

Emmanuelle MATHIEU
emmanuelle.mathieu@uclouvain.be

Quatrième congrès de l'association belge de science politique

Tribune Jeunes Chercheurs

Louvain-la-Neuve 24, 25 avril 2008

MULTINATIONALISME ET COORDINATION MUTLI NIVEAUX

Etude comparée des réponses institutionnelles à l'intégration
européenne en Allemagne et en Espagne

INTRODUCTION

Dans un contexte où l'Etat nation perd du terrain, plusieurs dynamiques sont à l'œuvre et de nouvelles tensions apparaissent. D'un côté, la nation se décentralise en se déplaçant vers l'échelon régional. De l'autre, la régulation se déplace vers le haut, centralisée via l'intégration institutionnelle. Ces deux dynamiques se rencontrent-elles ? Il est désormais largement établi que la globalisation et l'intégration des économies et de la gouvernance ont stimulé les affirmations et revendications régionales et locales. Mais qu'en est-il dans l'autre sens ? Le multinationalisme a-t-il un effet sur l'intégration de la régulation ?

Une conséquence immédiate et évidente de l'intégration institutionnelle est l'implication de plusieurs niveaux gouvernementaux dans l'activité de régulation. Pour que cette intégration soit effective et efficace, il est nécessaire de coordonner les différentes entités du système pour leur permettre de former un ensemble cohérent. L'autre conséquence de l'intégration institutionnelle, moins évidente, est la régulation multinationale. Comme les sphères de la nation et de la régulation se désolidarisent, la dernière est susceptible d'englober plusieurs nations. Le défi est donc double, il s'agit de coordonner plusieurs niveaux gouvernementaux dans un contexte multinational.

Beaucoup d'études ont été réalisées sur la coordination multi-niveaux, principalement dans les études fédérales et celles sur la gouvernance multi-niveaux et l'intégration européenne. Pourtant, le multinationalisme n'a jamais été envisagé comme variable explicative du degré de coordination d'un système donné. Mon hypothèse est que le multinationalisme au sein d'un système politique pousse à la fragmentation entre les niveaux gouvernementaux. Les systèmes multinationaux atteindraient donc un degré moindre de coordination multi-niveaux. En effet, les Etats fédéraux multinationaux tendent à avoir un caractère plus dual que coopératif (Swenden : 2006) (car l'un des objectifs poursuivi dans ce contexte est l'autonomie, donc la réduction de l'interdépendance avec les autres entités). En outre, l'hétérogénéité résultant du multinationalisme peut souvent être traduite en termes juridiques sous la forme d'une asymétrie constitutionnelle (Kymlicka : 2006 ; Requejo : 2006). Dans ce cas, la diversité des intérêts et des ressources entre les différents acteurs rend l'action collective et coordonnée plus difficile.

L'hypothèse se divise donc en deux sous hypothèses. La première est que le multinationalisme pousse vers une organisation fédérale de type asymétrique et dual. La deuxième est que dans le cas d'une organisation fédérale asymétrique et duale, il est plus difficile de développer des institutions de coopération multilatérale. Les deux sous hypothèses donnent donc lieu à deux questions : quel est l'impact du multinationalisme sur la structure territoriale de l'Etat ? Et deuxièmement, l'organisation territoriale duale et asymétrique a-t-elle une influence négative sur le développement d'institutions de coopération multilatérale ?

Pour tester ces hypothèses, j'ai choisi de comparer les institutions développées et utilisées par l'Allemagne et l'Espagne pour intégrer leurs régions à la politique européenne. Le choix de la politique européenne s'explique par la pression qu'elle exerce en terme de coordination. En effet, là où les

régions possèdent des compétences législatives, le fait que l'Etat transfère des compétences à l'Union européenne (UE) peut s'avérer problématique dès lors que ce transfert atteint les compétences des régions. Celles-ci, ne participant pas au processus de prise de décision européen, se voient alors confisquer l'exercice effectif de leurs compétences au bénéfice de l'Etat qui les récupère via sa participation au Conseil des Ministres. L'Union européenne ne reconnaissant que les Etats, le problème est ramené dans l'ordre interne. C'est aux Etats de s'arranger avec leurs régions ; il leur faut se coordonner avec elles pour déterminer une position nationale qui tienne compte de leur avis, à défendre ensuite au Conseil. Se sont donc développées des solutions institutionnelles qui diffèrent d'un pays à l'autre, en fonction des cultures et pratiques politiques et constitutionnelles.

Alors que l'Espagne doit illustrer mon hypothèse de manière positive, l'Allemagne doit l'illustrer a contrario. L'Allemagne est un pays fédéral qui ne comprend qu'une nation alors que l'Espagne est fortement régionalisée sur une base multinationale. Il s'agit d'une comparaison des *most dissimilar cases* qui doit permettre, par contraste, de mettre en évidence la spécificité des implications du multinationalisme (espagnol) face à la nécessité de coordonner les différents niveaux gouvernementaux.

