

Congrès AFSP Toulouse 2007

Table-ronde 5

« Les résistances à l'intégration européenne »

Session 3

PASQUIER Romain (CRAPE/UMR 6051)

rpasquier@hotmail.com

Les régions contre l'Europe ? La gouvernance multi-niveau en question

L'intégration européenne n'est pas un processus bureaucratique anodin mais un vigoureux processus politique qui suscite conflits, résistances, controverses dans les sociétés politiques nationales autour de la redistribution des ressources et les modalités de légitimation d'un nouvel ordre politique [Baisnée et Pasquier 2007]. Comme le souligne Stefano Bartolini [2001, p. 26] « *le processus historique de formation des Etats et des nations d'un côté, le processus de démocratisation et de développement du Welfare State de l'autre ont contribué à délimiter les territoires les uns par rapport aux autres. Parallèlement cela a abouti à une augmentation du pouvoir et des capacités de chaque centre national et à la constitution d'un système de loyautés et d'identités à travers lequel le droit de participer aux prises de décision collectives et aux politiques de solidarité sociale pouvait se développer* ». Les processus d'intégration européenne et d'europanisation participent à l'évolution de cette forme historique d'organisation sociopolitique en affectant les équilibres territoriaux (résurgence de mobilisations territoriales), les modalités d'intermédiation des intérêts corporatistes (changements d'échelle dans les stratégies de lobbying) ou la compétition partisane et électorale (nouveaux alignements, tendance à la dépolitisation). Il apparaît donc déterminant que les études européennes prennent davantage en compte les mobilisations, les conflits, les résistances générés par le processus d'intégration européenne [Baisnée et Pasquier 2007, Balme et Chabanet 2002, Smith 2004].

Ainsi, l'intégration européenne a longtemps été analysée comme une nouvelle structure d'opportunités, fournissant des ressources politiques et économiques aux acteurs régionaux pour renforcer leurs positions vis-à-vis des administrations centrales. Le processus d'intégration européenne mettant en cause à moyen ou long terme la souveraineté des Etats nations, les groupes d'acteurs en charge de la défense des autonomies régionales et locales ont très vite compris l'intérêt qu'ils pourraient avoir à jouer la carte européenne (Pasquier 2004). De leur côté, les institutions européennes, confrontées à la réticence des bureaucraties des Etats membres à céder des parcelles de souveraineté, ont cherché dès les années soixante à renforcer leurs relations avec les autorités régionales et locales. Dans les années 1990, plusieurs auteurs théorisent la nature du changement en identifiant la structuration d'un système de gouvernance multi-niveaux [Hooghe 1996] et/ou l'émergence d'une forme de néo-régionalisme en Europe de l'Ouest [Keating 1998]. Si l'on suit les prédictions de Gary Marks et Liesbet Hooghe [2001], le point ultime de l'intégration européenne serait la montée en puissance d'un niveau de gouvernement régional qui entrerait inévitablement en concurrence avec les vieux Etats nations. Ce récit dé-centralisateur repose sur quatre phénomènes empiriques principaux [Carter et Pasquier 2006] : (1) la stratégie de la Commission européenne d'ouvrir le système politique et les politiques publiques européennes aux acteurs

régionaux et locaux (2) le financement et la mise en œuvre de la politique des fonds structurel à l'aune du principe de partenariat ; (3) l'institutionnalisation d'une représentation territoriale au niveau de l'UE ; et, enfin, (4) le développement de l'activité transnationale des régions

De l'Acte unique au projet de Traité constitutionnel, chaque tournant ou approfondissement du processus d'intégration européenne s'est ainsi caractérisé par la mobilisation des autorités régionales et locales regroupées en organisations pan-européennes [Pasquier 2007]. Une homologie fonctionnelle semblait relier les processus d'intégration européenne et de régionalisation, comme si la construction de l'« Europe des régions »¹ n'était pas l'objet de rapports de forces, de conflits, de controverses, de résistances pour reprendre l'intitulé de cette table-ronde. En ce début de XXI^{ème} siècle, le contexte d'aggiornamento institutionnel qui saisit l'Union européenne (UE) produit des dynamiques variées de politisation qui révèlent au grand jour les clivages qui traversent toute une série d'acteurs politiques et de groupes sociaux [Cohen et Vauchez 2007], et notamment les organisations de défense et de promotion des intérêts locaux et régionaux. L'analyse des mobilisations qui ont entouré ces dernières années la préparation du projet de Traité européen souligne cette polarisation des clivages. Une concurrence de plus en plus vive s'est installée entre des visions bien différenciées de l'organisation territoriale de l'Union, entre les organisations qui défendent une Europe de la diversité territoriale et celles qui promeuvent une vision d'une Europe des Régions à pouvoir législatif. Les travaux de la Convention européenne en 2002-03 ont particulièrement mis en évidence cette remise en cause du traitement de la question régionale par l'Union européenne. Cependant, ces nouvelles résistances régionales à l'intégration européenne, loin d'affaiblir les organisations de représentation des pouvoirs locaux et régionaux, les ont paradoxalement contraints à bâtir de nouveaux compromis, à élaborer de nouvelles stratégies d'influence politique dans le contexte d'aggiornamento institutionnel de l'UE. La politisation de la question régionale et locale s'est notamment traduite par des acquis significatifs dans le projet de Traité constitutionnel et qui, pour l'essentiel, ont lors du Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007.

Le kaléidoscope de l'« Europe des régions »

Au tournant de l'année 2000, une fenêtre d'opportunité politique inédite s'ouvre pour les pouvoirs locaux et régionaux. Elle repose notamment sur la congruence entre les stratégies de certains entrepreneurs de politique publique et les dynamiques politiques de la mise sur l'agenda européen de la question constitutionnelle [Kingdom 1984]. A partir de la fin 2000, la Commission européenne lance en effet ses groupes de travail sur la gouvernance européenne au sein desquels se sont mobilisées les associations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux². Ce document, qui contient une série de recommandations sur les moyens de renforcer la démocratie en Europe et d'accroître la légitimité de l'action publique européenne préconise notamment « un dialogue plus systématique avec les associations européennes et nationales des collectivités, régionales et locales » [Commission européenne 2001]. Les associations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux établissent dès 2000-01 un

¹ C'est à partir des années soixante que Denis de Rougemont développe sa thèse sur l'Europe des régions en cherchant à montrer son importance dans l'optique d'un renouvellement du fédéralisme européen. Le contexte des années soixante joue très fortement sur l'évolution de sa pensée [Saint-Ouen 1993] avec l'émergence des revendications régionalistes en Europe de l'Ouest les prémises d'une politique régionale européenne.

