussi quelques célébrités parmi eux. Quelques bacs à fleurs au centre commercial Pep seraient bien.* »

Veronika Knauer, enfant de Neuperlach, a finalisé ses études en ethnologie réalisant un projet de recherche sur son quartier, intitulé « Apprendre l'ethnicité – Où : Comment les habitants de Neuperlach perçoivent-ils leur situation de vie multiculturelle ? ». ¹⁷⁵ Elle y traite notamment de l'image de Neuperlach et des préjugés auxquels le quartier doit faire face. Quand elle témoigne dans le journal *Suddeutschezeitung*, c'est à la fois pour expliquer sa démarche, et sa vision du quartier.¹⁷⁶

« *Neuperlach est toujours présentée dans les médias comme une zone à problèmes ou un point chaud social avec un niveau de criminalité élevé, attribué à la forte proportion d'étrangers. Je voulais*

¹⁷⁴ HERTEL Christine. *Rund 50 Jahre nach der Entstehung: Neuperlach bekommt eine Schönheitskur* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/stadtviertel/rund-50-jahre-nach-der-entstehung-neuperlach-bekommt-eine-schoenheitskur-art-784512> >.

¹⁷⁵ KNAUER Veronika. « Learning Ethnicity – Oder : Wie nehmen die Bewohner Neuperlachs ihre multikulturelle Wohnsituation wahr ? ». In HESS S., SCHWERTL M., et al. *München migrantisch – migrantisches München* ». Munich, Allemagne : 2010, 208 p.

¹⁷⁶ SCHWARZENBECK Helena. *Forschen über das Gangster-Image* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2010. Disponible sur : < <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuperlach-forschen-ueber-das-gangster-image-1.78038> >. (Dernière consultation le 07/01/2025).

découvrir comment les habitants de Neuperlach perçoivent leur quartier, quel rôle jouent pour eux leurs origines et comment ils vivent et évaluent la vie en commun avec des personnes issues de milieux culturels différents.

J'ai grandi là-bas, mais je vis maintenant ailleurs. Les préjugés contre Neuperlach sont complètement exagérés. Quand j'habitais là-bas, je n'ai jamais eu le sentiment qu'il y avait de quoi avoir peur. Et comparé aux autres quartiers, je n'ai jamais trouvé le quartier « différent ». Chaque quartier a ses propres particularités.

C'était agréable de grandir à Neuperlach, mais je ne peux pas dire si c'était mieux ou pire que dans un autre quartier de la ville. Quoi qu'il en soit, il y avait de nombreux parcs à la périphérie et beaucoup d'espace pour jouer. »

La chercheuse a notamment travaillé sur la perception par les enfants et les personnes âgées du quartier. En demandant à une classe de quatrième année [l'équivalent du CM1] d'écrire sur le thème « Mon meilleur ami », elle en a tiré le résultat suivant : les enfants ne pensent pas au travers de catégorie. Et encore moins au travers des catégories « étrangers – Allemands », en instaurant une division « eux -nous ». Elle critique notamment l'approche qui est faite en Bavière et à Munich dans les enquêtes statistiques, et la séparation en trois catégories de la population. Ces catégories, évoquées précédemment sont Allemands, Allemands d'origine étrangère, et Non-Allemands. Selon la chercheuse, les enfants vivent davantage le quartier dans sa multiculturalité, ne s'enfermant pas, du moins pendant le temps de l'école et des clubs, dans des réseaux et communautés établies. Veronika Knauer a également analysé l'image qu'ont les habitants plus âgés de Neuperlach :

« Même si l'on rejette l'image de Neuperlach véhiculée par les médias comme une zone urbaine sensible et estime qu'il n'y a pas de problèmes avec les étrangers, les catégories "Nous - Les autres" sont fermement ancrées dans les esprits des plus âgés. Par exemple, j'ai parlé à une ancienne vendeuse d'assurance ayant vécu la majorité de sa vie à Neuperlach, qui passait son temps libre avec ses amis sur le terrain de sport lorsqu'elle était jeune. Elle était très fortement enracinée à Neuperlach et ce qu'elle appréciait particulièrement dans son quartier, c'était qu'on était dans une clique et qu'on faisait l'expérience de la cohésion, qu'on se défendait de l'intérieur contre l'extérieur. Elle disait que dans son cercle d'amis, les origines ne jouaient pas de rôle. Néanmoins, elle parlait toujours des « étrangers » et des « Allemands ».

Sur internet, on trouve également des témoignages d'habitants, souvent sur les réseaux sociaux. Quand un internaute demande si Neuperlach est un quartier assez sûr et agréable pour s'y installer, des habitants répondent quasi tous unanimement¹⁷⁷ :

¹⁷⁷ FORUM REDDIT. *What is your opinion on Neuperlach ?* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.reddit.com/r/Munich/comments/13qew6t/what_is_your_opinion_on_neuperlach/> (Dernière consultation le 06/01/2025).

« Tous les quartiers de Munich sont sûrs. Neuperlach a mauvaise réputation car c'est une banlieue relativement isolée avec une proportion plus élevée de familles ouvrières et immigrées. La réputation n'est pas méritée - c'est juste une banlieue relativement calme et seulement parfois agitée. [...] Il y a une tendance à déclarer certaines zones comme ghetto, simplement parce que le pourcentage de familles non allemandes est plus élevé. Mais le taux de criminalité et l'atmosphère générale ne correspondent pas au stéréotype, ni à Neuperlach ni à d'autres « ghettos » munichois comme Hasenbergl. Si le long trajet en métro ne vous dérange pas, foncez ! »

« J'ai déménagé à Neuperlach (de Schwabing) en 2017 et je n'ai jamais eu un seul moment où je me suis senti le moins du monde en danger. Je n'ai également jamais eu de problème pour me rendre en ville ou me rendre au travail en voiture (à Unterföhring). Il semble également y avoir beaucoup plus de verdure que de nombreux autres endroits de Munich. Faire la fête toute la nuit, ce n'est pas vraiment mon truc, mais je suis resté dehors tard et je suis rentré tard à la maison (et ma femme aussi) et je n'ai jamais eu un seul problème, à part certains adolescents qui me demandaient une cigarette. Ceux qui parlent de ghetto semblent avoir un peu perdu le contact avec la réalité. »

« Neuperlach est totalement sous-estimé : on peut obtenir un appartement au 13ème étage avec vue sur les Alpes pour un prix raisonnable. Le U5 vous emmène rapidement au centre. Vous avez Altperlach au coin de la rue : super rustique et Waldperlach : super chic. J'aime le mélange. Il ne manque plus que des bars, des kebabs, des cafés... alors vous auriez un "quartier" vraiment génial. »

« Je vis à Neuperlach depuis maintenant 13 ans. Je suis venu ici quand j'étais à l'école primaire et j'ai grandi ici. Je n'ai jamais rien vécu de vraiment grave. C'est un quartier bien structuré de Munich ! »

« Je vis à Neuperlach depuis septembre 2021, date à laquelle j'ai déménagé en Allemagne. Je ne suis pas une personne très effrayante et je peux vous dire que je n'ai jamais eu de problèmes ni ne me suis senti en danger ici... »

Quand une autre personne demande s'il est judicieux de chercher un appartement à Neuperlach ou bien qu'il vaille mieux éviter en raison de la situation sociale, un internaute lui répond : « Ouais, reste loin de Neuperlach, on essaye de garder des loyers bas ici ». ¹⁷⁸

En discutant avec Heike, Ania, Aylin et Nina, dans une loge, un appartement, dehors sur un banc, on découvre la vie d'un quartier multiculturel, ballotté entre les

¹⁷⁸ FORUM REDDIT. *Is Neuperlach really that bad ?* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.reddit.com/r/Munich/comments/qq7jw0/is_neuperlach_really_that_bad/> (Dernière consultation le 06/01/2025).

grands projets des pouvoirs publics et les histoires personnelles. En buvant du *salep*¹⁷⁹ turc, en mangeant une part de *Szarlotka*¹⁸⁰ polonais, avec des *brötchen*¹⁸¹ et des *cantuccini*¹⁸² sur la table, on comprend toute la vie du quartier, au travers des paroles des gardiennes.

