

# *L'avenir du binôme institutionnel : Union européenne - Régions ?\**

CLAUDE OLIVESI\*\*

Les enjeux du Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991 ont été suffisamment soulignés pour qu'il ne soit pas utile d'y revenir. Notons simplement que ce sommet constitue à la fois l'aboutissement d'une démarche et le commencement d'une nouvelle étape. Aboutissement, car deux ans plus tôt, à l'initiative du chancelier Kohl et du Président Mitterrand, les sommets de Dublin (avril-juin 1990) décidaient de lancer deux conférences intergouvernementales sur les unions politique, économique et monétaire. Leurs conclusions, si elles étaient acceptées par les Etats membres de la Communauté, déboucheraient alors sur la rédaction d'un nouveau traité instaurant à la place de la Communauté l'Union européenne. Il s'agissait, en fait, après le pas accompli par l'Acte unique européen de 1987, de procéder aux franchissements de nouvelles étapes « intégrationnistes » (économiques et politiques) appréhendant les nouvelles données du Continent européen et principalement l'effondrement du système soviétique et ses répercussions.

Ce principe a donc été retenu à Maastricht, ouvrant ainsi une nouvelle étape dans la construction de l'Europe communautaire. On mesure encore mal les conséquences de ce nouveau pas (le nouveau traité a été signé le 7 février 1992 et durant la même année dix des douze membres de la CEE l'ont ratifié). A Maastricht les contours de l'Europe ont sans doute changé, mais il est encore difficile de dire exactement ce que sera l'Europe de demain dans ce « fatras juridique », pour reprendre l'expression de J.-P. Cot<sup>1</sup>. Au mieux percevons-nous cette impérieuse néces-

\* Le titre renvoie à une expression d'Edgard Faure président fondateur en 1985 de l'« Assemblée des régions d'Europe » ; rapportée par D. Turpin, *La Communauté européenne et les Régions, Europe : Collectivités territoriales et problèmes locaux*, p. 6, Bordeaux, LCF éd., 31 octobre 1991.

\*\* Maître de conférences en sciences politiques, Université de Corse.

1. J.-P. Cot, *Tribune de l'Europe « De la Communauté à l'Union »*, n° 11, décembre 1991.

sité de la stabilisation de l'Europe communautaire par rapport aux évolutions erratiques du reste du continent. Tout le problème, bien évidemment, est que cette stabilisation dans une richesse économique relative et un haut niveau de développement politique ne soit synonyme d'exclusion pour les sociétés qui viennent de s'affranchir de quarante années, voire plus, d'un désastre politico-économique et qui observent avec considération et espoir le système communautaire. En même temps, la réalisation de l'objectif évoqué — l'Union européenne — devrait permettre à chacune des entités membres de la Communauté d'abandonner ses habits de puissance moyenne, dans le meilleur des cas, pour endosser ceux, mais ensemble, d'une grande puissance. L'ambition est considérable au moment où, depuis Minsk et Alma Ata, la Communauté des Etats indépendants a remplacé l'Union soviétique. Elle devra réaliser les synthèses complexes des quatre points cardinaux. C'est à ce prix, et à ce prix seul, que l'on pourra éviter les dangers contenus dans les rêves évanouis, mais potentiellement réactivables, de la « Mitteleuropa » ou de la « Pentagonale »<sup>1</sup>.

La réalisation de l'Union européenne, économique et monétaire, participerait ainsi à une accélération des déplacements des lieux de pouvoir. Dès lors on ne peut faire l'économie de l'analyse de cet ensemble nouveau dans lequel 345 millions d'individus, avec leurs diversités, seront appelés à vivre, et l'évocation des conditions à réunir pour que leurs richesses ne soient broyées dans le moule d'un modèle dominant.

#### I — UN SYSTÈME COMMUNAUTAIRE EN DEVENIR ?

L'entrée en vigueur du nouveau traité aura inévitablement des incidences sur les ordres politiques internes propres à chacun des Etats. Les normes fondamentales d'Allemagne, de Belgique, d'Espagne ont été préalablement modifiées avant ratification.

