

# Des experts se penchent sur la Constitution

On s'attend à ce que la deuxième ronde de négociations soit couronnée de succès

PAR PETER BUßJÄGER



REUTERS / LEONHARD FOEGER

Le chancelier de l'Autriche, Alfred Gusenbauer (à gauche), aux côtés du vice-chancelier Wilhelm Molterer lors d'une conférence de presse tenue à Linz. M. Gusenbauer, un social-démocrate, s'est engagé à réformer la Constitution dans l'accord de coalition entre son parti et les conservateurs.

**L**E NOUVEAU CHANCELIER SOCIAL-DÉMOCRATE, Alfred Gusenbauer, a déclaré que la réforme de l'État fédéral et de l'administration figurait au cœur de l'accord entre les deux partis du gouvernement de coalition qu'il dirige.

À la suite des élections au Conseil national du 1<sup>er</sup> octobre 2006 qui ont conduit à un match nul, soit à un nombre pratiquement égal de députés pour les sociaux-démocrates et le Parti populaire, il a fallu attendre jusqu'en janvier 2007 pour qu'au terme de longues et laborieuses tractations les deux partis se met-

tent enfin d'accord sur la formation d'une coalition, et que le nouveau chancelier soit assermenté.

La réforme fédérale est considéré comme une percée puisque le Parti populaire, un parti conservateur, a toujours préconisé un degré élevé d'autonomie pour les *länder*, l'équivalent d'États ou de provinces, alors que les Sociaux-démocrates, eux, préféraient un pouvoir central fort.

En fait, le chapitre de l'accord de coalition traitant des réformes constitutionnelles ne prévoit pas la rédaction d'une nouvelle consti-

tution, mais tente plutôt d'atteindre certains objectifs dont voici quelques exemples intéressants :

- Instaurer des tribunaux administratifs dans les *länder*, qui permettraient à ces derniers d'y participer.
- Organiser un nouveau système de gestion de l'éducation permettant aux *länder* de jouer un rôle plus important dans le système d'éducation de l'Autriche.
- Renforcer l'autonomie constitutionnelle des *länder* tout en réduisant les pouvoirs de contrôle de la fédération.
- Créer une nouvelle répartition des compétences par le truchement de ce que l'on appelle un « troisième pilier », à savoir une certaine forme de législation coopérative entre la fédération et les *länder*.

Ce dernier but - la création du « troisième pilier » - se présente comme le plus difficile à atteindre. En effet, de nombreux observateurs doutent qu'il subsiste la moindre chance de réunir un consensus politique sur une nouvelle forme de répartition des compétences.

Il ne s'agit pas de la première tentative de l'Autriche visant à réformer son système fédéral. La dernière tentative du pays en la matière, entreprise entre juin 2003 et janvier 2005, a cependant échoué. Les parties n'étaient effectivement pas arrivées à s'entendre sur la répartition des compétences, ni sur la restructuration des relations financières entre la sphère fédérale, les *länder* et les collectivités locales, ou sur l'élaboration d'une nouvelle Charte des droits fondamentaux.

## Un expert de chacun des partis

La nouvelle approche opérée par le chancelier Gusenbauer comporte une différence essentielle en ce sens que les propositions de modifications sont désormais élaborées au sein d'un petit groupe d'experts composé de politiciens et d'universitaires ayant autrefois joué un rôle-clé dans les discussions sur la réforme du système fédéral autrichien. L'accord entre les sociaux-démocrates et le Parti populaire prévoit la désignation de deux experts par chacun des membres de la coalition. Les premiers ont choisi Theo Öhlinger, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Vienne et Peter Kostelka, ancien chef du groupe parlementaire du Parti social-démocratique au Parlement autrichien qui fut ensuite nommé ombudsman par son parti. De son côté, le second a désigné

**Peter Bußjäger**, directeur de l'Institut du fédéralisme d'Innsbruck en Autriche a été membre de la Convention constitutionnelle autrichienne (2003 - 2005). L'Université d'Innsbruck lui a décerné un doctorat en droit en 1986.

Andreas Khol, ancien président du Parlement autrichien aujourd'hui à la retraite, mais qui reste une des figures de proue du fédéralisme autrichien, et Franz Fiedler, ancien président de la Cour d'audit qui est par la suite devenu président de la Convention constitutionnelle autrichienne.

Deux experts ont été délégués par la Conférence des gouverneurs des *länder*. Il s'agit pour le premier de Gabriele Burgstaller, gouverneur du *land* de Salzbourg et membre du Parti social-démocratique, et pour le second d'Herbert Sausgruber, gouverneur du Vorarlberg et représentant du Parti populaire. Tous deux sont partiellement représentés par d'autres experts. Georg Lienbacher, chef du service constitutionnel de la chancellerie fédérale, fonctionne en qualité de secrétaire général du groupe. Le groupe doit remettre ses propositions avant la fin du mois de juin.

### « Fédéralisme exécutif » à l'horizon ?

À l'heure actuelle, le groupe d'experts se concentre plus particulièrement sur les tribunaux administratifs dans les *länder*, l'organisation de l'éducation dans le pays ou le regroupement de l'administration de toutes les questions sociales sous la forme de « guichets uniques » au niveau régional. Ces projets conservent une chance d'être soutenus par le gouvernement fédéral et les *länder*. De manière générale, ils pourraient renforcer le fédéralisme exécutif en Autriche. Il faut s'attendre à ce que l'opposition, soit les Verts, le Parti de la liberté et le BZÖ (le parti de Jörg Haider) tente d'y faire obstacle, sans néanmoins les empêcher d'aller de l'avant pour peu que les sociaux-démocrates et le Parti populaire, qui dominent également huit des neuf *länder* (à l'exception de la Carinthie qui est gouvernée par Jörg Haider), arrivent à se mettre d'accord.