« Quand je suis arrivée dans le quartier, alors qu'il n'y avait encore que quelques immeubles, j'étais pleine d'espoir. Je me disais que ça serait une belle vie que d'habiter ici. On a eu nos moments difficiles, les années quatre-vingt, quatre-vingt-dix ce n'était pas tous les jours drôle. Quand je parlais avec ma famille en dehors de Munich, on me demandait si j'avais peur pour ma vie, si je ne voulais pas changer de travail et partir ailleurs. Tout ça à cause des bêtises de quelques gamins, extrapolé par des politiciens racistes. N'importe quoi. J'ai toujours aimé Neuperlach. Et quand je n'aurais plus la capacité de vivre toute seule dans mon immeuble, j'irais dans une des maisons de retraite du quartier, et comme ça je pourrais continuer de voir les arbres qui ont poussés et les écureuils qui courrent entre leurs troncs et les barres d'immeubles. Je suis contente que Nina ait repris ma place, et j'espère qu'elle ne verra que des améliorations positives pour ce quartier, qu'il deviendra quelque chose d'encore plus beau et que les enfants seront fiers de dire qu'ils viennent de Neuperlach. » - Heike

« Quand on a déménagé du centre pour venir ici, j'en ai voulu à mes parents. J'avais mes repères sur la *Landwehrstraße*, des gens qui parlaient turcs comme nous, la bonne nourriture, l'ambiance de la communauté. Je me disais que je ne le retrouverais pas ici. Mais au fil des années, non seulement j'ai retrouvé une communauté turque mais j'ai également pu découvrir d'autres cultures ! Ma meilleure amie depuis des années est croate ! Ce que les gens ne comprennent pas quand ils disent que Neuperlach est un quartier d'immigrés, c'est la richesse que cela nous apporte. On passe d'une langue à l'autre, d'un restaurant traditionnel à un autre, de la mosquée, à l'église, au temple. C'est ça qui fait la beauté de Neuperlach. » - Aylin

« Je n'ai pas bien vécu les années après 2010. La vente des appartements, les familles qui partent, l'augmentation des loyers alors que les grands-mères du quartier avaient du mal à se nourrir, je n'ai pas du tout aimé. C'est de ça dont on aurait dû parler dans les médias, montrer la vraie réalité du quartier. Les criminels ici ce ne sont pas les jeunes, ce sont ces fonds d'investissements de je ne sais où qui mettent les gens dehors. Mais bon, on fait ce qu'on peut et je n'avais pas non plus envi de perdre mon travail en allant crier sur tous les toits que je trouvais cela injuste. C'est bête mais j'aimerais que les

¹⁷⁹ Boisson chaude turque faite à base de farine de tubercules d'orchis

¹⁸⁰ Gâteau polonais à base de pommes

¹⁸¹ Petits pains allemands

¹⁸² Petits gâteaux secs italiens

habitants se bougent un peu plus par eux-mêmes pour défendre leurs logements. » - Ania

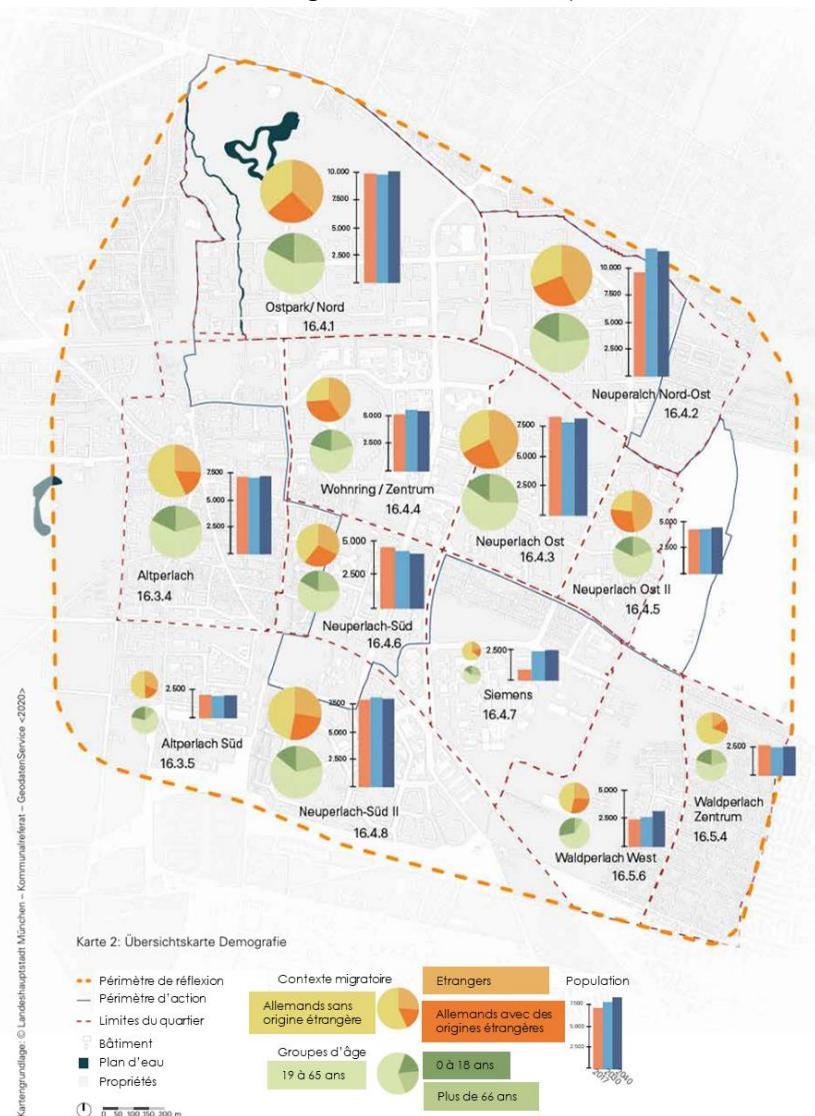
« Je suis arrivée il y a peu, et même si Neuperlach a ses défis, je vois un vrai potentiel ici. Les habitants sont chaleureux, et on sent qu'il y a une volonté d'améliorer les choses. Avec un peu plus de soutien des pouvoirs publics, surtout pour rénover certains immeubles et développer des espaces verts, le quartier pourrait vraiment s'épanouir. Je crois que ça va devenir l'endroit parfait pour les jeunes familles. Et qui sait, j'espère aussi me retrouver quelqu'un et avoir des enfants que je pourrais faire courir sur la Theodor-Heuss-Plat¹⁸³. » - Nina

6.5 Les perspectives du quartier

En 2021, on dénombrait 50 621 habitants à Neuperlach. Consciente des défis à venir dans un quartier dont la population ne cesse d'augmenter, la municipalité décide en 2021 d'investir pour adapter les espaces publics, les infrastructures et les bâtiments. Le 19 janvier 2022, le conseil municipal approuve la désignation officielle des deux zones de réaménagement Neuperlach Nord et Neuperlach Centre. Cela crée la base d'une modernisation des zones en plusieurs phases dans le cadre du programme de développement urbain portée par l'Etat fédéral et les Länder « Croissance et rénovation durable ». ¹⁸⁴

Figure 874 Carte de synthèse de la démographie

Source :
Landeshauptstadt
München –
Kommunalreferat,
2020 – Traduction
personnelle



¹⁸³ Place arborée et plantée au centre du Karl-Marx-Ring

¹⁸⁴ MUENCHEN.DE Sanierungsgebiet Neuperlach [en ligne]. Disponible sur : <<https://stadt.muenchen.de/infos/sanierungsgebiet-neuperlach.html>>. (Dernière consultation le 05/01/2025).

Néanmoins, avant de lancer le projet, la mairie décide de mener des enquêtes préparatoires sur le terrain. Ces enquêtes ont fait intervenir les habitants et le comité d'arrondissement n°16 (Ramersdorf-Perlach). Près de 1 300 suggestions sont récoltées. Voulant mettre la participation habitante au cœur du projet, la ville monte plusieurs ateliers, participe à des évènements et communique par divers médias afin de recueillir le plus de paroles d'habitant possible. Ania raconte :

« On était content qu'ils nous demandent notre avis. Même si au début, ce n'était pas des plus évidents comme approche, surtout auprès des familles étrangères qui ne parlent pas toutes bien allemand. C'était compliqué notamment de faire venir les femmes étrangères ayant des enfants, elles préféraient rester chez elles. Mais au fur et à mesure on les a convaincus et quelques-unes sont venues et la mairie a trouvé des gens pour faire la traduction. »

C'est ainsi qu'a été créé l'*Integrierte Stadtteilentwicklungskonzept* (ISEK)¹⁸⁵, littéralement « concept de développement intégré du quartier ». Ce projet a donc pour but d'améliorer les conditions de vie à Neuperlach tout en adaptant le quartier aux problématiques futures. Les objectifs sont énumérés comme tel par la mairie :

- Le développement d'une perspective pour les grandes zones résidentielles vieillissantes
- La rénovation énergétique de ces ensembles
- L'amélioration des conditions de vie
- L'activation des espaces ouverts
- La création de nouveaux logements abordables
- La réduction des espaces données à la voiture
- La modernisation de l'Ostpark
- La prise en compte des mobilités douces

La zone d'action du programme ISEK s'étend aux quartiers voisins de Neuperlach, en englobant une partie d'Altperlach et de Waldperlach. Cette association des différents quartiers avait pour but de limiter les effets de frontière au sein d'un même arrondissement, souvent liées à des disparités socio-économiques. Dans l'ensemble de la zone d'étude, la population a augmenté au total de 6% entre 2010 et 2019. D'ici 2030, cette dernière augmentera encore de 6% par rapport à 2019, et de 7% d'ici 2040, pour atteindre près de 70 000 habitants. Une croissance démographique de 2% est prévue à Waldperlach mais atteint les 8% à Neuperlach. Une légère baisse de la population est attendue dans les quartiers voisins ouest d'Altperlach (selon le Service d'urbanisme de la mairie en 2021). La croissance démographique attendue dans l'ensemble de la zone d'étude est directement liée aux nouvelles activités de construction déjà planifiées et acceptées d'ici 2040. Le rapport démographique n°II de la capitale bavaroise prévoit la construction d'environ 5 500 logements pour l'arrondissement de Ramersdorf-Perlach d'ici 2040. Les communautés environnantes au sud connaissent une croissance encore plus rapide que le centre de la zone

¹⁸⁵ LANDERHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Integriertes Handlungsraumkonzept Handlungsraum 6 „Neuperlach und Umgebung“*. Munich, Allemagne : Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2022, 178 p.

d'étude, notamment puisqu'elles peuvent encore s'étendre sur des terres agricoles et malheureusement grignoter sur la forêt.

