



RAPPORT EXECUTIF

Colloque sur

« L'Europe des régions dans le processus d'après-Nice »

12 et 13 octobre 2001

Schengen

Synopsis

Dans le cadre de ses travaux sur l'intégration européenne et en vue du sommet des chefs de l'exécutif de la Grande Région, l'Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg (IEEI) a organisé un séminaire sur "L'Europe des régions dans le processus d'après-Nice" les 12 et 13 octobre 2001 à Schengen. Une quinzaine de chercheurs et d'acteurs politiques, dont notamment Jacques Santer, Ministre d'Etat honoraire et ancien Président de la Commission européenne, ont débattu des possibilités de coopération entre régions frontalières à la lumière du Traité de Nice, signé le 26 février 2001 par les chefs d'Etat et de Gouvernement des 15 pays-membres de l'Union européenne (UE). Les discussions ont porté sur le cadre général politique et institutionnel de la coopération interrégionale et transfrontalière, sur les tentatives de théoriser le processus de régionalisation et sur la pratique de cette coopération, notamment en matière de politiques économiques et sociales et de la culture à l'exemple de la Grande Région qui regroupe le Luxembourg, le Saarland, la Rhénanie-Palatinat, la communauté wallonne, la communauté germanophone de Belgique, ainsi que trois départements français.

Il y a eu un accord général parmi les participants sur l'impact positif du Traité de Nice sur la dynamique de la coopération interrégionale et transfrontalière. Cette dynamique s'explique par le fait que la question de la place des régions relève des réflexions sur une future constitution européenne et sur la « nouvelle gouvernance » dans l'UE, notamment autour de la question de la mise en œuvre de la subsidiarité, qui est un des piliers de l'UE depuis son inscription dans le Traité d'Amsterdam. En même temps, l'ambition grandissante des régions met en évidence l'ampleur du flou institutionnel qui persiste au sein de l'UE,

notamment la cohérence de la répartition des compétences entre le niveau régional, national et supranational. Les intervenants ont insisté sur le décalage entre une orientation principalement économique des structures en place qui régissent la coopération entre régions, et l'extension des domaines qui sont déjà touchés par celle-ci tels que le dialogue social, l'environnement, l'aménagement du territoire et la culture.

Par conséquent, tous les participants ont souligné l'importance d'étendre les compétences des régions, de repenser la structure institutionnelle qui encadre la coopération interrégionale et transfrontalière et par là même de doter les régions des moyens indispensables à la réalisation plus effective et plus efficace du potentiel de la coopération entre régions frontalières.

I. Le contexte historique, politique et institutionnel de la coopération interrégionale et transfrontalière

Résumé

L'essor de la coopération interrégionale et transfrontalière se heurte aujourd'hui à des structures qui, à leur création, n'étaient destinées qu'à la coopération en matière économique. Pour réaliser pleinement le potentiel de la coopération entre régions, il faut aborder la question de l'ampleur et des modalités de la coopération entre régions dans l'UE dans le cadre des réflexions sur une future constitution européenne et sur la « nouvelle gouvernance ».

1. Présentations introductives

Selon Charles Nothomb, Ministre d'Etat et Président du Mouvement Européen Belge, la question de la coopération interrégionale et transfrontalière est un sujet d'actualité et d'importance parce qu'elle constitue une partie intégrale dans deux processus parallèles qui ont été engagés par le Sommet de Nice : la réflexion sur la possibilité d'une constitution européenne (répartition des pouvoirs entre le niveau supranational, national et régional) et la réflexion sur la gouvernance dans l'UE, c'est-à-dire l'ensemble des acteurs et des mécanismes qui prennent part à la conception, la prise de décision et la mise en œuvre des mesures communes. Ces réflexions soulèvent non seulement la question des rapports entre les différentes institutions européennes et leurs compétences, y compris le Comité des Régions (qui regroupe des représentants de toutes les régions de l'UE), mais aussi de la configuration de l'espace politique européen même. Car les régions ne sont qu'un parmi les nombreux nouveaux acteurs politiques qui promeuvent une plus grande proximité de la prise de décision et de la mise en œuvre des politiques publiques. Il faudra donc traiter de la place des régions dans le processus politique de l'UE non pas comme une question séparée, mais dans le cadre de la gouvernance européenne.

