

La gouvernance territoriale allemande à l'épreuve de la globalisation et de l'intégration européenne

Isabelle Bourgeois

L'économie allemande est foncièrement compétitive. Sa faiblesse des quinze dernières années n'était que le signe d'une crise d'adaptation à un contexte en mutation : unité allemande, élargissement de l'Europe à l'est, globalisation. Cette compétitivité est liée à la structure sectorielle de son économie, spécialisée dans les biens d'équipement de moyenne et haute technologie, de même qu'à la place qu'elle a su conquérir dans le nouveau partage mondial du travail. Elle est liée plus encore à l'organisation polycentrique des activités sur son territoire comme des lieux de décision économiques et politiques. L'organisation fédérale des pouvoirs, construite sur une double logique d'autonomie et de solidarité, favorise la concurrence des choix de gouvernance. Cette compétition permanente, qui n'exclut pas la coopération, nourrit un processus de confrontation et d'adaptation des pratiques qui est le véritable ressort des performances allemandes. Elle est le fait des acteurs économiques, mais aussi des Länder constitutifs de la République fédérale et qui sont de véritables Etats. Souverains sur leur territoire, ils mènent chacun sa propre politique de développement structurel régional ; ce sont eux qui constituent la force productive de l'Allemagne. « Berlin » n'est pas un acteur économique, la Fédération n'est que l'entité institutionnelle supérieure où se concrétise la cohésion étatique de cet ensemble composé de 16 Etats membres de taille, de culture et de dynamisme très divers. L'organisation du fédéralisme allemand respecte ces particularismes, les pouvoirs se déléguant du bas vers le haut. Si elle a fait ses preuves depuis 1949, elle est mise à mal aujourd'hui par une double évolution : une approche égalitariste a pris le pas sur le principe de concurrence, et l'accélération de l'intégration européenne révèle les limites d'un système de gouvernance à deux niveaux. La question cruciale pour l'avenir de la compétitivité allemande est dès lors celle-ci : quelle peut et doit être la place des Länder dans un mode de gouvernance désormais multi-niveaux, intégrant l'échelon européen ?

La nouvelle donne géopolitique du modèle allemand

L'Allemagne a renoué, depuis 2006, avec son rôle de 'locomotive' de l'économie européenne, surmontant une longue phase de faiblesse qui se manifestait par une croissance en dents de scie depuis l'Unité (1990). Cette faiblesse avait une triple origine. La première est l'effort consenti à la reconstruction de l'économie est-allemande : bon an mal an, l'ouest transférait 4 % de son PIB aux économies émergentes sur le territoire de l'ex-RDA. Cela avait mené à « une forte hausse de l'endettement public et du poids des prélèvements fiscaux et sociaux inhibant en retour les forces de croissance », comme l'expliquait le Conseil des Sages (*Sachverständigenrat*) chargé d'évaluer l'évolution de l'économie et de la politique économique allemande, dans son rapport annuel de 2002 (§ 342).

La seconde raison, indépendante, tient aux mutations globales de l'économie dont l'accélération se produisait au même moment et plaçait le « modèle rhénan » face à un défi de gouvernance : la réactivité exigée par la globalisation des activités remet en question une structuration institutionnelle complexe des processus de décision – par définition multi-acteurs outre-Rhin, qu'il s'agisse des échelons territoriaux, des pouvoirs publics ou de la société civile organisée.

La troisième raison relève des mutations des valeurs. Les valeurs de sécurité et de solidarité/partage au cœur du modèle social développé après le « miracle économique » ont fini, la longue prospérité et la progression des acquis sociaux aidant, par se transmuter en une sorte de 'droit au confort' matériel et au maintien des acquis, aujourd'hui en flagrante contradiction avec l'impératif de concurrence et de compétitivité qu'implique une économie ouverte comme celle de l'Allemagne. Dans son acception originelle, l'émulation des acteurs économiques (et des territoires) est pourtant la condition *sine qua non* de la compétitivité, elle-même source de la création de ces richesses qu'on peut ensuite redistribuer dans le respect de la solidarité. C'est sur ces valeurs et principes qu'est établi l'ordre économique et social allemand et, plus généralement, l'ordre étatique. « *La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social* », stipule l'art. 20 § 1 de la Loi fondamentale. Roman Herzog, qui fut vice-président, puis président du Tribunal constitutionnel fédéral (1983-94) avant d'occuper les fonctions de président de la République (1994-99), l'explicite ainsi : « *Démocratie veut dire concurrence, Etat social signifie solidarité. Ce qui importe, c'est le mélange des deux, et le dosage* » (Herzog, 2006). Or c'est ce « dosage » qui s'est dénaturé au fil des décennies.

La lente évolution avait contribué à figer les fondements du « modèle rhénan », transformant la quête du consensus et de l'équilibre des forces – des processus par nature dynamiques – en une exigence de stabilité perpétuelle générant un certain immobilisme. Si cette mutation affecte l'ensemble de la société, elle trouve *a fortiori* son reflet au niveau structurel et politique, qu'il s'agisse de la praxis des mécanismes de solidarité au cœur du fédéralisme financier ou de la politique de cohésion territoriale. Alors que la compétition internationale implique la différenciation, le principe constitutionnel qui vise à la « *réalisation de conditions de vie équivalentes* » sur l'ensemble du territoire (art. 72 § 2 de la Loi fondamentale) contribue à cimenter les acquis, car le concept d'*équité des chances* qui le fonde a subi au fil du temps une interprétation le transformant en une sorte de 'droit à l'égalité'. En ce qui concerne la compétitivité des territoires, la conséquence en est un nivellement des performances des Länder qui tasse la compétitivité globale de l'économie allemande. « *L'homogénéité n'est pas productive ; c'est la diversité qui est le facteur productif* », rappelle ainsi R. Herzog, dans la continuité d'une série d'arrêts du Tribunal constitutionnel fédéral, dont le principal est celui du 11 novembre 1999, rendu à propos de la péréquation financière entre les Länder (*Länderfinanzausgleich*) qui est une des expressions concrètes de la solidarité budgétaire appliquée aux collectivités. Dans ce jugement, la Cour avait dû rappeler un autre principe fondateur de l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de l'Allemagne, corollaire de l'équité des chances : « *l'interdiction du nivellement* » (*Nivellierungsverbot*).

A ces trois points, il convient d'en ajouter un quatrième, qui coïncide lui aussi dans le temps : l'accélération du processus d'intégration européenne. Ses effets se situent à plusieurs niveaux. L'Union économique et monétaire a contribué à ordonner le marché intérieur, créant une stabilité et une transparence favorables à l'activité, mais accroissant aussi la

mobilité des facteurs au sein de l'UE. La progression de l'harmonisation de la réglementation européenne y a contribué elle aussi. Mais dans le même temps, faute d'intégration politique suffisante, et surtout de répartition claire des compétences respectives entre les échelons communautaire, national, régional (et communal), les pouvoirs de « Bruxelles » se sont accrus, rognant progressivement le pouvoir d'initiative des Etats membres de l'UE. L'écrasante majorité des textes votés par les parlements nationaux relève aujourd'hui de l'adoption de « l'acquis communautaire » (mise en conformité du droit national avec les règlements, transcription de directives...).

Outre-Rhin, cette évolution affecte particulièrement les Länder dont le rôle est doublement déterminant pour le cadre réservé aux activités. Etats membres constitutifs de la République fédérale, ils sont d'une part représentés par leur exécutif (entre 3 et 6 ministres par Land, dont le chef de gouvernement de chacun d'entre eux) au *Bundesrat*. Par cette chambre parlementaire des Länder à l'échelon fédéral, ils co-décident de la politique menée par le gouvernement fédéral. D'autre part, sur leur propre territoire, leurs gouvernements et parlements disposent d'une large latitude d'action politique.

La poursuite de l'intégration européenne a également mené à l'élargissement de l'UE à 27 membres. L'intégration des Etats est-européens fut une 'réunification' économique et politique de l'espace européen, se traduisant par une extension du marché communautaire, mais aussi par la nécessité de repenser la politique de cohésion territoriale au niveau de l'UE. L'Allemagne, autrefois au cœur de la partition entre blocs occidental et soviétique, a été et reste la première concernée par ces évolutions, d'autant qu'elle est directement confrontée, du fait de sa proximité géographique avec les nouveaux Etats membres limitrophes, à l'émergence d'économies attrayantes en termes de niveaux salariaux comme de qualifications, et que l'extension vers l'est de l'espace communautaire crée de nouveaux équilibres et force un nouveau partage du travail.

Enfin, la stratégie de compétitivité que se sont donnés les Etats membres de l'UE lors du sommet de printemps de 2000 à Lisbonne (« Stratégie de Lisbonne ») influe elle aussi sur les choix allemands. Les Etats membres avaient décidé de faire de l'UE, à l'horizon 2010, « l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». L'un des volets de cette stratégie, reconfigurée au printemps 2005, porte sur l'innovation (objectif : 3 % du PIB consacrés à la R&D) et plus particulièrement dorénavant sur sa déclinaison à l'échelon régional grâce à la combinaison des politiques d'innovation technologique avec la politique de cohésion territoriale, tant à l'échelon communautaire que national.

Malgré ces mutations imperceptibles, mais profondes, qui affectent chacune des économies européennes, l'Allemagne a su surmonter ses faiblesses en commençant à adapter ses politiques aux nouveaux défis grâce à une prise de conscience précoce des enjeux : en 1993, la crise provoquée par les restructurations d'une économie mondiale en voie de globalisation accélérée succède brutalement au boom qui avait suivi l'Unité. Dans ce contexte émerge un débat sur l'attractivité de l'Allemagne en tant que site de production (*Standort Deutschland*). Le débat débouche sur la publication en septembre 1993, par le gouvernement fédéral, d'un rapport sur la « Préservation de l'avenir du site Allemagne » (*Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*). Sur la base d'une analyse de l'évolution des tendances globales et de l'identification des handicaps propres à l'Allemagne, il propose une thérapie : « L'avenir des performances de notre site dépend foncièrement des valeurs et attitudes mentales qui déterminent le climat de la société allemande. Nous ... ne devons pas nous adonner à l'illusion

que nous pouvons nous reposer sur nos acquis... Le changement nécessaire ne peut pas être le seul fait de l'Etat ou de la sphère politique. La préservation du site Allemagne concerne tout un chacun : le Bund, les Länder et les communes aussi bien que les partis politiques, les partenaires sociaux, les fédérations professionnelles et les Eglises, ou encore les écoles et les institutions culturelles, médias inclus » (p. 5). L'approche allemande est collective, proposant une stratégie conjuguée incluant l'ensemble de la société et, bien sûr, des échelons territoriaux ; elle est par essence multi-niveaux. Mais de ce fait aussi, l'Allemagne s'enlise d'abord dans cette « germanosclérose » qui a tant préoccupé ses partenaires.

