Le fédéralisme à l'épreuve

Vincent Hoffmann-Martinot, Henrik Uterwedde

▶ **To cite this version:**

Vincent Hoffmann-Martinot, Henrik Uterwedde. Le fédéralisme à l'épreuve. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 1993, L'Allemagne, 66, pp.51-66. halshs-03509747

HAL Id: halshs-03509747
https://shs.hal.science/halshs-03509747

Submitted on 4 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VINCENT HOFFMANN-MARTINOT
ET HENRIK UTERWEDDE

Le fédéralisme à l'épreuve

Souvent considéré à l'étranger comme un modèle de fonctionnement équilibré, le fédéralisme allemand traverse aujourd'hui une phase de turbulences particulièrement fortes. Il doit en effet tenter de relever trois défis majeurs : le risque de blocage de son fonctionnement résultant de la complexification croissante du système d'acteurs impliqués, la redistribution des zones d'influence induite par le processus de construction communautaire, et enfin la complète transformation du système existant entraînée par la réalisation de l'unité allemande.

I. QUARANTE ANS DE DÉLICAT APPRENTISSAGE

Dans les premières années de la République fédérale, la consolidation des institutions et des administrations fédérales s'est accompagnée d'une certaine centralisation[1]. Elle fut favorisée par les difficultés d'intégration étatique des Länder créés au lendemain de la guerre de manière souvent artificielle à partir des frontières tracées par les puissances d'occupation : la Rhénanie du Nord-Westphalie demeura longtemps un ensemble politico-administratif sans réelle identité collective, tandis que la formation du nouvel Etat du Bade-Wurtemberg en 1951 ne mit pas un terme aux comportements et stratégies

1. Selon Constance Grewe-Leymarie (Bilan et perspectives du fédéralisme, *Pouvoirs*, n° 22 : « La République fédérale d'Allemagne », 29-40, 31), « par rapport au schéma initial du fédéralisme allemand, la centralisation a accompli des progrès notables ».

particularistes de ses trois composantes, les anciens Länder du Bade, du Wurtemberg-Bade et du Wurtemberg-Hohenzollern. La Fédération développa son interventionnisme en recourant largement à la législation concurrente et en adoptant de nombreuses lois-cadres édictant des principes généraux qui devaient être respectés par les Landtage. Des secteurs où les Länder disposaient théoriquement d'un large pouvoir décisionnel subirent de la sorte un « grignotage » des autorités fédérales. Ce fut le cas de la recherche avec la création en 1962 du ministère fédéral de la recherche scientifique, puis la signature deux ans plus tard d'un « accord d'administration » accentuant la participation de Bonn aux programmes des Länder, et enfin la création en 1970 d'un groupe de travail pour une politique unifiée en matière de formation.

Afin de conserver un contrôle administratif et une gestion directe sans surcharger ses services ministériels, le Bund eut par ailleurs recours à la formule consistant à créer des offices, *squeezant* en quelque sorte la compétence générale extra-législative des Länder. Ces organismes étaient de deux types : des établissements non autonomes *(unselbständige Anstalten)*, comme l'Office national de la météorologie ou l'Office fédéral du réseau routier, et des organismes et établissements fédéraux de droit public, généralement dotés de la personnalité morale *(Körperschaften des öffentlichen Rechts)*, tels que l'Office fédéral du travail et la Banque fédérale d'Allemagne.

Ne disposant généralement pas de ressources institutionnellement définies pour veiller à ce que l'homogénéité de ses textes et programmes ne soit déformée et pervertie en cours d'exécution, le Bund développa enfin un instrument de suivi et de contrôle indirect, de guidage et éventuellement de réorientation en cas de divergence trop accentuée entre choix fédéraux et politiques des Länder, celui des subventions financières spécifiques *(Zweckzuweisungen)*.

La thèse réductrice de la centralisation continue du système fédéral a progressivement été concurrencée par un courant plus pertinent d'analyse des relations intergouvernementales. Certes, la Fédération n'a pas abdiqué l'exercice de nombreuses prérogatives et continue à diffuser des modèles uniformisant les processus décisionnels auprès des Länder. Cependant, le développement depuis les années 1960 de la coopération entre collectivités publiques est venu brouiller l'agencement des rôles et relations longtemps supposé établi unilatéralement autour des pôles centralisation/décentralisation. La multilatéralisation a remplacé la traditionnelle bilatéralisation dans la définition et l'application des politiques,

entraînant une élévation du degré de complexité des systèmes décisionnels et une moins grande probabilité d'obtenir rapidement un consensus entre les acteurs.