² Sur les douze groupes de travail qui ont participé à l'élaboration du Livre blanc sur la gouvernance européenne, deux ont fortement mobilisés les associations de représentation des pouvoirs territoriaux : le groupe IIIb consacré à la « Définition des critères et des conditions de la décentralisation aux niveaux national et régional » et le groupe IVc sur « L'articulation des divers niveaux de territoire par la cohésion sociale et le développement durable ».

lien direct entre élaboration du Livre Blanc et processus constituant ³. Par ailleurs, à la suite du Traité de Nice, les Lander allemands font pression sur le gouvernement fédéral pour qu'une clarification des compétences entre l'UE, les Etats membres et les entités fédérées soit prochainement discutée en Europe. Dans le second semestre 2001, la présidence belge, sensible à la question régionale, parvient à l'inclure dans le mandat qui est fixé à la future convention lors de la Déclaration de Laeken. Si la perspective d'une « constitution européenne » et la possibilité d'y intégrer une dimension régionale et locale à la suite de la Déclaration de Laeken mobilise fortement les associations de représentation des pouvoirs territoriaux, elle met également en lumière la diversité de leurs représentations. Deux grands clivages apparaissent. Un premier clivage apparaît entre ceux qui défendent une Europe de la diversité territoriale et ceux qui veulent avant tout voir advenir une Europe des régions. Ce clivage qui remonte aux années 1970-1980 se double d'un second clivage à la fin des années 1990 avec la mobilisation des régions à pouvoir législatif qui entendent peser de manière singulière dans le processus constituant.

Composition de la plate-forme des organisations représentatives des autorités régionales et locales auprès de la Convention

<i>Organisations</i>	Objectifs
Conseil des Communes et régions d'Europe (CCRE)	Fondé en 1951, le CCRE représente environ 100 000 collectivités locales et régionales. Il se veut le représentant de la diversité territoriale en Europe
Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM)	Fondée en 1973, elle regroupe aujourd'hui 150 régions européennes à la périphérie maritime de l'Europe.
Assemblée des régions d'Europe (ARE)	Fondée en 1985 sur l'initiative de la CRPM, l'ARE regroupe 250 régions issues de trente pays. L'ARE entend accroître le rôle politique des régions en Europe.
Association des régions frontalières européennes	Fondée en 1971, elle regroupe 80 régions recouvrant les frontières internes et externes de l'Union européenne.
Conférence des Assemblées Législatives Régionales Européennes (CALRE)	Créé en 1997 à Oviedo, il regroupe aujourd'hui 64 Présidents des Assemblées législatives régionales européennes. Son activité a été quelque peu éclipsée par la création de REG LEG en 2000
Réseau des Régions à pouvoir législatif (REGLEG)	Fondé en 2000, il regroupe 52 présidents de régions à pouvoir législatif. Il entend défendre auprès de l'UE les intérêts spécifiques des régions à pouvoir législatif.
Réseau des grandes villes européennes (EUROCITIES)	EUROCITIES est le réseau des principales villes européennes. Elle regroupe une centaine de grandes villes européennes

Les clivages révélés

³ « Le Livre Blanc de la Commission sur la gouvernance européenne souligne que la légitimité de l'Union dépend aujourd'hui de l'implication et de la participation à tous les niveaux (...). Cette référence (...) comprend bien sûr les quatre niveaux, européen, national, régional et local. Tous jouent en effet un rôle essentiel dans la gouvernance et dans le gouvernement de l'Europe ». Prise de position du CCRE sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, 16/08/02, http://www.ccre.org/prises_de_positions.

Qu'est-ce que les régions et les autorités locales ont-elles recherché à promouvoir dans ce processus conventionnel ? Il peut être utile de distinguer deux catégories principales de contributeurs aux débats. Tout d'abord les institutions de l'UE elles-mêmes, en particulier le Comité des Régions mais également la Commission et le Parlement. Ensuite, les associations pan-européennes de représentation des pouvoirs locaux et régionaux qui, tout en formulant des revendications communes, démontrent en même temps des clivages nets liés à leur histoire et à leur rapport à l'Europe.

Sur un ensemble de questions, ces différents acteurs se rejoignent notamment sur la nécessité de (1) renforcer le rôle du Comité des Régions dans la procédure de décision, afin d'en faire le gardien du principe de subsidiarité ; (2) de donner une reconnaissance constitutionnelle des autorités sub-nationales avec la suggestion d'incorporer la Charte européenne de l'autonomie locale⁴ aux Traités (3) enfin, la reconnaissance de la démocratie locale et régionale en tant que facteurs clés de la démocratie elle-même.

Au-delà de ces consensus, chaque institution et organisation poursuivent des objectifs et des intérêts qui lui sont propres. Ainsi le Comité des Régions entend faire du processus conventionnel un moment clé de renforcement de sa position dans le système politique européen avec la volonté de faire du Comité des Régions une véritable institution de l'UE avec de nouveaux droits politiques comme la saisine de la Cour de Justice pour défendre ces prérogatives pour la défense du principe de subsidiarité, le droit à un veto suspensif dans certains aspects de ces fonctions obligatoires, la mise en œuvre de sanctions en cas de non-consultation, l'extension de son mandat de consultation obligatoire aux secteurs de l'agriculture, de la recherche et du développement technologique, la droit d'adresser des questions écrites et orales à la Commission enfin le droit à des fonctions de co-décisions dans certains secteurs spécifiques.

Quant aux associations européennes de représentation des pouvoirs territoriaux des clivages nets apparaissent. Le premier oppose les organisations qui entendent défendre la diversité territoriale de l'Europe à celles qui défendent l'idée la constitutionnalisation de l'Europe des régions. Le second, plus récent, repose sur la volonté des régions européennes à pouvoir législatif de faire entendre leurs différences et leurs spécificités par rapport à l'intégration européenne lors de ce moment constituant.

Le premier clivage est à rechercher dans la construction d'une représentation régionale et locale auprès des institutions de l'Union européenne. Il oppose la vision d'une Europe de la diversité territoriale défendue par le CCRE à celle d'une Europe des Régions incarnée par la CRPM et son bras politique l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) créé en 1985. La vision du CCE-CCRE repose sur l'idée d'une nécessaire prise en compte de la diversité territoriale de l'Europe ce qui suppose un égal traitement entre les communes et les régions. Cependant, les villes étant numériquement plus nombreuses le CCE-CCRE restent méfiantes vis-vis du projet d'une Europe des Régions. Cette stratégie du juste milieu amènera également les maires des grandes villes européennes à s'organiser dans un réseau parallèle, EUROCITIES afin de défendre plus fortement les intérêts urbains auprès des institutions européennes. A l'inverse, la CRPM ainsi que d'autres associations de représentation des régions cherchent à renforcer le rôle des régions dans les politiques territoriales de l'Union en développant une expertise grandissante en matière d'aménagement du territoire. Ces oppositions sont à rechercher dans la construction sociale de ces organisations. Le CCE-

⁴ La Charte européenne de l'autonomie locale a été adoptée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe.

CCRE constitue jusque dans les années 1970 la principale organisation de représentation des pouvoirs locaux en développant notamment la formule des jumelages entre villes européennes (Vion 2000). Le Traité de Rome de 1957 et l'élaboration progressive d'une régionale européenne fissure cette monopolisation avec l'entrée en scène des régions⁵. Les décennies 1970-1980 voient se développer une série d'associations de représentation fonctionnelles des régions européennes. Il s'agit de faire de la région le niveau pertinent de l'aménagement du territoire et du développement économique en lien avec les nouvelles politiques publiques européennes.. Dès lors, la voie d'une reconnaissance des régions par les instances européennes est en marche. Ainsi, à l'initiative du Comité d'Etudes et de liaison des intérêts Bretons⁶, est créé le 21 avril 1973 à Saint-Malo la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM). Les vingt-trois régions fondatrices exigent une politique régionale européenne afin qu'elle vise en priorité à rééquilibrer l'Europe et à rétablir l'harmonie entre le centre et la périphérie, entre régions riches et régions pauvres (Pasquier 2003). Dès lors une lutte pour le monopole de la représentation auprès des institutions européennes s'engage entre le CCE et la CRPM⁷. Celle-ci est avivée par la Commission européenne qui, à partir du milieu des années 1980, mène une « stratégie silencieuse » de contournement des administrations centrales via l'institutionnalisation d'un partenariat avec les acteurs infra-nationaux [Tömmel 1998]. L'opposition culmine en 1985 quand la CRPM décide de créer l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), organisation généraliste, qui se donne pour mission l'entrée des régions dans les institutions européennes⁸. Des négociations difficiles sont entamées entre la Commission européenne, l'ARE et le CCRE. Un accord est finalement trouvé en décembre 1987 pour la création d'un Comité consultatif des collectivités régionales et locales composé de deux sections de 42 membres chacune, l'une représentant les régions l'autre les collectivités locales. Ces deux sections étaient notamment la revendication principale de l'ARE afin d'éviter une dilution du fait régional dans les particularismes locaux.

