



# **LE DÉBAT SUR LE FÉDÉRALISME EN ALLEMAGNE : AVANTAGES ET LIMITES DU FÉDÉRALISME EXÉCUTIF**

**Hans-Peter SCHNEIDER**

Professeur émérite et directeur de l'Institut de recherche  
sur le fédéralisme à l'Université de Hanovre

***Note du Cerfa n° 11  
avril 2004***

---

© Ifri – [www.ifri.org](http://www.ifri.org)  
Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)  
Institut français des relations internationales (Ifri)  
27, rue de la Procession – 75740 Paris Cedex 15  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

## **Le débat sur le fédéralisme en Allemagne : avantages et limites du fédéralisme exécutif**

Durant l'automne 2003, les principaux acteurs politiques de l'État fédéral et des *Länder* ont créé une commission commune du Bundestag et du Bundesrat afin de moderniser le système fédéral. Cette entreprise poursuit plusieurs objectifs : améliorer la capacité d'action et de décision de l'État et des *Länder* ; mieux distinguer et identifier leurs responsabilités politiques respectives ; et renforcer l'efficacité de l'action politique à tous les niveaux de gouvernance. La commission doit ainsi se prononcer sur la répartition des compétences législatives entre l'État et les *Länder*, les attributions et les droits de participation des *Länder* à l'activité législative au sein du Bundesrat, et les relations financières entre l'État et les *Länder* en vue de supprimer les financements mixtes. En attendant, fin 2004, de savoir si la modernisation mise en œuvre conjointement par l'État et les *Länder* a été un succès, il n'est pas inutile de revenir sur l'évolution du système fédéral en Allemagne au cours des dernières décennies et sur les enjeux du débat en cours.

Konrad Hesse, il y a plus de trente ans, avait déjà inventé l'expression d'« État fédéral unitaire » (*unitarischer Bundesstaat*) pour parler des tendances centralisatrices du système fédéral allemand, notamment dans le domaine législatif et face à l'importance croissante du Bundesrat en tant qu'organe de participation des *Länder* à l'activité législative et à l'administration de l'État. À l'époque, il écrivait que la coordination entre plusieurs entités fédérées ayant leur propre individualité s'est progressivement transformée en une coordination entre les services politiques et administratifs de l'État. Depuis lors, la spécificité du système fédéral allemand est moins envisagée sous l'angle des différences historiques, sociales et régionales existant entre *Länder* que sous celui des effets de la répartition, et donc des limitations, de ce pouvoir d'État. Il s'agit ainsi moins de limiter et de contrôler le pouvoir législatif, domaine qui relève aujourd'hui, presque exclusivement, de l'État central, ou de modérer le pouvoir judiciaire, qui est majoritairement exercé par les

---

Traduction de l'allemand par Béatrice Reybet-Degat.

*Länder*, que de répartir et d'attribuer des compétences dans le domaine exécutif. Aujourd'hui, en effet, les véritables bénéficiaires du fédéralisme en Allemagne sont de moins en moins les parlements et les tribunaux, et, de plus en plus, les gouvernements et les administrations (« fédéralisme exécutif ») des *Länder*. Il semble donc juste de qualifier la République fédérale d'Allemagne d'État fédéral non seulement « unitaire » mais aussi « gouvernemental ».

