

Allemagne

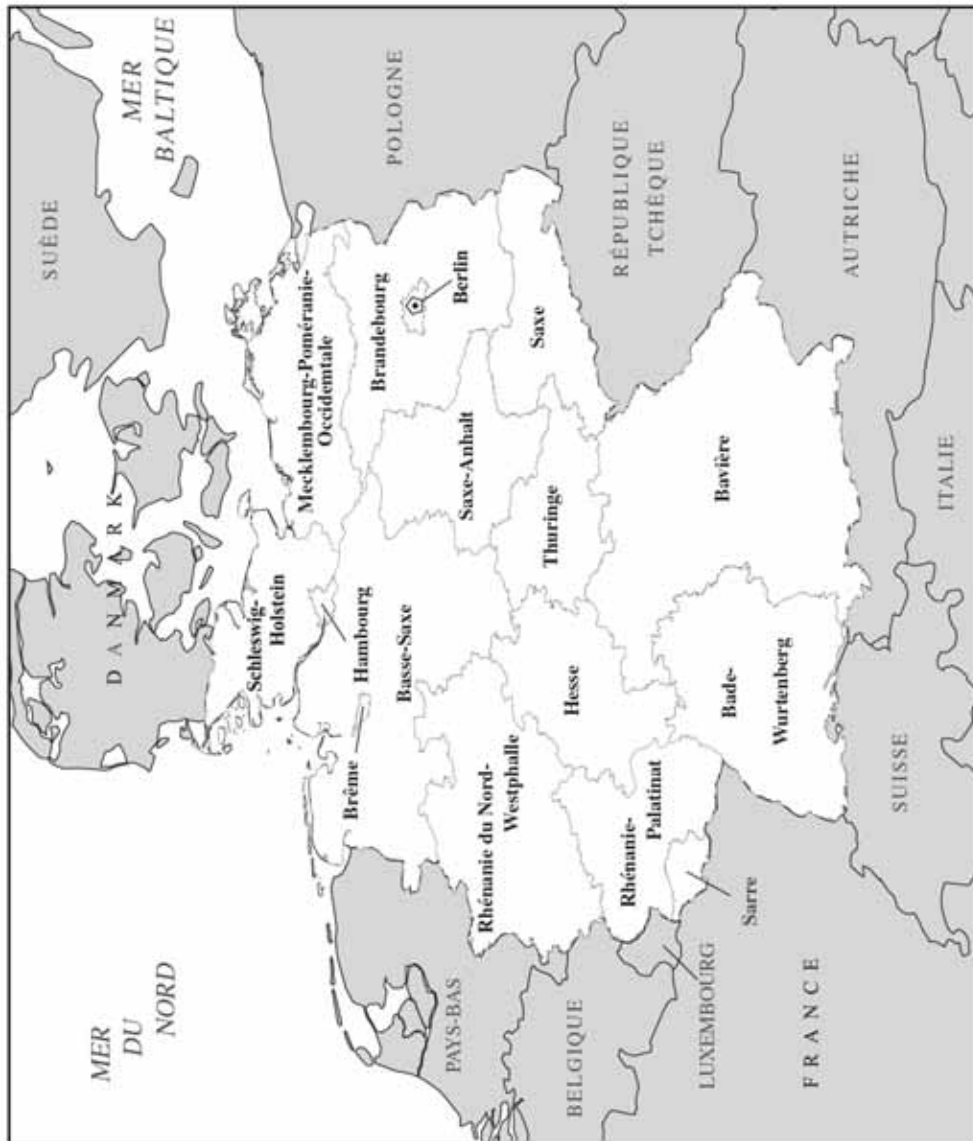
Capitale : Berlin
Population : 82,5 millions
(est. septembre 2003)



Les frontières et les noms de lieux sont présentés à titre indicatif, et ne font l'objet d'aucune attestation officielle.



Sources : ESRI/Map, CIA World Factbook, Times Atlas of the World, Central Atlas de la France et du Monde



Allemagne

(République fédérale d'Allemagne)

RUDOLF HRBEK

I HISTOIRE ET ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME

Le fédéralisme est un élément clé du régime politique allemand. Ancré dans l'histoire nationale, il a été rétabli après la Deuxième Guerre mondiale. Avant l'unification politique de 1871 (date de création de l'Empire allemand sous l'égide de la Prusse), l'Allemagne constituait une véritable mosaïque d'États. Ces États, qui formaient l'« ancien Empire » (*Altes Reich*), étaient constitués autour d'une institution commune appelée *Immerwährender Reichstag*, établie à Regensbourg (1663–1806) et réunissant des représentants des territoires respectifs. Le régime était caractérisé par le partage des pouvoirs, la négociation et la quête de compromis.