L'Allemagne, fédération coopérative, a développé sans problème des institutions de coopération en s'appuyant sur son expérience de la coordination horizontale (entre Länder – les Etats fédérés) et verticale (entre les Länder et le Bund – la Fédération). En Espagne, la coordination horizontale n'existe pas, donc le préalable nécessaire à la formation d'une volonté régionale forte capable de négocier d'égal à égal avec l'Etat central n'étant pas présent, l'Etat Espagnol continue de diriger le jeu, dans le cadre même d'institutions créées spécifiquement à des fins de coopération. L'asymétrie constitutionnelle espagnole fait de quelques régions des entités spécifiques (principalement la Catalogne et le Pays Basque), qui entretiennent en conséquence des liens spécifiques avec l'Etat central. La véritable coordination s'organise donc plutôt de manière bilatérale que multilatérale. La qualité de la représentation de la voix des régions à l'échelle européenne s'en trouve donc évidemment affectée.

Quant à l'approche théorique, je m'inscris clairement dans le courant néo institutionnaliste historique qui prétend expliquer les choix politiques et institutionnels (présents) par les choix politiques et institutionnels passés. C'est le sens de la notion de *path dependency* : les actions passées créent un chemin qui conditionne les actions à venir. Dans cette étude, ma démarche revient à expliquer, pour chaque Etat, la solution institutionnelle de coordination développée en réaction à l'eupéanisation par les institutions de coordination déjà existantes. Je souhaite également montrer par là la pertinence de l'institutionnalisme historique dans le cadre d'une méthode comparative qui envisage d'expliquer des différences.

L'ALLEMAGNE

Cette partie est directement tirée des travaux de Tanja Börzel (2002).

L'Allemagne : un modèle de fédéralisme coopératif

L'Allemagne est souvent citée comme un excellent exemple de fédéralisme coopératif. En effet, l'exercice conjoint du pouvoir législatif fédéral amène le Bund (la Fédération) et les Länder (les Etats fédérés) à un grand degré d'interaction et de coopération.

Dans la rédaction de la Grundgesetz (Loi fondamentale) qui suivit la seconde guerre mondiale, les pouvoirs du niveau régional ont été conçus pour empêcher la réémergence d'un état central fort. L'idée n'était donc pas, comme c'est le cas dans de nombreuses fédérations, de donner de l'autonomie pour gérer la pluralité territoriale (raisonnement caractéristique du fédéralisme dual). Au contraire, dans une perspective de contre-pouvoir, le maître mot était interdépendance plutôt qu'autonomie.

L'interdépendance appelle la coopération : l'imbrication des différents niveaux de pouvoir nécessite une coopération et une coordination importante. Pour cela, le système allemand s'appuie sur un grand nombre d'institutions formelles (et informelles) de coopération intergouvernementale horizontale (entre Länder) et verticale (entre les Länder et le Bund).

Cette logique coopérative et d'interdépendance se concrétise principalement dans la répartition fonctionnelle des compétences, un bicaméralisme fort et une culture institutionnelle marquée par l'importance de la négociation multilatérale et la recherche du consensus.

La répartition fonctionnelle des compétences contribue à l'imbrication des niveaux de pouvoir. En Allemagne le pouvoir législatif est concentré au niveau fédéral. Les Länder sont en charge de l'essentiel de l'exécution et de l'administration. Ils ne sont pourtant pas de simples unités administratives du Bund : leur présence au Bundesrat (deuxième chambre du Parlement fédéral) les implique dans la législation fédérale. Cette configuration s'oppose au fédéralisme dual dans lequel chaque niveau de pouvoir a son propre domaine de responsabilité qui comprend les pouvoirs législatifs et exécutifs et qui favorise donc l'indépendance.

Un fort bicaméralisme est le pilier central du fédéralisme coopératif allemand. Le Bundesrat est l'institution centrale du système de relations intergouvernementales. Il est composé des délégués des gouvernements des Länder et jouit d'un pouvoir considérable dans l'élaboration de la législation fédérale. Il a le droit d'initiative législative et peut opposer son veto sur de nombreux sujets.

Cette institution permet de prévenir le risque de centralisation excessive des compétences. Si un tel déséquilibre apparaît, il est compensé par une plus grande participation des Länder dans la politique

fédérale par le biais du Bundesrat. Cette dynamique a entraîné un système d'emboîtement des différents niveaux où le Bund et les Länder exercent les compétences de manière conjointe.

La culture institutionnelle dans les relations intergouvernementales se distingue par la recherche du consensus et la négociation multilatérale. Au Bundesrat, la règle est la majorité, mais les accords politiques qui préparent les votes témoignent d'un effort de recherche de consensus. En outre, dans beaucoup de négociations Bund – Länder, la plupart des décisions se prennent à l'unanimité, même là où les règles formelles permettent la majorité.

