

TABLE RONDE N°4

LÉGITIMATION POLITIQUE ET SAVANTE EN RDA : L'ÉTAT « TOTALITAIRE » COMME VARIANTE DE L'ÉTAT MODERNE ?

Jay ROWELL, PRISME-GSPE

L'enjeu de cette table ronde est de rediscuter les frontières et délimitations des régimes politiques en introduisant de nouvelles catégories analytiques pour sortir de la double impasse de la logique taxinomique et de l'exceptionnalisme méthodologique [Dobry 2003]. En interrogeant les articulations entre *politics* et *policy* et les modes de légitimation concurrents dans les « démocraties d'ailleurs » ou les régimes autoritaires, il s'agit de renouveler l'analyse des régimes politiques en dépassant les perspectives canoniques fondées sur les mode de désignation des élites politiques, l'idéologie des régimes ou l'architecture institutionnelle (séparation des pouvoirs, contrôle de la constitutionnalité, etc.). Dans la problématique qui est proposée, il s'agit de s'appuyer sur une forme de comparaison que l'on pourrait qualifier avec Joclyne Dakhliya « d'anexionniste » [Dakhliya 1995], qui consiste à transposer des grilles d'analyse forgées dans l'analyse des démocraties représentatives à d'autres contextes, afin de générer des effets d'intelligibilité sur ces régimes, et de réinterroger, à l'aune de cette comparaison, ce qui est tenu pour acquis dans l'analyse des « vieilles démocraties ». Or, dans la manière de poser la question, il est implicitement question d'intégrer un ensemble de phénomènes et pratiques *nouveaux*, pensés comme un ensemble de défis communs aux démocraties représentatives et aux systèmes autoritaires : la multiplication des niveaux de gouvernance, l'émergence de nouveaux acteurs, de nouveaux répertoires d'action et de pratiques de légitimation politique. Cependant, l'hypothèse de la nouveauté d'un ensemble de processus, d'acteurs et de modalités d'articulation entre *policies* et *politics* laisse penser qu'il y aurait un *avant* et un *après*, que l'on daterait implicitement avec la chute du mur de Berlin. Cette hypothèse laisse entendre que l'analyse plus historique des régimes peut rester dans le cadre bien balisé des catégories classiques de l'analyse des régimes.

C'est en particulier la nouveauté supposée des modes de légitimation politique construits sur une compétence savante et le recours à l'expertise dans l'articulation entre *policies* et *politics* que nous souhaitons rediscuter, en nous appuyant sur l'exemple de la RDA, cas a priori « limite ». Il s'agira de tester l'hypothèse d'une pluralité des formes de légitimation de l'action publique et de voir comment, et à quelle condition, l'usage d'instruments d'analyse ordinaires de la sociologie politique permet de produire des connaissances nouvelles sur un régime politique qualifié d'autoritaire, voire de totalitaire..

La transposition des instruments d'analyse doit tenir compte des configurations particulières des régimes communistes afin de dégager les conditions de possibilité d'une constitution de savoirs experts et leurs usages dans la formulation des politiques publiques. C'est dans la confrontation avec ce qui est tenu pour acquis dans la manière de qualifier ce régime que l'on peut identifier les impensées de la pensée typologique à la base des classifications des régimes, mais aussi identifier les contraintes structurelles qui pèsent sur l'usage des savoirs experts dans le contexte étudié.

Dans les typologies savantes et ordinaires des régimes politiques, la RDA représente en effet un « cas d'école » d'un système politique hyper-centralisé, dirigé par un parti unique,

le SED¹, qui revendiquait- non sans un certain succès- le monopole de la décision politique et parvint, par le verrouillage de l'espace public, le quadrillage institutionnel de l'espace social, et la contrainte physique à exercer un pouvoir politique tendanciellement monopolistique. La RDA est caractérisée dans la plupart des typologies comme le « régime totalitaire le plus abouti ayant créé le plus de dégâts »[Hermet 1994] ; un système qui, sans avoir eu recours à l'élimination physique des opposants², était parvenu à produire une forme de domination stable, marquée, à la différence des autres pays du bloc soviétique, par une loyauté des intellectuels, l'adhésion de l'Eglise protestante à une vision socialiste de l'avenir du pays, et une résistance aux réformes initiées en 1985 par Gorbatchev [Chibret 1995 819]. La « greffe » stalinienne aurait trouvé un terreau d'autant plus fertile que la RDA est perçue, selon un présumé culturaliste, comme l'héritière d'une culture de soumission à l'autorité politique caractéristique de l'Allemagne en général et de l'héritage prussien particulièrement prononcé dans la partie orientale de l'Allemagne³.

Cette liste de critères construits dans leur opposition terme à terme à la démocratie représentative nous renseigne sur les contraintes et les configurations, mais pas sur les pratiques et interactions situées. Comme dans tout Etat moderne, les autorités politiques furent confrontés à la nécessité d'administrer une société et une économie complexe, impliquant une spécialisation fonctionnelle des institutions, des rôles et des savoir-faire nécessaires pour transformer des objectifs politiques globaux en programmes d'action concrets. Cependant, pour être tenable, l'hypothèse de l'existence d'une forme de légitimation savante des politiques publiques se heurte à trois défis théoriques qui compliquent l'opération de transposition d'instruments d'analyse forgés dans d'autres contextes politiques.