Après la dissolution de cet Empire en 1806, 39 territoires se constituèrent sous le protectorat de Napoléon. Mais la Confédération du Rhin (*Rheinbund*) s'avéra à la fois inefficace et trop complexe. Le Congrès de Vienne de 1815 établit la Confédération germanique (*Deutscher Bund*) pour succéder à l'ancien Empire et le dota d'un *Bundesrat* (à Francfort), une institution suprême mais faible. Suite à la révolution de 1848, la création d'une assemblée constituante (*Frankfurter Paulskirche*) mit en place une nouvelle structure (une fédération démocratique semblable au modèle américain, mais qui donnait beaucoup de poids aux instances exécutives des entités membres). En raison de l'opposition de l'Autriche et de la Prusse, on n'arriva cependant pas à concrétiser ce modèle. L'unification politique se réalisait sous le leadership de la Prusse en deux étapes consécutives : en 1867, Otto

von Bismarck fondait la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Norddeutscher Bund*), qui allait ensuite évoluer pour devenir l'Empire allemand, englobant les grands états du sud de l'Allemagne.

L'Empire était une fédération de 25 états, dont la Prusse était l'entité dominante. Les états allaient continuer de jouir d'une impressionnante autonomie interne, et établir le *Bundesrat* en tant qu'institution souveraine suprême représentant les gouvernements des états. Ce régime fédéral se démarquait en raison de la prédominance des administrations exécutives et publiques, de la préservation des attributs spéciaux des états participants et de l'absence d'un centre national unique.

Après la Première Guerre mondiale, alors que l'Allemagne formait toujours la République de Weimar, la consolidation des autorités du *Reich* (président, gouvernement et *Reichstag* comme Parlement) contribua à affaiblir les éléments fédéraux au détriment des états, qu'on appelait dorénavant des *länder*. Ces derniers étaient représentés à l'échelle du *Reich* par le *Reichsrat*, la deuxième Chambre, composée de membres des gouvernements des *länder* (constitués par les partis politiques), ce qui reflétait bien la partialité traditionnelle du fédéralisme allemand en faveur de l'exécutif. Malgré la faiblesse du *Reichsrat*, on continua de favoriser les prises de décisions axées sur la négociation entre les administrations du gouvernement du *Reich* et les gouvernements des *länder*. Le régime nazi totalitaire qui vint par la suite (1933–1945) abolit tous les éléments fédéraux restants et y substitua un régime hautement centralisé.

La Deuxième Guerre mondiale prit fin avec la capitulation inconditionnelle de l'Allemagne. À cette époque, il n'existait aucune autorité allemande, même à l'échelle locale. Les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union soviétique et la France assumaient tous les pouvoirs et toutes les responsabilités au nom du pays. Ces nations s'entendirent pour diviser le territoire allemand en quatre zones d'occupation et abolir la Prusse. À compter de 1946, des *länder* furent établis dans ces quatre zones, sous la tutelle des pouvoirs d'occupation respectifs. Même si ces décisions ne visaient pas à établir la structure détaillée du futur territoire allemand d'après-guerre, elles ont eu un impact considérable sur l'évolution du pays.

La guerre froide a élargi le gouffre qui séparait la zone soviétique des trois zones occidentales, ce qui rendait impossible tout accord sur l'avenir de l'Allemagne entre les quatre pouvoirs. Après avoir fusionné leurs zones d'occupation pour des raisons d'ordre pratique, les trois alliés de l'Ouest décidèrent, à l'été de 1948, de stabiliser davantage la situation en créant un État allemand dans le secteur des trois zones qu'ils administraient. En juin 1948, ils demandèrent aux autorités allemandes de rédiger une nouvelle Constitution, stipulant que ses modalités protègent les droits fondamentaux des individus, reposent

sur des principes démocratiques et favorisent une structure fédérale. Ces exigences, qui avaient pour but de faire obstacle au régime centralisateur et antidémocratique des nazis, furent toutes acceptées de bon gré par les représentants allemands. La structure fédérale avait d'abord pour but de fournir un système de contrôles et équilibres (« *checks and balances* ») et, par conséquent, de soutenir le principe de la séparation des pouvoirs tout en renforçant la démocratie.

L'instance mandatée pour établir la nouvelle Constitution, désignée comme le Conseil parlementaire (*Parlamentarischer Rat*), n'était pas une assemblée constituante élue au suffrage direct; elle réunissait plutôt des représentants des parlements des *länder* situés dans les trois zones de l'Ouest (ce qui reflétait la force des partis politiques de ces parlements). Même si les Allemands furent d'accord pour créer une structure fédérale, les députés du Conseil parlementaire n'arrivèrent pas à s'entendre sur une définition des relations entre le gouvernement fédéral et les *länder* touchant la division des compétences et l'allocation des pouvoirs. La solution proposée dans le cadre de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) – nom donné à la nouvelle Constitution entrée en vigueur en mai 1949 – peut être considérée comme un compromis par lequel on a modifié les pouvoirs de l'autorité centrale en établissant le *Bundesrat*.

En vertu de la Loi fondamentale, le *Bundesrat* devait accueillir des représentants des gouvernements des *länder* (ce qui était conforme à la tradition historique de son prédécesseur à l'époque de l'Empire de 1871) jouissant de pouvoirs considérables sur le plan législatif fédéral. Mais ces dispositions ne déterminèrent pas irrévocablement et entièrement l'équilibre entre les deux niveaux. Ceci allait se faire, puis se transformer au fil de l'évolution politique du nouvel État ouest-allemand : la République fédérale d'Allemagne (RFA, *Bundesrepublik Deutschland*).

