

Jay Rowell PRISME-GSPE

## Le pouvoir périphérique et le « centralisme démocratique » en RDA

### Résumé

L'article vise à analyser les évolutions dans la dynamique institutionnelle périphérique d'un Etat que l'on représente comme parfaitement centralisé. Les rapports conflictuels entre le Parti, les administrations étatiques et les entreprises au niveau régional se pacifient progressivement à partir de la fin des années 1950, permettant la mise en place d'une division du travail et de circuits d'échange conduisant notamment à la transformation du rôle des Premiers secrétaires des *Bezirk*. Formellement chargés d'appliquer de la manière la plus stricte les résolutions du Parti, l'article montre comment la mise en place d'un dense réseau de relations clientélistes et l'interdépendance croissante avec les entreprises et les organes étatiques du territoire contribue à transformer les Premiers secrétaires en courtiers vis-à-vis du centre politique.

### Abstract

The central thrust of the article is to analyze the changes in the institutional dynamics of peripheral institutions in a system deemed to be completely centralized. The tension and rivalry between the regional organizations of Party and State gradually stabilized towards the end of the 1950's giving rise to an increased division of labor and the creation of collusive transactions between the peripheral institutions. This led most notably to the transformation of the role of the Party first secretary in the *Bezirk*. Formally responsible for the strict application of Party directives, the article seeks to show how the creation of a dense network of clienteles and the increasing interdependence between the Party, the State and industry on the regional level contributed to the transformation of the first secretary into an advocate of regional interests in Berlin.

L'échelle infra-nationale n'a guère suscité l'intérêt des nombreux chercheurs travaillant sur l'histoire politique de la RDA. Comme l'a remarqué Helga Welsch, « comparées à celles d'autres anciens Etats communistes, les élites régionales des *Bezirk*<sup>1</sup> de la RDA n'ont suscité pratiquement aucun intérêt de la part des chercheurs ».<sup>2</sup> Les travaux sur l'histoire politique de la RDA se sont ainsi singulièrement concentrés sur le « centre », principalement les instances centrales du SED<sup>3</sup> et les organes répressifs. Cette focalisation s'appuie sur les représentations

---

<sup>1</sup>. En juillet 1952, les cinq *Länder* furent éclatés en quatorze districts ou *Bezirk*, Berlin s'y ajouta en 1961.

<sup>2</sup>. HELGA WELSCH « Die kommunistischen Eliten als gegenstand der Forschung », in Arnd Bauerkämper, Jürgen Danyel, Peter Hübner, Sabine Ross, (dirs.), *Gesellschaft ohne Eliten ?*, Berlin, Metropol, 1997, p. 148-149.

<sup>3</sup>. *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands* (Parti socialiste unifié), né en avril 1946 suite à l'unification du SPD et du KPD.

de la RDA comme un système parfaitement centralisé où « toutes les décisions importantes, mais aussi les décisions les plus insignifiantes étaient prises par le Secrétaire général du SED ». <sup>4</sup> Selon cette représentation, la décision aurait été relayée par l'ensemble d'acteurs de l'appareil du Parti et de l'Etat, dont la soumission au Parti et la discipline était supposée entière sous la double contrainte du système de nomenklatura <sup>5</sup> et de l'intériorisation de la culture et de l'idéologie du Parti. <sup>6</sup> Dans le « centralisme démocratique », les agents « périphériques » auraient été insérés dans un ensemble de contraintes réduisant à néant leur « autonomie » en les transformant en « courroies de transmission », et instaurant une relation de commandement et d'obéissance avec la population.

Cependant, les termes utilisés communément en RDA pour désigner le Premier secrétaire du SED du *Bezirk* invitent à reconsidérer le rôle et l'autonomie des élites périphériques : le « *Bezirks Fürst* », que l'on pourrait traduire par le « prince du *Bezirk* » ou tout simplement « *der Erste* », ou « le premier ». <sup>7</sup> Ces expressions ne désignaient ni tout à fait un « roi » souverain du *Bezirk*, ni tout à fait un « préfet », représentant du centre politique dans un avant poste chargé de veiller à l'application stricte des directives centrales. Les termes suggèrent l'existence d'un « fief », d'une relation forte entre le responsable du Parti et « son » territoire. Pourtant, le Premier secrétaire, comme les autres représentants territoriaux, tels que les maires ou les membres des conseils des *Bezirk*, font partie du système centralisé de la nomenklatura, c'est-à-dire que leur désignation par les instances centrales du SED ne devait rien, au moins formellement, aux relations qu'ils tissaient entre-eux ou avec les citoyens sur le territoire à l'échelle régionale.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les représentants territoriaux du SED ne se différenciaient guère de l'activité de beaucoup d'hommes politiques dans les démocraties pluralistes qui « s'occupent de leur circonscription ». Ils étaient présents à tous les banquets, commémorations et inaugurations ; ils tenaient des heures de permanence, recevaient un courrier volumineux de requêtes leur permettant de faire preuve de sollicitude ; il visitaient les chantiers, usines, et hôpitaux et dialoguaient avec les ouvriers, ingénieurs et médecins ; isl

---

<sup>4</sup>. RALPH JESSEN, « Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis. Überlegungen zum Zusammenhang von 'Bürokratie' und Sprachnormierung in der DDR-Geschichte », in Alf Lüdtke, Peter Becker, (dirs.), *Akten. Eingaben. Schaufenster. Die DDR und ihre Texte*, Berlin, Akademie Verlag, 1997, p. 72.

<sup>5</sup>. Ce système de monopolisation des nominations fut d'abord appliqué uniquement au Parti. Il se bureaucratisa, se rationalisa et s'étendit progressivement à l'ensemble des organismes politiques, économiques et sociaux. Voir : CHRISTOPH BOYER, *Die Kader entscheiden Alles*, Dresden, T.U. Dresden, 1996.

<sup>6</sup>. GERT-JOACHIM GLAEßNER, « Am Ende des Staatssozialismus- zu den Ursachen des Umbruchs in der DDR », in Hans Joas, Martin Kohli, (dirs.), *Zusammenbruch der DDR*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1993, p. 73-74.

distribuaient des prix, médailles et récompenses honorifiques. En cherchant à produire continuellement l'apparence d'une proximité avec la population, le rôle des représentants territoriaux ne se limitait pas seulement à une fonction de « courroie de transmission » des directives centrales. Ils tissaient des liens de clientélisme avec des individus et des groupes et entretenaient des rapports étroits avec les entreprises et administrations étatiques locales, ce qui les transformait petit à petit en porte-parole du territoire sous leur domination.

Nous proposons de saisir cette dynamique périphérique à travers trois prismes.<sup>8</sup> Dans une première section, nous examinerons la structuration des échanges entre les institutions territoriales qui contribuent à créer, à partir du début des années 1960, le sentiment de l'existence d'une communauté d'intérêts des acteurs locaux. Dans une deuxième section, nous examinerons les trajectoires professionnelles et le travail de légitimation des premiers secrétaires du SED des *Bezirk*. Enfin, nous verrons comment, dans un contexte de concurrence pour des ressources économiques, les différentes institutions d'un territoire ont mis en place un système de division du travail destiné à améliorer les chances d'accéder à la scène politique nationale par des voies peu institutionnalisées.

---

<sup>7</sup>. LANDOLF SCHERZER, *Der Erste*, Berlin, Aufbau Taschenbuch Verlag, 1997. (1<sup>ière</sup> éd. 1988).

<sup>8</sup>. Pour analyser ces phénomènes de manière précise, nous nous sommes concentrés sur le *Bezirk* de Leipzig et plus particulièrement les transactions s'articulant autour des politiques du logement. Voir notre thèse : « L'Etat totalitaire en action. Les politiques du logement en RDA 1945-1989 », sous la direction de Michel Offerlé, EHESS, 2001.

## L'ESPACE INSTITUTIONNEL PERIPHERIQUE

Rappelons avec Alf Lüdtke, que la domination est toujours relationnelle et se déploie dans la multiplicité des situations d'interaction<sup>9</sup>, et ne peut donc pas se réduire au dualisme de la « soumission » ou de la « résistance » d'une instance par rapport à une autre. Si l'autonomie, la contrainte et la domination sont ainsi toujours liées à une situation précise, la variété des situations et la multiplicité d'acteurs en interaction au sein de l'espace politique et administratif périphérique laisse théoriquement la place aux stratégies qui ont pu être théorisés dans d'autres contextes : des stratégies d'évitement,<sup>10</sup> la création et l'usage de marges d'appréciation différenciées selon la situation, de prises de distance avec le règlement ou au contraire son respect « à la lettre ».<sup>11</sup>

On peut schématiquement identifier deux configurations institutionnelles de l'espace politico-administratif périphérique en RDA. La phase de la conquête et de la consolidation du pouvoir du SED jusqu'à la construction du mur de Berlin caractérisée par des conflits et oppositions très fortes ; et une phase pacifiée marquée par une division du travail et la mise en place de circuits d'échange entre les représentants territoriaux visant à accéder aux ressources rares distribuées par le centre politique.