1) L'emprise de l'idéologie marxiste-léniniste et les dispositifs de contrôle sur l'expression publique (la censure et autocensure, la formation politique, le contrôle biographique [Pennetier, Pudal 2002]...) limitait de façon significative l'espace des énoncés publiquement recevables. A la fois idéologie du régime, source de légitimation du rôle prépondérant du SED et discours revendiquant le monopole d'un statut de scientificité, la place de l'idéologie marxiste-léniniste rendait indispensable un important travail de mise en conformité des savoirs spécialisés pour les rendre recevables pour les gardiens de l'orthodoxie.

2) La participation à la définition des politiques publiques supposait une intégration dans un nombre limité d'institutions politico-administratives ; intégration conditionnée à l'appartenance au SED. Les acteurs spécialisés étaient ainsi à la fois intégrés dans les institutions publiques et soumis à la discipline partisane en tant que membre du SED, les obligeant à tenir des rôles multiples et à répondre à des contraintes de différents ordres, sans que l'on puisse toujours déterminer celles qui étaient les plus pertinentes dans une interaction donnée.

3) Le système de la nomenklatura contrôlé par le Bureau des cadres et *in fine* par le Bureau politique, assurait en théorie au SED le monopole de la « compétence de la compétence », déterminant ainsi les critères de recrutement, les profils recherchés et plus largement pesait

¹ Le parti socialiste unifié (SED) est né en avril 1946 par la fusion forcée du SPD et du KPD dans la zone d'occupation soviétique. Quatre autres partis « satellites » formèrent le « front antifasciste », mais aucun ne réussit à créer des espaces d'autonomie comparable au ZSL polonais [Zalewski 2002].

² Tout en étant un des pays le plus orthodoxes et les plus fidèles à l'URSS, la RDA est étrangement absente du *Livre noir du communisme*.

³ La plupart du temps, cette présentation de la RDA comme héritière de la culture politique et bureaucratique prussienne reste implicite. Elle est cependant explicitée par Sigrid Meuschel [Meuschel 1993]

sur les conditions de reproduction dans les profession, limitant d'autant l'autonomie de groupes construits sur d'autres légitimités que celles définies ou octroyés par le SED.

Si cette esquisse rapide des mécanismes de domination mis en place par le parti nous renseigne sur la volonté de contrôle de l'ensemble de l'espace social et politique, il est nécessaire d'affiner l'analyse en portant le focal sur un secteur particulier afin d'analyser les effets de ces dispositifs sur les interactions concrètes [Dubois, Lozac'h, Rowell 2005]. C'est à travers l'analyse des politiques du logement, que nous nous proposons d'étudier les formes de spécialisation et le rôle de la légitimation savante dans l'articulation entre *politics* et *policies*. Si les acteurs spécialisés dans ce domaine se donnent à voir dans les archives comme simple exécutants de la « sagesse collective » du parti dont l'expression concrète étaient les résolutions du Bureau politique, l'analyse des acteurs en interaction et des instruments qu'ils manipulent permettent de montrer l'existence d'un registre savant dans la légitimation des politiques du logement déployé par une communauté épistémique fortement intégrée et interdépendante. La construction d'une compatibilité entre savoirs politiques et professionnels ou savants prend la forme d'une légitimation croisée ; les acteurs spécialisés accomplissant à la fois un travail de traduction des objectifs politiques en dossiers « techniques » et inversement, leur permettant de constituer un capital politique indispensable à la conquête de positions dominantes au sein de leur profession (I). Une des particularités du secteur est l'existence de deux communautés épistémiques qui se succèdent, ce qui permet d'analyser les effets des représentations et des instruments d'objectivation et d'intervention portées par deux types d'acteurs ayant des ethos professionnels différents et de cerner ainsi les effets de ces différences sur les formes de légitimation croisée entre *policies* et *politics*(II).

1) LÉGITIMATION SAVANTE ET POLITIQUE : DES LÉGITIMITÉS CROISÉES.

La question de la diversité des logiques sectorielles et des formes de spécialisation a été occultée dans l'historiographie en raison de l'hypothèse dominante d'un rapport de fusion/soumission entre l'appareil du parti et les administrations étatiques. Cette lecture est fondée sur l'existence d'un dédoublement des structures étatiques par les structures du parti ainsi que l'appartenance des élites administratives ou scientifiques au Parti. La traduction empirique de cette hypothèse structurante a conduit à étudier la construction des politiques publiques à partir des archives centrales du parti en délaissant l'analyse de l'activité des ministères, pensées comme pures instances d'exécution⁴. Cette lecture somme toute institutionnelle s'appuie notamment sur les organigrammes et l'existence de bureaux spécialisés du Comité central chargés de « diriger et contrôler » l'activité ministérielle. Le découpage des quelques 40 bureaux spécialisés correspondait grosso modo au découpage des ministères et fonctionnaient comme des traits d'union entre le Bureau politique et les ministères. Leur fonction consistait d'une part à mettre en forme des informations venues des ministères pour alimenter les décisions du Bureau politique, et d'autre part, à contrôler l'application des résolutions du parti. Si cette lecture institutionnelle conforte l'hypothèse de la soumission de l'Etat au Parti, elle confond le rôle revendiqué et la réalité des interactions. D'une part, les bureaux spécialisés du Comité central étaient des structures relativement légères. Le Bureau de la construction n'a jamais compté plus de 15 agents, et il fut incapable de produire ses propres données, ce qui le rendait dépendant du ministère pour les informations qu'il transmettait au bureau politique. D'autre part, une analyse attentive de la

⁴ Les travaux de Thomas Lindenberger sur la police populaire sont une exception notable [Lindenberger 1998]

sociologie des acteurs permet de comprendre cette relation moins comme une relation asymétrique entre les permanents du parti et le personnel ministériel que comme une relation fondée sur la coopération et la collusion, cimentée par des mécanismes de cooptation, ainsi que des trajectoires, compétences professionnelles et visions du monde communes.

