

# Les relations internationales des Länder allemands et 679 l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg

Martin Nagelschmidt

Volume 30, numéro 4, 1999

Les relations internationales des régions en Europe

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704084ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704084ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Nagelschmidt, M. (1999). Les relations internationales des Länder allemands et 679 l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg. *Études internationales*, 30(4), 679–699.  
<https://doi.org/10.7202/704084ar>

Résumé de l'article

On remarque que les relations internationales des Länder allemands (états fédérés allemands) se sont, dans une grande mesure, différenciées et diversifiées au cours de ces quelque vingt dernières années. Sur le plan des relations supranationales qui s'inscrivent dans le contexte de l'intégration européenne, les Länder ont acquis, en matière de prise de décision au sein de l'Union, des droits de participation considérables dans le processus législatif de la République fédérale. Ils ont également développé des moyens directs de négociation et de représentation à Bruxelles. Sur le plan des relations transnationales, ils ont modifié des régimes déjà existants et ont amorcé de nouvelles formes de coopération interrégionale et internationale qui ont contribué au processus d'intégration européenne. Si l'on regarde au-delà des frontières de l'Union européenne, on remarque qu'ils ont établi des relations internationales bilatérales avec des gouvernements des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, avec de nombreux pays en voie de développement en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud ainsi qu'avec leurs partenaires aux États-Unis et en Asie de l'Est. Le cas du Bade-Wurtemberg montre que ce processus de différenciation et de complexification des institutions peut mener à une adaptation fructueuse des Länder à la mondialisation. C'est grâce à l'aspect coopératif du système fédéral allemand que les Länder sont en mesure d'agir de la sorte.

# Les relations internationales des Länder allemands et l'évolution du système fédéral dans l'Union européenne : le cas du Bade-Wurtemberg

Martin NAGELSCHMIDT\*

*RÉSUMÉ : On remarque que les relations internationales des Länder allemands (états fédérés allemands) se sont, dans une grande mesure, différenciées et diversifiées au cours de ces quelque vingt dernières années. Sur le plan des relations supranationales qui s'inscrivent dans le contexte de l'intégration européenne, les Länder ont acquis, en matière de prise de décision au sein de l'Union, des droits de participation considérables dans le processus législatif de la République fédérale. Ils ont également développé des moyens directs de négociation et de représentation à Bruxelles. Sur le plan des relations transnationales, ils ont modifié des régimes déjà existants et ont amorcé de nouvelles formes de coopération interrégionale et internationale qui ont contribué au processus d'intégration européenne. Si l'on regarde au-delà des frontières de l'Union européenne, on remarque qu'ils ont établi des relations internationales bilatérales avec des gouvernements des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, avec de nombreux pays en voie de développement en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud ainsi qu'avec leurs partenaires aux États-Unis et en Asie de l'Est. Le cas du Bade-Wurtemberg montre que ce processus de différenciation et de complexification des institutions peut mener à une adaptation fructueuse des Länder à la mondialisation. C'est grâce à l'aspect coopératif du système fédéral allemand que les Länder sont en mesure d'agir de la sorte.*

*ABSTRACT : We can see the international relations of the German Länder (German federal states) have become, to a considerable extent, more differentiated and diverse in less than 20 years. From the point of view of supranational relations in the context of European integration the Länder have gathered substantial rights of participation in the legislative process of the Federal Republic concerning decision-making in the EU. They have developed direct patterns of negotiation and political representation at Bruxelles, too. From the point of view of transnational relations they have modified already existing regimes and initiated new forms of interregional and crossborder cooperation which have contributed to the European integration process. Looking beyond the EU they have taken up bilateral international relations with Central and Eastern European governments, with an array of developing countries in Asia, Africa and South-America and with their partners in the USA and in East-Asia. The case of Baden-Württemberg shows that this process of institutional differentiation and complexity can lead to a successful adaption of the Länder to the globalization process. And it is the cooperative character of the German Federal system that enables the Länder to do so.*

\* Coordinateur du Collège de postgradués «Das neue Europa» à l'Institut des Sciences Sociales de l'Université Humboldt de Berlin <Martin.Nagelschmidt@rz.hu-berlin.de>. Je remercie Patrick Quintin qui m'a beaucoup aidé dans la rédaction de cet article en français.

Les Länder allemands ont connu une différenciation et une multiplication remarquable de leurs relations internationales. Il s'agit avant tout d'une évolution des relations institutionnelles dans le contexte de l'intégration européenne et du système fédéral allemand. En même temps les Länder ont multiplié leurs efforts au-delà de l'Europe de l'Ouest et même au-delà du vieux continent. Pour faire ce constat il suffit de suivre le développement des activités politiques et administratives d'orientation internationale des Länder depuis le milieu des années 70. En moins de vingt-cinq ans tout un réseau de relations internationales a été noué. Ce sont notamment les Länder frontaliers économiquement et politiquement les plus importants comme le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Rhénanie-Du-Nord-Westphalie, qui ont initié ce mouvement. Entre-temps tous les Länder entretiennent des relations internationales.

Que peut-on entendre par «relations internationales» dans ce cas spécifique? Au sens classique du terme, les relations internationales ne relient que les gouvernements des États-nations souverains afin de coopérer (ou de concurrencer) dans un système international sans autorité superposée<sup>1</sup>. Cette conception qui fut développée au cours du dernier siècle se trouve relativisée de nos jours<sup>2</sup>. D'une part, le développement d'institutions internationales après les deux guerres mondiales a contribué à l'institutionnalisation de règles collectives dans le système international. Par la suite l'intégration européenne a donné, avec la création d'un cadre institutionnel et d'une législation commune, une nouvelle dimension supranationale aux relations internationales en Europe de l'Ouest. D'autre part, l'intensification des interdépendances économiques et sociales a fait émerger des coopérations interrégionales et transfrontalières. Il s'agit ici d'une nouvelle dimension transnationale des relations internationales<sup>3</sup>. C'est ainsi que le profil des tâches de l'État vers l'extérieur – bien au-delà de la diplomatie traditionnelle – se trouve «mis en éventail<sup>4</sup>». Face à ce développement et afin de mieux cerner le terme de «relations internationales» des Länder allemands, nous proposons de distinguer entre les relations supranationales, les relations transnationales et les relations internationales «classiques». Les relations supranationales des Länder dans l'Union européenne sont

1. Reinhard MEYERS, *Internationale Beziehungen/ Internationale Politik*, Lexikon der Politik, Dieter NOHLEN (dir.), Band 6, *Internationale Beziehungen*, Andreas BOECKH (dir.), München, Beck 1994, p. 225.
2. Klaus KÖNIG, «Internationalität, Transnationalität, Supranationalität - Auswirkungen auf die Regierung», in Hans Herrmann HARTWICH, Götrick WEWER, (dir.), *Regieren in der Bundesrepublik V, Souveränität, Integration, Interdependenz - staatliches Handeln in der Außen und Europapolitik*, Opladen, Leske+Budrich, 1993, pp. 235, 246.
3. Reinhard MEYERS, *Transnationale Politik*, op. cit., *Internationale Beziehungen*, Andreas BOECKH (dir.), *Internationale Beziehungen*, op. cit., p. 544; Karl KAISER, «Transnationale Politik», in *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 1, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1969.
4. Christian TOMUSCHAT, «Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen», in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 36, 1978, p. 23; Alexander KROH, *Die Auswärtigen Beziehungen des Landes Baden-Württemberg*, Reutlingen, Köhler, 1990, p. 3.

entretenues par la voie institutionnelle du Bundesrat (Conseil fédéral) dans le contexte du système fédéral ou directement par les gouvernements des Länder envers les institutions européennes. Les relations transnationales des Länder se trouvent dans le domaine des coopérations interrégionales et transfrontalières avec les régions des pays voisins et avec d'autres partenaires régionaux européens. Les relations internationales «classiques», finalement, sont des relations en général bilatérales que les Länder entretiennent avec des gouvernements nationaux de pays hors de l'UE.