⁵ A la suite du Traité de Rome, la Commission européenne cherche en effet à élaborer une politique régionale communautaire. Le 21 décembre 1961, à l'initiative de Robert Marjolin, ancien collaborateur de Jean Monnet et vice-président de la Commission, la Commission organise la première conférence sur les économies régionales qui réunit trois cents délégués des six pays membres. De 1962 à 1964, trois groupes de travail travaillent à l'élaboration d'une politique régionale européenne. Les élites de la « régionalisation à la française » y sont représentées avec des personnalités comme Philippe Lamour, ancien président du conseil national de l'aménagement du territoire, ou Georges Pierret⁵ alors jeune expert en développement régional. Mais la gestation d'une politique régionale s'avère difficile. La politique de la chaise vide adoptée par la France ainsi que le compromis de Luxembourg de 1966 permettent à plusieurs Etats membres de bloquer le projet. La Commission n'insiste pas et se contente de maintenir un service restreint qui va continuer à faire des études sur les problèmes régionaux. La direction générale de la Politique régionale (DG XVI) est créée en 1968, des structures spécialisées voient le jour au Parlement et au Conseil économique et social. C'est finalement les négociations autour du processus d'élargissement qui permettent l'avènement d'une politique régionale avec la création du FEDER. En 1972, en prévision du Sommet de Paris, la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui souhaitent rejoindre la Communauté, n'acceptent le coût engendré par la politique agricole commune qu'à la condition que l'Europe des neuf mette en oeuvre une politique régionale pour réduire les disparités économiques territoriales [Pasquier 2004].

⁶ Georges Pierret, secrétaire général du CELIB joue un rôle clé dans l'organisation en mobilisant les réseaux européens qu'il s'est constitué lors des groupes de travail sur la politique régionale au début des années 1960 à Bruxelles. Il est soutenu par René Pleven et Joseph Martray leaders historiques du CELIB [Pasquier 2003]. Il peut compter aussi sur le soutien du ministre de l'aménagement du territoire de l'époque, Olivier Guichard (le délégué à la DATAR, Jérôme Monod le représente à la Conférence), et de la Commission européenne qui a dépêché sur place un représentant, M. Zamaron (Pierret 1997).

⁷ Ainsi, le 26 février 1980, à l'initiative de la CRPM, est créé à Milan le bureau de liaison des organisations régionales européennes (le B.L.O.R.E) qui réunit le CRPM, l'ARFE le Comité des régions de l'Arc Alpin puis l'association des régions de traditions industrielle. Les conflits s'avivent encore en 1983 où lors une grande « Conférence des régions de la Communauté européenne et des pays candidats, Espagne et Portugal » le CCRE majoritaire dans les délégations nationales écarte des débats et de la déclaration finale la question de la création d'une instance représentative des régions. En réponse, la CRPM organise les 25 et 26 novembre 1985, les Assises générales des régions d'Europe dans l'hémicycle du parlement européen. Présidé par Edgar Faure le nouveau Conseil des Régions d'Europe défie ouvertement le vieux CCE qui devient quelques jours plus tard le Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE).

⁸ René Uhrich qui a créé en Alsace le centre européen du développement régional (CEDRE), les régions du centre l'Europe se joignent à l'initiative notamment le land du Bade-Wurtemberg

Ce conflit entre intérêts régionaux et locaux à la création du Comité des Régions par le Traité de Maastricht en 1992⁹.

Ces représentations concurrentes de l'Europe des territoires sont parfaitement perceptibles dans les mois qui précèdent la Convention. Si le CCRE et la CRPM sont d'accord pour développer le principe de subsidiarité pour renforcer le rôle des autorités régionales et locales dans le système de décision européenne des différences assez nettes persistent. Le CCRE propose que le projet de Traité garantisse le respect des libertés locales et des identités régionales via « *une référence et engagement spécifique au principe de la Charte du Conseil de l'Europe sur l'autonomie locale de 1985, signée par tous les Etats membres (...) Cela pourrait être un des éléments de l'acquis communautaire. Nous pensons que l'intégration d'un engagement spécifique en faveur du principe de la démocratie locale permettra de s'assurer de toute tentative d'un Etat membre visant à abolir la démocratie locale constituerait une atteinte aux principes fondateurs, et permettrait ainsi à l'Union d'engager des mesures appropriées* »¹⁰. A l'inverse, la CRPM, fidèle à son héritage du régionalisme fonctionnel à la française, déclare dans un mémorandum sur « La place des Régions dans la nouvelle gouvernance européenne » qu'elle publie en juillet 2001 en vue du sommet de Laeken, qu'elle considère le vieux débat entre Europe des Etats et Europe des Régions comme dépassé. Elle met en revanche l'accent sur la clarification des compétences entre niveaux européen, national et régional; l'association des régions à l'élaboration des positions nationales sur les politiques européennes ainsi que l'association des Régions au processus de consultation européen et à la mise en œuvre des politiques à impact territorial¹¹. L'ARE quant à elle soutient une ligne politique plus maximaliste en se considérant comme la représentante d'un « intérêt régional » en Europe¹². L'ARE demande à ce que les régions soient reconnues en tant troisième niveau de gouvernement en Europe via une clarification des compétences entre les niveaux, la possibilité pour les régions de saisir la Cour de Justice en cas de violation du principe de subsidiarité et de faire des régions des partenaires directs de la politique de cohésion dans la perspective d'élargissement.

Ce clivage initial se double à partir de la deuxième moitié des années 1990 d'un nouveau conflit. Lassés de voir leurs intérêts spécifiques peu pris en compte dans les instances de l'Union européenne ou dans les associations de représentation territoriale traditionnelles, plusieurs régions à pouvoir législatif prennent l'initiative de coordonner leurs actions. Cette différenciation croissante prend essentiellement deux formes organisationnelles, la conférence des Présidents des Assemblées législative régionales d'Europe (CALRE) et surtout la Coordination des Régions à Pouvoir Législatif (REG LEG)¹³. La première conférence des

⁹ En effet, la représentation est surtout régionale dans les Etats fédéraux ou régionalisés que sont l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Espagne et l'Italie alors qu'elle est surtout locale dans les pays nationaux comme le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Grèce, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Les centres d'intérêt des uns et des autres varient. Les représentants régionaux tendent à s'intéresser davantage aux grandes questions économiques et politiques dont ils délibèrent dans leurs instances nationales, alors que les représentants locaux s'occupent de préférence de la fourniture de services et de problèmes urbains. Cependant, un profond fossé sépare les régions en ce qui concerne le problème de la représentation. Les Länder allemands ont vainement tenté de modeler le Comité sur l'exemple du Bundesrat qui est organisé selon le principe d'une représentation institutionnelle. Mais ils se sont heurtés aux communautés autonomes espagnoles ainsi qu'à la plupart des administrations sub-nationales, plus flexibles sur la représentation personnelle.