La sociologie d'une élite sectorielle

De la création du ministère de la Construction en 1949 jusqu'au début des années 1960, un réseau d'architectes parvint à se faire reconnaître comme les détenteurs de la compétence adéquate en matière de construction de logements. Ils investissent les postes de responsabilité au sein du Bureau de la construction du Comité central, du ministère, du principal institut de recherche, l'Académie allemande de la construction et de l'organisation de la profession (*Bund deutsche Architekten*). Les 34 positions sectorielles « clefs » que nous avons identifiées sont occupées par une vingtaine de personnes qui cumulent des positions et fonctions, dont environ les deux tiers furent des architectes formés dans la deuxième moitié des années 1920 dans les écoles proche du mouvement architectural du *neues Bauen* [Rowell 2005a]. Par le multipositionnement et la capacité à contrôler et à centraliser les moyens de recherche, ces acteurs parviennent à se faire reconnaître comme les artisans incontournables de la reconstruction des villes et d'une architecture qui se doit d'être l'expression d'un ordre politique « socialiste ». Malgré le changement du référentiel architectural imposé par l'Union soviétique en 1955 qui marque l'abandon du style architectural « stalinien » et amorce la standardisation et l'industrialisation des techniques de construction, la continuité du personnel sectoriel est frappant, caractérisée par une rotation des acteurs qui renforce tendanciellement l'interdépendance du groupe.

Au regard des propriétés sociales, professionnelles et politiques de ce groupe, plusieurs traits se dégagent⁵ : i) Moins de la moitié de l'échantillon avait été membre du KPD avant 1945. Un grand nombre n'avait eu aucune affiliation politique, quatre avaient appartenu au SPD, et deux étaient d'anciens membres du parti nazi. On est donc loin d'une situation de monopolisation des positions de pouvoir par d'anciens communistes imposée par le bureau des cadres du SED. ii) On peut alors penser que cette proportion relativement limitée de communistes engagés avant 1945 témoigne d'un certain pragmatisme, c'est-à-dire d'une volonté de privilégier la compétence professionnelle dans l'intérêt de la reconstruction du pays. iii) Ce qui frappe surtout, c'est l'effet de génération ; les trois quarts des élites sectorielles sont nées entre 1905 et 1914, et ont donc entre 36 et 45 ans en 1950.

Pour les architectes, l'exil en Union soviétique, mais aussi la vie dans les camps, a permis à un certain nombre d'entre-eux de nouer des relations privilégiées avec les futurs dirigeants du SED. Si l'engagement politique est déterminant dans le choix ou dans l'obligation de s'exiler après 1933, et même dans le choix du lieu d'exil, cette situation créa une fluidité sociale propice aux rencontres, qui produisit au sens figuré, comme au sens propre, une diversification du carnet d'adresses. L'exil constitue un moment clef dans le processus de restructuration des relations sociales ayant notamment pour effet de multiplier et d'intensifier des liens entre les professionnels de la politique et les personnes appartenant à d'autres groupes professionnels. A leur retour en Allemagne (ou à la sortie des camps), ces architectes vont dans leur majorité œuvrer dans les bureaux de reconstruction des villes, et noueront de nouveaux liens avec les membres du parti aux commandes dans les grandes villes ou les *Länder* ainsi qu'avec des architectes ayant travaillé en Allemagne entre 1933 et 1945.

⁵ Pour une analyse plus détaillée voire [Rowell 2005b].

Au moment de la reconstruction d'administrations centrales, les dirigeants du SED font « monter » à Berlin des architectes dignes de confiance pour avoir partagé des expériences extraordinaires dans les camps ou en exil moscovite, ces derniers cooptant des architectes de la même génération ayant des passés politiques ou professionnels très divers, qu'ils avaient rencontré ou retrouvé entre 1945 et 1948 dans les bureaux de reconstruction des grandes villes.

La position centrale de ces architectes dans la production de savoirs urbains ne va pourtant pas de soi. C'est une position qui a été construite et conquise par l'action concertée d'un réseau d'architectes qui a investi les positions dominantes dans les nouvelles administrations en s'imposant aux dirigeants du SED comme des hommes dotés d'une compétence à la fois technique et idéologique susceptible de donner aux slogans du parti une expression matérielle. Mais la reconnaissance de leur compétence est loin d'être acquise dans les premières années de l'après-guerre. En effet, un certain nombre d'architectes de renommée internationale, ténors du *Neues Bauen* des années 1920 (Mart Stam, Hans Scharoun, Ludwig Mies van der Rohe...) et presque tous exilés politiques entre 1933 et 1945 ont choisi la zone soviétique pour leur retour en Allemagne ou collaborent de manière intensive aux plans de reconstruction de Berlin ou d'autres grandes villes. La surface internationale de ces anciens ténors du *neues Bauen*, pourtant politiquement engagés à gauche et travaillant dans la zone soviétique après 1945, se transforma en stigmaté sous l'influence de la « jeune » génération qui s'appuya sur ses relations privilégiées avec des membres du Bureau politique pour marginaliser ses aînés (et parfois anciens professeurs) pour leur « travail insuffisant » (Brüno Taut, Hugo Häring), ou encore pour leur manque de loyauté à l'égard du SED (Wils Ebert et Wilhelm Wagenfeld), leur statut d'ancien exilé dans les pays « capitaliste » et le maintien de leur domicile à l'Ouest ou enfin leur collaboration sur des projets en Europe occidentale ou aux Etats-Unis [Durth, Düwel, Gutschow 1998 112-114]. Les trajectoires des années 1933-1945 ayant privé la jeune génération d'expériences et d'opportunités professionnelles à l'Ouest du « rideau de fer », ils font de nécessité vertu, en s'investissant pleinement dans le projet d'une reconstruction socialiste du pays. Les anciens ténors du *neues Bauen* vont se désengager de la RDA sous la pression politique et la détérioration de leurs conditions de travail laissant ainsi le champ libre à leurs anciens étudiants. La conquête des positions centrales sera utilisée pour exercer un contrôle sur les écoles d'architecture et surtout pour centraliser les ressources de recherche à l'académie allemande de la construction, leur assurant un monopole tendanciel sur le savoir-faire et les moyens. Grâce à leur capacité de cooptation et d'exclusion d'acteurs portant des projets ou des ethos professionnels et politiques alternatifs, on peut penser les architectes encadrés dans les institutions les plus centrales comme une communauté épistémique, c'est-à-dire « un réseau fondé sur une connaissance commune englobant des croyances professionnelles et des critères de jugement communs et même un intérêt partagé pour une action publique spécifiée » [Leca 1992 11].

