

CENTRE INTERNATIONAL DE FORMATION EUROPEENNE  
**INSTITUT EUROPEEN DES HAUTES ETUDES  
INTERNATIONALES**

DIPLOME DES HAUTES ETUDES EUROPEENNES ET  
INTERNATIONALES (D.H.E.E.I)

FILIERE TRILINGUE

**2008-2009**

# **L'influence des régions sur le processus décisionnel européen**

Mémoire présenté par  
**Suzon FONDEUR**

Directeur de Recherche :  
**M. Nizar BEN AYED,**  
Directeur de la filière anglophone du DHEEI



## AVANT PROPOS

---

La problématique régionale posée à l'échelle européenne est passionnante mais aussi d'actualité dans le sens où c'est en soutenant des projets au plus près des citoyens que l'on peut les persuader de la nécessité de la construction européenne. De même, c'est en tenant compte des besoins locaux que l'Europe pourra se construire à dimension humaine et en se fondant sur les véritables attentes de sa population.

Si j'ai eu tant de plaisir à écrire ce mémoire et effectuer ces recherches, c'est parce que travailler sur les régions m'a beaucoup intéressé et je tiens particulièrement à remercier Monsieur Ben Ayed d'avoir proposé ce sujet. Je lui suis aussi reconnaissante de m'avoir guidé et aidé durant toute l'année.

Mes remerciements sont également adressés à Monsieur Lépine, qui a eu la gentillesse d'accepter de m'éclairer notamment dans l'élaboration de mon plan.

Enfin, mon travail n'aurait pas été si enrichissant pour moi sans l'aide de Monsieur Spiroux et de Monsieur Protto, qui, par leur expérience de terrain, m'ont permis de comprendre de façon simple et concrète comment dans leur vie quotidienne ils œuvrent ou ont œuvré pour la reconnaissance et la prise en considération de leur région.

Je les remercie profondément pour leur accueil et pour le temps qu'ils m'ont accordé.

## SOMMAIRE

---

Avant-propos.....	p. 3
Sommaire.....	p. 4
Introduction.....	p. 7
<b>TITRE I. La lente ascension des régions vers le processus décisionnel.....</b>	<b>p. 14</b>
<b><u>Chapitre 1. La voix officielle des régions au sein des institutions européennes.....</u></b>	<b>p. 15</b>
<b>Section 1. Le long silence des textes fondateurs.....</b>	<b>p. 15</b>
§1. Une « Europe des Etats ».....	p. 15
§2. L'autonomie institutionnelle : une organisation territoriale au bon vouloir des Etats.....	p. 15
§3. La responsabilité dans l'application du droit communautaire : un paradoxe pour les régions.....	p. 18
<b>Section 2. La naissance du Comité des régions.....</b>	<b>p. 21</b>
§1. Des régions plus bruyantes que d'autres.....	p. 21
§2. L'institution et les fonctions du Comité.....	p. 25
§3. Quinze ans d'existence, un bilan relativement positif.....	p. 27
<b>Section 3. La représentation des régions au sein du Conseil de l'Union européenne.....</b>	<b>p. 29</b>
§1. L'article 146 TCE ou l'exclusion de facto d'une représentation régionale.....	p. 29
§2. La position originale du « Länderbeobachter ».....	p. 30
§3. Le traité de Maastricht : une petite place laissée aux régions au sein du Conseil de l'Union européenne.....	p. 31
<b>Section 4. Une brèche ouverte pour l'accession des régions à la CJCE.....</b>	<b>p. 31</b>
§1. La région, une requérante délaissée par la Cour de Justice.....	p. 31
§2. L'apport de Lisbonne.....	p. 32
<b><u>Chapitre 2. Une implantation stratégique auprès du centre de prise de décision.....</u></b>	<b>p. 33</b>
<b>Section1. Les régions à la conquête de Bruxelles : l'instauration des bureaux de représentation.....</b>	<b>p. 33</b>
§1. La présence des lobbies à Bruxelles.....	p. 33
§2. Pourquoi pas un « lobby » régional ?.....	p. 36

§3. *La représentation régionale : un phénomène dispersé*.....p. 38

**Section 2. Les moyens d'action des représentations régionales**.....p. 40

§1. *Le rôle des représentations : influencer le processus décisionnel*.....p. 40

§2. *Les missions des représentations : un travail en amont pour une meilleure influence*.....p. 42

§3. *Le véritable poids de la représentation régionale*.....p. 46

**TITRE II. La spécificité régionale française : une voix difficile à faire entendre**.....p. 50

**Chapitre 1. L'organisation territoriale de la France : un semblant d'évolution, une réalité peu changée**.....p. 51

**Section 1. La longue marche vers la décentralisation**.....p. 51

§1. *De la centralisation à la déconcentration*.....p. 51

§2. *Les grandes lois de la décentralisation*.....p. 53

§3. *La revanche des girondins ?*.....p. 55

**Section 2. Le rôle des régions en France**.....p. 57

§1. *Une émergence tardive*.....p. 57

§2. *Une collectivité « chef de file » ?*.....p. 60

§3. *Diversité des régions en France*.....p. 62

**Chapitre 2. Les régions françaises en Europe : vers un renforcement de leur poids à l'échelon national en parallèle à l'intégration dans le processus décisionnel européen** ....p. 67

**Section 1. Historique des relations entre Bruxelles et les régions françaises**.....p. 67

§1. *La décentralisation, un phénomène généré par l'Europe ?*.....p. 67

§2. *L'insuffisante représentation des régions françaises au sein des institutions*.....p. 69

§3. *L'établissement de bureaux de représentation pour chaque région française*.....p. 70

**Section 2. Les Représentations régionales françaises : petites structures porteuses de grands espoirs**.....p. 72

§1. *Une représentation régionale discrète mais essentielle pour s'affirmer face à un Etat tout puissant*.....p. 72

§2. *Les projets de partenariat : une stratégie d'influence pour les régions à condition de l'utiliser correctement*.....p. 74

§3. *Les régions françaises intégrées dans des Eurorégions*.....p. 75

**Chapitre 3. Le cas de la région Midi-Pyrénées**.....p. 79

<b>Section 1. Présentation de la région Midi-Pyrénées.....</b>	<b>p. 79</b>
§1. <i>Midi-Pyrénées, entre tradition et modernité.....</i>	<i>p. 79</i>
§2. <i>Richesses de la région Midi-Pyrénées.....</i>	<i>p. 80</i>
<b>Section 2. Une région influente, une région performante .....</b>	<b>p. 82</b>
§1. <i>La représentation bruxelloise.....</i>	<i>p. 82</i>
§2. <i>L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, une initiative porteuse d'avenir.....</i>	<i>p. 88</i>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>p. 92</b>
Annexe 1. La politique régionale de l'Union européenne.....	p. 95
Annexe 2. L'organisation territoriale de la France.....	p. 99
Annexe 3. Questionnaire Midi-Pyrénées.....	p. 102
Liste des cartes, schémas et tableaux.....	p. 105
<b>Bibliographie.....</b>	<b>p. 106</b>
<i>Ouvrages.....</i>	<i>p. 106</i>
<i>Sites internet.....</i>	<i>p. 109</i>
<i>Revues.....</i>	<i>p. 112</i>
<i>Textes juridiques.....</i>	<i>p. 113</i>
<i>Discours.....</i>	<i>p. 115</i>
<i>Entretiens .....</i>	<i>p. 116</i>

## INTRODUCTION

---

*« Le terme « subsidiarité » est à la mode. A la Convention sur l'avenir de l'Europe, tout le monde s'accorde à dire que l'Union européenne de demain devra être plus proche de ses citoyens, que les décisions devront être prises au niveau le plus proche possible du citoyen. Et pourtant, on n'entend que de rares et vagues allusions aux niveaux régional et local au sein de l'Union européenne. Or, le principe de subsidiarité n'a pratiquement aucun sens si rien n'est fait pour que les régions jouent un rôle plus important dans la construction de la nouvelle Europe. »*

*John Hume, Député européen<sup>1</sup>*

L'enjeu est de taille pour les régions européennes. Pour certaines, il s'agit d'une question de survie et du maintien de leurs prérogatives. Pour d'autres, c'est l'espoir de l'abolition de la tutelle de l'Etat qui les pousse en avant. Pour toutes, c'est le moyen de récolter des aides de l'Union pour des projets qui prennent en compte la spécificité de leur territoire.

Les régions ont véritablement une place au sein du processus décisionnel européen et cette place est largement justifiée par le rôle qu'elles ont à jouer en tant que collectivité territoriale de proximité pour le citoyen.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet et de chercher à comprendre la nature et l'ampleur de cette place, il est important de s'entendre sur certains termes essentiels.

Commençons par la région. Ce terme est très ancien. Dans la Rome antique, il servait à désigner les quatorze quartiers dirigés par le « curateur ». Etait donc déjà sous-entendue l'idée d'un découpage territorial.<sup>2</sup> Cependant, il n'a jamais existé

---

<sup>1</sup> Hume J., « « Mon » Europe des régions », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°37, Novembre 2002, p.7

<sup>2</sup> Dumont G. F., *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004 p.7

une définition unique transcendant les frontières de ce terme. Comme le déclare Pierre Du Bois qui cherche à analyser l'identité régionale :

Examiner l'identité régionale n'est pas très commode en raison de la diversité des cas. Entité plutôt administrative ici. Entité presque nationale là. Entre nation et région, la marge est quelquefois étroite. Tout dépend, d'une certaine façon, de la conscience que les habitants d'une région ont d'eux-mêmes.<sup>3</sup>

Si le consensus semble se former sur le fait qu'une région correspond à un échelon de découpage territorial inférieur à l'Etat, l'usage d'une pluralité de termes vient encore semer le trouble. Tantôt « Länder », tantôt « provinces », tantôt « communautés territoriales » voir même « minorités nationales », il y a de quoi se perdre dans les subdivisions étatiques. Au sein même des Etats, il existe plusieurs subdivisions : les régions, les provinces, les départements, les communes...

Quel échelon doit donc être pris en compte lorsque l'on parle de région? L'Union européenne ne nous aide pas à avoir une vision claire de ce terme. En effet, aux origines de la construction européenne, le droit communautaire a ignoré les échelons infra étatiques. Il faut dire que le « phénomène régional » était plutôt limité dans l'Europe à six.<sup>4</sup> La première prise de conscience se fit avec le constat des déséquilibres économiques transcendants les frontières qu'il était nécessaire de corriger. Puis des références à la dimension régionale sont également apparues notamment dans le domaine de la concurrence et de la libre circulation des travailleurs salariés. Un Comité des régions fut ensuite créé, ce qui montre une prise en compte réelle par l'Union européenne de l'existence des régions. Mais là encore, aucun consensus ne semble être né sur la notion en elle-même puisqu'y siègent tous les échelons infrarégionaux qui le souhaitent. C'est ainsi que pour la délégation française, on y trouve des représentants des régions bien sûr, mais aussi des départements et même des communes !

---

<sup>3</sup>Du Bois P., « identité régionale, identité nationale, identité européenne », in *Le fait régional et la construction européenne*, sous la direction de Marie-Thérèse Bitsch, Bruylant, p. 20.

<sup>4</sup>Rideau J. et Perez S., *La place des régions dans le système institutionnel de l'Union européenne*, in « l'Union européenne et les collectivités territoriales », Jean Verez, p.7



Puisqu'il n'existe pas de définition unanime, celle qui sera retenue ici ne peut valoir que dans le cadre de ce travail et l'on priera le lecteur d'en excuser les limites. Est donc entendu comme région l'entité juridique située directement en-dessous de l'échelon étatique, qu'elle soit dotée de compétences législatives ou administratives, et quelle que soit l'étendue de ses compétences.

Il convient maintenant de s'arrêter sur le terme « influence ». La signification n'est pas difficile à trouver. Le petit Larousse définit ainsi ce mot comme l' « action qu'une (autorité) exerce sur une autre. »<sup>5</sup> Si elle est satisfaisante, cette définition n'est cependant pas complète dans le cadre du sujet étudié.

En effet, il est important de souligner ici qu'il existe dans le cadre de l'influence régionale sur le processus décisionnel des nuances selon les régions considérées. Cela a déjà été mentionné, pour une région qui dispose de compétences larges au sein de son Etat, influencer le processus décisionnel européen n'aura pas la même signification que pour une région récemment créée qui ne dispose que de faibles compétences administratives. Alors que pour certaines régions, détentrices de pouvoirs législatifs et véritables « Etats dans l'Etat », la présence auprès des institutions européennes est une évidence, pour d'autres cette présence semble moins justifiée et est même parfois vue d'un mauvais œil par leur Etat d'appartenance.

Mais l'influence variera également selon la taille de la région, son poids démographique, ou encore sa situation économique<sup>6</sup>.

Or, au sein de l'Union européenne, les régions ne sont pas non plus à égalité sur ce plan. Si la fracture entre les régions les plus riches et les moins riches est nettement marquée entre l'est et l'ouest de l'Union (carte 1<sup>7</sup>), il existe également

---

<sup>5</sup> Le petit Larousse compact, Paris, 2006, p.580

<sup>6</sup> Newsletter INTERREG IIC n°12, décembre 2006, *L'avenir des régions*, [En ligne].[www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net) (document consulté le 4 mai 2009) p.3

<sup>7</sup> Communication de la Commission *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COM (2007) 694 final, p.16

des disparités entre les régions elles-mêmes, au-delà de cette division et parfois à l'intérieur d'un même Etat.

Ainsi, par exemple, les régions situées dans des zones montagneuses ou difficilement accessibles du fait du manque de voies de communication n'ont pas le même développement économique que les régions situées dans des plaines. De même, alors que certaines régions sont essentiellement urbaines, d'autres ne comportent aucune agglomération majeure. (Carte 2<sup>8</sup>)

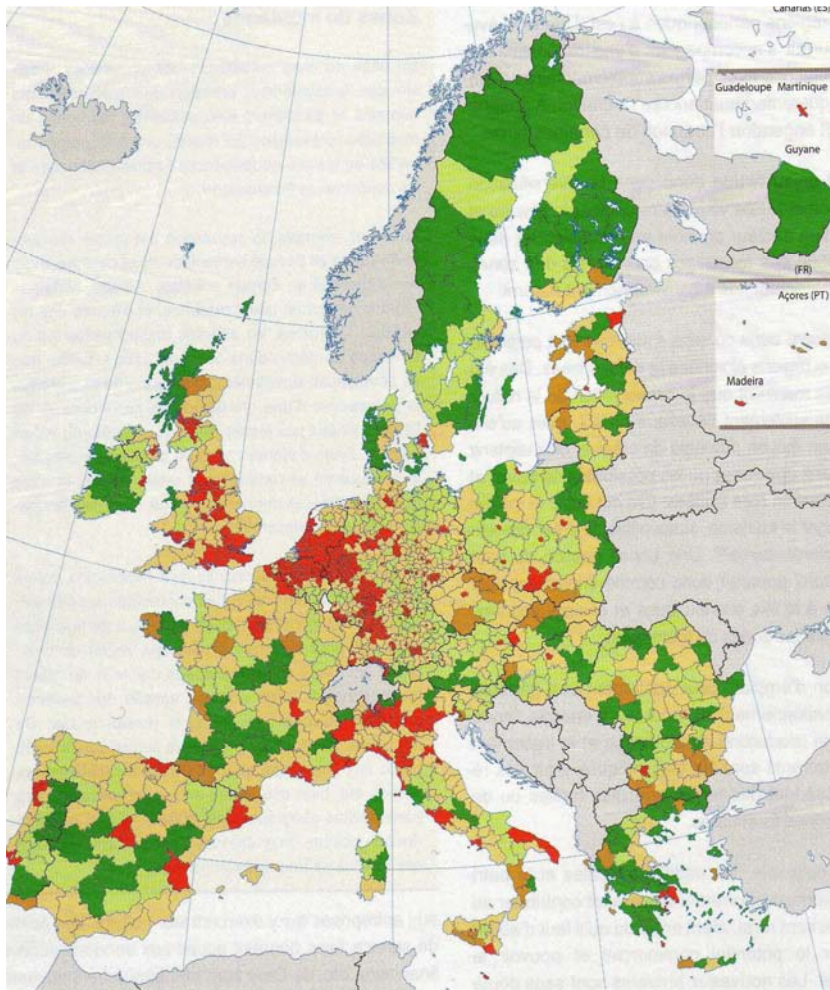
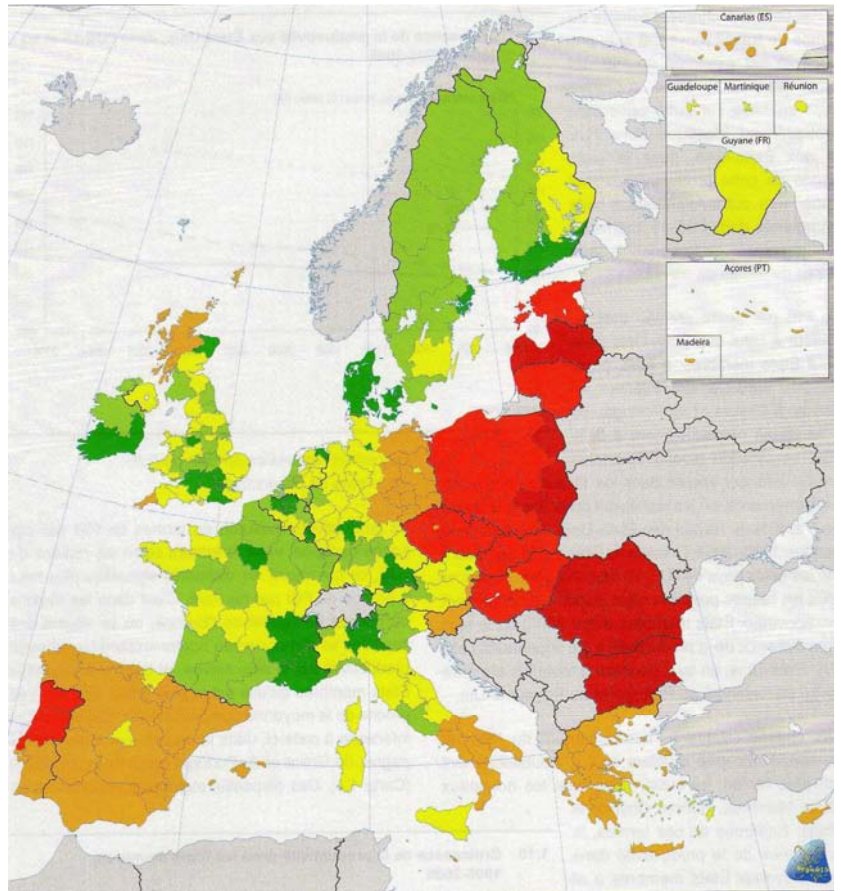
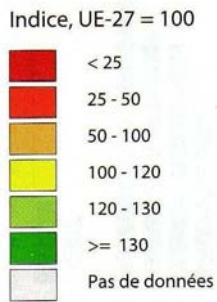
Les priorités ne seront donc pas du tout les mêmes au sein de ces régions.

Ce ne sont là que quelques exemples qui illustrent le fait que beaucoup de facteurs entrent en jeu pour mesurer l'influence d'une région. Cela met également en avant le fait que chaque région tentera d'influencer les institutions en fonction des problématiques auxquelles elle est confrontée sur son propre territoire.

---

<sup>8</sup> Communication de la Commission, op. cit. p.58

**Carte 1. PIB par personne occupée (en euros) 2004**



**Carte 2. Typologie urbaine-rurale des régions**



L'Union européenne, soucieuse de réduire les disparités, a mis en place une politique régionale pour aider les régions qui en ont le plus besoin à se développer. La politique de cohésion est un pan fondamental de l'action de l'Union européenne. Cependant, son étude ne rentre pas dans l'objet de ce mémoire qui n'est focalisé que sur le processus ascendant de l'action des régions, c'est-à-dire les moyens que ces dernières mettent en œuvre pour peser dans le processus décisionnel et non la façon dont elles mettent à profit l'aide qui leur est proposée. Cependant, ces processus ascendant et descendant sont bien évidemment extrêmement liés et c'est pourquoi la politique régionale de l'Union sera de temps à autres évoquée au cours de la démonstration. Afin d'apporter au lecteur l'ensemble des instruments nécessaires à la bonne compréhension de l'analyse, l'annexe première est consacrée à un bref aperçu de cette politique.<sup>9</sup>

Reste à définir ce qui est ici entendu par « processus décisionnel ». Cette notion regroupe les institutions de l'Union européenne, que sont la Commission européenne tout d'abord, mais également le Parlement, le Conseil des ministres et la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). Il s'agit exclusivement des institutions de l'Union européenne.

Sont donc exclus de cette analyse les rapports entre les régions et le Conseil de l'Europe. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe ne sera pas non plus évoqué.

L'objet de ce mémoire est donc de comprendre comment les régions parviennent à jouer un rôle sur la scène européenne et à peser sur le processus décisionnel européen. Quels sont les moyens dont elles disposent et les stratégies qu'elles développent? Parviennent-elles à faire entendre leurs voix ? Et si la réponse est positive cela vaut-il pour l'ensemble des régions à poids égal ? La diversité régionale de l'Union européenne est-elle un atout ou un inconvénient dans l'influence des régions ? Quelles sont les institutions favorables à cette participation ? Quelle est la réaction des Etats d'appartenance ?

---

<sup>9</sup> Cf. p. 97 Annexe sur la politique régionale de l'Union européenne.

Afin d'essayer de répondre à ces questions de manière synthétique, le sujet sera traité en deux parties.

L'Union européenne est riche d'une grande diversité régionale comme cela a été évoqué auparavant et il est à souligner que l'étude présente ne peut et n'a pas pour objet de relater l'influence de chaque région de l'Union sur le processus décisionnel.

Le choix a donc été porté sur une analyse globale de cette influence dans une première partie, afin de bien comprendre comment les régions, grandes oubliées des traités fondateurs des Communautés européennes, sont parvenues lentement mais efficacement et par divers moyens à se forger une place au sein du processus décisionnel.

Dans la deuxième partie, il sera proposé au lecteur d'effectuer un zoom sur les régions françaises. L'analyse sera donc plus approfondie et spécifique. Le cas des régions françaises est intéressant tout d'abord dans la mesure où la France est un pays à tradition centralisatrice. Le fait que les régions cherchent à peser par elles-mêmes et prennent une dimension européenne est donc un paradoxe dans la tradition jacobine. Cela n'est pas non plus pour plaire à l'Etat. D'autre part, les régions, collectivités territoriales relativement récentes dans l'histoire de France, ne bénéficient pas d'un soutien profond de la population locale. L'action des régions est donc à bien des égards ralentie, cependant ces dernières n'ont pas déposées les armes. L'exemple de la région Midi-Pyrénées, étudié dans le troisième chapitre de cette partie, est très parlant. Région pleine de paradoxe, dans la dépendance de l'Union européenne à plusieurs égards, elle est parvenue avec peu de moyens à devenir influente pour pouvoir être plus performante.

## - Titre 1 -

---

# **LA LENTE ASCENSION DES REGIONS VERS LE PROCESSUS DECISIONNEL**

Les régions européennes se voient confrontées chaque jour à l'application du droit communautaire qui touche de plus en plus de domaines de la vie quotidienne.

Influencer le processus décisionnel n'est plus une question de choix pour elles mais un véritable devoir pour défendre leurs intérêts locaux et protéger les intérêts de leurs citoyens.

Afin de faire entendre leurs voix, elles ont réussi pour une part à entrer directement au sein de ce processus décisionnel européen. Cette présence est appréciable dans la mesure où elle leur permet de peser directement sur la législation et les projets décidés à l'échelle européenne. (Chapitre 1)

Parallèlement, les régions ont également construit des bureaux de représentation dans la plus grande ville des lobbies du monde juste derrière Washington pour parvenir à influencer de l'extérieur les institutions qui restent intouchables de l'intérieur. (Chapitre 2).

# **Chapitre 1. La voix officielle des régions au sein des institutions européennes**

## **Section 1. Le long silence des textes fondateurs**

### *§1. Une « Europe des Etats »*

L'Union européenne est le fruit des Etats. Ces derniers restent les maîtres du jeu et sont attachés à la préservation de leur souveraineté. S'ils ont décidé de transférer à l'Union une partie de leur compétence, c'est librement et dans certains domaines limités.

Dès l'origine, les Etats se sont imposés comme les principaux acteurs et n'ont pas laissé de place dans les traités fondateurs aux entités infra-étatiques. Pour reprendre les termes de H. P. Ipsen, auteur allemand, le système juridique européen souffrait, lors de son institution, de « cécité régionale » (*Landesblindheit*)<sup>10</sup>. Dit autrement, il ne voyait pas les subdivisions internes aux Etats, même si ces derniers présentaient une structure régionale ou fédérale.

Ceci est particulièrement clair lorsque l'on observe certains principes structurels de la Communauté.