Avant même la grande réforme de 1969, de nombreuses politiques avaient été conçues et appliquées sous le signe de cette *Politikverflechtung* (imbrication des politiques)[1]. On sait qu'à la différence des Etats-Unis la division des responsabilités entre Fédération et Etats est en Allemagne plus fonctionnelle que sectorielle : la conception et la programmation d'ensemble relèvent du Bund qui ne dispose d'aucune administration territoriale (en dehors des chemins de fer, des postes, des voies fluviales et de la navigation, et de quelques établissements publics décentralisés) et doit donc confier aux Länder les tâches de mise en œuvre. Ceux-ci participent en outre activement au processus législatif national par l'intermédiaire du Bundesrat, où les majorités ne se dégagent pas nécessairement en fonction de clivages partisans ; les intérêts socio-économiques régionaux y occupent en effet la première place pour un certain nombre de domaines, comme la politique financière (affrontement entre Länder riches et pauvres). De fait, l'interdépendance était donc contenue dans la Loi fondamentale. Dès les années 1950, la pratique des coréalisations et cofinancements s'était étendue et diversifiée entre les différents niveaux territoriaux. Les autorités fédérales accrurent leur intervention dans de multiples secteurs sous forme de subventions. Contrairement à la règle fondamentale de non-immixtion, ou tout au moins d'intervention exceptionnelle du Bund dans la sphère des activités communales, « chasse gardée » des Länder, des programmes fédéraux de soutien financier à des projets communaux virent également le jour dans les services ministériels de Bonn, répondant ainsi d'ailleurs à la stratégie d'associations de communes comme le *Städtetag* (association des grandes villes) consistant à établir des relations privilégiées avec les administrations fédérales pour se dégager de la tutelle des Länder. A partir du vote de la loi de 1951 relative aux autoroutes et à la voirie fédérales, le Bund ne cessa ainsi d'ouvrir et d'assouplir les conditions d'attribution de subventions de voirie aux communes. Mais le développement de cette imbrica-

1. Voir l'une des premières contributions marquantes à l'analyse de ce phénomène : Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert et Fritz Schnabel (1976), *Politikverflechtung : Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts., Scriptor Verlag (Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften, 1).

tion spontanée des politiques (fédérales/étatiques, fédérales/communales, étatiques/communales) déplaisait aux Länder pour plusieurs raisons ayant toutes un point commun : la marge de manœuvre et d'initiative dont bénéficiait le Bund était jugée trop importante. Il élaborait, sélectionnait et favorisait une région ou une catégorie de communes sans être lié d'une quelconque manière à l'avis ou à la position des Länder. Il disposait d'une panoplie d'incitations financières (de développement économique régional, d'amélioration des structures agraires, etc.) qui dotaient ses interventions structurelles ou ponctuelles d'une souplesse remarquable. Se sentant progressivement dépossédés de leurs ressources et compétences, les Länder lui opposèrent dès lors une résistance plus ou moins active, et imposèrent finalement une vaste restructuration des relations intergouvernementales.

La réforme constitutionnelle de 1969 n'eut pas pour seul effet de ratifier, de prendre acte de l'existence de pratiques antérieures. Elle mit au jour et balisa avec précision des voies qui étaient depuis plusieurs années empruntées par le Bund, mais en marge du texte constitutionnel, voire en contradiction avec lui, en tout cas sans « comptes à rendre » aux Länder : on institutionnalisa les tâches communes *(Gemeinschaftsaufgaben)*, ce qui fut interprété comme une revanche des Länder sur le terrain gagné précédemment à leurs dépens par le Bund. Les nouvelles normes constitutionnelles empêchèrent désormais les autorités fédérales de prendre seules l'initiative pour favoriser un secteur, un Land, une région ou une ville. Les tâches communes ne permettent en effet l'intervention fédérale que dans un nombre limité d'hypothèses. L'article 91*a* de la Loi fondamentale prévoit que « la Fédération concourt dans les secteurs suivants à l'exécution des tâches des Länder, si ces tâches sont importantes pour la collectivité et si la coopération de la Fédération est requise pour l'amélioration des conditions de vie (tâches communes) :

1 / agrandissement et construction d'universités et de grandes écoles, y compris des hôpitaux universitaires ;
2 / amélioration de la structure économique régionale ;
3 / amélioration de la structure agraire et de la protection côtière ».

L'accomplissement de ces tâches communes suppose un consensus relativement large entre Bund et Länder, les décisions collectives devant être prises à la majorité qualifiée des trois quarts au sein de commissions de planification *(Planungsausschüsse)*. Le second mécanisme principal de la réforme reposait

sur les aides fédérales financières aux investissements des Länder et des communes (art. 104*a*, al. 4). C'est sur la base de cet article que les opérations communales à financement croisé (collectivités territoriales, Land, Bund, et éventuellement établissement public intercommunal ou régional, organisme semi-public...) se sont rapidement multipliées.