Dans ce sens, on peut aussi penser la configuration des acteurs et des institutions comme un « isolat » où les questions sectorielles sont gérées dans des systèmes d'action confinés ayant une forte autonomie [Grémion 1976]. Or, la condition d'existence d'un « isolat » en RDA dépendait de la reconnaissance de sa légitimité aux yeux de leurs « protecteurs » du Bureau politique et reposait donc sur la capacité des architectes à donner chair au projet plutôt vague d'une reconstruction « socialiste ». Si leur inexpérience professionnelle constitua à court terme un obstacle au durcissement d'un nouveau paradigme, cela leur laissa des marges de manœuvre importantes pour discréditer les « erreurs » de leurs aînés et devenir les interprètes autorisés du « style national », dont l'impulsion était venue d'Union soviétique aux marges des célébrations du 70^e anniversaire de Staline en décembre 1949. Le projet de la Stalinallee attira, entre 1952 et 1955, les architectes considérés comme les plus talentueux de

l'ensemble du pays et fonctionna comme un creuset où se forgèrent des pratiques et représentations communes sous la houlette des architectes centraux du ministère et de la DBA⁶.

Dans ce sens, on peut penser l'articulation entre les experts sectoriels et les dirigeants politiques en termes de légitimation croisée. Les experts fournissent un savoir faire et une traduction matérielle et discursive de l'idéologie du régime mobilisable par les dirigeants du parti soucieux d'affirmer publiquement leur maîtrise de l'ensemble des problèmes sectoriels. Les architectes transforment ce crédit de confiance en ressource pour écarter des concurrents et se poser durablement dans des positions dominantes au sein de la profession (instituts, juries, revues, organisation professionnelle...). Même si leurs positions au ministère ou au sein de l'appareil du SED s'avèrent fragiles à long terme (ils seront écartés des positions au sein du ministère et du bureau de la construction au début des années 1960), ils dominent la profession jusqu'au milieu des années 1970.

Logiques professionnelles et la mise en forme des politiques publiques

L'action des experts sectoriels ne se limite cependant pas à un travail de traduction des directives politiques. Ils contribuent aussi à la mise en forme des politiques publiques, en orientant en amont les catégories de jugement et d'évaluation, même si publiquement ils se présentent- et sont présentés- comme des « techniciens » et des exécutants fidèles de la volonté du parti. Partageant un ensemble de références communes sur les techniques et les échelles d'objectivation de l'espace physique et social, produit ainsi des effets de cadrage de l'action publique que nous illustrerons à travers deux exemples : la définition des compétences du ministère de la Construction en 1948-1949 et l'exclusion durable des questions d'attribution des logements des compétences d'un ministère qui se donnait à voir comme « technique ».

Contrairement à ce que prévoient de nombreuses théories de l'administration, les architectes encastrés dans les institutions centrales ne se comportent pas comme des acteurs cherchant à capter une quantité maximale de ressources et de compétences. Ils sont en retrait dans les négociations sur la répartition des investissements et ne cherchent pas non plus à étendre leur champ de compétence au-delà du contrôle des plans d'urbanisme et des formes architecturales. Dans les discussions sur la forme et les compétences du nouveau ministère de la construction en 1948 et 1949, ils plaident pour un « petit ministère » dépouillé à la fois du contrôle de l'industrie du bâtiment et du contrôle des politiques d'attribution des logements qui restent dans les compétences du ministère du travail. Ils renoncent donc à la fois à peser sur l'usage des logements construits et se rendent ainsi dépendants des puissants ministères industriels pour la mise à disposition des ressources. Pourquoi ?

On peut penser qu'il s'agit d'une tactique « réaliste » face à la puissance d'autres administrations disposant de leurs propres relais au sein du Bureau politique, qui souhaitait garder la mainmise sur l'industrie du bâtiment pour assurer la construction de l'infrastructure industrielle et la création *ex nihilo* de branches industrielles. Or, cette position « réaliste » qui s'exprime au moment de la constitution des ministères n'explique ni les raisons pour lesquelles le ministère de la Construction ne chercha pas par la suite à se montrer plus offensif

⁶ On suit dans ce sens Gilles Massardier pour qui « Il ne peut donc y avoir de champ cognitif partagé par tous les acteurs d'une politique publique sauf si les conditions sociales sont réunies pour qu'ils partagent les éléments objectifs quotidiens producteurs de pratiques et de connaissances communes sur le monde. » [Massardier 1996 223].

dans les luttes dans l'allocation de ressources, ni à laisser le contrôle de l'usage des logements à un ministère du Travail relativement faible. On peut ainsi privilégier l'hypothèse selon laquelle la concentration des attributions du ministère sur les formes urbaines et architecturales correspond à l'expertise revendiquée par les architectes, qui préfèrent ainsi monopoliser les compétences dans un périmètre institutionnel restreint, produisant ainsi un ministère ayant la capacité à produire et d'imposer des normes techniques et/ou esthétiques sur l'ensemble du territoire.