Entre 1945 et 1952, le SED a conservé les formes institutionnelles des communes et des *Länder* héritées du passé. Le SED s'est concentré sur les questions du personnel : l'épuration et le noyautage des institutions d'abord, et la recherche d'un nouveau modèle administratif « socialiste » et « proche de la population » par la suite, fondé sur l'entrée de la classe ouvrière dans l'administration et l'inculcation de nouvelles dispositions. La réforme des structures de l'Etat et du Parti de 1952<sup>12</sup> conduisit à une déstructuration de l'espace politico-administratif périphérique ; c'est-à-dire à des querelles de compétences, une forte fluctuation du personnel et des rapports tendus entre les agents de l'Etat, des entreprises et du Parti.

Cependant, à partir de la fin des années 1950, l'espace local se stabilisa et se structura progressivement sous la conjonction de plusieurs facteurs. La direction du SED codifia une répartition plus rigide des compétences des instances périphériques et commença à recruter

---

<sup>9</sup>. ALF LÜDTKE, « Einleitung », in Alf Lüdtke, (dir.), *Herrschaft als soziale Praxis*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1991, p. 13.

<sup>10</sup>. MICHEL CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

<sup>11</sup>. PIERRE BOURDIEU, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82, mars 1992, p. 86-96 ; Plus généralement, VINCENT DUBOIS, *La vie au guichet*, Paris, Economica, 1999.

des permanents choisis en fonction de leurs compétences « techniques ». Le personnel circula entre les différentes organisations, permettant le renforcement des liens interpersonnels. Ainsi, les conflits entre le Parti et l'Etat se pacifièrent et l'ingérence du SED dans l'activité économique et étatique se ritualisa, permettant aux représentants du SED d'obtenir des gages symboliques de leur suprématie sur les autres instances sans passer par les interventions directes qui s'étaient avérées nuisibles à l'économie et à l'efficacité de l'Etat.

### *La « démocratisation » de l'Etat ou l'espace local introuvable (1952-1960)*

Avec la création des *Bezirk* en 1952, la structure du Parti fut calquée sur le nouveau découpage territorial, mais l'ampleur des réformes tant administratives qu'économiques produisit des querelles de compétences entre les différentes institutions territoriales et une usure phénoménale des permanents et responsables du SED. Entre 1952 et 1954, 70% des premiers et deuxièmes secrétaires du SED des cantons (*Kreis*) furent remplacés ainsi que 60% des permanents du Parti des *Bezirk*.<sup>13</sup> Selon les statistiques tenues sur les permanents de l'appareil du SED de la ville de Leipzig en 1953, seulement 18 des 283 permanents étaient dans l'appareil depuis plus de trois ans.<sup>14</sup> Cette fluctuation de la première moitié des années 1950 s'explique, selon Mary Fulbrook, par la combinaison du faible niveau d'instruction politique et scolaire et les revirements fréquents de la ligne idéologique du SED produisant des « défaillances et des faiblesses » idéologiques, pour reprendre des termes de l'époque.<sup>15</sup> Les changements de ligne politique et une maîtrise imparfaite de la rhétorique dans le discours et dans l'écrit, furent interprétés comme des défaillances de compétence idéologique signifiant, pour la plupart des permanents, un retour à l'usine et la fin d'une promotion sociale dans un emploi où l'on ne « se salit pas les mains ».<sup>16</sup>

Sociologiquement, les administrations des organes étatiques et du SED ne pouvaient guère être plus différentes si l'on compare les statistiques d'août 1952 sur les 263 « employés dirigeants » de la ville de Leipzig et celles concernant les 283 permanents du Parti de la ville. Parmi les 283 permanents du SED, 259 furent enregistrés comme « originaires de la classe

---

<sup>12</sup>. La loi de « démocratisation des organes étatiques locaux », votée quelques jours après la II<sup>ème</sup> Conférence du SED annonçant la « construction planifiée du socialisme », paracheva le processus d'harmonisation des structures administratives périphériques engagé depuis 1948.

<sup>13</sup>. HERMANN WEBER, *DDR: Grundriße der Geschichte 1945-1990*, Hannover, Fackelträger, 1991, p. 58.

<sup>14</sup>. Rapport de décembre 1953. SED ville de Leipzig. Staatsarchiv Leipzig (désormais STAL) SED IV 5/01/416.

<sup>15</sup>. MARY FULBROOK, *Anatomy of a Dictatorship*, Oxford, Oxford University Press, 1995, Chapitre 3.

<sup>16</sup>. En décembre 1953, 217 des 283 permanents exerçaient un métier ouvrier avant leur entrée dans l'appareil du SED. SED ville de Leipzig STAL SED IV 5/01/416.

ouvrière », et seulement 23 avaient passé plus de huit ans sur les bancs de l'école.<sup>17</sup> Si les statistiques dressées par la ville ne contiennent aucune indication sur le niveau de formation, les chiffres sur l'origine sociale des 263 « employés dirigeants » font état de seulement 26% d'origine ouvrière, 56% issus d'une famille d'employés ou d'un fonctionnaire d'Etat et 18% « autres ».<sup>18</sup>

Si les cadres dirigeants de l'administration de la ville étaient dans leur vaste majorité membres du SED (86%), les dossiers individuels établis par les permanents du SED sur ces cadres de l'Etat qui étaient en majorité issus d'un autre milieu social et disposaient d'un capital scolaire très supérieur, témoignent du sentiment d'infériorité éprouvé par les « apparatchiks » et qui s'exprime par un ressentiment de classe.<sup>19</sup> Par exemple, en 1960, le service des cadres du SED de la ville Leipzig réclama le renvoi de plusieurs hauts fonctionnaires locaux. H. Ober, directeur de l'administration de la construction de la ville de Leipzig et architecte de formation « possède toutes les qualités professionnelles requises, mais ne participe pas régulièrement aux réunions de cellule. Il est très critique et ses opinions et attitudes sont souvent déplacées, ce qui exerce une influence politique négative sur le service. »<sup>20</sup> H. Gerber, architecte de formation, porte, selon le rédacteur du rapport, « la responsabilité de l'absence de critique et d'autocritique dans son service. Il est idéologiquement faible et opportuniste ». <sup>21</sup> E. Heinzig, directeur technique de la VEB Bau-Union, fut relevé de ses fonctions pour « avoir menti au Parti et pour s'être tenu à l'écart. [...] Il est arrogant et montre des tendances opportunistes. »<sup>22</sup>

Les compétences professionnelles ne sont nullement mises en cause, bien au contraire. Par contre, c'est la condescendance que ressentent les membres du Parti qui est critiquée. Se montrer réservé ou distant, ne pas participer à toutes les réunions, ne pas « se confier » aux permanents du Parti, adopter des attitudes corporelles « déplacées » ou émettre des « critiques » sont interprétés comme des signes visibles du manque d'authenticité dans

---

17. Statistiques des cadres du SED de la ville de Leipzig de décembre 1953. SED ville de Leipzig. STAL SED IV 5/01/416. Pour une discussion plus détaillée de ces problèmes de classification, cf. JAY ROWELL, « Classes et classements dans les pratiques administratives de la RDA », *Raisons politiques*, n°2, 1999, p. 67-92.

18. Rapport du 1/8/1952, bureau d'organisation et d'instruction de la ville de Leipzig. Archives municipales de la ville de Leipzig (désormais AM Leipzig) AM Leipzig, STVuR (1) 1507.

19. Voir sur ce point : SHEILA FITZPATRICK, « L'usage Bolchevique de la 'classe' : Marxisme et construction de l'identité individuelle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°85, novembre 1990, p. 70-80.

20. SED ville de Leipzig, STAL SED IV/01/358.

21. SED ville de Leipzig, STAL SED IV/01/358.

22. SED ville de Leipzig, STAL SED IV/01/358.

l'attachement au Parti et sont immédiatement traduits en catégories politiquement disqualifiantes : « opportunisme », « faiblesses idéologiques » ou « duplicité ».

A partir de la fin des années 1950, les échanges entre les institutions commencèrent progressivement à se stabiliser et à s'apaiser. L'appareil du SED de Leipzig se consolida et l'usure des fonctionnaires se ralentit, puisqu'en octobre 1961 plus des deux tiers de fonctionnaires étaient en place depuis plus de trois ans.<sup>23</sup> Parallèlement, la répartition des sphères de compétences s'effectua entre les différentes organisations permettant ainsi l'émergence de rapports de coopération là où régnait auparavant la rivalité.

