

Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe

John Loughlin et Daniel L. Seiler

Volume 30, numéro 4, 1999

Les relations internationales des régions en Europe

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704088ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704088ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Loughlin, J. & Seiler, D. L. (1999). Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe. *Études internationales*, 30(4), 763-780.
<https://doi.org/10.7202/704088ar>

Résumé de l'article

On peut trouver les origines de l'idée de représentation des régions au sein des institutions européennes dans la pensée politique « corporatiste » de la démocratie chrétienne ainsi que dans les courants régionalistes des années cinquante. Ce dont il faut rendre compte, ce n'est pas de la mise en oeuvre de cette conception mais du caractère tardif de sa concrétisation. C'est la crise économique des pays capitalistes au cours des années soixante-dix qui entraîna la nécessaire réforme de l'État et la relance de la construction européenne, en particulier la refonte de la politique régionale communautaire. Ces transformations ont constitué un facteur de mobilisation des régions et d'émergence du projet d'« Europe des régions » initié par les Länder allemands ; elles ont abouti à la création du Comité des régions par le traité de Maastricht. Si, du point de vue constitutionnel, le Comité est très faible, du point de vue politique, en tant que facteur de mobilisation des régions et instance de communication, il est toutefois doté d'un fort potentiel et pourrait connaître une évolution qui l'apparente à celle du Parlement européen. Le Comité ne s'est pas vraiment encore imposé sur le plan international ; il fait plutôt figure de laboratoire d'idées, au sein duquel les régions et les villes peuvent faire l'apprentissage de l'action au niveau international.

Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe

John LOUGHLIN et Daniel-L. SEILER*

RÉSUMÉ : On peut trouver les origines de l'idée de représentation des régions au sein des institutions européennes dans la pensée politique « corporatiste » de la démocratie chrétienne ainsi que dans les courants régionalistes des années cinquante. Ce dont il faut rendre compte, ce n'est pas de la mise en œuvre de cette conception mais du caractère tardif de sa concrétisation. C'est la crise économique des pays capitalistes au cours des années soixante-dix qui entraîna la nécessaire réforme de l'État et la relance de la construction européenne, en particulier la refonte de la politique régionale communautaire. Ces transformations ont constitué un facteur de mobilisation des régions et d'émergence du projet d'« Europe des régions » initié par les Länder allemands ; elles ont abouti à la création du Comité des régions par le traité de Maastricht. Si, du point de vue constitutionnel, le Comité est très faible, du point de vue politique, en tant que facteur de mobilisation des régions et instance de communication, il est toutefois doté d'un fort potentiel et pourrait connaître une évolution qui l'apparente à celle du Parlement européen. Le Comité ne s'est pas vraiment encore imposé sur le plan international ; il fait plutôt figure de laboratoire d'idées, au sein duquel les régions et les villes peuvent faire l'apprentissage de l'action au niveau international.

ABSTRACT : The notion of representing regions in the construction of the European Union has its origins in « corporatist » ideas of early Christian Democracy as well as in the regionalist movements of the 1950s. What is puzzling is the late application of this notion to the institutions of the Community. It was the economic crisis in capitalist countries in the 1970s, which led both to radical state reforms and to the relaunch of the Community. There were also significant reforms of European Regional Policy in this period. These transformations spawned regional mobilisations and the « Europe of the Regions » project by the German Länder. They provided the background to the setting up of the Committee of the Regions by the Treaty of Maastricht. From a constitutional-legal perspective, the Committee is very weak. From a political perspective, however, as a mobiliser of regions on the international level and as a nexus of communication among subnational levels of government, it has the potential to evolve in a manner similar to the European Parliament. Up to the present, it has not adopted a high profile on the international stage but has rather been a laboratory within which regions and local authorities may learn to do so.

Depuis 1994, les régions et les autorités locales de l'Union européenne sont représentées dans un nouvel organisme : le Comité des Régions¹. Cette institution, créée afin de répondre à des exigences nouvelles en matière de

* Respectivement professeur de science politique à l'Université de Cardiff et professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques de Bordeaux, France.

1. Le Comité des Régions est un « organisme » et non une « institution », dont le statut juridique est plus important.

politiques publiques, s'inscrit néanmoins dans la continuité du processus de construction européenne.

En effet, l'idée d'associer les « grands intérêts sociaux » à côté des peuples, symbolisés par la présence de l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) – devenue Assemblée parlementaire européenne, puis Parlement européen –, afin d'œuvrer à l'unité européenne est aussi ancienne que les traités eux-mêmes. Ainsi le Traité de Rome institua-t-il un Comité économique et social à côté de l'Assemblée parlementaire européenne. Cette disposition, qui traduit des politiques néo-corporatistes, constitue le résultat des conceptions qui étaient celles de la démocratie chrétienne de l'après-guerre et des années cinquante. Le Conseil économique et social français en représente une autre émanation mais c'est l'Autriche qui poussa cette logique le plus loin avec ses Conseils économiques élus. En fait, les racines idéologiques de ce référentiel remontent à la doctrine sociale de l'Église catholique et singulièrement à *Quadragesimo anno*, encyclique du pape Pie XI publiée en 1931.

Dans ce référentiel corporatiste d'inspiration chrétienne, les « corps intermédiaires » incluent également toute la hiérarchie des pouvoirs locaux. Ainsi, la question qu'il faudrait se poser – en se plaçant du point de vue de la logique du « système Union européenne » –, n'est pas : « Pourquoi le Comité des Régions ? » mais celle de la raison de sa création tardive.

Conjointement à l'apport démocrate chrétien, il faut noter celui des régionalistes, extrêmement actifs au sein des milieux qui militèrent en faveur de l'idée européenne. À cet égard, des sociétés de pensée comme le Mouvement fédéraliste européen ou l'Union européenne des fédéralistes, ainsi que des intellectuels comme Alexandre Marc et le premier recteur du Collège d'Europe à Bruges, Henrik Brugmans, contribuèrent à établir la jonction entre la volonté de construction européenne, d'une part, et les régions, de l'autre. Ainsi naquit et se propagea l'espoir ou le mythe de « l'Europe des régions », dont on peut dire qu'il suscita une réaction très négative dans les pays attachés à la conception de l'État-nation. Limitée, au temps de « l'Europe des six », à la seule France gaullienne, cette réaction hostile à toute représentation institutionnelle des régions au sein du système communautaire européen se vit renforcée considérablement par l'élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark. Il faudra toute la dynamique entraînée par la politique régionale de la Communauté européenne puis de l'Union européenne pour que le besoin d'une représentation institutionnelle des régions se fasse sentir et trouve une réponse, fut-elle assortie de la présence d'autres collectivités territoriales.

