

Good Bye Honecker !

Identité et loyauté
dans les administrations
est-allemandes (1990-1999)

Magali Gravier



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

Good Bye Honecker!

Good Bye Honecker!

*Identité et loyauté
dans les administrations
est-allemandes (1990-1999)*

Magali Gravier

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)
Good Bye Honecker! Identité et loyauté dans les administrations est-allemandes (1990-1999) / Magali Gravier – Paris : Presses de Sciences Po, 2008.

ISBN 978-2-7246-1053-6

RAMEAU :

- Fonctionnaires : Allemagne (est) : 1990-.... : Enquêtes
- Allemagne (est) : Administration : 1990-....
- Identité collective : Allemagne (est) : 1990-....
- Allégeance : Allemagne (est) : 1990-....
- Allemagne : 1989-1990 (Unification) : Influence
- Transition démocratique : Allemagne (est) : 1990-....

DEWEY :

- 351.4 : Administration centrale – Fonctionnaires

Public concerné : Public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

« Un des premiers soirs de mai, je compris que le monde des autres
exigerait de nous un tribut. »

Andreï Makine, *La Terre et le ciel de Jacques Dorme*,
Paris, Mercure de France, 2003, p. 81.

Table des matières

<i>Remerciements</i>	9
<i>Carte politique de l'Allemagne unifiée</i>	11
<i>Liste des sigles</i>	13
<i>Introduction</i>	15
• Une transition démocratique exceptionnelle	21
• Recompositions identitaires et exigence de loyauté	24
• Une analyse interdisciplinaire centrée sur les acteurs	27
• Les politiques d'intégration des Allemands de l'Est	30
Chapitre 1 / L'ÉQUILIBRE DU FUNAMBULE	43
• La surface biographique	46
• La temporalité biographique	56
• Le séquençage biographique	76
Chapitre 2 / QUELQUES BIOGRAPHIES	87
• En attendant mieux	88
• D'une Allemagne à l'autre, après la <i>Perestroïka</i>	92
• D'une Allemagne à l'autre, après le Printemps de Prague	96
• Entre deux Allemagnes	99
• La RFA, cette autre Allemagne	102
• Le mécréant	105
Chapitre 3 / FONCTIONNAIRE, UN MÉTIER MAL AIMÉ	111
• La fonction publique mal aimée	117
• Le désir d'être fonctionnaire	128
• Quelques remarques sur la rationalité	142
Chapitre 4 / L'ADMINISTRATION, UN ENVIRONNEMENT AMBIVALENT	145
• Le rejet de la bureaucratie	146
• D'une administration à l'autre	155

<i>Chapitre 5 / L'ÉTAT ET SES POLITIQUES</i>	159
• Les cadres de l'action étatique	161
• L'action étatique comme catalyseur d'identité	171
<i>Chapitre 6 / LA DÉSAFFECTION DE L'ESPACE PARTISAN</i>	199
• L'appartenance partisane en RDA et en RFA	200
• La liberté retrouvée	207
<i>Chapitre 7 / L'IDENTITÉ TERRITORIALE</i>	221
• Le III ^e Reich : un passé trop ancien	223
• De l'identité est-allemande à l'identité pan-allemande	229
• Chez soi dans l'Allemagne unifiée ?	233
<i>Annexes</i>	263
<i>Bibliographie</i>	273
<i>Table des documents</i>	285

Remerciements

Ce livre est le fruit d'un long travail de recherche et l'aboutissement d'une trajectoire personnelle qui m'a amenée à côtoyer la société allemande pendant plus de huit années au cours de divers séjours effectués essentiellement en Sarre (1987-1989), en Bavière (1993-1994) et à Berlin (1995-2000). Il est autant une étude de terrain sur l'unification allemande qu'une réflexion sur la question de l'identité. Il a donc une double ambition : offrir un témoignage sur la première décennie de l'unification allemande telle qu'elle a été vécue par les Allemands de l'Est entrés au service de l'État allemand unifié et inviter à une réflexion sur les transformations identitaires consécutives aux transitions démocratiques.