En France, la direction fut indiquée, dès le 15 décembre 1991, par le Président de la République et précisée par la décision du Conseil constitutionnel du 9 avril 1992.

Saisi par F. Mitterrand sur la base de l'article 54 C, le conseil y souligne les dispositions du traité qui, en l'état, n'étaient point compatibles avec la Constitution nécessitant de la sorte une révision préalable du texte constitutionnel : droit de vote et éligibilité des ressortissants de la Communauté résidant en France aux élections municipales ; instauration de la monnaie unique et de la politique des visas. Selon la haute autorité, les politiques proposées dans ces secteurs conduiraient à une remise en cause « des conditions

1. Association qui regroupait autrefois l'Italie, l'Autriche, la Yougoslavie, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, soit les provinces de l'Ancien Empire austro-hongrois, cité par O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, PUF, septembre 1991, p. 331.

essentielles de l'exercice de la souveraineté ». Aux termes de la procédure de révision le Congrès réuni le 23 juin adoptait le projet de Loi constitutionnelle révisant la Constitution du 4 octobre 1958 par insertion d'un titre XIV nouveau intitulé « Des communautés européennes et de l'Union européenne » et par modification de trois autres articles, moins liés à la construction européenne (art. 2, 54 et 74). Pour la première fois la référence à la Communauté européenne se trouve consacrée dans une constitution française à l'occasion d'une révision sans précédent depuis 1958.

Nous sommes là en présence d'une manifestation de ce phénomène, contenu dans l'œuvre communautaire dès son commencement, et que certains dénomment péjorativement la supranationalité. Celle-ci, « épouvantail d'autant plus redoutable que cette notion échappe à toute définition »<sup>1</sup>, consiste à faire plier les volontés nationales en fonction de décisions prises en dehors des cosmogonies politiques traditionnelles.

L'originalité du système communautaire et son exemplarité d'une certaine manière<sup>2</sup> s'analysent en ce qu'ils constituent « un cadre dans lequel les Etats ont accepté d'exercer en commun certains attributs de leur souveraineté ; l'autorité commune qui résulte de ce système est appelée à prendre en charge des questions que la souveraineté de chacun de ses membres ne leur permettrait pas de traiter seuls ».<sup>3</sup> On conçoit clairement que cette autorité commune, détentrice d'une souveraineté européenne, et bien que reposant sur l'adhésion des Etats membres, ne représente pas/plus la somme des souverainetés nationales. Elle possède une dimension nouvelle, qui lui est propre, et qui doit assurer la défense et la promotion de cet intérêt communautaire. Chacun sait parfaitement que l'intégration est différente par nature de l'addition ; le « communautarisme » en donne l'illustration sur le plan politico-juridique. La question se déplace alors et il s'agit de savoir, comme le souligne Jean Boulouis, « si la structure institutionnelle, dont cette communauté a été dotée... comporte des embryons d'une structure étatique capable, le moment venu, de recevoir en titre une souveraineté dont l'exercice sera réparti suivant les modèles qui caractérisent un Etat fédéral »<sup>4</sup>.

Les débats sur le concept de subsidiarité prolongent cette analyse. « Juridicisée » par l'Acte unique européen à propos de l'environnement (art. 130 R), elle figure à l'art. 3 B du nouveau traité. En vertu de ce principe « les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » sauf

1. Jean Boulouis, Le sort des noyaux durs de la souveraineté nationale, in *L'Administration française face à l'intégration européenne*, *Administration*, n° 149, 15 octobre 1990, p. 21-31.

2. Les solutions avancées pour résoudre la crise constitutionnelle canadienne qui perdure depuis juin 1990, les propositions formulées (un temps) en Tchécoslovaquie ou en Yougoslavie, comme la création de la Communauté des Etats indépendants ne donnent-elles pas une force inattendue à ce système communautaire ?