La zone soviétique, devenue la République démocratique allemande (RDA, *Deutsche Demokratische Republik*), le second État allemand, affichait toutes les caractéristiques d'un régime communiste. Dès 1952, la RDA adopta une structure territoriale centralisatrice en abolissant les cinq *länder* établis après 1945 et en leur substituant 15 districts administratifs (*Bezirke*). Cette structure territoriale centralisatrice s'harmonisait bien avec le caractère dominant du Parti communiste; une véritable structure fédérale aurait été incompatible avec un tel régime.

Même si la structure fédérale de la RFA était protégée de l'abolition par une disposition spéciale de la Constitution (article 79.3) – appelée la « clause éternité » – une réforme territoriale demeurerait possible, puisqu'à l'exception de la Bavière et des deux villes-états (Brême et Hambourg) qui s'inscrivaient dans la continuité historique, tous les autres *länder* étaient des créations artificielles. Profitant

d'une disposition constitutionnelle spéciale (article 118), les trois *länder* nouvellement établis dans le sud-ouest de l'Allemagne s'unissaient pour former Bade-Wurtemberg en 1952. Mais tous les efforts de réforme territoriale ultérieurs visant à réduire le nombre de *länder* tout en leur donnant plus de puissance échouèrent. En 1957, la Sarre se joignit à la RFA et devint le onzième *land*, suite au rejet (par les deux tiers de l'électorat) d'une proposition visant à accorder à ce territoire, sous la gouverne des Français depuis 1945, un « statut européen » (ce qui lui aurait donné le statut spécial de « région européenne » plutôt que de se joindre à l'Allemagne ou la France).

Après la chute du régime communiste en RDA et dans le contexte de la réunification de 1990, les cinq *länder* originaux furent rétablis, et l'Allemagne unie compte aujourd'hui 16 *länder*. Une tentative d'union entre Berlin et Brandebourg a échoué lors d'un référendum organisé dans ces deux *länder* en mai 1996, à la grande déception de ceux qui croyaient qu'une décision positive favoriserait les réformes territoriales à l'échelle de l'Allemagne. Cela dit, la deuxième tentative qui se prépare actuellement pourrait bien réussir.

Depuis 1949, le régime fédéral de la RFA s'est développé, évoluant vers des rapports imbriqués entre le gouvernement fédéral et ceux des *länder*. Cette situation tient aux éléments suivants :

- l'exploitation, par la fédération, des dispositions sur les pouvoirs législatifs concurrents (et cadres),
- les mesures compensatoires engagées pour permettre aux *länder* de pallier cette perte de pouvoirs législatifs autonomes en affermissant leur droit de participer aux activités législatives fédérales par l'entremise du *Bundesrat* (avec droit de veto sur toutes les lois fédérales ayant une incidence financière sur les *länder* et portant sur l'organisation de leur administration),
- la responsabilité constitutionnelle pleine et entière des *länder* quant à l'application et à la gestion de la plupart des lois,
- l'inclusion dans la constitution de « tâches communes » (*Gemeinschaftsaufgaben*) introduites grâce à une série de modifications constitutionnelles apportées en 1969 et dont certaines s'appliquent au système financier,
- les dispositions de la « constitution financière » selon lesquelles les revenus les plus importants doivent faire l'objet d'un partage entre la fédération et les *länder* et qui prévoient, de plus, des mécanismes de péréquation financière entre les deux niveaux et entre les *länder* eux-mêmes, et
- une plus grande coopération entre la fédération et les *länder*, et entre les divers *länder*, de même qu'un partage des responsabilités financières.

On a tenté à plusieurs reprises de réformer le fédéralisme allemand. De 1973 à 1976, une commission spéciale (*Enquete-Kommission Verfassungsreform*) s'est penchée sur un projet de réforme globale de la Constitution. La moitié des propositions émises portait sur le fédéralisme. Mais aucune n'a été retenue et intégrée à la Loi fondamentale. Dans les années 80, on a tenté de consolider les *länder* en restreignant l'envergure des tâches communes, en adoptant des mesures d'autocontrôle face à la capacité législative de la fédération et en consolidant les fondements financiers des *länder*. Mais ces démarches n'ont pas eu grand succès. La situation économique globale et, depuis 1990, le défi de la réunification, ont réduit la marge de manœuvre financière de tous les membres du régime fédéral. De 1992 à 1994, une commission mixte du *Bundestag* et du *Bundesrat*, les deux chambres du Parlement, a discuté des réformes constitutionnelles qui pourraient s'avérer nécessaires par suite de la réunification. Hormis quelques modifications mineures, le régime fédéral est demeuré essentiellement le même. Les décisions relatives aux dispositions constitutionnelles sont difficiles à prendre puisqu'elles exigent une majorité des deux tiers au niveau du *Bundestag* et du *Bundesrat*, ce qui suppose la conclusion d'une entente entre les deux principaux partis.