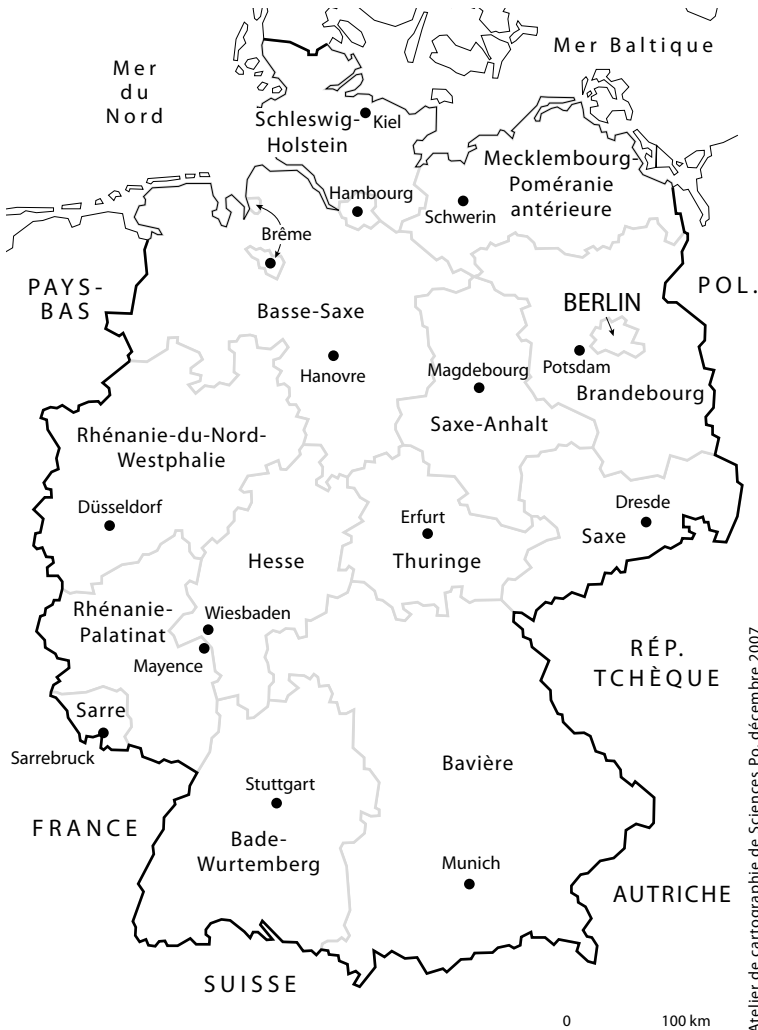
Un livre ne s'écrit pas seul. Il se nourrit toujours de rencontres, d'échanges, d'expériences et de critiques qu'il faut savoir entendre. Il nécessite aussi un cadre de travail propice à la réflexion et au travail d'écriture. Il est difficile de remercier toutes les personnes qui ont contribué à un titre ou à un autre à la réalisation de ce livre. Je voudrais en tout premier lieu mentionner Pierre Birnbaum qui a été mon directeur de thèse et dont les travaux sur l'État constituent la matière première sur laquelle s'est bâtie et continue de se bâtir ma réflexion. Étienne François, qui dirigeait à l'époque le Centre Marc-Bloch à Berlin, et Matthias Middell, directeur scientifique du Zentrum für Höhere Studien (ZHS) à l'Université de Leipzig ont été des figures marquantes dans mon parcours de recherche lorsque j'étais doctorante. Il serait difficile de résumer en quelques phrases leur apport à ce livre. En m'ouvrant les portes de leur centre de recherches, ils m'ont permis de m'initier aux échanges scientifiques à la fois interdisciplinaires et franco-allemands. Mais il faudrait aussi expliquer très longuement leurs qualités humaines et intellectuelles, sans compter, au ZHS, l'aide pour remplir des dossiers de financement. L'Institut universitaire européen de Florence, qui m'a accueillie pendant un séjour post-doctoral Jean Monnet de dix mois (2002-2003), est un lieu de stimulation intellectuelle irremplaçable. J'y ai mené un projet de recherche sur la place de la loyauté et sur l'identité dans la fonction publique de l'Union européenne grâce auquel j'ai pu tester et

développer mes réflexions théoriques sur ces deux concepts. L'International Center for Business and Politics à Copenhague, où je suis venue m'isoler pour apporter les dernières retouches à ce manuscrit, m'a accueillie avec une générosité répétée. Tout au début de ma carrière de chercheuse, Rainer Arnold, auprès de qui j'ai travaillé pendant une année au département de droit de l'Université de Regensburg, m'a permis de me familiariser avec l'univers juridique allemand, ce qui s'est révélé très précieux lorsque, par la suite, je me suis intéressée à la fonction publique allemande. Il faut aussi citer ceux qui ont croisé ma trajectoire tout au long de ces années, à un titre ou à un autre, et ont stimulé mes réflexions, corrigé d'anciennes versions de ces pages ou m'ont tout simplement encouragée à poursuivre : Hamit Bozarslan, Yves Déloye, Françoise Dreyfus, Bernard Gbikpi, Patrick Hassenteufel, Thierry Jacob, Laure Jeannin, Fabien Jobard, Gerhard Lehmbuch, Valérie Lozac'h, Valentine Meunier, Bruno Palier et Patricia Springer. Que ceux que j'ai oubliés dans cette liste trop courte me pardonnent. J'ai promis l'anonymat aux personnes que j'ai interviewées, je ne peux donc les citer en personne. Sans leur générosité au cours de nos échanges ce livre n'aurait pas été possible. Qu'ils en soient remerciés ici.