¹⁰ Prise de position du CCRE sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, 16/08/02, http://www.ccre.org/prises_de_positions

¹¹ Cf. Mémorandum « La place des Régions dans la nouvelle gouvernance européenne. A l'attention de la présidence belge de l'Union Européenne, des Etats membres et des institutions européennes en vue du sommet de Laeken », CRPM, juillet 2001

¹² Cf. Assemblée des régions d'Europe 'Meeting with President Valéry Giscard d'Estaing, President of the European Convention : Contribution by the Assembly of European Regions', Valencia, 7 mars 2002.

¹³ Le CALRE a été créé en 1997 à Oviedo et regroupe aujourd'hui 64 Présidents des Assemblées législatives régionales européennes. Son activité a été quelque peu éclipsée par la création de REG LEG en 2000.

Présidents des régions européennes à pouvoir législatif a lieu les 23 et 24 novembre 2000 à l'initiative de Generalitat de Catalogne et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe¹⁴ particulièrement de sa Chambre des régions¹⁵. A partir du milieu des années 1990, les grandes régions européennes se sont en effet désinvesties du Comité des Régions qui, à leurs yeux, de part sa composition, dissout leurs spécificités de quasi-Etat. Cependant, cette stratégie consensuelle n'a pas tenu face à la crainte des régions européennes à pouvoir législatif de voir leurs spécificités diluer dans le kaléidoscope des réalités territoriales européennes.

A partir de cette déclaration finale fondatrice, les régions à pouvoir législatif décident de prolonger leur coopération au sein d'une Coordination des Régions à Pouvoir Législatif (REG LEG) qui s'organise le 15 juin 2001 avec la présence, à Liège, de 52 présidents de Régions à pouvoir législatif en marge de la présidence belge de l'Union. REG LEG devient très rapidement, de part le poids politique et économique de ses régions membres¹⁶, un lobby territorial incontournable. Les communautés autonomes espagnoles, les régions belges, les lands allemands et l'Ecosse sont les membres les plus actifs. L'une des premières déclarations de REG LEG concernant la convention européenne est notamment une critique de la composition nationale à la Convention. REG LEG réitère en novembre 2001 sa « *demande d'une représentation directe des régions à pouvoir législatif* » et demande « *à tous les gouvernements d'adjoindre des mandataires régionaux dans les délégations nationales à la Convention* »¹⁷. A partir de la fin 2000, ces régions à pouvoir législatif vont se positionner dans le processus constitutionnel en cours en pointant plusieurs « failles » dans les progrès de l'unification européenne : la forte centralisation des décisions et des compétences au niveau européen, un affaiblissement du rôle de l'Etat fédéral ou central qui se répercuterait inévitablement sur les compétences des régions à pouvoir législatif, des décisions technocratiques éloignées du citoyen, une tendance à ignorer la répartition des compétences internes à chaque Etat pouvant conduire à des décisions empiétant sur les compétences législatives des régions¹⁸. Dans cette perspective, les régions à pouvoir législatif plaident pour une juste application du principe de subsidiarité ; une plus grande implication des régions à pouvoir législatif dans le processus décisionnel européen, lorsque ces décisions touchent à leurs intérêts et à leurs compétences ; la mise en place de mécanismes de protection des compétences régionales et d'une réforme du Comité des Régions avec l'obligation pour ses

¹⁴ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est une assemblée politique composée de représentants disposant d'un mandat électif au sein d'une collectivité locale ou régionale au niveau de chaque pays par une procédure spécifique. Ses 315 membres titulaires et 315 suppléants, qui représentent plus de 200 000 collectivités européennes, se regroupent par délégation nationale, par groupe politique dans deux chambres distinctes : la chambre des pouvoirs locaux et la chambre des régions. Promoteur de la démocratie locale et régionale, le Congrès a élaboré depuis sa création un ensemble de traités internationaux, comme la Charte européenne de l'autonomie locale devenue le traité international de référence dans ce domaine. C'est dans ce texte que les États signataires s'engagent à reconnaître dans la législation interne le principe de l'autonomie locale. De la même manière, un projet de Charte européenne de l'autonomie régionale est en gestation à l'horizon 2008. Le Congrès assure de plus, une mission de suivi de la démocratie locale en Europe, par la rédaction de rapports " de monitoring " dans les Etats membres. Il contrôle la mise en oeuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale et des grands principes de la démocratie locale. Il est également en charge de l'observation des élections locales et régionales et de la définition des standards européens en matière électorale

¹⁵ Les régions à pouvoir législatif sont particulièrement actives au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux où elles dispose d'un groupe de travail ad hoc.

¹⁶ Certaines régions à pouvoir législatif, comme la Bavière ou l'Ecosse, ont en effet des populations et des PIB supérieurs à certains Etats membres de l'Union européenne.

¹⁷ Deuxième Conférence des Présidents de Régions à pouvoir législatif, « Résolution : Vers un renforcement du rôle des Régions à pouvoir législatif au sein de l'Union européenne », 15 novembre 2001.

¹⁸ Cf. Déclaration finale de la Conférence des Présidents des Régions à Pouvoir législatif, Barcelone, 23-24 novembre 2000, <http://www.coe.int>.

membres de disposer de mandats électifs, l'instauration d'un droit de recours pour les Régions à pouvoir Législatif auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne¹⁹.

Les régions et le risque de la société civile

Ainsi, les associations de représentations des pouvoirs régionaux et locaux abordent en ordre dispersé ce « moment constituant ». Elles déploient dans les premières semaines de la Convention des stratégies d'influence isolées. Cette fragmentation des acteurs en charge des intérêts régionaux et locaux rend leurs attentes et leurs demandes inaudibles jusqu'en octobre-novembre 2002. D'autant qu'à cette fragmentation s'ajoute un cadre de négociation au sein de la Convention largement centré sur les Etats membres et les institutions de l'Union européenne

Au tournant du XXème et du XXIème siècle, la question régionale n'est en effet plus véritablement une priorité de l'agenda européen comme le souligne l'absence de cette question lors des Traités d'Amsterdam et de Nice. Le discours, désormais célèbre, de Joschka Fischer à l'Université Humboldt en mai 2000 où il plaide pour une Europe fédérale ne fait pas davantage mention du niveau régional en se centrant exclusivement sur les relations entre les Etats membres et les institutions de l'UE²⁰ [Fischer 2000]. Cette marginalisation des régions est aussi la manifestation d'un retour des Etats dans le jeu européen dans une perspective d'élargissement après les points marqués par la Commission et le Parlement européen depuis une quinzaine d'années dans le processus d'intégration. Cette lutte institutionnelle a largement exclu les représentants des régions, y compris les puissants Lander allemands du jeu européen en cette fin de décennie 1990 [Loughlin 2005]. Ainsi, bien que le livre blanc sur la Gouvernance et la Déclaration de Laeken fassent mention du rôle des régions et des villes dans le processus, les débuts de la Convention montrent des débats centrés quasi exclusivement sur les institutions de l'UE et les niveaux nationaux des Etats membres. Ceci n'est pas très surprenant lorsque l'on se rappelle qu'une grande majorité de conventionnels représente les parlements qu'ils soient nationaux ou européen.