I – Contexte historique et politique de la création du Comité des Régions

A — La relance de la Communauté européenne à partir des années 80

À partir des années quatre-vingt, la Communauté européenne, qui avait peu évolué du point de vue institutionnel depuis la fusion des exécutifs, entre dans une période de mutation. Celle-ci reflète – ou répond à – l'émergence d'une nouvelle situation économique. En 1983, le Conseil européen adopta au sommet de Stuttgart une « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » qui devait mener à l'intensification du processus d'intégration européenne. Le Parlement européen, nouvellement élu en 1979 et se sentant frustré par le manque de progrès réalisé dans ce domaine, adopta à son tour, en 1984, un projet de traité d'Union européenne. Ce projet, rédigé par le député fédéraliste – et ancien commissaire européen – Altiero Spinelli, était censé déboucher sur une fédération européenne². Or, les États membres de la Communauté n'acceptèrent en fait qu'une partie du projet : la création du Marché unique. En 1985, Jacques Delors, nommé Président de la Commission européenne, redécouvre le fédéralisme européen et en devient un avocat efficace, poursuivant avec vigueur la relance de la Communauté par le biais du Marché unique. Pendant cette période, en 1985 puis en 1988, on assiste également aux réformes de la Politique régionale européenne, qui intègre les Fonds structurels (avec le Fonds social et une partie des Fonds agricoles) et consomme un tiers du budget de la Communauté. C'est à ce moment aussi que sont inclus, pour la première fois, les principes de « subsidiarité » et de « partenariat » comme modes opératoires de ces fonds. Le projet du Grand marché 1992 mena donc aux révisions opérées par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, engendrant l'Union économique et monétaire avec la Banque centrale européenne et la monnaie unique pour onze des États membres. Mais, quoique ce développement dût favoriser prioritairement l'intégration économique de la Communauté, il entraîna également un renforcement des institutions communautaires : un nouveau rôle pour la Commission, l'accroissement des compétences législatives du Parlement européen, l'extension des domaines dans lesquels le Conseil des ministres utilise le vote à la majorité qualifiée... et la création du Comité des Régions. Ces développements ont renforcé les traits fédéralistes de la Communauté européenne, tout en lui conservant certains de ses aspects intergouvernementaux³.

Quels sont les facteurs qui ont conduit à ces réformes ? Il faut les situer dans le contexte de la crise économique des années 70, marquée par la « stagflation » (la stagnation conjuguée à l'inflation) et le chômage. Il s'ensuivit l'effondrement du keynésianisme, la crise de l'État providence (*Welfare State*),

2. Jean-Louis QUERMONNE, « Le spectre de la technocratie et le retour du politique », *Pouvoirs*, n° 69, 1994, pp. 7-22.

3. John PINDER, *The Building of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 3^e édit., 1998, et John LOUGHLIN, « Europe of the Regions » and the Federalisation of Europe », *Publius : the Journal of Federalism*, automne 1996, pp. 141-162.

mais aussi les efforts consentis par le capitalisme afin de se renouveler, surtout aux États-Unis et au Japon, qui dominaient les deux blocs économiques de l'Amérique du Nord et de l'Asie. Les élites politiques et les industriels des pays européens croyaient que l'Europe ne pourrait faire face à une telle concurrence que par la relance de l'économie et le renforcement de l'intégration européenne. Cette volonté de relance européenne s'est traduite par le projet de Grand marché en 1992. Pendant cette même période, la philosophie politique et économique dite néo-libérale se propageait à travers le monde occidental, à commencer par les États-Unis de Ronald Reagan et le Royaume-Uni de Margaret Thatcher, mais aussi dans d'autres pays européens où elle s'exprima selon les traditions étatiques respectives.

On voit donc se dessiner deux processus simultanés : le renforcement de l'intégration européenne, d'une part, et la refonte de l'État capitaliste, de l'autre. Ces tendances furent des menaces mais aussi une chance à saisir pour les régions européennes.

B — Le nouvel État capitaliste

On sait que l'État-nation n'a pas disparu du paysage politique de la nouvelle Europe : il existe toujours et, d'une certaine manière, semble plus fort que jamais. Mais est-ce le même État-nation qu'il y a quarante ans ? Pour répondre à cette question, on pourrait dire que l'on constate non sa disparition mais sa transformation. Le rôle, la nature et les fonctions de l'État-nation ont changé sous la pression de trois mouvements de transformation : par le haut, au dedans et par en bas. Chacun de ces mouvements affecte le rôle et les fonctions des régions ainsi que leurs rapports avec d'autres niveaux de gouvernance, en particulier les gouvernements nationaux et l'Union européenne.

1. Par le haut : la mondialisation et l'europanisation

Tous les États-nations contemporains, même les plus grands comme les États-Unis et le Japon, se trouvent sous la contrainte que fait peser la mondialisation de l'économie et des marchés financiers. Quelle que soit la difficulté que l'on éprouve à définir le concept de mondialisation, ou à savoir s'il s'agit d'un phénomène nouveau ou qui existe déjà depuis très longtemps, il n'en demeure pas moins que les choix stratégiques et les politiques publiques des gouvernements nationaux sont aujourd'hui, et de manière croissante, sous la pression contraignante exercée par des forces « mondialisées » : les entreprises multinationales qui agissent sur l'ensemble de la planète et les marchés financiers. La souveraineté et l'autonomie nationales deviennent de plus en plus fictives, soit au niveau des politiques publiques intérieures, soit à celui des relations internationales. En Europe, la mondialisation se traduit par le renforcement de l'intégration de la Communauté européenne que l'on a esquissé ci-dessus.

La transformation de la position des États dans le nouveau système international représentait un défi, mais aussi une chance, pour les régions. Dès lors, celles-ci allaient être obligées de défendre leurs propres intérêts même sans l'appui de leurs gouvernements nationaux. Mais, en même temps, elles commençaient à se libérer de la tutelle de l'État pour trouver leur place sur la scène internationale et européenne. La transformation de l'État était aussi une chance pour ceux – hommes et femmes politiques ou institutions comme la Commission européenne – qui voulaient renforcer les tendances intégrationnistes de l'Union européenne. En fait, la Direction générale de la Commission européenne responsable de la politique régionale (DG XVI) a saisi cette occasion pour créer un comité qui s'occuperait uniquement des questions régionales.