Cette situation amène le Conseil des Sages à replacer, dans son rapport annuel de 1997/98, l'impératif des réformes dans leur contexte global : *« Alors que l'environnement mondial subit de profondes mutations et dans la perspective de l'impact qu'auront l'union monétaire comme l'élargissement de l'UE à l'est, il importe d'améliorer les conditions permettant que l'initiative privée débouche sur des activités marchandes afin qu'un plus grand nombre de personnes trouve un emploi et afin que soit préservée la prospérité »* (introduction). Et il formule des recommandations. Elles reposent toutes sur une approche en termes de « politique de l'offre » (et non de la demande), telle que la développe le Conseil des Sages depuis le milieu des années 1970, considérant que, à l'ère de la globalisation, elle est la seule à même de redynamiser la compétitivité de l'Allemagne.

Une telle politique de l'offre consiste en premier lieu à *« créer un environnement fiable et stable »* pour l'activité. Cela passe par une *« politique économique orientée sur le long terme »* (§ 293), et surtout menée en coopération par trois types d'acteurs : l'Etat, avec sa politique budgétaire, la Bundesbank avec sa politique monétaire (aujourd'hui la BCE) et les partenaires sociaux avec *« leur autonomie et leur responsabilité en matière de politique salariale »*. Le fonctionnement de cette coopération repose sur une logique contractuelle construite sur la confiance mutuelle : ce qui *« lui donne vie, c'est que les prestations générées dans un domaine sont honorées par d'autres acteurs et que, en retour, les prestations préalables ne peuvent voir le jour que si ceux qui les génèrent peuvent se reposer en toute confiance sur l'attente de les voir honorées »* (§ 294). Autrement dit : *« la croissance n'est pas réalisée par l'Etat ; elle est au contraire la résultante de ces innombrables efforts humains »* (§295).

Une telle politique est d'autant plus nécessaire dans le nouvel environnement mondial et européen que *« les politiques économiques nationales voient leurs effets largement limités par le degré croissant d'interdépendance des relations économiques »*. En effet, *« la globalisation aggrave les problèmes des pays qui ne parviennent pas à aménager les conditions réservées à l'offre de telle manière que la main d'œuvre disponible soit occupée sur le marché de la production. De mauvaises conditions réservées à l'offre sont le résultat des manquements et négligences domestiques »* (§ 306), rappelait le Conseil.

Ces divers appels, doublés du constat amer et récurrent que l'Allemagne tendait à s'installer dans le rôle de « lanterne rouge de l'Europe », ont fini par porter leurs fruits. Les réformes structurelles visant à réduire le poids des prélèvements (retraites, santé, consolidation budgétaire) sont en cours depuis le lancement, par le chancelier Gerhard Schröder en mars 2003, de l'Agenda 2010. Le gouvernement de grande coalition mené par la chancelière Angela Merkel s'inscrit dans la continuité de cette politique de réformes. Elle se conjugue à la longue politique de modération salariale menée par les partenaires sociaux et à l'intense effort de restructuration menée par les entreprises désireuses de préserver leur performance

globale sur le marché mondial, créant un cercle vertueux et collectif de rénovation qui commence à libérer la dynamique de croissance de l'économie allemande.

L'Allemagne est ainsi parvenue à surmonter son handicap particulier, l'effort gigantesque consenti à la transformation des économies des cinq Länder est-allemands issus du territoire de l'ex-RDA. Certes, considérés globalement, les nouveaux Länder ne sont pas devenus ces « paysages fleuris » dont rêvait le chancelier Kohl après la chute du Mur, mais leurs économies se sont normalisées : la structure des activités s'y approche aujourd'hui de la moyenne allemande (environ 70 % de services, un peu moins de 30 % d'industrie, et une agriculture résiduelle), même si le tissu industriel reste sous-développé par endroits, comme dans ce Mecklembourg-Poméranie où s'est déroulé, en juin 2007, le Sommet du G8.

Elles se sont normalisées surtout en ce sens qu'elles présentent des disparités territoriales aujourd'hui ni plus ni moins prononcées qu'à l'ouest : si le Brandebourg qui entoure la ville-Etat de Berlin se caractérise par une faible dynamique, sauf dans la ceinture de la capitale où se concentrent les activités *high-tech*, la Saxe de son côté est redevenue un pôle industriel performant voué à l'automobile (axe Zwickau-Dresde), bien que ses marges septentrionales (limitrophes du Brandebourg et de la Saxe-Anhalt) et orientales (Pologne) se caractérisent par un retard économique certain. Leur situation ne diffère plus guère de celle des Länder de l'ouest qui présentent des disparités comparables, avec les anciennes régions industrielles en restructuration comme le bassin de la Ruhr (Rhénanie du Nord-Westphalie) ou celles qui avaient été coupées de leurs zones d'échanges est-européennes par le Rideau de Fer comme tout le flanc oriental de la Bavière. Ou encore toutes celles qui se trouvent éloignées des zones à forte concentration d'activité, établies aux croisements des principaux axes de communication est-ouest et nord-sud au sein de l'espace allemand et européen.

**Concentration des activités dans l'espace européen :
l'Allemagne est au cœur de la « banane bleue »**



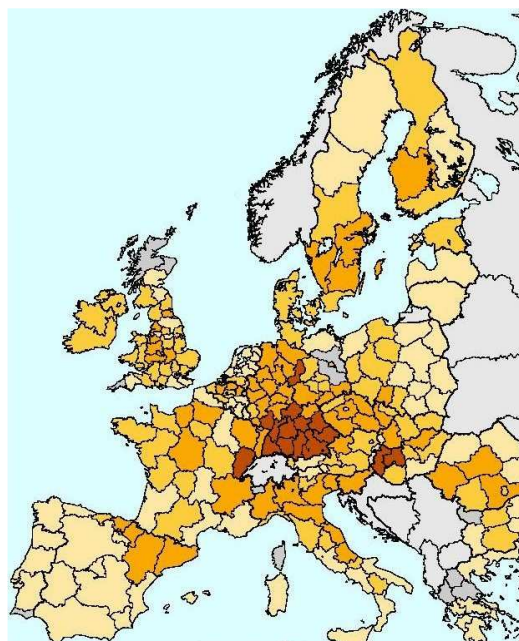
Source : Deutsches Luft- und Raumfahrtzentrum (DLR).

Il n'y a plus réellement de clivage est-ouest outre-Rhin (sauf en ce qui concerne la démographie et les flux migratoires qui pénalisent les Länder de l'est). Les nouveaux Länder se sont insérés économiquement dans ce clivage nord-sud du dynamisme économique et de la compétitivité si caractéristique de l'Allemagne placée au cœur de cette « banane bleue », chaîne des pôles de concentration d'activités européenne qui s'étend de la Grande-Bretagne au nord de l'Italie en passant par le Benelux, longeant l'axe rhénan et traversant la Bavière (région de Munich) et qui est dénommée ainsi dans la mesure où les images satellites nocturnes révèlent ces pôles grâce à leur intensité lumineuse.

Une économie construite sur les réseaux et les échanges

En réalité, si l'économie allemande a connu des faiblesses au cours des années écoulées, elle est toujours restée structurellement compétitive, ce qui a permis à l'Allemagne de résister aux grandes mutations et lui permettra, sous réserve qu'elle parvienne à moderniser ses équilibres institutionnels et ses politiques de développement structurel, de préserver sa dynamique dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Emploi dans l'industrie manufacturière de haute et de moyenne-haute technologie en Europe (en % de l'emploi total, 2004 – NUTS 2)



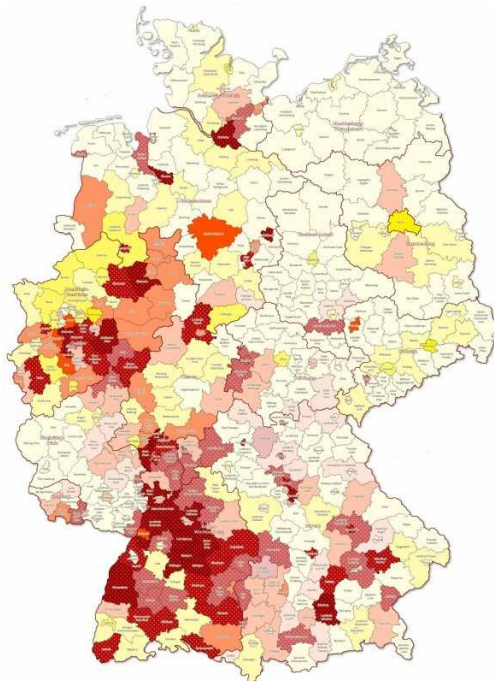
Source : Eurostat, Eurographics © Communautés européennes, 2006. NB : les régions en noir ont une part supérieure à 12,5 % ; dans les régions les plus claires, cette part est inférieure à 5 % ou les données ne sont pas disponibles.

Pays aux 9 frontières, territoire structuré par des voies de communication naturelles favorisant l'ouverture sur le monde (Rhin, Main, Danube, Elbe), la République fédérale a développé une structure et une culture économiques foncièrement axées sur les échanges. Le fort degré de son

ouverture à l'international, tel que le révèle le fait qu'elle soit championne du monde à l'export depuis plusieurs années, mais bien plus encore le fait qu'elle soit parfaitement insérée dans le partage mondial et européen du travail en est le reflet : l'Allemagne exporte autant de biens intermédiaires et de biens d'investissement qu'elle en importe. Sachant qu'elle vend et achète pareillement les deux tiers de ses produits dans l'UE, sa place centrale dans une Europe à désormais 27 Etats membres présente en ce sens un atout majeur.

A cela s'ajoute une structure sectorielle de l'industrie dans laquelle quatre branches prédominent traditionnellement et ce, depuis les années 1990 : l'automobile (avec un taux d'exportation de près de 60 %), la construction mécanique (plus de 50 %), l'électrotechnique (40 %) et la chimie (plus de 50 %). A elles quatre, ces branches réalisent plus de 40 % des exportations et un tiers des importations allemandes. Si elles sont les plus ouvertes au partage mondial du travail, elles sont aussi les plus intensives en savoir et en R&D. Autrement dit, cette économie industrielle se caractérise par une spécialisation dans les moyennes et hautes technologies. En outre, dans l'espace européen, ces activités se concentrent fortement en Allemagne – essentiellement dans le sud, sur l'axe qui va de Francfort/Main au Lac de Constance à la frontière suisse. Une région se distingue de loin : celle de Stuttgart (Bade-Wurtemberg), où la part de l'emploi dans ce segment atteint 22,2 % (2004, Eurostat), alors que la moyenne européenne (UE 25) n'est que de 6,9 %.

