

Introduction

Anne-Marie Le Gloannec

DANS **L'ÉTAT EN ALLEMAGNE 2001**, PAGES 13 À 17
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISBN 9782724608168

DOI 10.3917/scpo.gloan.2001.01.0013

Date de mise en ligne : 01/04/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/l-etat-en-allemande--9782724608168-page-13?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Introduction

La problématique de l'État en République fédérale d'Allemagne s'inscrit dans une double dimension, celle, générale, de l'État, et celle, particulière, de l'État dans l'Allemagne réunifiée. Le processus de globalisation des marchés financiers et des investissements, de la production et des échanges de biens, de services et d'information et celui de la constitution de mécanismes régulant l'interdépendance, dont l'exemple ou l'exception même est la Communauté/Union européenne, modifient les fonctions de l'État. Partant, l'État se restructure, accroissant notamment son rôle régulateur dans la mesure où, par exemple, la politique de privatisation de propriétés publiques s'accompagne d'une re-régulation, c'est-à-dire de la multiplication de nouveaux modes de régulation qui ne reposent pas sur le contrôle direct d'industries nationales. L'histoire des États, européens en particulier, n'est-elle pas précisément celle d'États inventant en permanence de nouvelles fonctions – dont l'État providence est l'exemple le plus frappant, apparu au XIX^e siècle lorsqu'une politique d'assurance se substitua à une logique d'assistance – à mesure qu'ils en abandonnaient d'autres ?

Cette problématique s'applique à l'Allemagne comme à d'autres États industrialisés. La restructuration de l'État y est néan-

moins particulière dans la mesure où cet État agrandit son territoire et sa population, octroyant aux nouveaux *Länder* des règles dont l'application entraîne des aménagements locaux qui transforment par là même celles-ci dans tout leur champ d'application. C'est précisément ces règles et ces transformations qu'il s'est agi ici d'étudier, nous conduisant à poser une double question. D'une part, ces transformations induisent-elles plus d'État ou moins d'État ou, plus précisément, l'État n'est-il pas conduit à créer, dans certains cas, de nouveaux instruments de régulation par le biais d'institutions qu'il ne contrôle pas mais avec lesquelles il doit négocier (tels que les organismes de régulation des télécommunications et, un temps durant, la *Treuhandanstalt*, chargée de privatiser les biens de l'ancien État communiste) ? D'autre part, l'État allemand n'est-il pas, en dernier ressort, mieux adapté que d'autres à exercer ces nouvelles fonctions dans la mesure où il est, depuis longtemps, un État-négociateur, partageant avec des acteurs sociétaux des fonctions de régulation ?

Les deux questions portent en substance sur le rôle de l'État. Avec la constitution d'un État-nation, on est en droit de s'interroger sur ses conséquences, s'agissant du rôle de l'État : la réunification a-t-elle altéré la nature même du fédéralisme allemand ? En bref, y a-t-il ou non centralisation ? La réponse est en même temps claire et ambiguë : la République fédérale est travaillée tout à la fois par des mouvements de centralisation et de décentralisation¹. D'une part, la réunification n'a pas entamé les mécanismes du fédéralisme allemand malgré certains phénomènes temporaires ou marginaux. Parmi les tendances centralisatrices qu'on pourrait qualifier de temporaires, on notera que, de façon paradoxale, la privatisation des biens de l'État est-allemand s'est effectuée par l'entremise d'une entreprise d'État, la *Treuhandanstalt*, sans affecter durablement les équilibres et les jeux de pouvoir entre fédération et États fédérés. De même, le « transfert institutionnel », ainsi caractérisé par Gerhard Lehbruch comme une stratégie permettant de simplifier les choix institutionnels dans des conditions excessivement complexes pour le processus de décision, n'a pas seulement signifié

1. Cf. Artur Benz, « Rediscovering Regional Economic Policy. New Opportunities for the Länder in the 1990s », dans Charlie Jeffery (ed.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Londres, Pinter, 1999, p. 193.

une adoption des règles du jeu (ouest-allemandes), mais encore leur adaptation par les acteurs locaux selon leurs intérêts et leur capacité à défendre ceux-ci¹. Quant au système de péréquation financière, il n'a été que pour un temps affecté.

À la marge, un processus de centralisation se dessine dans le sillage notamment du transfert de la capitale de Bonn à Berlin. Le déménagement d'institutions politiques s'accompagne d'un déménagement d'organismes parapolitiques vivant de la symbiose avec le monde politique, ainsi les bureaux de certains journaux, les studios de radio ou de télévision, ces *think-tanks* que sont la Stiftung Wissenschaft und Politik, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik ou l'Institut für Europäische Politik... Bien plus, il est vraisemblable qu'à terme se constituera une métropole exerçant un attrait sur la population brandebourgeoise, voire plus lointaine. Pour l'heure, Berlin n'est pas encore une métropole selon la définition qu'en donnent les géographes, mais le développement du réseau ferroviaire et routier, avec la création d'une plaque tournante à la Lehrter Bahnhof, donne quelque crédibilité à cette thèse.