3. Jean Boulouis, réf. cit.

4. *Ibid.*

s'il est plus performant de les engager au niveau européen. « La Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc... être mieux réalisés au niveau communautaire. »<sup>1</sup> Ce principe, sur lequel repose le fédéralisme, impliquera une redistribution, pas simple, des rôles selon un schéma faisant intervenir l'Union — les Etats membres et les échelons infra-étatiques.

L'intégration européenne ne pouvait pas ne pas produire des effets sur les Etats membres et leurs administrations. Celle-ci allait entraîner la naissance d'une souveraineté nouvelle. En schématisant, la mise en commun à l'échelle européenne suppose une réduction des compétences dévolues aux institutions étatiques. Or cette dépossession par le haut se produit en même temps que la plupart des Etats transfèrent à leurs « démembrements » infra-étatiques, du fait des processus de décentralisation plus ou moins hardis, de nouvelles compétences, comme en témoigne en Espagne la signature d'un nouveau pacte autonome le 28 février 1992<sup>2</sup>.

Pour les régionalistes les plus fondamentalistes, ce double processus ne peut être que positif. Ses effets produiront une érosion des Etats-nations, conduisant les collectivités décentralisées à communiquer directement avec le sommet européen. Les formes étatiques seraient ainsi travaillées par la double attraction des nouvelles structures communautaires et décentralisées comme le constate Edgar Morin en affirmant : « L'Etat national est devenu trop petit... le dépérissement de la souveraineté absolue de l'Etat-nation suit son cours inexorable... La mission de l'Europe est de dépasser l'Etat-nation qu'elle a créé... »<sup>3</sup> On connaît la controverse que produit chez les défenseurs de l'Etat-nation, l'alliance des thèses girondine et communautaire. La discussion parlementaire sur le nouveau statut de la Corse, en novembre 1990, en a fourni une parfaite illustration. Pierre Mazeaud soulignera dans son intervention à l'Assemblée nationale, les dangers que recèle la concomitance des démarches : « L'Etat français risque de disparaître dans l'Europe des régions au profit d'un Etat européen, dont les composantes seraient ses anciennes provinces qu'il a fallu tant de siècles pour réunir sous la bannière du roi. »<sup>4</sup>

Michel Debré en donne un résumé édifiant, fidèle en cela à la doctrine gaulliste de l'Europe des Nations : « Pour les supranationaux la mission

1. *Traité de l'Union européenne*, p. 14-15.

2. Celui-ci a été conclu entre le Premier ministre P. Gonzalez et le leader du principal parti d'opposition (le Parti populaire) J.-M. Aznar. Il permet de transférer aux Communautés autonomes (10 sur 17) 32 nouvelles compétences, accélérant ainsi le processus de dévolution des responsabilités du Centre vers la périphérie : Espagne : pays des autonomies, *Le Monde*, 19-20 avril 1992.

3. Edgar Morin, *Espoirs et peurs d'Europe*, *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juillet 1992.

4. Voir à ce sujet Claude Olivesi, *Motivations gouvernementales pour une réforme*, *RFDA, Le Nouveau Statut de la Corse*, 7 (5), septembre-octobre 1991, p. 706-720.

de l'Europe est de tuer l'Etat national. »<sup>1</sup> Cette thématique alimentera, durant la campagne du référendum du 20 septembre 1992, les positions des partisans du « non à Maastricht » qu'ils se situent au sein de l'opposition nationale ou ailleurs. Cette méfiance et la mise en garde polémique formulée dès 1981 contre le régionalisme considéré comme « une des recettes pour tuer l'Etat »<sup>2</sup> présentent ainsi les pinces de la tenaille qui aujourd'hui enserrerait l'Etat-nation.

Ainsi pour des courants de pensée divers (voire opposés), construction européenne et décentralisation conduiraient inévitablement à un rétrécissement de l'Etat-nation, pour le bonheur des uns et le malheur des autres.