D'où une première phase des travaux de la Convention, dite « phase d'écoute et de consultation sur les besoins d'Europe » qui déçoit fortement les associations de représentation des pouvoirs locaux et régionaux. A ce stade, la Convention considère en effet les collectivités locales et régionales comme relevant de la société civile. Les associations européennes sont ainsi auditionnées une première fois lors avec les représentants de la société civile les 24 et 25 juin 2002. Elles perçoivent cette situation comme largement décalées par rapport à la réalité de leurs responsabilités politiques, en particulier depuis la reconnaissance de leur rôle par la Commission dans le Livre Blanc sur la gouvernance européenne. La Convention aborde ensuite ainsi la question du principe subsidiarité en créant un groupe de travail pour envisager son opérationnalisation dans le dispositif constitutionnel. Cependant, là encore, l'essentiel des débats tourne autour de la question rôles respectifs des institutions de l'UE et des gouvernements des Etats membres, peu de cas est fait, tout du moins dans les premières semaines de débat, du problème de l'application du principes aux autorités sub-nationales. Dans le rapport de ce groupe de travail, il n'est simplement fait mention que d'un renforcement du rôle du Comité des Régions en le dotant d'un droit de saisine de la Cour de

¹⁹ Cf « *Vers un renforcement du rôle des Présidents à pouvoir législatif au sein de l'Union européenne* », Résolution de la 2^{ème} Conférence des Présidents à pouvoir Législatif au sein de l'Union Européenne, Liège, 15 novembre 2001.

²⁰ Ace sujet, on peut notamment se reporter aux travaux des politistes et des juristes de l'Institut Universitaire Européen de Florence qui, à la suite du discours de J Fischer ont lancé les premier scenarii constitutionnels, ces derniers ignorant largement les régions [Joerges, Mény et Weiler 2000].

Justice pour violation du principe de subsidiarité. En revanche, les membres du groupes estiment que « *c'est dans le seul cadre national que se déterminent le degré et les modalités d'association des collectivités régionales et locales au travail d'élaboration de la législation communautaire* » et pour ces raisons le groupe ne retient pas « *la proposition d'accorder un droit de recours auprès e la Cour de Justice pour violation du principe de subsidiarité aux régions qui dans le cadre de l'organisation institutionnelle nationale, disposent de capacités législatives* »²¹

En réalité, de par un mode de fonctionnement centré sur les Etats et les institutions de l'Union et des logiques d'action dispersées, les autorités sub-nationales - y compris les régions fortes comme les länder ou les régions à pouvoir législatif - sont marginalisés dans les premières semaines de la Convention. La situation est d'autant plus inquiétante les six représentants du Comité des Régions à la Convention n'ont qu'un statut d'observateur en dépit de ses efforts désespérés d'obtenir un statut de plein exercice. L'avant-projet de Traité présenté le 28 octobre confirme certaines de leur craintes. Il traite en effet avant tout de l'architecture générale du texte et les quelques éléments de contenu proposés traduisent peu le souci de la reconnaissance de la dimension régionale et locale dans la gouvernance de l'Union²². La dimension régionale et locale de l'Union se dissout dans des concepts vagues autour de la nécessaire participation de tous les acteurs publics au fonctionnement des institutions européennes.

Politisation et résistance : les conditions d'affirmation du fait régional

La Convention constitue cependant pour les associations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux le cadre pratique d'invention d'un improbable consensus territorial. Confrontées au risque d'être diluées dans le magma de la société civile ainsi qu'aux contraintes de temps et de calendrier des séances plénières, les associations opèrent un rapprochement organisationnel avec l'appui de certains membres du Præsidium. La création d'une plate-forme des autorités régionales et locales permet de dégager des priorités communes. Un intense travail d'influence commence alors. Mobilisant une expertise juridique de haut-niveau, la plate-forme parvient finalement à faire entendre sa voix avec le soutien de conventionnels influents. Si l'on considère le projet de Traité constitutionnel, et surtout les conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 21 et 22 juin 2007 qui fixe les grandes lignes du futur « Traité modificatif », il en résulte quelques avancées institutionnelles notables pour les autorités régionales et locales.

S'unir pour ne pas disparaître

L'absence de reconnaissance formelle du rôle passé et futur des gouvernements territoriaux dans le fonctionnement de l'Union, leur intégration dans la catégorie fourre-tout de la société civile agissent comme un électrochoc sur les associations européennes de représentation des pouvoirs locaux et régionaux. Ainsi, le CCRE, connu pour ses positions modérées et dont l'ancien président, Valéry Giscard d'Estaing, préside la convention réagit vivement dès août 2002 : « (...) *Nous souhaitons souligner que nos sphères de gouvernement sont par définition gouvernementales, et non pas non gouvernementale. Pour l'avenir, nous insistons pour que la Convention considère les collectivités locales et régionales de façon*

²¹ Cf Conclusions du groupe de travail I sur le Principe de subsidiarité, CONV 286/02, p. 8.

²² Cf. *Réactions à l'avant projet de Traité constitutionnel présenté par le Præsidium de la Convention*, Note technique du Secrétariat Général de la CRPM, 28 octobre 2002.

conceptuellement séparées avec la société civile »²³. Menacées d'être intégrées dans le puit sans fond de la société civile, les organisations européennes de représentations des pouvoirs régionaux et locaux ne disposent rapidement que d'une seule option : s'unir pour influencer ou disparaître dans les limbes des oubliettes constitutionnelles. Sous le leadership de la CRPM, une « *plate-forme des organisations représentatives des autorités régionales et locales* » se constitue regroupant l'ARFE, le CCRE, la CRPM, EUROCITIES, l'ARE, CALRE et REG LEG²⁴. La CRPM assure la coordination de cette plate-forme. Son objectif de cette plate-forme est de bâtir les points clés d'un consensus minimal susceptible d'être pris en compte par les conventionnels dans la phase terminale d'écriture du projet de Traité : « (...) *On a créé la plate-forme pour acquérir un poids politique, pour constituer un front commun régional. Au départ chacune des organisations travaillait dans son coin, défendant des positions un peu différentes* »²⁵. Sur cette base se constitue un groupe de contact « *Régions et collectivités locales* »²⁶ entre les organisations d'autorités locales et régionales et la Convention, présidé dans un premier temps par Ana Palacio puis par Jean-Luc Dehaene, Vice-président de la Convention. Ce groupe de contact joue un rôle fondamental dans la construction du consensus et dans l'accès de la plate-forme aux conventionnels. Ana Palacio et Jean-Luc Dehaene, tous deux issus de pays fortement décentralisés, bâtissent avec les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux un compromis acceptable pour les conventionnels, en particulier les représentants de certains Etats assez hostiles à la dimension régionale et locale de l'Union : « *Dehaene (...) a contraint REGLEG à faire passer leurs demandes par la plate-forme. Il disait on ne veut pas deux contributions, pour être sûr que cela passe il faut une seule contribution, un compromis* »²⁷. Ainsi, REG LEG qui, jusqu'à la fin 2002 début 2003, entendent faire cavalier seul pour passer ses priorités rejoint finalement la plate-forme en janvier 2003 dans la perspective d'une séance plénière de la Convention consacrée à la dimension régionale et locale de l'Union le 7 février 2003 : « *On a beaucoup lutté pour que les cas spécifiques soient traités au niveau des Etats et non pas au niveau de l'Union. Au niveau européen il fallait une reconnaissance du fait régional, mais les modalités étaient à voir en interne* »²⁸. Le 30 janvier 2003, la plate-forme aboutit à un compromis que le Vice-président Dehaene s'engage à relayer au Præsidium. Prenant acte que le débat entre l'Europe des régions contre l'Europe des Etats est dépassé, la plate-forme propose six axes de travail pour introduire la dimension régionale dans la partie constitutionnelle :