### *§2. L'autonomie institutionnelle : une organisation territoriale au bon vouloir des Etats*

L'autonomie constitutionnelle est le corollaire du principe d'administration indirecte, dont le fondement juridique réside dans le principe de coopération loyale de l'article 10 TCE<sup>11</sup>. Elle signifie que les Etats membres s'organisent

---

<sup>10</sup> Ipsen H. P., *FS für Hallstein*, Frankfurt a. M., 1966, p. 248

<sup>11</sup> Article 10, traité CE (Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée) *Journal officiel* n° C 325 du 24 décembre 2002) : « Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de

comme ils l'entendent pour mettre en œuvre leur obligation d'exécution du droit communautaire. Ils choisissent librement leur système constitutionnel et organisent de façon indépendante leurs structures centrales et régionales.

La jurisprudence a confirmé à plusieurs reprises ce principe, notamment dans un arrêt du 15 décembre 1971 :

Lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations, aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés, par les Etats membres, à des organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat membre.<sup>12</sup>

Ce principe entraîne deux conséquences majeures, comme le démontre Théophile M. Margellos.

La première est que « c'est dans le droit interne des Etats intéressés qu'il faut trouver les bases de la participation et de la représentation régionale. »<sup>13</sup> En effet, la Commission, de part sa composition, n'est pas ouverte à cette représentation. Dès lors, l'organisation territoriale de l'Etat et la place réservée à l'échelon régional joue un grand rôle car d'elle dépendra l'opportunité de représentation régionale au niveau européen, et l'importance de cette représentation.

Ainsi, les régions issues d'un Etat fédéral, comme c'est le cas pour la Belgique ou l'Allemagne, ont réellement obtenu une influence au niveau européen. Cependant, dans les Etats de type unitaire, les régions, qui ont moins de pouvoir, ne sont parfois pas même représentées à Bruxelles et n'ont aucune voix. Il est évident dans ce cas que leurs intérêts sont moins pris en compte au niveau communautaire.

---

sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité »

<sup>12</sup> Arrêt du 15 décembre 1971, aff. 51-54/71, *International Fruit Co, Rec.*, 1971, p. 1116

<sup>13</sup> Margellos T. M. «L'émergence de la « région » dans l'ordre juridique communautaire » in *L'Europe et les régions Aspects juridiques*, Georges Vandensanden, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997p. 47.



La deuxième conséquence, et toujours en citant Théophile M. Margellos, est que « la Communauté ne saurait interférer dans la nature des rapports entre autorités centrales et autorités régionales. »<sup>14</sup>

L'article 6§3 du TUE (ancien article F1) précise que :

L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres.

De même, on peut lire dans le préambule de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne que :

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement.<sup>15</sup>

Il résulte de cette autonomie une extrême diversité quant au découpage territorial de chaque Etat membre et quant aux statuts des entités régionales, comme cela a été écrit dans l'introduction. Sur l'ensemble des Etats membres, seuls l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche possèdent une structure fédérale. L'Espagne pour sa part est un Etat autonome, qui se rapproche de très près de la structure fédérale. Dans ces Etats, les entités régionales possèdent une forte autonomie, de véritables pouvoirs législatifs dans différents domaines tels que l'éducation, la culture ou encore les transports. Certaines de ces régions ont également leur propre Constitution.

Cependant, dans d'autres Etats de l'Union, les régions n'ont qu'un simple rôle administratif, comme c'est le cas en France ou n'ont même aucune existence.

Cette extrême diversité régionale au sein de l'Union européenne est un frein dans la promotion de l'échelon régional au niveau européen. En effet, puisque leur rôle

---

<sup>14</sup> Margellos T. M., op. cit., p. 48.

<sup>15</sup> Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, préambule, para. 3.

au niveau national est différent, leurs revendications divergent également et elles ne sont pas capables de trouver un consensus autour d'une personnalité juridique propre aux régions de l'Union européenne.

*§3. La responsabilité dans l'application du droit communautaire : un paradoxe pour les régions*

Les Etats membres ont une obligation de mise en œuvre effective des dispositions du droit communautaire au sein de leur Etat. Ceci est rappelé à l'article 10 du traité instituant la Communauté européenne (anciennement article 5 TCEE) :

Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.<sup>16</sup>

Comme l'a affirmé la jurisprudence de la CJCE, cette obligation incombe également aux collectivités infra-étatiques lorsque le droit communautaire pénètre dans leur domaine de compétences. Elles doivent dans ce cas prendre toutes dispositions pour faciliter le plein effet de ce droit.

Ainsi, dans un arrêt du 22 juin 1989, la Cour a déclaré que les dispositions d'effet direct d'une directive sont applicables par « tous les organes de l'administration, y compris les communes. »<sup>17</sup>

Cette obligation est notamment liée au fait que la plupart des dispositions du droit communautaire ont vocation à s'appliquer à l'échelon local. En effet, comme le souligne Théophile M. Margellos, « qu'il s'agisse de la passation des marchés

---

<sup>16</sup> Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée) *Journal officiel* n° C 325 du 24 décembre 2002, art. 10

<sup>17</sup> CJCE, Arrêt du 22 juin 1989, aff. 103/88, Fratelli Costanzo Spa c. Commune de Milan, Rec., 1989, p. 1861.

publics, du recrutement de leur personnel ou de la perception des taxes régionales, les régions subissent les effets directs de la mise en œuvre du marché unique »<sup>18</sup>

La CJCE a rappelé à plusieurs reprises cette obligation. En matière de marché public par exemple, les entités locales et régionales sont soumises aux règles de droit communautaire et les arrêts qui confirment cette obligation foisonnent. On citera à titre d'exemple l'arrêt Teckal, du 18 novembre 1999<sup>19</sup>.

Elles doivent également respecter le principe général de non discrimination, comme l'a confirmé la Cour dans un arrêt du 8 juin 1985 en reconnaissant le droit d'un citoyen allemand à participer à une adjudication portant sur la location d'une partie du domaine public de la ville de Biarritz.<sup>20</sup>

Il en est encore de même pour le respect de la libre circulation des travailleurs, qui implique l'ouverture de postes aux ressortissants de la Communauté,<sup>21</sup> ou en matière de libre circulation des marchandises, où la Cour a jugé qu'une taxe nationale perçue sur des produits introduits dans une région d'un Etat membre, en provenance d'autres régions de ce même Etat, est incompatible avec les dispositions du traité garantissant la liberté de circulation des marchandises.<sup>22</sup>

Cependant, cette reconnaissance du rôle des régions reste limitée, ou passive, puisque seuls les Etats sont responsables à l'égard de la Communauté de l'application du droit communautaire. Cela signifie qu'en cas de manquement d'une collectivité locale dans l'application d'une norme d'origine communautaire, c'est la responsabilité de l'Etat qui sera engagée et non celle de l'entité locale. Il ne pourra pas se prévaloir de l'autonomie de la collectivité.

En effet, dans son arrêt du 5 mai 1970, la CJCE a déclaré que « les obligations découlant du traité incombent aux Etats en tant que tels, et la responsabilité d'un Etat membre, au regard de l'article 169, est engagée, quel que soit l'organe de

---

<sup>18</sup> Margellos T. M., op.cit. p. 50

<sup>19</sup> CJCE, arrêt du 18 novembre 1999, aff. C-107/98, Teckal Srl c. Commune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia

<sup>20</sup> CJCE, arrêt du 18 juin 1985, aff. 197/84, Steinhausse c. Ville de Biarritz, Rec., 1985, p. 1823

<sup>21</sup> Communication 88/C92/02 de la Commission sur la libre circulation des travailleurs et l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres, JOCE n° C 72, du 18 mars 1988

<sup>22</sup> CJCE, arrêt du 14 septembre 1995, aff. jtes C-485/93, Simitzi, Rec., 1995, p. I-2655

l'Etat dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante. »<sup>23</sup> Puis elle a précisé sa jurisprudence en affirmant que « la circonstance qu'un Etat membre a confié à ses régions le soin de mettre en œuvre les directives ne saurait avoir aucune incidence sur l'application de l'article 169. En effet, il reste (...) seul responsable du respect des obligations qui résultent du droit communautaire. »<sup>24</sup>

Cette responsabilité de l'Etat pour les entités régionales et locales réduit considérablement la marge de manœuvre de ces dernières qui se voient ainsi contrôlées dans toutes leurs compétences communautaires par l'Etat.

Ainsi, ces principes, affirmés dès le début de la Construction européenne, sont bien le reflet que la construction européenne est le fruit des Etats, et que dès l'origine aucune place n'a été laissée aux Régions composantes de ces Etats. Ce n'est qu'avec le temps que ces dernières vont essayer de faire entendre leurs voix. Les années quatre-vingt vont marquer un tournant à cet égard. Dans une déclaration commune adoptée par le Parlement, le Conseil et la Commission le 19 juin 1984, les institutions ont convenu de l'intérêt d'une relation plus efficace entre la Commission et les autorités régionales, se traduisant par une meilleure prise en compte des intérêts régionaux lors de l'élaboration de programmes de développement régional. De même, en 1988, la Commission a institué un Conseil consultatif des collectivités locales et régionales.<sup>25</sup> Enfin, la « Charte communautaire de la régionalisation »<sup>26</sup> encourage l'institutionnalisation d'entités de type régional par les Etats membres et en expose même les caractéristiques essentielles (dotation de la personnalité juridique, exercice des compétences législatives, possession d'une assemblée représentative issue d'élections directes et d'un gouvernement bénéficiant d'une légitimité démocratique).

---

<sup>23</sup> CJCE arrêt du 5 mai 1970, aff. 77/69, Commission c. Belgique, Rec., 1970, p. 237.

<sup>24</sup> CJCE arrêt du 13 décembre 1991, aff. C-33/90, Commission c. Italie, Rec., 1991, p. I 6001

<sup>25</sup> Décision de la Commission du 24 juin 1988, JOCE, n° L 247, du 6 septembre 1988, p. 23.

<sup>26</sup> Résolution du Parlement européen sur la politique régionale de la Communauté et sur le rôle des régions, 18 novembre 1988, JO C 329 du 19 décembre 1988.

Avec Maastricht, les régions vont se voir accorder une place, réduite certes, au sein des traités. En effet, dans le traité sur l'Union européenne, elles ont obtenu une protection de leurs compétences à travers la consécration du principe de subsidiarité<sup>27</sup> et une participation au processus décisionnel communautaire grâce à la création d'un organe spécifique de représentation.

## **Section 2. La naissance du Comité des régions**

### *§1. Des régions plus bruyantes que d'autres*

Si le traité de Maastricht prend en considération les subdivisions étatiques, c'est parce qu'un nombre toujours plus important de régions ont œuvré dans cette direction et pour cette reconnaissance. En effet, eu égard à ce qui a été dit précédemment, ce sont naturellement les régions qui disposent de plus d'autonomie et de compétences propres et qui de ce fait se sentaient « oubliées » par les traités qui ont agi dans ce sens. Lors de la signature des traités constitutifs, seules l'Allemagne et partiellement l'Italie n'étaient pas organisées sur un mode centralisé. Cependant, la donne a changé à partir des années soixante-dix. L'Italie a parachevé sa régionalisation, puis l'Espagne et le Portugal ont rejoint l'Union. Plus tard, la Belgique a évolué vers une structure fédérale, l'Autriche est également entrée au sein de la Communauté européenne et des entités régionales dotées de pouvoirs législatifs ont été créés au sein même du Royaume-Uni.

Mais toutes les régions n'ont pas joué le même rôle dans la création du Comité des régions.

L'initiative de cette création vient principalement des Länder allemands. Ces derniers voulaient clairement une représentation avec beaucoup de pouvoirs. Ils allaient même jusqu'à demander une chambre des régions venant rivaliser avec le Parlement. Cependant, aucune proposition allant si loin ne fut faite lors de la conférence intergouvernementale de 1991 sur l'Union Politique.

---

<sup>27</sup> Depuis le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 5 TCE

Les espagnols se considèrent également comme les co-auteurs de ce Comité. Ils ont toujours soutenu et secondé les allemands dans leurs initiatives, et craignaient la centralisation bureaucratique bruxelloise.

En Italie, la proposition pour la création d'un Comité des régions a été perçue comme un événement de poids capital. En effet, ce pays, structuré sur une base régionale, ne pouvait s'opposer à ces avancées. Cependant, la délégation italienne n'a pas apporté de nouvelles propositions, elle s'est contentée d'accepter toutes les dispositions relatives à la création du Comité.

Quand à la Belgique, son attitude est particulièrement intéressante. Si elle a également revendiqué la création d'un tel Comité, ses attentes vis-à-vis de cet organe étaient d'une importance relative et elle ne croyait que peu en son pouvoir d'influence. Pour elle, le rôle du Comité des Régions ne devait être celui que d'un simple conseiller, les régions disposant d'autres moyens plus efficaces pour faire entendre leurs voix au niveau européen (arrangements domestiques de consultation entre les autorités nationales et locales concernant les décisions prises à l'échelon européen, possibilité pour des personnes autres que des ministres nationaux de voter au Conseil, accès spécial à la Cour de Justice à travers un arrangement de coopération).

Si certaines régions attendaient beaucoup de la création du Comité, d'autres par contre y ont montré des réticences.

C'est le cas par exemple du Royaume-Uni. En 1991, lors de discussions au sujet de l'instauration d'une chambre des régions, le gouvernement anglais s'y est opposé radicalement, arguant qu'il n'y avait nul besoin d'une représentation de cette forme.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Peter Lilley, secrétaire d'Etat pour le commerce et l'Industrie, House of Lords, *select Committee on the European communities*, evidence 22 October 1991, para. 791, 161: "We see no case for a new body of that kind. The parliament of this country contains representatives of all the regions and they are perfectly able and vigorous in expressing the views and interests of their localities. We have perhaps more locally based representation than any other country through our one member constituencies. We also see the detailed decisions being taken at a national and

Le problème du gouvernement au sujet de l'instauration d'un tel Comité était avant tout son aspect idéologique. Les britanniques, pour des raisons historiques, craignaient une telle organisation.<sup>29</sup>

Cependant, ils n'étaient pas non plus opposés à l'idée d'écouter plus les voix régionales. Selon leur vue, cela aurait pu se traduire de façon plus économique par l'extension des membres du Conseil Economique et Social.

Reconnaissant l'importance d'un Comité propre pour d'autres pays, tel que l'Allemagne, ils ne se sont finalement pas opposé à la création du Comité des Régions, même s'ils n'ont pas joué un rôle central dans la discussion de ce projet. Ils ont cependant fait attention à ce que ce dernier ne dispose pas de trop de pouvoirs, et que les pouvoirs dont il dispose ne soient pas trop larges. Aussi longtemps que le Comité n'aurait que la possibilité de donner des avis, ils étaient prêts à accepter son existence.

Il est important de souligner que ces réticences au sein du gouvernement britannique étaient majoritaires mais elles n'étaient pas partagées par tous. Si les entités locales britanniques ne sont pas celles qui ont fait le plus entendre leur voix pour la création de ce Comité, cela ne signifie pas qu'elles y étaient opposées. Le Comité des Régions a émergé à un moment où ces dernières regardaient de plus en plus vers Bruxelles car elles s'y sentaient plus écoutées que dans leur propre arène domestique. Ainsi, le LGIB (Local Government International Bureau) voyait dans le Comité un fort potentiel:

« Sur le papier au moins la formation du Comité des Régions est un pas en avant majeur pour les gouvernements locaux et régionaux. Pour la première fois, les traités

---

regional level not at a central Euro level, so the case for a central Euro body of that kind falls by the wayside.”

<sup>29</sup> Idem, para. 792, 161, “It also ties up with a strain of corporatist thought, which is perhaps more strong on the Continent than this country, that there ought to be bodies representing particular economic interest groups and that society ought to be organized on that basis. This is not something we find very congenial, having found problems with corporatism in the past.”

reconnaissent que certains gouvernements régionaux ont un intérêt légitime à s'intéresser aux affaires de la Communauté et ont besoin d'être associé comme partenaires. »<sup>30</sup>

Cependant, le système britannique unitaire ne leur a pas laissé jouer un rôle de leader dans la mise en place du Comité des Régions. En effet, la position constitutionnelle des entités britanniques locales était si faible qu'avec l'institution de ce Comité, elles disposaient d'un rôle constitutionnel plus fort à l'échelle européenne que celui qu'elles se voyaient accordées dans leur propre pays !<sup>31</sup>

La position des Pays-Bas quant à la construction du Comité des Régions est également riche en enseignements concernant la diversité régionale européenne, dans la mesure où, comme le révèlent M. Theo A. J. Toonen et Mme Mariëtte C.M.S. Glim dans un article concernant le Pays-Bas et le Comité des Régions<sup>32</sup>, il n'existe pas dans ce pays de région, entendue comme une organisation gouvernementale formelle avec un statut constitutionnel (« formal governmental organization with a constitutional status »). Ainsi, pour la délégation néerlandaise, l'émergence du Comité des Régions n'avait pas une importance majeure. La philosophie générale était de se prononcer en faveur pour soutenir la Belgique et l'Allemagne, se rallier aux « Grands » pour obtenir un consensus sur d'autres points du traité qui semblaient plus importants.

La France avait également cette position. Pour le représentant français à la conférence intergouvernementale, M. Pierre Deboissieux, le Comité des Régions

---

<sup>30</sup>George S., Bache I. et Rhodes R. A. W., "The United Kingdom and the Committee of the Regions", in *Regionen in Europa, Regions in Europe, Régions en Europe, volume I*, Joachim Jens Hesse (dir.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges. 1995/96, p. 45 à 75 "On paper at least the formation of the Committee of the Regions is a major step forward for local and regional government. For the first time, the Treaties give official recognition to the fact that some regional governments have a legitimate interest in Community affairs and need to be associated as partners."

<sup>31</sup>George S., Bache I, et Rhodes R. A. W., op. cit., « [...] the formation of the new Committee of the Regions writes the role of regional and local government into the official Treaties of the European Community for the first time, ironically according UK local authorities a stronger constitutional role in Europe than they are accorded at home. »

<sup>32</sup>Toonen T.A.J and Glim M.C.M.S, "A Country without Regions and the Committee of the Regions: the Case of the Netherlands" in *Regionen in Europa, Regions in Europe, Régions en Europe, volume I*, Joachim Jens Hesse (dir.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges. 1995/96, p. 76



était quelque chose de secondaire. Les deux objectifs principaux de la France concernaient l'Union monétaire et la PESC. En conséquence, toutes les autres propositions n'avaient de l'importance que dans la mesure où elles permettraient d'arriver à un consensus sur les deux précédents points.

## §2. *L'institution et les fonctions du Comité*

Le traité de Maastricht est entré en vigueur en 1993 et c'est à partir de 1994 que le Comité des régions a commencé à fonctionner. Il est régi par les articles 263 à 265 TCE. Afin d'atteindre le but que les régions se sont fixées, c'est-à-dire être associées plus étroitement aux activités communautaires, est créé un organe consultatif, porte-parole des intérêts des entités territoriales auprès de la Commission et du Conseil auxquels il adresse des avis. Il se compose de représentants des collectivités régionales, représentant l'échelon infraétatique, mais aussi des représentants des entités locales (à la différence de la représentation au sein du Conseil des ministres qui n'autorise qu'une représentation régionale). Ces représentants doivent être titulaires d'un mandat électoral au sein d'une collectivité ou être politiquement responsables devant une assemblée élue. Ils sont nommés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, sur proposition des États membres et pour quatre ans renouvelables. Ils agissent en toute indépendance politique. Aujourd'hui, le Comité des Régions compte 344 membres, le nombre de sièges attribué à chaque pays reflétant approximativement sa population. Le tableau ci-dessous montre la répartition des sièges en fonction des États :

**Tableau 1. La répartition des sièges au Comité des Régions.**

<b>Etats</b>	<b>Nombre de sièges</b>
Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni	24
Espagne, Pologne	21
Roumanie	15
Belgique, Bulgarie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Suède	12
Danemark, Irlande, Lituanie, Slovaquie, Finlande	9
Estonie, Lettonie, Slovénie	7
Chypre, Luxembourg	6
Malte	5
<b>TOTAL</b>	<b>344</b>

Le Comité des régions désigne un président parmi ses membres pour un mandat de deux ans. M. Luc Van den Brande, de nationalité belge, a été élu président en février 2008.

La consultation du Comité par le Conseil et la Commission est obligatoire dans les domaines expressément prévus par le traité, tel qu'en matière de transport, d'emploi ou encore de politique sociale. Il peut également être consulté lorsqu'une des institutions le juge opportun, notamment en matière de coopération transfrontalière. Enfin, il peut émettre un avis de sa propre initiative.

Chaque année, cinq sessions plénières sont organisées, pendant lesquelles le Comité définit sa politique générale et adopte des avis. Elles sont préparées par les membres du Comité réunis en « commissions » spécialisées.<sup>33</sup>

Certains auteurs conçoivent l'établissement du Comité des Régions comme l'aboutissement d'un long processus, commencé avec l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, qui a entraîné l'institution du Fonds

---

<sup>33</sup> Les Commissions sont au nombre de six : la commission de la politique de cohésion territoriale (COTER), la commission de la politique économique et sociale (ÉCOS), la commission du développement durable (DEVE), la commission de la culture et de l'éducation (EDUC), la commission des affaires constitutionnelles et de la gouvernance européenne (CONST), la commission des relations extérieures (RELEX).

Européen de Développement Régional (FEDER)<sup>34</sup>, et qui s'est poursuivi avec l'instauration de la cohésion économique et sociale à l'occasion de l'élargissement vers le Sud.<sup>35</sup> Pour d'autres, cet établissement marque un véritable commencement, un réveil régional au niveau européen.

##### §5. *Quinze ans d'existence, un bilan relativement positif*

L'évolution du Comité des Régions met en lumière une « maturation progressive du système mis en place ». Ce dernier reste un simple organe consultatif, sans pouvoir de décision, mais son indépendance et la qualité de ses avis en font un organe consultatif « adulte », qui a sa place au sein de l'architecture institutionnelle européenne.<sup>36</sup>

Juste un an après sa création, M. Jacques Blanc, son président, voyait en lui déjà trois grandes qualités :

« C'est d'abord la maturité politique de ses membres qui dans les grands débats européens s'expriment dans la sérénité, avec sagesse et beaucoup de conviction. C'est ensuite le fait que ces représentants ont un souci partagé du respect des équilibres géographiques, territoriaux et politiques qui permet au Comité des régions de tracer une « voie nouvelle » capable de concilier les appartenances naturelles aux formations et aux partis politiques avec les différentes expressions d'échelons territoriaux. Nous avons enfin une volonté d'ouverture vers l'extérieur et sommes constamment à l'écoute des citoyens. »<sup>37</sup>

Même si le Comité des Régions n'a qu'un simple rôle consultatif, ce rôle ne doit pas pour autant être négligé. En effet, il a su encourager et renforcer les actions de coopérations transnationales et interrégionales en Europe en soutenant les programmes d'initiatives communautaires (tels que les programmes URBAN,

---

<sup>34</sup> Pour plus d'information à ce sujet, se référer à l'Annexe 1 sur la politique régionale p. 97

<sup>35</sup> Blumann C. et Dubouis L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis 2005, p. 218-219

<sup>36</sup> Rochas R., *Europe des régions et Comité des Régions*, [http://www.forumpourlafrance.org/spip/\\_Romain-Rochas\\_.html](http://www.forumpourlafrance.org/spip/_Romain-Rochas_.html) (document consulté le 6 mars 2009).

<sup>37</sup> Blanc, J. « Le Comité des régions – « le respect des équilibres » », in *Regionen in Europa, Regionen in Europe, Régions en Europe, volume I*, Joachim Jens Hesse (dir.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges. 1995/96, p. 7-8

Interreg). De même, ses propositions sur les nouvelles formes de gouvernance territoriale et européenne ont nourri la réflexion de la Commission européenne et des Etats dans leur recherche pour créer une véritable Europe de la proximité.

L'apport essentiel du Comité des Régions est sans nul doute de rendre l'Europe plus accessible aux citoyens. C'est du moins ce que l'on en conclut en lisant les commentaires des premiers ministres de l'Union européenne à l'occasion de la célébration des dix ans du Comité des Régions.<sup>38</sup> M. Gerhard Schröder, Chancelier allemand, le voyait ainsi comme « un moteur d'intégration et un relai de la politique européenne ». De son côté, le Premier ministre slovaque, M. Mikulas Dzurinda, affirmait que l'on doit reconnaître « que le Comité est la seule institution qui soit en mesure d'amener l'Union européenne jusqu'au seuil des maisons, et ce même dans les régions les plus reculées des Etats membres ». Enfin, pour M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre luxembourgeois, le Comité des Régions « est celui parmi les institutions de l'Union amené à rappeler aux autres que le projet européen comporte inmanquablement une dimension humaine, proche du vécu quotidien des citoyens d'Europe ».

