

CONSTANCE GREWE-LEYMARIE

Bilan et perspectives du fédéralisme

Etablir le bilan d'un régime fédéral, dessiner ses perspectives d'avenir, voilà une question qui soulève des controverses de plus en plus nombreuses. Pourtant les mêmes évolutions semblent se produire dans la quasi-totalité des Etats fédéraux. Centralisation et coordination en sont les caractéristiques généralement décelées. Mais les conclusions qu'il convient d'en tirer s'opposent radicalement. Tantôt c'est la centralisation qui paraît le facteur déterminant, la coordination n'étant qu'une de ses modalités contemporaines. Au terme de cette évolution constante, on trouve alors la disparition du fédéralisme (1). Tantôt la coordination est dissociée de la centralisation et reçoit une interprétation nettement plus positive : il s'agirait là d'un style nouveau, plus égalitaire, des relations interfédératives. L'évolution n'irait donc pas dans le sens de la disparition, mais au contraire dans celui de la persistance voire, de la perfection des structures fédérales (2).

L'étude de l'exemple allemand peut, dans cette discussion, être d'un secours précieux. Plus clairement que d'autres systèmes, il permet de comprendre la raison profonde de ces divergences d'appréciation et de ces bilans contradictoires. Cette raison profonde semble résider avant tout dans l'inexistence d'un contenu unique et juridique

(1) Parmi bien d'autres, notamment H. KEMPF, M.-F. TOINET, *La fin du fédéralisme aux Etats-Unis ?*, in *RFSP*, 1980, p. 735-775 ; moins net, J. ANASTOPOULOS, *Les aspects financiers du fédéralisme*, Paris, 1979, p. 410 et s.

(2) M. CROISAT, J. TOURNON, *Persistance du fédéralisme aux Etats-Unis ?*, in *RFSP*, 1981, p. 728-744 et, une fois de plus de manière plus allusive, J. ANASTOPOULOS, préc., p. 410.

de la notion de fédéralisme. Celui-ci, au lieu de constituer une référence objective qui permette de mesurer toute évolution ou déviation, semble relever bien davantage du domaine des idées subjectives et politiques. Cette constatation n'est pas autrement surprenante si l'on s'en tient à la définition juridique classique d'une combinaison entre les principes d'autonomie, de superposition et de participation (3). Elle est beaucoup plus étonnante lorsqu'on se place au point de vue allemand. La tendance qui y prédomine, consistant à soumettre toute la vie politique aux règles juridiques y compris le fédéralisme (4), devrait déboucher sur une définition plus précise.

Et en effet la Loi fondamentale consacre des dispositions importantes au système fédéral, lui donne une coloration juridique. Ainsi l'article 20 interdit toute révision constitutionnelle qui porterait atteinte à « la division du territoire fédéral en Länder », au principe de « participation » de ceux-ci « à la législation » et, de manière plus générale, à « l'Etat fédéral, démocratique et social ». Le Tribunal constitutionnel fédéral en déduit que les Länder forment des « Etats pourvus d'une puissance propre » (5) qui doivent conserver « un noyau de missions propres » (6). Mais force est d'admettre que ces précisions laissent encore place à des aménagements fort divers. Les réflexions approfondies qui ont été consacrées, ces dernières années, aux structures fédérales n'ont rien modifié à cet état des choses. Car comme ailleurs, au lieu de s'interroger sur les objectifs et sur le contenu du fédéralisme actuel ou futur (7), on discute en Allemagne fédérale sur la centralisation et la coordination. Comme ailleurs, le bilan est plus pessimiste ou plus optimiste selon les affinités individuelles plus particularistes, plus centralisatrices ou plus consensualistes. En définitive, la conception fédérale devient un postulat informulé.

Cependant, l'expérience allemande n'est pas seulement instructive pour ce qui est évacué du débat, elle éclaire aussi sous un jour particulier les points qui font l'objet de la controverse explicite, à savoir la centralisation et la coordination. A cet égard, elle apporte la preuve en quelque sorte positive aux affirmations précédentes. En effet, la confrontation entre les textes, leur interprétation et leur pratique

(3) G. SCELLE, *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, p. 198.

(4) Sur le règne de la règle de droit voir les chroniques que M. FROMONT consacre régulièrement à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral dans la *RDP*.