Partant d'une telle systématisation il sera plus facile de décrire et de qualifier l'étendue, le contenu ainsi que les conditions et les conséquences institutionnelles de ces différentes relations. Nous examinerons avant tout l'exemple des structures et des activités d'orientation internationale du Land de Bade-Wurtemberg<sup>5</sup>. C'est un des Länder économiquement et culturellement le plus développés; de plus il représente un modèle important de coopération internationale. Toutefois notre perspective sera plus générale en ce qui concerne la position des Länder allemands dans les relations supranationales dans le contexte de l'intégration européenne. Ainsi seront présentées une section introduisant les conditions constitutionnelles du système fédéral allemand et ensuite trois sections traitant des relations supranationales des Länder allemands et du Bade-Wurtemberg et des relations transnationales et internationales bilatérales du Bade-Wurtemberg.

## **I – Le fédéralisme allemand: normes et pratique d'une «souveraineté partagée»**

La structure fédérale de l'Allemagne est un des trois principes fondateurs et invariables de la constitution de la RFA de 1949<sup>6</sup>. Les Länder allemands – et cela constitue la différence essentielle par rapport aux autres régions d'Europe<sup>7</sup> – sont des États fédérés avec des compétences exclusives<sup>8</sup> qui ne sont pas à la disposition du Bund (État fédéral) et de ses institutions. La souveraineté de l'État allemand se trouve partagée entre le Bund et les Länder dans une relation de délimitation et de complémentarité mutuelle.

À l'intérieur la Fédération se distingue par une séparation verticale des pouvoirs publics<sup>9</sup>. Les Länder disposent de tous les pouvoirs exécutifs, législatifs

5. Je remercie les responsables administratifs de la Division des affaires internationales, de la politique européenne et de la coopération régionale du ministère d'État du Bade-Wurtemberg, M. Arnold, M. Clostermeyer et M. Mack pour les interviews téléphoniques très informatives et M. Stumpf pour tous les documents qu'il m'a fait parvenir.
6. Art. 79, 3 GG (Grundgesetz); cf. Heinz LAUFER, Ursula MÜNCH, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, 1997, p. 84.
7. À l'exception de la Belgique fédéralisée, des Bundesländer autrichiens et des Cantons suisses.
8. Il s'agit des structures et des procédures internes de l'administration, du domaine de l'éducation et de la formation, de l'art et du sport et du droit des collectivités locales et de la police, cf. H. LAUFER et U. MÜNCH, 1997, p. 91.
9. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 85.

et judiciaires qui caractérisent un État moderne. Ils ont des constitutions sur lesquelles ils décident librement<sup>10</sup>. Les budgets du Bund et des Länder forment des systèmes séparés. Pourtant, les deux niveaux étatiques n'existent pas indépendamment l'un de l'autre. Ce sont généralement les Länder qui assurent l'exécution administrative des lois en provenance du Bund<sup>11</sup>. Les Länder ont un droit constitutionnel de participer par le Bundesrat à la législation du Bund<sup>12</sup>. Il s'agit donc d'une division de responsabilités «plus fonctionnelle que sectorielle<sup>13</sup>». Le principe constitutionnel, qui prescrit de garantir un niveau égal des conditions de vie entre les Länder afin de préserver l'unité juridique et économique de la nation a donné au Bund l'occasion d'élargir le champ de ses compétences législatives au détriment de la législation exclusive des Länder<sup>14</sup>. L'introduction d'un système de «Gemeinschaftsaufgaben» (tâches communes) dans la réforme constitutionnelle de 1969 a institutionnalisé cette tendance. Cette perte de compétences législatives exclusives des Länder fut compensée par une plus forte participation des Länder à la législation du Bund dans le cadre du Bundesrat et par la fourniture de moyens financiers supplémentaires dans un système de financements croisés<sup>15</sup>. La forte position des partis politiques en RFA et la juridiction de la puissante Cour constitutionnelle de Karlsruhe ont également contribué à cette «imbrication des politiques<sup>16</sup>» des deux niveaux étatiques qui a fait émerger un mode typique d'interaction décrit avec le terme de *fédéralisme de coopération*<sup>17</sup> ou de *fédéralisme de participation*<sup>18</sup> faisant de la RFA un «État fédéral unitaire<sup>19</sup>».

- 
10. Dieter HESSELBERGER, *Das Grundgesetz, Kommentar für die politische Bildung*, Neuwied, Luchterhand Verlag, 1995, pp.163-164.
  11. Les administrations des Länder et celles des collectivités locales représentent le niveau le plus important de l'administration de l'État allemand, cf. art. 83 GG; D. HESSELBERGER, *op.cit.*, p. 204.
  12. Art. 79,3 GG.
  13. Vincent HOFFMANN-MARTINOT, «Allemagne: Dialectique de l'Union et de la Division», in Richard BALME *et al.*, *Le Territoire pour Politiques: Variations Européennes*, Paris, Éd. L'Harmattan, p. 63.
  14. L'art. 72, 2, 3 GG dans l'ancienne version (jusqu'en 1994) permettait au Bund de légiférer quand cela lui semblait nécessaire. Cela se révélait devenir une «brèche constitutionnelle» au détriment des compétences législatives des Länder. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 97; Dietmar BRAUN, «Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen», in *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 2, 1996, p. 104.
  15. Art. 91 a GG; V. HOFFMANN-MARTINOT, *op. cit.*, p. 55.
  16. Fritz W. SCHARPF, «Die Politikverflechtungsfälle, Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich», in *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a.M., Campus, 1994, p. 15.
  17. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*
  18. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, «Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie», in *Politik als gelebte Verfassung, Festschrift für F. Schäfer*; H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*
  19. Konrad HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962; V. HOFFMANN-MARTINOT, *op. cit.*, p. 41.

Vers l'extérieur, les données normatives de la Constitution allemande prévoient une prééminence du Bund dans toutes les relations extérieures de la RFA<sup>20</sup>. La politique étrangère et de sécurité – les compétences classiques de l'État national – restent localisées auprès du Bund. Cependant, les Länder disposent du droit de conclure des accords internationaux dans le domaine exclusif de leurs compétences. Cette prérogative des Länder n'est limitée que par l'accord préalable du gouvernement fédéral<sup>21</sup>. Pourtant des imprécisions concernant les accords internationaux du Bund touchant les compétences exclusives des Länder sont restées. Dans l'Accord de Lindau en 1957 le Bund et les Länder se sont mis d'accord sur une procédure pragmatique qui est typique pour l'esprit de coopération entre les deux niveaux. Elle permet au gouvernement fédéral de faire des accords internationaux qui entrent dans le domaine des compétences des Länder en les informant et les consultant préalablement pour entendre leur avis. L'institution créée pour garantir cette procédure est la *Commission permanente pour les accords internationaux*. Cela a permis aux Länder de développer une influence considérable sur la conclusion des accords internationaux du gouvernement fédéral<sup>22</sup> tout en garantissant une représentation unique de la RFA sur le parquet international.

## II – Les relations supranationales des Länder allemands

Le processus de l'intégration européenne a indubitablement changé la balance institutionnelle au sein de la Fédération concernant les relations internationales. Depuis les Traités de Rome en 1957 avait eu lieu une érosion permanente des compétences des Länder au profit du niveau supranational<sup>23</sup>. Cette « fuite » de compétences avait été rendue possible par un article de la constitution<sup>24</sup> qui permit au gouvernement du Bund de transmettre des droits de souveraineté aux institutions interétatiques sans l'accord du Bundesrat, ce qui s'avérait une « brèche » dans les compétences des Länder. Ce n'est que depuis les grandes réformes des traités européens que les Länder ont trouvé l'occasion de corriger ce développement. Le projet du Marché commun et le projet de l'Union monétaire et politique (UEM) avec les « piliers » des politiques communes de l'extérieur et de l'intérieur n'ont pas seulement constitué un pas en avant de l'intégration, mais encore un défi majeur par rapport aux compé-

20. Art. 32, 1 GG; H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 91.

21. Art. 32, 3 GG; Ulrich BEYERLIN et Yves LEJEUNE, *Sammlung der internationalen Vereinbarungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Springer, 1994, p. 7.

22. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 92; Claus-Peter CLOSTERMEYER et Stefan LEHR, « Ländermitwirkung bei völkervertraglichem Handeln auf EU-Ebene, - Brauchen wir ein Lindau II ? », *Die Öffentliche Verwaltung*, 4, 1998, p. 149.