Je voudrais aussi remercier ma famille pour son soutien dans les moments difficiles du métier de chercheur et, en particulier, mon frère Gilles Gravier, responsable stratégie et vision de la sécurité chez Sun Microsystems, qui assure la maintenance de mon ordinateur.

Copenhague, février 2007.

Carte politique de l'Allemagne unifiée



Atelier de cartographie de Sciences Po, décembre 2007

Liste des sigles

- BSStU *Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik* : service archivistique chargé de la conservation des dossiers du MfS, connu à l'époque de l'enquête sous le nom de « services Gauck ».
- CDU *Christlich Demokratische Union Deutschlands* : Union démocratique chrétienne d'Allemagne (RFA).
- CSU *Christlich-Soziale Union* : Union chrétienne sociale en Bavière (RFA).
- DBD *Demokratischer Bauernbund Deutschlands* : Union démocratique allemande des paysans (RDA).
- DSU *Deutsche Sozialistische Union* : Union allemande socialiste (RFA).
- DVU *Deutsche Volkunion* : Union allemande du peuple (RFA).
- FDJ *Freie Deutsche Jugend* : Jeunesse allemande libre (RDA).
- FDP *Freie Demokratische Partei* : Parti démocratique libre (RFA).
- FHöV BB *Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Brandenburg* : École de formation des fonctionnaires de la catégorie « élevée » du Land de Brandebourg.
- GRÜNE *Bündnis 90/DIE GRÜNEN* : Verts (Union 90 / Les Verts) (RFA).
- LPG *Landwirtschaftliche Produktions-genossenschaft* : coopérative agricole en RDA.
- LStU *Landesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik* : services archivistiques des Länder chargés de la conservation des dossiers du MfS.
- MfS *Ministerium für Staatssicherheit (ou Staatssicherheitsdienst)* : ministère de la Sécurité d'État de la RDA.
- MAB *Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* : ministère brandebourgeois de l'Alimentation, de l'Agriculture et de l'Économie forestière.

MAS	<i>Sächsisches Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten</i> : ministère saxon de l'Agriculture, l'Alimentation et l'Économie forestière.
MIB	<i>Ministerium des Innern</i> : ministère brandebourgeois de l'Intérieur.
MIS	<i>Sächsisches Ministerium des Innern</i> : ministère saxon de l'Intérieur.
<i>Neues Forum</i> :	Nouveau Forum ; le plus important des mouvements citoyens formés au moment de la <i>Wende (RDA)</i> .
PDS	<i>Partei des Demokratischen Sozialismus</i> : Parti du socialisme démocratique – héritier ouest-allemand du parti est-allemand SED.
REP	<i>Die Republikaner</i> : Les Républicains (RFA).
SED	<i>Sozialistische Einheitspartei Deutschlands</i> : Parti socialiste unifié d'Allemagne (RDA).
SMAD	<i>Sowjetische Militäradministration in Deutschland</i> : administration soviétique (d'occupation) en Allemagne.
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> : Parti social-démocratique d'Allemagne (RFA).
<i>Stasi</i>	<i>Staatssicherheitsdienst</i> (dénomination familière du MfS*): (services de la) sécurité d'État.