(5) *BVerfG*, t. 1, p. 34.

(6) *BVerfG*, t. 34, p. 19-20.

(7) C'était pourtant la mission de la Commission d'Etudes pour une révision de la Constitution nommée dès 1970 par le Bundestag. Sur les travaux de cette Commission : C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1981, p. 157-198.

incitent à la prudence, à n'exagérer ni les méfaits de la centralisation ni les bienfaits de la coordination. Aucun des deux phénomènes ne semble posséder de signification automatique et unique, chacun ne se comprenant que dans son contexte particulier. A notre avis, c'est cela qui caractérise principalement le bilan et les perspectives du fédéralisme allemand. Nous essaierons de le démontrer en présentant successivement les progrès de la centralisation et ceux de la coordination.

I. — LES PROGRÈS DE LA CENTRALISATION

Par rapport au schéma initial du fédéralisme allemand, la centralisation a accompli des progrès notables. Ceux-ci se traduisent surtout dans l'accroissement du rôle du Bund, mais aussi dans celui d'un organe fédéral pourtant entièrement dominé par les Länder, le Bundesrat.

A) *L'accroissement du rôle du Bund.* — Le fédéralisme de 1949 était conçu et compris, de manière fort classique, comme un système de séparation qui mettait l'accent sur l'autonomie des Länder. Certes, dès cette époque, les compétences législatives les plus importantes revenaient au Bund (8), mais en contrepartie les Länder assuraient la quasi-totalité de l'administration et bénéficiaient, sur le plan financier, d'une garantie d'indépendance (9). Cet équilibre, en partie imposé par les Alliés, en partie voulu par certains courants politiques allemands, n'a pas résisté à l'épreuve des faits : très rapidement des responsabilités croissantes ont été confiées au Bund, étendant son rôle de façon quantitative et qualitative à la fois.

Ainsi les compétences fédérales n'ont cessé de se multiplier. Dans le domaine législatif, ce résultat a été acquis par plusieurs moyens. Le plus doux et le moins visible a été celui de l'interprétation constitutionnelle. Les deux hypothèses de législation alternative, la législation dite concurrente, et de législation parallèle, la loi-cadre, sont devenues des priorités fédérales quasi automatiques du fait d'une

(8) Toutes sauf la police, l'enseignement et les communes : M. FROMONT, RFA : les modifications apportées à la Loi fondamentale depuis 1949, in *Pouvoirs*, 1978, p. 131-139. De même M. FROMONT, L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, 1977, p. 661-679.

(9) Sur le système initial, J. de SOLAGES, *Les institutions fédératives de l'Allemagne occidentale*, Reims, 1959, et C. LASSALLE, *Le fédéralisme dans la Loi fondamentale de la République fédérale allemande*, Paris, 1954.

vue très extensive de ce qu'exigent « l'uniformité économique, juridique ou l'uniformité des conditions de vie » (10). Les révisions constitutionnelles demeurent cependant le moyen le plus visible et le plus radical. Elles ont été nombreuses, soit en faisant passer une matière du ressort des Länder dans celui du Bund, par exemple les principes généraux du statut des universités, soit en transférant une matière d'une catégorie de législation fédérale à une autre, par exemple le glissement de la fonction publique de la loi-cadre vers la législation concurrente, soit enfin en créant une compétence nouvelle, comme par exemple dans le domaine de la défense et de la sécurité (11).

Dans le secteur administratif, les révisions de la Loi fondamentale sont restées beaucoup plus exceptionnelles de sorte que les administrations proprement fédérales ne se sont guère étendues. Les progrès de la centralisation n'ont pu s'effectuer que par le biais de la liaison entre les compétences législatives et administratives du Bund : au fur et à mesure que les premières se multiplient, le contrôle fédéral sur l'administration fédérée s'accroît (12).

En ce qui concerne les finances enfin, le Bund a eu l'immense avantage d'avoir su se procurer, au cours des années 50, des ressources importantes dont il a pu, par la suite, distribuer une partie aux Länder sous la forme de subventions conditionnelles (13). A cette prépondérance de fait, en partie entérinée par le droit (14), s'ajoutent les révisions de la Loi fondamentale qui permettent désormais au Bund de réglementer la quasi-totalité des impôts et de surveiller étroitement l'administration fiscale des Länder (15).

