

WERNER MÜNCH

Anatomie d'un Land

*Tâches et problèmes des Länder allemands
et situation du système fédéral*

1. Le 3 octobre 1990, « jour de l'unité allemande », vit la naissance sur le territoire de l'ancienne RDA des Länder de Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie antérieure, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, qui ont la qualité d'Etats membres de la RFA. Il ne s'agissait pas néanmoins de fondations nouvelles, car ces cinq Länder avaient déjà existé dans le passé. Ce sont d'anciens foyers d'histoire et de culture allemandes et leurs frontières n'ont été nullement tracées de manière artificielle. Les territoires qui forment aujourd'hui le Brandebourg et le Mecklembourg, la Saxe et la Thuringe ont chacun, dans leur composition actuelle, de vieilles traditions qui leur sont propres. Il y a bien sûr des exceptions comme la Poméranie antérieure qui faisait partie autrefois de la province prussienne de Poméranie, ou la « pointe silésienne », aujourd'hui dépendante de la Saxe. L'exception la plus notable est le Land de Saxe-Anhalt. L'ancienne province prussienne de Saxe et les territoires du Anhalt, qui constituent l'essentiel de ce Land, se sont développés séparément jusqu'en 1945.

La division en Länder, c'est-à-dire la structure fédérale de l'Etat, a en Allemagne une longue tradition. Dès le haut Moyen Age, on peut observer une mosaïque de petites seigneuries. Les phases de centralisation étatique qui ont marqué notamment l'histoire de la France ou de l'Angleterre sont fort rares en Allemagne. Pendant des siècles, le Saint Empire germanique s'est maintenu en

tant que système confédéral regroupant un grand nombre d'Etats disparates, mais simplement pour la forme. Après sa dissolution en 1806, 36 principautés allemandes se regroupèrent pour la première fois, sous l'égide de Napoléon I^{er}, dans une confédération d'Etats sans grande cohésion : la Confédération du Rhin. Au Congrès de Vienne de 1815 fut décidée la réunion des « princes souverains et des villes libres d'Allemagne... dans une confédération durable » : la Confédération allemande. Elle fut remplacée en 1867 par la Confédération de l'Allemagne du Nord à laquelle succédèrent pendant l'empire du Kaiser de 1871 et, surtout, pendant la République de Weimar de 1919, des systèmes dont le caractère fédéral était moins affirmé. De 1933 jusqu'à la fin de l'ère national-socialiste, le fédéralisme passa à la trappe.

Le projet de Constitution de l'Assemblée réunie à la Paulskirche en 1849 était en ce lieu très en avance sur son temps : il prévoyait un Etat fédéral allemand par regroupement des différents Etats membres dans un Etat unique. Ce projet était alors irréalisable, mais, cent ans après, il a fortement inspiré les débats du Conseil parlementaire et donné son orientation fédéraliste à la Loi fondamentale (LF) de la RFA. Les pères et les mères de la Loi fondamentale ont cherché par tous les moyens à opposer à l'hégémonie unitaire et centralisatrice du parti unique des nationaux-socialistes une conception radicalement différente. Il est révélateur que la RDA ait suivi de nouveau une évolution contraire : passage d'un découpage fédéral à une unification et une centralisation opérées par la dictature du parti. C'est seulement en 1989 que la révolution pacifique a mis fin à ce processus. La renaissance des cinq Länder comptait parmi les revendications les plus importantes de la population à l'époque du « tournant ».

Depuis, trois des cinq nouveaux Länder, dont la Saxe-Anhalt, se sont à nouveau dotés d'une Constitution et les deux autres s'approprient à faire de même. Le fait que les seize Länder allemands aient chacun une Constitution est la manifestation la plus éclatante de leur autonomie. Ils ont la qualité d'Etat et disposent de ce fait, au même titre que la Fédération, des institutions politiques du système démocratique et représentatif (Parlement, Gouvernement, administration, tribunaux). Les dispositions précises qui régissent ces institutions sont consignées dans les Constitutions respectives des Länder.