Cependant, il ne faudrait pas non plus exagérer l'action jouée par ce Comité. Son rôle simplement consultatif et l'absence de force obligatoire de ses avis amène parfois les autres institutions à négliger sa fonction. Ainsi, M. Romain Rochas, Chef de la division honoraire de la Cour des comptes européenne, s'exprime ainsi à son sujet :

« Je vois plutôt le Comité des régions comme un organe falot et dont le principal défaut est d'être peu utile au regard des moyens non négligeables en crédits et en hommes qui lui sont attribués. Puis-je évoquer mes souvenirs professionnels ? Lors des enquêtes de la Cour des comptes auxquelles j'ai eu à participer, les avis du Comité des régions étaient pieusement classés au dossier - parce qu'un bon fonctionnaire ne saurait rien négliger... - mais nous ne nous donnions généralement même pas la peine de les lire, ayant le sentiment, peut-être erroné, qu'ils pesaient fort peu sur la suite de la procédure. Nous savions bien que la vraie bagarre se jouait entre la Commission, le Conseil et le Parlement, et occasionnellement mais de façon décisive la Cour de Justice. [...] Oui, le

---

<sup>38</sup> « Le Comité des régions vu par les leaders de l'Union européenne », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°45, Novembre 2004, p. 6-7

CdR appuie certainement dans ses avis les programmes et orientations constitutifs de la politique de l'Europe des régions. Mais comme pratiquement toutes les institutions ! Il suit, c'est sûr. Reste à démontrer qu'il prend les devants ! »<sup>39</sup>

Si le Comité des Régions n'a pas un rôle aussi important que certains voudraient le faire croire, il est nécessaire de noter qu'il n'est cependant pas le seul moyen dont les régions disposent pour peser dans le processus décisionnel européen. La représentation au sein du Conseil des ministres joue également à ce sujet un rôle notable.

### **Section 3. La représentation des régions au sein du Conseil de l'Union européenne**

#### *§1. L'article 146 TCE ou l'exclusion de facto d'une représentation régionale*

Pour exercer une réelle influence institutionnelle, il était important que les régions gagnent également une place auprès de « l'exécutif européen ». Cela n'était pas chose gagnée au début des Communautés !

En effet, si l'on observe les règles de fonctionnement et de composition des organes de décision que sont le Conseil, la Commission et, dans une moindre mesure, le Parlement, on cherche en vain une référence aux autorités régionales.

Concernant le Conseil, l'article 146 du traité de Rome, dans sa version antérieure au traité de Maastricht, était ainsi formulé :

« Le Conseil est formé par les représentants des États membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres. »

On conclut de cette rédaction que le Conseil était un collège de représentants des gouvernements, excluant d'office toute représentation régionale en son sein.

Cette situation était particulièrement gênante pour les États fédéraux ou fortement régionalisés, au sein desquels les entités locales détiennent des compétences exclusives. En effet, il arrivait que lors de sessions du Conseil, des questions

---

<sup>39</sup> Rochas R., op. cit.

relatives à ces compétences exclusives ou à des intérêts essentiels des entités soient abordées, et seuls les membres du gouvernement pouvaient y répondre ; les régions, non représentées, n'avaient aucune voix pour rappeler leurs compétences.

## §2. *La position originale du « Länderbeobachter »*

Pour éviter une telle situation, les Etats à structure fédérale ou régionale avaient pris l'habitude d'introduire, au sein de leur délégation nationale au Conseil, des représentants régionaux. Mais ces derniers n'avaient cependant pas de droit de vote.

On peut noter pour illustrer ce propos le cas de l'Allemagne, qui a créé pour pallier à ce déficit une institution commune des seize Länder allemands, le *Beobachter der Länder bei der Europäischen Union (Länderbeobachter – Observateur des Länder)* dont la fonction principale est « de suivre les activités des différentes institutions communautaires. »<sup>40</sup>

Concrètement, le rôle de cette institution consiste à « soutenir le Bundesrat lors de la perception de ses droits dans le cadre des affaires de l'Union européenne et à informer les Länder sur tous les thèmes européens qui les concernent en particulier ».<sup>41</sup>

Pour se faire, le Länderbeobachter participe aux réunions du Conseil de l'Union européenne et fait des rapports qui permettront aux Länder de voir si le gouvernement fédéral soutient les résolutions prises par le Bundesrat au niveau européen.

Cependant le droit de vote manquait aux régions et leur simple présence n'était pas suffisante pour satisfaire une réelle représentation. Le traité de Maastricht est venu combler ce déficit.

---

<sup>40</sup> Margellos, T. M., op. cit., p. 50

<sup>41</sup> *Länderbeobachter, der Beobachter der Länder bei der Europäischen Union*, [En ligne] [www.laenderbeobachter.de](http://www.laenderbeobachter.de) (document consulté le 21 février 2009)

### *§3. Le traité de Maastricht : une petite place pour les régions au sein du Conseil de l'Union européenne*

En changeant la formulation de cet article 146<sup>42</sup>, les rédacteurs du traité de Maastricht ont ouvert la voie à une représentation régionale au sein du Conseil. Ainsi, le nouvel article dispose :

« Le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat. »

Si le droit constitutionnel de l'Etat intéressé le permet, la participation au Conseil de membres d'exécutifs régionaux devient possible.

Cependant, il convient de nuancer cette avancée puisque seul un nombre relativement réduit de collectivités régionales bénéficie de cette possibilité. En effet, les trois Etats fédéraux (Autriche, Allemagne et Belgique), ainsi que les deux Etats dotés de régimes d'autonomie régionale (Royaume-Uni et Espagne) usent seuls de cette faculté. Pour les autres pays de l'Union, la représentation de l'Etat au sein du Conseil demeure la prérogative des autorités centrales, et ce même si la Constitution nationale reconnaît un statut d'autonomie à certaines régions, comme c'est le cas de l'Italie.

## **Section 4. Une brèche ouverte pour l'accèsion des régions à la CJCE**

### *§1. La région, une requérante délaissée par la Cour de justice*

La CJCE a été à l'origine créée pour assurer la protection des entreprises contre des décisions prises par les institutions communautaires et qui auraient un effet dommageable sur ces dernières. Elle devait également protéger les Etats contre le non-respect des traités.

Concernant ces recours contre les institutions de l'Union, et particulièrement le recours en annulation, les régions européennes sont une fois de plus les grandes

---

<sup>42</sup> L'article 146 correspond aujourd'hui avec la nouvelle numérotation à l'article 203 TCE.

délaissées. Le recours en annulation est celui « par lequel un requérant demande au TPICE ou à la Cour d'annuler un acte d'une institution visant à produire des effets de droit, au motif que celui-ci est illégal. »<sup>43</sup>

Il permet de contrôler la légalité de l'action des institutions. Les requérants pouvant ester en justice sont d'une part les Etats membres et les institutions, « requérants privilégiés », d'autre part les personnes physiques ou morales, « requérantes ordinaires ».

Dans un arrêt Région Toscana de 1997, la Cour a jugé que la notion d'Etat doit être prise dans son sens classique. Cela exclut donc les collectivités publiques infra-étatiques.<sup>44</sup>

Les régions ont donc un statut identique à celui des particuliers. Elles ne peuvent attaquer en justice que les décisions dont elles sont destinataires et celles qui ont un caractère général mais qui les concernent individuellement et directement.

Ce système a pour effet de pénaliser les régions, notamment celles détentrices de compétences propres, puisque ces dernières ne peuvent être protégées au niveau communautaire que selon le bon vouloir de l'Etat membre, remettant ainsi en cause une part de l'autonomie régionale.

## §2. *L'apport de Lisbonne*

Avant même l'existence du Comité des Régions, l'Assemblée des régions d'Europe avait demandé à ce que soit inscrit dans les traités l'accès direct des régions à la Cour de Justice. Sa demande était restée sans succès.<sup>45</sup>

Le Traité de Lisbonne prévoit d'accorder au Comité des Régions un rôle renforcé dans le contrôle de la subsidiarité. Ce dernier se voit octroyé le droit d'introduire devant la CJCE un recours en annulation pour les réglementations européennes qui violerait ce principe.

Une procédure d'alerte précoce est également prévue, et accordera aux parlements nationaux le droit de soulever auprès de la Commission des problèmes en matière

---

<sup>43</sup> Blumann C, Dubouis L., op. cit. p. 482

<sup>44</sup> CJCE ord., 1<sup>er</sup> oct. 1997, *Région Toscana*, aff. C 180/97 : *Rec. CJCE*, I, p. 5245

<sup>45</sup> Van Ginderachter J., « Le rôle des régions dans la construction européenne », *RMCUE*, n°162, novembre 1992, p. 779.



de subsidiarité posés par des propositions de réglementations européennes. Dans le cadre de ce processus, les parlements régionaux avec pouvoir législatif peuvent également être consultés.

Ces évolutions, demandées depuis longtemps par le Comité et les régions, permettent aux régions de peser un peu plus dans le processus décisionnel. L'approche est avant tout de nature politique. Elle montre bien à quel point la prise en compte de l'échelon régional est imbriquée dans le principe de subsidiarité, les régions ayant pour principal objet d'être un interlocuteur privilégié entre l'Europe et le citoyen.

Les régions, faisant preuve de patience et de persévérance ont donc réussi à se forger une place au sein des institutions et les évolutions qui restent à venir, notamment les attentes qui transparaissent dans le traité de Lisbonne, montrent que cette place va aller en s'agrandissant. Cependant, c'est un long processus que d'être intégré au cœur du processus décisionnel.

C'est pourquoi les régions de l'Union européenne ont adopté en parallèle d'autres stratégies, en tentant d'influencer, cette fois-ci de l'extérieur, les institutions.

## **Chapitre 2. Une implantation stratégique auprès du centre de prise de décision**

### **Section1 Les régions à la conquête de Bruxelles : l'instauration des bureaux de représentation**

#### *§1 La présence des lobbies à Bruxelles*

« L'histoire a connu les courtisans qui faisaient antichambre pour décrocher faveurs et privilèges auprès du prince, les entremetteurs qui favorisaient rencontres clandestines et transactions secrètes, les mercenaires qui prêtaient aveuglément main forte à tout commanditaire fortuné, les espions qui se glissaient dans les dossiers et les secrets de

l'ennemi. Le lobbyiste est tout cela à la fois. Hier, il y avait l'art de faire le trottoir. Aujourd'hui, il y a l'art de faire les couloirs. »<sup>46</sup>

En 1870, un incendie ravage la Maison Blanche et le Président Grant est obligé de se réfugier dans un hôtel où il est sans cesse importuné par de nombreux quémandeurs qui peuplent le « lobby » afin de rencontrer le président. Le terme « lobby » prend alors son envol médiatique et entre dans l'arène de l'influence et de la pression sur le pouvoir.

Dans le présent contexte et en citant M. Siim Kallas, « Le lobbying regroupe toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes. »<sup>47</sup>

Né en 1957 avec la signature du traité de Rome, le lobbying européen a pour but « de permettre aux acteurs économiques privés et publics, politiques, économiques et sociaux d'influer sur le processus décisionnel communautaire ».<sup>48</sup> Il s'est développé en parallèle de l'augmentation des prérogatives de l'Union. Personne ne dispose de chiffres exacts mais la plupart des indicateurs font mention de trois mille groupes d'intérêt dont six cents de dimension régionale ou nationale. Il faut également ajouter cinq cents fédérations internationales. Comme le souligne M. Bernard Lecherbonnier, « physiquement, ce sont quinze mille lobbyistes qui arpentent les couloirs de Bruxelles. (...) Ramené au nombre de parlementaires (732), le pourcentage de lobbyistes par élu est de 25... ». Ainsi, « quatre cinquièmes des directives européennes sortent des cabinets de lobbying, non des bureaux de la Commission européenne ou des Etats-membres ! »<sup>49</sup>

Le tableau suivant présente le panorama du lobbying à Bruxelles<sup>50</sup> :

---

<sup>46</sup> Lecherbonnier B., *Les lobbies à l'assaut de l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2007, p.15

<sup>47</sup> Kallas S., Commissaire chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte anti-fraude à la commission européenne, *le Figaro Magazine*, 11 mars 2006

<sup>48</sup> Deloire, P. « guide européen du cadre territorial », Paris, Continent Europe, 1996, p.20

<sup>49</sup> Lecherbonnier B., op. cit.

<sup>50</sup> Guéguen D., *Lobbying européen*, Paris, Europolitique, 2007 p.20.

**Tableau 2. Les acteurs du lobbying à Bruxelles**

<b>Acteurs</b>	<b>Description</b>	<b>Nombre de structures</b>	<b>Nombre de collaborateurs</b>
<b>Associations professionnelles européennes</b>	Représentent les intérêts catégoriels de leurs membres dans tous les secteurs de la vie économique : tabac, alimentation, agriculture, chimie...	+/- 1 200	5000
<b>Associations professionnelles nationales</b>	Il s'agit des fédérations nationales ayant un siège à Bruxelles.		
<b>Entreprises</b>	Entreprises ayant établi un bureau européen à Bruxelles	+ 500	2000
<b>Cabinets d'avocats</b>	Juristes spécialisés en droit communautaire	+/- 200	2 300
<b>Consultants en affaires européennes</b>	Sociétés exerçant des activités d'information, de lobbying et de communication pour des entreprises, des ONG ou des associations professionnelles	+ 150	1 300
<b>Syndicats européens</b>	Essentiellement la confédération européenne des syndicats et ses branches spécialisées.	+/- 20	100
<b>Représentations des collectivités territoriales</b>	Bureaux ou « délégations » de villes ou de régions	+/- 200	1 500
<b>ONG</b>	Organisations sans but lucratif, actives dans le domaine de l'environnement, de la culture, du social et les associations de consommateurs...	+ 750	4 000
<b>Think tanks</b>	Centres de réflexion ou de recherches sur les questions européennes.	+/- 50	300
<b>Nombre total</b>	<b>+/- 3 000 structures employant environ 16 500 personnes</b>		

Il faut cependant prendre un certain recul par rapport à ces chiffres. En effet, ils ne prennent pas en compte les membres nationaux des associations et des ONG européennes. De plus, beaucoup de ces personnes effectuent des veilles législatives, des travaux administratifs ou logistiques, de la communication, des recherches de financement... et non pas du lobbying au sens strict. A ce sujet, le débat reste ouvert quand au statut des bureaux de représentation régionale. Si certains n'hésitent pas à parler de Bruxelles comme la « capitale internationale pour les lobbies régionaux et locaux »<sup>51</sup>, d'autres se refusent à utiliser le terme, l'activité des régions à Bruxelles étant d'une autre nature que la simple pression sur le pouvoir de décision.<sup>52</sup>

## §.2 Pourquoi pas un « lobby » régional ?

« Evidemment, comme ce fut le cas dans d'autres régions, nous n'avons pas échappé au débat sur l'utilité ou non d'une représentation à Bruxelles. Mais ce débat est aujourd'hui dépassé, il y a unanimité sur le fait qu'être présent à Bruxelles est plus qu'une affaire de prestige. »<sup>53</sup>

Plusieurs raisons sont souvent avancées pour expliquer l'empressement des régions à la fin des années quatre-vingt pour installer un bureau de représentation à Bruxelles.

Il a déjà été expliqué dans le premier chapitre que les régions ne disposaient d'aucune représentation au sein des institutions au début des Communautés et que le chemin de la reconnaissance fut long. Cependant, si les Etats s'opposaient à une telle prise en considération, la politique régionale de la communauté existe, elle, depuis le début. Déjà dans le traité de Rome, acte fondateur de la Communauté économique européenne, il est fait explicitement référence au renforcement de l'unité des économies des Etats membres et à la nécessité de

---

<sup>51</sup> Huysseune M. et Jans T., « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens », *Brussels Studies*, Numéro 16, 25 février 2008, [En ligne] [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be) (document consulté le 6 mars 2009)

<sup>52</sup> Hnizdo P., directeur du bureau de Bohême Centrale à Bruxelles, « Un bureau à Bruxelles : plus qu'une affaire de prestige... », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°56, Février 2007, p. 9

<sup>53</sup> Petr Hnizdo, op. cit.

réduire les écarts entre les régions. Dès 1958, deux fonds structurels sont créés. Mais il faut attendre l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni pour que le FEDER voit le jour. Son objectif est notamment l'aide des régions touchées par le déclin industriel et marque pour la première fois l'introduction de la notion de « redistribution » entre les régions de la Communauté. Les plus favorisées aideront celles qui ont le plus de difficultés.

Cependant, ces réformes n'ont eu qu'un impact modéré. D'une part, le Fonds était trop limité pour être réellement effectif. D'autre part, les Etats restaient les véritables maîtres du jeu, 95 pour cent du FEDER était simplement alloué aux Etats membres de la Communauté en accordance avec un système de quota national et utilisé pour supporter des politiques nationales de développement régional. A la suite de l'adoption de l'acte unique en 1986, la Commission propose de revoir profondément la politique régionale de la Communauté pour atteindre l'objectif de « cohésion économique et sociale » prévu par le nouveau traité. Des programmes d'actions coordonnées pluriannuelles de développement sont alors mis en place. Les chefs d'Etat et de gouvernement s'entendent pour doubler les ressources financières des Fonds structurels entre 1987 et 1992. Le traité de Maastricht continue dans cette direction, en créant le Fonds de cohésion, en reconnaissant officiellement le principe de subsidiarité et en doublant de nouveau les ressources allouées aux régions pour la période 1992 – 1999. Ces réformes ont attiré à Bruxelles un certain nombre de régions, telles que la Catalogne, le Pays Basque, la Bretagne ou encore le Pays de Galles, qui, en l'absence d'une représentation réelle au sein des instances de décisions européennes, souhaitent être au plus près de ces dernières pour tenter d'influencer la distribution de ces fonds.

D'autres bureaux de représentation ont également été fondés en se basant sur des intérêts locaux commerciaux et industriels nés avec le marché unique et la volonté de développer la compétition économique régionale. On peut noter à ce sujet que

les chambres locales de commerce et d'industrie ont contribué à la fondation à Bruxelles d'offices représentant leurs régions.<sup>54</sup>

Le financement a donc été un moteur dans l'installation des bureaux à Bruxelles. Cependant, aujourd'hui, les régions refusent de le voir comme la motivation première de leur présence dans la capitale belge. Comme le soulignent M. Huysseune et T. Jans :

« Les administrations régionales qui perçoivent un support financier substantiel de l'Union Européenne ont tendance à canaliser leurs activités liées au financement vers des administrations spécialisées de leurs régions d'origine plutôt que de les mener par le biais de leur représentation à Bruxelles. [...] L'accès aux fonds européens continue à être pertinent mais les bureaux se sont réorientés et ont élargis leur « raison d'être » au-delà de ces préoccupations purement financières. »<sup>55</sup>

Il faut aussi noter que certaines régions, parmi les premières à établir un bureau de représentation, sont tout d'abord venues pour préserver leur autonomie et leur pouvoir législatif étant donné la portée de l'activité politique européenne et l'absence de représentation au sein des institutions. Ainsi les Länder allemands ont été très tôt présents à Bruxelles. On peut même noter la volonté des régions espagnoles de s'installer à Bruxelles afin d'essayer de court-circuiter leur gouvernement national et établir une relation directe avec l'Union.<sup>56</sup> Les Régions qui se voyaient accorder un moins grand rôle au niveau national espéraient également en s'installant à Bruxelles pouvoir enfin jouer un rôle.<sup>57</sup>

Mille et une raisons ont donc poussé les régions à s'installer à Bruxelles, sans oublier l'effet d' « engrenage » ou « boule de neige », qui fait que le succès d'une région présente à Bruxelles pousse les autres régions à suivre l'exemple. Il n'en reste pas moins que la représentation régionale est un phénomène dispersé.

### *§3. La représentation régionale : un phénomène dispersé*

---

<sup>54</sup> Mazey S, « Regional lobbying in the new Europe », in *The regions and the new Europe, patterns in core and periphery development*, Martin Rhodes, Manchester University Press, 1995.

<sup>55</sup> Huysseune M. et Jans T., op. cit.

<sup>56</sup> Huysseune M. et Jans T., op. cit.

<sup>57</sup> George S., Bache I. et Rhodes R. A. W., op. cit.

En avril 2007, 165 régions, 17 autorités locales et sous-régionales et 18 autres entités, telles que des représentations d'acteurs privés dans une région avaient établi un bureau à Bruxelles. Cependant le chiffre réel est plus élevé puisque tous les bureaux ne sont pas encore officiellement recensés et que cette estimation date de 2007.<sup>58</sup>

Il est difficile de comparer l'ensemble de ces bureaux et de les classer à l'intérieur d'une même catégorie car ils diffèrent tous à bien des égards.

Il est tout d'abord possible de noter que chaque entité territoriale peut établir un bureau, c'est-à-dire aussi bien des villes que des régions, des départements ou des cantons, selon l'architecture institutionnelle de chaque Etat. Cette diversité territoriale entre les Etats membres a été soulevée à plusieurs reprises, notamment dans l'introduction, et se retrouve dans la représentation à Bruxelles, où chaque échelon essaie de prouver comme il peut son existence. Dans le même ordre d'idées, il est aussi important de noter même si cela a également déjà été souligné que sous le terme de « région » se cache une diversité d'entités. Tout cela a des répercussions sur les structures et le type d'opérations entreprises par les bureaux de représentation. Certains sont des petites entités, composées de très peu de personnes, d'autres sont véritablement de petites ambassades, avec des employés très spécialisés. Enfin, certains Etats n'ont aucune de leurs régions présentes à Bruxelles, comme le Portugal. C'est aussi le cas de la Belgique mais cela s'explique par le fait que Bruxelles se trouve justement en Belgique et qu'il s'agit d'un pays géographiquement peu étendu, ce qui rend superflu l'instauration de bureaux dans la capitale.

Dans les Etats dotés d'une structure fédérale, la représentation à Bruxelles est souvent l'extension directe de la stratégie de la région en question à l'échelle européenne. D'autres bureaux, appelés « consortium », regroupent des partenaires régionaux qui ont des affinités géographiques, économiques ou politiques et qui décident de s'associer pour défendre des intérêts communs. Des associations

---

<sup>58</sup> Huysseune M. et Jans T., op. cit.

regroupant plusieurs gouvernements locaux comptent également parmi ces représentations, ainsi que des « partenariats » ou des bureaux régionaux transfrontaliers, souvent fondés sur des relations historiques.<sup>59</sup>

## **Section 2. Les moyens d'action des représentations régionales**

### *§1. Le rôle des représentations : influencer le processus décisionnel*

Cela a été dit dans le premier chapitre, avec le temps les régions sont parvenues à se creuser une place au sein des institutions européennes, notamment avec la création d'un organe spécifique défendant leurs intérêts, le Comité des Régions, mais également avec leurs possibilités d'être représentées au sein du Conseil des ministres, même si cette représentation reste limitée.

Il reste cependant deux institutions de taille, le Parlement et la Commission, pour lesquelles la quasi-totalité des régions n'ont obtenu aucun laissez-passer. Cela est particulièrement gênant dans la mesure où des décisions concernant les régions sont également prises dans ces enceintes. En effet, près de 80 pour cent des normes nationales prennent leurs origines dans ces institutions. Or ce sont bien dans les régions qu'elles sont mises en œuvre.<sup>60</sup>

En novembre 2002, Reinhold Bocklet, homme politique allemand bavarois, faisait remarquer que :

« L'élargissement et le débat sur la réforme des institutions européennes vont de pair. 9 des 10 futurs pays membres auront un commissaire et une voix au Conseil des ministres alors qu'ils sont plus petit que certains Länder allemands qui, eux, ne sont représentés ni à la Commission ni au Conseil. Ce n'est pas normal ! »<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Heichlinger A., « les bureaux régionaux à Bruxelles : des postes d'alerte et de contrôle précoces », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°50, Février 2006, p. 8

<sup>60</sup> Etat libre de Bavière, *Coopération politique européenne*, [En ligne] [http://www.stmugv.bayern.de/francais/ue/zus\\_allgem.htm](http://www.stmugv.bayern.de/francais/ue/zus_allgem.htm) (document consulté le 11 février 2009)

<sup>61</sup> Bocklet R., « Reinhold Bocklet: Bavarois, Allemand et Européen! », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°37, Novembre 2002.



Aucune réforme profonde des institutions n'a eu lieu depuis cet élargissement puisque le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe a échoué et que l'on attend toujours le traité de Lisbonne. Le « lobbying régional » est donc le moyen pour les régions de ce faire entendre à cet échelon.

Il est important de noter que pour des raisons de transparence et étant donné l'importance du lobbying à Bruxelles, la Commission comme le Parlement tiennent à réguler ce phénomène. Ils s'accordent sur la définition de ce dernier comme "les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes". Cette définition implique que le travail des bureaux de représentation régionale qui ne sont pas des extensions des instances régionales, comme par exemple ceux qui prennent la forme d'une association, soit considéré comme du lobbying.

La Commission, dans le cadre de son initiative en matière de transparence, a instauré un registre facultatif et un code de déontologie des lobbyistes.

Quant au Parlement, il s'est également très tôt penché sur la question et fut la première institution européenne à prendre en compte la multiplication de ces groupes d'intérêts. C'est à partir de 1989 que commence le débat à ce sujet. Le premier rapport fut rédigé en 1991 et proposait de créer un code de conduite et un registre des lobbyistes. Depuis, de nombreux rapports ont été élaborés à ce sujet.

En 1996, un compromis fut trouvé et les règles imposées furent introduites dans le règlement du Parlement. (Article 9 et annexes I et IX).

La saga de ces rapports n'est pas encore terminée car la Commission des affaires constitutionnelles a émis un nouveau projet en 2007, sur « la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts auprès des institutions de l'Union européenne », qui prévoit notamment un enregistrement obligatoire des lobbies et un renforcement de la surveillance du respect des obligations incombant aux lobbyistes.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Parlement européen, commission des affaires constitutionnelles, Alexander Stubb (rapporteur), Projet de rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts auprès des institutions de l'Union européenne, (2007/2115(INI))

Si les bureaux de représentation cherchent principalement à faire entendre leur voix auprès de la Commission et du Parlement, d'autres interlocuteurs sont également à leur disposition.

