

MUTATIONS DE FACTO ET CONSÉQUENCES DE JURE DANS LES RAPPORTS ÉTAT-RÉGIONS : LES CAS DES RÉGIONS TOSCANE ET PACA

Silvia Bolgherini, Charlotte Rieuf

De Boeck Supérieur | « [Revue internationale de politique comparée](#) »

2005/2 Vol. 12 | pages 179 à 190

ISSN 1370-0731

ISBN 2804147592

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2005-2-page-179.htm>

Pour citer cet article :

Silvia Bolgherini, Charlotte Rieuf « Mutations DE FACTO et conséquences DE JURE dans les rapports État-régions : les cas des régions Toscane et PACA », *Revue internationale de politique comparée* 2005/2 (Vol. 12), p. 179-190.

DOI 10.3917/ripc.122.0179

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

MUTATIONS DE FACTO ET CONSÉQUENCES DE JURE DANS LES RAPPORTS ÉTAT-RÉGIONS : LES CAS DES RÉGIONS TOSCANE ET PACA

Silvia BOLGHERINI et Charlotte RIEUF

L'objet de cet article consiste à prendre en considération un certain nombre d'actions extérieures des régions et de rechercher d'éventuelles modifications dans les rapports de force entre État central et autorités régionales. Quatre canaux d'activation des Régions sont analysés : la coopération décentralisée, les coopérations interrégionales, la présence des Régions au sein des associations interrégionales et auprès de l'UE à travers leurs bureaux à Bruxelles.

Il sera démontré, sur la base de données empiriques concernant la Région française Provence Alpes-Côte d'Azur (PACA) et la Région italienne Toscane, que des rééquilibres de pouvoir ont effectivement lieu. La consolidation de certaines pratiques en matière d'actions extérieures des Régions dépasse les contraintes formelles et provoque leur renforcement et, par conséquent, l'adaptation de l'État. Cette adaptation se manifeste d'abord par la tolérance des actions extérieures des Régions, puis par leur formalisation. Ainsi ces transformations de facto aboutissent souvent à une formalisation de jure.

L'importance du fait régional sur la scène internationale est désormais indéniable. Depuis le milieu des années 80, les autorités régionales ont acquis un rôle et une importance jamais égalés au sein des relations communautaires et internationales. Le nouveau rôle des Régions et leur volonté de s'imposer à travers ce qu'on l'appelle la "*subnational mobilisation*"¹ sont désormais

1. L'expression "subnational mobilisation" (HOOGHE L., *Subnational Mobilisation in the European Union*, EUI Working Papers, n° 6, 1995 ; HOOGHE L., *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996 ; HOOGHE L. and MARKS G., "Europe with the Regions : Channels of Regional Representation in the European Union", *Publius*, n° 1, 1996 ; CLAEYS P.H., GOBIN C., SMETS I. et WINAND P., *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998), est employée pour indiquer la représentation d'"intérêts sub-nationaux qui comprennent tous les niveaux territoriaux au-dessous de l'État national : régions, autorités locales, collectivités interlocales et interrégionales" (HOOGHE L., *op. cit.*, 1995, p. 2).

reconnus. En effet les Régions n'ont cessé d'étendre hors de leurs frontières leurs intérêts et activités : la "paradiplomatie"² est désormais active depuis trente ans. Tout cela a, non seulement entraîné l'émergence d'une nouvelle conception de l'action extérieure, mais aussi des rééquilibrages de pouvoirs entre les différents acteurs concernés.

L'objet de cet article consiste à prendre en considération un certain nombre d'actions extérieures des Régions et de rechercher d'éventuelles modifications dans les rapports de force entre État central et autorités régionales.

L'action extérieure des Régions se déroule dans la sphère internationale au sens classique du terme, ainsi que dans la sphère européenne. Elle permet aux Régions de conquérir de nouveaux espaces d'activité et de négociation avec les États centraux. Dans la sphère internationale, nous étudierons la coopération décentralisée, qui concerne le partenariat des régions avec leurs homologues de pays extra européens et favorise la visibilité internationale des acteurs infranationaux impliqués. Dans la sphère communautaire, nous examinerons trois canaux d'action extérieure : les coopérations interrégionales, à travers lesquelles les Régions peuvent développer des relations horizontales ; les associations interrégionales et les bureaux régionaux de Bruxelles, qui permettent aux Régions d'accéder directement aux institutions communautaires sans passer par les États nationaux.

Notre hypothèse est que l'accession progressive des Régions à la scène internationale détermine, tout d'abord, une plus ample autonomie de celles-ci par rapport aux États nationaux et la consolidation de certaines pratiques qui dépassent *de facto* les contraintes formelles ; deuxièmement, elle provoque une adaptation des États nationaux à cette présence des régions. Cette adaptation de l'État se manifeste d'abord par la tolérance des actions extérieures des Régions, puis par leur formalisation *de jure*.