2. « La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social. » De par cette définition posée par la Loi

fondamentale (art. 20, al. 1^{er}, renforcé par l'art. 79, al. 3 LF), le fédéralisme est en Allemagne un principe constitutionnel intangible. Les Länder ont chacun à la base leur propre souveraineté (que ce soit du point de vue du champ d'action, des institutions ou des compétences) et ils jouissent de l'autonomie financière. Ils ont leurs propres compétences législatives et participent, qui plus est, par l'intermédiaire du Bundesrat, à la législation de l'Etat. Les litiges relatifs au partage des compétences entre la Fédération et les Länder sont tranchés par la Cour constitutionnelle fédérale.

La Constitution établit une homogénéité entre la Fédération et les Länder, en ce sens que les Constitutions des Länder doivent être compatibles dans leurs grandes lignes avec la Loi fondamentale (art. 28, al. 1^{er} LF). En cas de conflit, on applique la règle : « Le droit fédéral prime le droit de Land » (art. 31 LF). Des spécialistes du droit constitutionnel parlent d'une « relation de confiance réciproque » : les Länder doivent respecter la Fédération et *vice versa*.

Selon l'article 30 de la Loi fondamentale, « l'exercice des prérogatives de l'Etat et l'exécution des tâches de l'Etat incombent aux Länder... ». Ceux-ci n'ont aucune compétence originelle en politique étrangère, en politique de défense et en politique monétaire, ni en matière de postes et de télécommunications. En revanche, il convient de citer parmi les tâches « classiques » des Länder :

- la compétence dans le domaine de l'administration interne, y compris la police et la planification du Land, étant entendu qu'il peut s'agir soit de l'administration des affaires propres au Land, soit de l'administration déléguée par la Fédération ;
- la « prééminence culturelle » des Länder, c'est-à-dire leur compétence de principe pour l'enseignement scolaire et supérieur, les sciences et les arts, la presse, la radio et la télévision.

3. Ce qui vient d'être brièvement décrit correspond aux grands principes constitutionnels du régime fédéral, inchangés pour l'essentiel depuis la promulgation de la Loi fondamentale en 1949. Mais, dans les faits, le régime fédéral allemand a considérablement évolué depuis cette date, les principaux spécialistes de l'Etat de notre pays sont d'accord sur ce point. Deux tendances surtout peuvent être dégagées :

- un transfert de compétences de plus en plus poussé au profit de la Fédération ;
- l'émergence de commissions (sur des bases informelles mais aussi, et de plus en plus souvent, institutionnalisées) qui font

office de relais entre les deux niveaux — Fédération et Länder — et ont une importance grandissante pour le déroulement pratique de la prise de décision politique.

Ces dernières années, la Fédération a empiété toujours plus fortement sur les champs d'action classiques des Länder. Elle s'est appuyée pour ce faire sur les dispositions de la Loi fondamentale relatives à la législation de la Fédération (chap. VII). On y trouve la distinction entre législation exclusive de la Fédération (quelques-unes des compétences correspondantes sont présentées plus haut à propos de l'article 30 de la Loi fondamentale), législation concurrente et législation générale de la Fédération.

La disposition afférente à la législation concurrente de la Fédération (art. 72, al. 1^{er} LF) donne aux Länder le pouvoir d'édicter des lois « aussi longtemps et pour autant que la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer ». La Fédération peut faire usage de ce droit (al. 2) « dans la mesure où un besoin... existe ». Au nombre de ces besoins, on trouve « la préservation de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land ». Là se trouve la brèche et c'est la raison pour laquelle l'expression « homogénéité des conditions de vie » a parfois été qualifiée de *cheval de Troie du centralisme* dans la Constitution allemande. Cette évolution est confortée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale. La Cour en effet considère que la question de savoir s'il existe un « besoin » au sens de l'article 72 constitue une décision préalable de nature politique qu'elle est fondamentalement tenue de respecter.

De plus, la Fédération, conformément à l'article 75 de la Loi fondamentale (législation générale) et sous réserve de l'article 72 examiné ci-dessus, a le droit d'édicter des « mesures générales » qui seront ensuite complétées par les lois des Länder.