Si l'on ajoute à ces compétences nouvelles le rôle nouveau, donc le changement qualitatif, on mesure le chemin parcouru depuis 1949. C'est au cours des années 1960-1970 que le Bund acquiert un véritable rôle directeur. Désormais la superposition ne s'opère plus dans la séparation et la justification de cette superposition ne se limite plus au maintien de l'unité ou de l'uniformité. Au contraire, il s'agit d'investir le Bund du droit de donner des impulsions, d'orienter la

(10) Article 72 Loi fondamentale ; ce sont les conditions auxquelles le législateur fédéral peut intervenir.

(11) Sur toute cette évolution, cf. M. FROMONT, *L'évolution du fédéralisme allemand...*, préc., p. 663-665.

(12) Ce lien est établi par l'art. 87 III Loi fondamentale. Pour plus d'explications voir C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, thèse dact., Caen, 1979, p. 25-31.

(13) Cf. notamment J. MÜLLER-VOLLBEHR, *Fonds- und Investitions- hilfekompetenz des Bundes*, München, 1975.

(14) Par la Loi constitutionnelle du 12 mai 1969 devenue l'art. 104 a de la Loi fondamentale. M. FROMONT, préc., p. 666-668.

(15) C. GREWE-LEYMARIE, thèse dact., préc., p. 33-37.

vie de la collectivité entière et de coordonner, à cette fin, les actions des diverses entités.

Les pouvoirs fédéraux en matière économique sont particulièrement significatifs à ce titre. Lorsqu'en 1967 la notion d'équilibre économique global est introduite dans la Loi fondamentale, il s'agit encore d'une obligation qui incombe séparément au Bund et aux Länder et qui donc les incite à une coopération égalitaire. Mais, dès 1969, le Bund se voit confier la direction dans ce domaine : à lui revient la mission de coordonner le droit budgétaire, la politique conjoncturelle et la planification financière pluriannuelle (16).

Que reste-t-il alors encore aux Länder ? Certes, leurs compétences propres se sont singulièrement rétrécies. Mais leur participation au sien du Bundesrat s'est-elle aussi considérablement étendue.

B) *L'accroissement du rôle du Bundesrat.* — Le Bundesrat est une institution tout à fait originale du fédéralisme allemand (17). Il se distingue nettement des secondes chambres fédérales du type Sénat. Au lieu d'être composé de membres élus au suffrage populaire ou émanant des parlements fédérés, il comprend des délégués des gouvernements fédérés qui expriment ainsi directement la volonté du Land représenté. Ces délégués sont liés par un mandat impératif : ils votent selon les instructions qu'ils reçoivent de leur Gouvernement. De même, le Bundesrat se différencie de son homologue américain par ses attributions. En effet, ses moyens d'expression paraissent beaucoup plus réduits. Il agit comme un frein, une faculté d'empêcher car au départ il devait surtout préserver le domaine propre des Länder, éviter que le Bund n'y empiète.

Dans cet esprit, la Loi fondamentale distingue deux catégories de matières : celles qui intéressent les Länder de près, qui ont un contenu fédératif (18), et les autres, les affaires essentiellement fédérales. Pour chaque groupe de textes, le Bundesrat dispose d'un veto particulier. Au premier correspond un veto absolu, c'est-à-dire que dans ces domaines l'accord du Bundesrat est indispensable pour l'adoption des textes. Au second correspond un veto suspensif susceptible d'être surmonté par la majorité absolue du Bundestag (19). On pourrait

(16) Sur ces points A. MOSTER, *Finances publiques et fédéralisme en République fédérale d'Allemagne*, thèse dact., Strasbourg, 1970, et A. MOSTER, Ph. MARCHESSON, J. ANASTOPOULOS, *Etudes et documents de droit budgétaire fédéral (Allemagne fédérale, Etats-Unis, URSS)*, Paris, 1974.

(17) H. LAUFER, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, 4^e éd., München, 1981, p. 69-104.

(18) Telle est l'interprétation du Tribunal constitutionnel fédéral : *BVerfG*, t. 28, p. 66.