### *Le rééquilibrage de l'espace local*

L'impulsion initiale de ce changement vint de Berlin dans une tentative de limiter l'usure du personnel du SED et de l'Etat et pour remédier aux désordres induits par les réformes de l'été de 1952 qui avaient perturbé les circuits économiques dans les mois avant les grèves insurrectionnelles du 16-18 juin 1953.<sup>24</sup> Le problème de la superposition d'institutions responsables du « contrôle » des entreprises se décanta progressivement à partir de la codification plus claire des compétences entre l'Etat, les entreprises et le SED des *Bezirk*. Par exemple, une directive centrale sur les compétences des cellules du SED dans les administrations de décembre 1955 définit neuf fonctions qui se concentrent essentiellement dans les domaines de « l'agitation et de la propagande », l'organisation de formations politiques et la sélection des candidats pour les écoles du Parti, et l'action en faveur des jeunes et des femmes. Seule la fonction d'évaluation des cadres représentait une intervention plus ou moins directe dans le fonctionnement de l'administration.<sup>25</sup> Les directives centrales cherchaient ainsi à imposer une répartition des tâches, sans bien sûr sacrifier le principe de la primauté du Parti.

Le « seuil d'intervention » dans les affaires de l'Etat s'éleva régulièrement. Le SED exerça, avec le temps, de moins en moins ses prérogatives pour contraindre à la démission un employé de l'Etat ou d'une entreprise jugé défaillant. Deux facteurs supplémentaires font

---

<sup>23</sup>. Rapport sur les cadres du SED de la ville de Leipzig d'octobre 1961. SED ville de Leipzig, STAL SED IV 5/01/416.

<sup>24</sup>. DIETRICH STARITZ, *Geschichte der DDR*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1996, p. 94-95.

<sup>25</sup>. Directive sur les objectifs de l'organisation du Parti des conseils municipaux. AM Leipzig, STVuR (1) 3545. Dans le même sens, le SED du *Kreis* et des communes devait répondre à deux questions dans un rapport au Comité central : « De quelle manière est-ce que le Parti influence le travail des organes étatiques sans pour autant se substituer à ces derniers ? Existe-t-il des cas où les camarades de l'appareil du Parti ont intimidé les camarades de l'appareil de l'Etat, produisant des phénomènes d'insécurité et d'attentisme nuisibles à l'efficacité de nos institutions ? » 2/11/1956. AM Leipzig, STVuR (1) 3545.

évoluer les rapports entre les institutions : i) l'apprentissage par les fonctionnaires de l'Etat et des entreprises des règles d'interaction avec le Parti, c'est-à-dire des formes discursives qui donnent des gages idéologiques et marquent une soumission rhétorique à la « sagesse du Parti »; ii) la convergence sociologique des organes étatiques et de l'appareil du SED qui réduit la tension produite par l'asymétrie sociale entre les deux institutions.

L'apprentissage progressif de la rhétorique, des formules standardisées et des tactiques pour faire preuve d'humilité et de soumission à la sagesse du Parti rendit plus difficile l'assignation du fonctionnaire de l'Etat dans des catégories stigmatisées d'opportunisme ou d'arrogance. Les fonctionnaires de l'Etat acquièrent progressivement un savoir-faire, au sens d'Erving Goffman, c'est-à-dire le « tact, la diplomatie et l'aisance ».<sup>26</sup> Les rappels à l'ordre du SED et la réponse des employés de l'Etat ou des entreprises sont tendanciellement devenus des échanges ritualisés sans aucune conséquence pratique. Le rapport de soumission de l'individu au Parti, c'est-à-dire en réalité entre celui qui est mis en cause et la personne qui agit au nom du Parti, est réaffirmé régulièrement avec des formules standardisées parfaitement maîtrisées qui satisfont les exigences de soumission explicite au Parti et l'autonomie plus implicite dans le travail.

Pour ne citer qu'un exemple emblématique, en novembre 1969, le SED de la ville de Leipzig exigea des « explications et des mesures concrètes » de la part des administrations de la ville sur le taux de productivité dans le secteur de la construction de logements, qui se situait à seulement 54% du plan.<sup>27</sup> Les critiques émises passèrent totalement à côté du problème réel, à savoir les livraisons au compte-gouttes des éléments préfabriqués suite à la concentration des moyens pour assurer la terminaison d'une centrale électrique « prioritaire ». Mais l'intervention du SED ne visait pas en réalité la résolution du problème de la productivité. Il s'agissait de se saisir des difficultés comme prétexte pour réaffirmer la primauté du SED et, on peut le supposer, pour faire croire aux instances supérieures que l'organisation locale du Parti « mène un combat acharné pour remplir le plan ». Le SED exigea une « meilleure préparation des chantiers et une gestion plus scientifique et moins bureaucratique du travail », ce que les fonctionnaires de l'Etat mis en cause s'engagent à faire avant la fin de l'année « dans une réunion où les résolutions du Parti et l'article de Walter

---

<sup>26</sup>. ERVING GOFFMAN, *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974, p. 51.

<sup>27</sup>. Courrier adressé à l'architecte en chef et au directeur de l'administration de la construction de la ville de Leipzig. 21/11/1969. SED de la ville de Leipzig STAL SED IVB-5/01/145.

Ulbricht dans *Neues Deutschland* seront étudiées en détail ».<sup>28</sup> On reproche aux fonctionnaires de l'Etat de « ne pas exercer suffisamment de contrôle sur les chantiers et de négliger le travail idéologique avec les ouvriers », ce que ces derniers promettent de rectifier en organisant une série de meetings sur les chantiers. Les gages donnés au SED sont de pure forme- l'essentiel du problème est ailleurs, et l'organisation locale du SED, tout en produisant l'apparence d'une activité énergique, se garde d'intervenir directement et laisse toute latitude dans ces domaines « techniques » aux entreprises et aux administrations étatiques compétentes.

Le deuxième facteur qui explique la pacification des rapports entre les institutions périphériques est le rééquilibrage de leur composition sociologique. La formation professionnelle s'imposa dès la deuxième moitié des années 1950 comme un critère central dans les carrières des apparatchik du Parti central. L'effort d'instrumenter le Parti régional pour la « révolution scientifique et technique » devinrent sensibles à partir de 1960. Ainsi, le nombre de diplômés du supérieur dans l'appareil du SED de la ville de Leipzig passa de 5% en 1958 à 15% trois ans plus tard.<sup>29</sup> En 1963, la moitié des 479 permanents de l'appareil et secrétaires permanents du Parti dans les entreprises du *Bezirk* possédaient un diplôme de l'enseignement supérieur (36% si l'on enlève les diplômes dispensés par les écoles du SED) et 20% étaient à cette date en formation par correspondance.<sup>30</sup> Cette augmentation générale du niveau scolaire s'accomplit par l'effet conjugué d'une formation des personnes en poste et le recrutement de personnes déjà diplômées ayant fait leurs preuves dans les entreprises ou les administrations étatiques. A la fin des années 1980, les chiffres produits par le bureau des cadres suggèrent l'absence de toute différence sociologique entre les 16.971 conseillers des *Kreis* du pays<sup>31</sup> et les 19.578 permanents du SED des *Kreis*<sup>32</sup> : 72% des premiers sont d'origine ouvrière pour 76% des seconds et 73% des premiers détiennent un diplôme du

---

28. Courrier du 21/11/1969 pré-cité et la réponse du 28/11/1969. SED de la ville de Leipzig STAL SED IVB-5/01/145.

29. SED de la ville de Leipzig. STAL SED IV 5/01/416.

30. Analyse de la formation professionnelle des permanents du Parti. Bureau des cadres du SED *Bezirk* Leipzig. STAL SED IV A-2/6/230.

31. Les chiffres sont issus du fichier informatisé des cadres d'octobre 1989. GERHARD SCHULZE, « Verwaltungspersonal und Verwaltungsausbildung », in Klaus König, (dir.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1991, p. 153-154.

32. *Neues Deutschland*, du 18/12/1985.

supérieur et 71% pour les seconds<sup>33</sup>. Pour aussi incertaines que soient ces données, elles suggèrent toutefois une convergence sociale entre les deux structures conduisant à l'apaisement des tensions sociales des années 1940 et 1950.

La pacification des rapports entre l'Etat et le SED et la répartition des fonctions de contrôle que ces deux instances exercèrent sur les entreprises permit à chaque organisation de maximiser ses chances d'atteindre les objectifs sur lesquelles ses performances étaient évaluées par leurs hiérarchies respectives. Pour les responsables des trois institutions, les chiffres du plan économique étaient en effet primordiaux dans leur avancement de carrière. On peut parler d'une découverte progressive d'un intérêt commun qui se fonde sur une prise de conscience d'une dépendance mutuelle, liée à la circulation du personnel entre les trois instances, l'apprentissage par les permanents du SED des effets pervers d'une immixtion dans la gestion des entreprises et des administrations étatiques. Cette configuration nouvelle était cimentée sur des échanges de biens et de services constitutif d'une action concertée vis-à-vis des autorités centrales. Le rôle du Premier secrétaire du *Bezirk* que nous analyserons maintenant était central à cette nouvelle organisation de l'espace périphérique.