23. Notons les exemples dans les domaines des Universités, de la formation professionnelle, de la protection de l'environnement, des transports publics et de la politique régionale, H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 217; Wolfgang LUTHARDT, « Europäischer Integrationsprozess, deutscher Föderalismus und Verhandlungsprozesse in einem Mehrebenensystem: Beteiligungsföderalismus als Zukunftsmodell? », in *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7, pp. 297-299; Michael BORCHMANN, *Die Aktivitäten der deutschen Bundesländer: Das Beispiel Hessen*, in Udo BULLMANN (dir.), *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994, p. 112.

24. Art. 24, 1 GG, H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, pp. 93, 216.

tences des Länder<sup>25</sup>. Ils ont saisi l'occasion des procédures de la ratification des réformes par le Bundesrat pour faire entendre leurs intérêts institutionnels. Ce n'est donc pas sur la scène européenne mais dans le cadre du fonctionnement interne du fédéralisme allemand que la défense des compétences des Länder a eu lieu<sup>26</sup>. Cet engagement des Länder ne poursuivait pas le but d'une nette séparation ou d'une «reconquête» de leurs compétences matérielles mais d'obtenir une garantie institutionnelle pour participer au processus de l'élaboration des réformes et des politiques publiques européennes afin d'assurer la création d'un droit communautaire adapté à l'exécution au niveau régional<sup>27</sup>. Une fois de plus furent perfectionnées les procédures bien rodées du fédéralisme de participation et de coopération. C'est ainsi que l'article 2 de la loi de ratification de l'Acte unique européen de 1986 inclut une consultation préalable du Bundesrat et une prise en considération de sa position par le gouvernement<sup>28</sup>.

La préparation au Traité de Maastricht représentait pour les Länder une occasion d'utiliser ces nouveaux moyens d'information et de participation. Depuis la fin des années 80 les ministres-présidents des Länder avaient à plusieurs occasions réclamé de renforcer la position du «troisième niveau» des régions dans le processus de l'intégration européenne<sup>29</sup>. La constellation historique singulière après la réunification de l'Allemagne au début des années 90 a permis aux gouvernements des Länder de faire un pas décisif dans cette direction. La ratification du Traité de Maastricht<sup>30</sup> coïncidait avec les délibérations de la *Commission du Bund et des Länder pour la réforme constitutionnelle* devenue nécessaire face à l'unité allemande<sup>31</sup>. L'article 23 de la constitution qui avait prévu et finalement réglé l'adhésion des nouveaux Länder de l'Allemagne de l'Est à la RFA fut entièrement reformulé en 1992 pour devenir l'article constitutionnel consacré à l'intégration de l'Europe prévoyant un accord préalable des deux tiers du Bundesrat concernant la transmission des

- 
25. Le traité de Maastricht leur a fait perdre une partie de leurs compétences exclusives dans le domaine des affaires de l'intérieur, de la justice et dans les domaines des politiques publiques de formation, de culture et de l'environnement. H. MÜNCH et U. LAUFER, *op. cit.*, p. 222; Uwe VOLKMAN, «Bundesstaat in der Krise?», in *Die Öffentliche Verwaltung*, 15, 1998, p. 616.
26. Udo BULLMANN, «Regionen im Integrationsprozeß der Europäischen Union», in U. BULLMANN, *op. cit.*, p. 31.
27. Erwin VETTER, «Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der deutschen Länder», in Rudolf HRBEK (dir.), *Das Subsidiaritätsprinzip in der europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 1994, pp. 39, 49.
28. Ce règlement entre le Bund et les Länder fut concrétisé dans l'accord du 28 février 1986 sur les procédures de participation des Länder et du Bundesrat par rapport aux projets de loi de la RFA dans les institutions européennes, cf. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 220.
29. Dieter Eißel *et al.*, «La deuxième vague de coopération inter-régionale en Allemagne: les partenariats de la Hesse», in R. BALME (dir.), *op. cit.*, p. 138.
30. Où le Bundesrat devait donner son accord selon l'article 79,2 GG qui prévoit une majorité des deux tiers du Bundesrat pour les changements de la constitution. Pour la création d'une Citoyenneté européenne, a dû être changé l'article 28, 1,3 GG, pour la création de la Banque centrale européenne, l'article 88, 2 GG.
31. W. LUTHARDT, *op. cit.*, p. 304.

droits de souveraineté de la Fédération vers l'Union européenne (art. 23,1). La problématique de la fuite des compétences des Länder causée par l'article 24,1 fut donc finalement corrigée. En outre le nouvel article règle la participation et l'information du Bundesrat dans toutes les affaires de l'UE (art. 23,2) et dans le processus de la législation fédérale concernant l'UE (art. 23, 4). Il prescrit une participation décisive du Bundesrat dans le processus de la législation fédérale si les compétences législatives, les structures ou les procédures administratives des Länder sont touchées (art. 23, 5). Dès lors le Bundesrat allait être autorisé à déléguer le représentant de la RFA dans le Conseil des ministres de l'UE quand ce dernier négocie sur des domaines qui font partie des compétences des Länder (art. 23, 6)<sup>32</sup>. À la suite de cette réforme constitutionnelle il apparaît approprié de constater une «double imbrication<sup>33</sup>» entre les Länder, le Bund et l'Union européenne. L'article 23 de la constitution et la loi réglant son application dans un esprit de coopération entre les deux niveaux<sup>34</sup> signifient une percée ou représentent, comme l'a exprimé un haut fonctionnaire du Bade-Wurtemberg, la «Magna Carta» des droits des Länder dans les politiques européennes de la RFA qui reçurent dès lors une nouvelle compétence. Alors que le ministère des Affaires étrangères avait toujours réclamé la seule compétence de représenter la RFA dans les institutions européennes les ministres-présidents des Länder avaient mis en avant l'idée que les politiques européennes ne relevaient plus d'une politique étrangère mais d'une «politique européenne de l'intérieur<sup>35</sup>». C'est dans cette perspective et donc dans la tradition institutionnelle du fédéralisme de coopération et de participation que les Länder ont demandé et finalement obtenu ces nouveaux droits de participation dans les affaires européennes de la RFA.

Les réformes décrites étaient à la base d'une évolution institutionnelle au niveau fédéral comme dans les administrations des Länder. Confronté avec les nouvelles procédures de participation des Länder à la législation européenne, en 1988 le Bundesrat fut muni d'une *Chambre européenne*<sup>36</sup> en tant que complément à sa commission européenne qui depuis 1965 traitait les initiatives législatives bruxelloises devenues de plus en plus nombreuses<sup>37</sup>. Afin de mieux coordonner leurs informations et procédures administratives, les Länder ont instauré en 1992 leur *Conférence des ministres des affaires européennes* qui se réunit deux à quatre fois par an. L'instrument de conférences interministérielles est un des types d'interaction institutionnelle typique du

32. U. BULLMANN, *op. cit.*, p. 30; D. HESSELBERGER, *op. cit.*, pp. 189-190.

33. D. EISEL, *op. cit.*, p. 133; Rudolf HRBEK, «Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration», in R. HRBEK et Uwe TAYSEN (dir.), *Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, Nomos, p. 17.

34. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG), BHBl, I 1993, p. 313, § 5; H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, pp. 239-240.

35. Beschluß der Münchner Ministerpräsidentenkonferenz Dezember 1990, cf. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 236; D. EISEL, *op. cit.*, p.144; W. LUTHARDT, *op. cit.*, p. 301.

36. Geschobrat, § 45 a-k; Art. 52 GG, 2 et 3, 2; H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 221.

37. En effet la commission traite toujours la plupart des projets de l'EU. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 222

fédéralisme de coopération<sup>38</sup>. Cette Conférence interministérielle a servi à réunir les positions et les demandes des gouvernements des Länder devant la Conférence gouvernementale de 1996, à évaluer les résultats de la Conférence gouvernementale de 1997, à délibérer sur l'introduction d'une politique de l'emploi dans le Traité de l'UE et à préparer une position commune des Länder face au projet de réforme de l'AGENDA 2000<sup>39</sup>.