Les classes sociales et leur évolution sont également à étudier. Selon les chiffres de la municipalité, la ville fait face à une érosion des classes moyennes.¹⁸⁶ À cela s'ajoute le risque de pauvreté des personnes âgées, qui, selon la composition de la population, représente un défi majeur pour la ville dans son ensemble. Selon l'enquête démographique de 2016, 15% des Munichois sont considérés comme pauvres. Le recensement partiel de 2019 montre un taux de risque de pauvreté pour Munich de 19,4% ; Cela correspond à une augmentation de 1,3 point de pourcentage par rapport au recensement de 2016. A Neuperlach, la proportion de personnes bénéficiant d'allocations sociales (SGB II, SGB III¹⁸⁷ et allocations de logement) ainsi que le taux de chômage sont supérieures à la moyenne de la ville. En outre, la proportion de ménages monoparentaux, de chômeurs de longue durée et de personnes vivant dans des communautés dans le besoin est supérieure à la moyenne urbaine. À Neuperlach-Centre (sous-quartier 16.4.4), la proportion de personnes défavorisées est parfois jusqu'à trois fois supérieure à la moyenne urbaine de 4,4%. Des proportions élevées peuvent également être trouvées à Neuperlach Est et Nord-Est.

Dans son rapport sur l'état du mal-logement en Europe¹⁸⁸, la fondation Abbé Pierre alerte sur l'impact qu'à la crise du logement sur ces populations déjà défavorisées. Selon ses chiffres, en 2021, 21% de la population allemande se trouvait en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, 3% de plus qu'en 2020, et 9% des personnes sont en situation de privation matérielle et sociale. Une classe populaire qui pouvait autrefois subvenir à ses besoins a de plus en plus de mal à le faire, en raison des coûts des charges courantes qui la dépassent, et notamment l'augmentation constante des loyers, qui finit, pour certains ménages, par prendre plus de 45% de leur revenu total. La Fondation rappelle par plusieurs fois dans son rapport le lien existant entre exclusion sociale, manque de moyens et conditions d'habitat dégradées. Les personnes n'ayant plus accès à des conditions de logement dignes sont plus susceptibles de se mettre en retrait de la société, ce qui les fait parfois rentrer dans un cercle vicieux jusqu'à la forme la plus visible de l'exclusion, le sans-abrisme. La Fondation rappelle également l'impact sur la vie sociale de la pauvreté monétaire, accentuée par l'augmentation des prix des loyers et des charges de la vie courante. Un enfant qui ne pourrait plus suivre ses camarades de classes et ses amis, les inviter chez lui, participer pleinement aux activités comme des anniversaires se retrouverait privé de moments de socialisation primaire, nécessaire à son développement. Afin de ne pas recommencer les erreurs faites au début du développement du quartier, qui auront eu des conséquences sur le développement des enfants comme évoqué précédemment, la ville a délégué plusieurs personnes au suivi et à l'accompagnement des ménages en difficulté au sein du quartier.

¹⁸⁶ HAYEN J., HOFMEISTER K., RIECK H., SCHMID B., et al. Münchner Armutsbereicht. Munich, Allemagne : Sozial Referat Landeshauptstadt München, 2022, 343 p.

¹⁸⁷ SGB II et SGB III sont des allocations chômage conditionnées à la recherche active d'emploi ou la participation à des formations.

¹⁸⁸ FONDATION Abbé Pierre – FEANTSA. 8^e regard sur le mal-logement en Europe. Paris, France : 2023, 142 p.

Les ménages à faible revenus de Neuperlach sont également ceux habitant dans les bâtiments à forte consommation d'énergie, dont ils doivent supporter des coûts supplémentaires élevés pour l'approvisionnement en énergie en plus du loyer de base. La charge devient alors disproportionnée. Si les ménages bénéficient de la sécurité de base, les frais d'énergie de chauffage sont couverts par les frais de logement et d'électricité. Cependant, le groupe des ménages à faible revenu, qui se situe juste au-dessus du seuil de revenu de base, n'est pas protégé contre les coûts de chauffage élevés et la hausse des prix de l'électricité et de l'énergie. Il en va de même pour le groupe de personnes éligibles qui ne font pas valoir leur droit à l'aide par honte ou pour d'autres raisons. Ceci contribue à l'accentuation toujours plus forte des disparités économiques entre Neuperlach et les autres quartiers munichois.

Ce sont ces mêmes personnes, déjà défavorisées, qui sont aussi confrontées à davantage de pollution, notamment lié au trafic routier. Les zones telles que Neuperlach Nord et Est subissent l'importante fréquentation des axes routiers ainsi que le manque d'accès aux espaces verts et autres ressources naturelles, par rapport au reste de la population. Cette inégalité d'accès aux espaces verts et récréatifs qualifiés s'ajoute aux autres défis sociodémographiques.

Cette relation entre conditions de vie dégradées et stigmatisation est reprise et analysée par Jan A. Finzi dans son ouvrage *Wohnungsnot, Geschlecht und Gesundheit – Eine Analyse von Teilhabe und Stigmatisierung*¹⁸⁹ (Traduit Crise du logement, genre et santé – Une analyse de la participation et de la stigmatisation). Il avance le besoin de recherche sur ce sujet, notamment sur les mécanismes qui mènent à la rue, et les différences de traitement des personnes qui n'ont plus de toit, notamment selon leur genre et leur état de santé, mentale et physique. La crise du logement frappe d'autant plus fort les personnes dans une situation déjà précaire, certaines héritant de cette situation et n'ayant ainsi connu que ça. Selon lui, un manque de confiance envers les pouvoirs publics et les systèmes d'aides se met en place, parfois lié à un sentiment de honte de ne pas arriver à se sortir de cette situation par eux-mêmes. Cette stigmatisation des personnes sans domicile fixe est en partie dû à leur prétendu non-respect des normes de performance méritocratiques, en soutenant qu'ils sont les seuls responsables de leur situation, et qu'ils n'ont pas la volonté de s'en sortir. Toujours selon Jan A. Finzi, les caractéristiques socialement imputées aux hommes (actifs, indépendants, volontaires, sûrs d'eux et supérieurs) peuvent rentrer en conflit avec le système d'aide, souvent portées par des travailleuses sociales, ce qui renforcent la stigmatisation structurelle. Cependant le système d'aide aux sans-abris et ses acteurs sont essentiels pour réduire cette stigmatisation, et limiter au possible la mise à l'écart socialement des personnes touchées.

Tous ces phénomènes entretiennent un cercle vicieux de paupérisation des classes moyennes, phénomène impactant la vie sociale ainsi que les besoins primaires. Les membres des ménages ont moins de place et doivent de plus en plus

¹⁸⁹ FINZI Jan. *Wohnungsnot, Geschlecht und Gesundheit – Eine Analyse von Teilhabe und Stigmatisierung*. Fakultät Rehabilitationswissenschaften der Technische Universität Dortmund, Allemagne : Springer VS, Dortmund, 2022, 536 p.

souvent restreindre leurs dépenses non-vitales. Nombreux sont également ceux qui abandonnent l'idée de changer de logement au sein de la ville et donc qui continue de subir des augmentations de loyer conséquentes et consécutives, voyant ainsi leur niveau de vie baisser. Neuperlach incarne ainsi à la fois les défis et les opportunités du futur urbain de Munich. Si les mesures de la municipalité sont mises en place, et que le quartier est soutenu par des moyens financiers et humains, il pourrait devenir un exemple de résilience sociale et environnementale pour les autres quartiers de grands ensembles en Allemagne et dans saisissent l'occasion de transformer le quartier en un exemple de résilience sociale et environnementale, il pourrait devenir un modèle pour d'autres zones en Allemagne.