- (1) La mention du respect des identités nationales, régionales et locales qui permettra à chaque Etat d'associer selon ses propres règles les échelons locaux et régionaux à la vie de l'Union ;
- (2) La reconnaissance d'une démocratie européenne qui s'exerce à tous les niveaux de représentation élus démocratiquement : européens, nationaux, régionaux et locaux ;
- (3) L'institutionnalisation d'un principe de consultation des administrations régionales et locales dans le respect des systèmes constitutionnels des Etats, en amont, dès l'élaboration des propositions législatives à fort impact territorial et en val, pour la mise en œuvre de ces propositions ;
- (4) l'inscription de la cohésion territoriale parmi les objectifs de l'Union, comme corollaire de la cohésion économique et sociale ;

²³ Prise de position du CCRE sur la Convention sur l'avenir de l'Europe, 16/08/02, http://www.ccre.org/prises_de_positions.

²⁴ REG LEG soutient les travaux de la plate-forme sans en faire formellement partie.

²⁵ Entretien, Commission européenne, Bruxelles, 31 mai 2005.

²⁶ Ce groupe a compté une centaine de participants. Outre les associations européennes de représentation des pouvoirs régionaux et locaux étaient représentés le Comité des Régions, le Congrès des Pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe ainsi que des villes et régions individuelles.

²⁷ Entretien CRPM, Rennes, 10 mai 2005.

²⁸ Entretien, Commission européenne, Bruxelles, 31 mai 2005.

- (5) La reconnaissance du rôle que jouent les politiques communes pour garantir la cohésion interne de l'Union, et en particulier la politique de cohésion ; ce qui permettra d'avancer vers la mise en place d'instruments dynamiques et novateurs tels que les contrats tripartites et des cadres pour la coopération trans-européenne.
- (6) Le renforcement du rôle du Comité des Régions par l'octroi du droit de saisine de la Cour en cas de violation du principe de subsidiarité²⁹.

La plate-forme organise par ailleurs des rencontres avec le Président de la Convention et des représentants de la Commission européenne. Sous l'impulsion de la CRPM, une coordination et une centralisation des informations avec les services concernés du Comité des Régions s'organise.

Expertise et réseaux politiques : les voies de l'influence

Si les conditions d'une expression commune sont progressivement réunies pour les pouvoirs régionaux et locaux, la construction d'une influence politique passe par un incessant travail d'expertise et la mobilisation de relais politiques parmi les conventionnels. Le travail d'expertise, notamment d'expertise juridique, devient de plus en plus déterminant au fur et à mesure de l'avancée des travaux de la convention. Toutes les organisations de représentation des pouvoirs régionaux et locaux ont été capables de produire des déclarations d'ordre général à l'intention des conventionnels mais plus rares sont celles qui vont être capables de proposer des amendements aux articles du projet de Traité, d'écrire du jour pour le lendemain des notes à l'attention des conventionnels qui souhaitent défendre en séance plénière tel ou tel aspect des propositions de la Convention. A cet égard, les associations sectorielles de représentation des pouvoirs régionaux et locaux ont semblé plus en capacité de concrétiser par leur expertise juridique les objectifs affichés par la plate-forme. Ainsi, la CRPM, habituée à fonctionner sur ce registre de l'expertise auprès de la Commission européenne depuis une trentaine d'années s'est imposée comme l'organisation leader de la plate-forme. Lors de la première phase des travaux de la Convention, cette organisation est ainsi chargée par le groupe de contact « Régions et collectivités locales », présidé par Ana Palacio ministre des Affaires étrangères espagnole, de produire un rapport donnant à voir les attentes régionales et leurs spécificités par rapport à la société civile. Mobilisant ses 146 régions membres, la CRPM produit d'emblée un rapport détaillé précisant les attentes des régions périphériques maritimes quant au projet européen, aux politiques de l'Union et formulant une série de propositions concernant la place des régions dans le système institutionnel européen³⁰. La CRPM assure ainsi la coordination de la plate-forme des autorités régionales et locales via une équipe de juristes spécialisés européens. Il s'agit en effet de traduire les objectifs politiques des organisations de représentation des pouvoirs locaux et régionaux dans le langage du droit et au regard de la complexité institutionnelle de l'Union. Ce ne sont donc pas des spécialistes des politiques régionales et locales qui sont chargés de cette tâche mais de fins juristes, formés au Collège de Bruges, rompus aux arcanes du droit et des institutions européennes et qui adoptent une stratégie juridico-politique établie³¹: « *On a surtout mis l'accent sur la partie I*

²⁹ Cf. CONV 561/03, Contribution de M. Claudio Martini, observateur à la Convention : « La prise en compte de la dimension régionale et locale de l'Union dans les deux parties du Traité », Bruxelles, 17 février 2003.

³⁰ Cf. CRPM, *Missions, politiques et compétences de l'Union : les attentes d'Europe des régions périphériques maritimes*, mai 2002.

³¹ La coordination de la plate-forme est assurée par Sandra Mezzadri, juriste à la CRPM. Diplômée en sciences politiques de l'Université de Pise ayant un Master en administration européenne du Collège de Bruges, elle travaille en tant qu'assistante de recherche à l'Istituto Affari Internazionali (IAI) avant de poursuivre ses travaux à la Commission européenne. Elle travaille actuellement à la Commission à l'écriture d'un livre vert sur la libéralisation des marchés de la défense dans l'Union européenne.

du Traité et non pas la partie II. On a cherché à défendre la cohérence entre les grands principes et les politiques, notamment la politique régionale »³². Ainsi, après que le Præsidium ait accepté d'organiser le 7 février 2003 une séance plénière consacrée à la dimension régionales de l'Union, le travail d'expertise juridique a surtout consisté à fournir aux conventionnels les clés de cette concrétisation à travers la présentation d'argumentaires sous la forme par exemple d'un « *Tableau synoptique des propositions de la plate-forme des autorités locales et régionales* »³³, la proposition d'articles ou la rédaction d'amendements. Les conventionnels ne disposaient ni du temps, ni toujours de la compétence pour effectuer ce travail de mise en forme : « *Il fallait être très réactif, écrire des textes du jour pour le lendemain (...) Barnier nous a dit un jour pour la cohésion territoriale, faites-le moi, deux heures après il l'avait* »³⁴.