Au sein de l'administration des Länder l'interdépendance institutionnelle accrue entre les différents secteurs et niveaux administratifs a également suscité un besoin toujours plus important de se coordonner et d'élaborer une politique européenne. Le poste de *Chargé de mission des affaires européennes* auprès des gouvernements des Länder, qui fut créé pour garantir une préparation satisfaisante des premières élections directes du Parlement européen en 1979<sup>40</sup>, a connu une évolution considérable. Dans un premier temps la fonction a été occupée par des ministres dont les domaines de compétence sont aussi différents que ceux de la justice, de l'intérieur ou des finances. Après l'AUE, plusieurs Länder ont créé des ministères d'affaires fédérales et européennes. Le nombre de domaines de compétence étant limité pour des raisons financières, dans beaucoup de Länder cette fonction fut installée auprès de l'état-major du ministre-président dès 1992<sup>41</sup>. La fonction des chargés de mission des affaires européennes des gouvernements consiste à coordonner la politique européenne du Land face aux multiples responsabilités sectorielles dans les politiques européennes. Des réunions mensuelles avec les représentants des compétences ministérielles servent à coordonner toutes les activités des compétences dans ce domaine. Les chargés de mission coopèrent avec leurs homologues dans les ministères fédéraux, avec les bureaux d'information des Länder et l'Observateur (voir ci-dessous) des Länder à Bruxelles. Ils représentent leur gouvernement auprès du Bundesrat, auprès du Bund et de l'UE<sup>42</sup>. Les politiques publiques européennes ont en même temps gagné une importance considérable dans tous les domaines de compétence des Länder, surtout dans les ministères du transport, de l'environnement, de l'économie et des affaires sociales. Des postes de *Rapporteurs des affaires européennes* ont été créés dans pratiquement tous les ministères<sup>43</sup>. Ils coordonnent les procédures

38. H. LAUFER et U. MÜNCH, *op. cit.*, pp. 192-193.

39. Christoph SCHÖNBERG, «Europabeauftragte in den deutschen Bundesländern», *Die Öffentliche Verwaltung*, 16, 1998, p. 688.

40. C'était le cas dans la Hesse et dans la Rhénanie-Palatinat; dans le premier, le ministre de l'Intérieur et dans le second, le ministre de la Justice exerçaient cette fonction, C. SCHÖNBERG, *op. cit.*, p. 667.

41. Bade-Wurtemberg, Bavière, Berlin, Rhénanie-Palatinat, Saxe, dans d'autres Länder le domaine des Affaires européennes fut combiné avec celui de la Justice (Brandebourg, Schleswig-Holstein, la Hesse, la Basse-Saxe, le Mecklenbourg-Poméranie-Occidentale) ou de l'Économie (Brême et la Saxe-Anhalt), C. SCHÖNBERG, *op. cit.*

42. C. SCHÖNBERG, *op. cit.*, pp. 665, 668, 669.

43. Ils sont souvent liés à la fonction de coordination interinstitutionnelle du ministère qui organise les interactions avec le gouvernement, le parlement du Land et le Bundesrat, cf. C. SCHÖNBERG, *op. cit.*, pp. 665, 670.

à l'intérieur et, dans le cas des politiques transversales (comme celle de la politique régionale), entre les ministères concernés.

#### A — Le cas du Bade-Wurtemberg

Le Bade-Wurtemberg est exemplaire pour les relations supranationales des Länder allemands dans le contexte du fédéralisme allemand. C'est un des Länder les plus actifs dans les relations supranationales, que ce soit dans le cadre du fédéralisme de coopération et de participation ou dans le cadre d'une politique plus autonome de mise en valeur du troisième niveau régional dans l'Union européenne. Le Bade-Wurtemberg qui est le Land de la RFA avec la frontière internationale la plus longue et situé au centre de la «banane bleue<sup>44</sup>» a un intérêt évident de contribuer à l'approfondissement de l'intégration européenne.

Ainsi le Bade-Wurtemberg est (avec la Rhénanie-Du-Nord-Westphalie) un des deux interlocuteurs majeurs du Bund dans l'application de l'article 23 de la constitution. Bien au-delà de vouloir représenter ses propres intérêts le gouvernement agit au nom de tous les autres Länder allemands qui sont moins engagés dans ce domaine. Cette fonction de porte-parole et d'intermédiaire des Länder «forts» face au Bund avec une représentation équilibrée des deux grands partis politiques (CDU en Bade-Wurtemberg et SPD en Rhénanie-Du-Nord-Westphalie) de la RFA, est un autre trait typique du fédéralisme allemand<sup>45</sup>. En 1993, les chefs de gouvernement du Bund et des Länder avaient conclu un accord afin de régler les détails de la coopération européenne entre les deux niveaux. Cet accord a suscité une évaluation positive de la part des ministères des affaires européennes du Bade-Wurtemberg et de la Rhénanie-Du-Nord-Westphalie en 1996. Il ne restait à résoudre que quelques problèmes procéduraux dans le règlement de la conduite des négociations dans le Conseil des ministres, c'est-à-dire quand le Bund et quand les Länder devraient y représenter la RFA<sup>46</sup>. La coopération sectorielle quotidienne entre les fonctionnaires et les experts des ministères correspondants du Bund et des Länder est un autre indicateur que les deux niveaux s'entraident face à l'exigence de devoir élaborer et appliquer davantage de politiques européennes en RFA.

Institutionnellement cet engagement du Land s'est traduit dans la création en 1992 d'une Division des affaires internationales, de la politique européenne et de la coopération régionale du ministère d'État. Le Service de la politique européenne au sein de cette division fonctionne d'une part en tant que

44. Josette ALIA, «Le trésor de la banane bleue», in *Le Nouvel Observateur*, 18, 24. mai 1989, p. 46.

45. C. SCHÖNBERG, *op. cit.*, p. 670. Ces deux Länder ont également représenté les Länder pendant la conférence intergouvernementale de 1996.

46. Cf. Überprüfung der «Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union», Berichterstattung, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, 13. Europaministerkonferenz 30.5. 1996, pp. 1, 6, 9-10.

dispositif coordinateur des différents ministères concernés par les politiques européennes; d'autre part, le service prépare la politique européenne du ministre-président. La fonction coordinatrice est réalisée par une coopération étroite entre le service et les rapporteurs pour les affaires européennes dans les différents ministères. Cela permet de réunir des dossiers et des procédures sectorielles autour des politiques européennes transversales<sup>47</sup>. Au-delà des administrations ministérielles le service coopère étroitement avec le Landtag (parlement du Land) pour lequel la division prépare un rapport annuel sur la politique européenne du gouvernement depuis 1995<sup>48</sup>. Le service est également en contact permanent avec les députés européens du Land. Dans le cadre du système fédéral le service trouve ses partenaires de coopération préférés dans la représentation officielle du Land auprès du Bund, dans la Commission européenne du Bundesrat, dans la Conférence des ministres des affaires européennes des Länder et auprès des services ministériels des affaires européennes dans les ministères du Bund.

## B — La présence institutionnelle des Länder à Bruxelles

Au-delà des changements dans le contexte du fédéralisme allemand et de l'organisation interne de leurs administrations, les Länder se sont aussi engagés pour une présence institutionnelle à Bruxelles. Depuis le milieu des années 80 ils ont créé des bureaux d'information qui servent de complément à l'institution de l'Observateur des Länder auprès de la Communauté européenne<sup>49</sup>. Initialement les Länder avaient voulu – afin d'améliorer l'information dans l'intérêt d'une participation politique plus forte aux relations supranationales – intégrer leur observateur avec un statut indépendant dans la représentation permanente de la RFA auprès des institutions européennes. Mais le Bund n'accepta pas cette indépendance institutionnelle, ce qui était inadmissible pour les Länder. Ainsi ils abandonnèrent le projet et créèrent leurs propres bureaux d'information à Bruxelles. En 1985 Hambourg et la Sarre, et jusqu'à la fin des années 80 tous les Länder de l'ancienne RFA ouvrirent des bureaux d'information. En 1992, les nouveaux Länder ont ouvert un bureau commun dans l'ancienne ambassade de la RDA à Bruxelles. La création de ces bureaux ne fut pas saluée par le Bund, ce dernier craignant une éventuelle mise en question de ces compétences dans le domaine des relations extérieures. Cependant les Länder ne cherchaient pas à installer des 'ambassades' mais à être présents à Bruxelles afin de mieux être informés sur les

47. Comme l'AGENDA 2000, la réalisation de l'UEM, la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam, la préparation d'une Charte des Droits de l'homme de l'Union et le projet de l'élargissement de l'Union européenne.