Il n'en est pas moins évident qu'on ne peut en rester à cette seule thèse car il s'agit bien de phénomènes temporaires ou encore, pour l'heure du moins, marginaux. À cet égard, la réunification n'a pas véritablement entamé le fédéralisme. Si centralisation il y a, elle résulte non pas de la réunification mais de ces mêmes causes, économiques et juridiques, à l'œuvre ailleurs dans d'autres fédérations. Économiques du fait que certaines tâches ne peuvent être assumées par les seuls États fédérés. Et juridiques du fait d'une jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui consiste à promouvoir les droits fondamentaux de façon uniforme, quelles que soient les compétences des États fédérés. Les *Länder* n'en défendent pas moins celles-ci avec acharnement : profitant du toilettage de la Constitution consé-

1. Cf. notamment Gerhard Lehbruch, « Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland », dans Wolfgang Seibel et al. (dir.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 41-66 ; ainsi que du même auteur, « Les variations sectorielles dans la dynamique du changement de l'économie politique est-allemande », *Politix*, 33, 1996, p. 44-70 (version remaniée de l'article « Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands », *Journal für Sozialforschung*, 34, 1994, p. 21-44).

cutif à la réunification, les *Länder* ont obtenu des pouvoirs accrus, s'agissant de politique européenne et de transfert de souveraineté à la Communauté européenne/Union européenne. C'est dire si l'image est complexe.

Ce livre, fruit d'une collaboration entre Allemands et Français et, faut-il le souligner, entre jeunes chercheurs et leurs aînés, part de l'analyse des modalités d'instauration de la démocratie et du marché en Allemagne : au chapitre 2, Sigrid Meuschel compare les modes de transformation de deux dictatures, nationale-socialiste et communiste, à partir des structures politiques de celles-ci et des modalités d'effondrement, tandis que François Bafoil (chap. 3), Bärbel Möller (chap. 6), Valérie Lozac'h (chap. 7), Joël Massol (chap. 10), Guillaume Lacquement (chap. 11) analysent l'aménagement du transfert institutionnel de RFA vers les nouveaux *Länder*, l'appropriation des règles par les élites est-allemandes et leur transformation par innovation et/ou par réintégration de l'expérience est-allemande. L'État doit infléchir son action, ce qu'on voit à travers l'étude de Joël Massol, portant sur la *Treuhandanstalt*, et celle de Michèle Dupré, qui analyse le rôle de l'État dans le processus de privatisation des PMI (chap. 12). L'aménagement des règles ne se confine cependant pas au territoire de l'ancienne RDA mais concerne toute l'Allemagne, par effet de diffusion, comme le soulignent Olivier Giraud et Michel Lallement (chap. 13).

Malgré un mythe persistant propagé par l'ordo-libéralisme, l'État économique existe, ainsi que le souligne Jean-Daniel Weisz (chap. 8). Il existe en tant que garant du cadre institutionnel et des principes régulateurs : au chapitre 9, Edgar Grande analyse ces fonctions régulatrices, dans un domaine, celui des télécommunications. Il est vraisemblable que la dimension institutionnelle la plus affectée par le processus d'unification est la constitution fédérale de l'Allemagne. Au chapitre 4, Arthur Benz examine les changements consécutifs à la réunification sur le plan institutionnel comme sur celui de la pratique, avec la diversification du système partisan et la multiplication des coalitions en place dans les *Länder*, qui alourdit le jeu du fédéralisme. Il est d'autres évolutions cependant qui transforment le fédéralisme allemand, pour certains marginaux, comme la politique culturelle dans Berlin capitale dont les infrastructures sont financées par le Bund (on se rapportera au chapitre 16, rédigé par Boris Grésillon), ou encore la politique des transports

dans la capitale (objet du chap. 17 dont Alice Rouyer est l'auteur), politique elle aussi tendanciellement centralisatrice dans la mesure où elle est le fait de la fédération et où elle privilégie la capitale et la proche banlieue, au détriment des villes brandebourgeoises. La jurisprudence de la Cour cependant a un rôle plus décisif, jurisprudence dont Constance Grewe dit qu'elle a un rôle homogénéisateur (cf. chap. 5, cf. également chap. 1).

Centralisation et décentralisation cependant s'inscrivent dans une nation encore divisée, incertaine, pour reprendre la formule de Irma Hanke (chap. 19), où la culture politique est-allemande garde ses particularités, comme le montre Dieter Rink (chap. 18) et où l'État n'a plus, dans les représentations allemandes, la place qu'il détint encore jusque dans les années 1970 (chap. 1).

Anne-Marie LE GLOANNEC