Il apparaît que, sans l'accord d'une majorité, voire de l'ensemble des Länder, le Bund ne parvient que très difficilement à mettre en œuvre un certain nombre de politiques supposant leur collaboration, même minimale : la généralisation de ce principe de l'unanimité n'est pas sans rappeler les négociations et accords de type consociationnel qui caractérisent les pratiques suisses[1]. Le cas de la législation relative à la voirie urbaine et à son financement croisé en application de l'article 104*a*, al. 4 de la Loi fondamentale l'illustre parmi d'autres. Dans sa volonté de privilégier les systèmes de transport collectif au détriment du soutien à la construction ou à l'entretien des voies urbaines, le Bund s'est heurté à l'opposition des Länder les moins urbanisés qu'il n'a jamais pu vraiment surmonter, malgré la conclusion d'alliances avec les autres Länder et le *Städtetag*. La répartition des moyens financiers entre les Länder s'est donc finalement opérée en fonction non pas d'objectifs à atteindre, mais, afin de désamorcer tout risque de conflit entre eux, selon le critère objectif-quantitatif de l'importance du parc automobile de chaque Land. Cela signifie en clair que les Länder, collectivement, ont refusé l'idée d'une politique globale apte à modifier les disparités et déséquilibres de développement entre eux. L'injection de ressources financières est ainsi désormais totalement placée sous leur contrôle et la possibilité d'une politique nationale et structurante de la voirie urbaine a dû être abandonnée. La formation d'un consensus entre Länder défendant des intérêts et projets hétérogènes ne peut se réaliser que sur la base d'un « saupoudrage ». Incapable d'imposer des choix propres lors de l'élaboration des programmes communs, le Bund laisse ensuite toute liberté à chaque Land pour déterminer les modalités de distribution de son enveloppe à l'intérieur de son territoire. Dans ce domaine comme dans d'autres — on pense ici en particulier aux autoroutes où théoriquement le Bund bénéficie de prérogatives et d'atouts substantiels —, les autorités fédérales n'ont jamais été en mesure de briser la logique du nivellement forfaitaire, en vertu de laquelle les aides ne sont pas attribuées pour répondre à des priorités fixées par une poli-

1. Un parallèle souligné par Klaus von Beyme, West Germany Federalism, *Revue internationale de science politique*, vol. 5, n° 4, octobre 1984, 381-396.

tique d'ensemble, mais sont divisées au prorata du nombre d'habitants ou d'automobiles.

L'interprétation en termes de *Politikverflechtung*, initialement appliquée à l'interdépendance des politiques du Bund et des Länder, a été par la suite étendue aux interactions spécifiques entre échelon municipal et niveaux territoriaux supérieurs. Malgré l'écran juridique de la représentation officielle des communes par le Land et son ministère de l'intérieur auprès de Bonn, les maires accèdent souvent directement à la capitale fédérale où ils sont associés (ou s'associent) à l'élaboration de nombreuses politiques publiques. Les principales variables de leur influence sont la pression exercée par les associations de communes *(Spitzenverbände)* et l'interpénétration des personnels politico-administratifs locaux et nationaux. Que les communes soient confrontées dans un système fédéral non pas à un mais à deux niveaux étatiques ne signifie pas que leur autonomie soit doublement encadrée et menacée. On peut soutenir au contraire que cette double structuration favorise leurs stratégies en leur offrant, en fonction des circonstances, des possibilités d'alliances à géométrie variable. Selon les secteurs et politiques analysés, les acteurs étatiques soit parviennent tout de même à renforcer leur contrôle sur les collectivités territoriales[1], soit demeurent soumis aux pressions multiples de leurs partenaires municipaux et de leurs *Spitzenverbände*[2].

Le processus d'imbrication des responsabilités, ressources et actions des acteurs publics territoriaux semble s'être accentué au fil des années. Horizontalement, l'intercommunalité s'est développée en Allemagne comme dans d'autres pays industrialisés au rythme de l'intensification des enjeux qu'affrontent aujourd'bui les grandes agglomérations. Mais c'est aussi verticalement que le phénomène s'est amplifié. Il intègre même aujourd'hui pour un nombre

1. Affirmation par exemple de la planification régionale sur les planifications urbaines par le jeu de la multiplication de normes et prescriptions imposées par l'Etat, ainsi que par la « carotte » des subventions : Helmut Krischmann (1983), *Der Einfluß staatlicher Raumplanung auf die kommunale Planungshoheit. Die Regionalplanung Nordhessen im Verhältnis zu den Bauleitplanungen der Städte Kassel und Baunatal*, München, Minerva Publikation (Beiträge zur Kommunalwissenschaft, Bd. 10).