2 DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU FÉDÉRALISME

En tant qu'unités constituantes de la RFA, les *länder* possèdent les mêmes attributs que des états, de même que leurs propres institutions. L'ordre constitutionnel des *länder* se fonde sur des principes de base comme les droits fondamentaux de la personne, la démocratie, la règle de droit et garantit la tenue d'élections qui permettent aux citoyens d'élire leurs représentants politiques (article 28). Chaque *land* possède un gouvernement de type parlementaire et un Parlement dont les membres sont élus au suffrage direct (pour un mandat légal de quatre ou cinq ans) et un gouvernement imputable au peuple. Les constitutions des *länder* diffèrent toutefois à divers niveaux, particulièrement en ce qui a trait à la tenue de référendums, aux procédés d'établissement des gouvernements, aux votes de confiance ou de non-confiance, à l'imputabilité personnelle des ministres, etc. On remarque aussi des variantes au niveau des droits. Les constitutions des cinq nouveaux *länder*, par exemple, contiennent des dispositions relatives aux droits fondamentaux de la personne et aux droits sociaux (comme l'emploi, l'environnement, le logement, l'éducation, etc.).

D'après la « clause éternité » de l'article 79.3, il ne faut pas abolir le régime fédéral comme tel, même si les réformes territoriales demeurent

possibles. Cela signifie que l'existence ou l'intégrité territoriale d'un *land* particulier ne sont pas garanties. La Loi fondamentale prévoit deux procédures particulières pour procéder à une réforme territoriale : une procédure très complexe (article 29) qui est perçue comme faisant obstacle à la réforme, et une clause (conforme au modèle de réforme de l'Allemagne du Sud-Ouest de l'article 118 décrit précédemment) qui s'applique au cas spécial de Berlin et de Brandebourg (article 118 (a)) et qui permet une réforme territoriale au moyen d'accords bilatéraux, y compris des référendums dans les deux *länder*.

La Constitution détermine le partage des pouvoirs législatifs entre la fédération et le *land*. Les domaines relevant exclusivement de la fédération sont énumérés à l'article 73, ceux faisant partie de compétences concurrentes relèvent de l'article 74 et ceux pour lesquels la fédération peut établir des lois-cadres sont prévus à l'article 75 (une loi-cadre donne uniquement les grandes orientations et doit être appuyée d'une loi votée par le *land* et qui permet à ce dernier de l'adapter à ses besoins). L'article 72 précise dans quelles circonstances la fédération peut adopter des lois dans des domaines relevant de compétences concurrentes, notamment « si l'obligation d'uniformiser les conditions de vie à l'étendue du pays ou de maintenir l'unité législative ou économique rend une telle législation nécessaire dans l'intérêt national ». L'article 70 stipule que « les *länder* ont le droit de légiférer, pourvu que cette Loi fondamentale n'accorde pas d'autres pouvoirs législatifs à la fédération ». Cela dit, les compétences exclusives des *länder* s'appliquent uniquement aux questions propres à leurs constitutions et aux dossiers locaux, aux questions d'organisation et d'administration et à des domaines comme la police et l'ordre public, la culture, les médias et l'éducation.

Le fédéralisme allemand a ceci de particulier qu'il permet aux *länder* de mettre en œuvre les lois fédérales comme bon leur semble (article 83). On constate un faible nombre d'exceptions qui exigent une administration fédérale directe (des champs de responsabilité comme le service extérieur, la surveillance des frontières, la circulation aérienne, les voies navigables, la navigation intérieure et les finances fédérales, y compris les douanes, relèvent directement de l'administration fédérale).

Les *länder* participent aux lois fédérales par l'entremise du *Bundesrat*. Ce dernier regroupe des membres des gouvernements des *länder* et le nombre de voix varie : chaque *land* a droit à trois voix au moins ; les *länder* qui comptent plus de deux millions d'habitants ont droit à quatre voix ; ceux qui en comptent plus de six millions ont droit à cinq voix ; et ceux qui en comptent plus de sept millions ont droit à six voix (article 51.2). Les voix de chacun doivent être soumises uniformément

(en pratique comme un bloc de voix par un membre du gouvernement du *land*) et ne peuvent être divisées. La participation aux lois fédérales permet d'abord au *Bundesrat* d'adopter des lois fédérales et de soumettre des projets de loi, comme le font le *Bundestag* et le gouvernement fédéral. Une fois qu'un projet de loi a été adopté par le *Bundestag*, il doit être soumis au *Bundesrat*. Il existe deux types de lois : celles qui exigent l'accord explicite du *Bundesrat* et une majorité des voix; et celles qui n'imposent pas cette exigence. Cette seconde catégorie accorde au *Bundesrat* un veto suspensif qui, après une période de temps limitée, peut être rejeté par le *Bundestag* avec une majorité absolue (ou une majorité des deux tiers si les deux tiers des voix du *Bundesrat* sont contre). Le *Bundesrat* doit approuver toute loi risquant d'affecter les pouvoirs administratifs des *länder* (qui doivent mettre en œuvre les lois fédérales) ou ayant une incidence financière sur les *länder*. Plus de la moitié de toutes les lois fédérales actuelles font partie de cette catégorie.