### **Les *Länder*, entités fédérées et unités administratives**

Selon la conception initiale du Conseil parlementaire (*parlamentarischer Rat*), la Loi fondamentale prévoyait une répartition stricte de toutes les compétences étatiques entre l'État et les *Länder*, et ce aussi bien dans le domaine législatif que dans les domaines exécutif et judiciaire. On appelle encore aujourd'hui ce type d'attribution de compétences « système de séparation » ; on parle à ce propos, dans la théorie de l'État fédéral (*Bundesstaatstheorie*), d'« interdiction de l'administration mixte ». Cette structure fédérative de l'ordre fédéral, justifiée tant par la diversité matérielle des conditions de vie, de la répartition des compétences étatiques et des ordres juridiques que par la divergence des formes d'organisation et des procédures, se traduit en droit constitutionnel par une présomption générale de compétence au profit des *Länder* et par les dispositions particulières des articles 70, 83 et 92 relatifs à la législation, l'administration et la jurisprudence, l'État fédéral disposant en la matière d'une compétence d'exception. Le système de séparation n'a certes jamais rallié tous les suffrages. Au contraire, des débats ont eu lieu en permanence pour savoir si certaines compétences pouvaient être mieux assurées par l'État, les *Länder* ou les deux conjointement (par exemple, en matière d'aménagement du territoire et de structure foncière, ou dans le domaine culturel). Très tôt, l'État a également participé financièrement aux tâches des *Länder* dans le cadre d'un « financement mixte » par le biais de la « gestion de fonds ». Mais ces modifications de la structure fédérative ont été considérées à l'époque, sinon comme véritablement inconstitutionnelles, du moins comme des atteintes au fondement même de l'État fédéral, voire comme des manifestations de l'existence d'une zone grise susceptible de mettre en question le système de séparation des compétences.

Depuis lors, l'exercice de l'ensemble des compétences étatiques dans le cadre de la division du travail qui caractérise la société industrielle a largement remplacé cette organisation idéale de l'État « fédératif ». La mobilité sociale, tant géographique que structurelle, qui a engendré une unification toujours plus importante des conditions de vie, nécessite une plus grande homogénéité juridique. La diminution des ressources publiques fait naître de plus en plus de problèmes de répartition des compétences, qui imposent de faire coïncider dans une large mesure les intérêts à prendre en compte et la satisfaction des besoins. Enfin, la complexité des décisions techniques exige de faire prévaloir l'expertise sur la politique. Celle-ci sera efficace si les groupes d'intérêt, l'industrie, les administrations nationales, la technocratie et la bureaucratie collaborent. En raison de contraintes inéluctables, réelles ou supposées, invoquées pour justifier l'adoption de solutions semblables, elle prendra la forme de planifications à long terme à l'échelle nationale. Par le passé, ces facteurs ont bien davantage contribué à une perte de substance de la pluralité fédérative que ne l'ont fait les nombreuses révisions de compétences de la Loi fondamentale, au détriment des parlements des *Länder*.

Cela montre que la transformation de l'ordre fédératif en un État fédéral unitaire n'est pas uniquement due à des facteurs socioéconomiques, mais aussi, au moins en partie, à la politique elle-même – en particulier pour le pouvoir législatif. Alors que la Loi fondamentale n'a pas posé le principe de la compétence législative des *Länder* comme règle générale (article 70), évoquant tout au plus un certain équilibre entre les lois fédérales et celles des *Länder* dans le cadre de la législation globale, ce principe s'est depuis longtemps avéré illusoire. Dans tous les domaines évoqués dans le catalogue de compétences – d'ailleurs élargi à plusieurs reprises – des articles 74, 74a et 75 de la Loi fondamentale, le législateur, non pas au niveau des *Länder* mais à celui de l'État fédéral, a pris des dispositions réglementaires couvrant de larges domaines, conformément aux dispositions de l'article 72§2. La compétence législative des *Länder* est, au contraire, devenue quasiment insignifiante : elle se cantonne à une reprise littérale des lois-cadres de l'État fédéral, au règlement de questions de détail ou à des dispositions d'exécution ou de procédure. À vrai dire, il n'en va pas autrement pour la jurisprudence. Bien que celle-ci, d'un point de vue quantitatif, soit principalement le fait des tribunaux des

*Länder*, elle est en réalité largement déterminée par les grandes décisions des tribunaux fédéraux.