Neuperlach incarne un paradoxe : un quartier vibrant, riche d'initiatives citoyennes et d'une vie communautaire active, mais dont l'image publique reste marquée par des stéréotypes négatifs. Si les habitants s'efforcent de construire un cadre de vie convivial et inclusif, ces efforts peinent à redéfinir l'image du quartier au-delà de ses frontières. La politique municipale joue un rôle clé dans cette dualité. D'une part, elle soutient certaines initiatives locales et projette des investissements pour renforcer les infrastructures. D'autre part, la lenteur de ces interventions et l'absence de communication proactive pour valoriser les réussites du quartier contribuent à maintenir une vision déformée de Neuperlach. Cette situation souligne l'importance pour les décideurs de reconnaître non seulement les besoins matériels des habitants, mais aussi leur rôle dans la construction d'un récit collectif valorisant. À travers le recueil de la parole des habitants, et notamment des gardiennes, il apparaît que le récit de Neuperlach est intimement lié aux enjeux du logement, à la diversité de ses habitants et aux politiques publiques. Si ces éléments sont définitivement mieux intégrés dans la vision future du quartier, notamment grâce au programme ISEK, Neuperlach pourrait devenir un modèle de résilience urbaine, démontrant comment des espaces perçus comme problématiques peuvent évoluer pour incarner des opportunités et un nouveau dynamisme, tout en restant un quartier abordable pour les classes populaires.

Neuperlach illustre à la fois les défis et les opportunités inhérents à la gestion des quartiers à forte proportion de logements sociaux. Les dynamiques observées dans ce quartier montrent comment des politiques publiques, des mouvements sociaux et des récits collectifs interagissent pour façonner le tissu social et les trajectoires individuelles des habitants. Le démantèlement progressif des stocks de logements sociaux et abordables a exacerbé les vulnérabilités des ménages à faible revenu, réduisant leur possibilité de mobilité résidentielle. Ce processus s'inscrit dans un cercle vicieux plus global et ayant commencé bien avant la construction des premiers logements de Neuperlach. La gentrification et la segmentation sociale font déplacer les plus précaires vers des périphéries moins favorisées, éloignées des services et des opportunités économiques. Mais comme le montre Neuperlach, cet éloignement peut être le berceau de nombreuses initiatives citoyennes, et favoriser la cohésion au sein du quartier, créant un sentiment d'appartenance, au-delà des origines, de la religion, de la langue parlée, ou de la profession. Neuperlach est le témoin d'une

résilience habitante remarquable, aussi bien de la part des premiers habitants de 1970 comme de ceux faisant face à la vente de leur logement au milieu des années 2010. Les récits des habitants révèlent un fort attachement au quartier, une richesse culturelle unique et une vie communautaire dynamique. Ce paradoxe entre les stéréotypes externes et la réalité vécue souligne l'importance de reconsidérer les politiques de logement et d'urbanisme à travers le prisme des besoins humains et des perspectives locales. Les habitants, comme Heike, Aylin ou Ania, mettent en lumière l'impact direct des décisions politiques sur leur vie quotidienne et sur l'évolution du quartier, ainsi que sur leur métier de gardiennes. Pour répondre aux défis futurs et accompagner les dynamiques habitantes positives de Neuperlach, il est essentiel que la municipalité de Munich, mais également le Land et l'Etat fédéral investissent davantage dans le soutien au logement abordable. Les programmes comme l'ISEK offrent une base prometteuse, mais ils doivent être accompagnés de moyens financiers et humains adaptés pour réellement transformer ces quartiers en exemples de résilience urbaine et sociale. En définitive, Neuperlach n'est pas simplement un laboratoire des transformations urbaines ; il est aussi un exemple concret de la manière dont les récits de quartier, portés par ses habitants, peuvent résister et évoluer face aux défis du logement, de la ségrégation et du dénigrement médiatique. C'est en reconnaissant et en intégrant la voix des habitants que l'on pourra véritablement répondre aux enjeux de justice sociale et de durabilité urbaine, tout en permettant à des quartiers comme Neuperlach de conserver leur âme.



Figure 897 La piscine de pleine air Michaelibad dans l'Ostpark au nord de

Source : © ADEPT 2021

Conclusion

Ce mémoire trouve ces origines dans les questions du droit au logement. En me questionnant sur les mobilisations citoyennes pour ce droit, mes recherches se sont peu à peu orientées sur la relation entre politiques publiques nationales et récits de vie des habitants. Le but était de comprendre ce qui se cachait derrière le terme générique de crise du logement et quelles réponses y avaient été apportées.

La question du logement abordable et du logement social a connu de grands bouleversements entre la fin du XIXème siècle et le début du XXIème. En raison du contexte politique tourmenté, une multiplicité de mesures et d'outils ont été mis en place au cours de cette période. Chacun d'entre eux révèlent les orientations du régime alors au pouvoir. Avant la Première Guerre mondiale, le logement abordable est uniquement soutenu par des initiatives privées, principalement à destination des ouvriers. Sous la République de Weimar, un premier grand changement s'opère, le logement devient une affaire d'Etat. Les décisions sont centralisées et s'appliquent pour l'ensemble du territoire. Cependant, malgré la volonté de la République de Weimar, les mesures ne suffisent pas, ces dernières profitant finalement davantage aux classes moyennes. Les ménages les moins aisés continuent de subir leur situation résidentielle. Après la reconstruction à la suite de la Seconde Guerre Mondiale, l'Allemagne de l'Ouest opte pour un modèle fédéraliste, ouvrant ainsi la porte à l'autonomie des Länder sur certains sujets, chose qui sera effective quelques décennies plus tard. Dans les années 1950, l'Etat fédéral fait adopter des lois en faveur du logement social et abordable. Le mécanisme qui sera plébiscité pendant les décennies à venir est le logement à utilisation sociale temporaire. Attractif pour les constructeurs, il inquiète davantage les ménages les moins aisés, dépendant des logements sociaux. En effet, une fois le temps d'utilisation terminé, ils se voient forcés de quitter leur logement. Avec les années 1970 et 1980, l'Allemagne de l'Ouest plonge dans l'économie de marché, et l'Etat fédéral va notamment encourager la libéralisation du marché et le désengagement des pouvoirs publics de la question du logement, notamment de son financement. Cette déréglementation du secteur laissera les ménages modestes exposés à des hausses constantes de loyer. Avec la Réunification, des centaines de milliers de logements communaux sont vendus à des fonds d'investissement privé. Par cette décision, les municipalités se privent d'un de leur levier clé pour réguler le marché du logement sur leur territoire. Les pouvoirs publics ont ainsi affaibli par eux-mêmes leur capacité à offrir des alternatives accessibles aux populations précaires. Résultat : un nombre croissant de familles consacrent une part disproportionnée de leurs revenus à se loger, au détriment d'autres besoins essentiels comme l'alimentation, la santé ou l'éducation.

Cette pression financière constante a exacerbé l'insécurité résidentielle, avec des ménages contraints de quitter leurs quartiers d'origine pour s'installer en périphérie, souvent dépourvue d'infrastructures adéquates, de transports efficaces et d'opportunités économiques. En plus de renforcer la ségrégation spatiale, cette baisse du nombre de logements abordables enferme les ménages les plus vulnérables dans un cercle vicieux de pauvreté. Les tensions engendrées par ces situations, notamment le stress lié au risque d'expulsion ou aux conditions de vie précaires, ont

également des répercussions directes sur la santé mentale et physique des individus, affaiblissant leur qualité de vie.

Mais toutes les villes ne suivent pas le chemin de la privatisation et de la libéralisation de leur marché du logement. L'exemple de Munich, bien que la ville connaisse les loyers les plus élevés d'Allemagne, nous a permis d'analyser les résultats sur les habitants d'une municipalité engagée pour la conservation de son logement abordable et social. Contrairement à la tendance générale de privatisation en Bavière et ailleurs, la municipalité a pris des mesures pour maintenir et augmenter son parc de logements sociaux. Cela a notamment débouché sur la création du quartier de Neuperlach. Conçue comme une « cité d'urgence », le quartier est ambitieux dans sa conception et doit permettre à la classe moyenne et populaire munichoise de se loger. Mais tout ne se passe pas comme prévu et à cause de l'absence d'infrastructures et d'équipements dans un premier temps, le quartier se dégrade, tout comme sa réputation. Ces erreurs de planification ont accentué les divisions sociales et ont contribué à la stigmatisation des habitants. Elles ont renforcé le sentiment d'abandon des populations concernées, tout en alimentant des tensions sociales plus larges. Faisant déjà face à ses propres défis, Neuperlach a également subi une partie des dynamiques ayant cours à l'échelle nationale. Quand la société de logement du Land de Bavière décidé de vendre l'ensemble de son parc immobilier, c'est une toute une partie du quartier qui s'est retrouvé face au stress de perdre leur logement, sans avoir les moyens d'en retrouver un autre.