2. Au dedans : la refonte des États selon les principes du *New Public Management*

La deuxième influence qui pesa sur la refonte des États nationaux pendant cette période fut celle des réformes dites « néo-libérales ». En effet, l'État providence connaît une crise au début des années soixante-dix, et ce, pour des raisons en partie liées à la récession économique causée par le choc pétrolier de 1973. La réponse à cette crise, qui commence aux États-Unis, a pris deux formes : d'abord, une tentative de réduction des dépenses et des activités de l'État par la réforme du système d'administration selon les principes du *New Public Management* ; ensuite, l'application d'un programme politique avec les élections de Ronald Reagan à la présidence des États-Unis et de Margaret Thatcher à la tête d'un gouvernement conservateur néo-libéral au Royaume-Uni. Les principes de ces réformes étaient à l'opposé de ceux qui régissaient l'État providence. L'État ne sortit pas nécessairement affaibli de ces réformes, mais on a vu émerger une nouvelle conception de son rôle et de ses fonctions. En outre, les rapports entre le public et le privé furent reconceptualisés au profit d'une valorisation du « privé » aux dépens du « public ». Au cours de la période récente, on a assisté à une modification de l'État libéral avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair au Royaume-Uni et de Gerhard Schröder en Allemagne ; ces derniers n'ont pas abandonné complètement le projet néo-libéral : au contraire, ils en gardent des éléments fondamentaux, mais ils essayent d'y ajouter quelques tentatives « d'humanisation » traduites dans des notions comme celle de « partenariat » ou de « solidarité ». On pourrait illustrer ces changements en termes de « *paradigm shifts* ». C'est ce « glissement paradigmatique » que traduit fort bien, dans ce secteur de l'opinion politique, le manifeste que Tony Blair et Gerhard Schröder publièrent à la veille des élections européennes de 1999.

Paradoxalement, cette refonte de l'État par l'intérieur constitua, elle aussi, une « chance » pour les régions. Jusqu'alors, ces dernières, surtout celles qui accusaient un retard de développement, dépendaient d'États nationaux qui conduisaient des politiques régionales visant à réduire l'écart entre les régions fortes et les régions faibles de leurs territoires respectifs. Presque tous les États

membres de la Communauté européenne ont réduit ou même supprimé ces politiques, car elles se heurtaient aux principes du néo-libéralisme, qui dictaient l'abandon par l'État de son rôle traditionnel de prestataire de services. Par conséquent, les régions se trouvèrent obligées de repenser leurs stratégies et leurs options sur la base de cette nouvelle situation. On vit ainsi émerger un nouveau « modèle » de développement régional inspiré par l'exemple d'un certain nombre de régions réputées pour leur succès économique : Bade-Wurtemberg, Catalogne ou Émilie-Romagne. On constate que ces régions présentent un certain nombre de caractéristiques particulières : des réseaux denses d'entreprises, des systèmes éducatifs, scientifiques et technologiques avancés, une culture de collaboration ainsi qu'une tradition d'ouverture vers le monde extérieur et l'innovation. À partir de cette analyse, on élaborait un nouveau paradigme du développement régional : « la région innovatrice » (*innovative region*) ou « la région qui apprend » (*the learning region*). Ainsi émancipées de la tutelle des gouvernements centraux, les régions se trouvèrent dans l'obligation de ne compter que sur leur propres moyens face à un nouveau mode de concurrence mais aussi de collaboration à l'intérieur et à l'extérieur. Cette nouvelle donne peut se lire de deux façons opposées, du point de vue des régions : une lecture négative et une lecture positive. La lecture négative consiste à dire que les gouvernements nationaux se départissent de leurs responsabilités envers les régions les plus faibles et les plus pauvres ; selon la lecture positive, la situation nouvelle représente une chance pour les régions de se libérer de la tutelle que le pouvoir central faisait peser sur elles.

3. Par le bas : l'essor des régions et des autorités infra-étatiques comme acteurs politiques

C'est dans ce contexte marqué par l'émergence d'une nouvelle forme d'État que les régions et les autorités subnationales durent se manifester pour prendre en main leur propre destin. Jusqu'aux années 80, sauf dans les États fédéraux, ces dernières étaient sous le contrôle quasi absolu des gouvernements nationaux. Même dans les systèmes fédéraux comme l'Allemagne, se manifestait, au moins dans le domaine des finances publiques, une tendance à la centralisation. Mais, depuis cette période, on a vu l'émergence des régions et des villes comme acteurs agissant sur la scène européenne et internationale, et ce, dans un nombre croissant de domaines.

Pour expliquer semblable phénomène, il faut se référer aux divers facteurs qui présidèrent à la transformation de l'État : mondialisation, intégration européenne et courants néo-libéraux. Toutefois, c'est surtout la nouvelle politique régionale de l'Union européenne qui ouvrit la brèche où s'engouffrèrent les autorités subnationales. Deux sortes de mobilisation s'ensuivirent⁴. D'une part, au niveau national, des régions entendirent vouloir profiter des

4. John LOUGHLIN et Jörg MATHIAS, « Mobilisations et coopération régionale au Royaume-Uni », dans Richard BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, pp. 169-205.

possibilités de financement offertes par les Fonds structurels. Ainsi, en Grande-Bretagne, on assista à la formation d'organisations telles que la North-West Development Association ou la West Midlands Development Association, alors que, dans ce pays, la « région » ne constitue qu'une entité administrative servant à la collecte des statistiques. En Grèce et en Irlande, deux pays fortement centralisés, le gouvernement créa *ex nihilo* des niveaux d'administration régionale dans le seul but de remplir les conditions requises par Bruxelles pour bénéficier des Fonds structurels (mais, à la différence des Grecs, les Irlandais ont su se servir de ces Fonds pour engendrer le « miracle économique », dit du « Tigre celtique »). Depuis le dernier élargissement de l'Union européenne, le même phénomène de régionalisation dans un contexte européen s'est produit en Finlande, en Suède et jusqu'aux Pays-Bas, membres fondateurs de « l'Europe des six », restés jusqu'alors sourds aux sirènes des Fonds structurels. D'autre part, et au niveau supranational, on assiste à une mobilisation qui se traduit par la création de réseaux et d'organisations composées de régions de plusieurs types. Quelques-unes de ces organisations existent de longue date, comme la Conférence des régions maritimes et périphériques. D'autres, telles que l'Assemblée des Régions Européennes, ont été créées depuis les années quatre-vingt, pendant la vague de la montée des régions⁵.

Paradoxalement, le renforcement de l'intégration européenne et la création d'une politique régionale européenne ont provoqué une crise dans les rapports entre les Länder allemands et le gouvernement fédéral, ce qui a mené à une autre forme de mobilisation. En fait, en Allemagne, la responsabilité des politiques régionales incombait aux Länder et non au gouvernement fédéral. Or, le système communautaire ne connaissait que les institutions supranationales et les États membres et non les instances subnationales que sont les Länder. Ceux-ci craignaient donc de perdre le contrôle d'une de leurs compétences⁶. C'est pour cette raison qu'ils ont lancé le mouvement « Europe des Régions » à la fin des années quatre-vingt. Ceci doit se comprendre comme une contre-offensive des Länder afin de récupérer leurs pouvoirs transférés soit à l'Union européenne soit au gouvernement fédéral.