Rompant avec cette analyse, d'autres observateurs, considèrent bien au contraire que l'évolution de la construction européenne et l'application du droit communautaire dérivé conduisent à un renforcement considérable de la puissance de l'Etat. Celui-ci « s'impose, selon le doyen M. Bourjol, dans le contexte de limitation de la souveraineté des Etats qu'induit l'intégration européenne, dans la mesure où l'Etat est appelé à exécuter ou mettre en œuvre les règlements et directives communautaires, et à assurer leur respect par les autorités locales »<sup>3</sup>.

Les conséquences du processus communautaire sont donc analysées en termes différents en raison principalement de l'originalité de l'ensemble européen-communauté de droit. Le droit communautaire, sa primauté, son effet direct et son application nécessairement uniforme, représentent un puissant élément d'intégration et d'homogénéisation dont la Cour de justice des Communautés européennes est la gardienne vigilante. Sa mise en œuvre revient aux Etats membres qui se doivent d'y veiller par les moyens appropriés quelle que soit la répartition des compétences effectuée au profit des collectivités infra-étatiques.

Comme le souligne Jacques Biancarelli, seuls les Etats membres « sont responsables du comportement de leurs collectivités territoriales... en cas de manquement aux devoirs communautaires »<sup>4</sup> quel que soit le degré d'autonomie dont elles disposent.

Les traités constitutifs de la communauté ont été négociés entre Etats et non entre ceux-ci et leurs « collectivités territoriales ». Il revient aux autorités centrales de surveiller avec le plus grand soin que soit respectée l'application du droit communautaire par leurs collectivités. C'est la raison pour laquelle les collectivités infra-étatiques, principalement celles

1. Michel Debré, l'Europe du renoncement, *Le Monde*, 3 août 1989 ; cette position a été reprise par Pierre Juillet qui fut conseiller politique du Président Pompidou et de Jacques Chirac, dans un article du *Monde* le 29 janvier 1992 intitulé « De Gaulle abandonné... ».

2. Cité par Ch. Cadoux in *Le concept d'autonomie en France, RSAMO*, n° 28, décembre 1989, p. 208-214.

3. Maurice Bourjol, Quelle réforme territoriale pour la France dans la perspective de 1992, *RSAMO*, n° 29/30, juin 1990, p. 35-62.

4. Jacques Biancarelli, La dynamique institutionnelle, in *CEE et collectivités locales, AJDA*, n° 12, 20 décembre 1991, p. 835-846.

disposant de la plus grande autonomie, s'inquiètent des effets pervers de la construction communautaire pouvant conduire à une recentralisation « ou ce qu'il est convenu d'appeler une renationalisation des politiques communautaires »<sup>1</sup>. Cette question fut au centre des débats sur la révision de la Loi fondamentale allemande de 1949 ; les Lander souhaitaient que soit explicitement affirmée leur « souveraineté » et ont lié la ratification du traité par le Bundesrat à cette reconnaissance<sup>2</sup>.

Un tel processus conduirait non pas à l'affaiblissement des Etats, mais à celui de leurs démembrements infra-étatiques. Se mettrait alors en place une construction à deux niveaux, un « communautarisme unitaire ou coopératif »<sup>3</sup> : à la communauté les pouvoirs d'impulsion et de coordination, aux Etats l'exécution et le contrôle des mesures concrètes.

Les évolutions futures de la construction européenne sont loin d'être tranchées et dépendront largement des rapports de force et des compromis que ses acteurs auront élaborés. Une certaine hésitation de principe se dessine entre un système fondé sur des collectivités autonomes et puissantes et un autre où les Etats membres maîtriseront parfaitement leurs collectivités décentralisées relativement faibles. Il importe dès lors d'observer la place qu'occupent les collectivités locales et notamment les « régions » dans cet ensemble en évolution.