En outre, la combinaison de loyers en hausse et de protections locatives affaiblies expose les ménages modestes à un risque accru d'expulsions, ce qui peut engendrer une augmentation du nombre de personnes sans abri ou en situation de logement très précaire. Cette détérioration des conditions de vie a des répercussions sur la santé publique, notamment à travers un stress accru lié à l'insécurité résidentielle et dans certains cas des problèmes de développement chez les enfants. Ce contexte de crise contribue également à une perte de confiance envers les institutions publiques, perçues comme incapables de garantir des conditions de logement décentes pour les citoyens les plus fragiles. Cette érosion de la confiance, couplée à l'isolement accru des ménages vulnérables, crée un environnement où les fractures économiques et sociales deviennent de plus en plus difficiles à résorber. Mais ces difficultés sont également le berceau de récit de quartier fort, donnant naissance à de véritables communautés multiculturelles comme à Neuperlach.

Nous avons vu que la crise du logement n'était pas un phénomène récent, seules son intensité évolue. La gouvernance à plusieurs niveaux entre Etat fédéral, Länder et municipalité n'a pas été sans accros et écueils. Mais dans l'intérêt de la population, notamment des ménages les plus pauvres, il est essentiel que le logement abordable ne soit pas uniquement supporté par les municipalités, mais par l'ensemble du système politique allemand. L'analyse faite ici invite à une réflexion urgente sur le rôle de l'État dans la régulation du logement, afin de garantir un accès équitable à des logements décents pour tous, et de freiner les cycles de pauvreté intergénérationnelle qui continuent de se perpétuer.

L'expérience allemande en matière de logement, marquée par le démantèlement progressif du stock de logements abordables par la vente des biens

publics et l'utilisation sociale temporaire, soulève des questions cruciales pour l'avenir des politiques publiques dans d'autres pays européens, notamment la France. Alors que les dynamiques de privatisation, de gentrification et de marginalisation sociale continuent de redessiner les paysages urbains, quelles leçons peut-on tirer pour éviter les écueils allemands tout en garantissant un accès équitable au logement ? L'exemple de Munich, qui a su freiner certains effets néfastes grâce à des politiques locales ambitieuses, montre que l'intervention publique reste un levier essentiel pour réguler le marché immobilier et protéger les populations vulnérables. Dans un contexte où les inégalités sociales et territoriales s'aggravent, l'analyse du secteur allemand du logement abordable invite à une réflexion collective sur le rôle de l'État, la nécessaire coopération entre acteurs publics et privés, et l'importance de la préservation des mécanismes de solidarité.

Glossaire

- AFD** *Alternative für Deutschland* – Alternative pour l'Allemagne
- CDU** *Christlich Demokratische Union Deutschlands* – Union chrétienne-démocrate d'Allemagne
- CSU** *Christlich-Soziale Union In Bayern* – Union sociale chrétienne de Bavière
- DAF** *Deutsche Arbeitsfront* – Front Allemand du travail
- DEWOG** *Deutsche Wohnungsfürsorge-Aktiengesellschaft* – Entreprise allemande de protection du logement
- DGB** *Deutsche Gewerkschaftsbund* – Fédération allemande des syndicats
- DMB** *Deutscher Mieterbund* – Association des locataires allemands
- GAGFAH** *Gemeinnützige Aktien – Gesellschaft für Angestellten Heimstätten* – Société à but non lucratif pour le logement des employés
- GEHAG** *Gemeinnützige Heimstätten- Spar und Bau- Aktiengesellschaft* – Société à but non lucratif d'épargne, de construction et de développement de propriétés familiales
- GWG** *Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft* – Société immobilière d'utilité publique
- HEIMAG** *Heimstätten Aktiengesellschaft* – Société par actions pour le logement
- KPD** *Kommunistische Partei Deutschlands* – Parti communiste d'Allemagne
- NSDAP** *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* – Parti national-socialiste des travailleurs allemands
- RDA DDR** République démocratique d'Allemagne – *Deutsche Demokratische Republik*
- RFA BRD** République fédérale d'Allemagne – *Bundesrepublik Deutschland*
- SA** *Sturmabteilung* – Section d'assaut nazie
- SPD** *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – Parti social-démocrate d'Allemagne
- STO** Service du travail obligatoire
- WGG** *Wohnungsgemeinnützigkeitgesetz* - Loi sur le logement à but non lucratif

Table des figures

Figure 1 Neuperlach pendant sa construction	10
Figure 2 Plan typique d'une Mietkaserne	13
Figure 3 Cité du fer à Cheval à Berlin par Taut et Wagner	21
Figure 4 Le centre historique de Munich détruit	27
Figure 5 Séparation RFA RDA	29
Figure 6 Vue de Neuperlach depuis Putzbrunn au sud-est de Munich.....	60
Figure 7 L'habitat dense du XIXème siècle à Munich.....	61
Figure 8 Vue aérienne d'Hasenbergl.....	66
Figure 9 Manifestation étudiante contre la crise du logement	80
Figure 10 : Plan de Munich.....	81
Figure 11 : Plan de l'arrondissement	81
Figure 12 Panneau de construction à Neuperlach	83
Figure 13 Plan de découpage de Neuperlach	85
Figure 14 Plan de Perlach en 2008	85
Figure 15 Plan de Perlach en 1960	87
Figure 16 Neuperlach dans la topographie bavaroise	91
Figure 17 Le siège de Siemens au sein de Neuperlach.....	92
Figure 18 Le Wohnring	92
Figure 19 Le "Serpentin"	93
Figure 20 : Les enfants du quartier dans les années soixante-dix	98
Figure 21 : Le Théâtre pour enfants de Munich joue à Neuperlach.....	99
Figure 22 Vue sur une tour de Neuperlach.....	109
Figure 23 Drapeaux des consulats présents à Neuperlach.....	109
Figure 24 Proportion d'immigrants de différentes nationalités à Neuperlach de 1996 à 2015 en pourcentage	116
Figure 25 Carte de synthèse de la démographie	124
Figure 26 La piscine de pleine air Michaelibad dans l'Ostpark	130
Figure 27 Les écureuils du quartier	143
Figure 28 Le Wohnring dans son état d'origine	143
Figure 29 Le Wohnring rénové	143
Figure 30 Entrée vers les sous-sols	143
Figure 31 Cheminement piéton dans le quartier	143
Figure 32 Une des maisons de retraite du quartier	143
Figure 33 Le centre commercial PeP	143

Bibliographie

ADAM Thomas. « Stiften für das Diesseits - Deutsche Stiftungen in der Neuzeit ». *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 2012, vol. 63, n° 1, p.5-20.

ALLEMAGNE, LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN SOZIALREFERAT AMT FÜR WOHNEN UND MIGRATION. *100 Jahre Wohnungsamt*. Ergolding, Allemagne: Bosch-Druck, 2011, 76 p.

ALLEMAGNE, MINISTÈRE FEDERAL ALLEMAND DU LOGEMENT, DE L'URBANISME ET DE LA CONSTRUCTION. Communiqué de Presse du 5 juin 2024. *Die Wohngemeinnützigkeit ist wieder da*. Disponible sur : <<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2024/06/NWG.html>>

ALLEMAGNE, VILLE DE MUNICH. *Rapport sur le logement*. 1890, 83 p. Traduction personnelle

Allemagne, VILLE DE MUNICH. *Zu Entstehung und Leistungen der Münchner kommunalen Wohnungsbaugesellschaften*, - Sur les origines et les prestations des sociétés municipales de logement de Munich. *Münchner Statistik*. 1998, 3 p.

ARNOULD C-H., BULLOT, P-H., MOINEAU B., SILBERMANN C., et al. *France Allemagne Angleterre - Le logement social en question*. Paris, France : Attali Associés – 1630 Conseil, 2020, 65 p.

BERSTEIN S., MILZA P., et al. *L'Allemagne de 1870 à nos jours*. Collection U. Paris, France : Armand Colin, 2014, 384p.

BLANC M., GUHL J. et al. « Ségrégation résidentielle et mixité sociale dans les quartiers pauvres et stigmatisés en Allemagne, France et Suisse ». In *Pensée Plurielle*, 2019, vol. 2, n°50, p : 153-170.

BLANC Maurice. « Politique de la ville et Soziale Stadt, une comparaison franco-allemande » dans *Pensée Plurielle*, 2006, vol. 2, n°12, p : 45-51.

BRETZEL Sigrid. *Neuperlach Städtebauliche Entwicklung des neuen Stadtteils Neuperlach in München 1960 - 2008*. Munich, Allemagne: Ville de Munich, 2009, 311 p.

BUTTERWEGGE Christoph. *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden, Allemagne: Springer, 2018, 460 p.

BUTTERWEGGE Christoph. Materielle Ungleichheit, „Mietenwahnsinn“ und Wohnungsnot [en ligne]. Disponible sur : <https://www.pabst-publishers.com/fileadmin/Redaktion/Beitrag_des_Monats/rausch2021-4_ebook_butterwegge.pdf>. (Dernière consultation le 21/12/2024)

BUTTERWEGGE Christoph. *Stadtentwicklung – die neue Soziale Frage „Mietenwahnsinn“ und Wohnungsnot als Ergebnis wachsender Ungleichheit* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.budrich-journals.de/index.php/pl/article/view/40824>> (Dernière consultation le 21/12/2024).