Comme l'a souligné Mario Hirsch, le thème de la coopération régionale et notamment entre régions frontalières, est venu au premier plan dans l'UE en raison de l'ambition affichée des acteurs régionaux à peser sur le processus de conception, de prise de décision et de mise en œuvre des principales mesures dans l'UE. L'une des manifestations de l'importance grandissante des régions est la tendance du Comité des Régions de s'imposer de plus en plus comme un interlocuteur direct de la Commission européenne, parfois sans même passer par les instances nationales. Cette tendance s'inscrit dans le mouvement plus général de tenir compte de la volonté politique déclarée de décentraliser le processus politique en Europe. Or le statut des régions dans l'architecture européenne demeure flou : plus que d'une évolution

clairement définie, il s'agit actuellement, dans les mots de Mario Hirsch, d'un « phénomène en gestation qui cherche encore sa voie ».

2. Discussion

Tous les intervenants ont partagé l'avis que les possibilités de coopération entre les régions frontalières en Europe sont aujourd'hui limitées pour des raisons historiques et structurelles. Pendant longtemps, la politique régionale de la Commission européenne se limitait presque exclusivement aux fonds de cohésion qui visent à réduire les inégalités de développement entre les régions européennes. Cette orientation principalement économique n'a pas facilité l'extension des coopérations à d'autres domaines tels que le dialogue social, l'environnement ou l'aménagement du territoire. Concernant la Grande Région, Jacques Santer a rappelé qu'elle a été créée dans le contexte de la crise sidérurgique de la fin des années 70 et du début des années 80 pour apporter une réponse économique commune à un problème économique commun.

D'autre part, la nature et le statut des régions qui engagent des coopérations sont très divers, allant de collectivités locales à des régions constitutionnelles (comme les Länder allemands) et à des régions qui sont à la fois des entités politiques, économiques, administratives, sociales et culturelles, voire un pays souverain tel que le Luxembourg. Une telle diversité structurelle complique à la fois la conception et mise en œuvre de décisions communes entre régions fortement diverses et la répartition des compétences vis-à-vis du niveau national et supranational.

Ces problèmes nécessitent une approche plus large de la question des régions dans l'UE de demain, notamment en pensant la coopération interrégionale et transfrontalière selon le modèle de la « géométrie variable » qui permet un haut degré de flexibilité et l'entrecroisement des considérations politiques, économiques, sociales et culturelles dans la réalisation de telles coopérations. La seule pré-condition à cette démarche est l'adoption d'une définition de la région en Europe qui regroupe un tronc commun indispensable à une véritable coopération entre partenaires aux pouvoirs (du moins en partie) égaux.

II. Conceptualiser la régionalisation dans le cadre du processus d'intégration européenne

Résumé

La question de l'avenir des régions dans le processus politique dans l'UE est inséparable de la question d'une possible fédération. Mais celle-ci n'est pas limitée à des modèles traditionnels qui sont inconnus dans la plupart des pays-membres de l'UE. Au contraire, l'UE devra concevoir un fédéralisme qui lui est propre et qui pourrait prendre la forme d'un fédéralisme coopératif et/ou d'une fédéralisation, c'est-à-dire un système de gouvernance dans lequel les instances régionales, nationales et supranationales coopèrent selon le principe de la subsidiarité « en-haut » et « en-bas ». Un tel système serait une réponse plus effective au problème du déficit démocratique et du manque de légitimité que de simples réformes institutionnelles.

1. Présentations introductives

L'inégale attribution des pouvoirs aux régions dans les différents pays-membres de l'UE montre que la régionalisation ne peut être considérée sans la question de la fédéralisation et du rapport entre elles. Winfried Böttcher, Professeur de Sciences Politiques à l'Université