Dans ce contexte, la Constitution prévoit un mode de médiation particulier, soit la Commission de médiation (*Vermittlungsausschuß*), qui réunit un nombre égal de membres du *Bundesrat* (16, un pour chaque gouvernement de *land*) et du *Bundestag* (16, choisis selon la représentation des partis). La Commission a pour tâche de dégager un consensus, qui est soumis à l'approbation des deux chambres. Le *Bundesrat*, le *Bundestag* et le gouvernement fédéral peuvent tous trois faire appel à la Commission de médiation.

En ce qui a trait aux ententes financières, la Constitution prévoit le partage du gros des revenus d'impôt entre la fédération et les *länder*. Par conséquent, l'impôt sur le revenu et l'impôt des sociétés sont partagés à parts égales et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est répartie selon un ratio ajusté tous les trois ans par une loi fédérale que le *Bundesrat* doit approuver. Les autres revenus fiscaux sont versés tour à tour à la fédération (par exemple, douanes et accises) ou aux *länder* (par exemple, les impôts sur la propriété, l'héritage, les véhicules à moteur et la bière). On accorde une grande importance aux mécanismes et aux mesures de péréquation financière entre la fédération et les *länder* et, horizontalement, entre les divers *länder*.

Les litiges constitutionnels, dont ceux se rapportant au régime fédéral, sont réglés par la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) suivant une plainte logée par l'un des partis contestataires. Ce tribunal comprend 16 membres élus à la majorité des deux tiers par une entité électorale composée de membres du *Bundestag* et du *Bundesrat*.

Dans ses décisions, la Cour constitutionnelle fédérale a maintes fois soulevé et confirmé le principe de la courtoisie fédérale (*Bundestreue*), ce qui semble constituer une caractéristique clé du régime fédéral

allemand, même s'il n'existe aucune référence précise en ce sens dans la Constitution. Ce principe oblige la fédération et les *länder* à tenir compte des préoccupations de l'autre parti lorsqu'ils mènent leurs affaires.

3 DYNAMIQUE POLITIQUE RÉCENTE

On note trois grandes questions ayant des répercussions majeures sur le fédéralisme allemand : les effets de la réunification, les défis de l'intégration européenne et les initiatives en faveur d'une réforme globale du régime fédéral.

La réunification a eu pour effet d'aggraver les disparités économiques et financières entre les *länder*. En plus d'entraîner l'affaiblissement des *länder*, une telle situation pourrait les rendre plus dépendants envers la fédération, ce qui lui donnerait plus de poids et modifierait considérablement l'équilibre fédéral. De plus, le système de péréquation financière horizontale (*horizontaler finanzausgleich*) a été affecté par cette faille croissante. Les cinq nouveaux *länder*, soit Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, appartiennent tous au groupe des bénéficiaires nets, ce qui a une incidence sur les bénéficiaires nets précédents (qui pourraient bien devenir contributeurs nets ou, du moins, subir certaines pertes) et sur les contributeurs nets « traditionnels » (leur fardeau et leurs paiements de transfert pourraient augmenter). Enfin le système de partis en place dans les cinq nouveaux *länder* diffère de l'ancien système en vigueur dans les *länder*, puisque le Parti du socialisme démocratique (*Partei des demokratischen Sozialismus*), qui a succédé au Parti communiste de l'ancienne RDA, est devenu la troisième force avec l'Union démocrate-chrétienne (*Christlich demokratische Union*) et le Parti social-démocrate (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*). C'est aussi la raison pour laquelle le Parti libéral-démocrate (*Freie demokratische Partei*) et le Parti Vert ne sont pas représentés au sein de leurs parlements de *länder* respectifs. Cette situation a eu des répercussions sur les modèles de coalition (le Parti du socialisme démocratique avec le Parti social-démocrate, ou les grandes coalitions si un parti n'arrive pas à former seul une majorité) et pourrait bien influencer l'ensemble du paysage politique allemand.

Le processus de plus en plus intense d'intégration européenne remet constamment en cause le statut légal des *länder* et, par conséquent, la structure fédérale même de la RFA. Le premier défi tient au fait que la portée fonctionnelle de l'Union européenne (UE) est bien plus grande qu'avant; ainsi, certaines activités de l'UE relèvent des domaines qu'on avait confiés aux *länder* lors de l'attribution des pouvoirs à l'interne. Le second défi tient aux modalités de prise de décision

adoptées par l'UE. Au sein de l'UE, c'est le Conseil des ministres qui constitue la plus importante instance décisionnelle et législative, et la représentation de l'Allemagne y est assurée par le gouvernement fédéral. Cela signifie que le gouvernement fédéral participe à des décisions dans des domaines relevant exclusivement de la compétence des *länder*. Le troisième défi concerne l'application des lois européennes en Allemagne. Cette responsabilité incombe surtout aux *länder* qui, jusqu'à tout récemment, n'avaient aucune influence sur la législation et se sentaient sous le joug du gouvernement fédéral.