Il en est ainsi des associations de collectivités locales, telles que l'Assemblée des régions d'Europe, le Conseil des Communes et Régions d'Europe ou encore le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Quant au Comité des Régions, qui est normalement l'interlocuteur privilégié de ces dernières, il est perçu comme ayant une importance limitée puisqu'il n'a qu'un pouvoir consultatif.<sup>63</sup>

## *§2. Les missions des représentations*

Le travail des bureaux de représentation va bien au-delà du simple lobbying, comme cela a déjà été observé. Ils sont des véritables ponts entre l'Union et leur Régions, voir même chaque citoyen de leurs régions.

Ils ont tout d'abord une fonction d'observation et d'information, souvent considérée comme leur rôle « traditionnel ». Ainsi, ils satisfont les attentes des régions qu'ils représentent en observant les évolutions dans le calendrier et traitant et filtrant les informations concernant les politiques européennes et les développements institutionnels. Grâce à ce travail, ils peuvent identifier les éléments de la législation européenne pertinents pour leur région, notamment au sein de la politique régionale, de la politique de cohésion sociale, la recherche-développement, l'agriculture, l'environnement, le transport mais aussi la politique industrielle et énergétique.<sup>64</sup> Cette première étape est essentielle et si elle est faite correctement, elle permet aux régions de définir leur stratégie européenne.

Grâce à la politique de transparence de l'Union européenne, l'accès à de nombreux documents et sites web concernant l'Europe est libre. Cependant les bureaux de représentation ne sont pas obsolètes car les Régions sont toujours intéressées par l'information officielle qu'elles peuvent se produire au contact

---

<sup>63</sup> Y. Proto, propos tirés de l'entretien du 21 avril 2009 à la représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles

<sup>64</sup> Huysseune M. et Jans T., op. cit.

des hauts fonctionnaires et des acteurs politiques européens. Ces Représentations constituent ainsi de véritables postes « d’alerte et de contrôle précoces ». <sup>65</sup>

Il faut noter que cette mission d’information est également enrichissante pour les fonctionnaires européens qui perçoivent ces bureaux et les personnes y travaillant comme des « représentants de la base ou de la société civile [...], partenaires idéaux pour leur permettre de développer des programmes rencontrant les besoins réels perçus au niveau local. » <sup>66</sup>

Ce flux d’information n’est véritablement efficace que s’il est mis en relation avec d’autres représentations locales ou régionales. Entre ici en scène le rôle des réseaux. Le travail en réseaux est considéré comme étant autant important que la collecte d’information. Comme cela a été dit auparavant, certaines Représentations régionales ont été créées par l’existence d’intérêts spécifiques et transnationaux entre les régions européennes. L’objectif de ces réseaux est plus l’échange d’informations et de pratiques et la coopération transnationale que la véritable pression politique. Pour plus de facilité, ces bureaux sont parfois rassemblés sous un même toit, comme c’est le cas pour les régions de Wielkopolska (Pologne), Aquitaine (France), Emilie-Romagne (Italie) et Hesse (Allemagne).

Les bureaux régionaux ont également pour rôle d’influencer les politiques européennes, et c’est pour cela que l’on peut parler de « lobbies régionaux ». Ainsi, comme le déclare Martine Filleul, vice-présidente Europe et Apprentissage au Conseil régional Nord-Pas-de-Calais :

Le bureau a une véritable activité de lobbying. Nous identifions des thématiques qui sont importantes pour la région et nous veillons à bâtir des réseaux avec les commissaires, les députés européens de la région et les membres du Comité des Régions également. <sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Heichlinger A., op. cit.

<sup>66</sup> Huysseune M. et Jans T., op. cit.

<sup>67</sup> Filleul M., « les collectivités territoriales ont des intérêts européens qui leur sont propres », *Lettre d’information du Comité des régions*, n°50, Février 2006, p. 9

C'est ici que les régions sans pouvoir législatif déploient tout leur art pour se faire entendre. Pour se faire elles disposent des mêmes techniques que les autres lobbies, c'est-à-dire l'élaboration de réseaux et de coalition sur des sujets spécifiques, la production de document de synthèse, la participation aux échanges qu'organisent la Commission européenne (tels que les groupes d'experts ou encore l'élaboration des livres blancs et verts). Il faut noter que les techniques de lobbying varient selon les pays. Ainsi, les bureaux allemands organisent beaucoup de grands évènements culturels ou de séminaires portant sur des sujets intéressants pour leur région. Les français quant à eux tendent à laisser ce lobbying actif de côté (les évènements qu'ils organisent sont de plus petite taille) et se concentrent sur l'évaluation de l'information.<sup>68</sup> Quoi qu'il en soit, les bureaux ont véritablement une tâche promotionnelle et un travail de relations publiques. Le « lobbying » s'exerce essentiellement auprès des commissaires et des parlementaires.

Le schéma ci-dessous représente les stratégies que les régions doivent adopter pour que leur lobbying soit vraiment efficace auprès de la Commission.<sup>69</sup>

### **Schéma 1. Stratégies du lobbying régional auprès de la Commission européenne**

---

<sup>68</sup> Michalowitz I., *EU Lobbying Principals, Agents and Targets: Strategic interest intermediation in EU policy making*, LIT VERLAG Münster 2004, p.118.

<sup>69</sup> Source : « Europe, aménagement du territoire et développement local ». Actes des 3es Rencontres des acteurs du développement local, 5-6 mai 1994. Strasbourg. Cridel.

## Processus législatif

Consultation par les services de la Commission de groupes d'experts nationaux ou scientifiques



Préparation d'un projet de proposition par les services de la Commission.  
Rédaction d'un mémorandum



Elaboration de la proposition de directive par les services de la Commission



Discussion par les chefs de cabinet du texte élaboré par les services de la Commission



Adoption par les commissaires de la proposition de la législation



Envoi du texte pour adoption formelle et avis au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social (au comité des régions)



Conseil (Institution)

## Actions de lobbying

*Désignation d'un représentant de l'organisation comme expert au groupe de travail.*

*Discussions bilatérales avec les fonctionnaires du service compétent.*

*Lobby via les conseils consultatifs ou les comités de gestion.*

*Lobby des chefs de cabinet.*

*Lobby des commissaires*

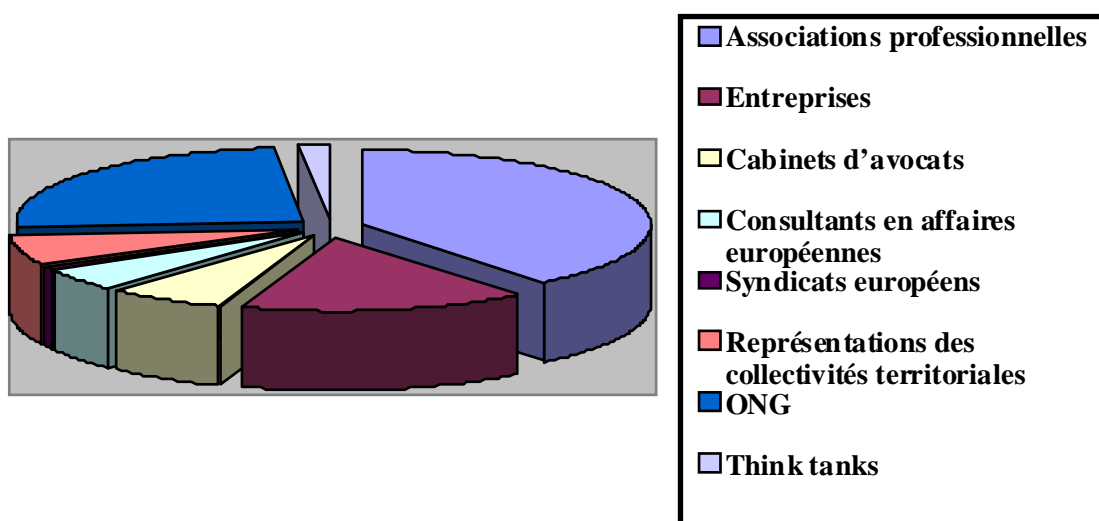
*Lobby au niveau national des administrations nationales qui représentent leur pays au niveau des groupes de travail du conseil ainsi que des représentations permanentes*

Concernant le lobbying auprès du Parlement européen<sup>70</sup>, il se concentre essentiellement autour des quatre commissions permanentes qui intéressent tout particulièrement les domaines d'activités des régions, à savoir la commission de l'agriculture (42 membres), celle de la pêche (35 membres), celle de la culture et de l'éducation (35 membres) et celle du développement régional (51 membres).<sup>71</sup>

### §3. *Le véritable poids de la représentation régionale*

Il est tout d'abord important de noter que même si Bruxelles détient le titre de « capitale des lobbies régionaux et locaux »<sup>72</sup>, ces derniers ne représentent qu'une part minime du lobbying européen, comme le montre le graphique ci-dessous<sup>73</sup>, si on accepte de les considérer comme de véritables lobbies.

**Schéma 2. Diversité du lobbying européen**



<sup>70</sup> Michalowitz I., op. cit.

<sup>71</sup> Parlement européen, *Commissions parlementaires*, [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/committeesList.do?language=FR> (document consulté le 14 avril 2009)

<sup>72</sup> Huysseune M. et Jans T., op. cit.

<sup>73</sup> D'après les estimations de D. Guéguen, op. cit. p.20.

De plus, toutes les régions n'ont pas le même poids dans la balance de la représentation bruxelloise. Et, une fois n'est pas coutume, c'est encore les régions disposant d'une autonomie au sein de leur propre Etat d'origine et d'un pouvoir législatif qui arrivent le mieux à se faire entendre. La structure de l'Etat est vraiment déterminante quant au rôle que jouera la région. Les Etats fédéraux ou centralisés qui donnent beaucoup de compétences à leurs régions ont également des bureaux de représentation régionale d'une importance non négligeable à Bruxelles, souvent amenés à jouer un rôle politique important. Les offices régionaux d'Etats centralisés dont les régions ont moins d'autonomie ont des équipes plus petites et donc moins de compétences. On notera cependant que la Grande-Bretagne est une exception. Malgré son caractère centralisé et le peu de pouvoir attribué aux régions, elle possède en comparaison aux autres Etats membres une représentation importante à Bruxelles.

D'autre part, la Commission semble être l'institution la plus influencée par les bureaux de représentation. Mais là encore, cette influence varie selon la nationalité des demandeurs. Ainsi, les fonctionnaires britanniques paraissent particulièrement ouverts à leurs représentants, alors que les français sont sceptiques quant aux lobbyistes. C'est pourquoi les bureaux de représentation français contactent les commissaires sans se soucier de leur nationalité, alors que les bureaux allemands ou espagnols s'adressent de préférence à des commissaires venant de leur pays.<sup>74</sup>

Enfin, les régions sont souvent venues s'installer à Bruxelles avec de grandes ambitions et de grands projets, séduites par l'idée de jouer un rôle au sein du processus décisionnel européen, mais l'expérience et la pratique leur ont vite imposé de redéfinir leurs ambitions originelles. Cela fut le cas des régions allemandes. Certaines conservent de véritables « petits châteaux » à Bruxelles, sièges de leur représentation. Mais si leur poids n'est pas négligeable, il est cependant moindre en comparaison de celui à l'origine escompté.

---

<sup>74</sup> Michalowitz I., op. cit., p.119.

La conclusion de cette partie est donc simple à établir.

Les régions sont des réalités que l'Union européenne n'a pu ignorer longtemps. Leur prise en compte au niveau institutionnel européen est aujourd'hui bien réelle et les efforts qu'elles ont engagés en ce sens ont porté leurs fruits.

Grâce à leur présence au sein du Conseil pour certaines d'entre-elles et leur représentation par le Comité des Régions, elles bénéficient d'un accès direct au processus décisionnel, elles sont situées en son sein et peuvent donc influencer directement ce dernier à prendre en compte la problématique régionale.

Cependant, cette influence directe est limitée par le fait que le Comité des Régions n'est pas une institution à proprement parler, mais un simple organe consultatif. D'autres part, la représentation régionale au sein du Conseil des ministres, si elle n'est pas interdite, reste l'exception.

Enfin, les régions ne sont pas représentées à la Commission. Or c'est là que naît l'ensemble des projets et c'est donc à cet endroit que l'influence pourrait être déterminante.

Pour pallier à ces difficultés et atteindre la Commission et le Parlement, des bureaux de représentation régionale ont été construits à Bruxelles. Ces derniers effectuent du lobbying sur les institutions, il s'agit donc d'influencer cette fois-ci de l'extérieur les institutions communautaires.

Face au succès de cette méthode, quasiment toutes les régions se sont établies à Bruxelles pour faire de cette ville la « capitale des lobbies régionaux et locaux ».

Mais là encore, les régions restent sur leur faim concernant l'influence qu'elles peuvent avoir sur le processus décisionnel.

Tout d'abord, le lobbying reste une solution « faute de mieux », car les régions n'arrivent pas à être pleinement intégrées au processus décisionnel.

D'autre part, la diversité régionale au sein de l'Union européenne fut un atout pour les régions qui à la base n'avaient que peu de pouvoir puisque ces dernières ont pu se voir accordées, grâce à leur présence à Bruxelles, une crédibilité toujours plus renforcée.



Mais ces régions faiblement dotées de compétences et de moyens savent bien que si leur présence à Bruxelles est importante, c'est toujours la voix de leur Etat national qui primera à la fin et leur manque de moyens ralentis inévitablement leur travail et donc leur influence.

Quant aux régions disposant de grandes prérogatives, elles se sentent toujours oubliées par les traités. Elles ont réussies à faire de leurs représentations régionales de vraies petites ambassades. Mais cela reste une influence indirecte.

Il reste aux unes et aux autres pour se consoler à penser que la construction européenne est toute récente et que beaucoup de progrès ont déjà été effectués. Le temps est alors porteur d'espoir.

## - Titre 2 -

---

# **LA SPECIFICITE REGIONALE FRANCAISE : UNE VOIX DIFFICILE A FAIRE ENTENDRE**

De part l'organisation institutionnelle à orientation jacobine de la France, les régions qui composent cette dernière n'ont que des attributions très limitées et un poids modéré. (Chapitre 1). Si elles peinent déjà pour se forger une place au niveau national, il est difficile d'imaginer qu'elles bénéficient de sièges en or auprès de la structure intergouvernementale qu'est l'Union européenne. Et pourtant... Cet a priori ne les décourage pas et elles essaient par tous les moyens de se faire entendre. (Chapitre 2). L'exemple de la région Midi-Pyrénées est à ce sujet éclairant. (Chapitre 3).

## Chapitre 1. L'organisation territoriale de la France

### **Section 1. La longue marche vers la décentralisation**

#### *§1. De la centralisation à la déconcentration*

Aujourd'hui, seuls les parisiens, par orgueil, fermeture d'esprit ou peut être humour, s'obstinent à désigner par le mot « province » tout ce qui ne correspond pas à la région parisienne mais qui malgré tout se situe sur le territoire français. Est-ce le regret d'un temps révolu où cette pauvre province, qui comprend pourtant la majeure partie du territoire français et toutes les merveilles de ce dernier, était malheureusement privée de la « radieuse présence du roi » dont seuls les parisiens avaient le privilège de bénéficier?

Durant environ trois siècles en effet, la France fut marquée par un fort centralisme tour à tour royal, républicain et impérial, trouvant sa symbolique « dans la connotation négative du mot province employé au singulier. »<sup>75</sup>

Cette centralisation, engendrée par l'arrivée au pouvoir de Charles VII et Louis XI, fut poussée à outrance avec l'absolutisme de Louis XIV au XVIIIe siècle et marque une rupture avec le Moyen Age où le territoire français était organisé selon un système féodal, caractérisé par la dominance des seigneurs et un roi au pouvoir très faible.

Il existe à cette période un sentiment fort, qui se ressent particulièrement dans les domaines politique, économique mais aussi culturel, selon lequel « hors de Paris, il n'y a point de salut pour les honnêtes gens. »<sup>76</sup>

Montesquieu écrivait en 1740 :

« La France, où il n'y a que Paris et les provinces éloignées qui soient quelque chose, parce que Paris n'a pas encore pu les dévorer. »<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Dumont G. F., op. cit. p. 13

<sup>76</sup> Poquelin J. B., dit Molière, « les Précieuses ridicules, scène X, 1659

<sup>77</sup> Montesquieu, « Lettres familières », IV à l'abbé Niccolini du 6 mars 1740

La Révolution de 1789 va faire passer le principe de légitimité de la personne royale à une entité jusque là sujette : la Nation.

Après la Terreur et l'incapacité du Directoire de trouver une stabilité, Napoléon Bonaparte va bâtir un système qui domine encore aujourd'hui l'architecture administrative de la France. La structure étatique est pyramidale, avec des assemblées dont le rôle se limite à préparer et à entériner des textes et une représentation forte de l'Etat par les préfets dans les départements, des sous-préfets dans les arrondissements et des maires nommés dans les communes. C'est ce que l'on appelle la déconcentration : « un système consistant à confier les pouvoirs de décision à celles de ces autorités qui sont en fonction dans différentes circonscriptions administratives. »<sup>78</sup>

Cette structure va s'avérer très efficace et sera conservée par les Bourbons, la Monarchie de Juillet, la Deuxième République et le Second Empire.

Pourtant, il ne faut pas perdre de vue toute l'idéologie qui se cache derrière cette réalité et qui voile la vie qui reste existante dans l'ensemble de la France. C'est bien au début du XVIIIe siècle que Lyon développe ses activités marchandes et devient un pôle important sans rien devoir à Paris. De même, les alsaciens, qui acceptent certes l'unité nationale, continuent à parler leur propre langue, ce qui ne dérange pas Napoléon « pourvu qu'ils sabrent à la française » !

Il faut toutefois attendre 1871<sup>79</sup> pour les départements et 1884<sup>80</sup> pour les communes avant que ces deux institutions soient profondément réformées. Mais le préfet, représentant de l'Etat à l'échelon local, conserve un rôle prépondérant et les collectivités restent sous l'entière tutelle de l'Etat.<sup>81</sup>

## §2. *Les grandes lois de la décentralisation*

« La décentralisation, en parler toujours, ne la faire jamais. »<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Guillien R. et Vincent J., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2003 p. 92.

<sup>79</sup> Loi n°1871-08-10. du 10 août 1871 relative aux conseils généraux

<sup>80</sup> Loi du 5 avril 1884, dite loi « Waldeck Rousseau », sur l'organisation communale

<sup>81</sup> Bœuf J.L., Magnan M., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, la documentation Française, 2008

<sup>82</sup> Léon Gambetta

La constitution de 1958 prend enfin en compte l'existence des collectivités territoriales et donne un cadre institutionnel à ce que pourra devenir une décentralisation. Mais cette dernière doit affronter un Sénat peut sympathisant à l'idée et une opinion publique modérée.

La décentralisation ne s'est pas réalisée en une fois, elle a dû d'abord assumer plusieurs échecs, comme celui du Président de Gaulle en 1969. Elle fut aussi accompagnée de mesures de déconcentration.<sup>83</sup>

En 1981, après l'arrivée au pouvoir de la gauche, Gaston Deferre, ministre de l'intérieur, va mettre sur pied un nouveau projet de décentralisation reposant sur quatre grands principes : l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, l'absence de hiérarchie entre les collectivités, la spécialisation par bloc de compétences et le contrôle de l'Etat.

Il est possible de résumer les lois Deferre comme une série de lois adoptées entre 1983 et 1999 qui ont eu pour effet d'entraîner une mutation profonde du système français notamment par les transferts de compétences qui ont eu lieu. Ainsi, avec ces lois, les communes vont se voir attribuer l'urbanisme, les départements vont prendre en charge l'action sociale, les transports scolaires, l'entretien et la construction des collèges et les régions vont être responsables de l'entretien et la construction des lycées et de la formation professionnelle<sup>84</sup>. Avec la décentralisation, les compétences transférées de l'Etat aux collectivités le sont de manière irrévocable. L'Etat n'exerce plus qu'un contrôle de légalité à posteriori. C'est toujours lui qui propose des partenariats, impulse les politiques publiques, mais il se trouve face à plus de 55 000 collectivités et établissements et ne peut donc plus agir en toute liberté.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup>Gévart P., *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, l'Etudiant, 2008

<sup>84</sup> L'organisation territoriale, qui ne fait pas l'objet de ce développement, est expliquée plus en détail dans l'annexe p. 100

<sup>85</sup> Verpeaux M., *Les collectivités territoriales*, Paris, la documentation Française, documents d'études, n°2.02, édition 2007

En 2000, la « commission pour l'avenir de la décentralisation » a proposé dans un rapport de relancer la décentralisation à travers une réforme législative.

« L'acte II » de la décentralisation a été mis en place par le gouvernement Raffarin fin 2003-2004. Trois lois organiques sur les conditions d'exercice du droit d'expérimentation des collectivités territoriales, sur les modalités du référendum local et sur l'autonomie financière des collectivités locales ont été adoptées, ainsi qu'une loi ordinaire relative aux libertés et responsabilités locales. Un calendrier fut également prévu pour mettre en œuvre de nouveaux transferts de compétences en matière de développement économique, de transport, d'action sociale, de logement, de santé et d'éducation.

Ce nouvel acte est porteur d'évolutions potentielles à travers le droit d'expérimentation et le développement de la mise en application du principe de subsidiarité.

Grâce à la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>86</sup>, les collectivités territoriales peuvent assurer une compétence en lieu et place de l'Etat, lorsqu'elles ont vocation « à prendre les décisions qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort ».<sup>87</sup> Il s'agit là d'une évolution importante qui met fin aux transferts identiques et simultanés pour toutes les collectivités de même niveau.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est également confirmé. En l'élevant au rang constitutionnel, elle l'impose au législateur et garanti ainsi son existence, qui ne pourrait être remise en cause que par une révision du texte constitutionnel.

La grande difficulté de la réforme concerne le financement des transferts de compétences.

Si les régions ont mené à bien la réforme des lycées ou ont réussi à développer le réseau ferroviaire, à travers les « TER-Grande Vitesse » en maîtrisant leur endettement, « elles analysent avec beaucoup de précaution tout nouveau transfert

---

<sup>86</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

<sup>87</sup> Article 72 de la Constitution française.

de compétence, afin de s'assurer qu'elles ne se retrouveront pas face à des problèmes financiers redoutables. »<sup>88</sup>

De plus, il ne faut pas oublier que cette réforme devait être initiée par le pouvoir politique lui-même, désireux de ne pas perdre ses compétences. Ainsi, comme l'affirme J-C. Thoenig, « en matière de décentralisation, le pouvoir politique gouverne de façon centralisée »<sup>89</sup> et l'on peut s'interroger sur l'effectivité de cette décentralisation.

### §3. *La revanche des girondins ?*

Alors que, depuis la Révolution, la France était perçue comme l'exemple même du jacobinisme, on peut se demander aujourd'hui si, avec ces lois, les girondins ne sortent pas finalement vainqueurs in extremis de cette longue bataille. En effet, plusieurs éléments peuvent le laisser penser. Comme le précise l'article premier de la Constitution, l'organisation de la France « est décentralisée ». Elle se compose de collectivités territoriales, énoncées à l'article 72 du même texte. Ces dernières « ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon » comme cela a été précisé dans le paragraphe précédent. Ainsi, « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles à organiser les modalités de leur action commune. » Les collectivités territoriales ont donc un indéniable pouvoir. Il existe une fonction publique territoriale, la région dispose d'un budget que son conseil régional vote chaque année.

---

<sup>88</sup> *La Gazette de la société et des techniques*, « 1982-2002, les enseignements de vingt ans de décentralisation », n°18, janvier 2003, p.4.

<sup>89</sup> Thoenig J.C., 1992, La documentation Française, *Des lois Deferre à la réforme constitutionnelle*, [En ligne]. [www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/](http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/) (document consulté le 10 mars 2009)

Cependant, pour reprendre les termes de Gérard-François Dumont, « les girondins peuvent crier victoire, mais n'est-ce pas plutôt une victoire à la Pyrrhus ? »<sup>90</sup> De même, Bernard Perrin n'hésite pas à parler de « décentralisation en trompe l'œil », affirmant que « la décentralisation n'est pas dans nos têtes, elle n'est pas non plus dans nos pratiques. »<sup>91</sup>

En effet, si les réformes donnent toujours plus de poids aux collectivités territoriales, l'Etat reste l'organe le plus important même au niveau régional où l'on trouve une logique de double administration. De plus, les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités vus comme un progrès vers la décentralisation consistent souvent à faire supporter aux régions des nouvelles dépenses sans qu'elles se voient allouer de contre parties satisfaisantes, d'où la qualification par certains de réformes « bâclées ». Même si les régions disposent d'un budget propre et du principe de libre administration, on ne peut pas parler d'autonomie fiscale, le budget est toujours sous le contrôle de l'Etat.

Certaines lois et réformes s'inscrivent également en contradiction de la marche vers la décentralisation, avec souvent une « recentralisation » et un accroissement des compétences du préfet.