C'est surtout grâce à ces deux instruments — législations concurrente et générale — que la Fédération n'a pas laissé d'accroître ses prérogatives et que celles des Länder se sont amenuisées. Les décisions que les Landtage ont à prendre en premier ressort sont moins nombreuses et les administrations des Länder se transforment de plus en plus en organes d'exécution de la Fédération. La forte imbrication politique et la collaboration des différents niveaux de l'exécutif (Gouvernement fédéral, gouvernements des Länder, bureaucratie ministérielle de la Fédération et des Länder) lors de chaque décision concrète ont progressivement donné naissance au système du fédéralisme coopératif.

4. Par « fédéralisme coopératif », on entend d'abord des formules de coopération entre les seize Länder (« troisième niveau »). Il en est ainsi des conférences des ministres-présidents dont l'importance s'affirme au fil des ans. Citons également les conférences ministérielles spécialisées correspondantes, à commencer par la Conférence permanente des ministres des affaires « culturelles », très importante en ce qu'elle permet la concertation dans un domaine capital, celui de l'enseignement. Citons enfin les traités d'Etat et les accords administratifs entre Länder. Bien entendu, les Länder s'accordent entre eux, ensemble ou par groupes, sur la conduite à tenir au Bundesrat.

Au « quatrième niveau » s'organise la coopération toujours plus étroite entre la Fédération et les gouvernements des Länder. On trouve là aussi des traités d'Etat et des accords administratifs, des commissions de toutes sortes où siègent la Fédération et les Länder et qui sont chargées d'un secteur précis (Conseil pour la science, Conseil pour la planification financière, Commission pour la planification de l'enseignement, etc.), ainsi que des conférences périodiques réunissant le chancelier fédéral et les ministres-présidents ou les ministres fédéraux et leurs homologues des Länder.

Dans cet ordre d'idées, l'instauration des « tâches de la communauté » revêt une importance capitale. En 1969, la Loi fondamentale a été amendée en ce sens par l'article 91a qui prévoit le concours de la Fédération pour la réalisation des tâches confiées à l'origine aux Länder « si ces tâches sont importantes pour la collectivité et si cette participation de la Fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie ». Cela concerne plus précisément l'extension et la construction d'établissements d'enseignement supérieur et de centres hospitaliers universitaires, l'amélioration de la structure agricole et de la protection du littoral ainsi que l'amélioration de la structure économique régionale. Cette dernière « tâche de la communauté » représente pour nos nouveaux Länder, économiquement et financièrement faibles, une source de revenus vitale.

Au total, on constate que le régime fédéral allemand a considérablement évolué. Dans les faits, c'est un *Etat fédéral* largement unitaire (Konrad Hesse) qui s'est formé. Ce fait n'est pas contesté, mais il est, on s'en doute, diversement apprécié par les intéressés. Il est évident que les Länder ne sont pas enclins à accepter facilement cette réduction de leurs compétences, d'autant plus que le transfert de compétences concomitant vers l'échelon européen comporte pour eux le danger d'une nouvelle perte de puissance. Mais il est tout aussi évident qu'ils s'efforcent, pour exécuter les tâches que leur confie la

Fédération, d'obtenir un soutien financier, ce qui favorise indirectement leur dépendance. Ils utilisent notamment la Commission constitutionnelle commune au Bundestag et au Bundesrat (qui examine actuellement dans le détail les questions constitutionnelles soulevées par l'unification allemande) pour faire entendre leurs intérêts et trouver des améliorations allant dans ce sens.

5. Le Bundesrat a une importance grandissante dans le système fédéral et exerce une action nettement unificatrice. Il est composé de membres des gouvernements des Länder qui sont liés par des consignes. Il ne s'agit donc pas d'une « seconde chambre », même si occasionnellement il est volontiers considéré ainsi. Suivant leur nombre d'habitants, les Länder y détiennent entre trois et six sièges. Land territorial relativement peu peuplé, la Saxe-Anhalt y dispose de quatre voix.

Aux termes de l'article 50 de la Loi fondamentale : « Par l'intermédiaire du Bundesrat, les Länder participent à la législation et à l'administration de la Fédération. » Il est donc un organe fédéral et agit dans le sens d'une séparation verticale des pouvoirs (entre la Fédération et les Länder au niveau fédéral, en plus de la séparation horizontale des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire). Le Gouvernement fédéral est tenu de l'informer des affaires qu'il est en train de traiter. Le président du Bundesrat, désigné chaque année parmi les ministres-présidents des Länder, est le suppléant officiel du président fédéral.