2. Comme cela apparaît en particulier dans le domaine des politiques sociales : Wolfgang Jaedicke, Kurt Ruhland, Ute Wachendorfer, Hellmut Wollmann, et Holger Wonneberg (1991), *Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat. Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise*, Opladen, Westdeutscher Verlag (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Bd. 61).

croissant de politiques sectorielles un niveau supplémentaire, la CEE ; dans un important essai, Fritz W. Scharpf[1] s'est d'ailleurs employé à retracer et à comprendre la convergence des manifestations et sources de blocage des institutions communautaires et des tendances à l'immobilisme du système fédéral allemand.

II. L'OFFENSIVE EUROPÉENNE DES LÄNDER

Depuis déjà plusieurs années, les Länder veillent avec un soin tout particulier à être associés aussi directement que possible au processus de renforcement des institutions et politiques communautaires. Ils se sont mobilisés à cette fin autour du projet de l' « Europe des régions », formellement introduit dans l'agenda politique dès le mois de mai 1988, lors d'une réunion organisée à la Représentation de la Bavière à Bonn entre leurs ministres-présidents et Jacques Delors. Il s'agit officiellement d'améliorer le fonctionnement de l'édifice communautaire en intégrant aux deux niveaux existants, la CEE et les Etats nationaux, un troisième pilier, celui des régions. Si les Länder allemands se sont montrés les plus offensifs dans cette tentative de conquête de positions communautaires, c'est parce qu'ils bénéficient de ressources politico-administratives sans commune mesure avec celles des régions des autres pays européens[2], et que l'équilibre même de l'ensemble fédéral dépend très directement des décisions prises à Bruxelles.

Pourquoi les Länder attachent-ils une telle importance aux processus communautaires ? Ce n'est pas tant en raison des profits qu'ils peuvent retirer des mécanismes de la politique européenne régionale, via le FEDER et les fonds structurels, orientée essentiellement vers les régions économiquement les plus pauvres du sud de l'Europe et de l'Irlande. Certes, des Länder ont obtenu des soutiens spécifiques destinés à favoriser la reconversion de leurs industries charbonnière ou sidérurgique (Sarre, Rhénanie du Nord-Westphalie), ou de leurs

1. The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, vol. 66, Autumn 1988, 239-278 (version anglaise révisée de la contribution originale : Die Politikverflechtungs-Falle : Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift*, Heft 4, 26 dezembre 1985, 323-356).

2. Un seul chiffre donne déjà une idée des différences considérables de fonctions exercées en 1990 par les Etats fédérés ouest-allemands d'une part, et par les régions françaises d'autre part : les Länder employaient 1 500 000 personnes, les régions 5 000. Seules les régions belges et espagnoles, qui appartiennent à des systèmes fédéraux ou quasi fédéraux, se rapprochent du modèle territorial allemand.

chantiers navals (Hambourg, Brême, Schleswig-Holstein), tandis que les Länder orientaux bénéficieront à l'avenir encore plus de la manne communautaire. L'impact principal de la CEE se traduit en fait par la nécessité pour les autorités des Länder d'intégrer et de concrétiser les normes européennes, et notamment les directives, dans un nombre croissant de secteurs de politiques, au titre soit de leur compétence législative, plus ou moins partagée avec la Fédération, soit de leur compétence de mise en œuvre de la législation fédérale.

Longtemps les Länder n'ont été que marginalement associés aux processus communautaires, en raison de deux limites de taille tracées par la Loi fondamentale :

1 / « la Fédération assure les relations avec les Etats étrangers » (art. 32, al. 1) ;
2 / « La Fédération peut transférer, par voie législative, des droits de souveraineté à des institutions internationales » (art. 24, al. 1).

La compétence de principe dans le domaine des relations internationales et des institutions supranationales relevait donc du Bund. Le texte de 1949 se démarquait cependant de la Constitution de Weimar de 1919 en reconnaissant une certaine liberté de manœuvre diplomatique aux Länder : « Dans le cadre de leur compétence législative, les Länder peuvent, avec l'assentiment du Gouvernement fédéral, conclure des traités avec des gouvernements étrangers » (art. 32, al. 3). Cette disposition donna rapidement lieu à deux lectures différentes, les Länder revendiquant leur compétencc exclusive, alors que les autorités fédérales l'interprétaient comme concurrente. Ce conflit fut en grande partie résolu par des négociations bilatérales qui aboutirent à l'accord de Lindau du 14 novembre 1957, selon lequel les Länder reconnaissaient à la Fédération le droit de conclure des traités portant sur des domaines relevant pour tout ou partie de leur compétence, en échange de leur étroite association au processus d'élaboration[1]. Dès les années 1950, les Länder se sont par ailleurs considérés libres de nouer des accords de coopération avec des gouvernements locaux ou régionaux étrangers.