Jusqu'à maintenant, les *länder* ont relevé ces défis. D'une part, ils ont établi, en 1992–1993 (dans le nouvel article 23 confirmé par la Loi sur la coopération entre la fédération et les *länder* dans les affaires de l'Union européenne), des droits de participation aux dossiers de l'UE à l'échelle nationale. Le gouvernement fédéral doit maintenant tenir compte des préoccupations des *länder* formulées par le *Bundesrat* et, quand les dossiers relèvent exclusivement de la compétence des *länder*, il doit même souscrire au point de vue du *Bundesrat*. Un transfert additionnel des pouvoirs souverains, lorsque la chose modifierait le contenu de la Loi fondamentale, exige le vote majoritaire favorable des deux tiers du *Bundesrat*. D'autre part, les *länder* ont engagé des activités autonomes au niveau de l'UE (par exemple, nommer des représentants à Bruxelles et faire du lobbying direct). Finalement, ils ont obtenu le droit de participer officiellement et directement au processus décisionnel de l'UE. Ils ont une place au sein du Comité des régions établi en 1993 (à titre consultatif seulement) et peuvent représenter l'Allemagne à l'échelle du Conseil lorsque les sujets à l'ordre du jour relèvent de leurs compétences. En outre, le nouvel article 24.1 (a) permet aux *länder* de transférer (avec l'accord du gouvernement fédéral) des pouvoirs souverains à des institutions transfrontalières, pourvu que les *länder* aient la compétence voulue dans ce domaine politique particulier. Somme toute, les *länder* ont réussi à consolider leur présence. À preuve, deux représentants des *länder* ont participé à des conférences gouvernementales sur la réforme des traités de l'UE (à Amsterdam en 1996 et à Nice en 2000). En outre, le *Bundesrat* et le *Bundestag* étaient chacun représentés par un membre à la conférence sur la Constitution de l'UE de 2002–2003.

La réforme exhaustive du fédéralisme fait partie du programme politique allemand depuis les années 80, et les *länder*, surtout les plus puissants, continuent de réclamer un « fédéralisme concurrentiel » (*Wettbewerbsföderalismus*) plutôt qu'un « fédéralisme participatif » (*Beteiligungsföderalismus*). Ces derniers réclament plus de pouvoirs autonomes et la réduction de l'activité fédérale (par exemple, dans des domaines de pouvoirs législatifs cadres et concurrents). Ils réclament également une plus grande marge

de manœuvre encore au niveau des activités transfrontalières et des relations extérieures. Ils font référence aux besoins fonctionnels liés à la politique de marché interne de l'UE (qui vise à abolir les frontières économiques internes et à établir un marché unifié pour tous les pays membres de l'UE) et à la nouvelle position géographique centrale de l'Allemagne par rapport à un plus grand nombre de pays voisins dans une UE en expansion.

Le troisième sujet, qui suscite une grande controverse au sein des divers *länder* et du gouvernement fédéral, a trait au système financier. Les *länder* plus puissants (des contributeurs nets) déploient beaucoup d'efforts (en faisant appel à la Cour constitutionnelle fédérale et en engageant des négociations politiques) pour faire adopter un système de péréquation consensuel qui permettrait d'alléger leur fardeau. Les *länder* plus faibles (des bénéficiaires nets) appellent à la solidarité de la part de la fédération (de qui ils réclament des ressources supplémentaires et une autonomie législative plus importante) et de la part des *länder* plus puissants. Ils croient que la péréquation financière, même réduite, devrait se poursuivre. Puisque tous ces changements affecteraient les intérêts acquis, seules de modestes réformes pourraient voir le jour.

Au printemps 2003, le gouvernement fédéral et les premiers ministres des *länder* présentaient leurs projets de réforme; ils en faisaient le fondement de leurs négociations politiques. Ils se mettaient d'accord pour réclamer la fin des rapports interreliés mais ne s'entendaient pas sur les mesures à prendre ni sur les priorités. À l'été 2003, les deux parties convenaient d'établir un comité bicaméral chargé d'examiner la modernisation du fédéralisme allemand et de proposer des réformes constitutionnelles. Le rapport du comité est prévu à la fin de 2004.

Les éléments décrits ci-après se trouvent au cœur du programme de réformes qui alimente la discussion depuis 2000–2001 :

- donner plus de latitude aux *länder* pour qu'ils puissent se doter de lois plus autonomes (en réduisant la liste des pouvoirs concurrents, voire en éliminant peut-être certaines lois-cadres de la fédération) en échange d'une baisse de participation du *Bundesrat* aux activités législatives fédérales. Quand ce n'est pas le même parti qui jouit de la majorité au niveau des deux chambres, la composition du *Bundesrat* occasionne souvent un blocage ou des négociations peu transparentes sur le plan des ententes de compromis. Par conséquent, le gouvernement fédéral sera plus à même d'élaborer et de mettre en œuvre son programme si le rôle du *Bundesrat* est réduit;
- revoir le système financier en considérant le nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités.