Les Länder ont une attitude loyale entre eux. Les situations où l'un s'allie avec le Bund, laissant de côté les autres Länder pour préserver son propre intérêt sont exceptionnelles. Un sentiment de solidarité entre les Länder rend inacceptable ce type de mini coalition. Enfin, le recours à la Cour constitutionnelle pour arbitrer les différends entre le Bund et les Länder sont rares comparés à d'autres pays comme l'Espagne, la Belgique, l'Italie. Les Länder préfèrent la voie politique pour résoudre les conflits.

La stratégie habituellement employée par les Länder en réaction à une centralisation consiste à négocier avec le Bund une compensation sous forme de participation à la politique fédérale. Ceci est rendu possible par la capacité des Länder à former une coalition suffisamment puissante pour négocier d'égal à égal avec le Bund.

Les vingt premières années de la République fédérale d'Allemagne étaient témoin d'un processus de centralisation progressif qui a empiété sur les compétences législatives régionales. Les Länder ne s'y sont pas opposés (ces transferts nécessitaient l'accord du Bundesrat) et les recours à la Cour Constitutionnelle furent rares. Les Länder les plus faibles économiquement étaient en faveur d'un transfert vers le Bund des fonctions publiques coûteuses. Mais ce mouvement n'était pas dans l'intérêt des Länder plus puissants. *Gemeinsam sind wir stark* (ensemble nous sommes forts): les Länder ont présenté un front uni face au gouvernement fédéral au lieu de poursuivre leurs intérêts individuels bilatéralement. La coopération horizontale a été fondamentale dans la protection de leur autonomie face à l'Etat central. Ils ont obtenu un droit de codécision dans l'exercice de ces compétences au niveau fédéral. Le compromis entre les Länder a contribué à forger le système allemand de politique imbriquée.

Le défi de l'eupéanisation : centralisation des compétences

Après les réformes constitutionnelles des années 60 et 70, le transfert des compétences domestiques vers l'Union européenne fut à l'origine du second plus grand mouvement de centralisation. Les Länder subissent des pertes de compétences à deux niveaux : compétences exclusives exercées de manière autonome et compétences fédérales partagées qu'ils exerçaient par le Bundesrat. Les compétences

exclusives étaient peu nombreuses, de sorte que la principale atteinte portait sur leurs droits de codécision.

La politique internationale étant une compétence exclusive du Bund, ces compétences purent être transférées sans consultation du Bundesrat. Le Bund jouissait donc ensuite de l'exercice de ces compétences au sein du Conseil des ministres, hors de portée des Länder, y compris dans les domaines de compétence exclusive des Länder. Pourtant, les Länder ne sont pas parvenus à obtenir du Bund une compensation par la participation en interne à la prise de décision. L'euphémisation a clairement profité au Bund au détriment des Länder.

Les Länder sont responsables de l'exécution de la plupart des politiques fédérales. En interne, la codécision législative permet de partager les coûts d'exécution entre le Bund et les Länder : les Länder ont la possibilité de refuser les politiques qui leur imposeraient des coûts qu'ils ne sont pas prêts à supporter. Dans le cas de la politique européenne, la séparation fonctionnelle des compétences continue d'imposer la charge financière de l'exécution des politiques européennes alors même qu'ils ont perdu toute possibilité de s'exprimer lors de la phase législative.

Le transfert de compétences à l'Union européenne a entraîné un déséquilibre dans la répartition territoriale des pouvoirs en Allemagne au détriment des Länder. Leurs pouvoirs de codétermination, l'une des caractéristiques fondamentales du fédéralisme allemand sont largement remis en cause. Les Länder sont menacés de devenir de simples unités administratives.

Une extension lente et progressive des pouvoirs des Länder jusqu'à un modèle de participation très complet

Voici un résumé chronologique des différentes institutions développées pour faire une place aux Länder dans le domaine de la politique européenne.

1957 : Das Zuleitungsverfahren (procédure d'acheminement)

Avant même la ratification du Traité CECA et celle du Traité de Rome, les Länder ont demandé que le Bundesrat soit impliqué dans la formation de la position nationale en vue de la participation de l'Allemagne à la prise de décision européenne. Cette demande a été rejetée ; tout ce que le Bund a accordé est l'obligation du Bundestag d'informer le Bundesrat sur les processus législatifs européens et de tenir compte de ses recommandations ; il s'agit du *Zuleitungsverfahren*. Ce processus a été critiqué et n'a pas abouti à une participation substantielle des Länder dans la politique européenne. Le Bund ne transmettait pas les informations dans leur intégralité ou suffisamment tôt et les recommandations du Bundesrat n'étaient généralement pas suivies.

1957 : Le Länderbeobachter (l'observateur des Länder)

Le *Länderbeobachter* fut créé en 1957 par un accord informel (il fut institutionnalisé en 1988). Il est présent aux réunions du ministre fédéral des affaires économiques qui préparent la position de négociation de l'Allemagne au Conseil. Il assiste également au Conseil des ministres en tant que membre de la délégation allemande. Il est l'interlocuteur officiel des Länder auprès de la Commission. Il reçoit toutes les informations du Conseil en même temps que les Etats membres. Sa fonction est de transmettre ces informations aux Länder et au Bundesrat pour mettre à leur portée toute l'information accessible au Bund. Mais son rôle est souvent décrit comme modeste. En se limitant à la circulation de l'information, il ne résout pas la question de la participation active des Länder dans la politique européenne.