Introduction

« **E**t puis il y a eu l'Unification. Ça non plus, je ne l'oublierai jamais. Le jeudi soir, j'étais allé jouer aux quilles et, euh... on était le 8 et, euh... aux informations, je crois, ils ont annoncé qu'à partir de minuit, chacun pouvait passer de l'autre côté. Et quand ça a été confirmé, le vendredi, j'ai pris mon après-midi, j'ai invité ma femme et mes enfants et nous sommes tous partis jusqu'à Berlin. En voiture, hein. Pour voir ce qui se passait là-bas. On est arrivé vers les 4 heures aux portes de la ville et, enfin, vers les 6 heures et demie, on était là-bas. À Berlin-Ouest. On a passé la frontière. Et on a crié, on a pleuré, quand on est arrivé là-bas. Et puis on a posé la voiture. Et, ce jour-là, tout était gratuit. On pouvait prendre le bus et aller où on voulait dans Berlin-Ouest. Sur la Hermannplatz, avec mes enfants – ils avaient à l'époque... Betty¹ est née en 1974, elle avait donc 15 ans... et... 12 ans – pour eux, c'était une expérience marquante. Moi j'avais déjà été dans la République fédérale auparavant, euh... en 1988... j'avais dû, pendant un week-end... il y avait une autorisation exceptionnelle quand quelqu'un décédait et, donc, j'étais allé de l'autre côté. Et bon, donc, ça a été une expérience extraordinaire aussi pour les enfants... Et dans le Karstadt², là... et... euh... normalement, à 7 heures, tout devait fermer, hein, et puis il y a eu cette annonce comme quoi le personnel du magasin avait décidé d'un commun accord de rester travailler plus longtemps, sans être payé... et ils sont restés deux heures de plus! [...] Mais oui! Mais oui, c'était logique. Et puis on a payé des glaces aux enfants... C'était... [pause, le ton baisse, la voix est émue] merveilleux. Ça nous a tellement plu que le soir on est allé chez une cousine qui habitait à Erkner³... et on est reparti le samedi soir... euh... puis on a eu des petits problèmes de santé. En fait, on est reparti par l'autoroute, de Berlin à Dresde, et là, toutes les voies étaient saturées. Complètement saturées – c'est-à-dire de Berlin à Dresde. On roulait au pas. Il faut s'imaginer pendant 150 km : une

1. *Le prénom a été changé.*

2. *Il s'agit d'une chaîne allemande de grands magasins.*

3. *Commune située à l'est de Berlin.*

voiture derrière l'autre. Au pas. Que des moteurs deux-temps. Des gaz d'échappements partout. On n'a pas pu parler pendant trois ou quatre jours. Mais ça avait valu le coup !» (M. Engel⁴)

Des milliers d'Allemands de l'Est ont sans doute vécu leur première visite à Berlin-Ouest avec autant d'intensité que M. Engel et sa famille. Pourtant, ce récit a quelque chose d'émouvant et d'étrange à la fois : une quinzaine d'années après l'Unification, il est difficile de se replacer dans le contexte de l'époque. L'intégration, le 1^{er} mai 2004, de dix nouveaux États dans l'Union européenne dont huit anciens pays du bloc de l'Est semblait presque évidente à en juger par les liesses de joie dans les rues, les feux d'artifice à Dublin⁵ retransmis sur toutes les chaînes de télévision et une émission en duplex entre Berlin et Varsovie, impensable il y a seulement quelques années, afin de célébrer l'élargissement vers l'Est.

Il y a dix-huit ans, ces huit États ainsi que la RDA faisaient partie d'un tout autre monde aux frontières peu perméables. L'ouverture du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, marqua non seulement la fin de la partition de l'Allemagne mais aussi la fin de ces deux mondes nés de la guerre froide. Dire que l'ouverture du Mur a constitué l'événement le plus marquant de la fin du xx^e siècle européen n'est alors pas une exagération. L'événement a été aussi extraordinaire qu'improbable et les gens se sont comportés de façon aussi extraordinaire qu'improbable. C'est ainsi que le gouvernement allemand décida d'offrir 100 deutsche Mark (environ 50 €) à tous les Allemands de l'Est qui venaient à Berlin-Ouest, en signe de bienvenue⁶ ! La ville était en ébullition et j'ai eu la chance d'être à Berlin à ce moment-là. Je me souviens très exactement des Trabant, ces petites voitures est-allemandes légendaires, produisant des gaz d'échappement nauséabonds du fait de leur moteur deux-temps carburant au « mélange ». Les « Trabis », comme on les appelait, rentraient dans Berlin-Ouest notamment par la place de Potsdam, où le Mur était ouvert, et dévoilaient au passage des visages souriants et émus ainsi que des mains saluant au hasard. Les passagers s'adressaient à une foule anonyme qui lui répondait avec la même émotion enthousiaste. Les larmes perlaient ici et là. Les miennes aussi. J'étais française, j'avais 21 ans ; cette histoire n'était pas vraiment la mienne mais l'atmosphère était

4. *Ayant garanti l'anonymat aux fonctionnaires et employés ministériels que j'ai interviewés, tous les noms ont été changés.*