Cependant, la compétence esthétique revendiquée se démonétise brutalement début 1955 suite au tournant de la doctrine architecturale en URSS qui signale le début de la déstalinisation. Si le changement de direction politique en Union soviétique facilite la stigmatisation des experts sectoriels liés à Staline, en RDA, les circuits de légitimation avaient étroitement associé les membres du Bureau politique à ce style architectural. De prime abord les architectes allemands étroitement associés à la déclinaison allemande du « style stalinien » paraissent mal armés pour s'imposer de nouveau comme les interprètes privilégiés d'une politique mettant l'accent sur la standardisation et la réduction des coûts. Si les architectes furent publiquement critiqués par les dirigeants du SED pour avoir « gaspillé des ressources », leur capacité à verrouiller les institutions et à monopoliser l'expertise sur la ville et le logement, assura qu'ils étaient les seuls en mesure de formuler à courte échéance un programme d'action susceptible de fournir aux dirigeants du SED, eux soucieux de donner des gages de bonne volonté aux nouveaux maîtres du PCUS, un ensemble d'hypothèses et de mesures capables de transformer les nouveaux mots d'ordre (« construire mieux, plus rapidement et avec moins de moyens ») en une politique publique. S'ils se trouvent en mesure de le faire, c'est que l'accumulation d'anomalies pendant les années 1952-1955 avait impulsé une recherche d'alternatives et de solutions qui s'orientent effectivement vers une standardisation du « style national » avec l'emploi de méthodes de préfabrication. L'aggiornamento donné au contenu architectural « national », associé à Staline, signifia simplement une accélération des programmes de standardisation et le retour à des formes plus épurées que les architectes maîtrisaient bien pour y avoir été formés à la fin des années 1920. Ces programmes de recherche antérieurs à 1955 ne répondaient cependant à aucune demande particulière formulée par le SED qui ne se soucia guère de ces questions et peuvent donc être interprétés comme une élaboration de solutions techniques à des problèmes qui ne sont pas formulés politiquement [Muller, Surel 1998 117]. Ces expérimentations ont suivi de près l'évolution des techniques architecturales internationales que les architectes est-allemands adoptèrent malgré une rhétorique très musclée qui stigmatisait l'architecture occidentale.

Dé légitimation et légitimation des savoirs experts

Le réseau des architectes se désagrège en 1962-3, rapidement remplacé par un groupe des économistes et ingénieurs âgés d'une trentaine d'années. Pour comprendre leur mise à l'écart, il est indispensable d'identifier le moment où un réseau d'acteurs perd le contrôle des mécanismes de cooptation. Deux moments nous semblent essentiels dans ce processus : la nomination de Gerhard Trö litzsch, architecte né en 1926 à la direction du Bureau de la construction du Comité central en 1959 et le départ du ministre de la Construction en 1962 pour une carrière diplomatique. La nomination de Trö litzsch se fit au moment où certains membres du Bureau politique commencèrent à prendre conscience du risque de décalage de compétence technique entre l'appareil du SED et les ministères. Ainsi, en 1959-1960, les membres du Bureau de la construction sans diplôme supérieur furent remplacés (sauf un) par

des détenteurs d'un diplôme universitaire (tous économistes et ingénieurs)⁷. Comme par le passé, le processus de nomination passa par un réseau de cooptation mais cette fois-ci en puisant dans les cadres de l'industrie du bâtiment et parmi de jeunes économistes universitaires⁸. Ce changement reflète la montée de la compétence économique présentée par ses promoteurs comme la manière de parvenir à une planification économique « scientifique », qui sera consacré en 1963 avec le lancement du « nouveau système de planification et de gestion ». Au sein du secteur de la construction, les économistes vont introduire de nouveaux instruments d'objectivation qui discréditent le savoir-faire « esthétique » des architectes. Les ingénieurs du bâtiment vont de leur côté mettre en avant leurs connaissances pratiques des chantiers et des entreprises, pour démontrer leur capacité à améliorer les performances de la planification centrale.

Par rapport à leurs prédécesseurs, cette nouvelle génération disposa de moins de soutiens au sein du bureau politique. Si cette génération d'experts entièrement formée en RDA ne disposa pas du capital relationnel au sein du bureau politique du SED contrairement à leurs prédécesseurs du fait du décalage générationnel, social et politique⁹, les termes de l'interaction entre les nouveaux experts et les dirigeants du SED continuent à se fonder sur une forme de légitimation croisée. Comme par le passé, les transactions se caractérisent par une division du travail où le Bureau politique garde la mainmise sur l'agenda systémique et se réserve l'annonce publique des nouvelles orientations sectorielles. Les nouveaux experts sectoriels mettent en forme les problèmes et les solutions du secteur en se positionnant comme détenteurs des savoir-faire susceptibles de décliner les objectifs politiques dans le secteur. Contrairement à leurs prédécesseurs qui disposaient de ressources relationnelles et de capitaux politiques plus diversifiés, la nouvelle génération ne dispose que d'un crédit d'expertise « scientifique » qui fera l'objet d'une intense activité d'investissement et de consolidation. Or, malgré cette faible diversification des capitaux, le travail de mise en évidence de la scientificité des savoir-faire va permettre non seulement à ces agents nommés entre 1959 et 1965 de dominer le secteur de la construction jusqu'à la chute du mur, mais aussi d'imposer une augmentation substantielle des investissements consacrés aux logements au début des années 1970. Pour comprendre leur capacité à opérer un tel changement, il nous semble indispensable de comprendre le lien entre l'instrumentation des politiques publiques et les relations entre les « experts » et les « politiques »