Pour appuyer les considérations de caractère général nous utiliserons des données empiriques relatives à deux Régions, une française, Provence-Alpes-Cote d'Azur (PACA) et une italienne, la Toscane. L'analyse comparée de ces deux Régions est particulièrement intéressante parce qu'il s'agit de deux Régions maritimes et profondément insérées dans le bassin méditerranéen qui représente pour elles une zone stratégique d'intervention. Par ailleurs, leurs structures socio-économiques, et leurs orientations politiques,

2. Voir notamment : MITCHELL J., "Lobbying Brussels", *European Urban and Regional Studies*, n° 2, 1995 ; PHILIPPART E., "Le comité des régions confronté à la "paradiplomatie" des régions de l'Union européenne", dans BOURRINET J., *Le Comité des Régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 ; KEATING M., "Paradiplomatie et formation de réseaux régionaux", papier présenté au séminaire L'Europe vue du bas, villes et régions, Paris, 2001 ; PAQUIN S., *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, Peter Lang, 2004 ; le numéro spécial de *Regional and Federal Studies*, (9) 1/1999 et celui de *Études Internationales*, (XXX) 4/1999.

sont similaires sur de nombreux points. Enfin, ces deux Régions présentent de nombreux points communs dans leur façon de mener à bien la “paradiplomatie”. Et effectivement, les données recueillies montreront que, dans chacun des contextes analysés, les deux Régions essaient de dépasser les contraintes nationales en provoquant d’abord une reconsidération factuelle des rapports de pouvoir avec l’État, puis un changement formel.

Les Régions, pivots de la coopération décentralisée

En France comme en Italie, la gestion des coopérations décentralisées – qui concernent surtout les relations avec les collectivités locales des pays en voie de développement – est contrôlée par l’État national même si le rôle des autorités locales prend de l’ampleur tant du point de vue de la programmation que de l’implantation et des financements.

En Italie, la loi reconnaît aux collectivités locales un rôle consultatif et actif dans la coopération, mais le rôle de coordination générale demeure attribué à l’État³. Durant les années 90, la possibilité pour les autorités locales d’être les sujets initiateurs et promoteurs des coopérations de façon paritaire avec le pouvoir central a été renforcée⁴. Le partenariat a été désigné comme élément de base de la coopération décentralisée, celui-ci favorisant l’engagement direct des sujets sur le terrain. Mais c’est l’ampleur des activités des Régions dans ce domaine qui a apporté d’autres changements. À partir de 2001, l’organisation de la Direction Générale pour la Coopération au Développement (DGCS) du Ministère italien des Affaires étrangères a été modifiée afin de mieux inscrire les autorités locales dans l’ensemble du processus de programmation et de décision des coopérations. Ainsi, ont été créés une Unité de coordination de la coopération décentralisée (UCD) mettant en réseaux les intérêts des autonomies locales et ceux de l’État en ce qui concerne la programmation et l’évaluation des projets, et des Comités conjoints de coordination (CCD), lieu de confrontation et de dialogue entre les acteurs de la coopération. Cette réforme organisationnelle illustre le changement d’attitude de l’État central opéré durant ces dernières années, face à l’évidence d’une croissance du nombre et de l’efficacité des coopérations réalisées par les Régions⁵. Ce changement a provoqué une redistribution des

3. La coopération décentralisée est régie par la loi 49/1987 (et par la délibération 12/1989) qui est encore considérée comme le seul texte organique sur ce thème.

4. Surtout après la Conférence euroméditerranéenne de Barcelone en 1995, qui a constitué un tournant pour la coopération décentralisée en prévoyant de nouveaux instruments, de nouvelles typologies d’intervention et surtout une révision globale de la coopération, de ses concepts et de ses instruments.

5. Entretiens Ministère des Affaires étrangères italien (MIT1) : A.Z., Chargée de mission à l’Institut Agronomique pour l’Outremer ; (MIT2) : A.R., Chargée de mission à la Direction Générale de la Coopération au Développement (Toscane) ; (TOS1) : C.A., Chargé de mission aux activités de partenariat et coopération décentralisé.

pouvoirs effectifs entre le Ministère et les Régions, ainsi que des améliorations relatives à l'organisation et à l'efficacité des activités. L'État national a du reconnaître, à travers des mesures normatives et organisationnelles, une situation réelle bien différente de celle prévue par la loi. Dans le cas de la Région toscane, cela est encore plus évident : l'État a pris pour cette réforme le modèle de tables rondes de négociation que la Toscane avait créé pour mieux gérer ses coopérations. En fait, cette région exerce une activité de coopération décentralisée très ample depuis les années 70 et, actuellement, compte des relations avec un tiers des pays de l'ONU⁶.