d'Aix-la-Chapelle, est allé jusqu'à dire que sans une régionalisation en même temps qu'une fédéralisation, l'UE dans sa forme actuelle aboutira au mieux à une confédération d'Etats-nations sans aucune finalité, et au pire à un régime de coopération inter-étatique qui ressemble plus à une organisation internationale qu'à une union politique et économique. Pour éviter l'un comme l'autre, il a plaidé pour un nouveau type de fédération, composée du niveau régional, national et supranational et régi par le principe de subsidiarité. La nouveauté consiste, d'une part, à pousser la subsidiarité non seulement vers le bas, en accordant plus de compétences aux régions (par exemple les politiques de l'emploi), mais aussi vers le haut (par exemple la politique fiscale), pour ne laisser au pouvoir national qu'un rôle intermédiaire (arbitrage et médiation) ; d'autre part, à renforcer la pratique démocratique et la participation à la conception et prise de décision autour de trois pôles : une maison des peuples élue et représentative, une maison des Etats et une maison des régions où chaque entité, quelle qu'en soit la taille, jouit du même poids. En renforçant ainsi la participation au processus politique, l'autonomie de chaque niveau est mieux assurée et la démocratie devient une véritable façon de vivre qui comprend la culture, c'est-à-dire l'ensemble des valeurs et traditions des peuples d'Europe.

La question de la gouvernance dans l'UE est d'autant plus importante qu'elle touche directement au problème fondamental du déficit démocratique et du manque de légitimité. Le Directeur de l'Institut Jules-Destrée, Philippe Destatte, a défini la légitimité comme étant le résultat des *inputs*, à savoir la participation à la conception et prise de décision dans le processus politique par des acteurs élus et des institutions constitutionnelles, et des *outputs*, à savoir les résultats de ces actions. S'il existe en Europe un problème de légitimité, il est la conséquence de la faiblesse des institutions élues et représentatives et de l'absence de certaines compétences au niveau supranational. Un remède particulièrement effectif et efficace serait de renforcer la "bonne gouvernance" au sein de l'UE, c'est-à-dire de répondre aux besoins communs par la promotion de la participation, de la proximité vis-à-vis des citoyens et la flexibilité dans la mise en œuvre des mesures. La coopération interrégionale et transfrontalière est cruciale pour le problème de la légitimité parce qu'elle a un rôle décisif à jouer dans la nouvelle gouvernance européenne en mettant en pratique l'« excellence territoriale », à savoir la (re)composition de territoires de coopération pertinents et la réalisation de projets communs.

2. Discussion

Face à de tels modèles, la question qui a dominé les débats a été de savoir comment intégrer la « bonne gouvernance » dans le système politique actuel en général et les mécanismes de coopération interrégionale et transfrontalière en particulier. Les participants ont été divisés sur le cadre dans lequel cette démarche devrait se dérouler : les uns ont affirmé que la « bonne gouvernance » doit être un élément clé des réflexions sur l'avenir des institutions européennes, y compris le futur rôle du Comité des Régions. Les décisions auxquelles ces réflexions aboutiront ne pourront être mises en place que par la méthode communautaire dite Monnet (non pas exclusivement la méthode intergouvernementale), comme l'a montré l'accord intergouvernemental de Schengen devenu communautaire dans le Traité de Nice. D'autres ont plaidé pour une grande convention composée de représentants des parlements nationaux et du Parlement européen et d'experts indépendants, qui pourraient, discuter et voter la constitution européenne (soumise à l'approbation de tous les peuples européens par référendum) d'une part, et, d'autre part, formuler le cadre des négociations de la prochaine Conférence Intergouvernementale.

III. Les leçons de la coopération interrégionale et transfrontalière : l'expérience de la Grande Région en matière de politique économique et sociale et de culture

Résumé

Dans la pratique de la coopération interrégionale et transfrontalière, on peut observer la dépendance historique sur l'initiative des Etats-nations et, en même temps, l'émergence d'une dynamique propre des régions qui, à son tour, influence le processus politique national et supranational. La Grande Région en est la meilleure illustration dans l'UE, mais de par sa structure particulière elle ne sert pas comme modèle de coopération interrégionale universellement valable. Notamment sur la question de la coopération en matière de culture, de nombreuses réformes sont indispensables à la réalisation de véritables échanges culturels et à long terme la formation d'une identité européenne qui se compose d'éléments régionaux, nationaux et supranationaux.