## II — QUEL AVENIR DES RÉGIONS DANS L'ENSEMBLE COMMUNAUTAIRE ?

Ni les dispositions des traités instituant des Communautés européennes, ni les actes de droit dérivé (règlements, directives ou décisions) n'ont consacré en tant que telles les collectivités territoriales. En effet, comme le souligne Jacques Biancarelli<sup>4</sup> : « Le traité CEE n'a en rien pour

1. Voir à ce propos l'article cité de J. Biancarelli et notamment les analyses que l'auteur, juge au tribunal de première instance des Communautés européennes, développe à propos de l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne : « Dans ces trois Etats membres à structures fédérales ou quasi fédérales, l'on estime que la construction européenne conduit de façon inéluctable au renforcement du pouvoir central et à l'affaiblissement des collectivités locales autonomes. » Ou encore à propos du nouveau statut de la Corse M. Bourjol (réf. cit.) constate qu'« aussi libéral (qu'il puisse être) la région de Corse... ne pourra, éventuellement, échapper au contrôle de l'Etat français que pour tomber sous la tutelle de la CEE ».

2. Le chancelier Kohl et les ministres-présidents des 16 Lander se sont entendus sur l'insertion d'un amendement constitutionnel garantissant les droits des Lander dans l'Europe unie. La Commission constitutionnelle commune aux deux chambres du Parlement a adopté le 26 juin 1992 un compromis sur les modifications à apporter à la Constitution. Celui-ci donne, notamment, aux entités fédérées un droit de regard sur les négociations menées par le Bund avec les instances communautaires, *Le Monde*, 24 juin et 28-29 juin 1992.

3. Terminologie empruntée à M. Fromont à propos des évolutions du fédéralisme allemand qualifié d'« unitaire équilibré ou coopératif », in M. Fromont et A. Krieg, *Introduction au droit allemand*, t. 2, chap. 93..., 1984.

4. Jacques Biancarelli, *La dynamique institutionnelle*, réf. cit.

objet ou pour effet de régir l'organisation administrative des Etats membres ou les compétences qu'ils délèguent à leurs collectivités décentralisées. » Il s'agit là d'un secteur relevant de la souveraineté exclusive des Etats membres. Les traités communautaires sont avant tout et pour l'heure, le résultat de compromis élaborés par les pouvoirs étatiques et non par les pouvoirs territoriaux, même si démonstration ne vaut raison.

Cependant ce terrain n'est pas resté vierge. Les progrès de la construction européenne, les élargissements successifs, la diversité et l'évolution des structures politico-administratives des Etats membres, la recherche par les instances communautaires (Commission-Parlement) de partenaires face aux réticences des Etats membres, le nécessaire renforcement de la cohésion économique de l'ensemble du territoire communautaire... font qu'aujourd'hui « les régions et l'Europe n'ont (plus) strictement rien à voir »<sup>1</sup>. La prégnance de la construction européenne, consécutive aux transferts de souveraineté des Etats membres vers l'ensemble communautaire tout comme les incidences des processus de décentralisation conduisent nécessairement « à s'interroger sur le renouvellement des termes de la problématique classique concernant les relations du centre avec la périphérie »<sup>2</sup>.

Ainsi la logique initiale du traité de Rome a été infléchi par la juridicisation de la politique régionale opérée par l'Acte unique européen de 1987. Elle résulte tout à la fois d'une pratique résultant de la création du FEDER en 1975 (Fonds européen de Développement régional), du poids croissant des Etats à structure fédérale ou quasi-fédérale, et de la nécessité du renforcement de la solidarité entre régions riches et celles moins développées de la Communauté européenne. Cette étape modifie les termes d'un dialogue jusque-là binaire Communauté- Etats membres par l'introduction d'un nouvel interlocuteur-partenaire : « les régions ».

Dans la lettre commune qu'ils adressèrent le 6 décembre 1990 au Président en exercice de la Communauté, le chancelier Kohl et le Président Mitterrand, manifestèrent leur souhait que le nouveau traité indique « comment les régions pourraient faire valoir leurs intérêts sur les questions essentielles les concernant »<sup>3</sup>.

Le traité de l'Union européenne y répond, au moins partiellement, pourrait bien favoriser l'acquisition par les collectivités territoriales, surtout régionales, d'un statut d'acteur voire d'objet de la construction européenne<sup>4</sup>.