Enfin, et toujours en citant Gérard-François Dumont, « personne ne peut nier la qualité des hauts fonctionnaires de l'Etat, formés dans une école où le principe d'un Etat unitaire continue à l'emporter sur la réflexion subsidiaire, mais il faut bien constater qu'ils exercent d'importantes fonctions dans les directions des régions. »<sup>92</sup>

Il faut donc toujours garder à l'esprit que la décentralisation en France n'a pas pour conséquence d'arriver à une régionalisation et que le principe de subsidiarité, qui n'est d'ailleurs pas inscrit dans la Constitution, n'est pas appliqué. La tendance centralisatrice est toujours bien présente et les auteurs n'ont pas tort de parler de « décentralisation à la française » où « affirmer haut et fort que la

---

<sup>90</sup> Dumont G. F., op. cit. p. 139

<sup>91</sup> Perrin B., « Services déconcentrés de l'Etat et administrations décentralisées : une exigence de clarification et de cohérence », in *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits ?* Pauliat, H., Presses Universitaires de Limoges, 2004, p. 126-127

<sup>92</sup> Dumont G. F., op. cité, p. 144



décentralisation est un « levier de la réforme de l'Etat » revient à considérer que les services de l'Etat sont incapables de se réformer de leur propre initiative. »<sup>93</sup>

Le nouveau projet à l'ordre du jour pour la réforme de cet automne ne semble pas être une exception à cette tendance. Le rapport Balladur, remis au président de la République le 5 mars 2009, comporte des mesures « ambitieuses » et « novatrices » mais « pas toutes faciles à mettre en œuvre » pour reprendre les propos de M. Sarkozy.<sup>94</sup> Parmi les seize propositions qui ont recueilli le consensus, on note notamment l'achèvement de la carte de l'intercommunalité en se contentant d'encourager les fusions de communes, la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions et le rapprochement de ces deux collectivités en les dotant des mêmes conseillers.

Cette réforme future est cependant déjà contestée. Supprimer la clause générale de compétence pour le département et la région reviendrait pour certains à aggraver les inégalités territoriales.

De plus, le problème financier ne semble pas résolu et le parti socialiste refuse en bloc cette réforme, Martine Aubry accusant le gouvernement de vouloir « étrangler financièrement les régions ».<sup>95</sup>

Enfin, les regroupements de régions semblent être le principal point de contestation, et c'est d'ailleurs ces dernières, dont l'importance ne cesse de s'amplifier au cours des réformes, qui sont les plus virulentes dans leurs critiques adressées à ce nouveau projet.

## **Section 2. Le rôle des régions en France**

### *§1. Une émergence tardive*

« L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à la nation pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités

---

<sup>93</sup> Perrin B., op cit. p.127

<sup>94</sup> Boissieu de L., « La réforme des collectivités locales présentée avant l'été », in *La Croix*, vendredi 6 mars 2009, p.5.

<sup>95</sup> Laurent S., *Balladur : «conservatisme » du PS*, [En ligne] <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/02/25/01011-20090225FILWWW00569-balladur-conservatisme-du-ps-ump.php> (publié le 25 février 2009)

régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain. »<sup>96</sup>

Le mot « régionalisme » est utilisé pour la première fois en 1874, par un poète de Provence, Berluc-Perussas, qui aurait aimé que la langue d'oc soit reconnue.

Mais il faudra encore attendre près d'un siècle pour que la région entre véritablement en scène. En effet, elle apparaît dans le contexte d'après guerre et s'inscrit dans le cadre d'une structuration à long terme du développement économique et social. Il s'agit à l'époque de « circonscriptions d'action régionale » créées pour la redistribution des aides versées par l'Etat dans une logique de déconcentration.

Très vite il est projeté de donner plus de pouvoirs aux régions, qui ont l'avantage, par rapport aux communes, d'être un nombre raisonnable (26 régions françaises, dont 22 métropolitaines) et, par rapport aux départements, d'avoir plus ou moins une identité culturelle ou sociale.

Un premier projet de loi constitutionnelle est élaboré en 1969. Le président de Gaulle souhaitait en effet élargir les pouvoirs de la région et en faire une collectivité territoriale à part entière, puisqu'elle n'était alors qu'un simple territoire. Cependant, il doit faire face à deux problèmes. Le premier est la nécessité de passer par une réforme constitutionnelle puisque cette dernière énumère explicitement les collectivités territoriales. Cela ne peut être effectué que par un vote à une majorité spéciale au Parlement ou par un référendum. La voie du référendum est choisie.

D'autre part, de Gaulle veut renforcer le pouvoir des régions mais sans leur donner trop de poids politique. Or il est prévu dans la constitution que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus »<sup>97</sup>. Une réécriture de cet article est également prévue pour que chaque Conseil régional soit composé d'élus du suffrage universel indirect en provenance pour l'essentiel des conseils généraux, c'est-à-dire des élus départementaux.

Avec ce projet, la région est conçue comme une fédération de départements et de représentants d'organisations représentatives de catégories socioprofessionnelles.

---

<sup>96</sup> Discours du général de Gaulle prononcé le 24 mars 1968 à Lyon

<sup>97</sup> Article 72-2 de la Constitution française

Mais le référendum a été rejeté et a également conduit de Gaulle à se retirer de la vie politique.

Cette réforme est reprise en 1972 par le gouvernement Chaban-Delmas.<sup>98</sup> L'idée d'une région perçue comme une structure de coopération interdépartementale est toujours présente. Cependant le gouvernement a la volonté d'éviter une réforme constitutionnelle, qui vient d'échouer avec le Président de Gaulle. Les régions ne seront pas des collectivités territoriales mais des Etablissements publics régionaux. Cela permet quand même une coopération inter locale sur le territoire de la région avec des élus exclusivement territoriaux, représentés dans les conseils régionaux.

C'est la loi du 2 mars 1982, loi Defferre<sup>99</sup>, qui transforme les Etablissements publics régionaux en collectivités territoriales. Cela nécessite l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, pas décisif, qui est de nature à politiser la structure administrative et conduit à une confusion ou une absence de distinction entre l'administration et le politique.

D'autre part, l'élection au suffrage universel direct déclenche un processus de légitimation qui rend difficile voir impossible tout retour en arrière vers un processus moins démocratique.

Cette réforme majeure est vraiment effective avec les premiers transferts de compétences aux nouvelles régions en 1983 et la première élection des Conseils régionaux au suffrage universel direct en 1986 pour la France continentale. Les régions entrent véritablement dans le droit de la décentralisation, et le nouvel exécutif régional n'est plus le préfet de région, représentant de l'Etat au niveau régional, mais le président du Conseil régional.

Cette réforme est fondamentale. En devenant une collectivité territoriale, la région est dotée de la personnalité morale, qui lui permet d'agir en justice et lui fait bénéficier de l'autonomie administrative. La région dispose ainsi de son propre

---

<sup>98</sup> Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions

<sup>99</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

personnel et de son propre budget. D'autre part, elle détient également des compétences propres, surtout dans le domaine du développement économique, l'éducation, la formation professionnelle, la culture, qui lui sont confiées par le législateur. A la différence d'une entité fédérée, elle ne peut cependant pas se doter, de sa seule initiative, d'organes nouveaux. Enfin, elle exerce un pouvoir de décision, qui s'exerce par la délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>100</sup>, les collectivités se voient reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

D'autres projets de lois ont été envisagés pour confier une certaine autonomie législative aux régions, mais ces propositions sont toujours extrêmement controversées. Le rapport Balladur remis au président en mars dernier et annonçant le fil rouge de la réforme qui aura lieu à l'automne ne va pas non plus si loin dans les pouvoirs qu'il accorde à la région même si le gouvernement s'est fixé comme programme la réforme des collectivités territoriales dans le sens d'un élargissement des pouvoirs accordés à la région.

## §2. Une collectivité « chef de file » ?

La région est donc la collectivité la plus récemment créée et elle n'apparaît dans la Constitution française que depuis peu d'années. Et pourtant, il n'en reste pas moins qu'elle représente la collectivité la plus prometteuse. A l'heure où l'on parle de la disparition des départements et que l'on cherche à tout pris à diminuer drastiquement le nombre de communes françaises qui atteint un chiffre démentiel, l'ensemble des réformes est orienté vers un accroissement du rôle de la région.

L'appellation « collectivité chef de file » n'a pas perduré car elle est contraire à la Constitution qui assure l'absence de toute tutelle entre les collectivités territoriales. Mais s'il n'est pas possible de le crier haut et fort, cela n'empêche pas que les régions jouent véritablement ce rôle dans la pratique.

---

<sup>100</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Disposant essentiellement de tâches de mission, la région bénéficie d'une véritable souplesse d'intervention, dotée d'un budget d'investissement. De plus, le président du conseil régional est élu au suffrage universel. Cela lui donne durant six ans, durée de son mandat, une autorité politique non négligeable. Et la possibilité depuis 2004 de bénéficier d'une majorité claire vient encore renforcer ce poids politique.

Cependant, l'analyse de la réalité du pouvoir régional met en évidence de nombreux freins auxquels les régions restent confrontées.

Ainsi, leurs compétences «font l'objet de modalités qui sont autant de limites à la régionalisation et s'inscrivent dans des budgets modestes ».<sup>101</sup>

Comme il a déjà été dit plus haut, les régions disposent de compétences dans cinq domaines principaux. En matière d'enseignement et de formation tout d'abord, elles ont à leur charge les lycées et ont fait un remarquable travail d'aménagement du territoire éducatif. Mais elles ne peuvent cependant pas intervenir dans les questions relatives à la pédagogie, où l'Etat reste compétent. Elles doivent également avoir un programme régional d'apprentissage et adopter un programme annuel régional d'apprentissage et de formation continue.

Concernant l'aménagement du territoire, les régions ont compétence pour arrêter les SRADT, les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire, qui fixent sur le long terme les orientations fondamentales de la région. En matière de transports, elles ont la charge d'organiser les transports collectifs d'intérêt régional.

Enfin, dans le domaine de l'économie, la loi du 30 juillet 2004 prévoit que les régions « coordonnent » les actions de développement économique.

En lisant cela, l'impression que les régions ont de larges compétences leur permettant d'agir dans des domaines divers est présente. Cependant, il ne faut pas oublier qu'elles sont tenues dans la mise en œuvre de ces compétences au respect des textes réglementaires. Or ces derniers, afin de limiter l'autonomie régionale, sont souvent extrêmement détaillés.

---

<sup>101</sup> Dumont G. F, op. cité, p. 59

Une autre limite au pouvoir régional est la cohabitation, sur le même territoire, du Président du Conseil régional, qui bénéficie de la légitimité démocratique puisqu'il est élu par les citoyens de la région, et du préfet de région, organe déconcentré représentant l'Etat au niveau local. Dans la mise en œuvre de leurs compétences, les régions doivent tenir compte de cet acteur. Il ne faut également pas oublier que si le président du Conseil régional est élu au suffrage universel, les élections régionales demeurent malheureusement des élections nationales. Preuve en fut encore donné lors des élections de 2004, où la quasi-totalité des régions sont passées aux mains des socialistes, parti dans l'opposition, après une campagne centrée sur des questions de politique nationale.

Enfin, et cela a déjà été signalé mais il est important de le rappeler ici, si la région est la collectivité locale française qui bénéficie du plus gros budget, il ne faut pas oublier que ce dernier est en moyenne « vingt fois ou même cent fois moindre selon que l'on considère une région italienne ou une région espagnole comme la Catalogne »<sup>102</sup>

Au-delà de ces freins, il faut aussi se souvenir que la France connaît une grande diversité régionale, et que si les régions disposent toutes des mêmes compétences, les situations auxquelles elles sont confrontées sont parfois aux antipodes.

### *§3. Diversité des régions en France*

L'Etat français est découpé en vingt-six régions (cf. Carte 3), dont vingt-deux métropolitaines et c'est sur ces dernières que l'étude sera particulièrement concentrée. La spécificité des régions d'outre-mer fait que ces dernières nécessiteraient une étude plus approfondie.

Les régions se distinguent tout d'abord selon leur situation géographique. Onze d'entre-elles sont côtières et bordent la Manche, l'Océan Atlantique ou la Mer Méditerranée. Le Massif central, le Jura, les Vosges, les Alpes et les Pyrénées sont également une réalité quotidienne pour les régions montagnardes.

---

<sup>102</sup>Gérard-François Dumont, op. cit., p. 61

La France a des frontières directes avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne, ce qui nécessite des partenariats particuliers pour les régions frontalières.

**Carte 3. Les régions françaises**<sup>103</sup>



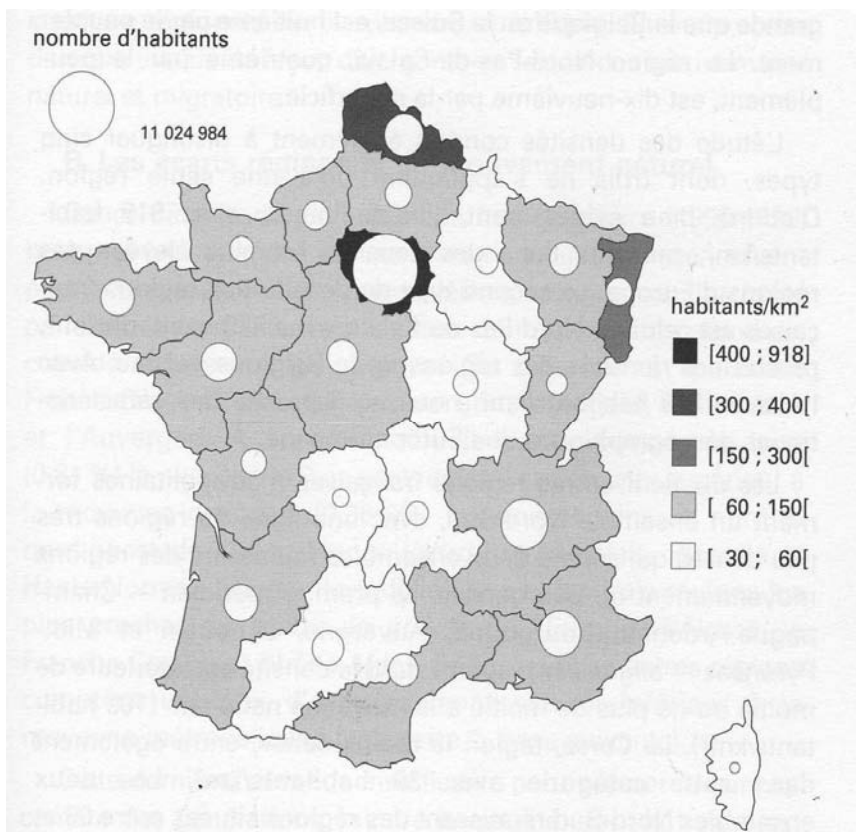
La répartition de la population est très inégalitaire selon les régions (cf. carte 4). Certaines régions sont rurales et peu peuplées, d'autres comportent de grandes agglomérations avec une forte concentration de la population régionale au sein de ces agglomérations. Si l'on considère la région Ile-de-France, elle comportait 11 024 984 habitants au premier janvier 2001 avec une densité de 918 habitants au km<sup>2</sup>, la part de la population régionale vivant à Paris étant de 88 pour cent. La région Champagne-Ardenne quant à elle, qui est clairement une région agricole, abritait toujours à la même date 1 342 798 habitants pour une superficie de 25 606

<sup>103</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gions\\_fran%C3%A7aises](http://fr.wikipedia.org/wiki/R%C3%A9gions_fran%C3%A7aises)

km<sup>2</sup>, soit 52 habitants par km<sup>2</sup>, Reims regroupant 16,1 pour cent de la population régionale.<sup>104</sup>

Toujours concernant la population, il est intéressant de souligner que les régions situées dans le sud de la France contiennent une population dont la moyenne d'âge est beaucoup plus élevée qu'au nord, comme le montre la carte 5 ci-dessous. (La moyenne nationale étant de 25,4 pour cent de moins de 20 ans pour 100 habitants).

#### **Carte 4. Peuplement et densité selon les régions**<sup>105</sup>

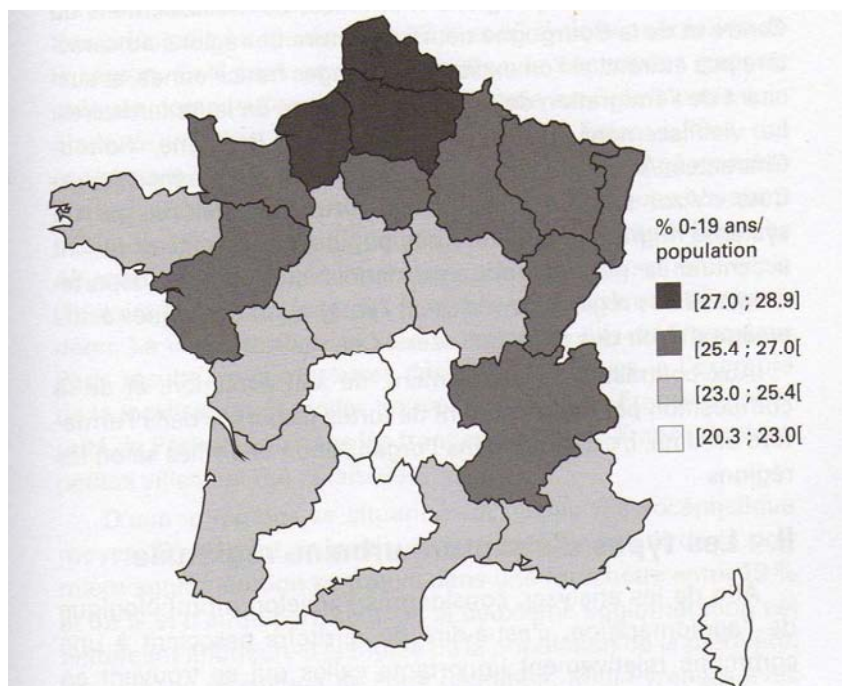


<sup>104</sup> Dumont G. F., op. cit., p. 87

<sup>105</sup> Dumont G. F., Chiffres Insee, op. cit., p. 71



**Carte 5. Proportion des moins de 20 ans selon les régions<sup>106</sup>**



Enfin, et pour ne citer que cela, il existe également de grandes disparités économiques entre les régions. Le tableau ci-dessous fait état de ces disparités en retenant les indices les plus souvent utilisés pour analyser la situation économique d'un territoire, soit les taux d'emploi et de chômage ainsi que la répartition des travailleurs selon leur catégorie socioprofessionnelle.

<sup>106</sup> Dumont G. F., Chiffres Insee, op. cit, p. 83

**Tableau 3. Les disparités économiques régionales**<sup>107</sup>

	Taux d'emploi 2001	Taux de chômage 12/2003	Proportion des ménages de la catégorie dans le total des ménages (RGP, 1999) de la région			
			Cadres	Ouvriers	Employés	Exploitants agricoles
Alsace	41,1%	7,9%	14,6%	39,0%	15,2%	1,1%
Aquitaine	39,7%	9,7%	13,0%	30,9%	19,6%	4,1%
Auvergne	39,9%	8,2%	10,6%	35,0%	18,2%	5,7%
Basse-Normandie	39,2%	9,2%	10,2%	38,4%	16,5%	5,1%
Bourgogne	40,0%	8,5%	11,2%	37,4%	17,0%	4,4%
Bretagne	40,4%	8,1%	12,8%	33,2%	17,4%	5,2%
Centre	40,1%	8,5%	12,4%	36,8%	17,1%	3,5%
Champagne-Ardenne	39,7%	10,0%	10,5%	40,4%	17,2%	4,8%
Corse	36,6%	10,3%	11,2%	26,9%	26,8%	3,6%
Franche-Comté	40,4%	8,4%	11,2%	40,2%	15,5%	3,1%
Haute-Normandie	38,9%	10,5%	11,7%	40,1%	16,4%	1,8%
Ile-de-France	49,3%	9,7%	26,3%	21,2%	20,9%	0,2%
Languedoc-Roussillon	34,9%	13,7%	13,0%	28,2%	22,3%	3,6%
Limousin	40,1%	7,4%	11,1%	33,7%	18,8%	6,2%
Lorraine	36,9%	9,4%	11,9%	39,3%	17,5%	1,7%
Midi-Pyrénées	40,4%	9,5%	15,1%	27,8%	18,8%	5,0%
Nord-Pas-de-Calais	35,7%	12,4%	11,7%	40,8%	18,0%	1,4%
Pays de la Loire	41,7%	8,1%	11,8%	37,5%	15,8%	4,6%
Picardie	35,8%	10,4%	11,3%	41,5%	16,2%	2,6%
Poitou-Charentes	39,2%	9,1%	10,6%	35,2%	18,1%	5,8%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	37,5%	11,8%	14,6%	26,3%	24,1%	1,4%
Rhône-Alpes	42,0%	8,8%	15,1%	32,2%	16,9%	2,0%
Métropole (moy.)	41,0%	9,7%	15,7%	31,8%	18,8%	2,6%

<sup>107</sup> Dumont G. F., Chiffres Insee, op. cit, p. 104

Encrées pour certaines dans les territoires anciens des provinces, les régions françaises sont des entités relativement nouvelles mais dont le rôle ne cesse de s'accroître au fur et à mesure des réformes de décentralisation. Cependant, cette dernière étant, comme cela fut dit, limitée, il est évident que le rôle des régions est également modéré. De plus, chaque région a sa spécificité et ses propres problématiques résultant de la diversité existant entre ces dernières. Il est donc intéressant de se demander comment cela va se transcrire sur le plan européen, comment ces régions parviennent-elles à être influentes et à peser sur le processus décisionnel malgré leur diversité et leur limitation du fait du peu de moyens dont elles disposent.

## **Chapitre 2. Les régions françaises en Europe : vers un renforcement de leur poids à l'échelon national en parallèle à l'intégration dans le processus décisionnel européen**

### **Section 1. Historique des relations entre Bruxelles et les régions françaises**

#### *§1. La décentralisation, un phénomène généré par l'Europe ?*

« Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voix nouvelle doit être inventée. »<sup>108</sup>

Cela a été mentionné dans la première partie, les traités communautaires n'avaient pas prévu d'influencer l'organisation administrative des Etats membres ou les compétences que ces derniers confieraient aux entités locales.<sup>109</sup> Si le droit communautaire doit être appliqué dans les Etats membres et que cette application est assurée par les principes de primauté et d'effet direct, la Communauté quant à elle se doit de respecter le principe d'autonomie institutionnelle des Etats.

---

<sup>108</sup> Discours de Jacques Chirac prononcé à Rouen le 10 avril 2002

<sup>109</sup> Biancarelli J., « La dynamique institutionnelle », *AJDA*, 1991, CEE et Collectivités locales, p. 835.

Il est intéressant de remarquer que ce principe d'autonomie institutionnelle, s'il est respecté de façon efficace par les institutions de l'Union, n'a cependant pas empêché que la construction européenne ait des répercussions sur la structure institutionnelle des Etats membres, et particulièrement ceux à tendance centralisatrice.

L'acte II de la décentralisation française s'inscrit dans une tendance générale à la décentralisation dans plusieurs Etats membres.<sup>110</sup> Si l'on observe ce qui se passe en Espagne et en Italie, la régionalisation est un processus réel et récent. Le Royaume-Uni, pourtant détenteur d'une forte tradition centralisatrice, a lui aussi entrepris une « politique de dévolution », particulièrement avec l'Ecosse. En se tournant cette fois vers l'Orient, on se rend compte que l'Union, désireuse de trouver des interlocuteurs adaptés pour mettre correctement en œuvre sa politique régionale, insiste pour que la Hongrie fédère des départements afin de créer un échelon régional. La Pologne a également opéré une telle transformation en 1999 lorsqu'elle a choisi de substituer aux quarante-neuf Voïvodies nées du régime soviétique seize régions.

Même dans les Etats à structure centralisée, souvent de plus petites tailles tels que l'Irlande, le Luxembourg ou la Grèce, le terme d' « entité régionale » qui ne signifiait pas grand-chose il y a quelques années a émergé, afin d'avoir un interlocuteur à un échelon plus efficace et concerné lorsqu'il s'agit de discuter de politique régionale.<sup>111</sup>

La France, qui a pourtant du mal à se réformer, n'a pas pu rester indifférente à ces bouleversements et le lien entre l'approfondissement de l'Union européenne et la mise en œuvre de la décentralisation est frappant. Cette transformation va de soi lorsque l'on connaît l'importance du principe de subsidiarité au sein de l'Union, que l'on observe la progression de la prise en compte régionale par les institutions européennes et que l'on comprend que l'application du droit communautaire est dans la réalité exercée par l'échelon local. Si la France a donc adapté son organisation territoriale pour être plus performante et présente sur la scène

---

<sup>110</sup> Dumont G. F., op. cité, p. 37.

<sup>111</sup> Margellos M., op. cit., p. 49.

européenne, il faut encore se demander si l'acte I et l'acte II de la décentralisation sont suffisants pour assurer cette représentation de manière efficace et semblable à celle de nos voisins.

## *§2. L'insuffisante représentation des régions françaises au sein des institutions*

Si l'on considère tout d'abord la participation au Conseil de l'Union européenne et aux institutions européennes, il faut noter que seuls les ministres du gouvernement national français sont invités à participer aux réunions du Conseil des ministres. Il n'existe aucun fondement juridique permettant aux élus ou représentants locaux de prendre part à ces discussions.<sup>112</sup>

Les régions ne sont également pas intégrées dans la représentation permanente française.