En plus de la participation à certains règlements et mesures administratives et à l'élection des membres de la Cour constitutionnelle fédérale, la fonction de loin la plus importante du Bundesrat consiste à participer à la fabrication des lois de la Fédération (art. 77 LF). La possibilité qu'il a de déposer ses propres projets de lois, après décision prise à la majorité, devant le Bundestag est en comparaison rarement utilisée. De plus en plus de lois discutées au Bundestag sont soumises à la nécessité d'une approbation par le Bundesrat, car elles touchent les rapports Fédération/Länder ou les administrations et les tribunaux des Länder ; pour les révisions de la Constitution, cette approbation est nécessaire en toute hypothèse. Près de 60 % des lois nécessitent en ce sens une approbation et la tendance est à la hausse. Ces lois doivent être adoptées à la majorité du Bundesrat. Ici donc, les Länder ont un véritable droit de veto au niveau fédéral.

Les lois dispensées d'approbation (« lois contestable ») peuvent tout aussi bien être contestées par un vote majoritaire du Bundes-

rat, que le Bundestag peut rejeter ensuite à son tour. Si le Bundesrat conteste la loi par une majorité des deux tiers, une majorité équivalente est requise au Bundestag. Dans l'hypothèse où le Bundestag et le Bundesrat ne parviennent pas à un accord, la Commission de conciliation est convoquée (art. 53a LF). Elle est composée paritairement de représentants des deux assemblées qui ne sont pas liés par des consignes et s'efforcent de dégager une solution de compromis.

Ces derniers temps, les décisions du Bundesrat pèsent davantage sur la politique fédérale. D'une part, les partis qui forment le Gouvernement fédéral (CDU, CSU et FDP) n'ont plus depuis quelque temps la majorité dans les gouvernements des Länder. D'autre part, et suite à l'unification allemande, doivent être prises une série de mesures, notamment en matière de politique financière, économique et sociale, pour lesquelles la Fédération et les Länder s'opposent dans une certaine mesure puisqu'ils défendent des intérêts différents. Ceux des nouveaux Länder, du fait de leur dépendance financière vis-à-vis de la Fédération et des anciens Länder, sont très fluctuants. Depuis l'unification est apparu au Bundesrat un « brouillage » très souvent inédit pour le régime fédéral allemand. De ce fait, la Commission de conciliation est sollicitée plus que de coutume.

6. L'organisation financière est essentielle au fonctionnement de l'Etat fédéral. A la base, il y a le principe suivant lequel celui qui a la compétence doit aussi supporter les dépenses correspondantes (art. 104a LF). Dans la pratique, on observe cependant une altération de plus en plus nette de ce principe. La Fédération a progressivement édicté des lois qui ont eu indirectement pour effet d'alourdir les charges financières des niveaux subordonnés. D'un autre côté, bien entendu, la Fédération aide financièrement les Länder quand ceux-ci agissent en son nom ou quand ils ont besoin de subventions en raison d'investissements importants nécessaires « pour parer une perturbation de l'équilibre global de l'économie » ou pour des raisons analogues. Les « tâches de la communauté », déjà évoquées, ou la promotion de la recherche par la Fédération se rattachent à cet ensemble.

La législation fiscale est pour l'essentiel du ressort de la Fédération (art. 105 LF), sous réserve de l'approbation du Bundesrat. Les Länder disposent dans une bien moindre mesure du droit de prélever l'impôt (par exemple impôts sur la fortune, sur les véhicules à moteur, sur les mutations et les transactions). Ils perçoivent

vent en outre une part des « impôts de la communauté » qui sont distribués entre les collectivités territoriales selon différents quotas. La répartition du produit de l'impôt (art. 106 LF) est une question trop complexe pour pouvoir être examinée ici dans le détail. Les ressources fiscales actuellement les plus rentables sont les « impôts de la communauté ». Il s'agit principalement de l'impôt sur les traitements et salaires (la Fédération et les Länder en retirent respectivement 42,5 %, les communes 15 %), de l'impôt sur le chiffre d'affaires (actuellement 63 % pour la Fédération et 37 % pour les Länder) et de l'impôt sur les sociétés et les revenus du capital (la Fédération et les Länder en obtiennent chacun 50 %). Les communes ont elles aussi, mais de façon limitée, le droit de prélever l'impôt (par exemple l'impôt foncier). Elles perçoivent en outre la majeure partie (86 % environ) de l'impôt sur les exploitations industrielles et commerciales qui est également un « impôt de la communauté ».