Dans un premier temps, la capacité d'influence des Länder sur les décisions communautaires s'est essentiellement exercée à travers

1. Sur l'enjeu des affaires étrangères dans l'évolution des relations entre Bund et Länder, voir l'article d'Uwe Leonardy, haut fonctionnaire *(Ministerialrat)* de la Représentation de la Basse-Saxe à Bonn : Federation and Länder in German Foreign Relations : Power-Sharing in Treaty-Making and European Affairs, *German Politics*, vol. 1, n° 3, décembre 1992, 119-135.

le pouvoir de délibération, voire de veto, du Bundesrat, l'inclusion croissante de dossiers à caractère communautaire dans les conférences horizontales inter-Länder réumissant ministres-présidents ou ministres, et l'activisme des « Observateurs des Länder », puis des « bureaux d'information » ouverts à Bruxelles par les différents gouvernements de Land (individuellement ou en coopération, tel le « bureau de la Hanse » représentant Hambourg, la Basse-Saxe et le Schleswig-Holstein), efficaces lobbies concentrant en particulier leurs efforts sur la Commission[1]. L'institutionnalisation de leur association au processus communautaire a franchi un pas important en 1986, avec l'adoption de la loi fédérale de ratification de l'Acte unique européen prévoyant notamment en son article 2 :

— le droit pour les gouvernements des Länder d'être tenus informés aussi tôt que possible de tout projet de texte communautaire concernant un domaine relevant de leur compétence exclusive ;
— le droit pour les gouvernements des Länder d'être représentés au sein de la délégation allemande siégeant dans les commissions communautaires traitant de dossiers relevant de leur compétence exclusive.

Selon une estimation réalisée en 1990, des représentants des Länder nommés par le Bundesrat participent désormais à près de 200 commissions de travail européennes, dont deux tiers à l'échelon de la Commission et un tiers du Conseil. Depuis 1986, les Länder n'ont cessé de maintenir une pression constante pour consolider leur participation aux politiques communautaires, qui a culminé au moment de la ratification du traité de Maastricht.

Leur première stratégie a consisté à renforcer les actions de « solidarité concrète » avec d'autres régions européennes, afin de mettre en œuvre un « modèle de développement d'institutions, de régulations et de procédures communes à caractère transfrontalier », pour les « politiques d'enseignement, de culture, de transports, de recherche, et dans de nombreux autres domaines »[2]. Un nombre croissant de Länder ont ainsi initié des programmes multirégionaux — tels que ceux associant le Bade-Wurtemberg, la Cata-

1. Sur cette « politique étrangère parallèle » menée de plus en plus activement par les Länder dans les années 1980, voir Klaus Otto Naß, « Nebenaußenpolitik » der Bundesländer, *Europa-Archiv*, 1986, 619-628.

2. Selon les termes de l'Entschliessung des Bundesrats zum föderativen Aufbau Europas im Rahmen der Politischen Union vom 9. November 1990, *Bundesrat-Drucksache 780/90 Beschluß*.

logne, la Lombardie et Rhône-Alpes (le « quadrige européen », pour reprendre l'heureuse formule de Pierre Kukawka), ou bien la Sarre, la Lorraine et le Luxembourg — et ont contribué à la naissance puis à l'affinement de stratégies spécifiques de groupes de pression régionaux européens (Conférences « Europe des Régions », Conseil des Régions, Assemblée des Régions d'Europe).

Les Länder ont par ailleurs tenté de rééquilibrer leur position par rapport au Gouvernement fédéral en dynamisant la capacité du Bundesrat à suivre et contrôler les dossiers communautaires : à la Commission des affaires européennes *(Ausschuß für Fragen der europäischen Gemeinschaften)* instituée dès 1957 après la ratification du traité de Rome, s'est ajoutée en 1989 une Chambre chargée du suivi des projets de textes communautaires *(Kammer für Vorlagen der europäischen Gemeinschaften)*, véritable « super-commission » habilitée à intervenir en lieu et place de l'assemblée plénière en cas d'urgence.