En définitive, on peut considérer que deux groupes de facteurs conjoncturels expliquent la création du Comité des Régions. En premier lieu, il faut prendre en compte le contexte très large des transformations économiques et politiques qui ont mené aux nouvelles formes de l'État capitaliste, d'une part, et, de l'autre, à une Union européenne plus intégrée. Ces développements ont permis aux autorités subnationales d'ouvrir un nouvel espace d'action dans un nouveau système politique et gouvernemental. La Commission, en particulier, a su en profiter pour promouvoir la question régionale et pour créer le Comité

5. Richard BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme...*, op. cit. ; Emmanuel NÉGRER et Bernard JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

6. Charlie JEFFERY, « Farewell the Third Level ? The German Länder and the European Policy Process », *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996, pp. 56-75.

consultatif des régions et des pouvoirs locaux. En second lieu, on assista à une double mobilisation tournée à la fois vers l'intérieur et vers l'extérieur et animée par des régions particulières, c'est-à-dire des entités politiques qui ne sont considérées comme « régions » que dans le lexique très particulier de l'Union européenne (cas des Länder allemands) mais aussi par des associations interrégionales mises sur pied en particulier par l'Assemblée des Régions européennes. Face à ces deux phénomènes de mobilisation – interne et externe –, le Conseil européen rendit ses arbitrages et, en ce sens, Maastricht se révéla très différent de Messine : entre-temps, l'Europe s'est élargie à d'autres États, dont certains de culture protestante ; le référentiel de « l'économie sociale de marché », d'origine démo-chrétienne, avait cédé le pas au « paradigme » néolibéral tandis que l'hégémonie des conservateurs s'était substituée à celle d'une démocratie chrétienne en déclin.

Il reste à analyser la signification du nouvel organisme dans ce nouveau système de gouvernance à niveaux multiples et, en particulier, du point de vue du système de relations internationales.

II – La représentation des régions et des autorités locales dans le Comité des Régions : logique étatique ou logique régionale et supranationale ?

A — Le statut du Comité des Régions

Nonobstant la fondation assez récente du Comité des Régions, on constate que la littérature qui lui est consacrée est assez vaste⁷. Les analystes soulignent, pour la plupart, la faiblesse du Comité en regard des autres institutions européennes. Il est vrai que l'organisme qui résulta du Traité de Maastricht n'est pas à la hauteur des aspirations de ceux qui militèrent en faveur de sa création. D'aucuns le voyaient comme une « seconde chambre », qui, à l'instar du Bundesrat allemand, aurait pu insérer les autorités subnationales dans le système européen de prise de décision. Autrement dit, un tel comité aurait fait de l'Union européenne un véritable système fédéral mais de type hybride, entre l'Europe des États – jusque-là en vigueur – et l'Europe des régions. Or, autant dire que l'éventualité même de solutions inspirées par cette dernière conception était de nature à faire sortir de ses

7. B. BOWRING, « The Committee of the Regions : Europe and British Local Government », *European Public Law*, vol. 1, n° 3, 1995, pp. 395-416 ; Thomas CHRISTIANSEN, « Second Thoughts on Europe's «Third Level» : The European Union's Committee of the Regions », *Publius : the Journal of Federalism*, 26, 1996, pp. 93-116 ; John LOUGHLIN, « Representing Regions in Europe : the Committee of the Regions », *Regional and Federal Studies : an International Journal*, vol. 6, n° 2, 1996, pp.147-165 ; Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 ; N. SCHÖBEL, « The Committee of the Regions. A Preliminary Review of the Committee's Work During its First Two Years of Operation », Tübingen: European Centre for Research on Federalism, Occasional Papers, n° 17, 1997 ; J. JONES, « The Committee of the Regions, Subsidiarity and a Warning », *European Law Review*, vol. 22, n° 4, 1997, pp. 312-326.

gonds la grande majorité de la classe politique et de la haute fonction publique, non seulement en France mais également dans d'autres pays pourtant imprégnés de traditions étatiques moins fortes. Par ailleurs, le fait qu'un certain nombre de pays de l'Union européenne se soient trouvés confrontés à une crise identitaire profonde – Belgique, Espagne, Italie – n'était pas de nature à créer une atmosphère favorable aux thèses les plus régionalistes (et fédéralistes). *De facto*, les aspirations à une Europe des régions, inscrites dans une seconde chambre du Parlement européen – ou dans une troisième si l'on considère le Conseil comme chambre des États – voire dans une quatrième – compte tenu de la revendication formulée par les parlements nationaux –, heurtaient les positions toujours étatiques des États membres et, partant, du groupe de réflexion qui préparait la révision du Traité dans le cadre de la Conférence intergouvernementale⁸. En fait, le Comité des Régions fut taillé sur le patron d'un autre organisme européen : le Comité économique et social⁹. Il possède les mêmes formes d'organisation et les mêmes compétences (purement consultatives), et, jusqu'à récemment, partageait les mêmes ressources administratives et financières. Le problème pour le Comité des Régions réside dans le fait que le Comité économique et social constitue l'un des organismes les plus faibles au sein des institutions européennes. En outre, les membres du Comité des Régions devaient être nommés par les gouvernements nationaux plutôt que par les gouvernements régionaux et locaux. En fait, à l'origine, il n'était même pas nécessaire d'être élu pour pouvoir être nommé au Comité. Ceci n'était guère acceptable par les personnalités politiques de premier plan qui avaient vocation à faire partie du Comité. Pour remédier à cela, le Comité émit un avis – dit Rapport Pujol –, adopté à l'unanimité, à la Conférence intergouvernementale qui procédait à la révision des Traités de la Communauté¹⁰. Cet avis posait certaines exigences : définir le principe de subsidiarité pour inclure les autorités subnationales ; faire du Comité des Régions le « gardien » de ce principe avec le droit de déférer à la Cour européenne de Justice les infractions à ce principe commises par les autres institutions de la Communauté ; ériger le Comité en « institution » de la Communauté avec un renforcement et un élargissement de ses fonctions consultatives ; séparer administrativement la nouvelle instance du Comité économique et social. La Commission européenne et le Parlement européen étaient d'accord pour consentir à un renforcement du statut et du rôle du Comité, sans accepter toutefois l'ensemble des demandes du Rapport Pujol.

In fine, la Conférence intergouvernementale et le Traité d'Amsterdam n'ont accepté qu'une partie de ces revendications : une plus grande autonomie vis-à-vis du Comité économique et social ; l'élargissement des matières pour lesquelles le Comité des Régions doit être consulté ; l'obligation faite au

8. Thomas CHRISTIANSEN, « Second Thoughts on Europe's «Third Level»... », *art. cit.*

9. Pierre-Alexis FERAL, « Les contraintes d'une structure organisationnelle commune avec le Comité économique et social », dans Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions...*, *op. cit.*, pp. 85-116.

10. Jordi PUJOL, *L'Avis du Comité des Régions sur la Révision du Traité sur l'Union Européenne et du Traité Instituant la Communauté Européenne*, Bruxelles, Comité des Régions, 136/95.