(19) Art. 77 IV Loi fondamentale.

alors croire que si le nombre d'attributions purement fédérées diminue, le Bundesrat se transformerait à terme en un organe principalement consultatif. Or c'est le contraire qui s'est produit.

Plus de la moitié des lois fédérales ainsi que la majorité des règlements administratifs et des circulaires sont aujourd'hui soumis au veto absolu du Bundesrat (20). Même si celui-ci use avec modération de ce pouvoir et s'il préfère négocier une modification des textes plutôt que de les faire échouer (21), il joue ainsi un rôle dont l'importance peut surprendre.

Deux facteurs au moins sont responsables de cette évolution. Le premier relève de la stratégie. Le Bundesrat a su imposer une conception extensive du veto absolu (22). Le second touche au fond. La multiplication des compétences fédérales a entraîné celle des décisions prises à l'échelon fédéral, mais qui concernent néanmoins les Länder. A ce titre, les pouvoirs de veto en matière de répartition des ressources financières — aujourd'hui largement communes — ou dans le domaine de l'administration des Länder sont particulièrement représentatifs. Du coup, la participation s'est profondément transformée : d'une sauvegarde des affaires fédérées, elle est devenue une association aux affaires communes.

C) *Progrès de la centralisation et théorie fédérale.* — Il ne s'agit pas ici de minimiser les progrès de la centralisation. Les transferts de pouvoir du plan fédéré au plan fédéral sont indéniables et impressionnants. Même dans leur domaine d'élection, l'éducation et la culture, les Länder ont vu entamer leurs compétences propres. Et il n'est pas vrai non plus que cette disparition générale des affaires locales puisse être compensée par le Bundesrat. Sa structure et ses attributions s'y opposent. Ses membres sont d'origine exécutive ; les parlements fédérés ne sont pas associés à son action. Quant à ses attributions, elles le cantonnent dans le rôle de celui qui répond, qui réagit, mais elles ne lui permettent guère de concevoir ou de créer. La comparaison avec les pouvoirs d'un Land est donc insoutenable.

Ceci étant, il faut cependant admettre que cette évolution centralisatrice n'est pas simplement subie par les Länder. Ceux-ci sont

(20) H. LAUFER, *Das föderative System der Bundesrepublik...*, préc., p. 91.

(21) Ainsi pendant les huit législatures, seulement cinq textes législatifs échouent en moyenne par législature du fait de l'opposition du Bundesrat : H. LAUFER, préc., p. 249. Voir aussi C. GREWE-LEYMARIE, thèse dact. préc., p. 62 et ss.

(22) En exigeant son accord pour la loi entière, même si une seule disposition intéressait les Länder et en l'exigeant également pour toute modification d'un texte adopté avec son assentiment.

largement complices de cette situation. Car ni individuellement, ni collectivement les Länder ne sont si faibles qu'ils ne puissent résister aux offensives centralisatrices du Bund. Individuellement, certains Länder sont suffisamment riches, grands et actifs pour opposer au Bund leurs propres conceptions (23). Collectivement, les Länder constituent, réunis au Bundesrat, la première force politique d'opposition au gouvernement fédéral. A ce titre, ils disposent de la majorité nécessaire pour bloquer les décisions les plus importantes. Ce paradoxe d'une centralisation acceptée, voire promue, par les acteurs locaux eux-mêmes mériterait sans doute une réflexion plus approfondie.

Quoi qu'il en soit, on peut remarquer enfin que les effets de la centralisation ne sont pas univoques. Ils ne poussent pas seulement vers l'amplification du mouvement, mais encore — et à ce titre le rôle directeur du Bund n'est pas sans influence — vers une association plus étroite entre le Bund et les Länder, bref, vers la coopération et la coordination.

II. — LES PROGRÈS DE LA COORDINATION

Parallèlement au mouvement de centralisation s'est développée, surtout depuis les années 60, la coordination. Celle-ci rend compte de l'impossible séparation, des besoins d'uniformité et du caractère global, interdépendant des problèmes.

Ce « nouveau fédéralisme » est entré en Allemagne fédérale en quelque sorte par la petite porte, en marge de la Constitution et des institutions officielles. Mais supporter un décalage entre la pratique et le droit est étranger au système politique allemand. C'est pourquoi très rapidement certaines formes de coordination ont été institutionnalisées. Cette réaction rapide n'a pu que rendre plus vive encore la discussion sur la signification du fédéralisme coopératif.