Mais c'est il y a seulement quelques mois que les Länder ont réalisé une percée décisive, en monnayant leur soutien à la révision constitutionnelle imposée par la ratification du traité de Maastricht en échange de la reconnaissance solennelle de leur association aux processus communautaires dans le texte même de la Loi fondamentale. Tenté une première fois en décembre 1989 par une motion présentée conjointement par les quatre Länder de Bavière, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat, l'essai a finalement été transformé avec l'approbation par le Bundestag le 2 décembre 1992 et par le Bundesrat le 18 décembre 1992 de la ratification du traité de Maastricht et de la révision de la Loi fondamentale l'accompagnant[1]. Le nouvel article 23 du texte constitutionnel consacre et garantit de manière relativement précise la participation des Länder au système décisionnel communautaire :

« (1). Dans la perspective de l'achèvement d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne participe à la construction de l'Union européenne qui est attachée à des principes démocratiques, sociaux et fédéraux, ainsi qu'à l'Etat de droit et au principe de subsidiarité... En vue de la réalisation de cet objectif, la Fédération peut transférer des droits de souveraineté au moyen d'une loi requérant l'approbation du Bundesrat...

« (2). Le Bundestag et, par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent aux affaires de l'Union européenne. Le Gouvernement fédéral

1. Voir deux des premiers commentaires juridiques de cette modification constitutionnelle : Christian Autexier, Le traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand, *Revue française de droit constitutionnel*, 1992, n° 12, 625-639 ; Wolfgang Fischer, Die Europäische Union im Grundgesetz : der neue Artikel 23, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24. Jg., Heft 1, février 1993, 32-49.

doit informer en détail le Bundestag et le Bundesrat dans les meilleurs délais.

« [...]

« (4). Le Bundesrat doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où sa participation serait requise au plan interne pour une mesure correspondante ou que les Länder seraient compétents au plan interne.

« (5). Dans la mesure où des intérêts des Länder sont affectés dans une matière relevant de la compétence exclusive de la Fédération ou que la Fédération a, pour le reste, le droit de légiférer, le Gouvernement fédéral tient compte de la prise de position du Bundesrat. Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs législatifs des Länder ou qu'elle concerne l'organisation de leurs administrations ou leurs procédures administratives, le point de vue du Bundesrat est à cet égard déterminant pour la formation de la volonté de la Fédération...

« (6). Lorsque la question relève au premier chef des pouvoirs de législation exclusive des Länder, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne devrait être transféré par la Fédération à un représentant des Länder nommé par le Bundesrat. »[1]

III. UNITÉ OU UNITARISATION ALLEMANDE ?

L'unité allemande a placé le fédéralisme allemand devant un défi redoutable menaçant tant sa nature que son fonctionnement. Bien que le système institutionnel de la RFA demeure formellement le même — l'ancienne RDA ayant « adhéré au domaine d'application de la Loi fondamentale », selon la formule officielle — la dynamique interne du fédéralisme va sans doute encore subir dans les prochaines années de profondes transformations.

Le nombre des Länder est passé de 11 à 16 (le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie antérieure, la Saxe-Anhalt, la Saxe et la Thuringe). Quatre des cinq nouveaux Länder sont de petite taille, portant ainsi le nombre de « petits » Länder (moins de 4 millions d'habitants) à dix. La question d'un remodelage de la carte des Länder dans le sens de la création d'un nombre restreint de « grands » Länder censés être plus efficaces — problème déjà posé par la Loi fondamentale de 1949, mais n'ayant jamais abouti à une réforme — a été à nouveau débattue à l'occasion du processus d'unification pour être rapidement écartée. Seule Berlin, la nou-

1. Version française du nouvel article 23 publiée dans le n° 28 du *Bulletin du Service de presse de l'ambassade de la RFA*, le 28 décembre 1992.

velle capitale, et le Brandebourg se sont engagés dans des négociations qui devraient conduire à leur fusion.

Le problème majeur est sans doute le décalage économique opposant l'ancienne RFA au territoire des nouveaux Länder. Pour ceux-ci, les conséquences d'une transformation économique brutale qui a déjà entraîné la disparition de près de 4 millions d'emplois entre 1990 et 1992 (le taux officiel de chômage y atteint 15 %, chiffre à porter à 37 % en incluant le chômage larvé et le travail précaire), ainsi que le retard considérable en matière d'infrastructures et de création de nouveaux pôles économiques, se traduisent par un niveau de vie n'atteignant en termes de PIB par habitant que 36,5 % du niveau ouest-allemand en 1992, et par une faiblesse structurelle des finances régionales et locales est-allemandes. Ce véritable marasme économique, qui mettra longtemps avant d'être résorbé, rompt avec la relative homogénéité économique et sociale qui caractérisait l'ancienne RFA.

L'unification devrait entraîner une profonde transformation du système financier allemand et de ses mécanismes complexes de partage des principales ressources entre les niveaux fédéral, étatique et local[1]. Déjà dans l'ancienne RFA le système de péréquation financière verticale (entre Bund et Länder) et horizontale (entre les Länder), compliqué mais efficace et égalisateur, a connu toutes sortes de conflits de répartition entre les acteurs, souvent portés devant le tribunal constitutionnel. Mais avec l'unité allemande le problème change tout à fait de nature.