Une commission bicamérale (*Kommission Bundesstaatsreform*) a été établie et a amorcé ses travaux en novembre 2003. Des sources extérieures à la commission ont proposé des projets de réforme plus radicaux (par exemple, remplacer le *Bundesrat* par un Sénat de type américain; abolir le vote en bloc de chaque *land* membre du *Bundesrat*; autoriser les *länder* à percevoir leurs propres impôts ou à dévier des taux moyens applicables à certaines catégories d'imposition). L'établissement de cette commission a permis à la population d'espérer que le fédéralisme allemand subira d'importantes réformes. Mais puisque tout changement aura des incidences sur des intérêts déjà bien ancrés, le succès exigera probablement un compromis global équilibré.

4 SOURCES DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

- Gunlicks, Arthur, *The Länder and German Federalism*, Manchester, Manchester University Press, 2003.
- Hrbek, Rudolf et Annegret Eppler (dir.), *Deutschland vor der Foederalismus-Reform. Eine Dokumentation*, Tübingen, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, document occasionnel n° 28, 2003.
- Jeffery, Charlie (dir.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Londres et New York, Cassell, 1999.
- Laufer, Heinz et Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1998.
- Leonardy, Uwe, *The Institutional Structures of German Federalism*, Londres, 1999. (Également disponible en version électronique: Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, Digitale Bibliothek, 1999.)
- Sturm, Roland, *Foederalismus in Deutschland*, Munich, 2003.
- Wehling, Hans-Georg (dir.), *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*, Opladen, 2000.
- <http://www.gksoft.com/govt/en/de.html>, renseignements sur les gouvernements dans le monde, section sur l'Allemagne
- <http://www.bundesrat.de>, Chambre haute du Parlement fédéral
- <http://www2.dw-world.de/french/>, bulletin d'informations de l'Allemagne
- <http://www.cceae.umontreal.ca/fr/index.htm>, notes de recherche et publications du Centre canadien d'études allemandes et européennes

Tableau I
Indicateurs politiques et géographiques

Capitale	Berlin
Nombre et type d'unités constituantes	16 états (<i>länder</i>) : Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Berlin, Brandebourg, Brême, Hambourg, Hesse, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Rhénanie du Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringe
Langue(s) officielle(s)	Allemand
Superficie	356 970 km ²
Superficie – plus grande unité constituante	Bavière – 70 548 km ²
Superficie – plus petite unité constituante	Brême – 404 km ²
Population totale	82 542 000 (septembre 2003)
Population de chaque unité constituante (% de la population totale)	Rhénanie du Nord-Westphalie 21,9 %, Bavière 15 %, Bade-Wurtemberg 12,9 %, Basse-Saxe 9,7 %, Hesse 7,4 %, Saxe 5,3 %, Rhénanie-Palatinat 4,9 %, Berlin 4,1 %, Schleswig-Holstein 3,4 %, Saxe-Anhalt 3,1 %, Brandebourg 3,1 %, Thuringe 2,9 %, Mecklembourg-Poméranie-Occidentale 2,1 %, Hambourg 2,1 %, Sarre 1,3 %, Brême 0,8 %
Régime politique – fédéral	République fédérale
Chef d'État – fédéral	Président: Johannes Rau (1999), Parti social-démocrate (<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD</i>). Élu pour un mandat d'une durée de 5 ans par les membres du Parlement fédéral et un nombre égal de représentants (délégués) élus par les assemblées législatives des <i>länder</i> . Le président nomme les ministres, juges et fonctionnaires fédéraux sur avis du chancelier. Le chancelier fédéral est proposé par le président et élu par le <i>Bundestag</i> .
Chef de gouvernement – fédéral	Chancelier: Gerhard Schröder (1998, réélu en 2002), Parti social-démocrate (<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD</i>). Élu par le <i>Bundestag</i> pour un mandat d'une durée de 4 ans. Les dernières élections ont eu lieu le 22 septembre 2002.
Structure de gouvernement – fédéral	Bicaméral – Parlement: <i>Chambre haute – Bundesrat</i> . Représentation des <i>länder</i> . Composé de 69 membres élus au suffrage indirect par les assemblées législatives des <i>länder</i> dans 16 états plurinominaux (3 à 6 sièges par état, en fonction de la population de chaque <i>land</i>). Les membres sont élus pour la durée du mandat du gouvernement du <i>land</i> respectif.