48. Baden-Württemberg in Europa, Bericht an den Landtag von Baden-Württemberg über die Europapolitik der Landesregierung im Jahre 1998/99, Drucksache 12/ 3990, p. 6.

49. L'institution de l'Observateur des Länder fut initiée par le Bade-Wurtemberg et la Bavière en 1956, était informelle jusqu'en 1986 et fut formalisée en 1988 par un accord de la Conférence des ministres-présidents des Länder. Sa fonction consiste à fournir des informations aux gouvernements des Länder sur les actions et les projets des institutions de Bruxelles. Cf. H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 219.

activités des institutions européennes et de la représentation permanente de la RFA. Ces bureaux servent à communiquer les positions politiques de leurs gouvernements, à préparer des visites officielles auprès de la Commission européenne et à entretenir les relations publiques du Land au niveau supranational. Finalement, les bureaux fonctionnent en tant que dispositif d'information et de soutien des entreprises concernant leurs demandes de subventions auprès de la Commission européenne<sup>50</sup>. Avec la création du Comité des régions (cf. plus bas) les bureaux des Länder ont en outre été chargés de soutenir leur représentant officiel auprès du Comité. Comparé à l'institution collective de l'observateur des Länder, les bureaux d'information furent installés pour servir les intérêts individuels des Länder<sup>51</sup>. La coopération entre la représentation permanente du Bund et les bureaux des Länder à Bruxelles s'est avérée très bonne<sup>52</sup>. Depuis 1993 les bureaux d'information sont officiellement reconnus par le Bund<sup>53</sup>. Une fois de plus le caractère coopératif du fédéralisme de la RFA a prévalu dans les relations supranationales.

Au-delà de la présence officielle à Bruxelles, les Länder allemands – notamment le Bade-Wurtemberg – se sont engagés pour la reconnaissance des régions en tant qu'acteurs institutionnels de l'intégration européenne, pour l'ancrage du principe de subsidiarité et pour la création du *Comité des régions*<sup>54</sup>. En 1990 le groupe de travail «Europe des Régions» des Länder avait même favorisé la création d'une chambre régionale avec un droit de participation à côté du Conseil des ministres et du Parlement européen et avec un droit d'action devant la Cour de justice des Communautés européennes. Vu la position constitutionnelle de presque toutes les autres régions en Europe, cela n'était pas réalisable<sup>55</sup>. Face à la faiblesse relative et à l'hétérogénéité du Comité des régions il est d'autant plus important que les membres s'y engagent personnellement. Les Länder allemands y sont représentés par leurs chefs de gouvernement<sup>56</sup>. Ainsi le ministre-président du Bade-Wurtemberg a, en tant que vice-président allemand du Comité des régions, initié en 1999 le développement d'une Union écologique<sup>57</sup>.

50. M. BORCHMANN, *op.cit.*, pp. 116-117.

51. H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 234.

52. Überprüfung der «Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder...», *op. cit.*, p. 8.

53. Dans la loi sur la coopération européenne du Bund et des Länder, § 8, cf. H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 234.

54. Art. 198a-c du Traité de la CE; H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, pp. 224-226; D. EISEL, *op. cit.*, pp. 139-40; U. BULLMANN, *op. cit.*, p. 29.

55. D. EISEL, *op. cit.*; H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 227; Staatsministerium Baden-Württemberg, Richard ARNOLD, Allgemeine Informationen zum Ausschuß der Regionen (Adr) der Europäischen Union, November 1998 (Entwurf), p. 3.

56. H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 227; R. ARNOLD, *op.cit.*, p. 5 (notamment ceux du Bade-Wurtemberg, de la Bavière, de Berlin et de la Sarre).

57. Dans l'intérêt d'un développement durable de l'économie et de l'écologie dans l'Union afin d'appliquer le nouvel article 6 du Traité de l'UE d'après le Traité d'Amsterdam qui prévoit une politique transversale de l'écologie de l'UE, Staatsministerium Baden-Württemberg, Abteilung V, Informationen über die Initiativstellungnahme von Ministerpräsident Teufel zur «Weiterentwicklung der Umweltpolitik und Schaffung einer Ökologischen Union» im Ausschuß der Regionen der Europäischen Union, mai 1999.

### III – Les relations transnationales du Bade-Wurtemberg

Les exemples suivants de coopération interrégionale et transfrontalière du Bade-Wurtemberg représentent une nouvelle dimension transnationale des relations internationales des Länder qui depuis la fin des années 80 a considérablement gagné d'importance. Ces coopérations sont coordonnées par le Service de la coopération interrégionale et transfrontalière au sein de la Division des affaires internationales, de la politique européenne et de la coopération régionale du ministère d'État. Comme dans le cas des politiques européennes la fonction prioritaire du service consiste à coordonner les activités intersectorielles dans le cadre des commissions respectives. Le service organise un échange régulier avec les domaines de compétence respectifs de l'administration du Land afin de garantir une politique transversale du gouvernement dans ces domaines.

#### A — Les coopérations interrégionales

Le Bade-Wurtemberg fut un des fondateurs de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) en 1985. La création du Comité des Régions a fait évoluer la fonction de l'ARE. Bien qu'elle soit toujours un des porte-parole du régionalisme européen face à l'Union et aux États-nations<sup>58</sup>, elle s'est penchée sur la coopération entre les régions de l'Ouest et celles du Centre et de l'Est de l'Europe<sup>59</sup>. Le ministre-président du Bade-Wurtemberg a soutenu cette réorientation en tant que membre du comité directeur<sup>60</sup>.

Ce fut notamment l'ancien ministre-président du Bade-Wurtemberg, qui, par la voie de conventions informelles bilatérales – dont eut lieu la première avec la région Rhône-Alpes en 1986 –, donna l'initiative pour la signature de la déclaration multilatérale<sup>61</sup> du groupe de travail des *Quatre moteurs pour l'Europe* avec ses quatre régions économiquement fortes et techniquement avancées<sup>62</sup>. Cette coopération devait, après l'AUE, servir à faire entendre la voix des régions au niveau supranational<sup>63</sup>. Aujourd'hui cette fonction est également remplie par le Comité des régions et le programme INTERREG de l'UE qui

58. Versammlung der Regionen Europas, Erklärung zum Regionalismus in Europa, Basel 4. Dezember 1996.

59. Des programmes communs comme CENTURIO permettent l'échange du personnel administratif et la préparation d'écoles d'été pour des politiciens et des fonctionnaires du niveau régional afin d'échanger des expériences et de mieux préparer les nouveaux partenaires dans les futurs États membres de l'UE.

60. Lors de l'Assemblée générale de décembre 1998 à Linz, cf. *Bericht über die Europapolitik der Landesregierung 1999*, op. cit., pp. 34-45.

61. Pierre KUKAWKA, «Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions», in R. BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, op. cit., p. 94.

62. Du Bade-Wurtemberg, de la Région Rhône-Alpes, de la Catalogne et de la Lombardie.

63. Silvia RAICH, *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem «Europa der Regionen»*, Baden-Baden, Nomos, 1995, p.169.

fournit des cofinancements pour la coopération interrégionale et transfrontalière<sup>64</sup>. Lors de leur conférence à Barcelone en 1994, les présidents des quatre régions ont exprimé leur satisfaction face à ce développement. Toutefois, ils ont continué à faire entendre leur voix par des résolutions sur les politiques européennes. Ainsi ils se sont mis d'accord en 1995 à Lyon pour contribuer à une stratégie européenne des Quatre moteurs, que ce soit dans le Comité des régions ou face aux Conférences gouvernementales. Depuis, ils se sont engagés pour une définition plus précise du principe de subsidiarité, ils ont plaidé pour l'élargissement des compétences du Comité des régions lors de la réforme du Traité de l'UE<sup>65</sup>, défendu leurs compétences dans la politique de l'emploi, réclamé leur participation aux réformes des fonds structurels et de la politique commune d'agriculture<sup>66</sup> et ont élaboré un document consacré à l'AGENDA 2000<sup>67</sup>. Lors de la Conférence Euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères de l'UE à Stuttgart en 1999, les Quatre moteurs ont manifesté par la voix du ministre-président du Bade-Wurtemberg leur conviction profonde sur la nécessité d'une participation du niveau régional dans la coopération avec les voisins de l'Union au Sud comme à l'Est<sup>68</sup>. Les Quatre moteurs sont donc clairement restés un instrument d'articulation politique du niveau régional dans l'Union européenne.