Le traité d'unité de 1990 prévoyait que les nouveaux Länder seraient provisoirement exclus (jusqu'en 1995) du système financier existant, en raison du trop faible niveau de leurs ressources propres. Il fut décidé de créer un fonds spécial dit d' « unité allemande », alimenté conjointement par le Gouvernement fédéral et les anciens Länder. On a ainsi différé la réforme du système de péréquation, sans réellement répondre aux besoins considérables de transfert vers les Länder orientaux, que les experts estiment à 110 milliards de Deutsche Mark par an.

La nécessité d'une réforme du système financier constitue l'un des principaux défis de l'Allemagne actuelle. Le Gouvernement fédéral a déjà dû composer avec les Länder contrôlés par l'opposition social-démocrate. A l'issue de négociations-marathons engageant pratiquement l'ensemble de la classe politique allemande, un com-

1. Sur le fonctionnement du système financier avant l'unification, voir Vincent Hoffmann-Martinot (1987), *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*, Paris, PUF (coll. « GRAL »).

promis a finalement été atteint et un « pacte de solidarité » conclu le 13 mars 1993, dont l'entrée en vigueur est prévue en 1995. Le Gouvernement fédéral accepte de prendre en charge une grande partie des financements (40 milliards de Deutsche Mark par an) par des dotations spéciales pour les Länder de l'Est, ainsi que le service de la dette hérité de l'ancienne RDA et de ses entreprises (40 milliards également). Les Länder de l'Ouest, en échange d'une répartition plus favorable pour eux des recettes nationales de la TVA, s'engagent à inclure les nouveaux Länder dans le système de péréquation financière horizontale. Les sommes correspondant au transfert entre Länder « riches » et « pauvres », de 4 milliards dans l'ancienne RFA, sont portées à 21 milliards en faveur des nouveaux Länder. Pour autant, le compromis du 13 mars n'a pas tout résolu : la réforme des règles de péréquation horizontale risque en particulier d'aviver les conflits d'intérêts et les controverses politiques.

Ainsi les nouveaux Länder seront intégrés dans le circuit financier du fédéralisme coopératif, mais chacun s'accorde à estimer que dans les dix à quinze ans à venir ils seront encore largement tributaires de transferts massifs de la part des autres Länder et surtout du Gouvernement fédéral, avant de pouvoir compter sur des recettes fiscales propres comparables à celles de l'Ouest. L'objectif de l'homogénéité des conditions de vie, ancré dans le texte constitutionnel comme dans la culture politique allemande, risque de ne pas être atteint avant longtemps. Une reformulation éventuelle de ce principe est même envisagée par certains[1]. En tout état de cause, la pression de la population en faveur de conditions de vie comparables dans l'ensemble des Länder allemands va se poursuivre dans le sens d'une unitarisation du fédéralisme allemand, et ce d'autant plus que le Gouvernement fédéral occupe un rôle clé dans la réalisation de cet objectif.

Si les aspects économiques et financiers de l'unité semblent dominer les discussions sur l'avenir du fédéralisme, on ne peut pour autant négliger les nouveaux équilibres politico-administratifs et leurs conséquences sur le fonctionnement futur du système fédéral à l'allemande.

Le poids politique des Länder dans le fédéralisme repose en grande partie sur leur potentiel administratif, notamment lors de la mise en œuvre des lois fédérales. A cet égard, les nouveaux Länder sont partis de zéro ou presque : ayant choisi de casser délibérément

1. Voir Hartwig Donner et Uwe Berlit, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Konsequenzen der Wiedervereinigung für die Bundesrepublik Deutschland, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23. Jg., Heft 2, 1992, 316-338.

les anciennes administrations territoriales des *Bezirke* de la RDA, ils ont dû créer une nouvelle administration régionale sans pouvoir s'appuyer sur une tradition administrative démocratique. L'intégration des administrations des nouveaux Länder dans le « fédéralisme administratif » de l'Allemagne sera lente et difficile[1].

A cela s'ajoutent les structures locales héritées de la RDA : des effectifs à la fois pléthoriques dans certains secteurs et déficitaires dans d'autres, un manque d'expérience dans le domaine de l'administration et de la gestion locales, et surtout un morcellement communal considérable qui tranche avec la situation de l'ancienne RFA. On compte 7 500 communes pour 16 millions d'habitants dans les nouveaux Länder, contre 8 000 pour une population de 60 millions à l'Ouest.

De multiples initiatives de partenariat Est-Ouest entre Länder et entre collectivités locales ont cependant mobilisé des milliers de personnes afin de favoriser le développement de nouvelles structures administratives dans les nouveaux Länder. Ce mouvement d'entraide témoigne d'un important potentiel d'action des acteurs décentralisés et de l'efficacité du fédéralisme pour trouver des solutions aux défis de l'unité[2].