Cependant, ce travail d'expertise n'aurait été que de peu d'utilité sans les précieux relais politiques mobilisés par les associations de représentations des pouvoirs locaux et régionaux tout au long des travaux de la Convention. Si l'on considère le groupe de contact « Régions et collectivités locales » Ana Palacio et Jean-Luc Dehaene qui l'ont présidé successivement ont été particulièrement attentifs aux souhaits exprimés par les associations européennes et ont constitué à cet égard des relais politiques cruciaux. Ceci vaut particulièrement pour Jean-luc Dehaene, ancien Premier ministre belge, ancien président de la Commission, et vice-président du Præsidium l'organe clé de la Convention. Si l'on considère maintenant les conventionnels, on peut considérer que les représentants du Parlement européen et de la Commission européenne, à travers notamment des rapports transmis au Præsidium, ont soutenu les positions de la plate-forme³⁵. Le Commissaire Barnier, soutenu par les représentants de certains gouvernements (par les voix de Peter Hain pour le Royaume-Uni, de Pascale Andreani pour la France) a notamment largement contribué à l'inclusion dans le projet de Traité de la cohésion territoriale comme objectif majeur de l'Union aux côtés de la cohésion économique et sociale. Le Comité des Régions, contesté par certaines des organisations de représentation territoriale pour son manque d'expertise ou la fragilité de sa représentation, joue quant à lui un rôle de courroie de transmission des priorités affichées par les organisations de représentation des pouvoirs territoriaux : « *Nous n'avons voulu passer exclusivement par le Comité des Régions. Il n'a pas la réactivité d'une organisation comme la nôtre. On a choisi de rester en dehors pour impulser et influencer les conventionnels* »^{36,37}. Ceci d'autant plus facilement que parmi les six observateurs du Comité des Régions à la Convention certains étaient particulièrement investis dans la plate forme des collectivités régionales et locales comme notamment Claudio Martini, président de la CRPM et de la région de Toscane. Le tableau des canaux d'influence ne serait pas complet sans évoquer le rôle déterminant du secrétariat de la Convention dans la machine conventionnelle (Deloge-Gaudez 2004). En effet, c'est notamment à ce secrétariat qu'incombe le rôle de rédiger les textes initiaux soumis aux amendements des conventionnels (Buchet de Neuilly 2005). Si bien que ce secrétariat dispose d'une marge de manœuvre appréciable dans la collecte, le filtrage et la rédaction des amendements. Influencer supposait ainsi pour les organisations régionales et locales de tenir les deux bouts de la chaîne de production du Traité, des prises de position des

³² Entretien, Commission européenne, Bruxelles, 31 mai 2005.

³³ Cf CONV 523/03, *La prise en compte du rôle des acteurs locaux et régionaux dans traité constitutionnel*, Document de travail des associations européennes d'autorités locales et régionales à l'intention des membres de la Convention européenne, 30 janvier 2003.

³⁴ Entretien, Commission européenne, Bruxelles, 31 mai 2005.

³⁵ Cf. Le rapport de Giorgio Napolitano sur le rôle des acteurs locaux et régionaux dans l'Union, adopté par le Parlement le 14 janvier 2003 en vue de la séance plénière du 7 février à la Convention ou la communication de la Commission européenne sur l'architecture institutionnelle le 4 décembre.

³⁶ Entretien, CRPM, Rennes, 10 mai 2005.

³⁷ Cf. Le rapport Tope adopté par le Comité des Régions en novembre 2002.

conventionnels à la rédaction du Texte. Elisabeth Gateau³⁸, consultante auprès du secrétariat de la Convention pour les questions régionales et locales, s'avère ainsi un relais décisif de la plate-forme lors de la mise en forme finale des amendements des conventionnels. Ancienne secrétaire générale du CCRE, organisation présidée par Valéry Giscard d'Estaing de 1997 à 2004, c'est ce dernier qui lui demande de le rejoindre pour s'occuper en priorité de la thématique régionale et locale dans le Traité. Elle s'avère un relais précieux dans la formalisation des différentes étapes du texte.

Le principal succès de la plate-forme de représentation des autorités régionales et locales est l'obtention d'une séance plénière de la Convention consacrée à la dimension régionale et locale de l'Union, le 7 février 2003. Lors de cette séance présidée par M. Dehaene, les débats illustrent les points de vue contradictoires concernant le rôle des autorités locales et régionales dans l'UE³⁹. Ainsi, plusieurs conventionnels expriment de fortes réticences aux demandes radicales venues d'organisations telles que REG LEG, comment notamment celle de faire du Comité des Régions non plus un « corps » consultatif (comme le Conseil économique et social) mais une « institution » (au même titre que la Commission, le Parlement, la Court de Justice ou le Conseil) ou encore de donner aux régions à pouvoir législatif le droit de saisine de la Cour de Justice pour non-respect du principe de subsidiarité. Jean-Luc Dehaene parvient cependant à dégager un consensus sur la nécessité que le nouveau Traité reconnaisse les autorités sub-nationales dans plusieurs de ses articles, qu'elles soient associées à la mise en pratique du principe de subsidiarité. Un large accord se fait jour également sur le rôle de représentation du Comité des Régions de l'ensemble des autorités sub-nationales de l'UE et sur la nécessité de préserver les spécificités des organisations territoriales de chaque Etat membre.

Vers l'institutionnalisation d'une gouvernance polycentrique dans l'Union européenne

Si on analyse avec attention le texte du projet de Traité constitutionnel, force est de constater que jamais un traité européen n'a donné autant de portée à la dimension régionale et locale de l'Union (Burrows et al. 2004). Ainsi l'article I-5 précise que l'Union européenne doit respecter les structures politiques et constitutionnelles des Etats membres, « y compris l'autonomie des gouvernements régionaux et locaux ». On peut voir ici la satisfaction d'une des principales revendications des Régions à pouvoir législatif, en particulier des Lands allemands, dont les domaines de compétences étaient affectées ces dernières années par l'extension des compétences de l'Union et les transpositions du droit communautaire. Cette reconnaissance explicite des gouvernements régionaux et locaux en Europe, outre sa portée symbolique, pourrait avoir également une portée juridique au cas où la législation européenne viendrait amoindrir les principes d'autonomie régionale locale⁴⁰. L'extension du principe de subsidiarité est également étendue aux gouvernements régionaux et locaux. A l'article I-11 du projet de Traité, précise que le principe de subsidiarité interdit à l'UE européenne d'agir si les objectifs recherchés peuvent être atteints plus efficacement au niveaux central, régional ou local. L'article I-46 (sur le principe de la démocratie représentative), indique que les décisions

³⁸ De nationalité française, Elisabeth GATEAU, est diplômée de l'IEP Paris (1967) et de l'Institut des Hautes Études Internationales de la Faculté de Droit de Paris - Panthéon. Administrateur à la Direction de l'Environnement du Conseil de l'Europe (au Secrétariat du Comité des coopération des Ministères responsables des collectivités territoriales puis au Secrétariat de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe), elle a été élue Secrétaire générale adjointe puis Secrétaire générale du Conseil des Communes et Régions d'Europe jusqu'au 1er mai 2002, date à laquelle elle rejoint le Secrétariat de la Convention européenne. Elle est actuellement secrétaire générale de l'organisation internationale Cités et gouvernements locaux Unis dont le siège est à Barcelone.

³⁹ *Summary report on the plenary session : 6 and 7 February*, CONV 548/03.