Années 70 : Apparition d'une participation informelle

Indépendamment de ces arrangements formalisés, dans les années soixante-dix, le Bund et les Länder développèrent des pratiques informelles permettant aux représentants des Länder de participer substantiellement à la décision politique sur un certain nombre de thèmes européens, y compris dans des domaines qui ne relevaient pas de la compétence exclusive des Länder. Formellement leur rôle était passif, mais ils participaient aux débats et étaient écoutés. Toutefois, le droit de vote ne leur était pas reconnu.

1979 : Das Länderbeteiligungsverfahren (procédure de participation des Länder)

En 1977, les Länder demandent à négocier avec le gouvernement fédéral en vue d'obtenir une participation plus effective et formalisée. Ceci aboutit à la création du *Länderbeteiligungsverfahren* en 1979. Ce processus concerne les compétences exclusives des Länder. Le versant interne comprend l'obligation fédérale d'informer les Länder de toutes les initiatives communautaires affectant leurs compétences exclusives ainsi que la possibilité pour les Länder de formuler des recommandations sur les thèmes concernés. La recommandation doit recueillir l'unanimité des voix des Länder. Le gouvernement fédéral ne peut s'éloigner de ces recommandations que pour des raisons irréfutables affectant les objectifs de politique étrangère et d'intégration. Le volet externe autorise deux représentants des Länder à participer aux corps consultatifs de la Commission et du Conseil.

Enfin est reconnue aux Länder une participation active en matière de politique européenne dans le domaine de leurs compétences exclusives. Cette avancée est pourtant de portée très limitée. L'exigence de l'unanimité au stade de la coordination horizontale et la difficulté de recueillir un consensus compromettent l'effectivité de la procédure. Entre 1979 et 1986, seulement une des trente-sept recommandations formulées a pu être transmise au gouvernement fédéral.

Pendant les trente premières années, les Länder ont étendu leurs droits d'information, de consultation et de participation dans la politique européenne. Mais au début des années 80 ils ne jouissent toujours pas de droits de participation contraignants, formels et efficaces. La participation informelle n'a pas une portée suffisante pour compenser les pertes de compétence. Le Bund continue de dominer la politique européenne.

1986 : *Bundesratverfahren* (procédure du Bundesrat)

Au moment de ratifier de l'Acte unique européen, le Bundesrat a utilisé son droit de veto pour négocier des droits de participation plus conséquents. Ils n'ont pas obtenu satisfaction de toutes leurs revendications, mais le Bund a reconnu que la politique européenne ne faisait plus partie de la politique étrangère traditionnelle et s'est ouvert à la participation des Länder.

Le gouvernement fédéral avait l'obligation d'informer le Bundesrat sur toutes les questions qui touchaient les intérêts des Länder (comme dans le *Zuleitungsverfahren*). Dans les domaines de compétences exclusive des länder ou touchant un domaine essentiel des Länder, le Bundesrat peut émettre des recommandations formelles dont le gouvernement fédéral ne pouvait s'éloigner que pour des raisons irréfutables liées à des objectifs de politique étrangère ou d'intégration. Dans ces cas là, alors les représentants des Länder pouvaient participer aux négociations dans les institutions européennes.

Le *Bundesratverfahren* représente un pas important qui va plus loin que le *Zuleitungsverfahren* car les recommandations sont contraignantes pour le Bund. Il est aussi plus efficace que le *Länderbeteiligungsverfahren* car il repose sur le Bundesrat et l'utilisation de la majorité dans la phase de coordination horizontale.

1993 « *Europa-Artikel* »

Au moment de ratifier le Traité de Maastricht, les Länder répètent la stratégie de 1986 et ressortent la menace du veto pour obtenir une compensation adéquate à l'eupéanisation de leurs compétences. Ils réclament un droit constitutionnel de co-détermination de la formulation de la position allemande et sa représentation dans les négociations européennes. L'entreprise est couronnée de succès et accouche du nouveau « *Europa-Artikel* » (Art. 23 GG), spécifié par la loi sur la coopération entre le Bund et les Länder dans les affaires européennes. Les Länder bénéficient désormais de pouvoirs de codétermination entiers et contraignants, y compris dans les compétences fédérales dès lors que les intérêts des Länder sont affectés. Le transfert des compétences régionales et nationales nécessite la majorité des deux tiers du Bundesrat, dont l'accord est également indispensable à la ratification de chaque changement de traité de l'Union.

Sur le volet externe, cette loi fournit la base légale à un contact direct des Länder avec les Institutions européennes. Là où il s'agit d'une compétence exclusive des Länder, c'est un représentant des Länder qui dirige la délégation allemande au Conseil. Enfin, le droit des Länder à participer aux groupes de travail du Conseil et aux comités de la Commission est formalisé. Avant cette loi, cette participation, informelle, était largement dépendante de la bonne volonté du gouvernement fédéral.