Les rapports de force ont changé au sein du Bundesrat la deuxième chambre législative représentant les gouvernements des Länder. Le nombre des « petits » Länder ayant sensiblement augmenté, le poids politique des « quatre grands » (Rhénanie du Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Bade-Wurtemberg et Bavière), qui détenaient 20 voix sur 44 dans l'ancien Bundesrat, s'est singulièrement affaibli. Ils ne contrôlent plus aujourd'hui que 24 sièges sur 68, soit un peu plus que les 19 occupés désormais par les nouveaux Länder. On assiste également à une complexification du jeu des alliances et des coalitions internes au Bundesrat, au sein duquel s'affrontent aujourd'hui trois groupes : les Länder « riches » de l'Ouest, tels le Bade-Wurtemberg ou la Hesse ; les Länder « pauvres » de l'Ouest, comme l'Etat-ville de Brême ou la Sarre ; et enfin les nouveaux Länder confrontés à des besoins financiers considérables.

1. Voir Gerhard Lehmbruch, Die deutsche Vereinigung : Strukturen und Strategien, *Politische Vierteljahresschrift*, 32. Jg., Heft 4, 1991, 585-604.

2. Dans ce sens, Gerhard Lehmbruch, *op. cit.*, 602. En ce qui concerne le partenariat du Land de Bade-Wurtemberg et de celui de la Saxe, voir le rapport officiel du Gouvernement du Bade-Wurtemberg : *Hilfsmaßnahmen Baden-Württembergs für Sachsen (1990-1991). Abschlußbericht der gemischten Kommission Baden-Württemberg-Sachsen*, Stuttgart, Staatsministerium Baden-Württemberg, 1991 (ronéo.).

De nombreux observateurs craignent que la dépendance financière massive des Länder orientaux, qui les conduit à se tourner vers le Gouvernement fédéral plutôt que vers les autres Länder, ne contribue à une recentralisation du système politique allemand. Le caractère « centraliste » de la négociation de l'unification ainsi que le poids des interventions fédérales dans les nouveaux Länder semblent conforter le jugement qu' « à moins d'une réaction des anciens Länder la faiblesse politique et administrative des nouveaux Länder laisse prévoir une poussée centraliste »[1].

On peut aussi se montrer sceptique quant à la « capacité d'adaptation stratégique des institutions » (Gerhard Lehmbruch). Certains avancent le danger d'une « sclérose institutionnelle » due aux difficultés du fédéralisme coopératif. Dans un essai brillant et provocateur, Heidrun Abromeit considère que le fédéralisme allemand est un système « raté » désormais menacé dans son existence même[2].

De telles interprétations, souvent inspirées par un modèle de fédéralisme qui n'a jamais été réellement pratiqué en Allemagne, semblent sous-estimer la capacité de changement du système fédéral, qui a déjà prouvé depuis 1949 qu'il n'était pas frappé d'un immobilisme institutionnel[3]. Dans une Europe caractérisée par une revalorisation des niveaux infranationaux (régions, collectivités locales), on peut s'attendre à ce que le fédéralisme allemand constitue une ressource politique capable de s'adapter aux nouveaux problèmes. Et rien ne dit que les tendances centralisatrices incontestables qui ont marqué le processus d'unité dans sa première phase vont pouvoir se perpétuer.

Le fédéralisme sera de toute façon altéré. Comme le souligne Fritz W. Scharpf, « il ne pourra, dans les années à venir, que gagner ou perdre, mais... ne pourra rester tel qu'il a existé jusqu'à aujourd'hui »[4].

1. Donner et Berlit, *op. cit.* ; dans le même sens : Fritz W. Scharpf (1991), Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus, *in* Bernhard Blanke et Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen, Westdeutscher Verlag (Leviathan, Sonderheft, 12), 146-159.

2. *Der verkappte Einheitsstaat*, Opladen, Leske und Budrich, 1992.

3. Sur la discussion de la réforme et de l'adaptation du fédéralisme allemand, voir l'article très nuancé de Roland Lhotta, Der « verkorkste » Bundesstaat. Anmerkungen zur bundesdeutschen Reformdiskussion, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 24. Jg., Heft 1, 1993, 117-132.

4. *Op. cit.*, 158.

RÉSUMÉ. — *Les années 1990 sont une période test permettant de mesurer les performances institutionnelles du fédéralisme allemand. Celui-ci est en effet confronté à trois défis qui menacent profondément son fonctionnement et l'équilibre entre la Fédération et les Länder : le risque de blocage interne, la construction communautaire et l'impact considérable de l'intégration des cinq Länder de l'ancienne RDA.*