CHABANI Tanina. *Dynamics of the German housing market*. University of Göteborgs, Sweden, 2019, 32 p.

DE VILLANOVA R., BONNIN P., et al. *Loges, concierges et gardiens. Enquête en Europe* : Paris, Londres, Barcelone, Milan, Oslo. Paris, France: Créaphis, 2006, 284 p.

DORSCH Petra. *Eine neue Heimat in Perlach*. Munich, Allemagne : Callwey, 1972, 198 p.

DRIANT Jean-Claude. « Crise du logement ? Quelles crises ? ». *Savoir/Agir*, 2013, vol. 2, n°24, p.19–25

EGNER B., GEORGAKIS N., HEINELT H., BARTHOLOMÄI R. et al. *Wohnungspolitik in Deutschland*. Darmstadt, Allemagne: Schader-Stiftung, 2004, 321 p.

EGNER Björn. *Wohnungspolitik seit 1945* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/183442/wohnungspolitik-seit-1945/>> (Consulté pour la dernière fois le 05/01/2025).

FINZI Jan. *Wohnungsnot, Geschlecht und Gesundheit – Eine Analyse von Teilhabe und Stigmatisierung*. Fakultät Rehabilitationswissenschaften der Technische Universität Dortmund, Allemagne: Springer VS, Dortmund, 2022, 536 p.

FONDATION Abbé Pierre – FEANTSA. *8e regard sur le mal-logement en Europe*. Paris, France : 2023, 142 p.

FORUM REDDIT. *Is Neuperlach really that bad?* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.reddit.com/r/Munich/comments/qq7jw0/is_neuperlach_really_that_bad/> (Dernière consultation le 06/01/2025).

FORUM REDDIT. *What is your opinion on Neuperlach?* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.reddit.com/r/Munich/comments/13qew6t/what_is_your_opinion_on_neuperlach/> (Dernière consultation le 06/01/2025).

FOURCAUT A., VOLDMAN D. « Les crises du logement en Europe au XXe siècle », dans *Le Mouvement Social*, 2013, vol. 4, n°245, 192 p.

GIMAT M., MAROT B., LE BON- VUYLSTEKE M., et al. *Etat des connaissances sur la vente de logements sociaux en Europe (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni)*. Université de Paris – Géographie Cités, Paris, France, 2020, 203 p.

GUYTON Patrick. *Mieterschutz à la Markus Söder* [en ligne]. Taz Zeitung, 2018. Disponible sur : <<https://taz.de/GBW-Untersuchungsausschuss-in-Bayern/!5518529/>>.

HANNEMANN Christine. *Historischer Abriss zu wesentlichen Entwicklungslinien städtischen Wohnens in Deutschland seit 1945*. Humboldt-Universität Berlin, Allemagne : 2000, 68 p.

HARTARD Christian. *Neuperlach. Utopie des Urbanen. Leitbilder und Stadtbilder eines Experimentes der 1960er-Jahre*. Master of Arts, Faculty of History and the Arts, Ludwig-Maximilians-Universität München, 2003, 137 p.

HÄUSSERMANN H., SIEBEL W., LÄPPLER D., et al. *Stadtpolitik*. Francfort-sur-le-Main, Allemagne : Suhrkamp, 2007, 403 p.

HAYEN J., HOFMEISTER K., RIECK H., SCHMID B., et al. *Münchner Armutsbericht*. Munich, Allemagne : Sozial Referat Landeshauptstadt München, 2022, 343 p.

HERTEL Christine. *Rund 50 Jahre nach der Entstehung: Neuperlach bekommt eine Schönheitskur* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/stadtviertel/rund-50-jahre-nach-der-entstehung-neuperlach-bekommt-eine-schoenheitskur-art-784512> >.

HOBEN Anna. *Das ist irgendwie gelaufen wie bei so einer Facebook-Party* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2016. Disponible sur : < <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuperlach-das-ist-irgendwie-gelaufen-wie-bei-so-einer-facebook-party-1.3267187> > (Dernière consultation le 08/01/2025).

HOLM Andrej. *Mietenwahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert*. Munich, Allemagne : Droemer Knaur, 2014, 193 p.

HOLM Andrej. *Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft*. Berlin, Allemagne : Rosa Luxemburg Stiftung VSA – Verlag, 2021, 249 p.

HURTZ Simon. *Wohnungsnot in Deutschland: Ifo Institut prognostiziert starken Rückgang des Wohnungsbaus*. Zeit Online [en ligne], 2024

HUSS, C., LAUBACH L., et al. *Mythos No-Go-Area Neuperlach* [en ligne]. Disponible sur : < <https://x-media-campus.pageflow.io/neuperlach#89640> > (Dernière consultation le 09/01/2025).

ICK-DIELT Carmen. *Neuperlach wird 50 : Das hat sich alles verändert* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.tz.de/muenchen/stadt/ramersdorf-perlach-ort43348/neuperlach-wird-50-jahre-alt-pionier-helmut-hat-sich-alles-veraendert-zr-8292241.html> > (Dernière consultation le 29/12/2024).

KELLER Ulf. *Das Städtebauförderungsgesetz 1971. Schriften zum Öffentlichen Recht*. Berlin, Allemagne : Duncker & Humblot, 2023, 438 p.

KEMPE Rebecca. *Wohnungsnot in deutschen Großstädten – eine Analyse von staatlichen Maßnahmen gegen Wohnraummangel*. Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Dresden, Allemagne, 2020, 81p.

KNAUER Veronika. « Learning Ethnicity – Oder : Wie nehmen die Bewohner Neuperlachs ihre multikulturelle Wohnsituation wahr ? ». In HESS S., SCHWERTL M., et al. *München migrantisch – migrantisches München*. Munich, Allemagne : 2010, 208 p.

KRAMER Léa. *Man fühlt sich schon verarscht* [en ligne] . Süddeutsche Zeitung, 2023. Disponible sur : < <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/gbw-dawonia-uebernahme-mieter-verdraengung-1.5782448?reduced=true> >.

KRÄMER Steffen. *Von der Entlastungsstadt Perlach zur Messestadt Riem Stadt- und Siedlungsbau in München 1960-2000*. Munich, Allemagne : Winckelmann Akademie für Kunstgeschichte München - Ludwig-Maximilians-Universität München, 2013, 37 p.

KRAMPER Peter. *Neue Heimat. Unternehmenspolitik und Unternehmensentwicklung im gewerkschaftlichen Wohnungs- und Städtebau 1950–1982*. Stuttgart, Allemagne : Franz Steiner, 2008, 664 p.

KRASS S., OTT K., et al. Warum der Immobilien-Deal des Freistaats für München teuer wird [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2023. Disponible sur : <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-gbw-dawonia-dieter-reiter-wohnungen-1.5786060?reduced=true>> (Dernière consultation le 07/01/2025).

KREBS G., SCHNEILIN G., et al. *L'Allemagne 1945-1955. De la capitulation à la division*. Paris, France : Presses Sorbonne Nouvelle, 1996, 319 p.

KREUZMAIR Ingrid. « Die Geburten- und Sterbefallentwicklung in München 2000 bis 2015 ». In *Münchner Statistik 1. Quartalsheft*. Munich, Allemagne : 2016, 17 p.

KRUSE Birgit. *Gefangen in der Zwischenmiete* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2018. Disponible sur <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/meinemiete-gefangen-in-der-zwischenmiete-1.4057050>> (Dernière consultation le 27/12/2024).

LANDERHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Integriertes Handlungsraumkonzept Handlungsraum 6 „Neuperlach und Umgebung“*. Munich, Allemagne : Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2022, 178 p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Münchner Stadtteilstudie*, Referat für Stadtentwicklungsplanung, Munich, Allemagne, 2022, 44 p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Bericht zur Wohnungssituation in München*, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Munich, Allemagne, 2022, 96 p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Statistisches Taschenbuch*, Herausgegeben vom Statistischen Amt, Munich, Allemagne, 2022, 40 p.

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN. *Wohnungsmarktdata München*, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Munich, Allemagne, 2022, 40 p.

LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le démantèlement du logement social allemand* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.citego.org/bdf_fiche-document-726_fr.html>. (Dernière consultation le 08/01/2025).

LECHEVALIER HURARD Lucie. *Le secteur privé du logement d'utilité publique en Allemagne* [en ligne]. Disponible sur : <https://www.citego.org/bdf_fiche-document-724_fr.html>. (Dernière consultation le 05/01/2025).

LECHEVALIER HURARD Lucie. *Pourquoi le logement social en Allemagne est-il devenu plus cher que le logement privé ?* [en ligne]. Disponibles sur : <https://www.citego.org/bdf_fiche-document-725_fr.html>. (Dernière consultation le 08/01/2025)

LELEVRIER Christine. « Au nom de la « mixité sociale » - Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », dans *Savoir/Agir*, 2013, vol. 2, n° 24, p : 11 – 17.