Parlement de le consulter, au même titre que la Commission et le Conseil des ministres. En revanche, d'autres revendications importantes des régions ne furent pas approuvées : la reconnaissance d'un nouveau statut institutionnel ; une définition plus claire du principe de subsidiarité ; le droit pour le Comité de déferer des infractions à ce principe à la Cour européenne de Justice. Doit-on, dès lors, conclure que le destin du Comité est de végéter au rang d'homologue du Comité économique et social ? Une telle conclusion serait, à vrai dire, trop hâtive. Selon Pasqual Maragall, ancien Président du Comité, il est vrai que le Comité ne sera pas un « Sénat » européen – avec un « S » majuscule – qui aurait des pouvoirs législatifs, mais il sera, par contre, un « sénat » – avec un petit « s » –, qui se réunit régulièrement et qui organisera des sommets tous les deux ou trois ans pour les quelque 200 régions et les 100 principales villes européennes ainsi que pour les associations nationales de municipalités et de provinces¹¹. Cependant, il ne faut pas se payer de mots : ce « sénat » avec un « s » minuscule constitue l'enveloppe institutionnelle du *lobby* des régions et de celui des grandes métropoles, dont P. Maragall, ex-maire de Barcelone, représente l'un des porte-parole les plus autorisés.

B — Un Comité politique

La grande différence entre le Comité des Régions et le Comité économique et social tient au fait que le premier est composé de politiciens actifs, de barons locaux, souvent très influents dans leur propre pays, tandis que le second n'est composé que de « sages » qui n'ont aucun mandat électif. Parmi les membres du Comité des Régions, on rencontre des personnages tels que Jordi Pujol, le président de Catalogne qui tint entre ses mains le destin de deux gouvernements espagnols successifs (le dernier gouvernement socialiste de Felipe Gonzalez et l'actuel gouvernement conservateur de J. M. Aznar), son vieux rival Pasqual Maragall, celui-là même qui réussit l'organisation des Jeux olympiques de 1992 comme Maire de Barcelone, Jacques Blanc, le président de la Région Languedoc-Roussillon qui put braver l'opinion publique française et les instructions de son propre parti pour diriger sa région en alliance avec le Front national, plusieurs chefs de l'exécutif de Länder allemands, le président de la Flandre... Il est vrai que ces personnalités de poids peuvent côtoyer un membre d'un modeste conseil paroissial anglais (un niveau de gouvernement local minuscule), mais, tous ensemble, ils représentent un potentiel politique considérable. Du fait de leur « vocation » politique, les membres du Comité ne sont pas satisfaits des limitations imposées par les Traités et qui les condamnent à jouer les utilités au sein d'un organisme consultatif alors que nombre d'entre eux sont habitués à occuper le devant de la scène : c'est pour cette raison qu'ils adoptèrent le Rapport Pujol. Ils n'acceptent pas davantage que leur statut soit similaire à celui du Comité économique et social : c'est bien plutôt le Parlement européen qu'ils ont adopté comme modèle de référence. Il faut se rappeler que le Parlement, lui aussi, n'était qu'une institution très

11. Pasqual MARAGALL, « Interview with Pasqual Maragall, President of the Committee of the Regions », *EIPASCOPE*, Institut Européen d'Administration Publique, n° 3, 1997, pp. 32-33.

faible même au moment des premières élections européennes de 1979. Peu à peu, le Parlement a su s'imposer par deux moyens : d'abord, en utilisant au maximum les pouvoirs qu'il détenait déjà ; ensuite, en essayant d'accroître ses compétences et ses pouvoirs lors de chaque révision des Traités. Aujourd'hui, le Parlement partage des compétences législatives avec le Conseil des ministres (le pouvoir de co-décision) et exerce un contrôle sur les Commissaires de la Commission comme on l'a vu en 1999. Il fallut vingt ans pour que le Parlement atteigne le niveau des pouvoirs qui est le sien en cette fin de siècle. Le Comité des régions devra lui aussi patienter pour son propre renforcement, et ce, d'autant plus qu'il ne bénéficie ni du surcroît de légitimité ni de l'aura médiatique que l'élection directe confère à son « modèle ».

C — Le Comité des régions dans l'architecture institutionnelle de l'Union européenne

Une autre différence entre le Comité des Régions et le Comité économique et social réside dans les rapports que chacun d'eux entretient avec les autres institutions de la Communauté. La Commission, le Conseil des ministres et, depuis le traité d'Amsterdam, le Parlement sont obligés de consulter le Comité des Régions sur un certain nombre de questions définies par les Traités. Le Comité économique et social est également consulté par la Commission et le Conseil des ministres, mais il semble qu'il se tisse des liens entre la Commission et le Parlement, d'une part, et le Comité des Régions, d'autre part, qualitativement différents de ceux qui se sont engagés avec le Comité économique et social. Monika Wulf-Mathies, ancienne Commissaire responsable de la DG XVI et de la politique régionale européenne, a fait un grand effort pour nouer des liens institutionnels avec le Comité des Régions¹². Elle a également voulu que les autres DG de la Commission prennent en considération les avis du Comité des Régions. En ce qui concerne le Parlement européen, quelques commentateurs ont craint que celui-ci ne voie le Comité des régions comme un rival, étant donné son caractère politique (et politicien)¹³. Quelques réticences se manifestèrent effectivement au début mais, aujourd'hui, les rapports entre les deux organismes sont très bons. C'est avec le Conseil des ministres que les rapports sont les plus faibles. En fait, il est possible de concevoir une sorte de division de travail entre, d'une part, la Commission, le Parlement et le Comité des Régions, qui forment un « bloc » d'institutions qui ont intérêt à promouvoir la face supranationale de l'intégration européenne, et, d'autre part, le Conseil des ministres, qui, lui, représente le principe intergouvernemental. Cette image devrait toutefois être nuancée quelque peu : il y a en effet d'importantes divergences à la fois entre les trois institutions

12. Monika WULF-MATHIES, « Préface », dans Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions...*, op. cit., pp. 3-5.

13. Martyn FARROWS, *Sub-national Levels of Government in the Policy Process of the European Union : an Analysis of the Establishment, Operation and Evolution of the Committee of the Regions*, Université de Limerick, thèse de doctorat, 1997 ; Nicolas LEVRAT, « Les relations du Comité des Régions à l'intérieur du système institutionnel communautaire », dans Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions...*, op. cit., pp. 119-138.

européennes et entre les pays qui composent le Conseil des ministres, certains manifestant nettement plus que d'autres une orientation « européenne ». Mais, pour l'essentiel, on peut véritablement parler d'une « division du travail ».