L'ESPAGNE

L'Etat autonome espagnol multinational

'El hecho diferencial' o 'café para todos'?

Le fait différentiel (*'hecho diferencial'*) est au coeur du modèle autonome espagnol (Aja, 1999). Dans un Etat qui se perçoit comme multinational, les Communautés dites historiques (Catalogne, Pays Basque, Galice et Andalousie) revendiquent leur spécificité (le fait différentiel) pour obtenir un traitement particulier, notamment en matière d'autonomie. De l'autre côté, l'Etat central, soucieux de maintenir l'unité du pays, préfère niveler les différences. C'est là que se situe la tension principale du modèle autonome espagnol qui oscille entre asymétrie et symétrie. L'asymétrie de fait est mise en avant par les communautés historiques; elle justifie selon elles une asymétrie constitutionnelle, c'est-à-dire le bénéfice d'une autonomie plus poussée. Les autres communautés ne constituant pas des nationalités, ne faisant pas preuve d'une identité politique et culturelle aussi affirmée, n'en auraient pas la nécessité.

On retrouve donc cette oscillation entre symétrie et asymétrie dans la dynamique de construction et d'évolution de l'Etat autonome espagnol (Agranoff 1999 ; Aja, 1999). Certaines communautés négocient avec l'Etat central plus de compétences, c'est la situation du *champan para las nacionalidades* (champagne pour les nationalités, c'est-à-dire principalement la Catalogne et le Pays Basque). Mais ensuite, l'Etat tente d'aplanir les différences en poursuivant la décentralisation et en étendant à d'autres communautés certains des privilèges accordés. Ce phénomène est résumé par la très fameuse expression *café para todos* (café pour tout le monde). Puis les communautés historiques demandent à nouveau plus d'autonomie, car il est de leur point de vue inacceptable d'être sur le même plan que les autres. Ainsi évolue l'Etat autonome espagnol ; cette dynamique est sous-jacente au processus de décentralisation progressif et continu que le pays a entrepris depuis 1978, date de l'entrée en vigueur de la Constitution.

Des relations intergouvernementales dominées par le bilatéralisme

La conséquence de cette dynamique sur la manière dont les relations intergouvernementales se structurent est la suprématie du bilatéralisme et la faiblesse du multilatéralisme. Ce phénomène s'explique principalement par deux choses. Tout d'abord, la nécessité pour certaines communautés d'obtenir un statut privilégié reflétant leur particularité implique une négociation bilatérale avec l'Etat central. Ce mode de relation s'est étendu aux autres communautés avec lesquelles l'Etat traite

également de manière bilatérale. La deuxième raison est la volonté de l'Etat de prévenir toute tentative de sécession. Lors de la rédaction de la Constitution, la crainte était que plusieurs communautés se fédèrent entre elles, atteignent une taille critique leur fournissant la puissance politique qui leur permettrait de se séparer de l'Etat. Pour éviter cela, la Constitution interdit les alliances politiques entre plusieurs communautés. Les accords intergouvernementaux sont autorisés mais soumis à un contrôle étatique.

Faiblesse du Sénat

La constitution a opté pour un bicaméralisme asymétrique avec un Sénat très faible. Il est défini comme chambre de représentation territoriale, pourtant le système électoral contribue à diluer la représentation régionale en multipliant les niveaux territoriaux représentés. En outre, face au Congrès des Députés (chambre basse), son rôle dans le processus législatif est pratiquement insignifiant. Le Sénat n'a pas les moyens de devenir une plate forme de coordination multilatérale efficace (Aja, 1999; Murillo de la Cueva, 2000, Ithurralde, 2002). En effet, la répartition n'étant pas fonctionnelle, les compétences étatiques ne se confondent pas et n'interagissent pas avec les compétences des communautés. Le besoin de se coordonner autour d'une initiative législative ne se fait donc pas sentir, ce qui peut expliquer le rôle mineur du Sénat espagnol.

Les Conférences sectorielles : un instrument peu efficace

Suite au constat du manque de coordination au niveau législatif, l'exécutif tente de pallier ces faiblesses avec les Conférences sectorielles. Elles réunissent un ou plusieurs ministres de l'Etat central avec les ministres des communautés du secteur considéré. Plusieurs obstacles l'empêchent de devenir un bon instrument des relations intergouvernementales. Elles n'ont pas de pouvoir de décision ; il s'agit d'un forum de communication. En outre, leur niveau d'activité dépend du bon vouloir du ministre d'Etat correspondant (il a le pouvoir de convoquer les Conférences). Elles ne sont pas complétées par une conférence horizontale. Les Conférences sectorielles servent à la fois de coordination horizontale et verticale. La présence systématique du ministre d'Etat empêche les Communautés de développer une position commune (Murillo de la Cueva, 2000, Aja: 1999).