⁴⁰ Ces principes sont notamment précisés dans la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, ratifiée par 39 Etats, dont tous les Etats membres de l'Union européenne à l'exception de la France.

doivent être prises aussi proches que possible du citoyen, ce qui ne manque pas d'ajouter de la force et de l'importance à la dimension locale du principe de subsidiarité. De manière plus spécifique, la projet de Traité constitutionnel inclue un protocole sur l'Application des Principes de Subsidiarité et de Proportionnalité qui oblige la Commission Européenne à consulter avant de proposer une nouvelle législation européenne. Lorsque le domaine concerné le justifiera, ces consultations incluront les autorités régionales et locales en particulier sur l'impact financier de certaines législations européennes sur les capacités financières des autorités régionales et locales.

Une autre avancée importante concerne le droit qui est donné au Comité des Régions de saisir la Cour européenne de justice. Ce droit est donné quand le Comité considère que le principe de subsidiarité est bafoué ou quand ces compétences n'ont pas été respectées. Cela risque de donner de nouvelles armes aux autorités régionales et locales pour faire respecter la concrétisation du principe de subsidiarité. Enfin, alors que les Traités précédents se référaient principalement à la cohésion économique et sociale, la cohésion territoriale fait désormais partie des nouveaux objectifs de l'Union. L'Union devra regarder plus précisément l'impact régional de ces politiques ce qui augure de nouveaux partenariats avec les autorités régionales et locales qui sont, par définition, des acteurs territoriaux.

Les 21 et 22 juin 2007, le Conseil européen de Bruxelles a fixé le cadre des négociations pour la future CIG qui rédigera le Traité modificatif à la suite du non français et hollandais au projet de Traité constitutionnel. Les principaux acquis devraient être maintenus : la reconnaissance des identités régionales, le principe de cohésion territoriale et droit pour le Comité des Régions de saisir la CJCE en cas de violation du principe de subsidiarité. Par ailleurs, le nouvel article⁴¹ qui donnera huit semaines aux parlements nationaux pour examiner des projets d'actes législatifs et de donner un avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité va constituer un nouvel acquis pour les régions qui composent les chambres hautes des parlements nationaux, comme par exemple les Länder allemands.

* * *

L'« Europe des régions »... Cette formule popularisée par Denis de Rougemont dans le courant des années soixante a fait couler beaucoup d'encre. Essayistes, praticiens, universitaires ont cherché, souvent vainement, à en prendre la mesure depuis plusieurs décennies. Alors que la recherche s'est plutôt attachée jusque là à montrer en quoi la réalité empirique venait confirmer ou infirmer l'existence d'une « Europe des régions », l'approche adoptée ici amène à la considérer comme un cadre cognitif et normatif de mobilisation autour du fait régional en Europe. Ainsi, à l'homologie fonctionnelle, quasi performative, entre intégration européenne et mobilisations régionales que développent certains thuriféraires de la gouvernance multi-niveau se substitue ici une perspective sociologique marquée par la politisation et la polarisation des clivages entre des groupes et des organisations qui sont porteurs de visions distinctes, parfois opposées de l'Europe des régions. Il ne s'agit pas de remplacer l'homologie initiale par une approche tout aussi simpliste qui consisterait à dire que les régions sont aujourd'hui contre l'Europe. Mais bien de considérer l'Europe des régions comme une catégorie politique comme une autre, autour de laquelle une variété d'acteurs et de groupes luttent pour imposer leur définition légitime. Ces luttes existent depuis les prémisses du projet européen. Le moment constituant que nous venons de vivre a simplement de mieux les saisir car elles ont fait l'objet d'une politisation inédite.

⁴¹ Cf. Conseil européen de Bruxelles, *Conclusions de la présidence*, 1117/07, Annexes 1, p. 17, Bruxelles, 23 juin 2007.

Bibliographie :

- Baisnée Olivier et Pasquier Romain (2007), « Européanisation et sociétés politiques nationales » dans Olivier Baisnée et Romain Pasquier (dir.) *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Editions, p. 7-32.
- Balme Richard. et Chabanet Didier, 2002, « Action collective et gouvernance de l'Union européenne », dans Balme Richard., Chabanet Didier et Wright Vincent (dir.) *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 26-120.
- Bartolini Stefano, 2001, « La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration dans l'Union européenne », *Politique européenne*, n°4, p. 15-45.
- Bourne Angela. K 2003, « The Impact of European Integration on Regional Power », *Journal of Common Market Studies*, 41 (4): 597-620.
- Buchet de Neuilly Yves, 2005, « Des bâtisseurs de traités. Continuités et discontinuités du processus conférentiel », Communication au colloque *La constitution européenne, genèses et usages*, Amiens, 16-17 juin.
- Burrows Noreen, Carter Caitriona, Scott Andrew (2004), *Subsidiarity of the Draft Treaty*, unpublished manuscript, paper presented for *sub rosa* discussion.
- Carter Caitriona, Pasquier Romain (2006), « European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of 'Europeanization' », *Queen's paper on Europeanisation*, n°1.
- Cohen Antonin, et Vauchez Antoine, 2007, *La Constitution européenne. Elites, mobilisations votes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Deloge-Gaudez Florence, 2004, « Le secrétariat de la Convention européenne : un acteur influent », *Politique européenne*, n°13, p. 43-68.
- Commission européenne, 2001, *Le livre Blanc de la gouvernance européenne*, Bruxelles,
- Gouzy Jean-Pierre, 1968, *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Paris, Presses d'Europe.
- Kingdom John W, 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, University of Michigan, HarperCollins Publishers.
- Fischer Joschka, 2000 « From Confederacy to Federation- Thoughts on the finality of European integration », speech at the Humboldt University in Berlin, http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu_politik
- Joerges C., Mény Yves et Weiler Joseph, (2000) eds, *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?: Responses to Joschka Fischer*, MA, Harvard Law School.
- Hooghe Liesbet (dir.) (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe Liesbet, et Marks Gary, (dir.) (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Boulder.
- Jeffery Charlie (dir.) (1997), *The Regional Dimension of the European Union. Toward a third level in Europe?*, London, Franck Cass.
- Jeffery C. (2000), Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference?, *Journal of Common Market Studies* 38 (1).
- Jeffery Charlie, 2005, « Regions and the European Union: letting them in and leaving them alone » in Weatherill S., Bernitz U. (dir.), *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing.
- Keating Michael, 1998, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London, Edward Elgar.
- Loughlin, J 2005 « The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe » in Weatherill, S and Bernitz, U (Eds.) *The Role of the Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford: Hart Publishing, p. 157-170.

- Magnette Paul, 2004, « Réformer l'Europe : La Convention européenne », *Politique européenne*, n°13.
- Pasquier Romain, 2007, « L'Europe des régions en actes ? La convention européenne et la construction improbable d'un consensus territorial », Cohen Antonin, et Vauchez Antoine, 2007, *La Constitution européenne. Elites, mobilisations votes*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Pasquier Romain, 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Préface d'Yves Mény, Rennes, Coll. Res Publica, Presses universitaires de Rennes.
- Pasquier Romain, 2003, « La régionalisation française revisitée. Fédéralistes, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 53 (1), p. 101-125.
- Pierret Georges, 1997, *Régions d'Europe. La face cachée de l'Union*, Rennes, Editions Apogée.
- Saint-Ouen François, 1993, *Denis de Rougemont et l'Europe des régions*, Genève, Fondation Denis de Rougemont.
- Tömmel I., 1998, « Transformation of Governance : The European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions » *Regional and Federal Studies*, 8 (2), p. 52-80.
- Vion Antoine, 2000, *La constitution des enjeux internationaux dans la gouvernement des villes françaises (1947-1995)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Rennes 1.