Reste donc le pouvoir exécutif, qui est de plus en plus considéré comme le noyau de l'activité des *Länder*. Ces derniers ont d'ailleurs fait largement progresser l'unification et l'uniformisation des activités publiques dans les domaines qu'ils ont encore la charge d'organiser (culture, police, droit communal, administration interne), par le biais de contrats administratifs, d'accords gouvernementaux, de décisions des ministres-présidents et des conférences des ministres en charge d'un secteur déterminé. Des concepts tels que l'harmonisation, le rapprochement, l'amélioration de l'efficacité et le nivellement ont légitimé le fait que les *Länder* coordonnent leurs actions (le fameux « troisième niveau »). Ce faisant, la menace d'un transfert de compétences au profit de l'État fédéral a constitué une raison supplémentaire d'agir ensemble. Ce sont donc des arguments fédéralistes qui ont d'abord justifié la coordination entre *Länder*, de façon à leur éviter une perte de pouvoir supplémentaire. On ignorait certes le coût politique lié à une unification administrative entre les différents *Länder*. Comme la coordination, en tant que prérogative personnelle de l'exécutif, a été presque exclusivement menée par les bureaucraties ministérielles des *Länder* et que l'on a imposé à leurs parlements, dans les domaines relevant de la législation, la ratification de « projets de lois types » (*Musterentwürfe*), une dépolitisation très rapide s'est manifestée dans les *Länder* – phénomène qui, semble-t-il, remet en question la fonction démocratique du principe de l'État fédéral.

Depuis plusieurs décennies, en République fédérale, la vie et les activités politiques ont fait l'objet d'un processus d'unification, les compétences ont été concentrées au niveau de l'État fédéral et les *Länder* ont coordonné leurs actions de façon non négligeable. Malgré cela, il n'a pas été possible, jusqu'à la fin des années 1960, de garantir une capacité d'action publique suffisante dans les domaines où, bien que l'État eût une compétence exclusive, la croissance des besoins rendaient insuffisants les équipements existants (construction d'universités, amélioration de l'organisation agricole et de la protection côtière, promotion de l'organisation économique régionale). C'est pour cette raison qu'une troisième phase de développement du système fédéral a été lancée en 1969 : bien davantage marquée

par des réformes d'organisation et de procédure de collaboration entre l'État fédéral et les *Länder* que par une unification juridique, cette troisième phase fut conçue comme un « fédéralisme coopératif ». Une révision constitutionnelle a ainsi permis d'institutionnaliser le principe des « tâches communes », pour lesquelles une planification-cadre commune à l'État fédéral et aux *Länder* a été prévue, et organisée de telle sorte que l'État doive à chaque fois fournir la moitié des ressources nécessaires.

En outre, après avoir constaté qu'un nouveau type de compétences de l'État fédéral rendait également nécessaire de modifier la répartition des dépenses entre l'État, les *Länder* et les communes, le système des finances publiques a été radicalement transformé. Alors qu'à l'origine, le principe de séparation s'appliquait également aux recettes fiscales (avec simplement la possibilité d'une péréquation financière entre l'État et les *Länder* les plus riches, d'une part, et les *Länder* les moins riches, d'autre part), les recettes fiscales les plus importantes, et très fortement liées à la conjoncture (impôts sur le revenu, sur les sociétés et sur le chiffre d'affaires), ont commencé à être regroupées sous la rubrique des impôts communs. Ces recettes couvrent plus des deux tiers du produit des impôts de l'État fédéral, des *Länder* et des communes : elles étaient, pour une part, attribuées à l'État et aux *Länder* de façon égale, tout en étant réparties, pour une autre part, entre ces deux entités sur la base de négociations (article 106 de la Loi fondamentale).