Absence de coopération horizontale

Enfin, un grand obstacle au multilatéralisme est tout simplement l'absence de coopération horizontale. La Constitution décourage les rapports entre Communautés (voir plus haut). La culture du *hecho diferencial* empêche les Communautés d'envisager les choses de manière commune. Très peu d'accords intergouvernementaux intra-communautés existent. Quant aux institutions formelles, elles sont tout simplement inexistantes (mise à part les Conférences sectorielles).

Domination du bilatéralisme

Les **Convenios** sont les contrats signés entre le gouvernement central et un (ou plusieurs) gouvernements autonomiques. C'est la principale forme de relation intergouvernementale (Börzel, 2002). Ils jouent un rôle fondamental dans le transfert de compétence et l'allocation de ressources

financières. Ils sont principalement bilatéraux. Même lorsque le contenu des *Convenios* est identique pour toutes les Communautés, le gouvernement central les signe généralement un par un avec chaque communauté (Aja, 1999).

Les ***Juntas de cooperacion*** sont des commissions bilatérales qui servent de plate-forme de discussion entre l'Etat et les Communautés. Elles servent à préparer les *Convenios*.

L'adaptation espagnole à l'intégration européenne :

coopération intergouvernementale entre bilatéralisme et multilatéralisme

Comme en Allemagne, via le transfert de compétences à l'Union européenne, l'Etat espagnol a accédé à des compétences législatives réservées aux communautés par la constitution.

Un multilatéralisme limité : De 1985 à 1987 : l'échec des premières tentatives.

Il était nécessaire, en vue de l'intégration européenne (en 1986), d'établir un système de coordination intergouvernementale pour appliquer le droit communautaire de manière effective. Fin 1985, le gouvernement fit une première proposition, repoussée par les communautés car il ne leur donnait pas suffisamment de pouvoir. Le gouvernement catalan fit une contre proposition en 1986, refusée par les autres communautés car il était basé sur une représentation inégale des différentes communautés au bénéfice des communautés historiques. La proposition suivante, émanant du gouvernement central fut critiquée par le Pays Basque et la Catalogne pour deux raisons : elle ne tenait pas compte du *hecho diferencial* et la présence du gouvernement espagnol empêchait la formulation d'une position commune entre les communautés (Börzel, 2002).

Il est clair que l'échec se doit à la tension entre symétrie et asymétrie (Ithurralde, 2002). La volonté de coopérer est bien là, le problème est de se mettre d'accord sur la manière de l'organiser. Les communautés historiques insistent pour la reconnaissance du *hecho diferencial* ; soit au travers de relations bilatérales avec l'Etat, soit au travers d'une position privilégiée dans le cadre d'une coopération intergouvernementale multilatérale.

La CARCE : Conferencia para los asuntos relacionados con las comunidades europeas

(conférence pour les affaires relatives aux communautés européennes)

N'étant pas parvenus à un accord, l'Etat et les Communautés décident d'institutionnaliser le dialogue en créant la CARCE en 1988 (Bustos Gisbert, 1996). Quelques accords portant sur des thèmes relativement consensuels sont signés dans les premières années. En revanche, la question de la modalité de participation des communautés à la formation de la volonté nationale reste entière.

Les accords autonomiques de 1992 montrent la voie

Les accords autonomiques de 1992 portent sur la transformation de l'Etat autonome espagnol. Relativement à la question européenne, ils manifestent la volonté de poursuivre et d'approfondir la CARCE comme base institutionnelle pour la participation des communautés à la politique européenne.

Il s'agit de perfectionner ses méthodes de fonctionnement et de continuer à chercher les instruments idéaux pour intégrer les communautés à la politique européenne. Dans cette perspective, l'idée lancée est d'intégrer la CARCE au système des conférences sectorielles.

L'accord de 1994

Après deux années de négociation au sein de la CARCE, les communautés et l'Etat parviennent à un accord. Le système sera basé sur les différentes conférences sectorielles qui tiendront le rôle de lieu de rencontre et de coordination entre l'Etat et les communautés. A cela, s'ajoutera une conférence sectorielle spécifique pour les affaires européennes (*Conferencia Sectorial para los asuntos europeos*) qui aura la fonction d'impulsion et de coordination générale (Albertí Rovira, 2005).

Concernant les compétences étatiques, les communautés pourront demander à être informées et rédiger un rapport non contraignant. Concernant les compétences partagées, la position espagnole au Conseil des Ministres se déterminera par une position commune entre l'Etat et les communautés. Enfin, dans le cadre des compétences exclusives, Les communautés détermineront une position commune qui sera la position espagnole. Si elles ne parviennent pas à se mettre d'accord, l'Etat décidera en prenant en compte l'ensemble des arguments individuels (Börzel, 2002).