### **LE TERRITOIRE COMME RESSOURCE POUR LES « PRINCES DU BEZIRK »**

L'espace infra-national et sa population ne peuvent exister politiquement que si les institutions et les porte-parole légitimes le font exister en imposant le cadre territorial comme une entité naturelle dotée d'une spécificité et d'intérêts propres, ce qui suppose que les élites politiques et administratives périphériques aient un intérêt à le faire exister et que la configuration institutionnelle soit telle que cette stratégie s'avère payante. Autrement dit, les acteurs défendent et font exister les intérêts d'une entité territoriale « périphérique » dans la mesure où il existe la perception d'un lien entre la performance économique de « leur » territoire et l'avancement de leur carrière.

#### *Les trajectoires des Premiers secrétaires des Bezirk dans les années 1950*

La construction de l'Etat central et de renforcement de l'appareil du SED au niveau central à la fin des années 1940, s'est accomplie par la cooptation du personnel des organisations territoriales. Avec le départ à Berlin des ténors du SED, un nombre de jeunes

---

<sup>33</sup>. STEFAN HORNBOSTEL, « Die besten Vertreter der Arbeiterklasse. Kaderpolitik und gesellschaftliche Differenzierungsmuster um Spiegel des zentralen Kaderdatenspeichers des Ministerrates der DDR », in Stefan Hornbostel, (dir.), *Sozialistische Eliten. Horizontale und vertikale Differenzierungsmuster in der DDR*, Opladen, Leske und Budrich, 1999, p. 196.

apparatchik ont bénéficié d'un avancement de carrière fulgurante. Un tiers des premiers secrétaires en fonction en 1955 avaient en effet entre 30 et 35 ans et seulement trois étaient âgés de plus de 50 ans.

Selon les critères classiques utilisés pour étudier l'élite de la RDA, les Premiers secrétaires en fonction en 1955 constituent un groupe très homogène. Tous étaient membres du KPD au moment de la fusion du SPD et du KPD en 1946, dix étant entrés au KPD avant 1933, trois en 1945 et Alois Pisnik, Premier secrétaire du *Bezirk* Magdebourg de 1955 à 1979, d'origine autrichienne, était entré au SPÖ en 1928. Tous sont, selon leur notice biographique, d'origine ouvrière, et si aucun n'était titulaire d'un diplôme universitaire, tous avaient suivi une formation dans les écoles du SED ou du PCUS d'au moins un an.

Cependant, si l'on examine la succession de positions institutionnelles dans leur rapport au territoire, on peut distinguer trois types de trajectoires : i) Une trajectoire type par laquelle les futurs Premiers secrétaires ont occupé auparavant une succession de positions de plus en plus importantes dans les administrations étatiques locales ou dans l'appareil du SED dans les *Kreis*. ii) Une trajectoire type qui passait d'abord par une fonction dans l'exécutif du *Land* ou au niveau correspondant du SED. iii) Une trajectoire type où le Premier secrétaire assumait des fonctions dans un *Bezirk* où il n'avait jamais occupé de fonctions auparavant.

Six premiers secrétaires occupèrent une succession de postes « locaux » entre 1945 et leur prise de fonction.<sup>34</sup> En général leur parcours commence avec une position de responsabilité dans le cadre communal ou dans l'organisation de jeunesse (FDJ) et progresse avec une succession de positions de Premier secrétaire de *Kreis* de plus en plus important avant d'accéder au poste de Premier secrétaire du *Bezirk*. Par exemple, Albert Stief (né en 1920), Premier secrétaire de Cottbus de 1953 à 1969, entra en 1945 dans le KPD après son retour d'URSS où il fut prisonnier de guerre mais surtout membre du Comité national de l'Allemagne libre, organisation du KPD en exil. De 1949 à 1950, il fut membre de la direction du SED de la ville de Hoyerswerda et de 1950 à 1951, conseiller municipal chargé de l'économie et de la police de la ville. Il fut délégué à l'École supérieure du PCUS à Moscou entre 1951 et 1953 et nommé Premier secrétaire à son retour. Paul Fröhlich, Premier secrétaire du *Bezirk* Leipzig de 1952 à 1970, fut mineur avant de devenir permanent du KPD en 1930. Après la guerre, il fut successivement secrétaire pour la propagande et la culture du

---

<sup>34</sup>. Il s'agit de Walter Buchheim (Karl-Marx-Stadt 1952-1959), Paul Fröhlich (Leipzig 1952-1970), Gerhard Grüneberg (Francfort/Oder 1952-1958), Alfred Neumann (Berlin 1953-1957), Bernhard Quandt (Schwerin 1952-1974) et Albert Stief (Cottbus 1953-1969).

SED de la ville de Dresde, Premier secrétaire du SED de Bautzen et Premier secrétaire du SED de la ville de Leipzig de 1950 à 1952.

Six premiers secrétaires occupèrent avant leur entrée en fonction, des positions dans l'organisation du SED des *Länder* ou des fonctions dans les gouvernements de ceux-ci.<sup>35</sup> Par exemple, Karl Mewis, ancien Premier secrétaire du Land Mecklembourg devint Premier secrétaire du *Bezirk* Rostock. Les cinq autres furent soit membres du secrétariat du SED du *Land*<sup>36</sup> soit ministres de l'éducation du Land.<sup>37</sup>

Enfin dans le dernier cas de figure, les premiers secrétaires « découvrent » leur territoire avec la prise de fonction.<sup>38</sup> Il ne s'agit pas d'un « parachutage » dans le sens où des responsables nationaux d'un Parti cherchent à s'implanter dans un territoire, mais dans les trois cas d'un mouvement « horizontal » d'un poste de responsabilité d'un *Bezirk* à un autre *Bezirk*. Ainsi par exemple, Hans Kiefert avait construit sa carrière dans le SED berlinois et occupa la fonction de Premier secrétaire à Erfurt pendant quatre ans avant de retourner à Berlin.

Quelle que soit leur trajectoire, il s'agit exclusivement de membres du SED de « deuxième rang ». Au moment de leur ascension au poste de Premier secrétaire, seulement deux étaient déjà membres du Comité central, les autres ayant été cooptés peu de temps après leur prise de fonctions. Il s'agit ainsi d'un saut de carrière presque inespéré pour la plupart de nouveaux Premiers secrétaires.

Si aucun des Premiers secrétaires n'avait été en exil à Moscou entre 1933 et 1945, dix avaient passé au moins deux ans dans un camp de concentration, soit la totalité des Premiers secrétaires entrés au KPD avant 1933, ce qui montre l'importance du statut de « résistant antifasciste » dans un Etat où le vecteur principal de légitimation fut l'antifascisme.<sup>39</sup> Cet attribut biographique était également considéré essentiel dans la nomination des titulaires de fonctions « électives » tels que les maires et les présidents des conseils des *Bezirk* (dix sur quinze en 1955). Ces propriétés biographiques peuvent nous renseigner sur la définition plus ou moins implicite des fonctions que devaient remplir ces représentants territoriaux. Entre 1933 et 1945, ils avaient fait preuve de dévouement au Parti, et ils durent leur ascension

---

<sup>35</sup>. Il s'agit d'Otto Funke (Suhl 1952-1968), Karl Mewis (Rostock 1952-1964), Helmut Müller (Gera 1952-1955), Alois Pismanik (Magdebourg 1952-1979), Hans Riesner (Dresde 1952-1957) et Max Steffen (Neubrandenburg 1953-1960).

<sup>36</sup>. Helmut Müller (Thuringe), Alois Pismanik (Anhalt de la Saxe), Otto Funke (Thuringe).

<sup>37</sup>. Max Steffen (Neubrandebourg) et Hans Riesner (Saxe)

<sup>38</sup>. Franz Bruk (Halle 1954-1958), Eduard Götzl (Potsdam 1955-1957) et Hans Kiefert (Erfurt 1953-1957)

fulgurante après 1945 au Parti. D'origine ouvrière et antifascistes incontestables, ils incarnaient ce que le Communisme allemand avait de plus noble : la lutte antifasciste et la revendication d'une représentativité plus démocratique dans le sens où des « gens de peu », le mineur ou le maçon, pouvaient devenir maire, ou « patron » politique d'un territoire. Choisis pour leur fidélité dans l'épreuve, les Premiers secrétaires se devaient également de cultiver tout particulièrement leurs liens avec les « masses » pour reprendre la terminologie de l'époque.

### *Etablir un lien avec les « masses » : le clientélisme*

Ils devaient ainsi se montrer à l'écoute de la classe qu'ils représentaient, encourager la prise de parole des ouvriers et agir pour mettre fin aux problèmes et sources de mécontentement. Ils se firent les porte-parole de revendications vis-à-vis des organes étatiques et instrumentalisèrent les « problèmes que les habitants leur avaient confiés » pour asseoir leur autorité sur ces derniers. Les archives de la municipalité de Leipzig contiennent ainsi de nombreuses interventions du Premier secrétaire du *Bezirk* portant sur des problèmes de vie quotidienne, notamment des pénuries de tel ou tel aliment ou biens de consommation, ou des problèmes de transport. Par exemple, dans une lettre au Maire de Leipzig en 1959, le Premier secrétaire Paul Fröhlich signale les problèmes suivants des habitants d'une banlieue de Leipzig :

« Lors de ma récente visite à Portitz, de nombreux habitants m'ont interpellé sur les problèmes de transport. Il faut en effet changer trois fois de tram pour atteindre le centre ville. De plus, les habitants se sont plaints de la présence d'une grande porcherie qui empeste l'air et attire des nuées de mouches. Je te remercie de bien vouloir t'occuper de ces problèmes et de me tenir au courant des solutions apportées. »<sup>40</sup>

Les habitants de Portitz avaient probablement déjà exprimé leur opposition à l'implantation de la porcherie et les problèmes de transport aux autorités de la ville, mais celles-ci n'avaient pas les ressources nécessaires pour modifier les tracés du tram et étaient soumises aux impératifs du développement de la filière porcine au moment de la dernière poussée de la collectivisation des terres.