D — Les clivages à l'intérieur du Comité des Régions

Depuis la création du Comité des Régions en 1994, des observateurs ont noté l'existence de plusieurs clivages en son sein : la représentation de deux niveaux différents de gouvernement infra-national – régions/autorités locales ; des différences au sein même des représentants régionaux, soit en termes statutaires – région administrative/région législative –, soit en termes idéologiques et partisans – droite/gauche –, soit en termes géographiques – ville/campagne ou Nord/Sud¹⁴ ; soit, enfin, en termes d'appartenance nationale¹⁵. En fait, ces craintes se sont révélées exagérées : le Comité a fait montre d'une grande unanimité dans ses séances plénières et a même rejeté une proposition visant à créer deux chambres différentes : une pour les régions et une pour les autorités locales, à l'instar du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui est un organisme du Conseil de l'Europe¹⁶.

Par contre, quelques différends survinrent entre les délégations venant des pays du Nord et celles originaires des pays du Sud, différends liés au style plutôt qu'à des questions de fond. Par exemple, les membres issus des pays du Nord ne goûtèrent que fort peu le style de Jacques Blanc, en qui ils voyaient l'incarnation d'un clientélisme typique, à leurs yeux, du sud de l'Europe¹⁷.

Le clivage le plus important s'est en fait situé sur le plan partisan. Les membres du Comité forment quatre groupes politiques qui se retrouvent aussi (avec quatre autres) au sein du Parlement européen : le groupe du Parti des socialistes européens est le plus nombreux, avec 94 membres et 88 suppléants ; le deuxième groupe en importance est le Parti populaire européen avec 86 membres et 89 suppléants ; les deux autres groupes sont ceux du Parti européen des libéraux démocrates et réformateurs et du Parti de l'alliance radicale européenne (qui regroupe des membres de tendances politiques diverses, dont les Verts et les régionalistes)¹⁸. Ainsi, comme au Parlement, les socialistes et les conservateurs détiennent la majorité des postes clefs. Pour ceux de président et de premier vice-président, il s'opère une alternance tous les deux ans entre un membre qui représente une région et un membre qui représente une ville ainsi qu'entre appartenances politiques. Ainsi, pendant la durée du premier mandat de quatre ans du Comité, Jacques Blanc, président de région

14. Thomas CHRISTIANSEN, « Second Thoughts on Europe's « Third Level »... », *art. cit.*

15. Catherine SCHNEIDER, « Morceaux choisis sur la composition du Comité des Régions », dans Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions...*, *op. cit.*, 1997, pp. 15-45.

16. Christian MESTRE, « Radioscopie du Comité des régions : organisation, fonctionnement, compétences », in Jacques BOURRINET (dir.), *Le Comité des Régions...*, *op. cit.*, pp. 47-83.

17. Par exemple, il y a eu un petit scandale à propos des nominations de hauts fonctionnaires qui n'ont pas été effectuées avec la même rigueur que dans les autres institutions européennes.

18. Christian MESTRE, « Radioscopie du Comité des régions... », *art. cit.*

et représentant de la droite française, a assuré la présidence au cours des deux premières années avant de laisser son siège à Pasqual Maragall, maire socialiste de Barcelone et premier vice-président sortant ; on a ainsi procédé alors à une inversion des rôles. Aujourd'hui, le Président est à nouveau un élu régional, Manfred Dammeyer, ancien ministre socialiste des Affaires européennes du Land de Rhénanie-Westphalie (Allemagne), tandis que le poste de premier vice-président est occupé par Jos Chabert, ministre des Finances et de l'Économie de la Région de Bruxelles et démocrate-chrétien flamand. Cette succession de présidences et de vice-présidences, mise en regard des appartenances politiques des uns et des autres, attestent d'un souci d'équilibre plus grand que celui dont font montre les parlementaires européens, que l'élection directe rend évidemment plus sensibles à la dimension partisane.

La prégnance de ces différents clivages empêche-t-elle le Comité de s'affirmer, ainsi que le craignaient les premiers commentateurs ? Jusqu'ici, nulle donnée ne permet de soutenir une telle hypothèse. Le Comité a même fait preuve d'une très grande unité lorsqu'il s'est agi de soutenir le projet de réforme institutionnelle du Comité préconisée à l'occasion de la Conférence intergouvernementale de 1996. Par ailleurs, l'organisation de groupes politiques copiée sur celle du Parlement européen manifeste la volonté symbolique de s'affirmer comme un organisme politique et pas seulement consultatif. Le poids politique de certains des membres du Comité des Régions permet d'ailleurs de compenser la faiblesse de ses prérogatives. Mais il convient également de dire que le Comité devra attendre une autre Conférence intergouvernementale et une autre révision des Traités pour pouvoir avancer institutionnellement selon la voie ouverte par le Parlement européen. Il est vrai aussi que la procédure de nomination du Comité obéit à une logique « nationale ». Ce sont, en effet, les États qui nomment les membres du Comité selon un système de quotas basé sur la population¹⁹ de chaque pays ; les délégations nationales sont épaulées par des équipes également nationales de fonctionnaires²⁰ ; en outre, la création des commissions²¹ à l'intérieur du Comité des Régions vise, elle aussi, à assurer une répartition équitable des

19. Il y a 222 membres et 222 suppléants répartis parmi les États membres selon le schéma suivant : France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni : 24 chacun ; Espagne : 21 ; Autriche, Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Suède : 12 chacun ; Danemark, Finlande, Irlande : 9 chacun ; Luxembourg : 6.

20. Selon Peter Schwaiger, chef de cabinet du Secrétaire général, ce sont les délégations nationales des États nordiques et unitaires qui fonctionnent le mieux au service de leurs membres tandis que, paradoxalement, les délégations des États fédéralistes fonctionnent moins bien (Peter SCHWAIGER, « The European Union's Committee of the Regions : a Progress Report », *Regional and Federal Studies*, vol. 7, n° 1, 1997, pp. 11-22.).

21. Commission 1 : Politique régionale, Fonds structurels, cohésion économique et sociale, coopération transfrontalière et interrégionale ; Commission 2 : Agriculture, développement rural, pêche ; Commission 3 : Réseaux transeuropéens, transport, société de l'information ; Commission 4 : Aménagement du territoire, questions urbaines, énergie, environnement ; Commission 5 : Politique sociale, santé publique, protection des consommateurs, recherche, tourisme ; Commission 6 : Emploi, politique économique, marché unique, industrie, PME ; Commission 7 : Éducation, formation professionnelle, culture, jeunesse, sport, droits des citoyens.

responsabilités entre les délégations nationales. Il reste à voir si l'esprit de solidarité idéologique et partisane prendra le dessus sur l'esprit national. L'expérience de l'ancienne Assemblée parlementaire européenne, qui fonctionna jusqu'en 1979 et se composait de délégués des parlements nationaux, montre qu'une telle évolution n'est pas impossible.

III – Les fonctions et les activités du Comité des Régions

Certaines des fonctions du Comité des Régions sont explicites et lui furent attribuées par les traités ; d'autres, latentes, résultent d'une évolution politique ainsi que des stratégies des acteurs.