Dans le cadre du passage d'un « État fédéral unitaire » à un « État fédéral coopératif », la commission d'enquête pour la réforme constitutionnelle a même proposé, il y a quelques années, de procéder à des réformes institutionnelles supplémentaires, réformes dont on considère aujourd'hui qu'elles n'ont presque plus de chances d'aboutir. Selon ces propositions, les tâches d'intérêt commun devraient certes être préservées, ainsi que différentes possibilités de financement par l'État des activités des *Länder*, tout en étant transférées aux *Länder* par un système unitaire de « contribution financière » de l'État. Cela est censé éviter les distinctions inutiles entre les différents types de financement existants, accorder une plus grande marge de manœuvre à l'État fédéral et préserver autant que possible les positions des *Länder*. On peut légitimement douter que ces propositions apportent une solution réelle à tous les problèmes et permettent de surmonter la crise de l'État

fédéral. En raison de ses effets préjudiciables, la coopération des organes de l'État et des *Länder* présente toujours le risque de limiter la vie démocratique, donc la participation et l'implication politiques des personnes directement concernées dans les *Länder* et les communes, voire même de l'étouffer. Par conséquent, le « fédéralisme coopératif » ne constitue certainement pas un remède à tous les maux. Cependant, dans la mesure où il évite une trop grande interdépendance, il demeure, dans les circonstances actuelles et en l'état du droit constitutionnel en vigueur, le meilleur moyen de faire en permanence évoluer l'ordre fédéral.

Du fait de l'évolution de l'État social fédéral, les rapports entre l'État et les *Länder* se transforment. Ce n'est pas seulement la majorité née des élections législatives du Bundestag, ainsi que le gouvernement qui en est issu, qui a le dernier mot : au sein de l'État fédéral comme des *Länder*, un grand nombre de majorités ont vocation à définir ensemble des objectifs politiques, les décisions relatives à l'État ne pouvant être prises qu'en commun. L'État fédéral moderne se présente donc plutôt comme une polyarchie dotée d'une pluralité de centres et de niveaux de décision, dont l'intervention conjointe est davantage caractérisée par des divergences d'opinion et des querelles politiques que par une coopération adaptée. Cela ne nuit pas forcément à la pratique du système fédéral. En effet, dès qu'une obligation institutionnelle d'arbitrage entre l'État et les *Länder* disparaît ou n'est plus considérée comme une condition essentielle du fonctionnement de l'ordre fédéral, l'État et les *Länder* peuvent (de nouveau) suivre des voies distinctes et mettre en œuvre, dans les limites de leurs attributions, la politique pour laquelle ils ont reçu un mandat des électeurs.

De cette manière, des alternatives peuvent être non seulement formulées, mais aussi mises en pratique à une échelle garantissant une perspective d'ensemble : les responsabilités politiques apparaissent plus clairement ; l'opposition nationale dispose, au niveau des *Länder*, d'un champ d'action plus large qu'elle peut utiliser pour démontrer sa capacité à gouverner ; et les organes fédéraux sont aussi jugés à l'aune du succès des gouvernements des *Länder* (ou inversement). Tout cela contribue largement à ce que la politique reprenne de l'importance, notamment dans les *Länder* – ce que l'unification croissante induite par le fédéralisme coopératif rend aujourd'hui indispensable pour préserver le système fédéral. Si, de ce fait, les

rapports entre l'État et les *Länder* sont davantage caractérisés par des tensions et des conflits que ce n'était le cas dans le passé, les facteurs explicatifs, en particulier la concurrence des groupes d'intérêts et l'opposition entre partis, ne doivent pas faire perdre de vue le fait que, même dans un État fédéral compétitif, un minimum de coopération et de compréhension est indispensable pour pouvoir continuer, face à l'homogénéisation croissante des conditions de vie, à prendre des décisions dont il puisse être rendu compte au niveau national.