Afin de compenser les écarts de capacité financière entre les différents niveaux, existe le système non moins complexe de la péréquation financière (art. 107 LF). Il faut ici distinguer la péréquation verticale entre la Fédération, les Länder et les communes, de la péréquation horizontale entre Länder « débiteurs » et Länder « créanciers ». Il est bien entendu exclu que les paiements compensatoires soient d'un montant illimité. Le système présuppose que les différences entre partenaires soient minimales et ne prévoit donc qu'une « compensation des soldes ». Pour les Länder financièrement faibles sont prévues des « dotations complémentaires » de la Fédération et d'autres prestations de péréquation.

L'ensemble du système de la péréquation financière semble depuis longtemps nécessiter une révision. Du point de vue des Länder, on peut affirmer que les tâches qui grèvent lourdement leur budget s'accroissent et que leur marge de manœuvre, découlant de la capacité de disposer de crédits, diminue sans cesse. Depuis longtemps, des efforts sont donc entrepris par les Länder pour augmenter en particulier leur autonomie fiscale et leurs parts d'« impôts de la communauté », et revenir à une répartition conséquente des charges. Depuis l'unification allemande, ces problèmes sont plus aigus encore puisqu'aux dix Länder d'avant 1990 (plus Berlin-Ouest) qui étaient soit assez riches (débiteurs), soit assez pauvres (créanciers), sont venus s'ajouter cinq nouveaux Länder (plus Berlin-Est en tant que partie du nouveau Land de Berlin) qui, en comparaison, peuvent être qualifiés de « pauvres ».

7. Un bref examen de l'état financier du Land de Saxe-Anhalt permet d'illustrer cette situation nouvelle. Notre budget pour 1993, non compris le supplément prévu, s'élève à environ 18,6 milliards de marks. Sur cette somme, 4,6 milliards (même pas un quart) correspondent à des recettes fiscales propres. Dans les anciens Länder, en revanche, le taux de couverture fiscale avoisine en moyenne 73 %. Mais les besoins d'investissement de nos nouveaux Länder sont bien plus importants étant donné l'énorme retard consécutif à des décennies de mauvaise gestion. En Saxe-Anhalt, le taux d'investissement pour le budget 1993 est de 32,2 % (près de 6 milliards de marks), contre 15 % en moyenne pour les anciens Länder. 6,9 milliards de marks, soit 37,1 % du total de nos dépenses, correspondent du reste à des dotations passant directement du budget du Land à ceux des communes.

Les besoins de financement des cinq nouveaux Länder sont colossaux et dépassent à n'en pas douter les capacités de redistribution des anciens, ce qui rend absolument inévitable une refonte du système de péréquation financière. Ajoutons cet autre chiffre : pour assurer les recettes nécessaires, et rien que pour le budget 1993, la Saxe-Anhalt a décidé de souscrire un emprunt d'un montant net de 4,1 milliards de marks. Cet argent, comme il a déjà été dit, alimente surtout les investissements urgents. Sans amélioration sensible de ses ressources, notre Land ne pourra pas supporter longtemps une telle charge de la dette. Et nous sommes assaillis par d'autres problèmes : résorption des dettes résultant de la gestion étatique des logements dans l'ex-RDA, élimination des carences écologiques, soutien au marché de l'emploi, garanties et subventions destinées à sauvegarder des pôles industriels, mise en place d'une infrastructure performante, promotion de la science et de la recherche, et bien d'autres.