5. *L'Irlande assurait la présidence de l'Union européenne à ce moment-là.*

6. *Cette somme fut effectivement désignée par le terme Begrüßungsgeld, mot à mot « argent de salutation ».*

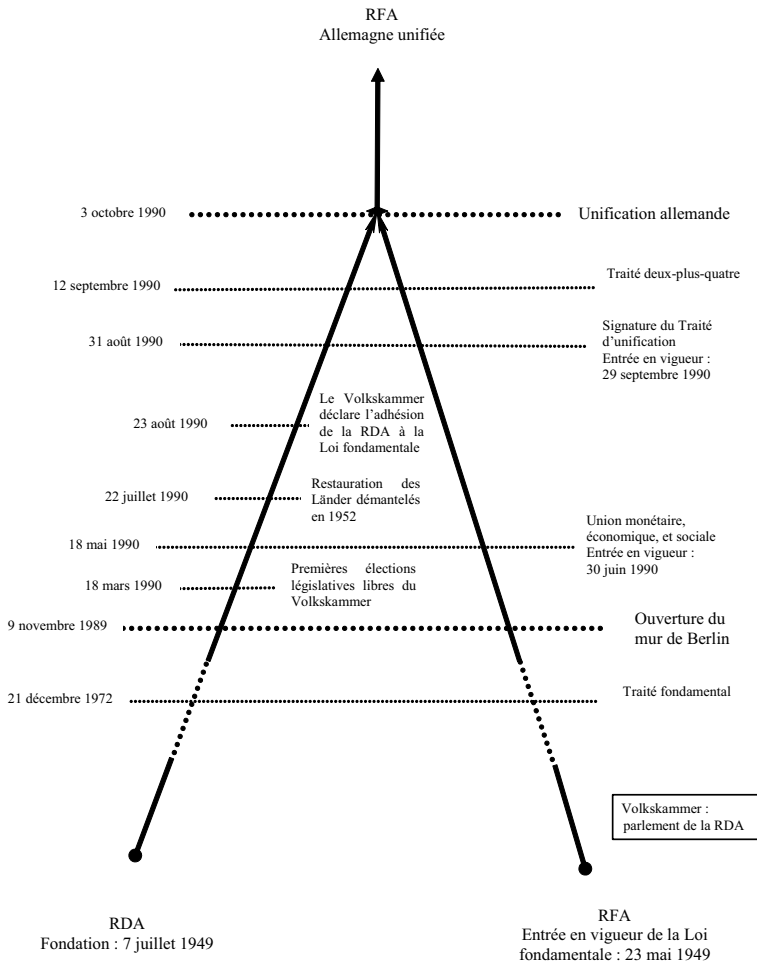
électrique et catalysait tout le monde. La foule était surtout amassée à quelques centaines de mètres de là, devant la porte de Brandebourg ; d'aucuns étaient assis sur le Mur qui masquait encore l'imposant monument. Les équipes de télévision étaient là aussi et tournaient en boucle. À quelques mètres de la porte, la foule euphorique démontait un pan du Mur. Un soldat britannique tendait son piolet à qui voulait contribuer à détruire ce catafalque de béton. Je l'ai attrapé à mon tour, ai donné quelques coups (c'est beaucoup plus dur que ce que l'on croit, le béton !), puis ai passé l'outil à quelqu'un d'autre pour ne pas rompre la chaîne improvisée. L'événement était incroyable. Il l'était parce qu'il mettait un terme à quarante ans d'histoire, et parce qu'il le faisait avec une rapidité et un pacifisme qui surprirent tout le monde.

En effet, succombant à une accélération brutale de l'histoire, la RDA⁷ implosa à l'automne 1989. Des facteurs internes et externes se conjuguèrent. La population est-allemande avait manifesté son mécontentement croissant au cours de nombreuses réunions et manifestations. Face à cette révolte populaire et dans le contexte des transformations politiques qui bouleversaient le bloc de l'Est, aucun des États alliés de l'Allemagne de l'Est n'intervint pour soutenir le régime d'Erich Honecker. À la limite, ils contribuèrent à en accélérer la chute. Ainsi, la Hongrie permit un exode massif d'Allemands de l'Est vers la RFA en ouvrant ses frontières avec l'Autriche. De son côté, l'URSS abandonna le régime est-allemand. Tout d'abord par la voie du porte-parole du ministère des Affaires étrangères, Gennady Gerasimov, qui déclara au sujet des décisions de la Hongrie et des fuites des citoyens est-allemands : « Évidemment, en un sens, cela nous regarde mais cela ne nous touche pas directement⁸. » Ensuite par celle de Mikhaïl Gorbatchev qui, lors de sa visite à Berlin-Est à l'occasion des quarante ans de la RDA, le 7 octobre 1989, indiqua qu'il n'était pas prêt à soutenir le régime est-allemand par la force.