MANN Heinrich. *Die Armen – Ein Roman*. Leipzig, Allemagne: Kurt Wolff Verlag, 1917, 295p.

MENGIN Christine. *Guerre du toit et modernité architecturale*. Paris, France : Editions de la Sorbonne, 2007, 540 p.

MUENCHEN.DE Sanierungsgebiet Neuperlach [en ligne]. Disponible sur : <<https://stadt.muenchen.de/infos/sanierungsgebiet-neuperlach.html>>. (Dernière consultation le 05/01/2025).

MÜLLER Sebastian. *Wie Wohnen prekär wird - Finanzinvestoren, Schrottimmobilien und Hartz IV*. Technische Universität Dortmund, Dortmund, Allemagne, 2012, 78 p.

MÜNCHNER MERKUR. *Entlastungsstadt oder Belastungsstadt*. Juni 1971

OBERHUBER Nadine. *Für viele geht es um die Existenz* [en ligne]. Zeit, 2018. Disponible sur : <<https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-09/bezahlbarer-wohnraum-wohnungsmarkt-mietpreis-staedte-muenchen>> (Dernière consultation le 27/12/2024).

OBINGER Herbert. « Die sozialpolitischen Folgen des Ersten Weltkriegs: Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich ». In : CAREJA R., EMMENEGGER, P., GIGER, N. (eds). *The European Social Model under Pressure*. Wiesbaden, Allemagne : Springer VS, 2020, 633p.

PFEIL Ulrich. « L'Allemagne pendant la guerre froide et la politique inter-allemande ». In Jean-Paul Cahn. *Allemagne 1945-1961*. Villeneuve d'Ascq, France : Presses universitaires du Septentrion, 2009, 250 p.

RICHARD Lionel. *La Vie quotidienne sous la république de Weimar*. Paris, France : Hachette, 1983, 325p.

RIEGE Mario. « Der soziale Wohnungsbau ». Aus *Politik und Zeitgeschichte*, 1993, vol.93, n° 8-9, 10 p.

RINK Dieter. *Wohnen - Lange Wege der Deutschen Einheit* [en ligne]. Disponible sur : <<https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47280/wohnen/>> (Consulté pour la dernière fois le 03/01/2025).

ROUSSET Isabel. « The Industrious, the Laboring, and the Sunken: Berlin's Mietskaserne and the Housing Question ». *Journal of Urban History*, mai 2020, vol. 47, n°6, p.1275-1300.

ROWELL Jay. « Le financement des logements sociaux en RFA 1949-1975. Origines et paradoxes d'un engagement limité de l'Etat fédéral. ». *Histoire et Sociétés*, 2006, vol.20, p.26-37.

SCHWARZENBECK Helena. *Forschen über das Gangster-Image* [en ligne]. Süddeutsche Zeitung, 2010. Disponible sur : <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/neuperlach-forschen-ueber-das-gangster-image-1.78038>>. (Dernière consultation le 07/01/2025).

SEBASTIANI Charles. « Le problème du logement et l'activité de la construction en Allemagne occidentale depuis 1945 ». *Economie et Statistique*, 1956, vol. 11, n° 3, p.245-271.

SPIEGEL TEAM. *Das Geld lag auf Dem Acker – Neue Heimat* [en ligne]. Disponible sur : <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:26e5cfcc-3c09-488d-aa80-579575e1a0db/1982_Spiegel-Neue%20Heimat%20Neuperlach.pdf> (Dernière consultation le 09/01/2025).

STURM Roland. *Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47280/wohnen/> > (Consulté pour la dernière fois le 03/01/2025).

TAGESZEITUNG. *Perlacher fürchten Banden-Terror Helft unserer Jugend, bevor es zu spät ist.* 24.02.1971

TREBER Leonie. *Mythos Trümmerfrauen: Von der Trümmerbeseitigung in der Kriegs- und Nachkriegszeit und der Entstehung eines deutschen Erinnerungsortes*. Essen, Allemagne : Bundeszentrale für politische Bildung, 2014, 484 p.

VdW BAYERN. *Die Geschichte des sozialen Wohnens*. Munich, Allemagne : Ludwig Auer GmbH, 2009, 119 p.

VILLE DE MUNICH, München Modell [en ligne]. Disponible sur < <https://stadt.muenchen.de/infos/muenchen-modell-miete.html> > (Dernière consultation le 02/01/2025)

VOIGTLÄNDER Michael. *The stability of the German housing market*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Allemagne, 2012, 23 p.

WILKINSON Philip. *50 Schlüsselideen Architektur*. Berlin, Allemagne : Springer Spektrum, 2013, 208p.

WOCHEANZEIGER. *Neuperlach – GBW Wohnungen verkauft* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.wochenanzeiger.de/mwa133114> >.

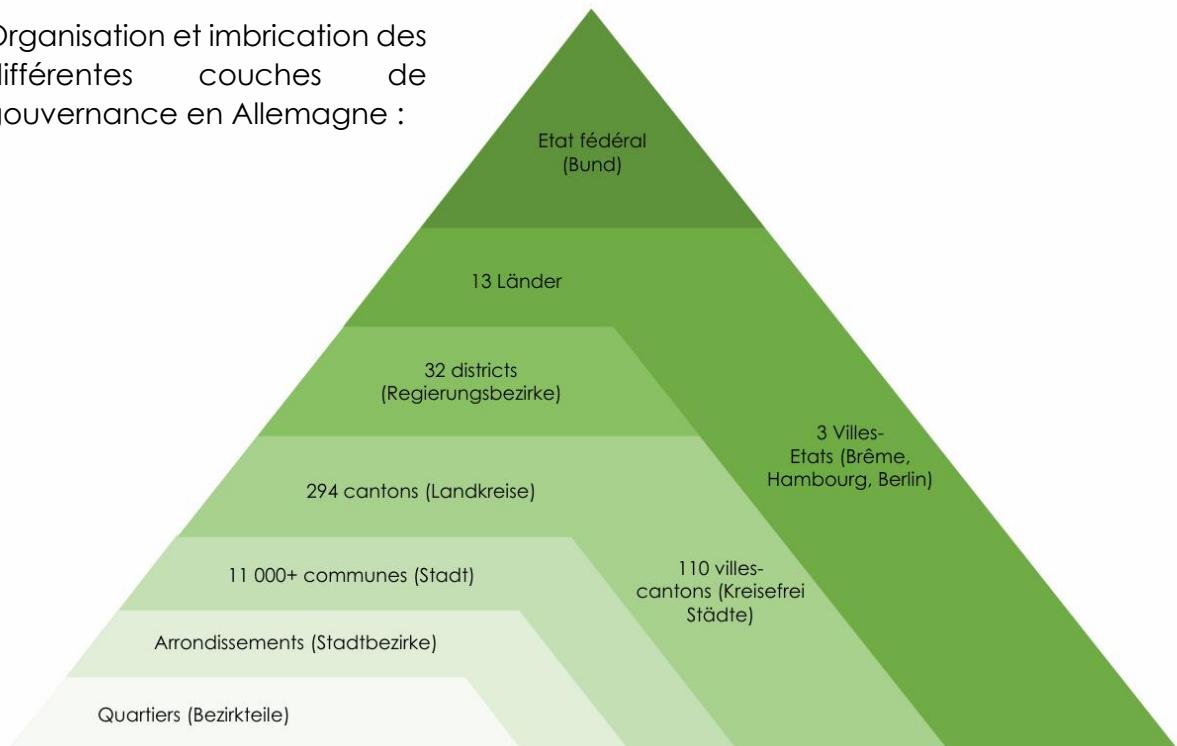
WOCHEANZEIGER. *Neuperlach. Die Angst geht um* [en ligne]. Disponible sur : < <https://www.wochenanzeiger.de/mwa95605> >.

ZLATEVA Tanya. *Wohnungsnot in München – Lösungsansätze früher und heute*, Technischen Universität Graz, Graz, Autriche, 2018, 127 p.