Dans le fédéralisme concurrentiel, les rapports entre les *Länder* se modifient également. Ces derniers ne coordonnent leurs actions que de façon très imparfaite, alors que, jusqu'ici, c'est par ce biais principalement qu'ils ont pu empêcher d'autres transferts de compétences au profit de l'État fédéral. En outre, la coordination de leurs actions génère en permanence de nouveaux conflits. C'est ainsi que, depuis son entrée en vigueur, le traité sur l'attribution de places dans des établissements d'enseignement supérieur fait l'objet de débats constants sur les critères de comparaison des résultats scolaires. Les décisions deviennent de plus en plus difficiles dans les conférences des ministres-présidents et des ministres en charge d'un secteur déterminé. Si certains accords sont encore adoptés (à l'unanimité), leur application se heurte souvent au mauvais vouloir de certains gouvernements de *Länder*, qui ne sont pas prêts à défendre les compromis acquis contre les détracteurs issus de leurs propres rangs. Des projets de lois élaborés par des conférences de ministres en vue d'unifier le droit des *Länder* ne sont pas approuvés par les parlements des *Länder* ou ne le sont qu'après avoir été profondément amendés.

### **Le Bundesrat, entre politique et administration**

En tant que représentant des gouvernements des *Länder*, le Bundesrat n'a pas seulement vu ses attributions modifiées par une renaissance de la concurrence fédérative et des affrontements au sein d'un État fédéral démocratique. Le passage d'un État fédéral « fédératif » à un État fédéral « unitaire », en passant par un modèle « coopératif », n'est pas passé inaperçu dans les *Länder*. Quand ceux-ci ne peuvent pas résister aux processus de changement structurel, ils essaient au moins

de compenser leur perte de pouvoir en participant davantage aux compétences législatives et administratives de l'État par le biais du Bundesrat, et d'accroître ainsi leur influence politique. Le Bundesrat a essentiellement pour mission de participer à l'activité législative et administrative de l'État fédéral en représentant les intérêts des *Länder*. Il ne s'agit pas d'une sorte de « deuxième chambre » au sens d'un sénat, tel que le Conseil des États suisse ou la seconde chambre fédérale autrichienne. C'est un organe fédératif indépendant, qui est certes autant habilité à intervenir dans le processus législatif que le Bundestag, le gouvernement fédéral ou le président fédéral, mais qui se compose de membres des gouvernements des *Länder* tenus de se conformer aux directives qui leur sont adressées – ce qui vient encore renforcer le fédéralisme exécutif en Allemagne. Ce rôle de premier plan du Bundesrat se manifeste en particulier par le fait qu'il conserve des compétences particulières pour participer à l'élaboration des lois, en plus de son droit de s'opposer à l'application d'une loi sous condition suspensive : si une loi requiert son approbation, un refus persistant du Bundesrat après la convocation d'une commission de conciliation peut en empêcher l'adoption.

L'approbation d'une loi par le Bundesrat est toujours nécessaire lorsque celle-ci – ou sa simple exécution par voie administrative – concerne directement ou indirectement les *Länder*. Le Bundesrat a lui-même élargi cette prérogative en estimant qu'une loi, à condition qu'elle soit conforme au droit constitutionnel, nécessite toujours son approbation, et ce, même si des amendements qui n'affectent pas l'administration des *Länder* y sont apportés par la suite. Cette nécessité d'approbation est avant tout destinée à préserver l'ordre fédératif, c'est-à-dire, concrètement, à empêcher que de nouvelles compétences soient retirées aux *Länder*. Car avec un tel retrait, les *Länder* voient certains de leurs intérêts, comme la préservation de leur spécificité historique et culturelle, relégués au second plan. Depuis quelques années d'ailleurs, des partis politiques mettent en avant leur souhait que le Bundesrat devienne une sorte d'instrument au service de l'opposition parlementaire. Mais voir dans cette situation un mauvais usage de ses prérogatives par le Bundesrat serait tout aussi discutable que l'erreur, largement répandue, consistant à considérer que la viabilité du système fédératif ne dépend que de l'importance des intérêts propres des *Länder*.