Mais le système n'apporte pas satisfaction

Les faiblesses des conférences sectorielles n'ont pas été corrigées. Le fonctionnement des conférences est irrégulier et hétérogène. Et il n'existe toujours pas de mécanisme efficace de coopération horizontale entre les communautés leur permettant de parvenir à une position commune, condition pourtant nécessaire à leur participation effective (Bustos Gisbert : 1996 et 1995, Albertí Rovira : 2005). L'exigence d'unanimité affecte l'efficacité du système : de 1994 à 2004, seulement trois des vingt-cinq conférences sectorielles ont accompli la procédure prévue par les accords de 1994 (Albertí Rovira : 2005).

Le multilatéralisme pur ne fonctionne pas. Le bilatéralisme garde un rôle très important des relations intergouvernementales, y compris en matière européenne. Le défi est donc de lier la culture du bilatéralisme et la nécessité du multilatéralisme pour une participation des communautés efficace. Cette tension va engendrer des solutions hybrides, des combinaisons particulières d'éléments de bilatéralisme et de multilatéralisme : une spécialité espagnole.

La participation des communautés : solution espagnole entre bilatéralisme et multilatéralisme

L'entrée tardive du Pays basque dans la sphère multilatérale, conditionnée à l'institutionnalisation de la négociation bilatérale

Le Pays Basque a refusé de signer tous les accords en réclamant l'institutionnalisation de la commission bilatérale *Euskadi – Estado* (Pays basque – Etat) pour les sujets européens. En 1995, le Pays basque reprend cette revendication et réclame en outre un corps autonome, sans l'Etat, pour

l'organisation de la position des communautés. Elles auraient ainsi l'opportunité de se coordonner avant d'entrer en négociation avec l'Etat. L'accord entre le Pays basque et l'Etat est signé : la commission bilatérale est institutionnalisée, à condition que le Pays basque participe à la conférence sectorielle pour les affaires européennes. C'est ainsi que le Pays basque intègre le système multilatéral. En revanche, l'Etat refuse la création d'une enceinte de coordination horizontale.

Un bilatéralisme à répercussions générales : la coalition CiU-PP bénéficie à l'ensemble des communautés.

En 1996 se forme la coalition entre la CiU (coalition de deux partis catalans, au pouvoir au gouvernement catalan de 1980 à 2003, d'orientation centre autonomiste) et le Partido Popular, qui contrôle le gouvernement espagnol. La CiU appuie le gouvernement de Aznar à la condition qu'il autorise la création d'un Conseiller autonome à la représentation permanente espagnole devant l'UE. Un accord bilatéral profite à l'ensemble des communautés.

Un multilatéralisme flexibilisé : les accords de la CARCE de 2004

L'objet de ces accords est de renforcer la présence des communautés dans les institutions communautaires. L'apport principal est de permettre à un représentant des communautés autonomes d'intégrer la délégation espagnole dans les comités et groupes de travail des institutions. Le représentant peut intervenir à deux conditions : qu'il s'agisse de compétences des communautés et qu'il existe une position commune à toutes les communautés. Par ailleurs, il doit être autorisé à intervenir par le chef de la délégation espagnole. Ce dernier ne concède l'autorisation que s'il estime qu'elle est opportune en vue d'une meilleure défense des intérêts espagnols, c'est-à-dire, dans les faits, pratiquement jamais.

Reste problématique la question de la position commune et de l'unanimité. Pourtant, la nouvelle règle présente une nouvelle flexibilité. Le silence des communautés pourrait être interprété comme non opposition, c'est-à-dire accord. En effet, certaines communautés, intéressées par un certain sujet et motivées à représenter leurs intérêts dans le domaine en question, étaient régulièrement empêchées d'agir par le désintérêt des autres. Cette règle présente une flexibilité par rapport à l'obstacle du multilatéralisme (Montilla Martos, 2005). Elle permettrait à certains intérêts particuliers communs à plusieurs communautés, (mais pas à l'ensemble de celles-ci) de dépasser le bilatéralisme pour trouver une voie de réalisation dans un multilatéralisme flexibilisé.

CONCLUSION

Mon hypothèse était la suivante : Le multinationalisme au sein d'une fédération est un frein au développement d'institutions de coordination et de coopération. Pour tester cette hypothèse, j'ai choisi d'observer les solutions institutionnelles développées pour la participation des régions dans la politique européenne de l'Etat en Allemagne et en Espagne en utilisant l'approche néo institutionnaliste historique.

L'Allemagne, exemple de fédéralisme coopératif où les pouvoirs sont étroitement imbriqués, où la politique fédérale s'exerce en très grande partie avec la participation du Bundesrat, institution suprême de la coordination verticale et horizontale dans le cadre d'une répartition des compétences fonctionnelle. La perte subie par les Länder due à l'eupéanisation de leurs compétences est donc en grande partie une perte de pouvoirs de codécision, qu'ils exerçaient via le Bundesrat.