A) *L'avènement : la coordination spontanée.* — La nécessité ou bien de former un bloc homogène dans les négociations avec le Bund, ou bien de trouver une solution commune à des problèmes purement fédérés a conduit les Länder, depuis les années 50, à se concerter entre eux. Cette coordination « horizontale » s'est cependant, sous le

(23) Notamment la Rhénanie du Nord - Westphalie, la Bavière et le Bade-Wurtemberg dont le budget s'est élevé respectivement en 1977 à 38,8, 25,7 et 23,7 milliards de deutsche mark : F. REITEL, *Le fédéralisme en République fédérale d'Allemagne : un aspect fondamental du « modèle allemand »*, in *Moselle*, 1978, n° 4, p. 266.

signe de la centralisation croissante, fondue dans une coordination « verticale » entre le Bund et les Länder.

Les domaines de coordination traduisent les aspirations unitaires. Concrètement ce sont surtout l'exécution de la politique économique et sociale ainsi que l'aménagement du territoire (24) qui ont donné lieu à des transferts de compétence ou aux associations les plus variées entre le Bund et les Länder, allant de la simple harmonisation des objectifs jusqu'aux prestations communes en passant par la planification et le financement conjoints.

Le fonctionnement de cette coordination est tout à fait significatif. Sur le plan organique, ce sont les conférences, par exemple l'illustre conférence des ministres de l'éducation (25) ou la prestigieuse conférence des ministres-présidents des Länder (26), et les organes communs comme le Comité allemand de la recherche (27) qui caractérisent la coordination spontanée. Leur autorité morale est très variable, mais leur fonctionnement est à peu près immuable : on discute jusqu'à l'obtention d'un accord. Unanimité s'il y a vote et consensus en son absence sont donc les moyens d'expression privilégiés. Sur le plan matériel, cette coordination dispose de tout un arsenal d'instruments dont l'essentiel est emprunté aux relations internationales : conventions, directives, recommandations (28).

B) *La consécration : la coordination institutionnalisée.* — Depuis la Loi constitutionnelle du 12 mai 1969 (29), la coordination existe officiellement sous l'appellation de tâches communes du Bund et des Länder. Ces tâches communes concernent les domaines les plus importants et les plus significatifs de l'intervention étatique contemporaine, à savoir l'économie et les finances, l'éducation et la recherche. Plus précisément, l'article 91 a crée une tâche commune en vue de la construction d'universités et de l'amélioration des structures en matière d'économie régionale, d'agriculture et de protection des côtes maritimes. Les tâches communes visées par l'article 91 b sont relatives à la planification de l'éducation et de la recherche. Quant à

(24) Il s'agit aussi bien de l'éducation que de la police, de la canalisation de fleuves ou de la délivrance commune d'autorisations administratives, etc. Cf. C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif...*, Paris, 1981, préc., p. 11-34.

(25) Sur la coordination en ce domaine : Ch. AUTEXIER, *L'administration de l'enseignement en République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1974.

(26) R. KUNZE, *Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik*, Stuttgart, 1968.

(27) C. GREWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif...*, préc., p. 15 et ss.

(28) *Ibid.*, p. 67-85.

(29) *BGBI.*, I, 359. Art. 91 a, 91 b et 104 a IV Loi fondamentale.

l'article 104 a IV, il associe le Bund, dans un but de maintien ou de rétablissement de l'équilibre économique, aux investissements importants des Länder et des communes. Champ d'application vaste donc, dont les limites sont difficiles à préciser.