Même si le Bundesrat ne doit pas servir exclusivement des intérêts politiques particuliers, il agit cependant dans un domaine intermédiaire entre politique et administration. Il constitue à la fois une force politique indépendante et un initiateur de compromis. Le Bundesrat s'est toujours consacré à ce mandat et est ainsi devenu une sorte de « second gouvernement » : on estime généralement que la politique des partis est certes un stimulant nécessaire, mais qu'au regard des missions du Bundesrat, elle ne constitue ni son seul moteur, ni sa seule source de légitimité. Une trop forte politisation de son activité par les partis – bien que l'on ne puisse rien y opposer en droit constitutionnel – ne renforcerait pas le système fédératif, mais discréditerait plutôt le principe même du Bundesrat dans l'opinion publique. Actuellement, on risque d'assister en Allemagne à des « élections du Bundesrat » : afin de provoquer la chute du gouvernement fédéral, les partis vont certainement essayer de préserver ou de modifier les majorités actuelles dans cette chambre par le biais des futures élections des parlements des *Länder*. De ce fait, les élections des parlements des *Länder* sont de plus en plus influencées par la vie politique nationale. Les problèmes des *Länder* tendent à devenir tout à fait secondaires – et cette évolution contribue à réduire l'efficacité de l'État fédéral.

Ces dernières années, on a souvent reproché au Bundesrat de faire obstruction lorsqu'il retardait ou empêchait l'adoption d'une réforme pour des raisons de politique générale (sans que celle-ci eût porté atteinte à des intérêts spécifiques des *Länder*). Lorsque l'on parle d'« obstruction », on veut certainement dire que le Bundesrat ne devrait pas se comporter en instrument de l'opposition parlementaire, car il risque ainsi de réduire à néant le principe démocratique de l'adoption des lois à la majorité au Bundestag. Mais, d'une part, cette conception ne tient pas compte du fait que l'ordre fédéral repose sur des majorités différentes au sein de l'État et dans les *Länder*. Le fait que les *Länder* constituent, au niveau de l'État, une entité agissant au sein d'une procédure complexe, réglée par le droit constitutionnel, ne leur permet pas d'emblée d'imposer l'une ou l'autre majorité. D'autre part, on oublie également que les gouvernements des *Länder* peuvent souhaiter faire valoir, à bon droit, à la fois les intérêts particuliers des *Länder* au Bundesrat et leurs propres objectifs politiques. En effet, s'il en allait autrement, cela supposerait à la fois qu'il existe un intérêt objectif des *Länder*, indépendamment de leur positionnement politique, et que la volonté démocratique en leur sein aurait une valeur moins

importante : ce serait considérer que l'adoption de programmes et le choix de personnalités du gouvernement d'un *Land* particulier ne devraient pas influencer sur le Bundesrat.

### **La responsabilité financière de l'État fédéral et des *Länder* dans le contexte du fédéralisme exécutif**

Le système fédéral régi par la Loi fondamentale est fondé sur l'idée selon laquelle les compétences de l'État fédéral et des *Länder* sont conçues comme nettement distinctes les unes des autres (principe de séparation). Selon cette idée, il faut donc chercher à savoir dans quelle mesure le principe des tâches communes, qui n'est pas propre au système – et qui va de pair avec un financement mixte –, reste nécessaire ou doit être mis entre parenthèses, voire supprimé. Il est apparu dans le passé que l'État pouvait, avec succès, continuer à subordonner son soutien financier aux *Länder* à des conditions politiques, dans le cadre des tâches communes auparavant menées grâce à un fonds spécial. Si l'on choisit de préserver certaines tâches communes – en tenant compte des intérêts des nouveaux *Länder* dans la promotion de leur structure économique régionale –, il faut modifier le processus de planification et accorder au *Land* bénéficiaire une certaine influence sur le choix et la nature des projets.

Le caractère étatique des *Länder* suppose en effet qu'ils puissent remplir les fonctions que la Loi fondamentale leur assigne avec leurs propres moyens et – en principe – en toute indépendance par rapport à l'État et aux autres *Länder*. Il s'ensuit que, selon l'article 104a§1 de la Loi fondamentale, « la Fédération et les *Länder* supportent chacun pour leur part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives ». Or, l'État et les *Länder* ne peuvent remplir leurs tâches respectives sans un budget approprié. Aussi ont-ils un droit égal à ce que leurs dépenses obligatoires soient couvertes. Dans ce contexte, les débats relatifs au degré de couverture sont légitimes. Mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils conduisent automatiquement à une répartition des dépenses entre l'État fédéral et les *Länder* satisfaisant toutes les parties.