Les autres chances d'aboutir à une redistribution des compétences législatives paraissent presque inexistantes. Des divergences insurmontables subsistent entre les positions des *länder*, telles qu'elles ont été exprimées durant la Convention, et les propositions de la fédération. Globalement, la


probabilité pour les *länder* de renforcer leurs fonctions législatives et d'obtenir une plus grande autonomie en la matière demeure assez mince. Il se pourrait cependant que la création d'une législation conjointe entre la fédération et les *länder* sous la forme du « troisième pilier » évoqué ci-dessus puisse faire office de projet-pilote pour certains domaines, parmi lesquels les hôpitaux, la sécurité sociale et certains aspects des questions liées à la jeunesse, et préparer ainsi le terrain pour d'autres changements.

### Parcours semé d'échecs

La réforme a de meilleures chances de succès cette fois-ci. La tentative précédente, la Réforme structurelle des compétences, s'est déroulée entre 1984 et 1994. Confrontés à la possible adhésion de l'Autriche à l'Union européenne, les *länder* avaient alors réclamé une redistribution fondamentale des tâches au sein du système fédéral, de manière à compenser la perte de pouvoir et d'influence qu'ils redoutaient dans plusieurs domaines législatifs. Au bout du compte, le projet a été rejeté par les *länder*.

La deuxième tentative de réforme structurelle du système fédéral autrichien a pris la forme d'une convention constitutionnelle, qui s'est réunie de juin 2003 à janvier 2005.

La convention, motivée par la perspective de la prochaine entrée de l'Autriche dans l'UE, affichait un but ambitieux : soumettre des propositions de réforme du système politique autrichien et de la Constitution. Elle a pourtant mis un terme à ses travaux en janvier 2005 sans être parvenue à trouver un accord.

Bien que les deux tentatives aient poursuivi des buts similaires, une importante différence les sépare : entre la fin des années 1990 et les premières années du 21<sup>e</sup> siècle, les fondements du discours relatif au système fédéral en Autriche ont changé. Les discussions ne touchent plus simplement le renforcement des pouvoirs des *länder*, elles s'étendent désormais à l'avenir du système fédéral lui-même. 

## SCHWARZENEGGER

[SUITE DE LA PAGE 3]

### La Californie fait des émules

Pas moins de huit autres gouverneurs se sont lancés cette année dans des efforts pour restructurer leurs systèmes de santé.

Le gouverneur du Colorado, M. Bill Ritter, s'est engagé dans un programme visant à offrir l'accès universel aux soins de santé en 2010. Celui du Dakota du Sud, M. Mike Rounds, a présenté une proposition visant à augmenter à 30 ans l'âge des personnes dépendantes couvertes par l'assurance familiale, qu'elles soient ou non en cours de scolarité. De son côté, le gouverneur de New York, M. Elliot Spitzer, a proposé de couvrir pendant quatre ans, à titre d'essai et par le biais de Medicaid, 500 000 enfants de familles pauvres dépourvues d'assurance, et quelque 900 000 adultes admissibles.

M. Schwarzenegger projette de réduire le coût moyen de l'assurance en augmentant le nombre de personnes assurées dans son État, initiative qui bénéficie d'un large soutien public. Il préconise également l'imposition de nouveaux frais aux médecins et aux hôpitaux. Bien qu'au 31 mars de cette année, ses propositions n'aient encore fait l'objet d'aucun texte de loi, un sondage effectué en janvier par l'Institut de politique publique de Californie a révélé que 71 pour cent des Californiens soutenaient les efforts de leur gouverneur pour réparer un système déficient.


« Les États et les villes deviendront d'importantes sources de pouvoir et le gouvernement fédéral commencera à s'atrophier, » prédit M. Taplin. « Les États défendent leur droit de créer une société équitable pour leurs citoyens ».

Mais, jusqu'à présent, des innovations politiques de ce genre n'ont jamais représenté qu'un simple épiphénomène cyclique dans la gouvernance américaine.

« Chaque fois que la vie politique nationale se trouve dominée par les conservateurs, les États deviennent des catalyseurs de l'innovation politique en termes de compétences et de programmes, » a-t-on pu lire en janvier dans le *Albany Times Union*, sous la plume de Richard Nathan de l'Institut Rockefeller. « Mais ces innovations régionales se muent en politiques nationales dès que la nation s'y intéresse et est prête à accepter plus d'ingérence fédérale. »

Le phénomène Schwarzenegger comporte cependant des risques.

Pour Earl Fry, directeur du programme de séminaires sur Washington de l'Université Brigham Young à Provo, en Utah, la pérennité pourrait poser problème.

« Qu'arrivera-t-il lorsque M. Schwarzenegger ne sera plus en fonction et la célébrité ne fera plus partie de l'équation ? Comment arrivera-t-on à institutionnaliser la soi-disant révolution californienne alors que tant de choses reposent sur des liens informels, ainsi que la célébrité et le charisme du « Governor » ? 

### La constitution de 1920 résulte d'un compromis entre deux partis

La Constitution fédérale autrichienne, élaborée pour l'essentiel en 1920 par le juriste Hans Kelsen, a fait du pays une fédération hautement centralisée. De plus, nombre des modifications adoptées depuis 1920 ont encore modifié la répartition des compétences en transférant des pouvoirs supplémentaires dans la sphère fédérale.

La Constitution résulte d'un compromis entre deux visions politiques : celle du Parti chrétien social, un parti conservateur à l'origine de l'actuel Parti populaire (ÖVP), qui préconisait un degré élevé d'autonomie pour les *länder*, et celle des sociaux-démocrates (SPÖ) qui préféraient un pouvoir central fort.