Entre-temps l'aspect de coopération intersectorielle, qui depuis la création des Quatre moteurs se manifesta dans l'instauration de quatre commissions avec de nombreux groupes et sous-groupes de travail sous la direction des fonctionnaires des administrations respectives, a gagné de l'importance. Depuis 1988 existent, chacune sous la responsabilité d'une des quatre régions, une commission de la formation et de la recherche (Bade-Wurtemberg)<sup>69</sup>, une commission de l'économie (Lombardie)<sup>70</sup>, une commission de la culture et des questions sociales (Catalogne)<sup>71</sup> et une commission de l'aménagement du territoire (Rhône-Alpes)<sup>72</sup>. La programmation politique des commissions est une des fonctions des conférences annuelles des quatre présidents des régions. La coordination organisatrice est assurée par un comité de coordination

64. Cf. par ex. Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für die von ihnen aufzustellende Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung von Grenzregionen, grenzübergreifende Zusammenarbeit und ausgewählte Energienetze (INTERREG II), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 180/60.

65. Vier Motoren für Europa, Resolution für eine europäische Strategie der vier Motoren, Lyon 17. März 1995.

66. Vier Motoren für Europa, Die Regionen als Partner der Europäischen Union, Resolution der Präsidenten der Arbeitsgemeinschaft, Stuttgart 24.7.1997.

67. Gemeinsame Erklärung der Präsidenten der «Vier Motoren für Europa», Barcelona, 20. Oktober 1998.

68. Erklärung der Präsidenten der Vier Motoren für Europa anlässlich der Euro-Mediterranen Außenministerkonferenz in Stuttgart am 15./16. April 1999.

69. Avec des groupes de travail d'enseignement universitaire et de recherche, ceux de jeunesse et des sports et de formation et d'éducation.

70. Avec des groupes de travail d'économie, d'agriculture, de famille et de vie professionnelle.

71. Avec des groupes de travail de culture et des questions sociales.

72. Avec des groupes de travail du transport et des communications, d'environnement et des télécommunications.

qui se réunit deux fois par an. La présidence annuelle des Quatre moteurs assume la responsabilité d'organiser les conférences et le comité de coordination. Le bilan des activités présenté à l'occasion du dixième anniversaire des Quatre moteurs lors de la conférence à Barcelone en 1998<sup>73</sup> est un témoignage impressionnant de cette coopération intersectorielle. D'une part, on a réalisé de nombreux échanges professionnels dans les domaines de la recherche et de l'enseignement universitaire, de la formation professionnelle, de l'industrie, de l'agriculture, de la culture, des affaires sociales et de la protection de l'environnement. D'autre part, on a développé des projets communs, comme des études transnationales dans les sciences économiques, un «Mondial des métiers» pour les jeunes apprentis, des événements sportifs, des échanges d'écoliers, des expositions artistiques, des festivals de théâtre, des études sur les systèmes de transports régionaux et sur le traitement des déchets industriels. On a créé un site Internet des Quatre moteurs et préparé la mise en réseau des systèmes informatiques des quatre régions dans de nombreux secteurs.

Au-delà de cette coopération interrégionale – sans frontières communes – le Bade-Wurtemberg (avec la Bavière) entretient des relations interrégionales dans des espaces géographiques comme celui des Alpes ou celui du Danube. La *Communauté de travail des Alpes* est la coopération interrégionale la plus ancienne de ce type. Fondée en 1972, elle réunit des Länder allemands et autrichiens, deux Cantons suisses, quelques régions et une province autonome italiennes. Son but est de traiter les demandes communes dans les domaines de la culture, du social, de l'économie et de l'écologie et de créer une conscience commune des différents peuples de l'espace alpin. De plus elle sert à l'amélioration de la position institutionnelle des régions en Europe. Il s'agit ici de la première initiative interrégionale européenne<sup>74</sup> qui a été le modèle pour les coopérations interrégionales comme celles des Alpes-Adria (1978) et de la Communauté de travail des Alpes occidentales (COTRAO/ 1982).

La présidence de la Communauté de travail – assumée par les chefs de gouvernements respectifs des régions – est bisannuelle. La coordination des travaux est garantie par le Comité directeur. Le bureau de la Communauté de travail est installé auprès du gouvernement du Tyrol (à Innsbruck)<sup>75</sup>. À côté des conférences annuelles des chefs de gouvernements régionaux, cinq commissions<sup>76</sup> assurent la coopération intersectorielle. Un premier résultat de cette coopération fut l'élaboration d'un cadre d'orientation pour le développement et la protection des Alpes, en 1981. Avec la fondation des autres coopérations interrégionales des Alpes, la Communauté de travail s'est concentrée sur l'échange d'informations et sur une représentation commune des

73. Vier Motoren für Europa, Arbeitsbilanz 1988-1998, Versammlung der Präsidenten, Barcelona, 20. Oktober 1998.

74. Présentation de la Communauté des pays alpins dans l'Internet, 24-2-1999, p. 2.

75. H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 213; Untergruppe Öffentlichkeitsarbeit, ARGE ALP, Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, Information.

76. Des transports (i), de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et de l'agriculture (ii), de la culture, du sport et des sciences (iii), de la santé et de la politique sociale et familiale (iv), et de l'économie (v).

régions alpines envers les gouvernements nationaux et envers les institutions européennes. La conférence des chefs des gouvernements assume, avec l'aide de résolutions communes, la même fonction que celle des Quatre moteurs. Ainsi la 29<sup>e</sup> conférence de 1998 a thématisé les transports ferroviaires, les questions du contrôle des subventions et de la réforme des fonds structurels<sup>77</sup>. De plus la Communauté ne s'adresse pas seulement aux gouvernements, aux parlements et aux administrations publiques mais aussi aux entreprises et aux associations régionales et locales. Les commissions intersectorielles ont procédé à la coordination des informations et des procédures administratives et au développement de projets communs. En 1998, la commission de l'environnement a publié des informations pour la protection de la nature, la commission de l'économie a organisé un congrès sur la signification des politiques européennes pour la région. La commission des transports a préparé une étude sur les transports combinés dans la région des Alpes. Pour le mois de mai 1999 était prévue une conférence de la jeunesse en Italie<sup>78</sup>.

Depuis 1998 le Bade-Wurtemberg est membre de la *Communauté de travail des pays de la région du Danube* qui fut fondée en 1990 avec une déclaration commune des chefs des gouvernements des pays de la région du Danube<sup>79</sup>. À côté de la conférence des chefs de gouvernements furent créées des commissions de travail sous la responsabilité des différentes régions<sup>80</sup>. Les développements en Yougoslavie depuis 1991 ont évidemment limité cette coopération. Lors de la troisième conférence des chefs des gouvernements en 1992, il fut décidé de ne plus inviter les représentants de la Serbie<sup>81</sup>. Néanmoins, la coopération intersectorielle s'avère être fructueuse comme l'indiquent les projets d'une route de la culture de la région du Danube ou d'un marketing de la diversité des cultures dans les différentes régions du groupe de travail culture et science. La Commission de l'économie prépare un inventaire des zones industrielles le long du fleuve<sup>82</sup>.

## B — Les coopérations transfrontalières

L'Allemagne étant le pays avec le plus de voisins en Europe<sup>83</sup>, les Länder ont établi des coopérations transfrontalières avec les neuf pays voisins dans

77. *Bericht über die Europapolitik der Landesregierung, op.cit.*, p.40.