Dans la mesure où, dans un système fédératif, tous les *Länder* ont les mêmes missions à remplir – indépendamment de leur taille, de leur capacité financière et de leur puissance économique –, le système fédéral régi par la Loi fondamentale est obligé de prévoir un mécanisme de péréquation financière approprié en faveur des *Länder* disposant de moins de ressources. Cette obligation de solidarité mutuelle (*Einstehen füreinander*), qui s'impose autant à l'État qu'aux *Länder* plus aisés, s'exprime dans la responsabilité financière mutuelle de l'État et des *Länder*, particulièrement bien illustrée par le concept d'« État fédéral social » (article 20§1 de la Loi fondamentale). Le principe fédéral oblige donc l'État à faire en sorte que les *Länder* disposent de ressources financières suffisantes, non seulement dans la législation fiscale, mais aussi dans la répartition des recettes fiscales. De surcroît, le fait que le produit de certains monopoles fiscaux et impôts revienne à l'État est limité par le droit des *Länder* à la couverture de leurs dépenses obligatoires. La Loi fondamentale accorde donc aux *Länder* un droit à un minimum de ressources financières.

La péréquation financière entre les *Länder* caractérise le fédéralisme exécutif allemand. C'est pour intégrer les réfugiés venus des anciennes régions de l'est de l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale, accueillis pour la plupart en Basse-Saxe et en Bavière, que les auteurs de la Loi fondamentale, en 1949, ont imposé aux pouvoirs publics d'« établir des conditions de vie plus homogènes » sur l'ensemble du territoire allemand. Cette obligation constitutionnelle s'est appliquée à tous les *Länder*, indépendamment de leur taille, de leur population et de leur poids économique et financier. Aujourd'hui encore, le plus grand des *Länder*, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (environ 18 millions d'habitants), a une population à peu près 30 fois plus élevée que le plus petit d'entre eux, Brême (environ 680 000 habitants). Vu l'importance de ces écarts, on ne peut instaurer des conditions de vie plus homogènes qu'à une condition : la Loi fondamentale doit imposer aux *Länder* « riches » (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hesse, Rhénanie-du-Nord-Westphalie) d'apporter un soutien financier aux onze *Länder* « plus pauvres ». Dans ce système de péréquation financière horizontale, une minorité de *Länder* verse des paiements directs (*Finanztransfer*) à la grande majorité d'entre eux. En termes de poids financier, les écarts entre les *Länder* passent ainsi de plus de 60 % à moins de 10 %

des recettes fiscales moyennes par habitant. Un tel mécanisme est unique au monde.

### **Vers la modernisation de l'État fédéral**

Jusqu'à présent, c'est l'alternative entre la volonté d'en rester à des modes d'action dépassés et une coopération élargie et intensifiée, conformément au fédéralisme coopératif, qui prévalait dans l'ordre fédéral allemand. Mais l'évolution de celui-ci au cours des dernières années montre que cette situation n'est pas viable. Une troisième voie s'est fait jour, où le débat entre l'État et les *Länder* est de nouveau prédominant. Les différents modes de concurrence fédérative et d'affrontement que nous avons évoqués sont essentiellement la traduction concrète d'un État démocratique, où les partis et les organisations politiques jouent un rôle important. Conséquence logique de cette situation, ces modes de concurrence ne doivent absolument pas être considérés comme un phénomène indésirable, ni comme les preuves infaillibles d'un effondrement structurel du système fédéral. Au contraire, le fédéralisme compétitif réactive des éléments essentiels de l'idée traditionnelle d'État, et notamment : la concurrence politique, avec l'opportunité de mener des expériences à petite échelle ; l'illustration de la diversité des intérêts en jeu et des solutions possibles ; la décision décentralisée sur des questions ayant une grande importance politique (par exemple l'approvisionnement en énergie ou la protection de l'environnement) ; bref, tous les avantages d'un système fédéral comportant plusieurs niveaux de gouvernance, qui risquent de disparaître si le fédéralisme coopératif continue à prévaloir.