2) LES INSTRUMENTS EN ACTION

La reconstitution sociologique des réseaux acteurs spécialisés et des logiques d'interactions avec les « décideurs » a permis d'identifier les formes d'expertise reconnues dans le domaine du logement à deux périodes de l'histoire du pays. Dans les deux cas, la revendication d'une expertise savante rejaille sur les représentations de ce que devait être le

⁷ « Vérification de la politique des cadres du bureau de la construction du Comité central », Bureau des cadres du comité central, rapport du 23/12/1960. SAPMO SED DY 30 IV 2/11/135.

⁸ La discipline économique prit un tournant appliqué à partir de la deuxième moitié des années 1950. La discipline se spécialisa sur des secteurs économiques particuliers avec de nombreuses passerelles entre les entreprises, les administrations et l'université. Les personnes clefs du nouveau réseau avaient tous travaillé ensemble à la fin des années 1950 sur le gros chantier industriel de Lübbenau et cooptèrent par la suite des collègues, anciens étudiants ou camarades de promotion.

⁹ Souvent d'origine sociale „bourgeoise“, les jeunes économistes, souvent titulaires d'un doctorat, entrèrent relativement tardivement au SED (25, 27 et 29 ans pour trois d'entre-eux) avant de prendre des responsabilités dans les entreprises du bâtiment ou à l'université.

ministère de la Construction : un *Fachministerium*, ou un ministère « technique », terme inlassablement répété et qui finit par avoir la force de l'évidence. Si cette représentation est partagée par les deux groupes, les outils d'objectivation et les formes d'intervention et d'évaluation se transforment en profondeur avec l'arrivée d'un nouveau groupe d'experts. En d'autres termes, les visions du monde, et les pratiques et instruments du travail portées par des acteurs ayant des formations et des trajectoires sociales et politiques différentes eut des incidences à la fois sur la mise en forme de la politique sectorielle, mais aussi sur l'agenda politique et les modes de légitimation du pouvoir politique.

Par instruments, nous entendons des techniques qui mettent en relation les personnes et des choses, qui construisent cognitivement et administrativement des équivalences entre l'habitat et l'habitant et contribuent ainsi à mettre en forme les problèmes que l'intervention des pouvoirs publics prétend résoudre [Lascoumes, Le Galès 2004]. Ces instruments sont à la fois la trame des pratiques quotidiennes et des enjeux de luttes, dans le sens où ils matérialisent un ensemble d'hypothèses sur la nature du problème à résoudre, les moyens d'y parvenir, et engagent à ce titre le crédit de ceux qui les portent et les manipulent. Si la solidité de ces instruments est fonction de la solidité et de la légitimité des personnes et institutions qui les portent (et inversement) [Desrosières 1993 19], l'analyse ne peut faire l'impasse du travail d'articulation et d'ajustement mutuels entre les catégories sectorielles véhiculées par les instruments, et l'agenda politique contrôlé par le bureau politique du SED. On peut illustrer l'importance du lien entre les instruments d'objectivation, les compétences professionnelles et la décision politique par un extrait d'entretien, décrivant la première journée de travail d'un jeune universitaire nommé secrétaire d'Etat en 1964 au ministère de la Construction :

« Je me suis assis au bureau de mon prédécesseur, et j'ai regardé les derniers rapports qu'il avait préparés pour le ministre avant de partir. Les statistiques qu'il transmettait étaient bien trop détaillées pour un décideur qui doit pouvoir identifier le cœur du problème d'un seul coup d'œil. Tout est question de forme. Comment est-ce que j'analyse la masse de données disponibles ? Comment est-ce que je les présente ? Comment les comparer et les interpréter pour que le décideur puisse comprendre les vrais problèmes et trouver la bonne solution ? »¹⁰

On trouve ici une similarité avec le rôle des hauts fonctionnaires français étudié par Jean-Michel Eymeri : « les administrateurs se voient dévolu le rôle de scribes [...] une simple division du travail social glisse vers une délégation effective du pouvoir » [Eymeri 2003, 60]. Le travail d'encodage et de décodage consiste à opérer une transformation et une sélection des données « techniques » qui sont loin d'être politiquement neutres. La disqualification du travail de son prédécesseur (« trop détaillé »), permet du même coup d'affirmer une compétence supérieure, à la fois plus scientifique (savoir identifier et interpréter les données pertinentes)-, et plus en adéquation avec les besoins des décideurs (leur besoin de saisir, par la bonne mise en forme, les « vrais problèmes » leur permettant de trouver la « bonne solution »).