A — Les fonctions « formelles »

La mission du Comité des Régions définie par Traité sur l'Union européenne « consiste à veiller à ce que les politiques de l'UE prennent davantage en considération les intérêts des pouvoirs décentralisés dans les États membres et leur contribution potentielle à l'intégration européenne » (Déclaration adoptée par le Comité des Régions, sans date). Pour ce faire, le Comité des Régions doit assurer quatre tâches principales :

Tout d'abord, il émet des *avis*, soit sur la base d'une saisine obligatoire, soit de sa propre initiative, à l'intention de la Commission, du Conseil et du Parlement européen.

Il fait inscrire à l'ordre du jour politique de l'Union européenne de nouvelles questions présentant un intérêt local et régional spécifique.

Il contribue à renforcer l'Europe des citoyens, dans son rôle d'*ambassadeur* des institutions de l'Union européenne auprès des citoyens d'Europe, et vice versa.

Il fournit aux gouvernements décentralisés en Europe une plate-forme commune permettant aux représentants locaux et régionaux d'échanger des idées et des expériences.

Le Comité des Régions doit être consulté, et peut émettre des « avis », sur un certain nombre de domaines de politiques publiques²². Le Traité d'Amsterdam a élargi le nombre des secteurs où le Comité doit être consulté²³. Celui-ci a aussi le droit d'émettre des avis sur tout sujet pouvant revêtir une dimension régionale (en fait, ceci est susceptible d'inclure presque l'ensemble des secteurs des politiques publiques).

22. Le traité prévoit la consultation obligatoire du Comité dans des domaines tels que les réseaux transeuropéens, la santé publique, l'éducation, la jeunesse, la culture ainsi que la cohésion économique et sociale. Toutefois, le Comité peut également émettre des avis de sa propre initiative sur d'autres questions touchant les villes et les régions, telles que l'agriculture et la protection de l'environnement.

23. Emploi; affaires sociales; santé publique; environnement; Fonds social; transports et formation.

Le Comité lui-même, mais aussi l'ancien Commissaire en charge de la DG XVI, Monika Wulf-Mathies, estiment que la Commission a, pour le moins, pris en compte la plupart des avis émis par le Comité, bien qu'il soit méthodologiquement très difficile d'évaluer sa capacité réelle à influencer la législation européenne²⁴. Le président du Comité, M. Dammeyer, l'a clairement reconnu : « L'aspect le plus difficile de notre travail, c'est l'évaluation, dans la mesure où les décisions finales du Conseil et du Parlement européen sont souvent adoptées longtemps après que nos avis aient été présentés, ou parce que ce n'est pas sur l'aspect régional et local que portent principalement certaines décisions de l'Union européenne²⁵. » Néanmoins, selon son prédécesseur M. Maragall, auteur de l'introduction au 4^e *Rapport sur le suivi et impact des avis du Comité des régions*, les avis du Comité ont exercé une certaine influence sur les autres institutions:

Mentionnons l'accord auquel nous sommes parvenus avec les autres institutions communautaires dans plusieurs des domaines traités par le Comité dans ses avis. Ainsi, le Conseil a récemment fait siennes certaines positions du Comité, par exemple dans la directive sur le marché de l'assistance au sol dans les aéroports de la Communauté, où il reprend notamment la demande de libéraliser avec prudence l'assistance au sol, par étapes successives et en fonction de la taille des aéroports ; ou encore, s'agissant de la gestion des déchets, la reconnaissance des principes de proximité, d'autosuffisance et de prévention. Pour sa part, la Commission a manifesté une réceptivité croissante aux propositions du Comité. L'on mentionnera à titre d'exemple le programme d'action «service volontaire européen pour les jeunes», qui comporte un nombre important de suggestions émanant du Comité, ou encore le plan d'action évolutif pour la société de l'information, pour lequel, selon les mots mêmes du Président Santer, la position du Comité constitue une contribution de qualité. Enfin, les points d'accords entre le Parlement européen et le Comité des régions sont nombreux, qu'il s'agisse des politiques structurelles, de l'emploi, du Livre blanc sur l'éducation et la formation ou encore du Livre vert intitulé *Vivre et travailler dans la société de l'information*.

M. Dammeyer signale aussi quelques domaines où le Comité a pu influencer les orientations et les prises de décision des autres institutions ; ainsi, en ce qui concerne Agenda 2000 : la réforme de la Politique agricole commune (PAC) et la réforme des Fonds structurels. D'ailleurs, le Comité des Régions est engagé dans un dialogue avec des pays candidats à l'entrée dans l'Union qui, comme la Pologne, ont choisi le modèle de l'État unitaire régionalisé mais ont peu d'expérience du niveau régional de gouvernement. Le Comité des Régions a organisé pendant deux ans un certain nombre de réunions et de séminaires pour partager son expérience avec ces pays²⁶.

24. Martyn FARROWS et Rosarie McCARTHY, « Opinion formulation and Impact in the Committee of the Regions », *Regional and Federal Studies*, vol. 7, n° 1, 1997, pp. 23-49.

25. Entretien dans *Régions et Communes d'Europe*, Lettre d'information du Comité des régions, juin 1999.

26. *Ibid.*

Dans son rôle d'ambassadeur de l'Union européenne auprès des citoyens de l'Europe, le Comité des Régions entend faire progresser l'idée démocratique et s'efforce de combler le déficit démocratique attribué à l'Union européenne. En fait, ce fut Jacques Delors qui, dans son discours lors de la première séance du Comité en 1994, souligna l'importance de cette tâche. A vrai dire, il serait vain de prétendre que cette entreprise de démocratisation fut couronnée de succès car la plupart des citoyens de l'Europe n'ont jamais entendu parler du Comité des Régions. Mais le Comité vient de préparer une étude sur la *Démocratie régionale et locale* en Europe qui servira d'outil pour promouvoir cet aspect de son rôle²⁷. Intimement lié à la problématique du rapprochement de l'Europe et de ses citoyens, le Comité des Régions se considère aussi comme le garant du principe de subsidiarité, même si ce rôle n'a pas été inclus formellement dans la révision du Traité à Amsterdam.

Il ne faut donc pas sous-estimer l'importance des activités formelles assumées par le Comité des Régions dans le cadre juridique de son mandat. Mais il se peut que la véritable signification et la portée de l'action du Comité des Régions résident non dans ses fonctions manifestes mais dans ses fonctions latentes.

B — Les fonctions latentes du Comité des Régions

Il ne faut pas se limiter à une vision purement administrative du Comité des Régions mais il importe de se référer également à ses fonctions politiques. Comme on l'a déjà souligné, non seulement les membres du Comité sont presque tous des politiciens, et souvent des politiciens de poids, mais le Comité a lui-même développé une stratégie éminemment politique pour s'imposer sur la scène institutionnelle européenne. Quelles sont les fonctions politiques qu'il a ainsi pu s'attribuer ?