L'action commune du Bund et des Länder comprend généralement l'établissement d'un plan ou d'un programme et leur financement. Les modalités plus précises de la coopération se différencient cependant d'une catégorie de tâches communes à l'autre. Ainsi, lorsqu'il s'agit de construire des universités ou d'améliorer les structures (art. 91 a), l'association entre le Bund et les Länder est obligatoire. Elle s'effectue dans des comités de planification mixtes qui, à une majorité des trois quarts des voix, élaborent des plans-cadres communs. En matière d'éducation et de recherche (art. 91 b), l'association est moins intégrée. En premier lieu, la coordination inter-fédérative y est simplement facultative. Ensuite, l'organe de planification, la Commission commune du Bund et des Länder pour l'éducation et la recherche, ne dispose pour l'essentiel que de compétences consultatives, la décision définitive étant réservée à la majorité des trois quarts des chefs de Gouvernement. En ce qui concerne la participation du Bund aux investissements des Länder et des communes (art. 104 a IV), elle emprunte à l'article 91 b son caractère facultatif et à l'article 91 a ses objectifs économiques. Ses particularités propres résident surtout dans l'incertitude qui entoure les modalités exactes de coopération. On s'est demandé en particulier si le Bund devait se limiter à une simple assistance financière ou s'il pouvait bénéficier d'un droit de co-décision pour le choix des investissements et la répartition des crédits entre les Länder. Le Tribunal constitutionnel fédéral ayant dû intervenir à deux reprises a répondu à ces questions de manière nuancée, mais en définitive dans un sens plutôt défavorable aux pouvoirs fédéraux (30).

Même si ces tâches communes sont nombreuses et étendues, elles sont loin de couvrir tous les secteurs et toutes les techniques de la coordination spontanée. C'est ainsi que ces deux formes de coopération ont subsisté l'une et l'autre, non sans quelques problèmes. Situation difficile à accepter dans un pays où la primauté du Droit sur le fait est si fortement organisée. Afin de consacrer de manière plus systématique et plus cohérente le fédéralisme coopératif, le Bundestag a alors créé dès 1970 (31) et renouvelé en 1972 une

(30) *BVerfG*, t. 39, p. 96 et ss., et t. 41, p. 291 et ss. Sur l'ensemble des tâches communes C. GREWE-LEYMARIE, préc., p. 89-153.

(31) Il n'a donc même pas attendu les résultats de la réforme de 1969 ; la méthode paraît significative.

Commission d'études pour une révision de la Constitution. Celle-ci a élaboré deux volumineux rapports (32) dont une partie substantielle traite du fédéralisme. Mais, au lieu de systématiser et d'innover, la Commission a fait preuve d'un esprit de compromis et d'hésitation. D'un côté, elle a voulu s'acquitter de sa mission d'adaptation du fédéralisme aux exigences actuelles et futures et, de l'autre côté, elle a été consciente qu'il fallait maintenir les principes de base de la Loi fondamentale, qu'il convenait donc de protéger l'autonomie des Länder. Ne parvenant pas à élaborer une synthèse véritable entre ces deux exigences, elle a préféré le plus souvent les juxtaposer. Ce qu'elle propose en somme, c'est un prolongement de la réforme de 1969. La question la plus importante, celle de la signification du fédéralisme coopératif, n'est ainsi nullement ni abordée ni résolue.

C) *Comment apprécier les progrès de la coordination ?* — Même s'il n'est pas possible de se prononcer définitivement dès aujourd'hui à ce sujet, on peut cependant remarquer que la coordination ne semble ni se réduire à une simple mode, ni surtout à un phénomène anodin, sans incidences majeures. Au contraire, il ressort des recherches effectuées en Allemagne fédérale (33) que la coordination a des effets sur le système politique entier.

En premier lieu, elle tend à renforcer la bureaucratie car, s'ajoutant aux sphères d'intervention séparée, elle entraîne la création d'un appareil administratif spécifique (34). La coordination coûte donc un surplus d'argent et de personnel, ce qui diminue d'autant l'efficacité administrative. Mais elle comporte aussi des conséquences plus politiques. Du fait qu'à deux décisions distinctes se substitue une décision commune, il sera beaucoup plus difficile d'établir les responsabilités de chacun. L'administration devient moins transparente, le pouvoir s'éloigne du citoyen qui ne saura plus qui et comment contrôler. A terme, l'Etat de droit et la démocratie en pâtissent.

En second lieu, la coordination allemande (35) se concilie diffici-

(32) Le rapport intermédiaire de 1972 (*Zwischenbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform*), Ds. BT VI/3829 et le rapport final de 1976 (*Schlussbericht...*), Ds. BT 7/5924.

(33) Parmi bien d'autres voir R. GRAWERT, *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1967; G. KISKER, *Kooperation im Bundesstaat*, Tübingen, 1971; F. W. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 2 tomes, Kronberg/Ts., 1976 et 1977.