En tant que nouveaux Länder, nous avons dû dans le passé faire des efforts considérables pour que la Fédération et les anciens Länder prennent conscience de nos difficultés. Nous avons obtenu que les tâches primordiales évoquées plus haut, qui sont à mettre au passif du régime du SED et qu'aucun des nouveaux Länder ne peut exécuter seul, soient prises en charge au niveau de l'Etat grâce à un Fonds d'amortissement du passif. De plus, le traité d'union prévoit une réforme du système de péréquation financière avant le 1^{er} janvier 1995. D'ici là, seront appliqués des règlements transitoires tels que le Fonds pour l'unité allemande.

Voilà donc les raisons sous-jacentes pour lesquelles les questions de politique financière ont été promues « thème de l'année 1993 ».

L'intérêt des nouveaux Länder est bien entendu de couvrir le mieux possible leurs besoins ; ils seront pendant des années les bénéficiaires des compensations financières. La Fédération et les anciens Länder doivent répartir autant que possible entre eux cet accroissement de charges. Une étape décisive dans la voie de la réorganisation du système financier a été franchie le 13 mars dernier au cours des négociations sur le pacte de solidarité. Entre autres mesures, la clé de répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires a été modifié au profit des Länder (à l'avenir 56 % pour la Fédération et 44 % pour les Länder), de nouvelles aides transitoires ont été adoptées jusqu'en 1995 et des accords à long terme, en particulier pour le marché du travail et la construction de logements, ont été conclus. Toutes les parties prenantes, y compris les représentants des nouveaux Länder, peuvent à présent avancer sur des bases financières solides. Ce résultat n'est pas un mince succès pour le régime fédéral allemand.

8. Le processus d'unification européenne est un défi supplémentaire pour tous les Länder. Le nouvel article 23 de la Loi fondamentale donne à la Fédération, en vue de la « réalisation d'une Europe unie », le droit « (de) procéder à des transferts de souveraineté par des lois approuvées par le Bundesrat ». Cette condition d'approbation, non prévue pour les transferts vers d'autres institutions internationales (art. 24 LF), doit permettre un parallélisme entre les compétences internes des Länder et leur influence sur la représentation des questions correspondantes au niveau européen. Cette nouvelle règle a été appliquée pour la première fois lors de la ratification du traité de Maastricht. Dans le cadre des lois prises en application de l'article 23 de la Loi fondamentale (loi sur la coopération du Bundestag et loi sur la coopération Fédération/Länder), les Länder ont obtenu que le Bundestag et le Bundesrat aient un même droit de regard sur les affaires européennes, y compris dans les cas où, eu égard à la législation interne, c'est une compétence de la Fédération qui est essentiellement en cause. On a pu ainsi éviter un tarissement progressif des compétences des Länder et, partant, du fédéralisme. Un renforcement des Länder et des régions est de toute façon conforme aux intérêts de l'union de l'Europe, car celle-ci ne sera acceptée que si les intérêts locaux sont suffisamment défendus sur place.

L'installation d'ambassades des Länder auprès de la CEE, sur le modèle de celles créées auprès de la Fédération, est un indice de l'imbrication de plus en plus forte des trois niveaux : Europe, Fédé-

ration, Land. La Saxe-Anhalt a ouvert très tôt un bureau d'informations à Bruxelles. A bien des points de vue, elle fait face à sa responsabilité dans le processus d'unification européenne, se conformant en cela à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de sa Constitution où il est dit expressément que : « La Saxe-Anhalt est un Land de la République fédérale d'Allemagne et elle fait partie de la communauté des peuples d'Europe. »

9. La promulgation de la Constitution de notre Land, le 15 juillet 1992, a mis un terme, pour la Saxe-Anhalt, à la période de démarrage constitutionnel. Liberté et démocratie, Etat de droit et devoirs sociaux, ces objectifs de la révolution pacifique qui s'est déroulée dans l'ancienne RDA, sont devenus le fondement de notre collectivité. Ils sont conformes aux principes éprouvés de la Loi fondamentale de la RFA dont notre Constitution s'inspire de façon explicite. Sur quelques points cependant, la Constitution de la Saxe-Anhalt va plus loin et tient compte de l'évolution des idées constitutionnelles, par exemple en prévoyant l'obligation de protéger les bases vitales naturelles (art. 2, al. 1^{er}) et la fixation d'objectifs pour l'Etat (art. 34-40), en mentionnant expressément l'opposition parlementaire (art. 48) ou en introduisant des composants référendaires (art. 80 et 81). Ces questions, ainsi que d'autres, sont étudiées actuellement au niveau fédéral par la Commission constitutionnelle susmentionnée.