Répartition territoriale des secteurs à forte croissance en Allemagne
(en % de l'emploi)



Source : Prognos AG, *Zukunftsatlas 2006* (carte « *Starke Branchen – starke Regionen* »).
NB : cette carte présente les 439 villes et districts d'Allemagne selon leur degré de spécialisation (*clusters*) dans 14 branches ou secteurs à forte croissance (données 2000/04).
Les zones les plus sombres sont celles qui présentent le plus fort taux d'emploi dans ces secteurs.

Le long du même axe se concentrent par ailleurs d'autres secteurs, comptant parmi les plus dynamiques, comme l'industrie aéronautique et spatiale, l'industrie pharmaceutique, les technologies médicales, la logistique, les TIC ou encore les services de R&D. L'industrie aéronautique et spatiale, par exemple, particulièrement intensive en R&D (les entreprises y consacrent 20 % de leur CA ; Prognos, 2006), se concentre dans deux *clusters* : agglomérations de Hambourg et, plus encore, de Munich qui est le berceau de ces activités. Deux pôles accueillent également l'essentiel de l'industrie pharmaceutique : Francfort/Main-Darmstadt et Ulm. Les technologies médicales sont, elles, le point fort de Tuttlingen-Tübingen comme de Nuremberg-Erlangen. Quant à Francfort/Main et Dortmund-Unna, ces régions sont le fief de la logistique. Dans le domaine des prestations de services de R&D, deux autres pôles se distinguent : Berlin/Potsdam (dont la bonne douzaine d'universités attire comme un aimant les centres de recherche appliquée) et Dresde (spécialisation : microélectronique).

Or les cartes ci-dessus révèlent aussi l'existence de pôles de concentration d'activités ou *clusters* dans le nord (Hambourg, Hanovre-Brunswick-Salzgitter) ou l'est de l'Allemagne (Dresde et Berlin-Potsdam). Cela s'explique par leur localisation sur les grands axes de communication. Car dans ce pays sans ressources naturelles notables (exception faite du bassin houiller de la Ruhr qui fut, du milieu du XIX^e siècle jusqu'à la fin des années 1960, l'un des berceaux de l'industrialisation allemande), l'industrie et les services se sont depuis toujours installés au plus près des grands fleuves (Rhin, Danube, Elbe, Main, Ruhr, Oder, Ems, etc.) qui traversent l'Allemagne, lui ouvrant des débouchés sur la Mer du Nord, la Baltique ou la Mer Noire. Ils sont reliés entre eux par un système transversal de canaux, dont le canal Main-Danube qui, *via* l'affluent du Rhin qu'est le Main, relie les axes du Rhin et du Danube, ou ce *Mittellandkanal* (conçu en 1856 et dont la construction s'est achevée à la fin des années 1930) qui relie l'Ems à l'Oder et qui, long de 326 km, est un axe de navigation fluviale d'une importance stratégique.

Ce sont donc les fleuves et canaux (7 500 km de voies navigables) puis, plus récemment, les plateformes aéroportuaires (quelque 500 dont plus de la moitié a un rôle décisif pour l'économie locale), qui structurent l'espace économique allemand, lui assurant une fluidité d'autant plus grande que le territoire est densément maillé d'autoroutes (12 400 km, à quoi il faut ajouter l'équivalent de nos nationales : 231 500 km). Sans parler des voies de chemin de fer (38 000 km pour le seul réseau de la Deutsche Bahn) héritées du gigantesque effort de construction d'infrastructures modernes de la Prusse et de l'empire bismarckien : la première ligne, Nuremberg-Fürth, longue de 6 km, avait été mise en service en 1835.

Les principaux pôles d'activité ou *clusters* se situent aujourd'hui sur les points nodaux, à l'interconnexion de toutes ces voies. Si un Land comme la Hesse présente une économie dynamique bien qu'il n'ait pas d'industrie notable, cela est dû à sa situation dans la région Rhin-Main-Neckar comme à l'importance de l'aéroport de Francfort, premier d'Allemagne (avec quelque 53 millions de passagers en 2006) et d'Europe pour le fret (plus de 2 millions de tonnes en 2006). Si le bassin de la Ruhr (Rhénanie du Nord-Westphalie) est toujours une zone industrielle de premier plan malgré l'obsolescence de son ancienne monoculture industrielle, cela est dû à son emplacement au confluent de la Ruhr et du Rhin, à quelques encablures de Rotterdam : le port fluvial de Duisburg est le premier mondial, avec quelque 50 millions de tonnes de fret transbordées (2006). Et si l'agglomération de Munich est parvenue à se hisser au rang des régions les plus compétitives d'Europe, elle le doit à sa situation sur l'Inn, affluent du Danube, et à l'extension systématique de son aéroport. Quant au retard pris

dans la construction du grand aéroport qui desservira la capitale, il permet de comprendre pourquoi la région de Berlin-Potsdam est loin d'avoir épuisé son potentiel.

Le polycentrisme, principal ressort de la compétitivité

Cette structuration de l'espace, ajoutée au fait que le nord-ouest de l'Allemagne a longtemps été coupé artificiellement de ses zones d'échanges naturelles à l'est par la partition de l'Europe, explique pourquoi ce sont les Länder situés au sud du Main qui se taillent la part du lion en ce qui concerne les industries performantes ou à fort potentiel : le Bade-Wurtemberg et la Bavière majoritairement. Ces régions sont, de ce fait, celles qui enregistrent le plus fort taux de salariés occupés dans la R&D en Allemagne comme, plus généralement, en Europe : *« parmi les régions en pointe qui comptent plus de 2 % du total des personnes travaillant dans la R&D, près de 40 % sont situées en Allemagne »*, relève en effet Eurostat (op.cit.). Et la part du PIB consacrée à la R&D y est non seulement supérieure à la moyenne européenne ou allemande (2,5 %), mais elle dépasse aussi de loin l'objectif de Lisbonne (3 %) : le Bade-Wurtemberg se classe même au rang de champion mondial, avec un taux de 3,9 %, devant la Suisse, les USA, la Finlande, le Japon et le Danemark, comme le révèle par ailleurs une étude réalisée par l'institut DIW pour le compte de la Fondation Deutsche Telekom et la Fédération allemande de l'industrie BDI (*Innovationsindikator Deutschland 2006*). Son point fort est la recherche appliquée et le travail en réseaux de partenariats rassemblant entreprises, acteurs de la recherche fondamentale, appliquée et acteurs institutionnels (CCI).

Plus généralement, cette culture des réseaux de partenariats, qui inclut d'intenses activités de transfert des savoirs (le Bade-Wurtemberg est exemplaire à cet égard), est un autre de ces facteurs structurant la compétitivité de l'économie allemande. Selon les Länder, cette culture est plus ou moins prononcée certes, puisqu'elle repose sur la structuration historique des activités comme l'approche qu'ont les pouvoirs publics de leur politique régionale. Mais par-delà ces différences d'ordre plutôt culturel, cette logique du partenariat qui se trouve au cœur du système d'innovation national est l'application à un certain type d'activités du mécanisme-clé sur lequel repose l'ensemble du modèle économique et social allemand. Il est fondé sur le principe de subsidiarité dans son acception première : le rôle principal revient à l'acteur économique, l'Etat se contentant de veiller à offrir un cadre favorable aux activités.

Le principe de subsidiarité au cœur du libéralisme organisé

Le principe de subsidiarité est bien plus ancien que le laisse entendre son premier emploi officiel par le Pape Pie XI dans son Encyclique *Quadragesimo Anno* (1931). Et son acception dépasse de loin la doctrine sociale de l'Eglise catholique, comme le rappelle le constitutionnaliste Roman Herzog (Herzog, 2006). Ce principe *« signifie que le pouvoir décisionnel doit toujours être placé au plus près des acteurs concernés (on pourrait dire aussi : au plus près des problèmes constatés) »*. Présenté sous un autre angle, il implique une sorte de règle de 'charge de la preuve' : *« Si on veut décider quelque chose 'd'en haut', au niveau central, il faut d'abord fournir la preuve que cette décision ne peut pas être prise 'en bas' »*.

Voilà le principe qui régit aussi bien l'organisation de la société que de l'Etat en Allemagne : *« cet 'en bas' ne s'arrête pas aux Länder : les communes, la société civile et ses organisations, et plus encore les citoyens eux-mêmes sont le 'siège' premier des compétences décisionnelles. Dans une société démocratique, le pouvoir de décision se délègue toujours du bas vers le haut, jamais dans le sens inverse »*.

Dans l'acception large allemande, ce principe fonde pareillement l'organisation démocratique de l'économie, car il repose sur la liberté des acteurs et la diversité de leurs choix. *« Si, d'un côté, la diversité est à la fois l'expression et la condition de la liberté, de l'autre, sa force productive repose sur la concurrence qu'elle génère dès lors qu'on la comprend comme la 'diversité des solutions proposées' »*.

Dès lors, cette subsidiarité va de pair en Allemagne avec un polycentrisme prononcé qui se présente sous plusieurs aspects. Il est d'abord territorial, dans la mesure où les activités économiques se concentrent dans une série de pôles historiques régionaux : la Saxe, qui fut un des berceaux de l'automobile (l'autre étant le Bade-Wurtemberg), l'est redevenue après l'Unité ; la région de Wolfsburg en Basse-Saxe l'est restée depuis l'implantation de l'usine Volkswagen sous Hitler ; la chimie de Rhénanie du Nord-Westphalie, aujourd'hui modernisée, a survécu à la guerre ; la logistique s'est développée dans la région Rhin-Ruhr sur la base des infrastructures existantes, aujourd'hui revalorisées par la position centrale de la région au cœur de l'espace européen, etc. D'une manière ou d'une autre, les entreprises œuvrant dans ces champs sont amenées à coopérer entre elles et avec leur réseau de sous-traitants, voire avec un dispositif de recherche lui aussi réparti sur l'ensemble du territoire.