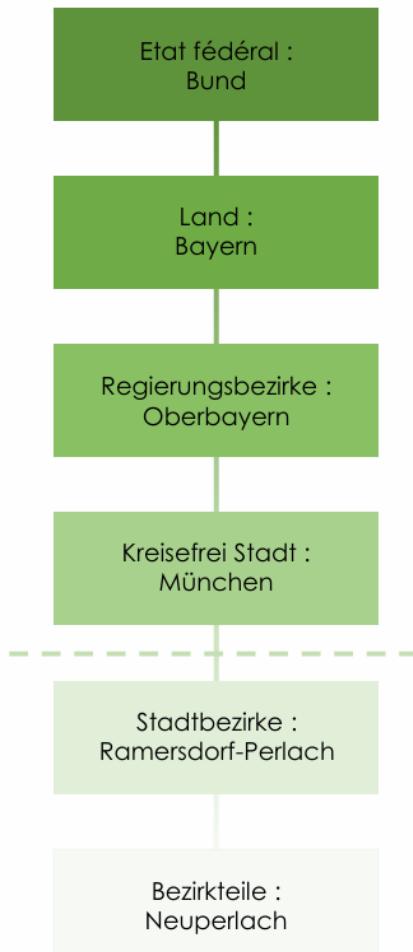
Annexes

Annexe 1 : Organisation de la gouvernance territoriale

Organisation et imbrication des différentes couches de gouvernance en Allemagne :



Application au terrain d'étude :



Annexe 2 : Reportage photographique

Figure 28 Le Wohnring dans son état d'origine



Figure 29 Le Wohnring rénové



Figure 30 Entrée vers les sous-sols



Figure 31 Cheminement piéton dans le quartier



Figure 32 Une des maisons de retraite du quartier



Figure 33 Le centre commercial PeP

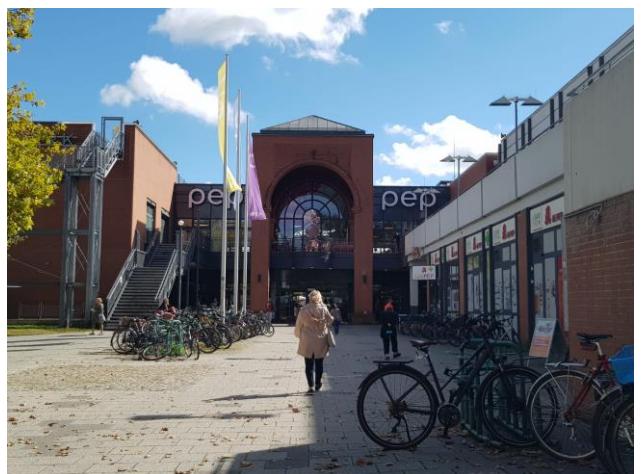


Figure 27 Les écureuils du quartier

Heike s'en occupe de temps en temps, et m'a demandé à plusieurs reprises si je pouvais les inclure dans les photographies du quartier

Zusammenfassung

In diesem Master-thesis geht es um die Wohnungsnot in Deutschland und den Abbau des Angebots an bezahlbarem Wohnraum. Ziel des Berichts ist es, die Auswirkungen der öffentlichen Wohnungspolitik auf die ärmsten Haushalte zu ermitteln, insbesondere der Politik in Bezug auf bezahlbaren Wohnraum und Sozialwohnungen. Für unsere Analyse kombinieren wir Soziologie, Geschichte, Stadtplanung und Ethnographie; mit Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften als Hintergrund.

Die Lösung der deutschen Wohnungskrise ist durch Spannungen zwischen öffentlicher Politik, dem privaten Markt und sozialen Bedürfnissen gekennzeichnet. Durch Geschichte kann man sehen, dass der bezahlbare Wohnraum in Deutschland hat die Veränderungen der verschiedenen politischen Regimes miterlebt - angefangen von privaten Initiativen für Arbeiter vor dem Ersten Weltkrieg zu den großen zentralisierten Reformen der Weimarer Republik bis hin zum Aufkommen des vorübergehenden sozialen Wohnungsbaus nach dem Zweiten Weltkrieg. Dieses Modell war zwar kurzfristig wirksam, führte jedoch aufgrund seines nicht dauerhaften Charakters zu Wohninstabilität für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Mit der wirtschaftlichen Liberalisierung der 1980er Jahre und der massiven Privatisierung kommunalen Eigentums nach der Wiedervereinigung ist der Wohnungsbau zu einem Bereich geworden, der weitgehend der Marktdynamik unterliegt und die Schwächsten untragbaren Mieterhöhungen und Wohnungsunsicherheit aussetzt.

Stadtteile wie Neuperlach in München, die als Reaktion auf die Wohnungskrise konzipiert wurden, leiden nun unter den Folgen des Rückzugs von Bund und Ländern. Diese Projekte waren zunächst vielversprechend, litten jedoch unter Planungsfehlern, fehlender Finanzierung und eingestellter Unterstützung. Dies führten zu einer Verstärkung der sozialen Stigmatisierung und Isolation der ärmsten Haushalte. Lokale Initiativen, insbesondere in München, zeigen jedoch, dass öffentliche Eingriffe einige der schädlichen Auswirkungen eindämmen können. Die Gemeinde hat trotz des weit verbreiteten Drucks zur Privatisierung Maßnahmen ergriffen, die auf die Erhaltung ihres bezahlbaren und sozialen Wohnungsbestands abzielen. Diese Bemühungen, obwohl teilweise, unterstreichen die Bedeutung öffentlicher Regulierung und Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zum Schutz gefährdeter Haushalte. Das deutsche Beispiel unterstreicht, wie wichtig ein starkes staatliches Engagement, ergänzt durch lokale Maßnahmen, ist, um den Zugang zu Wohnraum als Grundrecht und nicht als Privileg zu garantieren, das den Launen des Marktes unterliegt.

Schlüsselwörter:

Deutschland – Bezahlbarer Wohnraum – Öffentliche Politik – Privatisierung – Nachbarschaftsgeschichte

Abstract

This research paper focuses on the housing crisis in Germany and the dismantling of its affordable housing stock. This paper aims to determine the impact of public housing policies on the least well-off households, particularly the policies concerning affordable housing and social housing. To carry out our analysis, we combine sociology, history, urban planning and ethnography, with law, economics and politics as a backdrop.

The resolution of the German housing crisis is marked by tensions between public policies, the private market and social needs. Historically, affordable housing in Germany has followed the changes of the different political regimes, ranging from private initiatives for workers before the First World War, to the major centralised reforms of the Weimar Republic, to the rise of temporary social housing after the Second World War. This model, although effective in the short term, generated residential instability for low-income households due to its non-permanent nature. With the economic liberalization of the 1980s and the massive privatization of communal assets after the Reunification, housing has become a domain largely subject to market dynamics, exposing the most vulnerable to unsustainable rent increases and residential insecurity.

Neighbourhoods such as Neuperlach in Munich, conceived as responses to the housing crises, are now suffering the consequences of the disengagement of the federal government and the Länder. Initially promising, these projects have suffered from planning flaws, lack of funding, and discontinued support. This led to the reinforcement of social stigmatization and isolation of the least well-off households. However, local initiatives, notably those in Munich, demonstrate that public intervention can curb some of the harmful effects. The municipality has adopted policies aimed at preserving its affordable and social housing stock, despite widespread pressure for privatization. These efforts, although partial, highlight the importance of public regulation and cooperation between actors to protect vulnerable households.

The German case highlights the importance of a strong state commitment, complemented by local actions, to guarantee access to housing as a fundamental right and not a privilege subject to the vagaries of the market.

Key words:

Germany – Affordable housing – Public policy – Privatisation – Neighbourhoods story

Résumé

Ce mémoire porte sur la crise du logement en Allemagne et le démantèlement de son stock de logements abordables. Les recherches de ce dernier visent à déterminer l'impact des politiques publiques de logement sur les ménages les moins aisés, notamment celles concernant le logement abordable et le logement social. Pour mener à bien notre analyse, nous mêlons ici sociologie, histoire, urbanisme et ethnographie, en ayant en toile de fonds le droit, l'économie et la politique.

La résorption de la crise du logement allemand est marquée par des tensions entre politiques publiques, marché privé, et besoins sociaux. Historiquement, le logement abordable en Allemagne a suivi les changements des différents régimes politiques allant des initiatives privées pour les ouvriers avant la Première Guerre mondiale, aux grandes réformes centralisées de la République de Weimar, jusqu'à l'essor du logement social temporaire après la Seconde Guerre mondiale. Ce dernier modèle, bien qu'efficace à court terme, a généré une instabilité résidentielle pour les ménages modestes en raison de son caractère non pérenne. Avec la libéralisation économique des années 1980 et la privatisation massive des biens communaux après la Réunification, le logement est devenu un domaine largement soumis aux dynamiques du marché, exposant les plus vulnérables à des hausses de loyers insoutenables et à une insécurité résidentielle accrue.

Des quartiers comme Neuperlach, à Munich, conçus comme des réponses à la crise, se retrouvent à subir les conséquences du désengagement de l'Etat fédéral et des Länder. Initialement porteurs d'espoir, ces projets ont souffert de défauts de planification, du manque de financement, et de soutien continu, ce qui renforcé la stigmatisation sociale et l'isolement des ménages les moins aisés. Cependant, des initiatives locales, notamment celles de Munich, démontrent que l'intervention publique peut freiner certains effets néfastes. La municipalité a adopté des politiques visant à préserver son parc de logements abordables et sociaux, malgré la pression généralisée à la privatisation. Ces efforts, bien que partiels, mettent en lumière l'importance de la régulation publique et de la coopération entre acteurs pour protéger les ménages vulnérables.

Le cas allemand souligne l'importance d'un engagement étatique fort, complémenté par des actions locales, pour garantir l'accès au logement comme un droit fondamental et non un privilège soumis aux aléas du marché.

Mots-clés :

Allemagne - Logement abordable – Politique publique - Privatisation - Récit de quartier