Cependant, en instituant le niveau régional comme l'échelon de référence pour la définition des circonscriptions électorales, la loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'au financement public des partis politiques est considérée par certains comme « une forme de représentation des intérêts régionaux auprès des institutions européennes » dans la mesure où elle institue en France une « régionalisation » de l'élection des membres du Parlement européen.<sup>113</sup>

Concernant le Comité des Régions, il comprend une délégation française de 24 membres et d'autant de suppléants. Dans la Constitution française, chaque collectivité territoriale à le même poids, elles ne sont pas subordonnées les unes aux autres. C'est pourquoi les français ont opté pour une représentation des trois échelons locaux au Comité. Ainsi, les représentants régionaux sont au nombre de douze, tandis que les départements et les communes ont chacun six représentants.

---

<sup>112</sup> Bontemps C., « France », in Procédures des Etats membres pour la participation des pouvoirs régionaux et locaux au processus européen d'élaboration des politiques, Bruxelles, Comité des régions, 2005 p.188

<sup>113</sup> Bontemps C., op. cit.

Il faut ici souligner que le cas français est atypique, chaque pays cherchant la meilleure représentation régionale, ce qui est logique puisque, faut-il le rappeler, il s'agit du Comité des Régions. Ainsi, dans des pays tels que l'Allemagne ou l'Espagne, se sont en priorité des représentants régionaux qui sont envoyés, même si un siège peut être laissé à la représentation des villes. La France ne compte que douze représentants régionaux pour un total de vingt-six régions. Ce qui signifie que moins de la moitié des régions françaises sont représentées dans un Comité qui fut créé tout d'abord pour elles. Et ces représentants n'émanent même pas du choix des régions. En effet, c'est le Premier Ministre qui choisit les membres de la délégation française, sur proposition du ministre de l'intérieur et après consultation de l'association des Présidents de Conseils régionaux, l'association des Présidents de Conseils généraux et l'association des maires de France.<sup>114</sup>

Il résulte de cette situation absurde qu'un maire d'une toute petite commune de France peut se retrouver à un poste clé au Comité des Régions, alors qu'une grande région peut ne pas être représentée du tout.

Les régions françaises sont donc de ce fait peu influentes au sein du Comité des Régions. De plus, leur manque de représentation les empêche de créer des liens avec leurs correspondants étrangers.<sup>115</sup>

Pour comprendre cet état des choses, il faut bien voir derrière cette situation la volonté de l'Etat centralisateur français de conserver le pouvoir et de ne pas donner trop d'importance à l'échelon local. D'ailleurs cela se ressent aussi au niveau national, où l'on constate qu'il n'existe pas de cadre juridique pour « la participation et l'information des autonomies territoriales concernant l'élaboration de la législation communautaire »<sup>116</sup>, même si ces deux activités sont développées de façon informelle.

### *§3. L'établissement de bureaux de représentation pour chaque région française*

---

<sup>114</sup> Bontemps C., op. cit., p. 189

<sup>115</sup> Elie Spiroux, propos tirés de l'entretien du 7 mai 2009

<sup>116</sup> Bontemps C., op. cit.

En se promenant dans les ruelles qui entourent le Parlement européen à Bruxelles, on ne peut que voir, au milieu du Parc Léopold explosant de roses et de verdure, se dresser le château de la représentation de l'Etat libre de Bavière, construit entre 1903 et 1905, anciennement « institut Pasteur du Brabant » et racheté par le Land en 2001.

Même en cherchant bien, le visiteur bruxellois ne trouvera jamais pareille demeure abritant un bureau de représentation d'une région française ! Il faudra plutôt se promener dans des ruelles excentrées et lever la tête pour regarder par la fenêtre du cinquième étage d'un bâtiment quelconque si une région française s'y cache. Ce ne sera pas chose facile car il n'y aura même pas un petit drapeau pour s'en convaincre !

Les régions françaises ont, comme cela a déjà été dit, bien peu de poids au niveau national, et bénéficient de peu de moyens. Leur représentation à Bruxelles est donc à la taille de leurs compétences, si ce n'est encore plus réduite. Cela ne les empêche pas de faire un travail efficace, bien sur à la hauteur des moyens dont elles disposent.

Il est important de s'arrêter sur la nature des bureaux de représentation. En effet, dans certains Etats, la question ne se pose pas, puisque les régions, entités constitutionnelles dotées de véritables pouvoirs législatifs, sont considérées comme des Etats et ont donc un service déconcentré à Bruxelles.

En France, la situation est différente, chaque région choisit son mode de représentation. Ainsi, certaines régions, telles que l'Aquitaine, sont représentées à Bruxelles par leur « service Europe ». D'autres décident de créer une association loi 1901, donc indépendante de la région, mais dont le Président peut être le président du Conseil régional, comme c'est le cas pour la région Midi-Pyrénées. Dans ce cas, la région dispose également d'un service européen mais la représentation à Bruxelles est totalement indépendante face à ce service, même si dans la pratique, un travail en collaboration des deux entités est souhaitable. Enfin, certaines régions ont fait le choix de créer un syndicat mixte. D'autre part, le bureau représente les intérêts de la région, mais il a également parfois une

vocation plus large, représentant par exemple aussi les départements de la région, les communautés urbaines ...etc.

La représentation régionale à Bruxelles, véritable lobby, peut être considérée comme une implication indirecte des régions dans le processus décisionnel européen. Même si elle n'est qu'indirecte, chaque région s'est aperçue de la nécessité d'une telle représentation, d'autant plus que ces dernières n'arrivent pas à se forger une réelle place au sein des institutions. Ces bureaux de représentation sont un potentiel énorme pour les régions, mais largement ralenti à cause de l'Etat français qui reste mauvais joueur dans la course au pouvoir.

## **Section 2. Les Représentations régionales françaises : petites structures porteuses de grands espoirs**

### *§1. Une représentation régionale discrète mais essentielle pour s'affirmer face à un Etat tout puissant*

Les régions françaises ont du lutter pendant des années pour prouver l'intérêt de leur présence à Bruxelles. Les responsables régionaux, peu sensibilisé à la problématique européenne comme l'ensemble des administrateurs français et réticents à l'idée de faire du lobbying, qui n'est pas la tradition en France, n'y ont pour la plupart pas vu dès le début l'enjeu.

En effet, la construction européenne reste le fait des Etats et la place réservée aux collectivités infra étatiques est minime.

De plus, l'Etat français a toujours joué un double jeu sur la scène européenne. « Moteur de l'Europe », il est à l'origine de beaucoup d'initiatives mais il est aussi souvent le dernier à transposer les directives dont il est l'initiateur. Il est toujours présent pour prendre les décisions mais si elles sont impopulaires auprès de la population, il accuse Bruxelles. Dans sa politique régionale, il joue aussi ce double jeu. Les nombreuses réformes institutionnelles visent à accroître le rôle des régions mais en même temps, l'Etat refuse de donner trop de pouvoir à ces



dernières et crée des rivalités entre les différentes collectivités territoriales pour limiter l'action de la région.

Dans ce contexte, l'enjeu principal du bureau de représentation est tout d'abord d'informer et de former les responsables régionaux à la problématique européenne, de leur faire comprendre que leurs voix peuvent peser à Bruxelles et qu'ils ont aussi leur mot à dire. Si les régions connaissent le fonctionnement de l'Union européenne et sont au courant des projets auxquels elles peuvent participer, alors leur rôle ne sera plus passif auprès de l'Etat et c'est dans cette mesure qu'elles pourront obtenir une place importante, lutter efficacement contre l'omnipotence de l'Etat et la volonté de ce dernier de tout gérer. Leur action sera alors bénéfique pour leur territoire. Comme le souligne Yannick Proto, responsable de la représentation de la région Midi-Pyrénées à Bruxelles, « n'est pas possible de faire de la représentation si les personnes que l'on représente n'ont pas une information précise. »<sup>117</sup>

On est donc confronté en France à une situation particulière et paradoxale. Certes les bureaux français de représentation se considèrent véritablement comme des lobbies, dans la mesure où ils défendent des intérêts régionaux. Ils sont bien évidemment conscient qu'il s'agit d'un lobbying tout particulier de par leur caractère pluriel, leur intervention sur plusieurs champs et surtout la représentation d'un intérêt public avec la problématique du territoire et la satisfaction du citoyen qui se cache derrière. Dans cette perspective, ils cherchent à influencer les institutions européennes et le processus décisionnel européen.

Mais alors que cela devrait être la part majeure de leur travail, on constate que le premier combat est celui de l'indépendance ou plus exactement de l'affirmation par rapport à l'Etat français.

A cause de l'organisation institutionnelle de la France, de la tradition jacobine et de la situation politique actuelle où la majorité des régions sont aux mains des

---

<sup>117</sup> Y. Proto, propos tirés de l'entretien du 21 avril 2009 à la représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles

socialistes pour un gouvernement de droite, les régions ont une représentation minimale en taille et en moyens et doivent se battre au niveau national pour exister et s'affirmer. Il est donc évident qu'il leur reste moins de temps et d'argent pour s'investir véritablement dans la défense de leurs intérêts régionaux auprès des institutions et remplir leur travail de lobbying qui leur permet de peser réellement dans le processus décisionnel.

Cependant, il est important de noter que toutes les missions à la charge du bureau de représentation sont liées et en effectuant ce travail de formation et d'information, le bureau s'assure aussi un lobbying plus efficace.

.  
*§2. Les projets de partenariat : une stratégie d'influence pour les régions à condition de l'utiliser correctement*

L'une des activités essentielles d'un bureau de représentation est le travail en réseau. Comme le souligne Justin Amiot, chargé de mission à la Représentation Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes :

"Pour faire du lobbying de la façon de la plus pertinente possible, il faut s'associer à d'autres régions européennes".<sup>118</sup>

Les réseaux formés par l'ensemble des Représentations régionales leur permettent par la suite de trouver des partenaires européens plus facilement.

Or, il est important d'être intégré dans des projets de partenariat car les initiatives de grande taille ont plus de poids lorsqu'elles sont présentées à la Commission. Cette dernière est donc plus tentée d'apporter son soutien financier. De plus, chaque région apporte ses idées et le projet est donc plus riche. Enfin, cela permet également de dépasser la dimension étatique.

---

<sup>118</sup> <http://www.touteurope.fr/fr/organisation/institutions/representation-des-regions-francaises-apres-de-l-ue/presentation/rencontres-avec-le-bureau-bretagne-pays-de-la-loire-poitou-charentes.html>

Mais la encore, les français ont beaucoup à apprendre de leurs voisins. De par leur culture et leur façon d'être, les français qui entrent dans un projet de partenariat veulent en être pilote, cela satisfait leur orgueil personnel et leur donne l'impression d'avoir beaucoup de responsabilités. Cependant être le partenaire pilote signifie pour la région beaucoup de temps passé au montage du projet et un travail administratif colossal. Cela suppose aussi la mobilisation d'un personnel sur ce projet pendant tout le temps de sa mise en œuvre. Or, les régions françaises manquent cruellement de personnel au sein de leurs représentations ou de leurs délégations « affaires européennes ».

Une telle implication a pour conséquence que les régions françaises ne pourront pas s'impliquer dans plusieurs projets de partenariat, faute de temps et de moyens. De plus, ces projets leur paraîtront extrêmement compliqués puisqu'elles en auront la charge complète et elles hésiteront alors à s'engager dans de telles affaires par la suite.

Ne faudrait-il pas mieux copier la méthode de nos voisins méditerranéens, beaucoup plus malins en la matière ?<sup>119</sup> En effet, les italiens arrivent à récolter des sommes non négligeables grâce aux projets de partenariats, en les proposant aux autres régions et en les laissant humblement en être pilote. Ainsi, cela leur permet d'être intégré dans de nombreux partenariats et à en récolter les bénéfices sans avoir à supporter l'immense travail administratif, ce qui est pour eux une économie de temps et d'argent. Leur stratégie consiste en fait à ne piloter qu'un nombre limité de projets pour lesquels ils ont un intérêt tout particulier et qui leur permet de ne pas se discréditer aux yeux de leurs partenaires, de leur Etat, de leurs citoyens et de la Commission européenne.

### *§3. Les régions françaises intégrées dans des Eurorégions*

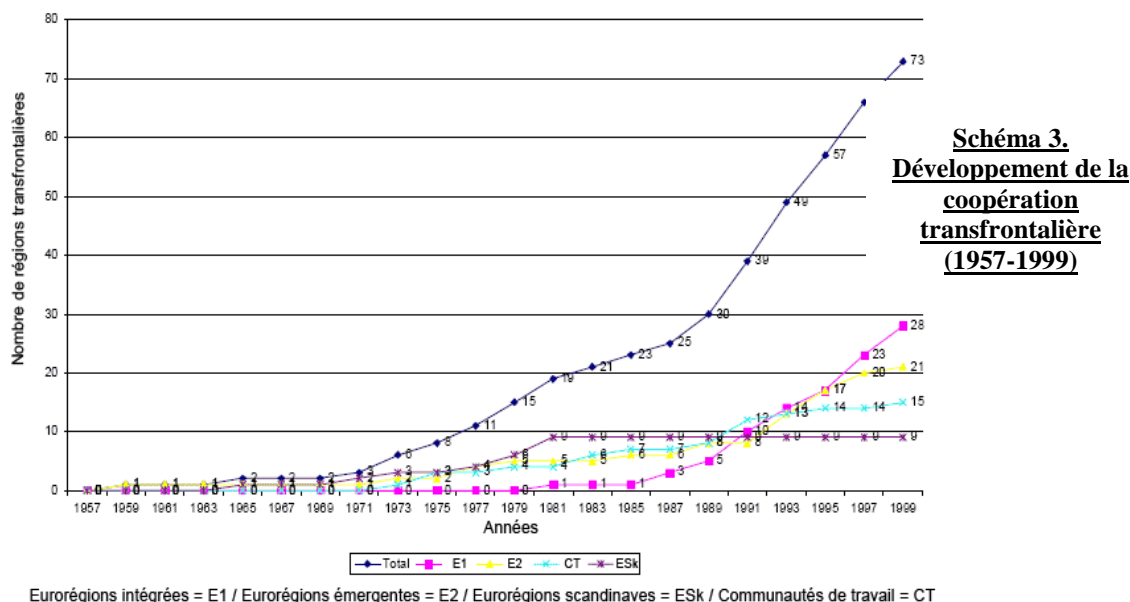
Les eurorégions peuvent être définies comme des regroupements d'autorités locales de différents Etats sur un même territoire transfrontalier. Elles ont tout

---

<sup>119</sup> Elie Spiroux, propos tirés de l'entretien du 7 mai 2009

d'abord été créées pour cicatriser les blessures nées de l'Histoire entre les régions européennes. Aujourd'hui, elles sont perçues comme un espoir d'aboutir un jour à la constitution d'une véritable Europe des régions et sont aussi beaucoup utilisées dans les pays d'Europe de l'Est pour tempérer d'éventuelles rivalités entre les nouveaux pays membres.<sup>120</sup>

La première Eurorégion fut fondée en 1958 et regroupait les régions frontalières allemandes et néerlandaises. Aujourd'hui, des dizaines d'eurorégions ont été créées en se fondant sur une coopération de proximité et en cherchant à développer les atouts de leurs territoires. Le graphique ci-dessous fait état du développement de la coopération transfrontalière pour la période s'étendant de 1957 à 1999.<sup>121</sup>



Il est à noter qu'il n'existe pas de modèle type ou de définition juridique de l'eurorégion. Elles peuvent être des entités de droit public comme de droit privé. Il existe aussi des eurorégions sans personnalité juridique mais constituant simplement des communautés d'intérêts.

<sup>120</sup> AUDEOUD O., *les eurorégions et l'élargissement, strates*, n°12-2006, Nouvelles tensions impériales et recomposition en Europe centrale, orientale, et CEI, [En ligne] <http://strates.revues.org/document2072.html> (publié le 20 juillet 2007)

<sup>121</sup> Behringer S. A., *Good governance across the border?* Université Erasmus, Rotterdam, 2005

L'Union européenne, consciente des difficultés rencontrées par les Etats membres dans le domaine de la coopération transfrontalière, a tout de même créé récemment les GECT, Groupements Européens de Coopération Territoriale, dans le contexte de la politique régionale pour la période 2007-2013.<sup>122</sup>

Les GECT, dotés de la personnalité juridique et composés d'Etats membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et/ ou d'organismes de droit public à titre facultatif, peuvent se voir confier la mise en œuvre des programmes cofinancés par la Communauté ou toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière communautaire. Ses membres doivent être situés sur au moins deux Etats membres.

L'avantage de cette nouvelle structure est qu'elle permet à des régions de coopérer sous statut de droit européen sans être obligé d'avoir des structures juridiques dans chaque Etat membre.

Plusieurs collectivités territoriales françaises ont fait le choix stratégique d'être membre d'une eurorégion.

C'est ainsi le cas de la Région Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon, comme cela sera expliqué dans le dernier chapitre, intégrés dans l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée, regroupant ces deux régions françaises ainsi que la Catalogne et les Iles Baléares. Ces régions ont d'ailleurs opté pour le statut de GECT.

Elles ne sont pas les seules. Le GECT Alpes-Méditerranée, regroupant les régions de Ligurie, Piémont, Vallée d'Aoste, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes et fort de dix-sept millions d'habitants a décidé, depuis 2006, de peser auprès des institutions européennes en collaborant en matière de recherche et d'innovation, de tourisme et de culture, de transport et d'accessibilité, d'environnement et de développement durable, d'éducation et de formation.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JO L210 du 31/07/2006.

<sup>123</sup> Eurorégion Alpes-Méditerranée, *L'Eurorégion Alpes-Méditerranée*, [En ligne] <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/-L-Euroregion-Alpes-Mediterranee-.html>, (document consulté le 13 mai 2009)

Plus anciennement, la région Nord-Pas-de-Calais s'est associée en 1991 au Kent, à la Flandre, à la Wallonie ainsi qu'à Bruxelles-Capitale. Cette association avait pour but d'accroître les échanges économiques, scientifiques, sociaux, culturels et humains et de développer les relations dans les domaines de la coopération économique, de la recherche et du transfert de technologie, de l'aménagement du territoire et des infrastructures ou encore de l'environnement et du tourisme.<sup>124</sup>

Ce ne sont là que des exemples mais ils montrent bien la volonté de ces régions françaises d'aller plus loin dans la représentation de leurs intérêts. Elles n'hésitent pas à s'associer avec des régions qui ont beaucoup plus de poids et qui ont des intérêts communs afin d'obtenir une meilleure influence auprès du processus décisionnel.

Ces développements montrent que les régions françaises ont compris l'enjeu qui existait derrière l'établissement d'un bureau de représentation régionale à Bruxelles.

Alléger la tutelle étatique en marquant leur indépendance et en s'inspirant du modèle des régions voisines de la France est au cœur des préoccupations des régions françaises. D'où l'importance du travail d'information qu'elles effectuent. Ces dernières sont également conscientes de la faiblesse de leurs moyens et cherchent donc, de façon plus ou moins pertinente, à être intégrées dans des réseaux pour que leur influence auprès du processus décisionnel ait plus de poids. Les eurorégions sont en ce sens des opportunités à saisir.

---

<sup>124</sup>Delebarre M., *Cinq régions d'Europe pour une eurorégion*, [En ligne] <http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsidt=2012830> (document consulté le 11 mai 2009)

Pour que le lecteur parvienne à prendre conscience des réalités auxquelles sont confrontées les régions françaises dans leur tentative d'influence, le chapitre 3 propose d'étudier plus en détail le cas de la Région Midi-Pyrénées.

### **Chapitre 3. Le cas de la région Midi-Pyrénées**

#### **Section 1. Présentation de la région Midi-Pyrénées**

##### *§1. Midi-Pyrénées, entre tradition et modernité*

Héritière lointaine de la province du Rouergue, la région Midi-Pyrénées conserve dans sa mémoire collective les témoignages d'un passé riche en événements. La lutte entre les cathares et les croisés, dont les châteaux de Foix et de Montségur sont les témoins, la guerre de Cent Ans mais aussi les guerres de religions ont marqué pendant des siècles le quotidien des habitants du terroir. Carrefours des civilisations, les cités d'Albi, Auch, Cahors, Rodez, Tarbes ou encore Toulouse avaient un rayonnement culturel peu commun du fait de la diversité née des mouvements de l'histoire. Cela fait des habitants de la région des hommes et des femmes de caractère, attachés à leurs traditions qu'ils préservent jalousement mais aussi très ouvert sur le monde qui, entre ambition et rêve, cherchent toujours à aller de l'avant.

En effet, si l'on retient de la région ses paysages montagnards où l'on pratique encore la transhumance, ses foires et ses fêtes ou encore la faïence de Martres-Tolosane fabriquée selon la tradition ancestrale, il faut aussi se rappeler que c'est dans cette même région que se sont écrites les plus belles pages de l'histoire de l'aviation, avec dans le passé la Caravelle et le Concorde et aujourd'hui Airbus.

Tout cela fait que la région a une position ambiguë eue égard à l'Union européenne. Farouchement défenderesse des produits du terroir, elle sait bien que les normes européennes ne vont pas dans le sens de la protection des fromages au

lait cru et qu'elle aura à se battre pour défendre ses spécificités culinaires. Loin de Bruxelles et de Berlin, nouveau centre de l'Europe élargie, elle a également du mal à s'intéresser aux questions européennes.

Cependant, elle est aussi consciente que du fait de son industrie aérospatiale, elle reste une des régions les plus dépendantes de la construction européenne car en la matière, un salarié sur quatre dépend des échanges avec les autres pays membres. Disposant d'un service Europe au sein de la région, reliée à l'association Midi-Pyrénées à Bruxelles et partenaire de l'euro-région Pyrénées-Méditerranée, la région Midi-Pyrénées a donc conscience que son développement est lié au rayonnement européen qu'elle pourra développer et que c'est en étant présente sur la scène européenne qu'elle réussira à lutter pour une Europe détentrice de valeurs qui lui ressemblent.<sup>125</sup>

## §2. Richesses de la région Midi-Pyrénées

La région Midi-Pyrénées est située au cœur du Grand Sud-Ouest européen et s'étend sur une surface de 45 348 km<sup>2</sup> avec 50 pour cent de son territoire couvert par les montagnes, au nord et au sud. C'est la plus grande région de France en superficie. Elle se compose de huit départements : le Lot, le Tarn et Garonne, le Gers, l'Aveyron, le Tarn, la Haute-Garonne, l'Ariège et les Hautes-Pyrénées. (cf. carte 6) 3021 communes sont également situées sur ce territoire, regroupées en communautés de communes, au nombre de 202, sept communautés d'agglomération et la communauté urbaine du Grand Toulouse. Les Midi-Pyrénéens sont également attachés aux différents pays, le Couserans, le Rouergue, le Comminges, la Gascogne, la Bigorre ainsi que l'Albigeois.

La région est frontalière, elle est voisine de l'Espagne.

Avec 2 855 792 habitants, Midi-Pyrénées est classée deuxième région de France pour sa croissance démographique. De nombreux étrangers (115 000) ont choisi

---

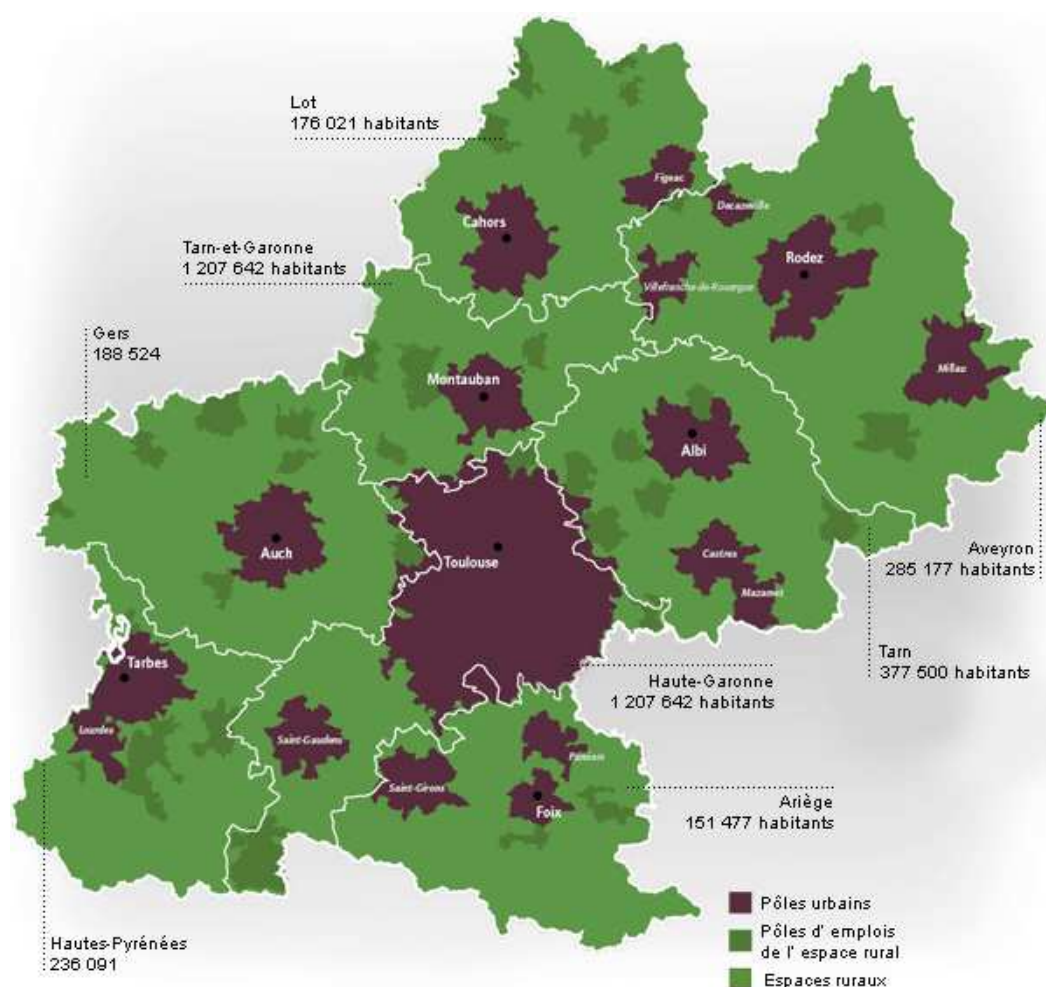
<sup>125</sup> Association Midi-Pyrénées Europe, *Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles*, [En ligne] <http://www.midipyreneeseurope.be> (document consulté le 8 avril 2009)



de s’y implanter. Chaque année, elle compte 16 000 nouveaux arrivants. Les étudiants eux aussi se plaisent dans la région. Avec ses cinq universités, elle est le premier centre d’accueil d’étudiants après Paris.