La nature de la perte subie influence la nature de l'objectif de récupération. Ainsi les Länder, ayant perdu des pouvoirs de codécision (principalement) vise à récupérer des pouvoirs de codécision et se placent donc d'emblée dans une perspective de coordination multilatérale. Par ailleurs, la principale institution allemande de coordination multilatérale est le Bundesrat. C'est-à-dire que le terrain institutionnel offre d'emblée une institution dans laquelle pourrait s'inscrire la participation des Länder à la politique européenne de l'Allemagne. En outre, le Bundesrat est le cadre dans lequel s'exerçaient les compétences perdues. Il est donc tout à fait naturel que la solution dégagée qui finira par se stabiliser prenne la forme d'un droit à la codétermination (donc la même forme que ce qui était perdu) et s'appuie sur le Bundesrat, l'institution qui hébergeait les compétences perdues et qui est tout à fait adaptée à recevoir les compétences nouvelles. La solution institutionnelle allemande se distingue par un important pouvoir de codétermination s'appuyant sur un bicaméralisme fort, à l'image de l'architecture du fédéralisme allemand.

Le multinationalisme espagnol fait de l'Espagne un Etat des pluralités et de la diversité. Cette perception focalisée sur les spécificités se concrétise par une répartition des compétences plutôt duale et asymétrique avec, en conséquence, une structure de relations intergouvernementales dominée par le bilatéralisme. La principale institution de coordination multilatérale, les conférences sectorielles, donne peu de satisfaction du point de vue des communautés. L'absence d'institution indépendante de coordination horizontale et l'absence de culture institutionnelle du multilatéralisme en font un organe peu effectif.

Les communautés ne jouissent pas de pouvoirs de codétermination dans la législation étatique. Les compétences législatives qu'elles exerçaient se limitaient au niveau régional. Par conséquent, la récupération des pertes subies par l'eupéanisation ne pouvait pas être d'emblée visualisée sous la forme de pouvoirs de codécision comme c'était le cas en Allemagne. L'objectif à atteindre, pour les communautés, ne prenait donc pas au départ la forme d'une coopération multilatérale. Par ailleurs, le paysage institutionnel existant ne présentait pas un terrain favorable à la coopération multilatérale

poussée. Quoi qu'il en soit, l'Espagne a trouvé son modèle de participation des communautés à la politique européenne, et celui-ci repose sur deux piliers : le multilatéralisme et le bilatéralisme. Le multilatéralisme s'exerce dans le cadre des conférences sectorielles et en subi donc les faiblesses : absence de coordination horizontale, présence systématique du représentant de l'Etat, fréquence et importance des réunions très variables. Et surtout, l'exigence d'unanimité parmi les communautés en l'absence d'institution de coordination horizontale préalable empêche la conférence d'évoluer vers une véritable enceinte de négociation entre les communautés et l'Etat central. Le bilatéralisme est toujours un pilier très important de la participation des communautés à la politique européenne. Il trouve principalement application dans les domaines où la répartition des compétences entre les communautés est asymétrique. La solution institutionnelle espagnole se distingue donc par un étonnant équilibre entre bilatéralisme et multilatéralisme, ce dernier pilier étant toujours assez faible. L'Espagne aura encore besoin de temps et d'expérience pour perfectionner son modèle qui est encore très loin d'être aussi efficace que le modèle allemand.

REFERENCES

- Agranoff, Robert (1999) 'Intergovernmental Relations and the Management of Asymmetry in Federal Spain', en *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, editado por Agranoff, Robert (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft)
- Aja, Eliseo (1999) *El Estado Autonómico: Federalismo y hechos diferenciales* (Madrid: Alianza Editorial)
- Albertí Rovira, Enoch (2005) 'Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna', en *Las Comunidades Autónomas en Europa*, editado por Albertí Rovira (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)
- Börzel, Tanja (2002) *States and Regions in the European Union : Institutional Adaptation in Germany and Spain* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Bustos Gisbert, Rafael. (1996) *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, (Madrid: Centros de Estudios Constitucionales)
- Bustos Gisbert, Rafael. (1995) 'Un paso mas hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre 1994', en *Revista Española de Derecho Constitucional* 15 (45)
- Ithurralde, Marianick (2002) *Le Pays Basque, la Catalogne et l'Europe: Stratégies politiques des Autonomies basque et catalane* (Paris: L'Harmattan)
- Kymlicka, Will (2004) 'Federalism, Nationalism and multiculturalism', in Karmis, D. and Norman, Wayne (2005) *Theories of Federalism* (Palgrave MacMillan: New York)
- Montilla Martos, José Antonio (2005) 'Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Una evolución posible', en *Las Comunidades Autónomas en Europa*, editado por Albertí Rovira (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales)
- Murillo de la Cueva, Enrique Lucas (2000) *Comunidades Autónomas y política europea* (Madrid: Cuadernos Civitas)
- Requejo, Ferran (2005) 'Federalism in plurinational societies: Rethinking the ties between Catalonia, Spain and the EU', in Karmis, D. and Norman, Wayne (2005) *Theories of Federalism* (Palgrave MacMillan: New York)

Swenden, Wilfried (2006) Federalism and Regionalism in Western Europe: A comparative and Thematic Análisis