A ce polycentrisme des centres de décision économiques s'ajoute celui des pouvoirs. La société civile allemande étant organisée, elle participe du processus de prise de décision, que ce soit sous la forme institutionnalisée de la « triade décisionnelle » associant à l'échelon fédéral partenaires sociaux et pouvoirs publics, ou sous celle de diverses variantes à l'échelon du Land ou de la commune. La prise de décision, outre-Rhin, est toujours collective.

La structure fédérale de l'Allemagne est une autre facette, politique et administrative, de ce polycentrisme. Elle aussi (contrairement à d'autres formes de fédéralisme) est établie sur le mode du partenariat : le modèle allemand est celui du fédéralisme *coopératif*. Il présente deux caractéristiques essentielles.

La première réside dans le principe de l'équilibre des forces entre l'autonomie/concurrence des collectivités territoriales constitutives de la République fédérale (Länder et, à l'échelon inférieur, communes) et la solidarité qui, en liant ces collectivités entre elles, mais aussi à l'échelon supérieur de la fédération (le *Bund*), crée la cohésion de l'entité RFA. Pour le dire autrement : les Länder ont des droits, mais aussi des devoirs les uns vis-à-vis des autres comme envers le Bund ; celui-ci a pareillement des droits et devoirs envers eux. La seconde caractéristique réside dans la forme concrète que prend cet équilibre, à savoir une double répartition des compétences entre Bund et Länder (ce principe s'applique aussi, mais à un degré moindre, entre Land et communes) : à la fois sectorielle (le Bund est seul compétent en matière de sécurité et d'affaires étrangères, les Länder sont souverains pour l'éducation et la culture) et fonctionnelle (le pouvoir administratif appartient aux seuls Länder). Néanmoins, la plupart des compétences sectorielles sont partagées entre ces deux échelons : cette « compétence législative concurrente » (*konkurrierende Gesetzgebung*) autorise les Länder à légiférer sur leur territoire dans une matière si le Bund n'a pas fait usage de son droit, par exemple dans les domaines de l'assistance sociale, de l'énergie nucléaire, de l'environnement, de la politique de l'habitat ou encore de la navigation maritime ou fluviale.

Cette architecture respecte certes la subsidiarité des Etats membres de l'Allemagne, mais, conjuguée à des tendances au long cours comme celle à la (re)centralisation, avait fini par brouiller au fil des décennies la délimitation des compétences. La réforme du fédéralisme politique intervenue en 2006 dans le cadre de la grande coalition a apporté quelques clarifications, reversant notamment dans le champ de souveraineté des Länder un certain nombre de compétences sectorielles, dont les horaires d'ouverture des magasins. Dans d'autres domaines, même ceux où le Bund a fait usage de sa prérogative d'adopter une réglementation cadre (*Rahmengesetzgebung*), les Länder ont désormais la possibilité d'adopter des dispositions dérogatoires, principalement dans le domaine de la planification territoriale (*Raumord-*

nung), à l'intersection entre politique des transports (infrastructures), aménagement du territoire, urbanisme ou protection de l'environnement. S'ils doivent toujours coordonner leurs plans avec celui du Bund, les Länder, déjà largement autonomes en la matière, vont pouvoir se livrer à une concurrence des sites plus affirmée. Un des principaux outils dont ils disposent depuis 2007 est ainsi par exemple la 'débureaucratisation' des procédures de délivrance des permis de construire.

Un fédéralisme en cours de rénovation

Cette réforme n'a pas modifié les dispositions cruciales pour l'équilibre des pouvoirs et la cohésion territoriale. Ainsi, l'éventail des « tâches communes » (*Gemeinschaftsaufgaben*) a été réduit (la construction d'universités ou de CHU revient désormais en propre aux Länder, de même qu'une grande partie du droit de l'environnement), mais le cœur du principe a été maintenu. Il impose au Bund de concourir financièrement à l'accomplissement des tâches des Länder si celles-ci ont une portée d'intérêt général et plus particulièrement si ce soutien « est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie » (art. 91a de la Loi fondamentale). Ce concours du Bund s'applique donc toujours à l'amélioration des structures agricoles, à la protection des côtes, et, surtout, à « l'amélioration de la structure économique régionale ».

Conjuguée à l'autonomie budgétaire des Länder et aux mécanismes de solidarité du fédéralisme financier (*Finanzausgleich*) qui assure à tous les Länder, quel que soit leur poids économique, une capacité financière équivalant à quelque 95 % de la moyenne allemande, cette participation financière du Bund au titre des tâches communes a permis et permet toujours aux Länder de mettre en œuvre des politiques structurelles régionales originales. Ils bénéficient parallèlement du Fonds ERP issu du Plan Marshall : en 60 ans d'existence, 125 milliards € ont ainsi été destinés au soutien au *Mittelstand*, ces PME qui sont la base même de la culture entrepreneuriale et du tissu industriel allemands et dont la compétitivité a ainsi été soutenue durablement, tant au plan fédéral que régional. Ce Fonds ERP a bien entendu bénéficié également aux nouveaux Länder après l'Unité (45 milliards € de 1990 à 2006), aidant à la reconstruction de ces PME qui avaient massivement déperissé sous le régime de la RDA, parallèlement aux fonds des « Pactes de solidarité » de l'*Aufbau Ost* destinés aux infrastructures ou à l'aide à l'investissement (261 milliards € pour la période 1995-2020). S'ajoutent à cela, pour les régions en restructuration, à l'est comme à l'ouest, les fonds structurels européens (fonds EFRE surtout : 30 milliards € pour 2000/06) et, plus récemment, ceux des grands programmes de recherche et d'innovation technologique.

Dans ce contexte, tout l'art consiste pour chaque Land à concevoir son propre projet de développement territorial et à mêler intelligemment, lors de sa mise en œuvre, fonds extérieurs et ressources propres. Il en va de son identité comme de son positionnement dans la concurrence entre les Länder qui se trouve avivée aujourd'hui, notamment du fait de la globalisation, par une mobilité croissante des facteurs, dont ces ressources humaines à l'importance stratégique dans l'économie du savoir.

Mais cette approche de la cohésion, fondée sur le principe de solidarité, a connu des dérives. L'impératif constitutionnel de réaliser des conditions de vie équivalentes sur l'ensemble du territoire a abouti, dans certains cas, à des 'rentes de situation', réduisant les effets bénéfiques de l'émulation des sites. Les tâches communes, par exemple, adoptées durant les riches années suivant le « miracle économique » pour lisser des disparités territoriales alors

résiduelles, ont été étendues depuis, menant à une généralisation des aides. Ces dernières années, un changement de paradigme est intervenu outre-Rhin sur cet aspect comme dans le domaine social au demeurant : désormais, on commence à accepter les disparités territoriales, à l'est comme à l'ouest (remarquons toutefois qu'elles sont moins prononcées qu'en France), et à se départir de l'interprétation égalitariste et redistributive qui avait dénaturé au fil du temps le principe d'équité des chances sous-jacent à la solidarité. *« Il faut se rendre à l'évidence : il existe et il a toujours existé dans notre République de grandes disparités dans les conditions de vie. Elles s'étendent du nord au sud comme de l'ouest à l'est. Si on cherche à les réduire, on confortera un Etat distributeur de subventions et on fera porter aux jeunes générations une dette d'un poids insupportable. Nous devons abandonner cette acception de l'Etat qui subventionne tout. Il importe au contraire de faire en sorte que les individus disposent des espaces de liberté nécessaires à la genèse des idées et des initiatives »*. C'est ainsi, par exemple, que le président de la République, l'économiste Horst Köhler (il était auparavant président du FMI), s'exprimait peu après sa prise de fonction dans une interview accordée au magazine *Focus* (13-09-2004).

Il est vrai que le caractère quasi-automatique, rarement ciblé et souvent source d'effets d'aubaine, de ces soutiens a non seulement contribué à retarder l'essor des économies est-allemandes (sauf celle de la Saxe qui avait pris très tôt ses distances), mais explique aussi les performances modérées ou la faible dynamique de modernisation d'un certain nombre de Länder de l'ouest. Les exemples d'une mauvaise allocation des fonds de développement structurel sont nombreux. Le Brandebourg, par exemple, avait longtemps tenté de lutter contre la concentration des activités, notamment de haute technologie, dans la ceinture de Berlin, ce qui s'était traduit par des investissements massifs, mais à perte, dans des projets excentrés comme le circuit automobile Lausitzring, un site de production de puces électroniques jamais achevé à Francfort-sur-Oder ou le projet Cargolifter. Même la Bavière, d'habitude citée en exemple, a concentré les moyens sur la seule agglomération de Munich, la transformant certes en un des pôles *leaders* en Europe, mais au détriment de la restructuration du tissu industriel obsolète de Franconie ou du développement des marges limitrophes de l'ancien Rideau de Fer.

Or *« si les gouvernements des Länder ont la possibilité de se présenter sous leur meilleur jour grâce à des projets réussis ou de riches infrastructures, ce ne sont pas eux qui assument les conséquences financières de leurs erreurs, mais l'ensemble des Länder et le Bund »*, explique ainsi Klaus-Heiner Röhl, spécialiste de la politique du *Mittelstand* et des politiques structurelles régionales à l'Institut der Deutschen Wirtschaft, centre de recherche proche de la Fédération de l'industrie BDI (Röhl, 2007). Et il cite en exemple l'échec d'un ambitieux parc d'attraction doublé d'une cité des sciences et d'un centre commercial à Brême (*« Space Center »*) : la ville-Etat y avait investi 300 millions € sur les subsides que lui avait versés le Bund pour lui permettre en réalité de surmonter sa « situation de crise budgétaire extrême » (*extreme Haushaltsnotlage*) ; comme elle est surendettée, le Bund est tenu de continuer à l'aider.

Un exemple plus récent, et particulièrement flagrant, de ces dérives des mécanismes de solidarité, est la situation budgétaire du Land de Berlin, lui aussi en déficit chronique. Il avait saisi le Tribunal constitutionnel fédéral pour qu'il arbitre le contentieux qui l'opposait au Bund depuis 2003 : arguant des précédents constitués par les Länder de Brême et de Sarre, soutenus financièrement par le Bund, il s'estimait de droit bénéficiaire comme eux de

l'aide du Bund ; or ce dernier refusait. La Cour de Karlsruhe a rejeté la plainte de Berlin dans un arrêt rendu le 19 octobre 2006 (réf. 2 BvF 3/03), estimant que l'origine des difficultés budgétaires de Berlin « *se situe plutôt du côté des dépenses que de celui des recettes* ». Plus généralement, l'arrêt pointe une contradiction foncière dans la forme qu'a prise au fil du temps l'organisation financière de la République fédérale : la part croissante de l'intervention du Bund, alimentée par les revendications en hausse de Länder peu rigoureux dans leur gestion (Bourgeois, 2006). Cette pratique est en effet en conflit « *avec le principe selon lequel l'autonomie politique des Länder implique que ceux-ci en gèrent, de manière autonome et responsable, les conséquences budgétaires* ».