La légitimité de la nouvelle équipe reposait ainsi sur la reconnaissance de sa capacité à identifier les lois et les leviers d'une croissance économique maximale. Face au problème central de détermination du prix « réel » de la construction dans une économie planifiée, les économistes produisirent une série de conventions permettant, selon eux, une évaluation plus précise de la rationalité de chaque investissement. Par exemple, le problème du coût du terrain avait été auparavant évacué par les architectes, car l'Etat pouvait disposer librement de l'ensemble de la propriété foncière. En 1964, le ministère établit un prix théorique de la valeur

¹⁰ Entretien B.M., 26/5/1998 à Leipzig.

du terrain, qui devait permettre un usage plus rationnel du sol : 25 Marks au m² pour les terrains agricoles ; 50 Marks au m² dans les zones périurbaines ; 100 Marks au m² dans les centre-villes, ce qui entraîna une différenciation des seuils optimaux de densité des projets d'habitation, allant de 320 habitants par hectare sur les terrains agricoles à 460 dans les centre-villes [Hoscislawski 1991, 271]. En faisant entrer dans le champ de vision des « coûts » théoriques, tels que le terrain ou le taux d'amortissement construits sur l'importation des normes et prix des économies de marché, les économistes parviennent à démontrer les limites de la rationalisation purement technique opérée par leurs prédécesseurs. De façon similaire, si les architectes avaient retenu la seule mesure du pourcentage des logements construits avec des moyens industriels (panneaux préfabriqués) pour évaluer l'efficacité de leur politique, les économistes avaient retenu le coût unitaire et le nombre de logements construits. Par ce biais, ils purent discréditer leurs prédécesseurs en montrant, par un calcul des coûts qui incluait la valeur théorique du terrain, les investissements dans les usines de préfabrication, de transportation et de montage des panneaux, que les gains de productivité escomptés par les architectes n'étaient pas au rendez-vous, et donc qu'une autre approche nécessitant d'autres compétences s'imposait.

Les instruments d'objectivation utilisés par la nouvelle génération versée en cybernétique, firent entrer un ensemble de problèmes nouveaux dans le champ de vision des décideurs. En particulier la technique de la prospective (*Prognostik*), s'appuyant à la fois sur la cybernétique soviétique et la prospective « normative » utilisée par la NASA se diffusa dans l'ensemble de l'espace institutionnel à partir de 1963, et devint l'emblème d'une gestion économique scientifique. Dans le domaine du logement, on compte en 1966 six organisations qui produisaient des études prospectives sur un horizon temporel de quinze à vingt ans¹¹. Des investissements intellectuels importants furent consacrés à la formalisation mathématique à la base des scénarios pour étayer le sérieux de cette « révolution dans la planification ». Pour les fonctionnaires et universitaires formés à l'économie, la sophistication formelle de cet outil rendait visible la forme particulière de compétence qu'ils revendiquaient. Cette nouvelle approche imposa une représentation d'un savoir objectif, car doté de l'apparence de scientificité, sur les « besoins » en matière de logement. Cette opération peut être illustrée par un travail prévisionnel destiné au Bureau politique élaboré en 1967 par le ministère¹². Ce rapport tente de cerner la « demande » de logements sur une quinzaine d'années en intégrant l'évolution de la population, sa structure, les flux de migration internes, la taille des ménages, les évolutions de la structure économique (s'appuyant en partie sur les travaux de Jean Fourastié), ainsi que la taille, l'équipement technique, la répartition géographique et les dates de construction du parc de logements, soit autant de paramètres ignorés par des architectes focalisés sur une percée productiviste. S'appuyant sur les normes internationales du taux d'amortissement, l'auteur tente d'établir à la fois les « besoins » économiquement fondés en matière de construction et la répartition la plus rationnelle des ressources entre la réparation, la construction et la modernisation des logements. Cette étude, comme des dizaines d'autres qui parviennent au Bureau politique, plaide pour un rattrapage du sous-investissement du passé et une multiplication par un facteur de deux ou trois des ressources consacrées au secteur. Les « besoins » en matière de logement sont ainsi totalement déconnectés d'une logique de la demande de la population, exprimée par la liste d'attente ou par des agrégats statistiques (pièces par habitant, m² par habitant ou nombre de logements par ménage). Les investissements en matière de logement, comptabilisés comme investissements « non-productifs » furent ainsi progressivement construits comme indispensables à la réalisation de l'objectif de maximiser le taux de croissance. L'image des « besoins » naturels d'une

¹¹ Hans Gericke, « Umgestaltung und Prognose im Städtebau ». Décembre 1966. DBA, Institut d'urbanisme et d'architecture, BarchB, DH 2 II/02/1.

¹² « Ermittlung des Baubedarfs bis 1980 », Joachim Tesch, ministère de la Construction. BarchB DH1 16824.

économie dynamique permet ainsi aux experts de compenser leurs faibles ressources politiques dans les négociations de ressources et amorce une accélération significative des investissements à partir de 1970.

Si l'on associe l'accélération massive du rythme des constructions avec le changement de premier secrétaire en 1971 qui annonça l'objectif de la « résolution du problème du logement avant 1990 » comme « pièce maîtresse » de sa politique économique et sociale en 1973, l'inflexion est en réalité déjà sensible à la fin de l'ère Ulbricht. Courant 1970, le Bureau politique fixa l'objectif de construire ou de moderniser 100.000 logements par an en 1973, s'alignant par conséquent sur un ensemble de rapports qui lui avaient été soumis depuis plusieurs années, préconisant la construction de 100.000 unités par an pour sortir la RDA de la dernière position des pays industrialisés en termes d'unités construites par habitant¹³. Ce redéploiement plutôt discret de ressources sous Ulbricht sera transformé en projet phare du nouveau premier secrétaire, Erich Honecker, qui se saisit du « déficit » dans ce secteur pour illustrer la nécessité d'un changement de premier secrétaire. Si le Bureau politique reste maître de l'agenda, l'objectivation économique d'un secteur déficitaire fonctionne comme une ressource potentiellement mobilisable par des dirigeants politiques en concurrence. Si cette construction du problème en amont conditionne la possibilité de sa transformation en ressource politique, la décision en elle-même reprend la grammaire des solutions construites par un long travail de mise en forme dont l'orientation est conditionnée par les compétences et instruments portés par les experts sectoriels. Ainsi, la formule « résolution du problème du logement avant 1990 » reprend la grammaire, les objectifs chiffrés et l'horizon temporel des travaux prévisionnels qui circulaient au sein de l'espace administratif depuis le milieu des années 1960.