Comme « *acteur* » *supranational*, le Comité des Régions représente la voix des autorités subnationales de l'Union européenne face aux autres instances gouvernementales – nationales et européennes. Il a su s'imposer comme interlocuteur des autres institutions européennes et des États. Ainsi, les présidents de la Commission, Jacques Delors puis Jacques Santer, et le président du Parlement européen prirent la parole lors des séances plénières du Comité. Helmut Kohl (quand il était chancelier), Jacques Chirac et Tony Blair ont tous les trois adressé des lettres au président du Comité des Régions pour soutenir son initiative en vue de promouvoir la subsidiarité (l'initiative Pörtlach).

Comme *agent mobilisateur des régions et des autorités locales* sur la scène européenne, le Comité incite les autorités subnationales à adopter une perspective européenne et à se mobiliser autour des thèmes européens. Il est vrai que toutes les régions ou autorités locales ne peuvent participer aux travaux du Comité. Mais, de toute évidence et dans plusieurs pays, les

27. Les deux auteurs de ce texte ont participé à la préparation de cette étude, qui est publiée en 1999 par le Comité des Régions et sera éditée par Oxford University Press en l'an 2000.

associations représentatives des régions ou des autorités locales s'organisent pour coordonner l'action de leurs représentants. C'est surtout le cas des pays nordiques, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Selon Peter Schwaiger, chef de cabinet du Secrétariat du Comité, on trouve dans ces États « des associations de villes ou de provinces où tout le travail concernant l'Union européenne est centralisé et où un organisme central aide de façon significative les membres du Comité des Régions²⁸ ». Au Royaume-Uni, suite à l'instauration du Parlement écossais, de l'Assemblée nationale du Pays de Galles et de l'Assemblée de l'Irlande du Nord, la question des représentants de ces « régions » au Comité va se poser. Il est vraisemblable que le Parlement d'Édimbourg ainsi que les deux Assemblées, et non le gouvernement britannique, vont procéder à leur désignation. Mais, de manière générale, au fur et à mesure que le Comité des Régions se fait connaître, toutes les régions et autorités locales des pays membres de l'Union tenteront de se mobiliser pour y participer et l'utiliser au service de leurs propres buts politiques.

Comme lieu de communication entre les autorités subnationales, le Comité des Régions organise l'échange d'idées, d'expériences, de modèles de développement régional et local. En fait, là réside la vraie signification des réunions prévues pour préparer les avis et le travail des commissions. C'est cet aspect qui sera, peut-être, le plus important à long terme : les conseillers gallois, dont certains sont bergers dans les montagnes perdues du Pays de Galles, vont côtoyer des personnages de haute culture européenne comme Jordi Pujol ou Pasqual Maragall. Cet aspect pédagogique est clair si l'on considère les matières abordées dans les programmes de travail des différentes commissions. Par exemple, en 1998, la Commission 2, responsable de l'agriculture, du développement rural et de la pêche, a examiné des dossiers relatifs, entre autres, aux thèmes suivants : la réforme des régimes communautaires de la viande, du lait, des céréales ; une convention relative au paysage européen ; l'avenir des régions périphériques au sein de l'Union ; la réforme du régime communautaire sur la production du tabac ; la protection et le développement des réserves de saumons. La Commission 7 examine les dossiers de l'éducation, de la formation, de la culture, de la jeunesse, du sport et des droits des citoyens ; en 1998, elle a traité les dossiers suivants : dans le domaine de l'éducation, les propositions sur la troisième phase (2000-2006) du programme Tempus ainsi qu'une recommandation sur la transférabilité des bourses d'étudiants ; dans le domaine de la formation, un plan d'action sur la formation des enseignants, la formation continue et la société informatique ; dans le domaine de la culture, une proposition de programme culturel unique, 2000-2005 et la deuxième partie d'un Livre vert sur le développement des services audio-visuels.

28. Peter SCHWAIGER, « The European Union's Committee of the Regions... », *art. cit.*

Conclusion : le Comité des Régions et la « paradiplomatie » dans la nouvelle Europe

On a observé, au cours des vingt dernières années, des transformations profondes de l'État-nation sur le plan intérieur comme sur celui des relations extérieures. À l'extérieur, les États ne peuvent plus être considérés comme des acteurs discrets agissant sur une scène internationale à la façon de boules dans un jeu de billards. Ils sont désormais inclus dans un ensemble d'acteurs politiques beaucoup plus complexe. Au nombre de ces acteurs politiques, on trouve les régions et les autorités locales, surtout les grandes villes. À l'intérieur, les États ont aussi été remodelés de façon telle que, dans beaucoup d'entre eux, les autorités subnationales ont retrouvé un nouvel essor, grâce, paradoxalement, au retrait des gouvernements nationaux des politiques régionales menées d'en haut. Ces transformations sont intimement liées aux transformations du système européen et au renforcement des traits fédéralistes de l'Union européenne. Aujourd'hui, il est donc possible de parler non pas d'une « Europe des Régions » mais d'une « Europe avec les Régions ». Ceci signifie que les régions et, de manière générale, les instances de gouvernement subnationales ont trouvé une liberté d'action nouvelle au sein de leurs États mais aussi sur la scène européenne et internationale. Le champ d'action de ces autorités subnationales n'est plus encadré par les seules frontières de l'État-nation mais s'étend jusqu'aux frontières de l'Union européenne et même au-delà. Le Comité des Régions représente une forme d'institutionnalisation de ce phénomène d'affirmation du rôle des régions et des autorités locales sur la scène supranationale, institutionnalisation au demeurant modeste mais dotée d'un potentiel réel.

À vrai dire, ce champ d'action qui s'ouvre au niveau européen n'est réductible ni à l'« international » *sensu stricto* ni même au « supranational » ; il constitue plutôt un nouveau champ de politique « intérieure » *sensu lato*. Dans le système quasi fédéral de l'Union européenne actuelle, les frontières entre politique « intérieure » et politique « internationale » est plus floue qu'auparavant. Cette nouvelle Europe présente aujourd'hui des traits étatiques. Donc, à proprement parler, les actions que les régions et les autorités locales mènent au niveau européen peuvent difficilement être assimilées à des actions « paradiplomatiques », c'est-à-dire qui réfèrent à des actions conduites sur la scène internationale. Le Comité des Régions ne s'est pas encore beaucoup affirmé, comme organisme distinct, sur la véritable scène internationale, c'est-à-dire extra-européenne, comme l'ont fait beaucoup de régions européennes, certains États américains et, surtout, le Québec. Mais, dans l'avenir, il pourra apparaître comme le laboratoire dans lequel les régions et les autorités locales de l'Union européenne pourront s'enseigner mutuellement les atouts et les difficultés de telles entreprises.