Cela étant, dans l'écrasante majorité des cas, la liberté qu'ont les Länder de définir leur propre politique économique et structurelle (dont la construction/extension d'aéroports) – y compris dans le cadre des missions relevant des tâches communes –, de même que leur lutte pour l'attractivité des sites (elle inclut la qualification des ressources humaines et la valorisation du cadre de vie), dope leur croissance et leur compétitivité et, partant, leur attractivité pour les investisseurs. Si on passe en revue les politiques menées par les Länder, on s'aperçoit que, malgré les dérives qu'il a connues dans son application concrète, le fédéralisme à l'allemande, c'est-à-dire une large autonomie d'action de territoires mis en concurrence, mais liés par le principe de solidarité, est un autre de ces facteurs structurels qui fondent la compétitivité de l'économie allemande.

L'européanisation croissante amène une inflexion des politiques structurelles régionales

Mais alors que, à l'origine, la politique régionale allemande n'impliquait que deux acteurs étatiques (le Land concerné et le Bund), elle est de plus en plus largement déterminée désormais par un troisième acteur : l'échelon européen. L'évolution s'est faite insidieusement, posant un défi de gouvernance politique à l'Allemagne en révélant les contradictions internes de la forme qu'a prise son organisation fédérale. D'abord, au fur et à mesure que progressait l'intégration européenne, et tout particulièrement après la signature du Traité de Maastricht en 1992, les Länder ont dû transférer à l'échelon communautaire une partie de leur souveraineté, notamment en matière de formation ou de politique environnementale, ce qui contribue à déséquilibrer la répartition interne des pouvoirs.

Or, plus généralement, ce Traité a aussi contribué indirectement à paralyser l'évolution du modèle fédéral allemand. Sa ratification avait amené une révision de la Loi fondamentale, ce texte qui non seulement garantit les droits fondamentaux et définit les institutions, mais qui organise également la répartition des pouvoirs dans la République fédérale. La révision avait donné lieu en décembre 1992 à une nouvelle formulation de l'art. 23, transformant cet article grâce auquel s'était faite l'unité allemande (et supprimé ensuite, puisqu'il n'avait plus lieu d'être) en l'article ancrant dans la Constitution allemande l'intégration de la République fédérale dans l'Union européenne instituée par le Traité de Maastricht. S'il permet les transferts de souveraineté du Bund comme des Länder à l'échelon de l'UE, il organise également les pouvoirs de co-décision du Bund, du Bundestag et du Bundesrat en matière d'affaires européennes. Et s'il stipule en deux endroits que « *la responsabilité de la Fédération [Bund] pour l'ensemble de l'Etat [allemand] doit être préservée* » (art. 23 § 5 al. 2 et § 6 al. 2), il impose en contrepartie au gouvernement fédéral un devoir d'information systématique du Bundesrat en amont de toute décision, accordant aux Länder de larges pouvoirs de co-

décision dans les domaines relatifs aux compétences partagées. Et, « *lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat* » (art. 23 § 6 al. 1 dans le version de 1992).

En réalité, ces nouvelles dispositions se contentent d'intégrer la donne européenne dans le système à deux niveaux du fédéralisme allemand, sans rien changer à la configuration de celui-ci. « *La logique intra-allemande de la répartition des compétences a été transposée aux compétences [respectives] en matière d'affaires européennes... Et les structures entrelacées préexistantes du système fédéral ont simplement été doublées* » (Eppler, 2006). Cette situation nourrit une rivalité Bund/Länder exacerbée, tant au plan intérieur qu'à l'échelon communautaire, où les Länder ont leurs propres représentations. Or la crispation sur les prérogatives respectives a eu pour effet, lors de la négociation de la réforme du fédéralisme politique adoptée en 2006, de mettre entre parenthèses la révision de fond, pourtant prévue à l'origine, de l'art. 23. L'unique modification adoptée a porté sur son § 6 al. 1, désormais rédigé ainsi : « *lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante dans les domaines de la formation scolaire, de la culture, de la radio et de la télévision, l'exercice des droits que possède la République fédérale d'Allemagne en tant qu'Etat membre de l'Union européenne sera confié par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat* » [modifications mises en valeur par nos soins]. Autrement dit, la reconfiguration, voire l'ouverture potentielle du champ de compétences des Länder que préfigurait, du moins en théorie, la rédaction précédente de cet article a été littéralement 'remise en conformité' avec l'architecture du fédéralisme allemand, figeant ainsi l'entrelacs des pouvoirs au lieu de le clarifier.

L'intégration européenne a eu aussi des effets plus directs sur la latitude d'action des Länder sur leur propre territoire. Ainsi, la réglementation communautaire relative aux subventions publiques limite la liberté des Länder pour inciter les entreprises (PME essentiellement) à s'implanter sur leur territoire : toute aide supérieure à 100 000 € sur trois ans versée à une entreprise est soumise à l'accord de la Commission. Cette disposition a incité les Länder à infléchir leur politique et à donner une plus large ampleur à une autre forme de soutien aux PME et à l'investissement : les programmes de prêts bonifiés proposés par leur banque régionale dédiée au soutien aux entreprises (par exemple la *LfA Förderbank Bayern*). Ces banques, spécialisées aujourd'hui dans l'aide à la création de 'gazelles' ou l'aide à l'innovation des PME, ont les mêmes missions que la *KfW Mittelstandsbank* à l'échelon fédéral.

La politique de cohésion territoriale de l'UE a contribué elle aussi à l'inflexion. Les fonds structurels versés à l'Allemagne ont été légèrement réduits depuis l'élargissement de l'UE, les Länder est-allemands ayant un niveau de vie dépassant le critère d'attribution des aides, fixé à 75 % de la moyenne européenne, et la plupart des zones en reconversion de l'ouest dépassant elles aussi ce seuil : ils ne s'élèvent plus qu'à 26,3 milliards € pour la période 2007/13, dont 15 milliards € pour les nouveaux Länder. Plus important, pour garantir la meilleure allocation de ces aides (et pour éviter une 'course aux aides' de la part des Etats membres), l'utilisation de ces fonds est elle aussi soumise au contrôle des subventions, tant à l'échelon fédéral (tâches communes, aides à l'investissement dans les nouveaux Länder) que régional. D'une manière rampante et indirecte, la Commission contribue de la sorte à (co)piloter la politique structurelle et économique menée par les Länder.

La transparence des décisions, déjà mise à mal par la mixité du financement Bund/Länder, s'en trouve encore un peu plus brouillée. En retour, cette tendance souligne la nécessité de réformer en profondeur la structure du financement de « *l'amélioration de la structure économique régionale* » et plaide en faveur d'une re-régionalisation par le transfert des compétences afférentes du Bund aux Länder. Cela contribuerait à rééquilibrer le rapport entre concurrence et solidarité ou, pour le dire autrement : entre autonomie des collectivités constituantes et unité fédérale (entre forces centrifuges et centripètes). Si, sous cet angle, le problème concret de la politique régionale n'a pas trouvé de réponse lors de la réforme du fédéralisme politique de 2006, cette question de fond n'en continue pas moins elle aussi d'alimenter les réflexions sur une réforme ultérieure de l'organisation du fédéralisme allemand (celle du fédéralisme financier est en cours, notamment sous la pression indirecte de l'UEM) afin de l'adapter à la gouvernance multi-niveaux inhérente au processus d'intégration européen.

L'inflexion de la politique des Länder est nourrie enfin par la politique d'innovation technologique de l'UE, notamment dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. Cette dernière détermine, par cascade, les choix régionaux en la matière. Et elle contribue à favoriser une autre tendance, antérieure mais sous-jacente à la politique d'innovation : l'approche de la politique structurelle sous l'angle de *clusters* (dont l'un des modèles fut la Silicon Valley aux USA), que ces pôles se soient auto-générés au fil de l'histoire (il suffit alors de soutenir leur développement ou leur réorientation), que leur création ait été planifiée par les pouvoirs publics dans l'espoir de 'voir la graine pousser' ou qu'elle ait été guidée par des considérations purement politiciennes visant à ménager les intérêts locaux malgré l'absence totale d'un tissu d'activités (entreprises, dispositif de R&D) porteur.

Ces deux dernières catégories ne sont toutefois guère représentées outre-Rhin, pour deux raisons : le principe de subsidiarité favorise une approche de *bottom up*, et les entreprises du cru jouent un rôle déterminant dans la structuration locale des activités, ce qui n'est qu'une autre expression de la responsabilité que leur confère le même principe. La culture allemande du partenariat en réseau entretient tout naturellement elle aussi cette attitude proactive, et ce sont alors les entreprises qui se tournent généralement vers les pouvoirs publics pour les inclure dans la constitution de leur propre réseau de développement et leur demander, le cas échéant, d'exercer à leur tour leurs responsabilités en veillant à entretenir un cadre favorable aux activités. Le Bade-Wurtemberg fourmille d'exemples à cet égard, concernant la réorientation *high-tech* de ses pôles industriels. La Saxe pour sa part illustre une stratégie de planification vertueuse : la graine a pris sur la base d'une culture industrielle et d'une tradition industrielle qu'il a suffi de ranimer et d'ancrer d'entrée de jeu dans le *high-tech*. Le Brandebourg fournit quelques exemples de l'échec des politiques menées en méconnaissance des réalités du terrain.

La politique d'innovation communautaire, *a fortiori* depuis qu'elle est couplée au développement territorial, fait que, aujourd'hui, les mécanismes de soutien au développement économique s'en trouvent réorientés systématiquement vers des pôles de compétitivité *high-tech* et, depuis peu, vers leur mise en réseau réelle ou virtuelle. Le Land qui a le mieux formalisé cette nouvelle approche en l'adaptant à la donne régionale (ce qui lui permet au demeurant de marier utilement les divers instruments de soutien) est la Bavière avec son récent programme associant compétences sectorielles régionales et pôles de technologies-clefs dans des réseaux virtuels de *clusters*.