CONCLUSION

La reconstitution des logiques professionnelles encadrées dans les espaces institutionnels permet de comprendre sociologiquement l'énoncé des problèmes publics que les tournants successifs de la politique du logement ont prétendu résoudre en insistant sur la nature des transactions entre les détenteurs de capitaux politiques et les détenteurs d'une compétence savante reconnue. Chaque réseau de spécialistes produisait, en fonction des compétences revendiquées et une panoplie d'instruments spécifiques, un ensemble de solutions en amont de la « décision » dans lesquelles les dirigeants du SED ont puisé.

Si la répartition des rôles et des compétences des acteurs ne se laissent pas réduire à une distinction entre la décision et l'exécution telle qu'elle se donne à voir dans les organigrammes et les textes normatifs, les formes de légitimation croisée ont néanmoins limité la gamme d'usages possibles d'une expertise scientifique dans la légitimation politique. Puisque tout recours à une commission « indépendante » d'experts ou de savants était à la fois contraire au monopole de la décision que le parti revendiquait publiquement et au statut de scientificité du marxisme-léninisme, les décideurs ne purent s'en servir pour enterrer un problème, pour accroître la représentation de la nécessité d'une décision, ou diluer la responsabilité d'une mesure impopulaire. Puisque l'encastrement des experts dans les rouages de l'Etat et du parti avait pour objectif de doter les dirigeants politiques de l'apparence publique de la compétence technique, la mise en scène du monopole des ressources de légitimation expertes, politiques et idéologiques *en public* signifiait que la population imputait

¹³ Note transmise au ministère de la Construction le 8/9/1970. Bureau de la construction du Comité central. SAPMO SED DY 30/IV A 2/2.021/616.

l'ensemble de la responsabilité des réussites mais aussi des dysfonctionnement sur les épaules des dirigeants du SED.

BIBLIOGRAPHIE

Chibret (René-Pierre), « Action collective et changement politique en Allemagne de l'Est », *Revue française de science politique*, 45 (5), 1995, p.791-821

Dakhli (Jocelyne), « La question des lieux communs. Des modèles de souveraineté dans l'Islam méditerranéen », in Bernard Lepetit, (dir.), *Les formes de l'expérience. Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995, p. 39-61.

Desrosières (Alain), *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*, Paris, Éditions la découverte, 1993.

Dobry, (Michel) « La thèse immunitaire face aux fascismes. Pour une critique de la logique classificatoire », in Michel Dobry (dir.), *Le mythe de l'allergie française au fascisme*, Paris, Albin Michel, 2003.

Dubois, (Vincent) Lozac'h (Valérie), Rowell (Jay), « Jeux bureaucratiques en régime communiste », in : *Sociétés contemporaines*, n°57, 2005, p. 5-20

Durth (Werner), Düwel (Jörn), Gutschow (Niels), *Architektur und Städtebau der DDR*, Francfort-sur-le-Main, Campus Verlag, 1998.

Eymeri (Jean-Michel), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye, (dir.), *La politisation*, Paris, Bélin, 2003.

Grémion (Pierre), *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976

Hermet (Guy), « Un concept et son opérationnalisation : La transition démocratique en Amérique latine et dans les anciens pays communistes », *Revue internationale de politique comparée*, 2, 1994, p

Hoscislowski (Thomas), *Bauen zwischen Macht und Ohnmacht*, Berlin, Verlag für Bauwesen, 1991.

Lascombes (Pierre), Le Galès (Patrick) (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

Leca (Jean), *L'évaluation en développement*, Paris, la documentation française, 1992.

Lindenberger (Thomas), « La police populaire de la RDA de 1952 à 1958. Une micro-étude sur la gouvernementalité de l'Etat socialiste », *Annales*, vol. 53, n°1, janvier 1998, p.119-152.

Massardier (Gilles), *Expertise et aménagement du territoire: l'État savant*, Paris, l'Harmattan, 1996.

Meuschel (Sigrid), « Überlegungen zu einer Herrschafts- und Gesellschaftsgeschichte der DDR », *Geschichte und Gesellschaft*, 19 (1), 1993, p.5-14.

Muller (Pierre), Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

Pennetier (Claude), Pudal (Bernard), (dirs.), *Autobiographies, autocritiques, aveux dans le monde communiste*, Paris, Belin, 2002.

Rowell (Jay), *Le totalitarisme au concret : Les politiques du logement en RDA 1945-1989*, Paris, Economica coll. Etudes politiques, à paraître 2005.

Rowell (Jay), « L'exil comme ressource et comme stigmaté dans la constitution des réseaux des architectes urbanistes de la RDA », in : *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, sous presse, 22 p.

Zalewski (Frédéric), « L'improbable autonomisation d'un "parti satellite" : réflexions sur les rapports de pouvoir entre le ZSL et le PZPR dans la Pologne communiste : (1949-1989) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°2, 49, 2002, p.78-101.