La première difficulté est d'ordre épistémologique. Le concept de région ne correspond pas à une réalité commune à l'ensemble des pays membres de

1. Citation d'un ancien ministre de l'intérieur au Grand Jury RTL, *Le Monde*, du 5 février 1989. Le mot (plus) a été ajouté par nous.

2. A. Yagues et F. Chouvel, présentation de la collection « Collectivités territoriales et gestion locale », *Europe : Collectivités territoriales et problèmes locaux*.

3. La lettre commune de MM. Kohl et Mitterrand, *Le Monde*, 10 décembre 1990.

4. Thierry Debard, Rhône-Alpes : compétences et pouvoirs, in L'intégration de Rhône-Alpes dans l'espace européen du XXI<sup>e</sup> siècle, *Recherches en Sciences humaines*, n° 7, décembre 1991.

la Communauté. Qu'y a-t-il en effet de comparable entre un Land allemand, une communauté autonome espagnole, une région italienne ou française ? Analysons avec T. Debard les quatre entités composantes du « quadrige », association regroupant le Bade-Wurtemberg, la Lombardie, la Catalogne et Rhône-Alpes : « Si Rhône-Alpes est tout à fait comparable au Bade-Wurtemberg, à la Lombardie ou à la Catalogne du point de vue de sa superficie, du chiffre de sa population ou encore de son niveau de développement économique ; par contre ses institutions n'apparaissent que comme un très pâle reflet de celles des autres membres du quadrige. »<sup>1</sup>

Cette comparaison illustre les véritables termes de l'enjeu du devenir des régions françaises : l'étroite corrélation entre leur statut juridique, leurs compétences et leurs moyens juridico-financiers. Ce déficit de « régionalisation » en France est de plus en plus souvent souligné par de nombreux acteurs. « Ainsi tout au long de nos frontières, les pays d'Europe sont-ils organisés en régions fortes dotées de pouvoirs... incomparables avec ceux que la France a accordés à ses régions », constatait Charles Millon. Et de conclure en forme de prophétie : « La France puisera demain sa force dans le dynamisme de ses régions ou bien elle s'affaiblira. »<sup>2</sup>

Les perspectives de révision constitutionnelle ouvertes par le Président de la République en novembre 1991, comme son intervention télévisée du 9 novembre 1992, ne mentionnaient nullement la constitutionnalisation des régions. Cet oubli a été corrigé par les propositions présidentielles rendues publiques le 30 novembre 1992. En effet, le chef de l'Etat a souligné que les enseignements de la décentralisation « pourraient conduire à retoucher les articles 72 et suivants de la Constitution »<sup>3</sup>. Trois directions ont été suggérées aux réflexions du Comité consultatif constitutionnel installé par le Conseil des ministres du 2 décembre dernier : ajouter les régions et les collectivités à statut particulier à la liste des collectivités territoriales ; lier la libre administration des collectivités locales à leur capacité de lever l'impôt ; examiner la compatibilité d'une assemblée unique avec le statut de département d'outre-mer.

Il faudra, bien évidemment, attendre de connaître les réflexions du « CCC » (au plus tard le 15 février 1993) et la suite qui leur sera réservée pour mesurer les progrès accomplis en ce domaine. La constitutionnalisation des régions aura, au moins, le mérite de corriger un hiatus apparu avec la loi du 2 mars 1982 instaurant une nouvelle catégorie de collectivité territoriale : les régions. Elle ne fera cependant pas disparaître une deuxième difficulté : celle de l'harmonisation des statuts régionaux à l'intérieur de cet espace communautaire sans frontière intérieure.

A supposer qu'elle soit d'actualité, la question renvoie à des traditions nationales fort différentes. Même si l'intégration européenne conduit à une

1. T. Debard, *ibid.*

2. Ch. Millon, L'effet Europe, *Le Monde*, 8 janvier 1992.

3. *Le Monde*, mercredi 2 décembre 1992 : « François Mitterrand fait connaître ses propositions de révision de la Constitution. »

redéfinition du concept d'Etat-nation, l'effort n'aura pas la même intensité en France, en Grèce, en Allemagne ou en Espagne. Sans oublier que la question, rappelons-le, reste pour l'heure de la compétence exclusive des Etats, et qu'il leur revient donc de prendre les initiatives nécessaires.