L'eupéanisation crée un conflit entre approches de *bottom up* et de *top down*

Benchmarking oblige, cette politique s'est trouvée à l'origine d'une question parlementaire déposée à l'automne 2006 au Landtag du Bade-Wurtemberg et portant sur une éventuelle imitation de cette 'meilleure pratique' bavaroise. La réponse du gouvernement du Land fut sans appel : il serait absurde de le faire. D'abord, parce que la logique de réseau est très développée dans le Bade-Wurtemberg dont la force économique repose depuis longtemps sur des *clusters* sectoriels dynamiques (automobile, construction mécanique...), ensuite que les parties impliquées sont rompues à la logique du partenariat, et que l'organisation d'un management de réseau « ne peut être décrété par l'Etat, car il est l'affaire des partenaires eux-mêmes ». Enfin, parce que « les clusters naissent toujours indépendamment des frontières géographiques ou administratives lorsque les acteurs sont tous convaincus de la nécessité comme du bénéfice d'une coopération » (31-10-2006, Drucksache 14/499).

Cette prise de position met en lumière, par-delà l'affirmation forte des identités régionales, le pluralisme des approches allemandes, mais aussi les difficultés de mise en œuvre sur le terrain que peut susciter une politique communautaire adoptée dans une logique de *top down*, bien que s'y mêlent depuis peu quelques éléments d'une approche de *bottom up*. Ce constat en particulier et, plus généralement, le peu d'ardeur montré par les Etats membres dans la mise en œuvre de la politique globale d'innovation économique et sociale qu'est la Stratégie de Lisbonne avaient amené à une réorientation de cette Stratégie en 2005, qui en simplifie les contours et, plus important, accorde à la Commission de plus larges pouvoirs pour définir des champs d'action. Parallèlement, l'adoption du budget de l'UE pour la période 2007-2013 s'était faite sur la base d'une nouvelle configuration à 25, puis 27 Etats membres, ce qui impliquait entre autres une révision de la politique de cohésion communautaire.

Dans ce double contexte d'un constat de difficile mise en œuvre des objectifs de Lisbonne et de la nécessité de réorienter la politique de développement régional, l'idée a germé de relier entre elles politiques de cohésion et d'innovation. « La Commission a établi – avec l'approbation du Conseil européen – un lien étroit entre le cadre réglementaire de la politique européenne de cohésion d'une part, et l'agenda de Lisbonne révisé d'autre part, en instaurant un rapport clair entre la convergence économique régionale et la modernisation économique », peut-on lire ainsi dans la Communication de la Commission, intitulée « Les régions, actrices du changement économique » (COM[2006] 675 final). Du fait de cette réorientation, la majeure partie des fonds structurels (entre 60 % et 75 % selon les objectifs) obéit désormais à un « fléchage Lisbonne », c'est-à-dire au ciblage de leur attribution en fonction des critères inhérents à la politique d'innovation technologique. Le budget total de cette nouvelle politique 'régionale' s'élève à 375 millions €.

Cette réorientation ne fait pas l'unanimité en Allemagne, même si le gouvernement fédéral d'Angela Merkel développe sa *Hightech-Strategie* (esquissée par son prédécesseur) selon ces nouveaux axes, proposant entre autres désormais une *Initiative Kompetenznetze Deutschland* de mise en réseau des pôles de compétitivité. Elle a une double fonction : renforcer la dynamique de compétitivité et l'attractivité internationale du site Allemagne (Hintze, 2006). La critique la plus virulente émane des fédérations professionnelles, principalement de celle de la construction mécanique (VDMA). Dans une prise de position publiée en décembre 2006 en réaction à la nouvelle politique fédérale (et européenne) en la matière, la VDMA estime dans un premier temps que « c'est à juste titre que la politique régionale des Länder

se concentre de manière accrue sur le soutien des pôles de croissance régionaux plutôt que de poursuivre une politique 'd'arrosage' systématique », par nature indifférenciée et vouée à l'échec. Mais c'est, dans un second temps, pour mieux définir ce que devrait être une politique de pôles de compétitivité efficiente. « En tant que politique régionale, celle-ci est l'affaire des Länder... Dans sa politique de soutien, le Bund peut à la rigueur se consacrer à des clusters virtuels ». Ensuite, le soutien aux clusters régionaux et aux réseaux d'innovation supra-régionaux « doit viser les structures déjà existantes ». Quant à la définition thématique des objectifs, elle doit « suivre par principe une approche de bottom up ». Enfin, au niveau de l'organisation, le choix de l'administrateur ou pilote du cluster doit répondre aux critères « de compétence sectorielle, d'indépendance par rapport à l'Etat et de compétitivité. Il convient de préserver le principe de l'auto-organisation ». On voit bien là le conflit foncier qui oppose l'organisation de l'économie allemande, construite sur la subsidiarité, avec la diffusion croissante d'une logique du top down.

Un autre volet de la réorientation de la politique communautaire porte sur le recentrage de « deux instruments existants de la politique régionale européenne : la coopération inter-régionale et le programme de développement urbain » (COM[2006] 675 final). Il repose certes sur un travail mené en coordination par les services de la Commission, les Etats membres, les régions et les villes, concrétisé par des réseaux communs cofinancés par l'intermédiaire du FEDER. Mais il préserve le pouvoir de pilotage de la Commission qui « proposera elle-même à ces réseaux un certain nombre de thèmes axés sur la modernisation économique et sur l'agenda de Lisbonne révisé ». Cette « initiative » communautaire donne lieu à la création d'un nouvel instrument de financement : un « objectif de coopération territoriale européenne ». Si la Commission fait appel au volontariat des régions et villes dans le cadre d'un concours visant à récompenser les meilleures pratiques, elle se réserve toutefois le « rôle de chef de file ».

Pour les Länder allemands, déjà soumis à la centralisation rampante des décisions aux mains du Bund, cette montée en puissance du rôle de la Commission comporte en germe le risque d'une dépossession croissante de leur liberté de choix. Cela dit, contraints depuis toujours de développer un *policy mix* selon les diverses ressources disponibles, les Länder devraient parvenir à composer sans trop de difficultés avec cette nouvelle approche, d'autant plus qu'ils n'avaient pas attendu cette réorientation communautaire pour procéder à une 'régionalisation' de la politique transversale d'innovation allemande et européenne. La longue pratique de la Saxe, du Bade-Wurtemberg ou de la Rhénanie du Nord-Westphalie en est l'illustration. La nouveauté consistera dès lors simplement dans une appropriation plus affirmée d'une logique de réseau, à l'avenir plus franchement parée des couleurs de l'Europe. Mais ce n'est là qu'une question de communication ; en réalité, cette logique est profondément ancrée dans la culture économique allemande.

Les mutations en cours brouillent les frontières des territoires

Or ces réseaux, pour la plupart nés naturellement au fil du temps avec la structuration des activités sur le territoire allemand, ne s'arrêtent pas aux frontières des Länder ni ne se limitent aux coopérations transfrontières au sein de l'UE. La même approche de mise en réseau, mais sous l'angle de la diffusion de la compétitivité dans la périphérie des agglomérations où se concentre l'activité avait donné naissance au concept des « Régions métropoles

européennes en Allemagne » que redynamise la nouvelle politique communautaire notamment par son axe de développement urbain. Ces régions se trouvent aujourd'hui au cœur de la nouvelle politique allemande de planification du territoire, commune au Bund et aux Länder.

Les 11 régions métropoles européennes d'Allemagne



Source : Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006).

Leur genèse repose sur l'analyse des grandes mutations affectant le territoire allemand depuis les années 1990 : tendances à la désurbanisation, à la suburbanisation (constitution d'entités déconcentrées, plus petites, à la périphérie des grandes agglomérations) et à l'accroissement de l'écart nord-sud (Pfäfflin, 2005). Contrairement aux apparences, la désurbanisation n'est pas contradictoire avec une autre tendance constatée dans l'Europe entière, la concentration urbaine, à condition de définir cette concentration non pas comme une force centripète, mais comme la diffusion croissante de centres en quelque sorte 'annexes' ; en ce sens, elle intègre la tendance à la suburbanisation, donnant naissance à un nouveau type de découpage territorial. Cette analyse se conjugue au raisonnement suivant, issu de l'observation mais aussi empreint des recommandations développées par les grands cabinets de conseil comme McKinsey (l'un des plus ardents défenseurs des *clusters*) : les disparités territoriales étant inéluctables, plutôt que de mener une politique de cohésion axée sur les régions les plus faibles, il convient au contraire de soutenir les pôles ou régions les plus dynamiques afin qu'ils puissent rayonner alentour et tirer ainsi le développement de leur périphérie. Dès lors, la Conférence des Ministres en charge de la planification régionale (*Ministerkonferenz für Raumordnung*) décide en 1995 de définir un nouveau type d'entité régionale (sans le statut de collectivité territoriale) pour les besoins de la planification : la « région métropole ». Ces aires ont toutes pour noyau une de ces zones où se concentrent, outre-Rhin, les activités les plus dynamiques et les plus porteuses.

Ces régions métropoles, que le Comité des Régions européen désigne depuis sous l'appellation de « régions urbaines fonctionnelles », ont adopté le qualificatif d'européennes en 1999 lors de la Convocation à Porto où s'est constitué l'association METREX rassemblant les 'praticiens' des grandes aires métropolitaines d'Europe. Leur mise en réseau avait été favorisée par le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) présenté la même année, une version modernisée du Plan européen d'aménagement du territoire datant des années 1960-70 et incluant divers axes dont la politique des transports (réseaux transeuropéens). A l'instar de la *Raumordnungspolitik* allemande, il repose sur le principe de cohésion, et « *son élaboration part du constat que l'action des Etats membres se complète mieux si elle se base sur des objectifs de développement spatial définis en commun* », explique la fiche de synthèse sur le SDEC publiée par le site de l'Europe. Dans la fiche de présentation de ses activités, le réseau METREX formule ainsi la finalité du SDEC : « *Il part de la considération que pour demeurer compétitive dans une économie mondialisée, l'Europe doit arriver à un meilleur équilibre urbain. Il prédit le besoin de regroupements polycentriques de régions et d'aires métropolitaines au-delà du centre économique constitué par l'aire comprenant Londres/Paris/Rhin/Ruhr* » (www.eurometrex.org).