7. *L'usage de parler de l'« ex-RDA » ou l'« ex-URSS » semble s'être établi rapidement après l'unification allemande pour la première et la formation de la CEI pour la seconde. Ces formulations ne sont pas très heureuses. De la même manière qu'il n'est pas d'usage de parler de l'« ex-Prusse » mais plus simplement de la « Prusse », j'ai conservé les dénominations officielles des États. Ainsi, par exemple, « RDA » désignera exclusivement l'État est-allemand qui a existé du 7 octobre 1949 au 2 octobre 1990. En revanche, en raison du risque de confusion, j'utiliserai parfois l'expression « ancienne RFA » pour désigner l'État fédéral ouest-allemand ayant existé jusqu'au 2 octobre 1990, par opposition à la RFA née le 3 octobre 1990 de l'unification allemande.*

8. Dennis L. Bark et David R. Gress, *Histoire de l'Allemagne depuis 1945*, Paris, Robert Laffont, 1992, p. 1085.

Figure 1 : Chronologie simplifiée du processus d'unification



Incapable de répondre aux désirs des citoyens qui souhaitaient une réforme profonde, voire avaient décidé d'émigrer en RFA, les dirigeants de la RDA finirent par démissionner les uns après les autres au cours du mois d'octobre 1989. L'Unification qui semblait encore irréalisable en 1988 était soudain d'actualité. L'ouverture du Mur le 9 novembre 1989⁹

9. Le 9 novembre 1989, à 18 h 57, G. Schabowski, membre du Politburo, annonça dans une déclaration de presse internationale : «Les voyages privés vers l'étranger peuvent être demandés, sans qu'il soit besoin de présenter un

signifia symboliquement la mort de la RDA. Dans les faits, l'agonie dura onze mois ; l'État mal aimé disparut le 3 octobre 1990, jour de l'unification allemande.

À l'Ouest, les événements prirent les décideurs politiques totalement au dépourvu. En 1988-1989, l'essentiel d'entre eux considérait la partition allemande sinon comme définitive, du moins comme établie pour une longue période encore. D'un côté, le gouvernement Kohl continuait, certes, de poser la réunification comme un objectif politique prioritaire mais semblait la repousser dans un avenir incertain. De l'autre, le SPD*¹⁰ instigateur de l'*Ostpolitik* et maître d'œuvre d'une reconnaissance mutuelle des deux Allemagnes, avait, d'une certaine manière, entériné la partition. Par ailleurs, sur le plan de la politique intérieure, la CDU* était dans une situation assez difficile. Ayant obtenu un mauvais résultat lors des élections législatives de 1987, le gouvernement de Kohl (coalition CDU/CSU*/FDP*) avait annoncé des élections législatives anticipées, prévues pour décembre 1990. Depuis 1987, sa majorité n'avait cessé de s'effriter lors des scrutins législatifs régionaux. Berlin bascula aux mains du SPD et des Verts en janvier 1989. La CDU était en passe de perdre sa majorité au Bundesrat. À l'inverse, le SPD semblait pouvoir recueillir suffisamment de voix pour former une majorité de coalition au Bundestag, avec les Verts ou le FDP. Lorsque les Allemands de l'Est commencèrent à affluer en RFA, à partir du 2 mai 1989, date à laquelle la Hongrie ouvrit ses frontières avec l'Autriche, le débat sur l'unification allemande s'intensifia en RFA. Après l'ouverture du Mur, chaque camp politique durcit ses positions. Les partis de la coalition gouvernementale se rallièrent derrière H. Kohl défenseur d'une unification rapide – sans doute pour des raisons électorales¹¹ –, tandis que le SPD, contre les positions de ses dirigeants historiques, W. Brandt et H. Schmidt, prôna une unification plus progressive, voire se montra hostile à toute solution hâtive¹².

justificatif (motif du voyage et relations familiales). Les autorisations seront données à court terme. Les voyages peuvent être faits de façon permanente, par tous les points de frontière de la RDA vers la RFA, voire Berlin (Ouest). » Répondant à une question de la salle, Schabowski annonça que cette déclaration était à effet immédiat. Cette déclaration de presse est passée dans l'histoire non seulement parce qu'elle signifia l'ouverture du Mur mais aussi parce que l'origine de la déclaration lue par Schabowski demeure incertaine et donne l'impression que le Mur a peut-être ouvert à la suite d'une méprise.