Pour la France, tout en préservant sa forme unitaire, certains proposent « un passage au régionalisme politique qui conférerait aux régions un rôle éminent dans l'Etat »<sup>1</sup>. Du côté des instances communautaires de nombreux documents s'intéressent à la place des régions et à leur statut juridique. Parmi ceux-ci signalons la résolution « sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions » adoptée le 18 novembre 1988 par le Parlement européen à laquelle est annexée la « Charte communautaire de la régionalisation »<sup>2</sup>. Elle est une invitation faite aux Etats membres à « hisser les régions » au niveau le plus élevé de l'organisation politico-administrative en tenant compte de l'ordre juridique interne propre à chaque Etat.

Si elle ne détiend nullement de caractère contraignant à l'encontre des Etats, seuls Conseil des ministres et Commission disposent du véritable pouvoir législatif communautaire, elle n'en possède pas moins une valeur heuristique... Le Parlement européen a, selon ses propres termes, souhaité verser « un document de travail pour l'avenir ». Celui-ci s'efforce de définir le concept de région, les institutions (une assemblée régionale élue au suffrage universel et un Gouvernement régional politiquement responsable), les principes de l'autonomie financière, les compétences, notamment en matière de coopération transfrontalière.

La charte propose en outre de fonder la participation des régions aux décisions des Etats et de la Communauté européenne sur « le principe du régionalisme coopératif, reposant sur des formules de coordination horizontale qui se substituent aux traditionnelles structures verticales des Etats centralisés ». Le principe retenu et suggéré par le Parlement européen aux Etats membres est celui de l'autonomie interne (ou régionalisme politique) déjà pratiquée, avec des nuances par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie.

Cette position a été réaffirmée par la II<sup>e</sup> Conférence « Parlement européen - régions de la Communauté » qui s'est tenue à Strasbourg du 27 au 29 novembre 1991. Soulignant « que l'évolution communautaire entraîne également une évolution au sein des systèmes constitutionnels nationaux », la Conférence estime que l'union doit favoriser « le processus de réforme du système des rapports politico-institutionnels fondé sur une légitimité renouvelée de la Communauté..., des Etats membres et des autorités régionales et locales ». Elle demandait que les entités fédérées (quasi fédérées) et celles dotées d'une autonomie spéciale puissent être associées aux réunions du Conseil, lorsque celles-ci aborderont « des questions met-

1. T. Debard, *ibid.*

2. Résolution sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions, Parlement européen, *JOCE*, n<sup>o</sup> C326/289-301 du 19 novembre 1988.

tant en jeu... tant leurs compétences que leurs particularités historiques, culturelles et linguistiques »<sup>1</sup>. Ce texte émanation conjointe du Parlement européen et des représentants de 180 régions de la communauté, adopté peu de temps avant l'ouverture du sommet européen de Maastricht, illustre la volonté de donner aux « régions » une véritable place dans la construction du nouvel ensemble communautaire.

Le nouveau traité n'a, cependant, pas introduit de substantielles modifications au schéma initial. Il renforce la tendance contenue dans l'Acte unique européen grâce à laquelle, selon l'expression de J. Delors, « le chantier avait pu être ouvert »<sup>2</sup>. On y retrouve, en effet, les dispositions sur « le renforcement de la cohésion économique et sociale » figurant au titre V de l'Acte unique. La réduction des écarts « entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées » est réaffirmée comme objectif de la Communauté<sup>3</sup>. Ceci conduit à la confirmation des principes qui ont présidé à la réforme des fonds structurels (partenariat-programmation, cohérence et synergie), ainsi que la vocation du FEDER « destiné à... la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté ».