La mise en réseau de ces aires urbanisées, préconisée notamment par le nouveau cadre d'orientation de la politique de planification allemande adopté en juin 2006, n'est dès lors que le reflet de cette notion de grappage inhérente à l'approche en termes de *clusters*. De même, cette approche repose exclusivement sur la capacité à l'auto-organisation des acteurs locaux, autrement dit : sur une logique de *bottom up*. Quant à la qualification d'européennes de ces régions, elle « *ne repose en rien sur une classification ou une catégorie ouvrant droit à des fonds de soutien européens, mais elle exprime la reconnaissance du rôle particulier de ces aires* » dans l'espace européen, ainsi que le rappelle leur réseau allemand, l'*Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland* dans son « *Monitoring* » régional (2006). Elles sont cependant incluses, sur une base de volontariat, dans la Stratégie de Lisbonne revisitée de l'UE qui n'est, elle, en somme que le prolongement de la même idée cherchant à lier cohésion spatiale et concurrence de sites compétitifs, mais appliquée aux collectivités territoriales constituées. Et dans ce contexte, la logique actuelle du réseau n'est pas sans rappeler cette « *méthode ouverte de coordination* » (MOC) sur laquelle était construite à l'origine la Stratégie de Lisbonne et à laquelle, faute d'engagement proactif, les Etats membres imputent volontiers l'échec de cette Stratégie. Cette même MOC continue de structurer entre autres la politique sociale à l'échelon communautaire.

Lors de la réunion ministérielle informelle des ministres en charge du développement urbain et de la cohésion territoriale dans les Etats membres et des pays tiers qui s'est tenue à Leipzig les 24 et 25 mai 2007 (l'Allemagne assumait la présidence de l'UE au premier semestre 2007), deux questions étaient à l'ordre du jour : l'adoption de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable et, surtout, la conception du nouvel Agenda territorial de l'UE. Le projet définitif adopté à Leipzig et qu'a transmis l'Allemagne à la Slovénie qui lui succèdera à la présidence de l'UE au premier semestre 2008 pour que cet Etat intègre ce texte dans les travaux du Conseil européen du printemps 2008, décrit ainsi la finalité de cet Agenda : « *permettre un développement spatial polycentrique de l'UE et ainsi contribuer à une meilleure utilisation des ressources existant dans les régions* » (chapitre I, § 3).

On voit là comment, sous l'effet des tendances multiples liées à la globalisation des activités ou à l'européanisation des politiques, finissent par littéralement se superposer en

s'entrelaçant des éléments de pouvoirs et des orientations stratégiques avec pour effet de brouiller de plus en plus les champs de compétences et l'identification des niveaux décisionnels. La constitution de réseaux est un élément de réponse à cette donne de plus en plus complexe. Mais si elle est naturelle aux lois de l'économie, elle est délicate à transposer au plan des institutions, puisque pour aboutir, le travail en partenariat implique par définition un partage des tâches entre les diverses parties prenantes, en un mot : une répartition claire des compétences et responsabilités respectives. La structuration de plus en plus protéiforme des processus de prise de décision à l'échelon de l'UE pose avec une acuité nouvelle à l'Allemagne la question de l'adaptation à cette nouvelle donne de ses équilibres institutionnels à deux niveaux, devenus de moins en moins transparents au fil du temps.

L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES RÉGIONALES N'EST PAS À SENS UNIQUE. En effet, « *les 'vrais' Etats fédéraux sont en règle générale issus de la réunion d'Etats membres chronologiquement antérieurs à cet Etat fédéral* » (Herzog, 2006). Même si les Länder (ouest-) allemands ne sont nés que peu avant leur adhésion à la République fédérale qu'ils constituent et si, lors de la réunification, les Länder est-allemands nouvellement créés après la chute du Mur ont demandé leur adhésion à la RFA conformément à l'art. 23 de la Loi fondamentale qui ouvrait cette possibilité depuis la constitution de la RFA en 1949, ils n'en sont pas moins des Etats membres pleins et entiers de la RFA. Tout comme la RFA est devenue, en vertu du même article, un Etat membre plein et entier de l'UE – à la différence près que, statutairement, l'UE n'est pas une fédération.

Leur statut d'Etat confère aux Länder une souveraineté dont ils ne comptent nullement se départir dans le jeu institutionnel complexe dû à l'intégration européenne. Ils « *ne se considèrent pas comme le bras prolongé de la Commission* » (Sturm/Pehle, 2006). En réaction à l'emprise croissante de « Bruxelles », ils ont développé une double politique.

La première, à l'échelon fédéral. En application de la nouvelle version de l'art. 23 de la Loi fondamentale (adopté en 1992 et modifié en 2006), une loi régit la coopération Bund/Länder dans les affaires européennes. En un sens, elle actualise l'Accord de Lindau de 1957 garantissant la co-décision des Länder dans les traités internationaux conclus par le Bund, et grâce auquel entre autres les Länder avaient ouvert, les uns après les autres, une représentation à Bruxelles. En 1992 également a été insérée dans la Loi fondamentale une nouvelle disposition : « *pour les affaires de l'Union européenne, le Bundesrat peut constituer une chambre européenne dont les décisions valent décision du Bundesrat* » (art. 52 § 3a). Cette nouvelle *Europakammer*, constituée depuis, confère donc aux Länder, en reflet des mécanismes allemands de co-décision à l'échelon fédéral, également un droit de veto sur les amendements portés à la réglementation européenne dès lors que ceux-ci touchent à leurs compétences. Institutionnellement, le Bundesrat s'en trouve en quelque sorte 'doublé' par cette seconde chambre des Länder, sorte de 'Bundesrat bis' au sein du premier, et qui statue au nom de la RFA pour l'Europe dans les questions relevant de la compétence des Länder. Le lien entre ces deux chambres – et les deux niveaux : fédéral et communautaire – est assuré par la Commission des affaires européennes (*EU-Ausschuss*) du Bundesrat, le lieu où s'effectue le processus de prise de décision. Si la ratification du Traité de Maastricht s'est traduite par une extension institutionnelle des compétences des Länder vers l'échelon supérieur (l'UE), leurs pouvoirs s'exercent également, et avec une force accrue, vers l'aval (le Land) via l'*EU-Ausschuss*. Celui-ci voit en effet son rôle « *plutôt comme celui d'un précur-*

seur de l'eupéanisation que d'un gardien des compétences des Länder » (Sturm/Pehle, 2006). C'est donc finalement dans cette instance que se nouent les liens entre les multiples niveaux territoriaux et décisionnels au sein du processus permanent de formation de l'opinion, et donc de l'action politique.

Au plan institutionnel, donc, les Länder ont obtenu une sorte de compensation à la lente décréue de leurs domaines de souveraineté. Or cette participation accrue pêche par un aspect : elle reste trop confinée à l'échelon national et trop peu opérationnelle à l'échelon européen du fait de la gouvernance multi-niveaux qu'implique l'intégration croissante. Les Länder ont donc parallèlement développé une autre stratégie, plus proactive : leur engagement précoce dans le Comité des Régions à l'échelon européen, une instance consultative dont les Länder allemands – Bavière en tête – ont amplement contribué à asseoir la notoriété et, partant, la montée en puissance dans le jeu institutionnel communautaire qu'entérine la nouvelle Stratégie de Lisbonne. Ce Comité des Régions *« défend activement le principe de subsidiarité étant donné que les décisions politiques doivent se prendre au plus près des citoyens »*, explique ainsi la bavaroise Emilia Müller qui préside la délégation allemande (AdR, 2007).

Malgré tout, les Länder se trouvent comme pris en tenaille entre « Berlin » et « Bruxelles », et leur priorité absolue reste la révision de la répartition des compétences dans le fédéralisme allemand. Or celle-ci achoppe sur trois points.

Le premier réside dans la difficulté à opérer un changement de paradigme dans le fédéralisme financier consistant à réduire, voire à abolir les mécanismes de répartition des ressources ; s'ils furent indispensables lors de la reconstruction de l'économie – ou plutôt : des économies – allemandes au sortir de la guerre, ils sont aujourd'hui obsolètes, l'écart entre les niveaux de vie ayant été considérablement réduit au fil des décennies. Se pose également la question de la justification de la participation du Bund dans le financement de certaines tâches comme *« l'amélioration de la structure économique régionale »*, largement déterminée aujourd'hui par l'UE.

Par ailleurs, la responsabilité des Länder dans le cadre du Pacte de Stabilité et de croissance a été accrue par la réforme du fédéralisme politique. Désormais, ils contribuent à hauteur de 35 % au versement de l'amende infligée par la Commission en cas de dépassement du taux de 3 % de déficit (le Bund prenant à sa charge les 65 % restants). Mais cette disposition ne s'applique que lorsque le budget global de la République creuse le déficit. Or depuis 2006, l'Allemagne respecte à nouveau ce critère. Par ailleurs, cette implication des Länder ne suit qu'à la marge le principe du 'pollueur-payeur' : sur la part des Länder, seuls 65 % du total sont répartis entre les contrevenants ; le restant est fonction du nombre d'habitants. De fait, explique le président de l'institut IWD, *« seuls 22,75 % des sanctions imputables aux Länder sont établis selon le principe de la pénalisation du responsable »* (Hüther, 2007). Les négociations engagées à la fin 2006 sur la réforme du fédéralisme financier sont loin d'être achevées.

Second point. La ratification, en mai 2005 par le Bundestag et le Bundesrat, du projet de Traité constitutionnel de l'UE dont l'un des volets clarifiait les compétences respectives des différents échelons territoriaux au sein de l'UE et donnait de plus larges pouvoirs aux parlements nationaux, s'accompagnait d'un accroissement des pouvoirs d'intervention et d'initiative des Länder dans les décisions communautaires. Ces dispositions ne figurent pas dans la loi de ratification à proprement parler (réduite à l'essentiel), mais dans un ensemble de textes liés, adoptés en cette même occasion, dont une Loi sur l'extension et le renforcement des

pouvoirs du Bundestag et du Bundesrat (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*) qui les implique entre autres dans la procédure de nomination des juges allemands de la Cour européenne de justice (enjeu essentiel en matière de contrôle des aides publiques aux entreprises). De même a été adoptée la prise de position du Bundesrat (avec la réponse du Bund). Ce texte confère notamment aux Länder le droit, au cas où un projet de texte réglementaire émanant de l'échelon fédéral ou communautaire violerait le principe de subsidiarité, d'engager une procédure de blâme auprès du gouvernement fédéral ou un recours auprès de la Cour européenne de justice. Mais l'entrée en vigueur de ces textes, conditionnée à la ratification du Traité constitutionnel par tous les Etats membres de l'UE, s'est trouvée compromise par les « non » de la France et des Pays-Bas.