10. Les abréviations et les sigles, suivis d'un astérisque lors de leur première mention, sont explicités dans la liste des sigles en début de volume.

11. Gerhard Lehmbuch, « Die improvisierte Vereinigung : Die Dritte deutsche Republik », *Leviathan*, 18, 1990, p. 469.

12. Dennis L. Bark et David R. Gress, *Histoire de l'Allemagne...*, op. cit., p. 1179.

Cette position lui coûta sans doute les élections du 2 décembre 1990 et permit au gouvernement Kohl de se maintenir en place.

À sa création, en 1949, la RFA s'était définie comme un État temporaire. C'est pour cette raison que les constituants avaient inséré dans la Loi fondamentale l'(ancien) article 146. Selon cet article la Constitution devenait caduque à compter du jour où le peuple allemand réuni adopterait librement une nouvelle constitution. Cependant, au cours de ses quarante années d'existence, la RFA avait acquis une forte légitimité et ne semblait plus disposée à abandonner les institutions qui avaient conduit à sa réussite économique et politique. Par ailleurs, alors que l'ancien article 146 semblait renvoyer à la voie référendaire, la tradition allemande était hostile à ce type de consultation populaire pour trancher des questions constitutionnelles. Dès lors, les décideurs politiques ouest-allemands optèrent pour une unification selon les modalités de l'ancien article 23 de la Loi fondamentale¹³, recourant ainsi à une voie juridique qui n'avait pas été prévue pour cela. En effet, cet article avait été initialement conçu pour permettre l'intégration de la Sarre, placée sous administration française à la fin de la seconde guerre mondiale : il prévoyait l'élargissement de la zone de validité de la Loi fondamentale aux Länder – la précision est importante – qui « entraînent » (*beitreten*) dans le territoire fédéral. Le choix d'unifier les deux Allemagnes par la voie de l'ancien article 23 était donc lourd de conséquences : ce n'étaient pas deux États qui s'unifiaient mais des Länder qui devenaient membres de la RFA. La RDA devait donc être démantelée puis restructurée en Länder puisque seuls ces derniers pouvaient intégrer la RFA par cette voie juridique. Le choix politique de ne pas appliquer la procédure prévue par les constituants de 1949 consacra la victoire historique de la RFA sur la RDA. Il indiquait que l'unification serait un processus de transformation au cours duquel la RDA devrait, seule, parcourir la distance séparant les deux Allemagnes.

13. Les articles 23 et 146 ont été modifiés par l'article 4 du Traité d'unification. Le nouvel article 146 commence désormais par « La présente Loi fondamentale, qui, l'unité et la liberté de l'Allemagne ayant été parachevées, vaut pour le peuple allemand tout entier... » (le passage en italique a été ajouté à la suite de l'Unification). L'ancien article 23 a été intégralement abrogé et remplacé par un nouvel article 23 sur l'Union européenne. La traduction française de la Loi fondamentale peut être consultée sur le site internet : <http://www.jura.uni-sb.de>.

— Une transition démocratique exceptionnelle

Toutes les études relatives aux transitions démocratiques des États d'Europe centrale et orientale réalisées à la fin des années 1980 ont souligné l'exceptionnalité de l'expérience est-allemande. Du fait de l'Unification, la transition démocratique est-allemande a affecté deux États. Si l'Unification revenait à une extension territoriale de la RFA, elle impliquait pour la RDA une importation du modèle ouest-allemand et signifiait donc une disparition pure et simple. Ainsi, la sphère étatique est-allemande connut une profonde mutation qui toucha aussi bien le type d'État (les deux Allemagnes étant caractérisées par l'opposition État unitaire/État fédéral) que l'idéologie d'État (opposant le socialisme réel à la démocratie libérale), le mode d'encadrement de l'action étatique (opposant l'État de droit socialiste à l'État de droit « tout court »), le modèle d'administration (opposant l'« administration du socialisme réel » à l'« administration européenne classique »¹⁴), le modèle de fonction publique (opposant les *Staatsfunktionnäre*¹⁵ au fonctionnariat) et, enfin, le découpage territorial (les quatorze *Bezirke* furent restructurés en cinq *Länder*).