Même si la région est à dominante rurale, les trois quarts de la population se concentrent en milieu urbain. Toulouse reste la ville la plus attractive et regroupe 25 pour cent de la population régionale et 50 pour cent de l’activité régionale. Il reste cependant que sur les 3021 communes du territoire, 2245 comprennent moins de 500 habitants. Ce chiffre peut sembler important mais pareil constat peut être fait à l’échelle nationale.

**Carte 6. La région Midi-Pyrénées**



(source INSEE)

Concernant l'économie, la région Midi-Pyrénées est au premier rang des régions françaises pour l'évolution des salaires. Pour ce qui est de la création d'emploi, sa place est aussi enviable puisqu'elle se situe au second rang, avec 12 600 nouveaux emplois créés en 2007.

Les trois principaux secteurs de l'économie sont compétitifs au sein de la région. Midi-Pyrénées, berceau d'airbus, est réputée pour ses filières à haute valeur ajoutée, telles que l'aéronautique, l'espace, l'électronique, les biotechnologies, les nanotechnologies, les technologies de l'information et de la communication, la santé et les agro-industries.

Elle bénéficie également d'un secteur agricole dynamique, regroupant 54 000 exploitations agricoles.

Le tourisme, avec un chiffre d'affaire de 4,5 milliards d'euros et l'emploi de 45 000 personnes, est lui aussi un secteur clé de la région. Il s'inscrit au sein de la branche « service », dans laquelle les services à la personne sont également en plein essor.<sup>126</sup>

Etant une région dynamique, il est donc normal que Midi-Pyrénées cherche à être représentée au niveau européen. On peut alors se demander si l'influence qu'elle y exerce est à la hauteur de ses attentes.

## **Section 2. Une région influente, une région performante**

### *§1. La représentation bruxelloise*

---

<sup>126</sup> L'ensemble des données de ce paragraphe ainsi que la carte ont été recueilli sur le site internet de la région Midi-Pyrénées : Région Midi-Pyrénées, *Découvrir Midi-Pyrénées*, [En ligne] [www.cr-mip.fr](http://www.cr-mip.fr) (document consulté le 11 avril 2009)

La représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles est née en 2001. Elle est le résultat de la volonté régionale et départementale et prend la forme d'une association, avec pour Président Martin Malvy, également président du Conseil régional de la région Midi-Pyrénées.

Elle regroupe aujourd'hui la région Midi-Pyrénées, ainsi que l'Ariège, le Tarn, le Gers, le Lot, les Hautes-Pyrénées, le Tarn et Garonne ainsi que la Communauté urbaine du Grand Toulouse. Tous les départements de la région ne sont donc pas représentés. L'Aveyron manque à l'appel, comme la Haute-Garonne. Cela s'explique notamment pour des raisons politiques. Avant 2004, l'Aveyron faisait parti de l'association. Il était même une des entités fondatrices. Mais après une instrumentalisation de l'association pour des raisons électorales, il a décidé de se retirer de cette dernière. Il est important de souligner ici que l'Aveyron est le seul département dirigé par un parti situé à droite de l'échiquier politique au sein de la région. Mais ce retrait n'empêche pas une collaboration de ce département avec l'association.<sup>127</sup>

La Représentation s'est fixée trois missions principales<sup>128</sup> comme la plupart des bureaux de représentations.

Elle assure tout d'abord une veille informative sur les politiques et programmes communautaires pour que les membres de l'association puissent bénéficier des opportunités européennes.

Elle apporte également une aide dans le montage des projets à échelle européenne.

Enfin, elle représente les membres de l'association devant les institutions européennes et crée un réseau pour défendre les intérêts des membres de l'association.

Afin de mener à bien cette tâche, la Représentation dispose d'une équipe dans les locaux de la rue d'Arlon à Bruxelles. Cette dernière se compose de quatre

---

<sup>127</sup> Y. Proto, propos tirés de l'entretien du 21 avril 2009 à la représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles

<sup>128</sup> Association Midi-Pyrénées Europe, *Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles*, [En ligne] <http://www.midipyreneeseurope.be> (document consulté le 8 avril 2009)

personnes : deux chargés de missions, dont un sous statut VIE, une assistante de direction et un responsable. La petite taille du bureau nécessite un appui constant des services de la région même si l'association est une entité juridique à part entière. Pour effectuer une comparaison caricaturale, on peut noter que la délégation de l'Etat libre de Bavière à Bruxelles comprend dans son service une cinquantaine de personnes.

Concernant le budget de l'association, il est composé par la participation de chacune des entités qui la compose. Le budget global s'élève à 313 000 euros, soit trente - sept fois moins que celui de la Catalogne !

Cependant, si la Représentation manque cruellement de moyens, l'enjeu de sa présence est de taille : pour la période 2007-2013, les enveloppes bénéficiant à Midi-Pyrénées s'élèvent à six milliards d'euros ! L'Union européenne est véritablement « une manne financière » pour la région si cette dernière sait monter des projets pertinents.<sup>129</sup>

Ainsi, au titre de la politique de « compétitivité régionale et Emploi », la région bénéficie de 622,25 millions d'euros, dont 403 millions pour le Programme Opérationnel FEDER Midi-Pyrénées et 192,25 millions pour le volet régional Midi-Pyrénées du Programme Opérationnel national FSE.

Concernant le FEADER, qui correspond au deuxième pilier de la Politique Agricole Commune (PAC - Développement rural), une enveloppe de 500 millions d'euros provenant du socle national est versée à la région et le volet régional Midi-Pyrénées du Programme de Développement Rural pour l'Hexagone s'élève à 187 millions d'euros.

Les aides à la production accordées par l'Union européenne au titre du premier pilier de la PAC doivent être ajoutées à ces sommes.

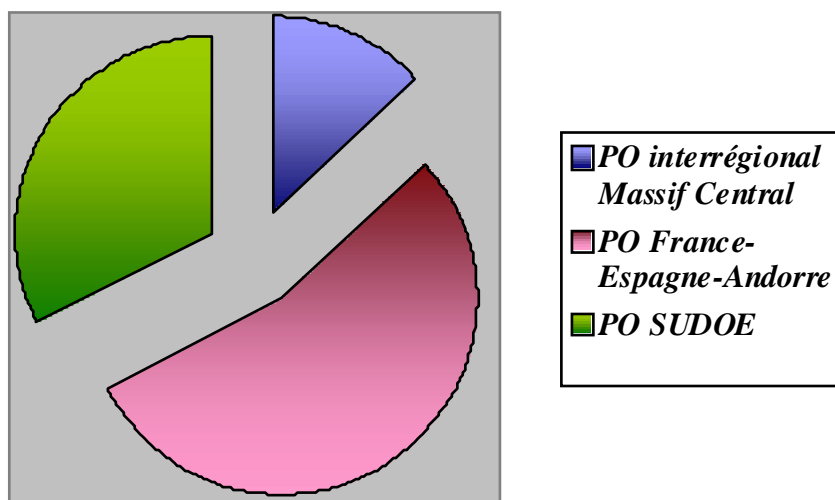
La région est également incluse dans des programmes qui lui font bénéficier de fonds sans que ces derniers soient inclus dans des enveloppes de crédits pré-

---

<sup>129</sup> Y. Proto, propos tirés de l'entretien du 21 avril 2009 à la représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles

affectées. Au titre de l'interrégionalité, la région bénéficie par exemple de 308 millions d'euros, répartis comme suit<sup>130</sup> :

**Schéma 4. Répartition des fonds versés à la région Midi-Pyrénées au titre de l'interrégionalité**



Enfin, les politiques sectorielles de la Commission européenne (Erasmus, Banque Européenne d'Investissement, Fonds Européen d'ajustement à la Mondialisation...) mettent au profit de la région des dispositifs financiers et ponctuels.

Pour mener à bien sa stratégie d'influence, l'association cherche par tous les moyens à être partie prenante de la définition des politiques et de l'élaboration des programmes. Cette stratégie est surtout axée autour de la Commission, car il est plus facile d'avoir un impact en s'y prenant dès la naissance du projet. Plus le travail est effectué en amont, plus les chances que sa voix soit entendue sont grandes.

<sup>130</sup> Les bénéficiaires du POMAC sont les régions suivantes : Auvergne, Bourgogne, Languedoc, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes. Les bénéficiaires du POCTEFA sont potentiellement tous les départements frontaliers. Et les bénéficiaires du PO SUDOE sont 6 régions Sud-Ouest français : Aquitaine, MP, Languedoc, Poitou-Charentes, Limousin, Auvergne + péninsule ibérique Espagne, Portugal, Gibraltar.

Pour cela, l'association répond aux consultations lancées par la Commission et amplifie le dialogue avec cette dernière. Cela se manifeste concrètement par un encouragement des déplacements des fonctionnaires et élus des collectivités locales membres auprès des services de la Commission afin de sensibiliser les instances européennes aux projets et orientations politiques du territoire. Ainsi, en 2008, Midi-Pyrénées Europe a initié un dialogue pour sensibiliser la Commission à la faible participation des PME (Petites et Moyennes Entreprises) de spécialités aux programmes de recherche européens. De même, en décembre 2008, l'association avait organisé une grande manifestation autour des produits d'origine. En faisant déguster des produits du terroir aux fonctionnaires de la Commission, Midi-Pyrénées Europe a cherché à accentuer les problèmes rencontrés par les filières de produits biologiques.

Elle n'hésite pas non plus à soutenir les entreprises locales auprès de la Commission européenne. L'exemple de la société ACTIS, fabriquant français à l'origine d'une solution d'isolation innovante, permet d'illustrer ce propos. Le développement de cette société a été remis en cause par des méthodes de tests qui ne prenaient pas en compte la performance thermique de ses produits isolants. En l'absence de normes européennes s'appliquant à ses produits, ACTIS avait introduit une demande d'Agrément Technique Européen délivré par l'European Organisation for Technicals Approvals. La Représentation Midi-Pyrénées a accompagné la société ACTIS dans ses démarches afin que la norme européenne concernant les méthodes de test des matériaux isolants s'adapte aux produits fabriqués par l'entreprise. Cela s'est traduit concrètement pour l'association par la mise en contact des représentants de la société ACTIS avec des députés européens et des membres de la Représentation permanente. Le Président Malvy a également envoyé un courrier au Vice-président de la Commission européenne Günter Verheugen en charge des Entreprises et de l'Industrie.

L'association a également développée la pratique du dépôt d'amendement. Le livre vert sur la cohésion territoriale en est un bon exemple. Jean-Yves Le Drian (président du Conseil régional de Bretagne) a émis un projet d'avis cohésion

territoriale au Comité des Régions. Le jour même de la date limite du dépôt d'amendement, le nombre de signatures nécessaires a été obtenu. Grâce à la signature de Martin Malvy, la région Midi-Pyrénées était visible.

Midi-Pyrénées Europe tisse d'autre part le relationnel nécessaire à l'édification d'un réseau d'interlocuteurs mobilisables en vue de défendre les intérêts de la région Midi-Pyrénées.

La région est ainsi intégrée aujourd'hui dans plusieurs réseaux.

Concernant les réseaux politiques, elle fait partie du réseau NEREUS (réseau des régions européennes utilisatrices des technologies spatiales) dont le rôle est de porter la voix des régions européennes dans l'élaboration de la politique spatiale européenne. Elle est également membre du réseau AREPO (Association des Régions Européennes des Produits d'Origine) qui défend et promeut les produits d'origine des régions européennes. Enfin, elle est intégrée dans le réseau OGM-free (réseau des régions libres d'OGM), qui vise à rappeler l'attachement des régions européennes à la biodiversité, ainsi qu'à une alimentation de qualité grâce aux cultures certifiées et de qualité, particulièrement menacées par les OGM.

Concernant les réseaux techniques, Midi-Pyrénées Europe est membre du réseau ERRIN (Réseau Européen des Régions pour la Recherche et l'Innovation), qui a pour but l'amélioration de la participation des régions européennes aux programmes de recherche et d'innovation.

Enfin, la région Midi-Pyrénées est intégrée dans l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée. La Représentation a donc mis en place une nouvelle stratégie de lobbying au nom de cette eurorégion.

Le travail en réseau est essentiel. Il permet aux collectivités membres d'avoir un poids plus important et de développer une expertise à l'échelle communautaire. Mais intégrer un réseau signifie aussi une orientation pour la région, qui doit tenir compte de la spécificité de son territoire.

La Représentation Midi-Pyrénées effectue donc un important travail à Bruxelles, qui permet à la région d'avoir une dimension européenne. Mais ce travail est-il satisfaisant ? Comme le souligne M. Proto, « la capacité d'influence relève des moyens dont on bénéficie et de choix politiques très affirmés ». Midi-Pyrénées est une région de grande taille. Mais le problème des régions françaises n'est pas leur superficie ni leur territoire, c'est les moyens qui leur sont dévolus. Ce qui rend les régions allemandes sensibles à l'Union Européenne est le fait qu'elles détiennent des compétences législatives qui se recoupent avec celles de l'Europe. Si des compétences législatives étaient accordées aux régions françaises, elles joueraient sans nul doute un rôle plus important. La décentralisation pourrait aider les régions à avoir plus de poids. Encore faut-il s'entendre sur ce que l'on appelle « décentralisation ». En attendant, l'Union Européenne s'inscrit toujours dans une construction intergouvernementale. Aujourd'hui, les bureaux de représentation des régions françaises savent que ceux qui décident sur les grands dossiers restent en bout de course les autorités nationales. L'influence régionale reste rare, ponctuelle et marginale.

## *§2.L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, une initiative porteuse d'avenir*

« A l'heure où l'on annonce une réforme des collectivités françaises allant manifestement à contre courant de l'organisation territoriale qui a fait ses preuves dans la majeure partie des grands Etats européens, la constitution du GECT Pyrénées Méditerranée rappelle que la France ne peut engager des réformes sans observer ce qui fonctionne chez ses voisins européens »<sup>131</sup>

Pendant vingt-cinq ans, les relations entre les régions franco-espagnoles frontalières ont eu pour résultat une collaboration réduite sur certains grands projets spécifiques. Mais dans leurs quotidiens, les Midi-pyrénéens effectuaient plus d'échanges avec Londres ou Munich qu'avec la Catalogne et cette dernière préférerait le sud-est français au sud-ouest voisin. Plusieurs structures de coopération ont été mises en place, telles que la Communauté de Travail des

---

<sup>131</sup> Martin Malvy, président du Conseil Régional de la région Midi-Pyrénées



Pyrénées pour ne citer qu'elle. Cependant, ces structures sont toutes restées embryonnaires.

Pourtant les points communs ne manquent pas entre ces régions. Après le grand élargissement de l'Union, leurs présidents, devant pareillement faire face aux problèmes de délocalisation, de manque de crédit pour la recherche et d'éloignement des centres de décisions, et unis par les mêmes idées politiques, décident de ne plus se percevoir les uns les autres comme des concurrents mais de s'unir afin de former une taille critique garantissant une meilleure représentation.

Un changement de stratégie, qui va tout d'abord se manifester par plus d'échanges entre les grandes villes de ces régions : établissement de forfaits identiques pour les stations de ski de Cerdagne, transit des oranges espagnoles par Perpignan...

L'eurorégion Pyrénées-Méditerranée a été créée le 29 octobre 2004 mais ce n'est que le 3 décembre 2008 que Martin Malvy, Président de la Région Midi-Pyrénées, Georges Freche, Président de la Région Languedoc-Roussillon, José Montilla, Président de la Généralitat de Catalogne et Francesc Antich, Président des Iles Baléares ont signé au Parlement européen les statuts de la Convention du GECT. L'eurorégion associe donc Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, les Iles Baléares et la Catalogne. La carte ci-dessous présente ces différentes régions.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> *Eurorégion : L'acte de naissance du GECT «pyrénées-Méditerranée»*, [En ligne] [www.euroregion-epm.org](http://www.euroregion-epm.org), (publié le 03/12/2008)



**Carte 7. L'eurorégion Pyrénées-Méditerranée**

Il est intéressant de souligner que le GECT Pyrénées-Méditerranée est le premier en Europe constitué uniquement de régions. Unie par des priorités partagées et forte de plus de treize millions d'habitants, l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée est résolue à parler le plus souvent possible d'une même voix aux institutions communautaires et à porter des problématiques plus larges que celles d'une unique région.

L'eurorégion s'est fixée sept axes d'interventions principaux<sup>133</sup> : l'affirmation de l'eurorégion sur les scènes eurorégionale, étatique et internationale, l'accélération de la mise en place d'infrastructures stratégiques nécessaires à un développement durable de l'eurorégion, l'impulsion des secteurs économiques d'intérêt partagé et avec une haute valeur ajoutée, le développement de l'eurorégion universitaire et scientifique, le développement d'une dimension citoyenne pour l'eurorégion, la

---

<sup>133</sup> Eurorégion Pyrénées-méditerranée, *Eurorégion : L'acte de naissance du GECT «Pyrénées-Méditerranée »*, [En ligne] [www.euroregion-epm.org](http://www.euroregion-epm.org), (publié le 03/12/2008)

prise en compte de la problématique transfrontalière et la volonté de devenir une référence clé dans l'espace méditerranéen occidental.

Pyénées-Méditerranée souhaite pour cela intervenir dans six secteurs stratégiques, que sont la communication et les infrastructures, la recherche et l'innovation technologique, la culture, l'environnement, l'agriculture et l'agroalimentaire et le tourisme.

L'eurorégion travaille déjà autour de projets très concrets. L'EuroBiorégion, dont l'objectif est de former à terme un pôle transfrontalier d'innovation et de croissance durable, en est un exemple, ainsi que l'Eurorégion Universitaire et scientifique, qui a permis la signature d'une Charte de la Recherche.

En s'associant, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Catalogne et les Iles Baléares font le pari de devenir un grand pôle qui aura plus de visibilité sur la scène européenne et par ce gain d'influence sera plus à même de peser au sein du processus décisionnel européen afin de mieux satisfaire les intérêts de leurs régions.

## CONCLUSION GENERALE

---

Les régions européennes essaient de s'affirmer depuis la naissance des Communautés européennes. Qu'elles aient peu ou beaucoup de pouvoirs, elles ont toutes la même volonté : peser dans le processus décisionnel européen. Garantir leurs intérêts propres est fondamental pour elles.

A la question de savoir si les régions parviennent à atteindre le processus décisionnel, la réponse est claire : elles y arrivent. C'est ce que ce mémoire a tenté de démontrer.

Elles y parviennent tout d'abord en intervenant directement au sein de ce processus, en étant intégrées à la prise de décision. Cela a pris du temps, mais elles y sont parvenues, avec l'instauration du Comité des Régions et la participation au Conseil des ministres, certes limitée. Et cela n'est qu'un commencement. Le traité de Lisbonne laisse présager des avancées pour ce qui est des relations entre la Cour de Justice et les régions.

Elles y parviennent d'autre part en influençant le processus décisionnel de l'extérieur, surtout la Commission européenne, grâce à une implantation stratégique à Bruxelles et la création d'un véritable lobby régional.

Les régions n'hésitent plus à se grouper et à soutenir des projets communs pour avoir toujours plus d'influence.

Maintenant, s'il s'agit d'évaluer le degré de l'influence, la réponse est, comme cela a été démontré, plus nuancée.

Les régions européennes sont extrêmement diversifiées. De ce fait, elles ne sont pas à égalité dans l'influence qu'elles parviennent à avoir auprès des institutions. Parler de discrimination régionale n'est pas approprié puisque les institutions sont

à l'écoute de toutes les régions quelles qu'elles soient. Mais il est clair que l'influence dépend des moyens que les régions peuvent mettre en œuvre. Et sur ce point, il est difficile de faire une comparaison entre les régions tant la diversité est profonde.

Une chose est certaine, les régions aujourd'hui ne sont pas encore satisfaites de la place qui leur est laissée.

Les régions les moins dotées de moyens sont conscientes que leur travail auprès des institutions reste en bout de course dans la dépendance de la décision nationale et leur manque de personnel et d'argent les empêche de monter des projets de grande ampleur qui leur permettrait d'attirer plus l'attention des institutions.

Les régions dotées de compétences importantes ne comprennent pas pourquoi elles ne peuvent pas être mieux représentées au sein des institutions dont les décisions ont des conséquences directes dans la mise en œuvre de leur compétence.

Le problème de la place des régions au sein de l'Union européenne est cependant intimement lié à l'organisation territoriale de chaque Etat. Si les régions avaient toutes le même statut et les mêmes compétences, il serait beaucoup plus facile pour elles de trouver des intérêts communs et d'influencer d'une façon unanime le processus décisionnel. Cette identité leur permettrait une meilleure représentation.

Cependant, si l'Union européenne a entraîné un développement du phénomène régional au sein des Etats membres, l'organisation territoriale reste du ressort de ces derniers et une harmonisation du statut de la région n'est pas du tout à l'ordre du jour aujourd'hui où la Commission européenne, normalement moteur de l'intégration, semble en panne et où l'attitude des chefs d'Etats semblent prouver que l'on se trouve véritablement dans une construction intergouvernementale.

Mais il ne faut pas oublier que la Construction européenne appartient à l'histoire très récente. Et depuis cinquante ans, beaucoup de progrès ont déjà été fait dans la reconnaissance du fait régional.

Si la construction d'une Europe des régions paraît aujourd'hui utopique et très difficile à mettre en place, il ne faut pas oublier que la monnaie unique était perçue comme un rêve il y a à peine quinze ans.

Mais il ne faut pas oublier que l'intérêt de la prise en compte de la région est que, en tant qu'échelon proche de la population, cela permettrait de rapprocher le citoyen de l'Union européenne et donc de construire l'Europe en prenant en compte les besoins, les intérêts et les attentes de chaque personne. Or, pour parvenir à cet objectif, la construction d'une Europe des régions n'est peut être pas la seule solution.

Ce qui importe donc est que les régions continuent leur combat et n'oublient pas que « la seule limite à nos réalisations de demain sera nos doutes d'aujourd'hui »<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Roosevelt F. D (1882 – 1945), Etats-Unis

## **LA POLITIQUE REGIONALE DE L'UNION EUROPEENNE**

Après avoir vu les raisons de l'institution d'une telle politique (Partie I), nous nous arrêterons sur les principes de cette politique (Partie II), son financement (Partie III) et les Fonds mis en place (Partie IV).

### **I. Raisons de l'institution de cette politique**

La politique régionale de l'Union européenne a été instituée pour réduire les disparités économiques des régions qui la composent. En effet, la prospérité régionale, génératrice de croissance économique, est bénéfique pour l'Union elle-même car elle garantit sa prospérité.

Pour rattraper le retard des régions les plus démunies, l'Union organise un transfert de ressources des régions les plus favorisées vers celles les plus en difficultés, qui vient en complément des aides nationales, régionales et locales. Trois objectifs dictent cette politique :

- la convergence, pour aider les régions en retard de développement, c'est-à-dire celles dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire
- Le renforcement de la compétitivité, de l'emploi et de l'attractivité des régions
- La coopération territoriale européenne.