En Saxe-Anhalt comme dans tous les nouveaux Länder, l'établissement des structures du Land s'est fait parallèlement et souvent préalablement à la fondation constitutionnelle. La nécessité d'être rapidement opérationnel pour pouvoir résoudre la masse des problèmes en suspens ne nous laissait pas le choix. En ce qui concerne la mise en place de l'administration du Land, la phase de la première consolidation est achevée en Saxe-Anhalt. Nous avons largement puisé dans le système juridique et administratif de l'ancienne République fédérale. Nous avons essayé d'éviter les aberrations notoires, mais il ne restait plus de place pour concrétiser les grands projets de la science administrative. On peut le regretter dans certains cas précis, car bien sûr les règlements de l'ancienne République fédérale ne sont pas toujours adaptés à la nouvelle donne. Sur ce point malheureusement, les contraintes objectives — à commencer par l'énorme attente de la population — ont placé les politiques dans un carcan.

Les administrations des Bezirke léguées par la RDA ont été « liquidées ». En plus de la chancellerie d'Etat (les services centraux du

ministre-président), ce sont onze ministères qui ont été créés en Saxe-Anhalt, dont le premier ministère des affaires européennes des nouveaux Länder. Pour servir de relais entre le Land et les communes, trois gouvernements de Bezirke ont été institués. Le secteur communal est composé aujourd'hui encore d'une pléthore de petites circonscriptions inefficaces. De plus, on continue d'appliquer des règlements de l'ex-RDA qui ne sont pas adaptés aux conditions modernes. C'est la raison pour laquelle une vaste réforme communale de notre Land est actuellement en chantier (réforme territoriale, code des Landkreise, code des villes et des communes, droit des élections communales, etc.). Elle mobilise beaucoup d'énergie, mais elle est indispensable et doit être bouclée avant les élections communales prévues pour le début de l'année 1994. Le regroupement des compétences administratives et une nouvelle et importante compression du personnel administratif du Land sont des tâches primordiales auxquelles nous devons nous soumettre.

10. Avec la mise en place des nouveaux Länder et le processus concomitant de l'unification européenne, le régime fédéral allemand s'apprête à passer un extraordinaire test de résistance. Le régime passera ce test avec succès, tout l'indique, mais il se transformera en s'adaptant au nouveau contexte. Pour l'heure, nous sommes à mi-chemin. C'est seulement dans quelques années que l'on pourra véritablement faire le point sur l'évolution suivie dans de nombreux domaines précis, et juger si la voie choisie était en tout cas la bonne. Il n'existe aucun « manuel » pour surmonter de telles époques de changement. Disons plutôt que ce manuel est en germe dans les efforts entrepris chaque jour pour trouver des solutions qui soient honnes et appropriées.

Espérons que d'autres pourront bénéficier un jour des connaissances pratiques que nous acquérons aujourd'hui en Allemagne. Ce sont surtout les jeunes démocraties de l'Europe centrale et orientale qui s'intéressent de près à ce qui se passe dans notre pays. Peut-être même que des composants du régime fédéral allemand pourront servir de modèle à la structure future de la Communauté européenne. Il faudra y réfléchir à l'avenir. Quoi qu'il en soit, notre souhait à nous Allemands est qu'après les délires de ce siècle nous contribuions enfin à nouveau de façon positive à l'édification d'une Europe libérale et démocratique.

(Traduction : Roland Crastes.)

RÉSUMÉ. — *L'évolution du régime allemand dans le sens du renforcement du Bund se heurte à une résistance accrue des Länder. Le Bundesrat pèse aujourd'hui davantage sur la vie politique et le processus d'unification européenne a entraîné une association plus étroite des Länder aux décisions du pouvoir central. En même temps, les besoins financiers des nouveaux Länder remettent en cause le système financier traditionnel. L'exemple du land de Saxe-Anhalt en fait la démonstration.*