Le troisième point, enfin, directement lié au précédent, est que « *jusqu'à ce jour, Bund et Länder ne sont pas parvenus à développer une vision commune de la manière dont devrait être configuré un Etat fédéral compatible avec l'Europe dans le respect de tous ses échelons* » territoriaux (Eppler, 2006). En toute logique économique, cette vision devrait inclure le développement de liens horizontaux entre les Länder, plus nettement institutionnalisés en tout cas que les conférences régulières ou permanentes des divers ministres techniques qui préservent le cloisonnement sectoriel des approches politiques à l'heure où la globalisation et l'eupéanisation exigent pourtant des approches transversales et, surtout globales. Quant à la Conférence des ministres-présidents, sorte de conférence inter-gouvernementale allemande, elle se limite en général à l'adoption de Contrats d'Etat réglant les questions d'intérêt commun dans leurs champs de compétences exclusifs et ayant force de loi-cadre sur l'ensemble du territoire. La coopération inter-étatique vouée à la mise en réseau des intérêts régionaux est quasi inexistante, d'où aussi la multiplication de réseaux informels.

Mais comment inclure ce nouvel impératif de transversalité dans la Constitution allemande sans bouleverser son organisation avant tout verticale ? Si ce choix sur la forme institutionnelle à donner à un fédéralisme allemand rénové se révèle cornélien pour Bund et Länder, paralysant les réflexions sur la réforme de fond du fédéralisme, le blocage institutionnel européen pour sa part inhibe toute décision sur le rééquilibrage des principes qui le fondent en reportant *sine die* le choix fondamental entre plus de polycentrisme et de concurrence ou au contraire plus de centralisation et de solidarité.

Indications bibliographiques

- AUSSCHUSS DER REGIONEN (AdR), *Die deutsche Ratspräsidentschaft der Europäischen Union und der Ausschuss der Regionen*, Bruxelles, janvier 2007 (www.eu2007.de)
- Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland*, BT-Drucksache 12/5620, septembre 1993 (www.dip.bundestag.de/btd/12/056/1205620.pdf)
- BERTELSMANN-STIFTUNG, *Die Bundesländer im Standortwettbewerb*, 2005 (www.bertelsmann-stiftung.de)
- BORCHARD M., MARGEDANT U. (eds), *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*, Zukunftsforum Politik, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2006
- BOURGEOIS I., « Pas d'exception budgétaire pour Berlin », *Regards sur l'économie allemande*, n° 79/2006
- BOURGEOIS I., GABEL M., *Stratégie de Lisbonne. Perspectives franco-allemandes*, Coll. La France, l'Allemagne et l'Europe (4), Les Notes de l'Ifri, n° 59, Paris, avril 2007
- BOURGEOIS I., « Quelle politique pour les nouveaux Länder dans l'UE 25 ? », *Regards sur l'économie allemande*, n° 61/2003

- Bundesländer-Ranking, étude réalisée par IW-Consult GmbH et GWS GmbH en coopération avec l'Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft et l'hebdomadaire *Wirtschaftswoche*, octobre 2005 (www.iwconsult.de)
- BUNDESRAT, *Gesetz zu dem Vertrag vom 29 Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa*, Drucksache 339/05 (Beschluss) du 27-05-2005
- BUNDESRAT, *Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Drucksache 340/05 (Beschluss) du 27-05-2005
- CERNAVIN O. et al. (eds), *Cluster und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung*, Berlin, 2005
- COMITÉ DES RÉGIONS, *Avis sur la Communication de la Commission « La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion. Quatrième rapport d'étape sur la cohésion »*, Bruxelles, 11-12-2006, CdR 249/2006 fin EN-JG/AL/CH/ct/id
- COMITÉ DES RÉGIONS, *Résolution du Comité des régions sur les 'objectifs politiques du Comité des régions pour 2006-2008' »*, Bruxelles, 23-02-2006, CdR 11/2006 fin id/nr
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN / DEUTSCH-FRANZÖSISCHES ISTITUT, *Compétitivité globale : une perspective franco-allemande. Rapport du groupe franco-allemand sur la compétitivité*, Paris, 2001
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Les régions, actrices du changement économique*, communication de la Commission, Bruxelles, 08-11-2006, COM(2006) 675 final
- DESTATIS (ed), *Datenreport 2006*, réalisé en coopération avec les centres WZB (Berlin) et ZUMA (Mannheim), Bonn, 2006
- DELEBARRE M., *Stratégie de Lisbonne et cohésion territoriale, au service d'une nouvelle gouvernance européenne*, discours prononcé lors de la conférence 'Cohésion territoriale et Stratégie de Lisbonne : exploiter les potentialités des territoires', Amsterdam, 28-06-2006 (www.cor.europa.eu/fr/index.htm)
- DEUTSCHER BUNDESTAG, 15. Wahlperiode – 175. Sitzung, Berlin, 12-05-2005, BT Drucksache pp. 16347-16524, www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a20/eu_debatte_15_wp/prot_auszug_15_175.pdf (compte rendu des débats sur la ratification du Traité constitutionnel pour l'UE)
- DEUTSCHER BUNDESTAG, *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29 Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa – Drucksache 15/4900 – Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung*, Drucksache 15/4939 en date du 23-02-2005
- DEUTSCHER BUNDESTAG, *Gesetz zu dem Vertrag vom 29 Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa*, Entwurf, Drucksache 15/4900 en date du 18-03-2005
- DIW BERLIN, *Innovationsindikator Deutschland 2006*, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutsche Telekom Stiftung und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Berlin, 2006
- EMPTER S., VEHRKAMP R. B. (eds), *Wirtschaftsstandort Deutschland*, ZU Schriften der Zeppelin University zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik, Wiesbaden, 2006
- EPPLER A., « Föderalismusreform und Europapolitik », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 50/2006, décembre 2006 [dossier : *Föderalismusreform*]
- EUROSTAT, *Régions : Annuaire statistique 2006. Données 2000-2004*, Communautés européennes, 2006
- FUEST C., KERVIAN D., WELTER P., *Wirtschaftliche Freiheit in den deutschen Bundesländern*, Friedrich-Nau-mann-Stiftung, Cologne/Francfort-Main, 2006 (www.fnst.org)
- GROTE WESTRICK D. et al., *Clustermanagement im europäischen Vergleich*, Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum NRW, *Jahrbuch 2005* (www.iatge.de)
- HERZOG R., « Kooperation und Wettbewerb », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 50/2006, décembre 2006 [dossier : *Föderalismusreform*]
- HINTZE P., « Prioritäten setzen. Cluster als Instrument der Wirtschaftspolitik », Rede anlässlich des Kongresses Cluster in der Umsetzung – Lösungen für regionale Innovationspolitik, Berlin, 30-11-2006
- HÜTHER M. et al., « Föderalismus in Deutschland : Nach der Reform ist vor der Reform », in INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (ed), *Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf*, Coll. IW Studien, Cologne, 2007
- HYPOVEREINSBANK, *Fit für die Zukunft ? Die Bundesländer im Vergleich*, 2007 (www.hvb.de)
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (ed), *Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf*, Coll. IW Studien, Cologne, 2007
- KIESE M., *Grundlagen der Clusterpolitik : Begriff, Begründung, Ursachen, Boom, Regional Governance*, Seminar zur angewandten Wirtschaftsgeographie im WS 2006/07 : Clusterpolitik in Deutschland, Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie, Leibniz Universität Hannover (www.wigeo.uni-hannover.de)
- KÖHLER H., « Jeder ist gefordert », interview accordée au magazine *Focus* et parue dans l'édition du 13-09-2004 sous le titre : « Einmischen statt abwenden » (www.bundespraesident.de)

- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG, *Antrag der Abg. Dr. Reinhard Löffler u.a. CDU und Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums – Clusterpolitik*, Drucksache 14/499, 23-10-2006 (www.landtag-bw.de/Dokumente)
- Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. 06. 2006* (www.bmvbs.de)
- LICHTBLAU K. et al., « Erfolgsfaktoren von M+E-Clustern in Deutschland », *IW-Trends*, n° 2/2005
- Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 avec les 52 modifications intervenues depuis cette date*, texte traduit en français par Autexier C., Fromont M., Grewe C. et Jouanjan O. et téléchargeable sur le site du gouvernement fédéral : www.bundesregierung.de
- PFÄFFLIN H., « Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik ? Vom Ausgleichsziel zur Förderung von Metropolregionen », *IMU-Akzente*, n° 13, décembre 2005 (www.imu-institut.de)
- PROGNOS AG, *Zukunftsatlas 2004, Zukunftsatlas 2006 : Branchen im Fokus – Wer verfügt über Kompetenzen und Clusterpotenziale ?* et *Zukunftsatlas 2007* (www.prognos.de/zukunftsatlas)
- Projektbericht Perspektive-Deutschland 2005/06*. Eine Initiative von McKinsey, stern, ZDF und WEB.DE (www.perspektive-deutschland.de)
- Regionales Monitoring 2006. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland*, Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland, 2006 (www.deutsche-metropolregionen.org)
- REHFELD D., « Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006 », Institut Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum NRW, *Jahrbuch 2005* (www.iatge.de)
- REHFELD D., *Perspektiven des Clusteransatzes. Zur Neujustierung der Strukturpolitik zwischen Wachstum und Ausgleich, IAT-Report 2005-06* (www.iatge.de)
- RÖHL, K.-H., « Optionen für die deutsche Regionalpolitik: Mehr regionaler Wettbewerb im Föderalstaat », in INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (ed), *Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf*, Coll. IW Studien, Cologne, 2007
- RÖHL, K.-H., « Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland », *IW-Trends*, n° 1/2005
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Jahresgutachten 1996/97, 1997/98 et 2004/05*, Wiesbaden
- « SDEC », synthèses de la législation (www.europa.eu/cgi-bin/etal.pl)
- STURM R., PEHLE H., *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden, 2006
- Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen*, Endgültiger Entwurf (www.bmvbs.de/EU-Ratspraesidentschaft/Arbeitsprogramm-.2708/Territoriale-Agenda.htm)
- Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der Europäischen Union. Stärkung der territorialen Kohäsion in Europa unter Berücksichtigung der Lissabon- und Göteborg-Strategien, Diskussionsvorlage für das Generaldirektorentreffen am 15. 03 2007 in Berlin, Entwurf, 07-03-2007 (www.eu2007.de)
- « Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi : orientations stratégiques communautaires 2007-2013 », synthèses de la législation (www.europa.eu/cgi-bin/etal.pl)
- VERBAND DEUTSCHER MASCHINEN- UND ANLAGENBAU, *Clusterpolitik auf Bundes- und Landesebene – Position des VDMA*, Francfort, décembre 2006
- ZIMMERMANN K. F. (dir.), *Deutschland – was nun ? Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft*, Munich, 2006