Si tous ces éléments réapparaissent aujourd'hui dans le débat, ce n'est pas sans avoir subi certaines modifications. En effet, la diversité des intérêts et des possibilités d'agir ne repose plus sur les différences culturelles et les particularités historiques des *Länder*, telles qu'elles ont caractérisé l'État fédéral à différentes époques. Elle repose sur la complexité des sociétés industrielles modernes qui, compte tenu de la portée des mesures adoptées et de leur prévisibilité limitée, impose des processus de décisions transparents. Il en va de même de la nécessité de la concurrence politique et du besoin de réglementations décentralisées qu'ont

fait naître la raréfaction croissante des ressources publiques et les difficultés grandissantes de la redistribution sociale. Ainsi s'explique le paradoxe du système fédéral : avec l'homogénéisation croissante des conditions de vie, au nom de la flexibilité et de la capacité d'évolution de l'État-providence, le fédéralisme compétitif représente la condition de survie de la société industrielle moderne – une survie qui dépend de l'équilibre et de la modération du pouvoir politique, de la décentralisation et de la concurrence et, surtout, d'un niveau minimal de liberté individuelle.

C'est dans cette perspective qu'a été créée la commission visant à moderniser le système fédéral. Au départ, sa mission était donc essentiellement de se prononcer sur la répartition des compétences, sur les attributions et les droits de participation des *Länder* à l'activité législative au sein du Bundesrat et sur les relations financières entre l'État et les *Länder*. Mais il s'est avéré depuis que les divergences dépassaient la simple opposition entre l'État fédéral et les *Länder*. Les intérêts politiques divergent également entre *Länder* « riches » et « pauvres », anciens et nouveaux, du nord et du sud, et surtout entre *Länder* politiquement proches du gouvernement fédéral ou au contraire gouvernés par les partis de l'opposition. Compte tenu de cette multiple asymétrie des forces en présence, aucun résultat concret ne se profile pour l'instant. Seules certaines tendances se dessinent. Concernant la législation où l'État et les *Länder* sont en concurrence, l'État semble prêt à restituer à ceux-ci les compétences ayant essentiellement un caractère régional ou local (par exemple dans le domaine de la liberté d'association, du logement ou de l'aide sociale). En échange, les *Länder* devraient accepter de renoncer à leurs prérogatives d'approbation des lois au Bundesrat, donc à leur droit de veto absolu. La possibilité de bloquer la politique gouvernementale disparaîtrait ainsi au niveau fédéral.

Selon une opinion largement répandue, notamment parmi les experts de la commission, il convient cependant d'aborder ces réformes de façon plus large et plus approfondie. En effet, pour adapter le système du fédéralisme coopératif aux réalités socioéconomiques des sociétés industrielles modernes, il ne suffit pas de supprimer les structures actuelles de solidarité entre l'État fédéral et les *Länder* pour les remplacer par un « fédéralisme concurrentiel » radical. Il convient davantage de passer d'un fédéralisme coopératif à un fédéralisme innovateur suivant le principe

« pousser à agir au lieu de simplement aider ». Cela demande créativité, flexibilité et esprit d'initiative. Il serait nécessaire de remplacer par des éléments incitatifs – ou du moins de compléter –, les tâches communes à l'État fédéral et aux *Länder*, ainsi que les nombreux mécanismes de péréquation. Si, dans ce sens, la commission mène à bien ces réformes et si les révisions constitutionnelles qu'elles entraîneront produisent leurs effets, le système fédéral allemand sera plus transparent et plus efficace. Il sera aussi plus démocratique et plus apte à jouer un rôle actif en Europe.