Les Premiers secrétaires des années 1950 construisaient leur légitimité populaire en adoptant une rhétorique critique à l'égard des organismes de l'Etat trop « bureaucratiques » et

---

<sup>39</sup>. SIGRID MEUSCHEL, *Legitimation und Parteiherrschaft. Zum Paradox von Stabilität und Revolution in der DDR*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1992.

<sup>40</sup>. Double de la lettre du 19/12/1959 dans les archives du SED de la ville, STAL SED IV/01/358.

« froids ». Ils institutionnalisèrent par ce biais la dérogation à la règle bureaucratique, ce qui leur permettait de tirer, dans les termes de P. Bourdieu, « un profit symbolique de la rigidité réglementaire de l'instance inférieure. »<sup>41</sup> Se faisant les porte-parole des « soucis des masses », ils s'arrogeaient un crédit symbolique en satisfaisant des revendications qui leur parvenaient, en s'adressant directement aux services municipaux compétents ou en faisant passer un article dans la presse qui critiquait le « bureaucratisme », le « mauvais travail », la « coupure entre les administrations et la population », et plus généralement la transgression du bon sens populaire.

Les premiers secrétaires « représentaient » ainsi des segments de la population du territoire qui parvenaient à se faire entendre, mais à la différence de ce qui se passera à partir des années 1960, l'usage de cette parole captée ne se traduit pas par une revendication pour plus de ressources pour le *Bezirk* auprès des autorités centrales. Elle fut utilisée par les Premiers secrétaires pour asseoir leur autorité sur les organes étatiques en imposant une réallocation des ressources qui les dotaient d'un crédit conséquent auprès de leur clientèle. Puisque cette redistribution imposée ne s'accompagnait pas d'une augmentation de la quantité des biens disponibles, le Premier secrétaire mettait en mouvement les ressources d'un secteur ou groupe à un autre dans un jeu à somme nulle dommageable à l'efficacité de l'allocation des ressources, mais très bénéfique pour le Premier secrétaire qui prélevait à chaque mouvement un crédit auprès d'une clientèle spécifique. Si le Premier secrétaire s'attribuait le crédit pour avoir apporté son aide à un individu ou à un groupe, il laissait aux représentants des organes étatiques le soin d'organiser le transfert de ressources, et donc leur faisant porter la responsabilité de se justifier auprès des personnes, groupes ou institutions ainsi pénalisés.

Autant la parole des citoyens pouvait être confisquée et utilisée au profit du Premier secrétaire ou d'autres responsables politiques, autant certains citoyens pouvaient, eux aussi, instrumentaliser d'une certaine manière ceux-ci pour accéder aux ressources de l'Etat que les voies administratives « normales » ne leur avaient pas permis d'obtenir. Pendant leurs visites aux entreprises, dans les réunions de quartier, leurs heures de permanence et dans les courriers, les personnes ordinaires « se confient », pour reprendre la terminologie de l'époque, exposent leur grief, et initient un rapport de clientèle où s'échange une promesse de loyauté contre un service ou un bien.

Les habitants visent non seulement à convaincre le responsable territorial du SED qu leur requête est justifiée mais ils le placent devant une alternative qui prend souvent la forme

---

<sup>41</sup> P. BOURDIEU, « Droit et passe-droit... », *art. cit.*, p. 91.

d'un ultimatum plus au moins explicite.<sup>42</sup> Pour ceux qui faisaient appel à l'humanité du destinataire, un refus d'intervenir aurait signifié *ipso facto* que ce dernier n'était pas à l'écoute des vrais problèmes des « masses » ou qu'il était complice de la « logique froide » de la bureaucratie. Pour ceux qui fondaient leur requête sur une base légale ou sur une résolution du SED, l'inaction aurait été équivalente à un cautionnement d'une situation illégale ou serait contraire à la « volonté du Parti ». Pour ceux qui dénonçaient le décalage entre leur exemplarité au travail ou leur engagement politique et l'insuffisance des ressources que les autorités leur allouaient, le refus d'intervenir aurait signifié une transgression de la norme de la juste récompense des mérites. Quel que soit le régime de justice invoqué, les requérants offrent au Premier secrétaire non seulement la possibilité de redresser le tort, mais lui permettent d'enranger le bénéfice symbolique d'être personnellement responsable de leur retour parmi la communauté des « socialistes convaincus » ou des « travailleurs infatigables du plan quinquennal ».

En l'absence d'élections compétitives, cette « promesse » de loyauté de la part du citoyen ordinaire reste sans débouché concret la plupart du temps. Mais c'est précisément à cause de l'absence d'instruments de mesure de sa popularité que l'homme politique de la RDA pouvait être particulièrement réceptif à ces sollicitations, en lui procurant la satisfaction d'avoir restitué la « foi » à un citoyen ordinaire qui commençait à douter de la « cause ». En acceptant les termes de l'échange, le responsable politique bénéficiait de la reconnaissance des citoyens ordinaires, et fort du « mandat » recueilli, il intervenait au nom des travailleurs, ce qui renforça sa position vis-à-vis des autres acteurs locaux.

#### *Les transformations du rôle du Premier secrétaire des Bezirk*

A partir des années 1960, les Premiers secrétaires se montrèrent progressivement plus revendicatifs dans leurs rapports avec les instances centrales. Cette évolution doit se comprendre d'une part par l'apaisement des interactions entre les institutions périphériques, et d'autre part par la transformation de la position du Premier secrétaire de *Bezirk* dans la hiérarchie politique.

A leur entrée en fonction, seulement deux premiers secrétaires en poste en 1955 appartenaient au Comité central et aucun n'était membre du Bureau politique. Trois ans plus tard, onze des Premiers secrétaires en place en 1955 avaient accédé au Comité central et

---

<sup>42</sup>. Ces développements s'appuient sur l'analyse d'un corpus de 150 requêtes envoyées au Premier secrétaire du Bezirk de Leipzig ou au Maire de Leipzig de 1961 à 1963 touchant aux problèmes du logement. AM Leipzig, STVuR (1) 2774-2792.

quatre Premiers secrétaires, dont deux toujours en fonction devinrent candidats au Bureau politique. Le moment de la cooptation au Bureau politique de ces derniers correspond à la mise à l'écart de la « faction Schirdewan-Wollweber » en 1958 et la récompense concomitante de ceux qui s'étaient ralliés à Walter Ulbricht : Erich Honecker et Alfred Neumann (Premier secrétaire à Berlin 1953-1957) devinrent membres du Bureau politique ; Karl Mewis (Rostock 1952-1961), Hans Kiefert (Erfurt 1953-1957, Berlin 1957-1959), et Paul Fröhlich (Leipzig 1952-1970) en devinrent candidats. Cette ascension suggère qu'ils aient su utiliser les potentialités de leur fonction « loin de Berlin » pour augmenter considérablement leur poids au sein du SED, à tel point qu'ils devinrent des alliés importants dans les luttes au sein du Bureau politique et s'imposèrent comme des prétendants naturels aux postes les plus élevés.

A partir de cette période, un passage plus au moins long à la tête de l'organisation du Parti d'un *Bezirk* « important » (Berlin, Dresde, Halle, Leipzig) devint, en sus d'une carrière dans les organisations de masse (notamment l'organisation de la jeunesse FDJ) et de responsabilités dans l'appareil central du Parti, un des principaux chemins d'accès au Bureau politique.<sup>43</sup> Dans les trajectoires de ceux qui devinrent Premiers secrétaires dans les années 1960 et intégrèrent le Bureau politique dans les années 1960 et 1970, on retrouve plutôt des membres de l'appareil du Comité central qui se font nommer Premier secrétaire d'un *Bezirk*, poste représentant la dernière étape ou épreuve avant d'entrer au Bureau politique. Par exemple, Horst Sindermann, qui présida au Bureau de l'agit-prop du Comité central de 1954 à 1963, puis devint le Premier secrétaire du *Bezirk* Halle (1963-1971), sera nommé candidat au Bureau politique la même année et membre à part entière en 1967. Avec l'arrivée au pouvoir de Honecker, cette circulation des positions se ralentit. La composition du Bureau politique, des secrétaires du Comité central et des Premiers secrétaires des *Bezirk* changea peu après 1976. En 1989, seulement quatre des quinze Premiers secrétaires étaient en fonction depuis moins de dix ans et six étaient en place depuis vingt ans ou plus.