1. Présentations introductives

Le Président du Comité économique et social de la Grande Région, Léon Drucker, a mis en évidence le caractère à la fois naturel et artificiel de la coopération entre régions transfrontalières. Il existe de nombreux intérêts communs, notamment dans le domaine économique et social, mais la diversité géographique, politique et institutionnelle des régions qui constituent la Grande Région pose un certain nombre d'obstacles à la concrétisation, comme la mise en place d'institutions qui sont inconnues dans certaines régions (par exemple le conseil économique et social dans les Länder allemands). Un autre problème est la faible prise de conscience du potentiel de coopération due à l'étendue géographique et un manque d'information. Créée par un accord inter-étatique en 1980, la Grande Région a néanmoins su développer des structures facilitant la conception et mise en œuvre de mesures communes telles que les sommets qui réunissent les chefs d'exécutifs des régions en question, et le conseil économique et social. Celui-ci a lancé de nombreuses initiatives de coopération économique et sociale et a également fait des propositions qui ont été retenues par les sommets, notamment le projet d'un observatoire de l'emploi qui pourrait voir le jour après le prochain sommet sous présidence luxembourgeoise à Mondorf-les-Bains le 12 novembre prochain.

En matière de culture, la coopération a été pendant bien longtemps très limitée, mais l'importance en est d'autant plus grande que la culture est intimement liée à l'identité et donc à l'intégration entre les peuples d'Europe au sein d'une union politique et culturelle aussi bien que sociale et économique. Pour Philippe Suinen, Directeur Général des Relations extérieures de la Région Wallonne, parmi les mesures indispensables à mettre un terme à la marginalisation de la culture est la création d'un droit international des minorités, un "bon usage" de la subsidiarité et la promotion du transfrontalier. Un tel droit permettrait aux communautés de jouir d'une certaine autonomie et ainsi d'éviter des conflits. Le "bon usage" de la subsidiarité consiste à accorder des compétences en matière de culture non pas au niveau de l'UE, puisque ceci affaiblit les Etats et notamment leurs composantes (les communautés régionales et locales), mais de répartir ces compétences parmi les Etats et leurs communautés en renforçant le pouvoir des communautés. Promouvoir le transfrontalier signifie penser non plus en termes de "frontières-coupures" mais en termes de territoires de coopération pertinents, à l'exemple de la coopération entre des entreprises et des centres universitaires en vue de trouver de nouveaux débouchés.

2. Discussion

A la lumière de ces expériences, Gerhard Ambrosi, Professeur de politique économique européenne à l'Université de Trèves, a décrit la coopération interrégionale et transfrontalière comme un "processus dialectique" où certains aspects représentent à la fois des avantages et des désavantages. En effet, malgré des avancées importantes, les participants du colloque ont insisté sur les nombreuses imperfections des coopérations actuelles entre régions transfrontalières telles que le flou institutionnel et le manque de légitimité. Plus fondamentalement encore, il faut s'interroger sur la question de savoir si le cadre actuel de l'intégration européenne et de la coopération entre régions n'impose pas des limites à la régionalisation et à l'essor de la coopération en matière de culture : comment la culture peut-elle être un vecteur de l'intégration européenne, y compris de la régionalisation, dans un système qui, dans ses fondements, repose sur la logique de la coopération entre Etats souverains sur la base d'intérêts économiques et commerciaux communs ?

Face à ces questions, Norbert von Kunitzki, Président du Centre Universitaire de Luxembourg, a plaidé pour un entrecroisement des considérations politiques, économiques, sociales et culturelles pour rendre plus cohérente, plus effective et plus efficace la coopération sur le terrain. De même, Immanol Bolinaga, le représentant du Pays basque espagnol auprès de l'UE, a souligné l'importance de repenser la subsidiarité en termes de répartition à la fois verticale et horizontale des compétences afin de permettre à des cas comme le pays basque de réaliser des coopérations au-delà des frontières politiques et administratives nationales.

Le séminaire a conclu sur le constat que la coopération interrégionale et transfrontalière continue à être un "processus dialectique" qui représente à la fois un grand potentiel et des difficultés considérables, et que cette question devra être au centre des réflexions sur l'avenir de l'UE dans le cadre de la prochaine Conférence Intergouvernementale prévue pour 2004.