Le processus d'importation par lequel devait être introduite la démocratie libérale dans la zone est-allemande était également atypique. Une importation résulte classiquement d'un libre choix qui détermine l'ampleur de la reproduction institutionnelle. Évidemment, les Allemands de

14. Klaus König, « Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung », dans Arthur Benz (hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 80-97. Toutes les traductions d'ouvrages publiés en langues étrangères sont de l'auteure, sauf indication contraire.*

15. Le lecteur français ne sera pas aussi sensible à la terminologie est-allemande que le lecteur allemand. La fonction publique allemande traditionnelle est composée de fonctionnaires désignés *Beamte*. Étymologiquement, ce sont ceux qui sont placés dans un *Amt*, autrement dit un grade ou un emploi. Ce système de fonction publique fut aboli par l'ordre 66 du SMAD* (l'autorité soviétique d'occupation) le 17 septembre 1945. Le modèle « socialiste » instauré à sa place ne comportait pas de fonctionnaires mais uniquement des employés de l'administration. Pour marquer cette différence statutaire fondamentale, les Allemands de l'Est ont opté pour une autre terminologie, d'origine latine et plus proche de la terminologie française : *Staatsfunktionnär*. La proximité linguistique invisible pour les germanophones est en revanche particulièrement trompeuse pour les francophones. Pour une présentation en français du système d'administration et de fonction publique instaurée en RDA, cf. Magali Gravier, *Identité et Loyauté. Étude des processus de recomposition identitaire des agents ministériels du Brandebourg et de la Saxe depuis l'unification allemande, Paris, thèse, Université Paris-I, 2000, p. 138-162.*

l'Est ont librement choisi l'intégration à la RFA. Mais ce choix déterminait l'adoption d'un modèle étatique préexistant sur lequel ils n'avaient pas prise. En ce sens, une fois le choix initial fait, les marges de liberté se sont réduites de manière significative. Par ailleurs, le résultat d'une importation institutionnelle s'écarte toujours des institutions prises comme modèles et ce, d'autant plus que leur adaptation aux conditions locales d'implantation constitue souvent un facteur de réussite. Enfin, si cette adaptation est tellement importante qu'elle dénature le modèle importé où si l'implantation échoue, seul l'État importateur en subit les conséquences. Aucune de ces conditions ne s'appliquait au cas allemand. En effet, d'une part, l'intégration de la zone importatrice est-allemande dans la zone exportatrice ouest-allemande interdisait, dans l'optique de cette dernière, l'échec de l'extension institutionnelle sauf à entraîner des conséquences difficilement calculables sur la RFA. Or cette dernière avait écarté par avance toute éventualité de mutation institutionnelle en choisissant la procédure de l'ancien article 23 et non celle de l'ancien article 146. L'importation imposait donc un degré inhabituellement élevé de reproduction institutionnelle dans les nouveaux Länder. D'autre part, les adaptations locales qui sont normalement un gage de réussite ne pouvaient se faire de manière incontrôlée sauf à remettre en question le processus d'unification. Celles-ci devaient donc être réalisées dans les limites prévues par le cadre institutionnel fédéral de la RFA. L'exceptionnalité de la démocratisation est-allemande et la volonté des décideurs politiques ouest-allemands de ne pas modifier les institutions de la RFA expliquent sans doute une transition initiale qui donna l'impression d'être un « calquage »¹⁶ institutionnel, impression renforcée par un massif « transfert d'élites »¹⁷ ouest-allemandes dans les administrations des nouveaux Länder afin d'assurer la réussite du transfert institutionnel. Peut-on pour autant aller jusqu'à considérer qu'il y a eu colonisation, comme l'ont fait Fritz Vilmar et Wolfgang Dümcke¹⁸ ? Je ne le crois pas. Ce

16. Christoph Reichard et Manfred Röber, « Was kommt nach der Einheit ? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform », dans Gert-Joachim Glaeßner (hrsg.), *Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland*, Berlin, Dietz Verlag, 1993, p. 215-245.

17. Klaus König, « Bureaucratic Integration by Elite Transfert : The Case of the former GDR » *Governance*, 3, 1993, p. 386-396.

18. Wolfgang Dümcke et Fritz Vilmar (hrsg.), *Kolonialisierung der DDR – Kritische Analysen und Alternativen des Einigungsprozesses*, Münster, Agenda Verlag, 1995, 359 p. et « Kritische Zwischenbilanz der Vereinigung », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 40, 1996, p. 35-45 ; Fritz Vilmar, *Kolonialisierung der DDR – und kein Ende. 1989-99 : Eine Bilanz*, Berlin, Trafo Verlag, 1999.