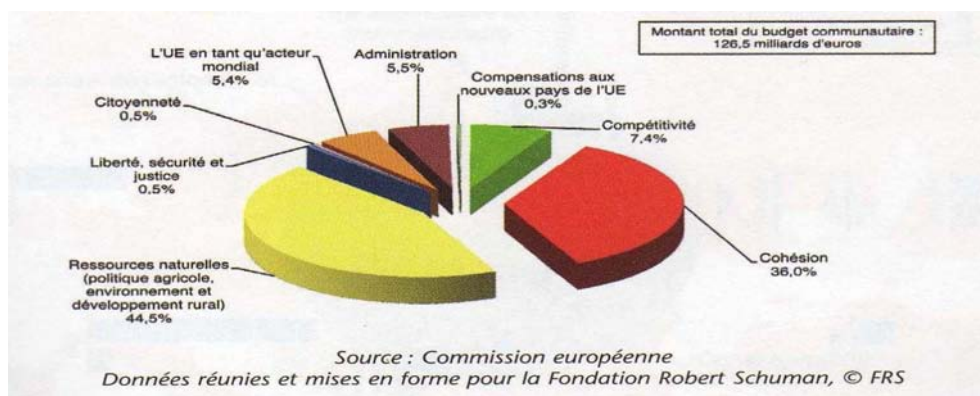
### **II. Les principes de la politique de cohésion**

Pour parvenir à ces objectifs, l'Union se base sur une programmation pluri-annuelle (sept ans), avec des évaluations à mi-parcours. Elle concentre également les fonds sur des objectifs prioritaires limités aux régions les moins favorisées et

dans des domaines précis. Les actions mises en place sont menées en partenariat entre la Commission européenne et les Etats membres. Le Comité des Régions est obligatoirement consulté en la matière. Enfin, à titre de rappel, les fonds européens viennent s'additionner et compléter les financements nationaux.

### III. Financements

#### Décomposition du budget communautaire par principaux postes (2007)



La politique régionale représente plus d'un tiers du budget communautaire. Après la Politique Agricole Commune, c'est le deuxième poste de dépenses de l'Union. Pour la période 2007-2013, 308 milliards d'euros sont consacrés à cette politique.

### IV. Les Fonds mis en place

Les principaux Fonds sont les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.

Les Fonds structurels sont le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) qui finance les infrastructures, les actions pour l'éducation, la recherche, le développement des PME et le FSE (Fonds Social Européen), pour la formation professionnelle, l'aide à l'emploi et l'insertion. Le Fonds de cohésion a été créé pour aider les pays de l'Union dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire à investir dans les infrastructures de transport et dans la protection de l'environnement.



**SOURCES :**

- Thierry Chopin et Michel Foucher « L'Etat de l'Union 2008, Rapport Robert Schuman sur l'Europe », Lignes de Repères, 2008, p.227
- RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999
- L'avenir des régions, newsletter INTERREG IIC n°12, décembre 2006, [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net), p.3
- [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm)
- <http://www.touteurope.fr/fr/actions/economie/aide-au-developpement-des-regions:presentation/la-politique-de-cogesion-2007-2013.html>

## **L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE**

La Constitution française énumère à son article 72 les « collectivités territoriales de la République », qui sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Dans un esprit de simplification, seules les collectivités territoriales de métropole à statut général seront ici évoquées. (Partie I)

A côté de cette catégorie constitutionnelle se sont développées de nouvelles structures plus proches de la réalité quotidienne. (Partie II)

### **I. Les trois échelons constitutionnels d'administration locale**

#### **A. *Les communes***

La commune est née à la Révolution pour doter les plus petits groupes naturels de population d'une organisation administrative. Mais c'est véritablement la loi du 5 avril 1884 qui définit son statut.

La commune fait l'objet d'un dédoublement fonctionnel dans la mesure où elle est à la fois une circonscription administrative de l'Etat et une collectivité décentralisée chargée de gérer les intérêts locaux.

Aujourd'hui au nombre de 36 873, les communes sont administrées par un Conseil municipal, élu pour six ans au suffrage universel direct.

Elles sont compétentes pour exercer sur leur territoire les fonctions d'état civil, de construction et d'équipement des écoles primaires. Sont également à leur charge

l'action sociale, le plan d'urbanisme local, la voirie municipale ou encore l'action économique.

### ***B. Les Départements***

Le département a été conçu en 1789 pour mettre fin à la confusion des circonscriptions administratives de l'Ancien Régime. Son découpage s'est fait dans un souci d'équilibre géographique.

Son existence a depuis souvent été remise en cause et cette thématique est particulièrement au goût du jour, même si le rapport du comité Balladur a rejeté cette entreprise.

Le statut du département est défini par la loi du 10 août 1871 et a été largement modifié par la loi du 2 mars 1982.

Au nombre de 96 en métropole (100 avec la Martinique, la Guyane, la Guadeloupe et la Réunion), les départements sont administrés par un Conseil général élu pour 6 ans.

Ils sont également compétents en matière d'action sociale (insertion, personnes âgées, aide à l'enfance), de routes départementales et de transports collectifs, de construction et équipement des collèges, d'action économique en complément de l'action des autres collectivités.

### ***C. Les Régions***

Au nombre de 26 en comptant les régions d'outre-mer, les régions de France deviennent des collectivités territoriales avec la loi du 2 mars 1982 et le décret du 10 mai 1982.

Elles se sont vues transférer des compétences majeures en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transport, d'enseignement secondaire et de formation professionnelle initiale et continue.

La région est la collectivité territoriale qui dispose d'une véritable « dimension européenne. »

*Il faut bien noter que les collectivités territoriales françaises sont inscrites dans la logique de décentralisation. C'est-à-dire qu'elles sont reconnues, à côté de l'Etat, comme des personnes publiques chargées de compétences administratives. Elles ne sont pas subordonnées les unes aux autres. Elles bénéficient d'une relative liberté et de la personnalité juridique mais elles restent soumises au contrôle de tutelle de l'Etat. L'une des critiques principales à leur égard est le manque de clarté dans la répartition des compétences.*

## **II. Les nouvelles structures**

### **A. L'intercommunalité**

Comment monter une politique d'aménagement du territoire rationnelle avec près de 38000 communes auxquelles il ne faut pas toucher à cause de l'attachement de la population à cet échelon qui lui est le plus proche ? En 2005, les communes françaises représentaient plus de 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne !

L'intercommunalité consiste, avec le consentement des communes, à mettre en place un maillage territorial permettant de répondre aux problèmes liés au développement urbain ou la dévitalisation des espaces ruraux et à éviter une dispersion des ressources ainsi que des moyens financiers et matériels des collectivités.

Certaines structures sont sans fiscalité propre, comme les syndicats mixtes. D'autres, les plus visibles, ont une fiscalité propre. Ce sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

### **B. Les Pays**

Entre la Commune et le département, le pays a pour objet de regrouper plusieurs collectivités autour de projets de développement, associant des acteurs de terrain,

qui ont vocation à se développer à une échelle respectueuse de la culture, de l'économie et de la structure sociale d'un territoire.

### ***SOURCES***

- Philippe Foillard, « Droit administratif », Centre de publications universitaires, 1998, p. 69, 73, 77, 85
- Propositions de la Commission Attali
- R. Guillien et J. Vincent, « Lexique des termes juridiques », Dalloz, 2003, pp. 123-125
- <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/collectivites-territoriales>
- R. Ergec, les aspects juridiques du fédéralisme, in Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique, pp. 39-40

## Annexe 3

---

### QUESTIONNAIRE MIDI-PYRENEES dans le cadre de l'entretien du 21 avril 2009 avec Monsieur Yannick Proto, à la Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles

#### **Bureau de représentation :**

- définition du lobbying : vous considérez vous comme un véritable lobby ou la mission du bureau va-t-elle bien au-delà ?
- qu'est ce qui vous distingue des autres lobbyistes ?
- que pouvez-vous faire qu'ils ne peuvent pas ?
- que peuvent-ils faire que vous ne pouvez pas ?
- Concernant les missions du bureau de représentation (information, travail en réseau, lobbying) : Laquelle de ces missions est sur le devant de la scène ?
- travail en réseau : quelles sont les régions avec lesquelles la région Midi-Pyrénées travaille le plus et pourquoi ? Est-ce-que le fait de monter des projets à plusieurs permet clairement d'être plus influent ? stratégies particulières (s'allier surtout avec de grandes régions ou au contraire, plusieurs petites ?)
- lobbying :
  - o auprès de quelle institution en priorité ?
  - o la nationalité des fonctionnaires auxquels vous vous adressez a-t-elle une influence sur la décision finale ?
  - o réception de vos projets et idées, positive ou négative ?
  - o lobbying de la France : pas forcément un lobbying actif (se concentre sur l'information) → question financière ou de stratégie ?
- Ressentez-vous une « discrimination régionale » dans l'attention des fonctionnaires européens à l'égard des différents bureaux de représentation ? (Avantage des grandes régions, peu d'écoute pour les petites)

### **Le bureau de représentation Midi Pyrénées**

- raison de l'instauration du bureau de représentation Midi-Pyrénées et historique
- rôle du bureau de représentation
- sélection des membres travaillant pour la représentation
- qui prend les décisions et comment ? Qui décide des plans d'action ?
- exemples concrets d'actions menées
- quelle importance a la représentation à Bruxelles pour votre région ?
- son rôle augmente-t-il au fur et à mesure de la décentralisation territoriale ?
- Dans quelle mesure l'attente du bureau de représentation est elle satisfaite ?
- Comment évaluez-vous votre capacité d'influence ?
- Les conséquences d'une réforme des collectivités territoriales en France seraient-elles positive ou négative sur votre rôle à Bruxelles ? (en parallèle avec le rapport Ballardur)

### **Connexions du bureau de représentation :**

- Quelles sont vos relations avec la représentation étatique à Bruxelles
- Quelles sont vos relations avec les départements :
  - Sont-ils représentés indépendamment ?
  - Soutenez-vous des projets communs ?
  
- Quels sont vos liens avec le Comité des régions ?
- Quels sont vos liens avec les associations de collectivités locales, telles que l'Assemblée des régions d'Europe, le Conseil des Communes et régions d'Europe ou encore le Congrès des pouvoirs locaux ou régionaux ?
  
- Existe-t-il un bureau de représentation commun pour l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée ? Comment travaillez-vous en commun ? Avez-vous les mêmes attentes concernant l'Union européenne? Parvenez-vous à accroître votre influence grâce à l'Eurorégion ?

**Questions générales :**

- L'idée d'une Europe des régions vous semble-t-elle utopiste ?
- Peut-on selon vous vraiment dire que les régions parviennent à jouer un rôle dans le processus décisionnel européen ?



## CARTES, SCHEMAS ET TABLEAUX

---

Carte 1. Les régions européennes : PIB par personne occupée (en euros) 2004

p.11

Carte 2. Typologie urbaine-rurale des régions p.11

Carte 3. Les régions françaises p. 63

Carte 4. Peuplement et densité selon les régions p.64

Carte 5. Proportion des moins de 20 ans selon les régions p. 65

Carte 6. La région Midi-Pyrénées p. 81

Carte 7. L'eurorégion Pyrénées-Méditerranée p. 90

Schéma 1. Stratégies du lobbying régional auprès de la Commission européenne

p. 45

Schéma 2. Diversité du lobbying européen p. 46

Schéma 3. Développement de la coopération transfrontalière (1957-1999) p. 76

Schéma 4. Répartition des fonds versés à la région Midi-Pyrénées au titre de l'interrégionalité p. 85

Tableau 1. La répartition des sièges au Comité des Régions p. 26

Tableau 2. Les acteurs du lobbying à Bruxelles p. 35

Tableau 3. Les disparités économiques régionales p. 66

## BIBLIOGRAPHIE

---

### **OUVRAGES:**

**Behringer S. A.**, *Good governance across the border?* Université Erasmus, Rotterdam, 2005

**Blanc J.**, « Le Comité des régions – « le respect des équilibres » », in *Regionen in Europa, Regions in Europe, Régions en Europe, volume I*, Joachim Jens Hesse (dir.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges. 1995/96

**Blumann C. et Dubouis L.**, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis 2005

**Bœuf J.L., Magnan M.**, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, la documentation Française, 2008

**Bontemps C.**, « France », in Procédures des Etats membres pour la participation des pouvoirs régionaux et locaux au processus européen d'élaboration des politiques, Bruxelles, Comité des régions, 2005

**Chopin T. et Foucher M.**, L'Etat de l'Union 2008, *Rapport Robert Schuman sur l'Europe*, Paris, Lignes de Repères, 2008

**Communication de la Commission**, *Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale*, COM (2007) 694 final, 2007

**Deloire P.**, *guide européen du cadre territorial*, Paris, Continent Europe, 1996

**Du Bois P.**, « identité régionale, identité nationale, identité européenne », in *Le fait régional et la construction européenne*, sous la direction de Marie-Thérèse Bitsch, Bruylant

**Dumont G. F.**, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004

**Dupoirier E.**, *Régions la croisée des chemins, perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de Sciences po, 1998

**Ergec R.**, « les aspects juridiques du fédéralisme », in *Le fédéralisme, approches politique, économique et juridique*, Centre d'étude du fédéralisme, De Boeck Université, 1999

**Foillard P.**, *Droit administratif*, Paris, Centre de publications universitaires, 1998

**Gévert P.**, *Comprendre les enjeux de la décentralisation*, Paris, l'Etudiant, 2008

**George S., Bache I. et Rhodes R. A. W.**, "The United Kingdom and the Committee of the Regions", in *Regionen in Europa, Regions in Europe, Régions en Europe, volume I*, Joachim Jens Hesse (dir.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges. 1995/96

**Guéguen D.**, *Lobbying européen*, Paris, Europolitique, 2007

**Guillien R. et Vincent J.**, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2003

**Ipsen H. P.**, *FS für Hallstein*, Frankfurt a. M., 1966

**Le petit Larousse compact**, Paris, 2006

**Lecherbonnier B.**, *Les lobbies à l'assaut de l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2007

**Margellos T. M.** «L'émergence de la « région » dans l'ordre juridique communautaire » in *L'Europe et les régions Aspects juridiques*, Georges Vandensanden, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997

**Mazey S.**, « Regional lobbying in the new Europe », in *The regions and the new Europe, patterns in core and periphery development*, Martin Rhodes, Manchester University Press, 1995

**Michalowitz I.**, *EU Lobbying Principals, Agents and Targets: Strategic interest intermediation in EU policy making*, Münster, LIT VERLAG, 2004

**Montesquieu**, Lettres familières IV à l'abbé Niccolini, 6 mars 1740

**Négrier E. et Jouve B.**, *Que gouvernent les régions d'Europe ?* Paris, l'Harmattan, 1998

**Perrin B.**, « Services déconcentrés de l'Etat et administrations décentralisées : une exigence de clarification et de cohérence », in *L'autonomie des collectivités territoriales en Europe, une source potentielle de conflits ?* Pauliat, H., Presses Universitaires de Limoges, 2004

**Poquelin J.B.**, dit Molière, *les Précieuses ridicules*, scène X, 1659

**Rideau J. et Perez S.**, *La place des régions dans le système institutionnel de l'Union européenne*, in « l'Union européenne et les collectivités territoriales », Jean Verez.

**Toonen T.A.J and Glim M.C.M.S**, "A Country without Regions and the Committee of the Regions: the Case of the Netherlands" in *Regionen in Europa*,

*Regions in Europe, Régions en Europe, volume I*, Joachim Jens Hesse (dir.), Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges. 1995/96

**Verpeaux M.**, *Les collectivités territoriales*, Paris, la documentation Française, documents d'études, n°2.02, édition 2007

### **SITES INTERNET :**

**Association Midi-Pyrénées Europe**, *Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles*, [En ligne] <http://www.midipyreneeseurope.be> (document consulté le 8 avril 2009)

**AUDEOUD O.**, *les eurorégions et l'élargissement, strates*, n°12-2006, Nouvelles tensions impériales et recomposition en Europe centrale, orientale, et CEI, [En ligne] <http://strates.revues.org/document2072.html> (publié le 20 juillet 2007)

**Commission européenne**, *politique régionale, inforegio*, [En ligne] [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm) (document consulté le 10 mars 2009)

**Delebarre M.**, *Cinq régions d'Europe pour une eurorégion*, [En ligne] <http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsid=2012830> (document consulté le 11 mai 2009)

**Etat libre de Bavière**, *Coopération politique européenne*, [En ligne] [http://www.stmugv.bayern.de/francais/ue/zus\\_allgem.htm](http://www.stmugv.bayern.de/francais/ue/zus_allgem.htm) (document consulté le 16 mai 2009)

**Eurorégion Alpes-Méditerranée**, *L'Eurorégion Alpes-Méditerranée*, [En ligne] <http://www.euroregion-alpes-mediterranee.eu/-L-Euroregion-Alpes-Mediterranee-.html>, (document consulté le 13 mai 2009)

**Eurorégion Pyrénées-méditerranée**, *Eurorégion : L'acte de naissance du GECT «pyrénées-Méditerranée »*, [En ligne] [www.euroregion-epm.org](http://www.euroregion-epm.org), (publié le 03/12/2008)

**Huyseune M. et Jans T.**, « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens», *Brussels Studies*, Numéro 16, 25 février 2008, [En ligne] [www.brusselsstudies.be](http://www.brusselsstudies.be) (document consulté le 6 mars 2009)

**La documentation Française**, *Des lois Deferre à la réforme constitutionnelle*, [En ligne]. [www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/](http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/index/) (document consulté le 10 mars 2009)

**La documentation Française**, *Les collectivités territoriales*, [En ligne]. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/collectivites-territoriales> (document consulté le 10 mars 2009)

**La documentation Française**, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, sous la présidence de Jacques Attali*, [En ligne]. <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/> (document consulté le 12 mai 2009)

**Landerbeobachter**, *der Beobachter der Länder bei der Europäischen Union*, [En ligne] [www.laenderbeobachter.de](http://www.laenderbeobachter.de) (document consulté le 21 février 2009)

**Laurent S.**, *Balladur : «conservatisme » du PS*, [En ligne] <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/02/25/01011-20090225FILWWW00569-balladur-conservatisme-du-ps-ump.php> (publié le 25 février 2009)

**Newsletter INTERREG IIC n°12**, décembre 2006, *L'avenir des régions*, [En ligne]. [www.interreg3c.net](http://www.interreg3c.net) (document consulté le 4 mai 2009)

**Parlement européen, Commissions parlementaires,** [En ligne] <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/committeesList.do?language=FR> (document consulté le 14 avril 2009)

**Région Alsace-Lorraine, Le bureau Alsace,** [En ligne] <http://www.bureau-alsace.org/opencms/opencms/bureau-alsace/fr/index.html> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Aquitaine, politique régionale,** [En ligne] <http://aquitaine.fr/politiques-regionales/europe-international/bureau-aquitaine-europe.html> (document consulté le 6 mai 2009)

**Régions Auvergne, Centre, Limousin, La représentation à Bruxelles,** [En ligne] <http://www.auvergnecentrelimousin.eu/content/view/13/36/lang,french/> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Basse-Normandie, Région – Bruxelles,** [En ligne] <http://www.cr-basse-normandie.fr/region-bruxelles.php> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Bourgogne, Bureau Bourgogne-Franche-Comté à Bruxelles,** [En ligne] [http://www.cr-bourgogne.fr/?o=article&c=850&article\\_article\\_id=2838&article\\_direction=fiche](http://www.cr-bourgogne.fr/?o=article&c=850&article_article_id=2838&article_direction=fiche) (Document consulté le 6 mai 2009)

**Région Bretagne, Site de la Région Bretagne** [En ligne] [http://www.bretagne.fr/internet/jcms/c\\_13542/la-region-et-l-europe](http://www.bretagne.fr/internet/jcms/c_13542/la-region-et-l-europe) (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Corse, Site de la Collectivité territoriale de Corse** [En ligne] <http://www.corse.fr/europe/bruxelles.php?id=8&id2=34> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Haute-Normandie, site de la région Haute-Normandie** [En ligne] <http://www.region-haute-normandie.com/actions/europe/homepage.asp> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Ile-de-France, Ile de France Europe, Historique,** [En ligne] <http://www.iledefrance-europe.eu/historique.html> (document consulté le 6 mai 2006)

**Région Languedoc-Roussillon, Maison de la région Languedoc Roussillon** [En ligne] <http://www.maisondelaregionlanguedocroussillon.com/fr/historique> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Midi-Pyrénées**, *Découvrir Midi-Pyrénées*, [En ligne] [www.cr-mip.fr](http://www.cr-mip.fr)  
(document consulté le 11 avril 2009)

**Région PACA**, *Antenne de Bruxelles*, [En ligne]  
<http://www.regionpaca.fr/index.php?id=414> (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Picardie**, *Fiche de l'établissement région Picardie* [En ligne]  
[http://www.e-picardie.net/html/detail\\_panorama.html?siret=34698](http://www.e-picardie.net/html/detail_panorama.html?siret=34698) (document consulté le 6 mai 2009)

**Région Rhône-Alpes**, *Rhône Alpes à Bruxelles*, [En ligne]  
<http://www.rhonealpes.fr/186-rhone-alpes-a-bruxelles.htm> (document consulté le 6 mai 2009)

**Rochas R.**, *Europe des régions et Comité des Régions*,  
[http://www.forumpourlafrance.org/spip/\\_Romain-Rochas\\_.html](http://www.forumpourlafrance.org/spip/_Romain-Rochas_.html) (document consulté le 6 mars 2009).

**Touteurope.fr**, *Aide au développement des régions*, [En ligne]  
<http://www.touteurope.fr/fr/actions/economie/aide-au-developpement-des-regions:presentation/la-politique-de-cogesion-2007-2013.html> (document consulté le 12 mars 2009)

## **REVUES :**

**Biancarelli J.**, « La dynamique institutionnelle », *AJDA*, 1991, CEE et Collectivités locales

**Bocklet R.**, « Reinhold Bocklet: Bavarois, Allemand et Européen! », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°37, Novembre 2002



**Boissieu de L.**, « La réforme des collectivités locales présentée avant l'été », in *La Croix*, vendredi 6 mars 2009

**Filleul M.**, « les collectivités territoriales ont des intérêts européens qui leur sont propres », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°50, Février 2006, p. 9

**Heichlinger A.**, « les bureaux régionaux à Bruxelles : des postes d'alerte et de contrôle précoces », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°50, Février 2006, p. 8

**Hnizdo P.**, « Un bureau à Bruxelles : plus qu'une affaire de prestige... », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°56, Février 2007, p. 9

**Hume H.**, « « Mon » Europe des régions », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°37, Novembre 2002, p.7

**Kallas S.**, Commissaire chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte anti-fraude à la commission européenne, *le Figaro Magazine*, 11 mars 2006

*La Gazette de la société et des techniques*, « 1982-2002, les enseignements de vingt ans de décentralisation », n°18, janvier 2003, p.4.

« Le Comité des régions vu par les leaders de l'Union européenne », *Lettre d'information du Comité des régions*, n°45, Novembre 2004, p. 6-7

**Van Ginderachter J.**, « Le rôle des régions dans la construction européenne », *RMCUE*, n°162, novembre 1992, p. 779

### **TEXTES JURIDIQUES:**

CJCE ord., 1<sup>er</sup> oct. 1997, *Région Toscana*, aff. C 180/97 : *Rec. CJCE*, I, p. 5245

CJCE Arrêt du 15 décembre 1971, *International Fruit Co*, aff. 51-54/71 *Rec.*, 1971, p. 1116

CJCE, Arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo Spa c. Commune de Milan*, aff. 103/88, *Rec.*, 1989, p. 1861

CJCE, arrêt du 18 novembre 1999, *Teckal Srl c. Commune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia*, aff. C-107/98.

CJCE, arrêt du 18 juin 1985, aff. 197/84, *Steinhausse c. Ville de Biarritz*, *Rec.*, 1985, p. 1823

CJCE, arrêt du 14 septembre 1995, aff. jtes C-485/93, *Simitzi*, *Rec.*, 1995, p. I-2655

CJCE arrêt du 5 mai 1970, aff. 77/69, *Commission c. Belgique*, *Rec.*, 1970, p. 237.

CJCE arrêt du 13 décembre 1991, aff. C-33/90, *Commission c. Italie*, *Rec.*, 1991, p. I 6001

Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, préambule, para. 3.

Constitution française

Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée) *Journal officiel* n° C 325 du 24 décembre 2002

Loi n°1871-08-10. du 10 août 1871 relative aux conseils généraux

Loi du 5 avril 1884, dite loi « Waldeck Rousseau », sur l'organisation communale

Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Parlement européen, commission des affaires constitutionnelles, Alexander Stubb (rapporteur), Projet de rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts auprès des institutions de l'Union européenne, (2007/2115(INI))

RÈGLEMENT (CE) No 1083/2006 DU CONSEIL du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) no 1260/1999

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), JO L210 du 31/07/2006.

Communication 88/C92/02 de la Commission sur la libre circulation des travailleurs et l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres, JOCE n° C 72, du 18 mars 1988

**DISCOURS:**

Discours de Jacques Chirac prononcé à Rouen le 10 avril 2002

Discours du général de Gaulle prononcé le 24 mars 1968 à Lyon

## **ENTRETIENS :**

**Y. Proto**, Directeur de la Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles, entretien du 21 avril 2009 à Bruxelles.

**M. Koller**, Responsable de la communication avec le Parlement européen et le Comité des Régions pour la Représentation de la Bavière à Bruxelles, entretien du 21 avril 2009 à Bruxelles.

**E. Spiroux**, anciennement Directeur de la Représentation Midi-Pyrénées à Bruxelles, ayant également travaillé à la Représentation de l'Aquitaine et de l'Ile de France, entretien du 7 mai 2009 à Paris.