Le cumul des fonctions centrales et régionales et les allers-retours entre les instances centrales et périphériques compensa la faible institutionnalisation du lien entre les responsables étatiques régionaux.<sup>44</sup> Le Premier secrétaire du *Bezirk* (passé ou présent)

---

<sup>43</sup>. En 1989, 8 des 21 membres du Bureau politique avaient passé au moins cinq ans en tant que Premier secrétaire d'un *Bezirk* et quatre étaient toujours en exercice. HELGA WELSCH, « Zwischen Macht und Ohnmacht : Zur Rolle der 1. Bezirkssekretäre der SED », in S. Hornbostel, *Sozialistische Eliten...*, op. cit..

<sup>44</sup>. Sur les 15 Présidents de conseil en poste en 1955, deux seulement avaient auparavant une position dans un autre *Bezirk* ou dans les organes centraux du SED et seulement trois occuperont un poste de l'Etat central ou

s'occupait de son « fief » ou intervenait au nom des entreprises ou organes étatiques pour obtenir plus de ressources au centre pour un territoire dont la « réussite » était le reflet de ses compétences et de son engagement.

Le Premier secrétaire se transformait ainsi progressivement en « courtier » au service de l'exécutif du *Bezirk* et des entreprises qui s'y étaient implantés. Il intervenait notamment auprès des instances centrales de planification pour récompenser la bienveillance des administrations étatiques face à ses demandes d'intervention dans la distribution de biens et de services, lui permettant de gagner les faveurs des administrés ou des membres influents du SED ou de l'Etat qui sollicitaient son « soutien » pour résoudre un problème « personnel ». Les archives du service du logement du *Bezirk* Leipzig contiennent une série de lettres adressées au Premier secrétaire Horst Schumann, qui montrent bien le fonctionnement de ces circuits d'échange dans la deuxième moitié des années 1970.<sup>45</sup>

Un premier exemple que l'on peut citer est une lettre du 18 novembre 1976, du Ministre de l'industrie du verre et de la céramique demandant l'attribution d'un logement moderne à sa fille qui venait de commencer ses études à l'Université de Leipzig. Schumann transmet cette lettre aux services administratifs du *Bezirk* avec un court message : « Le camarade ministre demande notre soutien dans cette affaire. Je vous remercie de bien vouloir m'informer dans le mois à venir de la solution que vous aurez trouvée. Je me chargerai personnellement d'informer le camarade ministre ». <sup>46</sup> De même, dans un courrier au Président du conseil du *Bezirk*, le Premier secrétaire du SED de la ville de Leipzig fait état d'un coup de fil de Kurt Hager, membre du Bureau politique, où ce dernier le charge de trouver un grand logement (d'au moins cinq pièces et 150 m<sup>2</sup>) pour un professeur renommé :

« A la demande du camarade Kurt Hager, je dois m'assurer que le camarade Prof. M. dispose de bonnes conditions de travail. Hormis le fait que je me suis engagé personnellement auprès du camarade Hager et du camarade Professeur, le non-respect de ma promesse conforterait Prof. M. dans son opinion que les organes étatiques sont incapables de résoudre son problème et que nous [le SED] n'avons montré aucun intérêt à lui assurer des conditions dont il a besoin pour son travail. Pour nous c'est l'occasion d'établir une meilleure relation avec ce camarade. »<sup>47</sup>

Dans le circuit d'échanges de services, un ministre ou un membre du Bureau politique s'appuie sur un lien personnel avec le Premier secrétaire du SED pour résoudre les problèmes

---

dans l'appareil central du Parti après avoir quitté leurs fonctions. En 1975, rien n'avait changé à cette entropie territoriale- la plupart des Présidents du conseil des *Bezirk* gardèrent leur fonction jusqu'à la retraite.

<sup>45</sup>. Conseil du *Bezirk* Leipzig, STAL 24784.

<sup>46</sup>. Lettre de Karl Grünheid à Schumann datée du 16/11/1976 transmise au directeur des affaires du logement, Conseil du *Bezirk* Leipzig, STAL 24784.

d'un tiers, que ce soit un membre de la famille, un ami, un cadre d'entreprise ou une personnalité influente. Les services étatiques sont en général en mesure de répondre rapidement à la demande grâce à l'existence d'une « réserve spéciale » de logements prévue explicitement pour ce type de cas « urgent ». En rendant service, le Premier secrétaire engrange un crédit auprès du demandeur qui appelle une contrepartie différée dans le temps. Les organes de l'Etat, en répondant positivement au Premier secrétaire peuvent espérer obtenir son soutien dans une négociation avec des services centraux pour obtenir une part plus importante des ressources nationales.

Si on analyse ces interventions du Premier secrétaire dans le fonctionnement des administrations étatiques de manière isolée, on peut arriver à la conclusion hâtive que le « prince du *Bezirk* » exerce un pouvoir despotique sur les administrations en imposant un passe-droit quand bon lui semble. Cependant, lorsque ces interventions sont réinsérées dans l'ensemble des transactions et échanges de services sur une période plus longue, on aperçoit le degré d'interdépendance, au sens de Norbert Elias, qui relie les différents protagonistes.<sup>48</sup> Autant qu'il les commande, le Premier secrétaire dépend des administrations étatiques pour répondre avec rapidité et efficacité à ces demandes de services (voire à les anticiper) qui renforcent à leur tour le maillage des relations qu'il entretient avec ses pairs ou avec ses supérieurs hiérarchiques. Les représentants des administrations étatiques dépendent à leur tour du Premier secrétaire pour appuyer leurs négociations avec le centre en utilisant une partie du crédit qu'ils ont aidé le Premier secrétaire à accumuler.

## **LES MODES D'ACCES A LA SCENE NATIONALE**

Ce qui frappe à la lecture des échanges entre les instances centrales et périphériques est moins l'inflexibilité de la planification que la capacité des acteurs locaux à renégocier l'allocation des ressources, à abaisser les objectifs de production, ou encore à obtenir des rallonges budgétaires à la fin de l'année.<sup>49</sup> Les négociations sur le plan se jouaient souvent aux marges ; par exemple sur l'obtention de quelques milliers de tonnes de ciment et d'acier, ou sur la réduction d'un ou deux pour cent des objectifs de production dans tel ou tel secteur, ou les deux à la fois. Les ajustements aux marges pouvaient ainsi faire la différence entre un

---

<sup>47</sup>. Lettre de Roland Wötzel au Président du Conseil du 27/7/1981. Conseil du *Bezirk* Leipzig STAL 25557.

<sup>48</sup>. Selon Elias, « cet état de dépendance du personnage le plus libre et le plus puissant, lorsqu'il est installé à la tête d'une organisation géante, est un phénomène presque universel ». NORBERT ELIAS, *La Société de cour*, Paris, Calmann-Lévy, 1974, p. 146.

plan réalisé à 100% et un retard sur le plan de quelques pour-cent entraînant des conséquences fâcheuses. En même temps, des ressources supplémentaires négociées au moment de l'établissement du plan ou au cours de l'année donnaient des marges de manœuvre, c'est-à-dire des « réserves » qui pouvaient être utilisées de façon discrétionnaire, permettant ainsi aux responsables territoriaux de disposer de biens et de services permettant l'accumulation d'un crédit personnel particulièrement important pour des échanges futurs. Mais les marges de manœuvre dont disposaient les représentants étatiques périphériques restaient limitées, ce qui augmentait l'importance de l'engagement du Premier secrétaire, et notamment les formes d'accès « informelles » basées sur le crédit accumulé par le Premier secrétaire du *Bezirk* auprès des décideurs centraux (supra).

### *Les formes institutionnelles de l'expression des intérêts territoriaux*

Les négociations entre les représentants de l'Etat territorial et les responsables des ministères centraux mettaient en relation deux mondes ayant des caractéristiques sociologiques relativement similaires, mais avec des trajectoires professionnelles très différentes<sup>50</sup>. A partir des années 1960, les directeurs de la planification des *Bezirk* étaient dans leur grande majorité des jeunes diplômés d'économie comme leurs homologues à la Commission étatique du plan (*Staatsplankommission* ou SPK). De même, les directeurs des administrations de la construction des *Bezirk* étaient tous des architectes ou des diplômés d'économie comme leurs interlocuteurs ministériels. Cependant, au regard des dossiers de cadres des principaux hauts fonctionnaires du Ministère de la construction, les parcours professionnels passant par les responsabilités territoriales furent exceptionnels. Sur les 37 dossiers de cadres consultés ayant occupé au moins le poste de chef de bureau au Ministère de la construction dans les années 1960-1975, seulement cinq avaient occupé auparavant une position dans une collectivité territoriale.<sup>51</sup> La cooptation des hauts fonctionnaires du Ministère de la construction s'opéra aussi presque exclusivement parmi les cadres dirigeants des entreprises de construction. Cela peut s'expliquer d'une part par le parcours du Ministre et de ses secrétaires d'Etat qui étaient eux-mêmes des anciens cadres dirigeants d'entreprise et

---

<sup>49</sup>. Voir sur ce point : JACQUES SAPIR, *L'économie mobilisée. Essai sur les économies de type soviétique*, Paris, La découverte, 1990. ; et THEO PIRKER, RAINER LEPSIUS, RAINER WEINERT, HANS HERTL, *Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1995.