Le traité sur l'Union européenne introduit en définitive essentiellement deux innovations. *La première* réside dans la constitution du « fonds de cohésion » avant la fin 1993, dans le but de contribuer au financement des projets dans les domaines de l'environnement et des infrastructures de transport. Selon le protocole « sur la cohésion économique et sociale » annexé au traité, les contributions financières sont destinées aux Etats membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire ; il s'agit essentiellement de régions appartenant à l'Espagne, au Portugal, à la Grèce et à l'Irlande auxquelles pourraient s'adjoindre les cinq Lander de l'ex-RDA.

*La deuxième innovation* est d'ordre institutionnel. L'article 198 A institue « un Comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales... dénommé Comité des Régions ». Il sera composé de 189 membres titulaires (autant de suppléants) désignés sur proposition des Etats membres, pour quatre ans renouvelables, par le Conseil statuant à l'unanimité<sup>4</sup>. Il appartiendra aux Etats de décider quelles autorités régionales et/ou locales devront y être représentées. La procédure de désignation de ces personnalités sera, sans aucun doute, fortement influencée par la forme des Etats membres. Le Comité pourra être saisi par le Conseil ou la Commission, mais non par le Parlement européen comme l'avait demandé la Conférence des Régions, émettre un avis de sa

1. Conférence des Régions, *Tribune de l'Europe*, n° 11, décembre 1991.

2. *Ibid.*

3. *Traité sur l'Union européenne*, réf. cit.

4. L'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni désigneront chacun 24 membres. L'Espagne 21 ; la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, le Portugal 12 ; le Danemark, l'Irlande 9 et le Luxembourg 6.

propre initiative sur tous les secteurs touchant au « renforcement de la cohésion économique ». Son installation dans les locaux du Comité économique et social, qui malgré la qualité de ses travaux joue un rôle effacé dans la galaxie communautaire, revêt un caractère symbolique. Il faut donc espérer que compte tenu du poids croissant de la politique régionale, cette nouvelle institution trouvera peu à peu sa place au sein du dispositif communautaire.

Cette innovation se limite en définitive à la transformation du Comité consultatif des Collectivités régionales et locales, créé par décision de la Commission le 24 juin 1988, et à son introduction dans le nouveau traité.

L'originalité la plus grande, réside, en définitive, dans la multiplicité des références aux rôles des régions. Ainsi en matière de politique culturelle l'article 128 stipule que « la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres dans le respect de leur diversité nationale », ce qui paraît logique. Mais les rédacteurs ont tenu à souligner que cette diversité possédait aussi une dimension « régionale ». De même dans les secteurs de l'environnement « la Communauté... vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté » (art. 130 R-2). Ou encore à propos de la nouvelle politique des « Réseaux transeuropéens » (art. 129 B) voulue dans les secteurs du transport, des télécommunications et de l'énergie, le traité souligne que celle-ci « tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté » ; ce qui constitue une reconnaissance juridique des spécificités liées à l'insularité.

L'efficacité de ces références dépendra, bien évidemment, de la mise en œuvre de mesures appropriées arrêtées en concertation avec les régions et mises en œuvre grâce à leur participation.

La période que nous traversons est anxiogène et la poursuite de la construction européenne ne sera en aucun cas un « long fleuve tranquille ». Mais face aux déséquilibres multiples, aux réticences diverses et aux peurs irrationnelles de fin de millénaire, l'Union européenne représente la seule réplique cohérente, la seule perspective ambitieuse. Sa réalisation progressive accélérera inévitablement un déplacement et la création de nouveaux lieux de pouvoirs. Maastricht en constitue une nouvelle étape, un noyau nécessaire qu'il faudra encore durcir.

Souhaitons qu'aux côtés des instances communautaires et des Etats membres les régions y prennent pleinement leur part favorisant ainsi le dépassement des nationalismes étriés, centraux ou périphériques, qui ravagent l'est du continent européen, mais aussi certaines parties de la Communauté. Ainsi, sera, pour un temps, écartée la menace contenue dans la prophétie de Pierre-Joseph Proudhon formulée dans son « principe fédératif » (1863) : « Le XX<sup>e</sup> siècle ouvrira l'ère des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans. »