78. De plus il y a des échanges de jeunes et de familles entre les onze régions membres, cf. *ibid.* pp. 41-43.

79. Arbeitsgemeinschaft Donauländer, *Gemeinsame Erklärung*. Les membres fondateurs étaient la Bavière, quatre Länder autrichiens, sept districts («comitats») de la Hongrie, la République socialiste de la Serbie, la République de la Moldavie et des districts de la Tchécoslovaquie, in *Landesamtsdirektion Niederösterreich – Öffentlichkeitsarbeit, Geschichte der ARGE Donauländer, op. cit.*, pp. 7-8.

80. Une commission de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, une commission de l'économie et du tourisme, une commission de la culture, de la science et des sports et une commission du transport et de la navigation.

81. *Landesamtsdirektion – Öffentlichkeitsarbeit, Geschichte der ARGE Donauländer, op. cit.*, p. 9.

82. *Bericht über die Europapolitik der Landesregierung, op.cit.*, p.43.

83. H. LAUFER, U. MÜNCH, *op. cit.*, p. 93.

14 régions frontalières<sup>84</sup>. C'est le Bade-Wurtemberg qui a la frontière internationale la plus longue de tous les Länder. Sa coopération transfrontalière avec les voisins autrichiens, suisses et français prend place, en correspondance avec les données constitutionnelles de ses voisins respectifs, dans des modèles institutionnels bien différents. Une partie de ces coopérations fut fondée sur des accords intergouvernementaux dans les années 70. Toutefois, ce n'est que depuis les années 90 que la coopération transfrontalière a développé une nouvelle dynamique, d'une part, grâce à la préparation du Marché commun et sous l'influence des initiatives de la CE<sup>85</sup>. D'autre part, les Länder allemands ont pu, lors de la réforme de la constitution allemande, améliorer leur position par la création d'un nouvel alinéa de l'article 24,1 (a) qui leur permet de transmettre des droits de souveraineté aux institutions transfrontalières<sup>86</sup>. Le Bade-Wurtemberg a tenu compte de la coopération transfrontalière dans la réforme de sa constitution en 1995.

Depuis 1972 les chefs des gouvernements des Länder allemands, autrichiens et des Cantons suisses se réunissent à la *Conférence internationale du Lac de Constance* afin de mieux s'informer et de mieux coordonner les procédures d'aménagement du territoire et des données statistiques (par ex. sur la qualité de l'eau du lac). Face aux interdépendances écologiques et économiques et pour créer une conscience d'une histoire et d'une tradition culturelle commune<sup>87</sup> de la région, la coopération fut intensifiée dans les années 90 pour élaborer des politiques régionales et des projets communs. Un des résultats fut l'élaboration d'un cadre d'orientation pour le développement de la région du Lac de Constance<sup>88</sup> qui donne des recommandations aux responsables régionaux et locaux pour une coopération et une coordination entre tous les secteurs d'importance régionale<sup>89</sup>. En 1994 les partenaires ont ouvert un bureau commun de la «REGIO» à Constance. De plus un budget commun, qui est géré par le Service de la coopération interrégionale et transfrontalière dans la division des relations internationales du ministère d'État de Bade-Wurtemberg, a été introduit<sup>90</sup>. Cela constitue une base importante et durable d'une coopération substantielle. Ainsi, il était possible de financer la mise en service d'un troisième bac pour améliorer la situation de la circulation autour du lac. Un exemple récent de la coopération est la décision de la conférence de 1998 de soutenir la coopération des Universités de la région. La coopération des experts de l'enseignement a conduit à l'élaboration de matières communes

84. Bernd GROSß, Peter SCHMITT-EGNER, *Europas kooperierende Regionen : Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 1994.

85. Comme le programme INTERREG.

86. D. HESSELBERGER, *op.cit.*, p. 191.

87. *Internationale Bodenseekonferenz*, Statut vom 14. Dezember 1994, Artikel 2.

88. Son élaboration fut décidée lors de la conférence des chefs de gouvernement en 1990.

89. L'habitat et l'aménagement du territoire, l'économie et l'emploi, l'environnement et le tourisme, les transports et les télécommunications, l'éducation, la science et la culture, les questions sociales et de santé, *Bodenseeleitbild*, III. Entwicklungsziele.

90. *Internationale Bodenseekonferenz*, Statut vom 14. Dezember 1994, Artikel 8, 9, 5.

pour l'enseignement<sup>91</sup>. La Conférence internationale du Lac de Constance représente une structure de coopération intergouvernementale au niveau régional. La conférence des chefs des gouvernements des États fédérés des trois pays se tient deux fois par an pour décider du programme de travail et du budget commun. La présidence bisannuelle est assumée par les chefs des gouvernements respectifs. Un comité permanent de hauts fonctionnaires les soutient dans la gestion du budget et dans la coordination des commissions. Sept commissions assurent la coopération intersectorielle<sup>92</sup>.

La coopération franco-germano-suisse dans la région du Rhin supérieur fut fondée en 1975 sur la base d'un accord entre les gouvernements de la République française, de la RFA et de la Suisse<sup>93</sup>. Cette coopération est typique d'une structure «à niveaux multiples». Elle reflète et prend en considération les différences institutionnelles entre les deux systèmes fédéraux (RFA et CH) et la République unitaire (F). L'accord de 1975 prévoit une Commission intergouvernementale au niveau central afin de garantir la représentation des gouvernements nationaux. Cette commission fut munie d'un niveau opérationnel régional de deux commissions<sup>94</sup> qui depuis 1991 se sont réunies dans la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur. Au niveau régional et dans le cadre de deux conférences par an, les représentants du Bade-Wurtemberg (avec le Land du Rhénanie-Palatinat), des Cantons suisses (notamment les deux Bâles) et de la République française<sup>95</sup> se réunissent afin de préparer des résolutions et de coordonner la coopération intersectorielle. Du côté du Bade-Wurtemberg, la coopération rhénane se trouve sous la double responsabilité du Service de la coopération interrégionale et transfrontalière dans le ministère d'État et du *Regierungspräsidium du Bade du Sud* (gouvernement régional à Fribourg) en tant qu'administration déconcentrée et représentation politique du gouvernement du Land au niveau régional.

Plusieurs groupes de travail<sup>96</sup> d'experts des administrations et des groupes d'intérêts des secteurs respectifs se réunissent régulièrement et coopèrent

91. *Bericht über die Europapolitik der Landesregierung, op.cit.*, p.26.

92. Dans les domaines de l'éducation, de la science et de la recherche, ceux de la culture, des relations publiques, de l'environnement, des transports, de l'économie et de la santé, cf. *Internationale Bodenseekonferenz*, Statut vom 14. Dezember 1994, Artikel 4, 5, 7.

93. Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen, Dezember 1975, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1976, Teil II, p. 194.

94. Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, *op. cit.*, Art. 1 et 6.

95. Béatrice SPEISER, *Europa am Oberrhein, Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation*, Basel, Helbing et Lichtenhain, 1993, p. 59.

