

tive and synoptic Epilogue will rank as one of the finest pieces of writing in Canadian politics.

J. T. McLEOD *University of Toronto*

Challenges to Federalism : Policy-Making in Canada and the Federal Republic of Germany

William M. Chandler et Christian W. Zöllner, eds.

Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989, 300 p.

Le fédéralisme est d'abord—dans un sens socio-philosophique—une structure dans laquelle l'État n'a qu'une fonction de régulation d'ordre subsidiaire. En République Fédérale d'Allemagne, la Confédération a, d'après la Constitution, le pouvoir suprême dans les domaines qui lui sont attribués, de même que les 11 Länder ont leur propre pouvoir suprême dans ceux de leur compétence. La Cour Suprême a rendu le jugement suivant : « La Confédération reconnaît la souveraineté des Länder en tant que membres de la Confédération des États dans les domaines limités qui sont de leur compétence ». Ainsi cette qualité du pouvoir garantit aux Länder une marge d'organisation et de responsabilité politique correspondant à leurs besoins. Nous retrouvons ceci dans une certaine mesure dans les 10 provinces canadiennes.

Le livre dont il est question ici est le résumé d'une conférence qui s'est déroulée à McMaster University en 1986 et qui réunissait 20 chercheurs et hauts fonctionnaires canadiens et allemands. Le but de cette conférence était de comparer les complexités de deux États industriels modernes dans les domaines du « policy-making » et des « politics ». La conférence devait fournir des idées nouvelles sur l'évolution du fédéralisme dans les deux pays et amener les participants à réfléchir à des innovations dans ce domaine.

L'ouvrage est divisé en quatre chapitres principaux, et plusieurs sous-chapitres.

Dans le premier chapitre intitulé « Federal Arrangements », William M. Chandler compare les différents États fédéraux. Par exemple, il analyse le processus de « province-building » qui a commencé au Canada dans les 30 dernières années. Depuis la Révolution tranquille au Québec, toutes les provinces interviennent de plus en plus dans les domaines qui leur sont réservés par la Constitution, protestant ainsi d'une manière véhémement contre la « suprématie quasi-coloniale d'Ottawa » dans les rapports entre la Confédération et les provinces: « Le processus de maturation de la politique des provinces est un sous-produit de l'accroissement de l'activité étatique ».

En Allemagne, l'évolution se fit d'une toute autre manière. Après la Deuxième Guerre mondiale, les Alliés créèrent d'abord les Länder; la Confédération ne fut ajoutée que quatre années plus tard. Par conséquent les Länder possédaient dès l'origine des droits propres et ils n'eurent pas à lutter pour les obtenir ultérieurement de la part de la Confédération.

En même temps, ils purent participer au « policy-making process », c'est-à-dire à la création de la législation confédérale. C'est pourquoi un style coopératif a pu se développer dans les relations provinciales et fédérales.

Plus récemment encore, des problèmes comme le séparatisme, la stagnation économique ou les questions constitutionnelles leur furent épargnés.

Un dilemme important du fédéralisme canadien est l'insuffisance de la représentation des provinces au niveau confédéral. Tandis qu'en Allemagne les

Länder peuvent participer presque à tous les domaines de la politique fédérale, le Canada ne possède qu'une faible structuration des relations entre les provinces et l'État confédéral. C'est un résultat de la Constitution qui ne permet pas une représentation formelle des intérêts provinciaux au niveau confédéral.

Le chapitre suivant traite des relations entre l'État et l'économie dans les systèmes fédéraux. Des experts allemands et canadiens analysent la politique de structure économique, la politique industrielle, la répartition des charges, la législation fiscale et le partage des impôts entre la Confédération et les provinces dans les deux pays.

La plus grande partie du livre est consacrée à la comparaison des politiques des deux pays dans divers secteurs. Un expert allemand et un expert canadien examinent tour à tour les domaines suivants : la politique de santé, les télécommunications, les relations extérieures, la protection de l'environnement et la politique communale. Cette dernière est un élément constitutif dans chaque système fédéral. La politique communale a sa propre autorité dans chaque système politique bien que son autorité dépende de la province ou du Land. Herbert Uppendahl de l'Université d'Oldenbourg analyse les bases constitutionnelles du système allemand avec sa doctrine centrale qui accorde certains droits aux autorités locales, ces droits ne pouvant pas être transférés à un autre niveau politique. De plus, nous constatons depuis quelques années une participation plus forte des communes à la planification régionale des Länder.

C'est ainsi notamment que l'influence des maires des grandes villes sur la politique des provinces s'est accrue. Pour le Canada, Mark Sproule-Jones (McMaster University) illustre le mode de coopération existant entre les différents niveaux communaux, régionaux et fédéral en ce qui concerne l'utilisation du port de Hamilton en Ontario.

Au dernier chapitre William M. Chandler (McMaster University), Christian W. Zöllner (haut fonctionnaire à la chancellerie du Schleswig-Holstein) et Hans Michelmann (University of Saskatchewan) font un résumé comparatif de toute la discussion et des différentes analyses. Le résultat de la conférence est interprété par Hans Michelmann de la manière suivante : « Germany is an integrative intrastate federation while Canada exemplifies a jurisdictional interstate system » (290).

Dans l'ensemble, il s'agit d'un livre très intéressant qui éclaire bien les différents aspects du fédéralisme. Mais le lecteur allemand est surpris que les instruments de la coopération entre le Bund et les Länder allemands soient traités d'une manière aussi succincte. Sans une bonne connaissance de la séparation « verticale » des pouvoirs, le fédéralisme allemand n'est guère compréhensible. En gros on peut partager les différentes tâches du Bund et des Länder de la manière suivante : le Bund est responsable de la législation dans presque tous les domaines sauf ceux de la culture, de l'éducation, de la police et du droit communal où seuls les Länder décident; l'administration revient entièrement aux Länder (on parle d'administration fédérative); en ce qui concerne la juridiction, le Bund et les Länder coopèrent étroitement.

Mais, hormis cette insuffisance de détails, le livre apporte une connaissance très approfondie des principaux aspects de la vie fédérative dans les deux pays.

UDO KEMPF *Pädagogische Hochschule, Fribourg en Brisgau*