<sup>50</sup>. Les développements qui suivent s'appuient sur l'analyse des rapports centre-périphérie dans les secteurs de la planification économique et de la construction.

<sup>51</sup>. Ministère de la construction. Bundesarchiv Berlin (désormais BarchB) DH 1 19918-19921, 26103 ; Conseil des Ministres. BarchB DC 20 8137.

choisirent par conséquent des collaborateurs dont ils connaissaient personnellement les mérites. D'autre part, les responsables ministériels avaient une grande latitude dans la nomination des directeurs des entreprises alors que le choix des responsables des administrations des *Bezirk* dépendait en grande partie du SED du *Bezirk*, contribuant ainsi à la distanciation des rapports entre les administrations centrales et territoriales.

Les traces écrites des interactions entre le personnel ministériel et le personnel territorial témoignent de ce rapport distancié. Ainsi, dans les échanges écrits entre les autorités territoriales et les ministères, le vouvoiement est de rigueur et les destinataires sont désignés par leur titre ou fonction. Dans d'autres types d'échanges, par exemple entre les fonctionnaires des ministères et les membres des bureaux spécialisés du Comité central ou entre les responsables administratifs du *Bezirk* et l'appareil parallèle du SED, le tutoiement est de rigueur, le destinataire est désigné par son prénom, ou par l'apostrophe « cher camarade ».

Dans les négociations du plan, le processus complexe de planification constitue un bras de fer où l'obtention d'un accord, consiste à trouver un point médian entre les positions, permettant à chaque côté de sauver la face, comme le témoigne le discours du directeur adjoint de la SPK devant les exécutifs des *Bezirk* en 1959 :

« A chaque fois que nous nous rencontrons, nous passons des heures à discuter, et on arrive presque toujours à une solution 50%-50%. Je crois que tout le monde a compris ce que je veux dire par là. [...] Si le plan central de l'industrie de la construction prévoit des gains de productivité de 9% avec une hausse de l'investissement de 6%, le plan du *Bezirk* prévoit un gain de productivité de 7% avec le même investissement. Immanquablement, le plan final fixe la productivité à 8% avec les mêmes ressources, ou à 9% mais avec une hausse considérable des capacités et des matériaux alloués au *Bezirk*. C'est bien là notre problème à tous. »<sup>52</sup>

La logique de la négociation du plan, produisant un accord sur un point médian entre les plans du *Bezirk* et de la SPK, conduisait à l'évident progressif du caractère impératif du plan. Le plan était ainsi de plus en plus « fictif » dans la mesure où la transgression de l'accord « 50%-50% » négocié entre le centre et la périphérie se faisait presque quotidiennement par les deux parties. Le directeur de la commission du plan de Leipzig nota ainsi dans un rapport à la SPK que « les impératifs dans la construction de logements neufs nous ont conduit à retirer des capacités productives prévues pour la réparation et la reconstruction des logements. Les retards continuels du plan nous ont contraints par ailleurs à

---

<sup>52</sup>. Compte-rendu de réunion à la SPK non-daté mais certainement du début de 1959. BarchB DC 20 7046.

retarder la construction d'écoles, de crèches et de commerces dans les nouveaux quartiers, au grand mécontentement des habitants. »<sup>53</sup>

Confrontés continuellement à ces ruptures de livraison, les responsables des administrations territoriales pouvaient adopter trois stratégies : la réallocation interne des ressources, la contestation de la décision unilatérale du centre, et la sollicitation du Premier secrétaire du SED du *Bezirk* pour tenter de passer outre la relation hiérarchique défavorable au territoire. Dans certaines circonstances cependant, les autorités territoriales parvenaient à négocier des « contingents spéciaux » en faisant intervenir un troisième acteur « virtuel » dans l'interaction : les « masses » qui seraient « déçues », « mécontentes » et ne comprendraient pas la politique du SED. Ainsi, les représentants territoriaux allèrent jusqu'à invoquer le spectre des grèves du 17 juin 1953 pour obtenir des « contingents spéciaux ». Par exemple, lors d'une réunion le 8 juin 1961 en présence des Présidents des conseils des *Bezirk*, Willi Stoph, le bras droit de Walter Ulbricht, se plaignait du chantage que ces derniers exerçaient.

« Il est devenu impossible de reconnaître depuis Berlin ce qui se passe réellement dans les *Bezirk*. Les rapports que nous recevons ne signalent rien de bien grave et on apprend soudainement par téléphone que la situation est urgente. Comment pouvons-nous régler les problèmes d'approvisionnement de beurre et de viande si on nous appelle avec un ultimatum : 'Donne-moi quelque chose et fissa, je n'ai plus rien, les magasins sont vides. Si je n'obtiens rien, je ne réponds plus de rien dans mon *Bezirk*'. »<sup>54</sup>

Le « centre » était souvent dans cette situation d'incertitude, puisqu'il n'était pas capable de « voir » ce qui se passait dans les périphéries. Les représentants territoriaux maîtrisaient la définition des sources de l'incertitude, c'est-à-dire le risque d'une répétition de juin 1953, et pouvaient parfois dicter l'action à suivre. Les représentants territoriaux parlèrent alors de « l'insatisfaction croissante des habitants qui attendent depuis deux ans la construction du supermarché, »<sup>55</sup> ou « de la déception et de la colère des habitants à qui nous avons promis un logement neuf cette année »<sup>56</sup>. Les représentants territoriaux n'avaient cessé de signaler l'accumulation de retards, de promesses non-tenues qui contribuaient, selon eux, à une montée continue de l'insatisfaction de la population, mais qui était surtout une projection de

---

<sup>53</sup>. Lettre de R. Wötzel à Gerhard Müller de la SPK du 31/3/1975. Conseil du *Bezirk*, STAL 24597.

<sup>54</sup>. BarchB DC 20 7147.

<sup>55</sup>. Rapport du Conseil du *Bezirk* intitulé « Les problèmes dans la réalisation des directives du XIII<sup>ième</sup> Congrès du SED au 31.3.1975 ». Conseil du *Bezirk* Leipzig, STAL 24597.

<sup>56</sup>. Courrier du Conseil du *Bezirk* au Ministère de la construction du 28/10/1984 après l'annonce que les entreprises du *Bezirk* Leipzig devaient construire 767 logements à Berlin sur la Leipziger Strasse. Conseil du *Bezirk* Leipzig, STAL 25457.

leurs propres déceptions suite aux incessantes réductions budgétaires par les autorités centrales au cours des années 1980.

### *La position charnière du « prince du Bezirk »*

Les trajectoires professionnelles des Premiers secrétaires du *Bezirk* et leur capacité à accumuler un capital de crédit basé sur leur pouvoir de prélever et de distribuer de manière discrétionnaire des ressources locales les plaçaient dans une position charnière entre le centre et la périphérie. Ils se trouvaient en effet dans la position unique de cumul des fonctions dans l'appareil central du SED (Comité central ou Bureau politique) et de contact constant avec l'ensemble des institutions du *Bezirk*. Si le Premier secrétaire était mandaté par le Bureau politique pour contrôler l'exécution des résolutions du SED, sa réussite personnelle était inextricablement liée à la performance économique de son *Bezirk*. Or, comme les administrations étatiques ne disposaient d'autres formes d'accès au centre, et donc aux ressources, que par leurs liens hiérarchiques assez conflictuels avec leurs administrations de tutelle, le Premier secrétaire du *Bezirk* était le seul acteur « périphérique » à pouvoir influencer directement l'allocation territoriale des ressources en amont de la négociation « 50%-50% » du plan. Pourtant, les « princes du *Bezirk* » devaient utiliser le crédit acquis dans les échanges de service avec les ministres et membres de l'appareil central du Parti avec discernement pour ne pas le dilapider.

La réussite d'une intervention dépendait de plusieurs facteurs : la capacité du Premier secrétaire à entretenir des relations basées sur des échanges de services ; sa capacité à démontrer la compatibilité de l'intérêt particulier avec l'intérêt collectif, voire à masquer la nature personnelle ou partielle de sa revendication ;<sup>57</sup> sa position relative à d'autres Premiers secrétaires en compétition pour les mêmes ressources. Nous illustrerons ce rôle du Premier secrétaire en s'appuyant sur les réussites et l'ultime échec du Premier secrétaire du *Bezirk* Leipzig, Horst Schumann, en poste de 1970 jusqu'au printemps 1989.