96. Ainsi existent des groupes de travail: de l'environnement, des transports, de la politique de l'économie, de l'aménagement du territoire, de l'éducation et de la formation, de la culture, de la jeunesse, de la santé et des drogues.

dans tous les domaines convenus dans l'accord<sup>97</sup>. La coopération des experts fut dès le début limitée par l'absence de moyens financiers communs. Depuis les années 80 le Bade-Wurtemberg a essayé de systématiser la coopération intersectorielle. De plus le ministre-président avait initié des *Congrès tripartites* qui depuis 1985 ont réuni des experts et des groupes d'intérêts de la région frontalière. Afin de produire un effet mobilisateur et pour améliorer l'image de la coopération rhénane cela a permis de thématiser les problèmes et les perspectives des secteurs importants de la coopération<sup>98</sup>. Depuis les années 90 cette coopération a, avec le soutien du programme INTERREG de l'UE et face au projet du Marché commun, gagné une nouvelle dynamique. D'une part, cela a incité les partenaires – dans la préparation de programmes opérationnels et de projets communs<sup>99</sup> – à se mettre d'accord sur le développement d'une politique régionale et du cofinancement de projets communs. Dans le domaine de la coopération ont été ouverts un Secrétariat commun de la Conférence du Rhin supérieur, une université administrative franco-allemande («EUROINSTITUT») et dans des anciennes maisons de douane des agences d'information («INFOBEST»). Pratiquement tous les autres secteurs ont également mis en marche des projets communs afin d'améliorer leur base de coopération. D'autre part des acteurs institutionnels qui dans le cadre de la coopération intergouvernementale n'étaient pas suffisamment représentés, notamment les collectivités locales et les politiciens élus des conseils et des parlements, ont initié de nouvelles structures de coopération. Ainsi fut créé le «Conseil de la REGIO TRIRHENA» pour rassembler les collectivités locales et les associations intercommunales de la partie sud et le réseau interrégional-intercommunal «PAMINA» de la partie nord de la région transfrontalière. En 1996 la France, la RFA, la Suisse et le Luxembourg ont conclu un accord «sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et les organismes publics locaux» afin de faciliter la coopération au niveau des collectivités locales<sup>100</sup>. En 1997 fut créé le «Conseil du Rhin supérieur» où, après de longues discussions, les politiciens élus des différents niveaux locaux, régionaux et étatiques essayent de former une représentation et un instrument institutionnel d'une politique régionale

97. L'aménagement du territoire, l'environnement, la politique régionale de l'économie, l'énergie, le transport, les questions sociales et l'emploi des travailleurs frontaliers, les questions de la santé, de l'urbanisme et de l'éducation, de la formation et de la recherche, *Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, op. cit., Art. 2.

98. Sur les transports dans la région (1988), l'environnement (1990), la culture (1989), l'économie (1992), la jeunesse et l'éducation (1995), l'artisanat et le commerce (1997) et l'aménagement du territoire (1999).

99. Cf. par exemple le Programme d'Action Transfrontalier, RHIN SUPÉRIEUR CENTRE SUD de 1991 ou le Programme INTERREG II RHIN SUPÉRIEUR CENTRE SUD de 1995.

100. Accord entre le Gouvernement de la République Française, le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil Fédéral Suisse agissant au nom des Cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, Karlsruhe, 23 janvier 1996, Art. 9.

transfrontalière et transnationale<sup>101</sup>. Face à cette nouvelle dynamique dans la coopération rhénane et dans l'attente d'un programme INTERREG III de l'UE les partenaires régionaux ont demandé en 1998 à la Commission intergouvernementale d'élaborer un nouvel accord tripartite avec une structure moins complexe et plus décentralisée<sup>102</sup>.

#### IV – Les relations internationales bilatérales du Bade-Wurtemberg

Finalement il faut tenir compte des relations internationales «classiques» – bilatérales en général – que le gouvernement du Bade-Wurtemberg entretient avec les gouvernements de nations hors de l'UE et au-delà du continent. Ces relations sont gérées par le *Service des relations internationales* au sein de la division respective du ministère d'État.

D'une part le Land a noué des contacts bilatéraux avec des gouvernements d'Europe centrale et de l'Est en général fondés sur des déclarations communes. La coopération avec la Hongrie est assurée depuis 1991 par une commission intergouvernementale bilatérale et s'étend à la plupart des politiques publiques, notamment aux échanges et aux partenariats entre des universités et à l'organisation d'échanges entre les cercles économiques. Au-delà sont entretenus des échanges et organisés des formations de fonctionnaires des collectivités locales et de la police. De plus le Bade-Wurtemberg participe à la préparation des fêtes du millénaire de la Hongrie en l'an 2000<sup>103</sup>. Le Bade-Wurtemberg coopère avec la République tchèque dans le cadre d'un groupe de travail commun. Les secteurs de coopération sont, comme dans le cas de la Hongrie, les partenariats des universités, les questions de sécurité et l'échange économique<sup>104</sup>. De plus il existe un échange dans le secteur culturel avec la Pologne. Avec la Roumanie on coopère dans les questions de recherche scientifique mais aussi dans la création d'une administration fiscale. Des coopérations comparables existent avec la Croatie, l'Ukraine, la Russie, l'Estonie et encore d'autres pays de l'Europe centrale et de l'Est<sup>105</sup>. Ainsi le Land essaie, dans le domaine de ses compétences et dans la mesure de ses possibilités, de soutenir ces pays en transition.

D'autre part le Bade-Wurtemberg est un précurseur dans le domaine de la coopération économique avec les États-Unis et les pays de l'Asie de l'Est. C'est par le moyen de «maisons allemandes<sup>106</sup>» gérées par un comité de coordina-

101. Cf. Martin NAGELSCHMIDT, «Mission impossible? The Development of a Transnational Representative Assembly in the Border Region of the Upper Rhine», *Paper submitted to the Workshop: European Parliaments, ECPR 27th Joint Sessions of Workshops*, Mannheim, 26-31 March, 1999.

102. *Bericht der Europapolitik der Landesregierung*, op. cit., p. 16.

103. *Ibid.*, p. 44.

104. *Ibid.*, pp. 46-47.

105. *Ibid.*, pp. 48-54

106. Avec la coopération de la Société d'économie mixte du Bund pour la coopération économique et par le ministère fédéral de l'Économie, avec le soutien des banques et avec d'autres Länder.

tion au niveau fédéral et sur la base d'un programme du gouvernement pour l'Asie, que le Land est présent en Chine, en Indonésie, au Japon et à Singapour. Il s'agit ici avant tout de faciliter des coopérations économiques. À cette fin, le gouvernement fait également des visites officielles avec des délégations de cercles économiques. Une fois de plus il n'y pas de concurrence entre le Bund et les Länder mais une coopération mutuelle dans ce domaine.

Dans les relations avec les États-Unis on procède à des échanges d'écoliers et d'étudiants et des partenariats entre de nombreuses universités. La coopération économique et les investissements mutuels sont très importants et les États-Unis représentent le partenaire commercial le plus important du Land hors de l'UE.

Finalement le Bade-Wurtemberg est depuis les années 60 un des Länder le plus actif dans la coopération Nord-Sud. En 1996 il a fourni un tiers de toutes les ressources consacrées à l'aide au développement des Länder allemands. Les partenaires de coopération sont la Chine, l'Indonésie, les Territoires autonomes palestiniens, le Vietnam, le Brésil, le Pérou, le Chili, l'Éthiopie, le Burundi, l'Érythrée, le Ghana, le Malawi et l'Afrique du Sud. Les projets de coopération favorisés se trouvent dans le domaine de la formation professionnelle, de la consultation des entreprises et de la coopération scientifique. Depuis 1990 le Land contribue – en coopération avec le ministère des Affaires étrangères – aux interventions humanitaires, par exemple pour le Bangladesh, pour la Russie, la Bosnie-Herzégovine, le Burundi et la Tanzanie<sup>107</sup>. Comme dans toutes les autres dimensions et types de relations internationales, le gouvernement du Bund est généralement favorable aux contributions des Länder qui complètent ses activités dans ce domaine<sup>108</sup>.

## Conclusion

Les relations internationales des Länder allemands, comme l'indique le cas du Bade-Wurtemberg, représentent une différenciation et une multiplication considérable des structures et des activités extérieures de l'État allemand à tous les niveaux de son organisation. Loin d'entraîner des conflits insolubles entre le Bund et les Länder, cela a perfectionné le système du fédéralisme de coopération et de participation dans les relations supranationales dans le contexte européen. Les Länder ont également contribué à un meilleur positionnement du niveau régional dans l'UE. De plus, l'intensification des relations transnationales a fait émerger de nouvelles structures et procédures de coopération interrégionales et transfrontalières qui facilitent l'élaboration de politiques communes. Finalement l'engagement des Länder dans les relations internationales «classiques» et bilatérales représente – dans le domaine de leurs compétences – un complément aux activités correspondantes du Bund.

107. Recherche internet, Homepage du Bade-Wurtemberg: <http://www.baden-wuerttemberg.de>.

108. A. KROH, *op. cit.*, p. 73.

Ainsi, grâce à la tradition de coopération, le système fédéral allemand et ses composantes – les Länder – semblent prêts à s'adapter aux futurs défis de la «mondialisation».