(34) Même observation : M. CROISAT, J. TOURNON, *Persistance du fédéralisme aux Etats-Unis ?*, préc., p. 738.

(35) Sur ce point, la situation varie d'un Etat fédéral à l'autre. Au Canada, par exemple, ce sont également des organes exécutifs qui dominent la coordination alors qu'aux Etats-Unis le rôle prépondérant revient en la matière au Congrès.

lement avec les mécanismes du système parlementaire. Son style, comme sous l'Empire de Bismarck, demeure diplomatique. Certes, cet emprunt aux relations internationales met en relief que la coordination s'effectue entre puissances égales. Mais les diplomates sont des hommes de l'Exécutif qui affectionnent le langage codé et la négociation secrète. D'où toutes les difficultés restées jusqu'à présent sans solution satisfaisante pour associer davantage les Parlements à la coordination inter-fédérative. La tension entre celle-ci et les mécanismes parlementaires devient particulièrement aiguë pour l'opposition parlementaire. En effet, les membres de l'opposition au Bundestag appartiennent principalement à la Démocratie chrétienne qui détient la majorité dans la plupart des Länder. Si les représentants de ceux-ci et du Bund se sont mis d'accord sur un projet et le soumettent pour approbation au Bundestag, normalement l'opposition devrait jouer son rôle de critique. Cependant, étant en réalité à la fois juge et partie, comment pourrait-elle détruire l'œuvre commune sans commettre une trahison ? Ici c'est donc le pluralisme politique qui risque de souffrir.

Au-delà de ces effets généraux qui ne sont pas toujours évoqués dans le débat sur le fédéralisme coopératif, la coordination est surtout critiquée parce qu'elle ne constituerait qu'une forme de centralisation déguisée. La pratique allemande ne confirme pas pleinement ce pessimisme. Déjà la coordination spontanée a révélé qu'elle pouvait s'effectuer aussi bien sous le signe de l'autonomie que sous celui de la superposition. En effet, la conférence des ministres-présidents est marquée par l'autonomie : l'ordre du jour y est librement établi et les décisions sont acquises à l'unanimité. En revanche, les subventions fédérales fixées dans un plan astreignant pour les Länder appartiennent au domaine de la superposition.

Quant aux tâches communes — qui auraient pu être l'occasion pour le Bund d'imposer ses propres objectifs politico-économiques — leur pratique se solde en définitive par un match nul, voire par une courte victoire des Länder. Au sein des organismes de planification, les projets qui sont retenus au titre du plan commun sont la plupart du temps ceux des Länder. Et même si les textes prévoient la majorité, c'est l'unanimité qui tend à s'imposer pour l'adoption des décisions. Au demeurant, le strict respect de l'égalité entre les Länder y est de rigueur. Ainsi il est significatif que l'amélioration des structures économiques, au lieu de privilégier certaines régions ou certaines activités, a conduit à une politique de saupoudrage financier bénéficiant à tous les Länder également. Enfin, de nombreux Länder, surtout ceux qui s'opposent au gouvernement fédéral, ont maintenu,

dans les différents secteurs des tâches communes, des programmes purement fédérés.

Ainsi la coordination ne constitue pas forcément un facteur d'efficacité ou de cohérence de l'intervention étatique. Mais elle favorise sans aucun doute l'uniformité. Une uniformité souvent voulue, initiée, organisée ou même imposée par les Länder. Peut-on alors parler de centralisation ?

Constance GREWE-LEYMARIE. — Federalism : an assessment of the past and prospects for the future.

German federalism has undergone a profound change, which can be seen particularly in a greater degree of centralisation and coordination. We can see, however, that centralisation is being accomplished with the consent of the constituent States, which retain a good deal of freedom of action and influence in the coordination process. It is therefore necessary to think again about the objectives and content of contemporary federalism.

RÉSUMÉ. — Le fédéralisme allemand a subi une transformation profonde qui se caractérise par les progrès de la centralisation et de la coordination. On constate toutefois que la centralisation s'effectue souvent avec l'assentiment des Etats fédérés et que ceux-ci conservent une liberté d'action et une influence appréciables dans le processus de coordination. Dans ces conditions, une nouvelle réflexion sur les objectifs et le contenu du fédéralisme contemporain s'impose.