Tableau I (suite)

	<p><i>Chambre basse – Bundestag</i>, comprenant généralement 598 sièges. Le 15^e <i>Bundestag</i>, élu le 22 septembre 2002, compte 603 membres en raison des « mandats excédentaires » (<i>Überhangmandate</i>). Les membres sont élus au suffrage populaire direct selon un « scrutin proportionnel mixte » qui combine 299 circonscriptions uninominales avec 299 sièges alloués à la représentation proportionnelle. Les membres sont élus pour un mandat d'une durée de 4 ans.</p>
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la plus peuplée	Rhénanie du Nord-Westphalie – 134
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la moins peuplée	Brême – 4
Répartition des représentants à la Chambre haute du gouvernement fédéral	69 sièges: Les <i>länder</i> comptent chacun au moins 3 sièges au sein du <i>Bundesrat</i> ; les <i>länder</i> qui comptent plus de 2 millions d'habitants ont droit à 4 sièges, ceux qui en comptent plus de 6 millions ont droit à 5 sièges et ceux qui en comptent plus de 7 millions ont droit à 6 sièges. La présidence du <i>Bundesrat</i> change tous les ans et le poste est comblé tour à tour par chaque <i>land</i> . La loi stipule que la délégation de chaque <i>land</i> doit voter en bloc, conformément aux directives émises par le gouvernement du <i>land</i> .
Partage des compétences	<p>Le gouvernement fédéral légifère et les <i>länder</i> appliquent les lois fédérales. Le gouvernement fédéral jouit de compétences exclusives dans divers secteurs, y compris les affaires étrangères, la défense, la citoyenneté, l'immigration, le commerce international, les douanes, les devises, la frappe de la monnaie, les droits d'auteur, et les services publics d'envergure nationale. Les compétences concurrentes comprennent les codes criminel, civil, économique, du travail et agricole, ainsi que l'aide sociale, les transactions immobilières, la circulation routière et les chemins de fer non fédéraux.</p> <p>Les <i>länder</i> peuvent adopter des lois pourvu que les compétences législatives n'aient pas été confiées à la fédération. Leurs compétences exclusives ont trait aux dossiers locaux, y compris l'organisation de l'administration, la police et l'ordre public, la culture, les médias et l'éducation. En cas de conflit, la loi fédérale prévaut.</p>

Tableau I (suite)

Compétences résiduelles	Les compétences résiduelles relèvent des <i>länder</i> .
Tribunal constitutionnel (tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle)	Cour constitutionnelle fédérale, formée de 16 membres. La moitié des juges est élue par le <i>Bundestag</i> , et l'autre moitié, par le <i>Bundesrat</i> , pour un mandat d'une durée de 12 ans sans réélection.
Régime politique – unités constituantes	Monocaméral – Assemblée législative (<i>Landtag</i>). La composition varie d'un <i>land</i> à l'autre.
Chef de gouvernement – unités constituantes	Premier ministre ou maire

49 Allemagne

Tableau II
Indicateurs économiques et sociaux

PIB	2,2 billions de \$ US à PPA (2002)
PIB par habitant	26 600 \$ US à PPA (2002)
Dette nationale extérieure	3 062 milliards de \$ US (juin 2003)
Dette infranationale	446,6 milliards de \$ US (2002)
Taux de chômage national	10,4 % (décembre 2003)
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus élevé	Saxe-Anhalt – 19,6 %
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus faible	Bade-Wurtemberg – 5,4 %
Taux d'alphabétisation chez les adultes	99 % ¹
Dépenses nationales en matière d'éducation (% du PIB)	4,6 %
Espérance de vie (années)	78
Recettes du gouvernement fédéral – impôts et sources connexes	78,6 milliards de \$ US (2002)
Recettes des unités constituantes – impôts et sources connexes	31,5 milliards de \$ US (2002)
Transferts fédéraux aux unités constituantes	14,8 milliards de \$ US (prélim. 2002)
Mécanismes de péréquation	Formule de péréquation sous forme de transferts fédéraux et de transferts entre états

Sources

Allemagne (Gouvernement de l'), « Elections 2002 », sur Internet: http://www.germany-info.org/relaunch/info/publications/infocus/Elections/Election_process.html

Allemagne (Gouvernement de l'), Bureau de statistiques, « Finance and taxes: Cash tax revenue », « Finance and taxes: Debt » et « Finance and taxes: Länder government revenue sharing scheme », sur Internet: <http://www.destatis.de/basis/e/fist/fisttabo1.htm>

Banque nationale de l'Allemagne (Bundesbank), « Gross External Debt Position », juin 2003, sur Internet: http://www.bundesbank.de/stat/download/stat_auslandsverschuldung/stat_sdds_auslandsverschuldung.en_0603.pdf

International Constitutional Law: The Basic Law (Grundgesetz), Université de Berne, Institut für öffentliches Recht, sur Internet: http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Managing Across Levels of Government: Germany », sur Internet : <http://www.oecd.org/dataoecd/10/0/1902398.pdf>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *OECD in Figures: Statistics on the Member Countries*, septembre 2003, sur Internet : <http://www1.oecd.org/publications/e-book/0103061E.PDF>

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2003 : Indicateur du développement humain*, sur Internet : http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdro3_fr_HDI.pdf

Watts, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 2^e éd., Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999.

World Directory of Parliamentary Libraries: Germany, Bundestag de l'Allemagne, sur Internet : <http://www.bundestag.de/bic/bibliothek/library/germa.html>

Note

1 15 ans et plus