En 1972, Schumann transmet à Honecker un rapport sur la situation économique et sociale du *Bezirk* Leipzig à la demande du Président du conseil du *Bezirk* et du directeur de la commission du plan du *Bezirk*, qui démontrait la vétusté absolue et relative des

---

<sup>57</sup>. Nous nous appuyons ici sur l'hypothèse formulée par R. Jessen sur la compétence spécifique qu'avaient les cadres dirigeants de changer le registre langagier de l'interaction. R. JESSEN, « Diktatorische Herrschaft... », in A. Lüdtké, *Akten...*, *op.cit.*, p. 73-74.

infrastructures.<sup>58</sup> Les archives permettent d'identifier d'autres interventions directes, par exemple le 10 janvier 1974, lorsque Schumann exposa les retards du *Bezirk* en matière de logement à Gerhard Schürer, directeur de la SPK<sup>59</sup>, ce qui facilita l'obtention « hors plan » d'une usine de fabrication d'éléments de construction en béton armé quelques mois plus tard.

En 1975, Schumann appuie un autre rapport du Président du conseil du *Bezirk* auprès de la SPK, qui souligne que le *Bezirk* n'a toujours pas atteint la moyenne nationale de logements construits par habitant et que la vétusté avancée des infrastructures et des logements anciens nécessite le transfert de 3.600 d'ouvriers du bâtiment au *Bezirk*. Dans une note qui rend compte de la rencontre, Schumann affirme avoir « exposé la gravité de la situation qui risque de compromettre le développement de l'industrie dans les années à venir, notamment dans le secteur du charbon et de l'énergie. [...] Le camarade Schürer a promis d'examiner vos propositions. »<sup>60</sup> Si Schumann fut sans doute instrumental dans le rattrapage partiel du *Bezirk* pendant les années 1970, un conflit ouvert avec le Bureau politique porta un coup fatal à sa crédibilité tant à Berlin qu'au sein de l'organisation locale du Parti et de l'Etat. Dans un entretien, un ancien secrétaire d'Etat à la construction présente le conflit ainsi :

« Dans les hautes sphères on avait décidé qu'il fallait construire deux églises à Leipzig-Grünau [le grand quartier neuf de 100 000 habitants]. Les leipzigéois n'en voulaient absolument pas, et il y avait une révolte au sein du Parti du *Bezirk*. Le centre a dû l'imposer de force. Il fallait construire deux églises, point final.... Sauf que tout le monde se rappelait de ce qu'avait dit Schumann : 'Tant que nous n'avons pas construit un cinéma, je ne permettrai pas la construction de deux églises'. Du point de vue local et égoïste, c'est parfaitement légitime, mais du point de vue politique et économique...dans le cadre de la stratégie globale, il était considéré vital de lier une église loyale à l'Etat...ça favorise la stabilité du régime. Et puis il y avait une deuxième dimension. La construction des églises était financée par l'Ouest, en monnaie convertible, et cela améliorait la balance des paiements à une époque où l'endettement commençait à devenir un problème critique. »<sup>61</sup>

Si l'informateur a gardé un souvenir aussi précis du rôle de Schumann, c'est à cause de sa maladresse commise en engageant symboliquement sa responsabilité pour l'obtention d'un

---

<sup>58</sup>. Nous n'avons malheureusement pas pu retrouver une copie de ce rapport, mais son rédacteur R. Wötzel l'a décrit comme « un plaidoyer pour un rééquilibrage des ressources entre les *Bezirk* qui montrait que Leipzig produisait plus qu'il ne recevait en retour ». Entretien avec R. Wötzel le 25/5/1998.

<sup>59</sup>. Notes sur la réunion avec G. Schürer à Berlin le 10/1/1974. SED *Bezirk* Leipzig, STAL SED IV C-2/6/04/552.

<sup>60</sup>. Note de Schumann au président du conseil du *Bezirk* Leipzig du 3/6/1975 rendant compte de sa réunion avec G. Schürer lors des préparations pour le plan quinquennal de 1976-1980. Conseil du *Bezirk*, STAL 24597.

<sup>61</sup> Entretien avec B.M. à Leipzig 26/5/1998. Nous n'avons malheureusement pas pu suivre ces échanges dans les archives du SED du *Bezirk* puisque les archives dans ce domaine ne sont pas encore répertoriées pour la période postérieure à 1980.

cinéma. Schumann fut doublement défaillant devant l'épreuve, telle qu'elle nous est relatée : le centre devait « imposer » sa décision, c'est-à-dire que vis-à-vis du Bureau politique, il avait failli à sa mission de veiller au respect des résolutions du Bureau politique, et ne pouvait donc pas rappeler sa loyauté lors d'une négociation ultérieure de ressources. Vis-à-vis des membres locaux du Parti, il n'avait pas tenu son engagement. Il avait dressé sa barricade au mauvais endroit et au mauvais moment et avait tenté d'imposer une définition des termes de l'échange (cinéma contre églises) et de la temporalité (cinéma avant les églises).

Cet épisode semble marquer le déclin de la capacité d'intervention de Schumann. Ce n'est pas seulement la maladresse qui explique son échec, mais peut-être et surtout sa faible insertion dans les réseaux à Berlin comme à Leipzig. Fils d'un résistant communiste célèbre exécuté dans les derniers mois de la guerre, Schumann fit presque l'ensemble de sa carrière au sein de la FDJ, d'abord à Leipzig (1945-1953) et ensuite en tant que secrétaire du conseil central de la FDJ de 1959 à 1969, une parenthèse de six ans au bureau de l'agitation du Comité central et trois ans d'études à l'école du PCUS à Moscou. Ce n'est qu'en 1969 que Schumann revint à Leipzig en tant que deuxième secrétaire du SED du *Bezirk* et il sera catapulté au poste de Premier secrétaire après le décès prématuré de Paul Fröhlich. Si ses fonctions au FDJ l'avaient rapproché de Honecker, Schumann ne disposait ni d'un parcours institutionnellement varié qui lui aurait permis d'entretenir des relations fournies avec des fonctionnaires chargés des domaines économiques, ni d'une solide implantation locale après 15 ans passés à Berlin.

### *Conclusion*

A chaque fois que les instances centrales réduisirent les budgets ou les investissements, ils demandèrent aux instances de planification des *Bezirk* et des villes de « mobiliser les ressources locales » pour combler les lacunes. Autrement dit, les improvisations et échanges des acteurs périphériques ne se firent pas à l'insu des instances centrales, mais cette routinisation de l'improvisation devint partie intégrante de l'économie de la RDA, surtout après la crise pétrolière de 1979<sup>62</sup>. Contrairement à l'interprétation dominante selon laquelle les administrations territoriales auraient été contraintes à l'improvisation pour compenser la rigidité du plan central, les transferts de ressources d'un poste budgétaire à un autre, dérogations et faveurs étaient plutôt caractéristiques de l'ensemble du système. Le plan devint

---

<sup>62</sup>. Les livraisons de pétrole brut de l'Union soviétique furent réduites de 22 millions de tonnes à 16 millions en 1979.

tendanciellement moins « rigide », notamment dans les années 1980 avec les problèmes énergétiques, la canalisation des ressources vers la chimère d'un développement autarcique d'une industrie microélectronique et le poids du service de la dette. La multiplication des plans d'économie et le recul des investissements industriels constituèrent des formes d'improvisation au niveau central qui forçaient les autorités territoriales à jongler avec les ressources, à échanger des services avec des entreprises et à sacrifier des postes budgétaires considérés comme moins prioritaires.

Cependant, on peut adopter un autre point de vue, comme nous l'avons fait ici, pour mettre en évidence la manière dont l'équilibre entre les institutions territoriales a pu contribuer à la transformation du plan en fiction. Privés du sacre des urnes, les responsables territoriaux tenaient néanmoins leur légitimité de leur proximité avec la population qu'ils devaient sans cesse mettre en scène et valider en montrant non seulement qu'ils étaient à l'écoute, mais qu'ils agissaient pour satisfaire les besoins de celle-ci. Dans la construction de leur légitimité populaire, les Premiers secrétaires du SED imposaient aux administrations étatiques une réallocation des ressources, leur permettant non seulement d'engranger les profits d'une reconnaissance des bénéficiaires, mais d'asseoir leur primauté par rapport aux administrations « trop bureaucratiques », « froides » et « coupées de la population ». Les rapports entre le Parti et l'Etat se pacifièrent avec la division du travail et les rapports de domination se ritualisèrent progressivement. Les administrations étatiques finissaient par obtempérer aux injonctions dérogatoires du Premier secrétaire non pas sous la pure contrainte, mais parce qu'ils avaient tout intérêt à contribuer à doter « leur » Premier secrétaire d'un capital de faveurs susceptibles d'augmenter son « poids » sur la scène politique nationale. Le rappel de faveurs ou d'une loyauté passée, le prestige d'un Premier secrétaire qui remplit toujours son plan, la capacité à proférer impunément des « chantages », la facilité d'accès aux acteurs centraux capables d'imposer des réallocations de ressources entre les *Bezirk*, se construisirent en grande partie dans les interactions et échanges « périphériques », et contribuèrent *in fine* à « l'improvisation » des instances centrales.