En France, les lois de décentralisation de 1982 et la politique de coopération en matière d'aide au développement ont fortement contribué à l'accélération de la coopération décentralisée. Les Régions ont été très réactives et ont vite saisi les possibilités qui s'offraient à elles de s'imposer comme des acteurs incontournables sur la scène internationale. La Région PACA, par exemple, a été précurseur dans ce domaine. C'est en 1984 qu'elle a mis en œuvre sa première coopération décentralisée alors que cette notion n'était pas encore reconnue par la loi : il s'agissait d'un protocole d'accord avec l'Union centrale des pouvoirs locaux d'Israël. Dès lors, elle a noué des relations de coopérations avec plusieurs dizaines de pays dans le monde. Plus particulièrement, PACA souhaite jouer un rôle clé dans le partenariat euroméditerranéen⁷. Face à l'ampleur des nouvelles pratiques des collectivités locales, l'État et le législateur ont d'abord tenté de rattraper leur retard en créant, durant les années 80, la fonction de délégué pour l'action extérieure des collectivités locales et un bureau de la coopération décentralisée au sein du Ministère des Affaires étrangères. L'État a très vite réalisé combien les pratiques des Régions en matière de coopération étaient déjà développées et étendues⁸. Il a fallu pourtant attendre quelques années pour voir la notion de coopération décentralisée consacrée législativement. Cette reconnaissance a eu lieu en 1992 avec une loi⁹, qui a créé, entre autre, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) – laquelle doit être informée de tout acte de coopération des collectivités locales françaises – et a ainsi réaffirmé la prérogative de contrôle et de supervision de l'État.

Les réformes qui ont eu lieu dans les administrations des deux pays confirment que le rôle des collectivités locales sur la scène internationale a dû être reconnu et accepté. L'État français comme l'État italien ont du revoir leur structure organisationnelle en matière de coopération décentralisée, permettant ainsi aux Régions de jouer un rôle plus actif et plus central dans

6. *Prima Pagina*, Quotidien télématique de la Toscane, www.regione.toscana.it/primapagina.

7. Entretien Provence Alpes Côte d'Azur, (PA1) : S.V., Déléguée de l'antenne régionale à Bruxelles.

8. Entretien Ministère des Affaires étrangères français, (MAE1) : G.T., Chargée de mission au bureau de la commission décentralisée.

9. Loi n° 92-125, art. 131.

les activités de coopérations. Ayant compris l'importance et l'enjeu que constituent les actions internationales des collectivités locales, les États ont dû s'adapter progressivement – et souvent *a posteriori* – à un rôle toujours plus contraignant et décisif des Régions dans le processus décisionnel.

Cela étant, il semble que les Régions agissent sur la scène internationale davantage comme des bailleurs de fonds que comme des acteurs diplomatiques de poids même si ce dernier aspect a tendance à prendre une certaine ampleur. De plus, il apparaît que les Régions anticipent souvent sur l'État, en fournissant des modèles, des instruments et des pratiques nouvelles ensuite adoptées par des réformes nationales. En outre, en prenant l'exemple français on peut même supposer une stratégie bien plus pragmatique : les Régions ont trouvé un moyen de contourner le contrôle de l'État en ayant recours à des associations spécialisées pour mener des actions de coopération décentralisées. Étant donné que ces associations ne sont pas explicitement reconnues comme des acteurs à part entière de la coopération décentralisée, les conventions de coopérations qu'elles cosignent échappent à l'obligation d'en informer le pouvoir central¹⁰. On peut alors supposer que les collectivités locales passent par des associations spécialisées non seulement dans le souci de travailler avec des acteurs compétents et dans un but pratique en terme de moyen et de temps mais aussi pour s'émanciper du contrôle de l'État.

L'institutionnalisation de la coopération interrégionale dans le cadre de l'UE

Les coopérations interrégionales (qui se concrétisent sous différentes formes – jumelages, échanges culturels, collaborations techniques, réalisations de projets communs, etc...) sont mises en place par les régions des différents pays. Nous en distinguerons deux types : les coopérations "*historiques*" et les coopérations "*ad hoc*". Les premières existent depuis des décennies, bien avant l'élan donné par l'Union européenne et sont souvent nées d'une volonté politique de certaines régions de travailler ensemble sur des thèmes communs. Elles rassemblent plusieurs Régions qui collaborent de manière étroite et continue, devenant ainsi les unes pour les autres des interlocuteurs privilégiés. Ces coopérations peuvent être plus ou moins formalisées au sein de protocoles de coopération ou plus simplement à travers une référence mutuelle constante au moment de monter un projet commun, de présenter une initiative ou de proposer une collaboration. Les secondes sont facilitées, voir motivées par la possibilité d'obtenir une prise en charge

10. ROUSSET M., *L'action internationale des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., 1998

financière européenne. La particularité de cette forme de coopération c'est son origine, souvent liée à un projet concret et à une initiative spécifique et, plus souvent encore, à des financements de l'UE. Néanmoins, ces coopérations sont peu rentables. Premièrement, parce que la Commission européenne favorise les coopérations avec des perspectives de durabilité dans le temps, puisqu'elles donnent plus d'assurance d'avoir un impact sur le terrain ; deuxièmement, pour ces mêmes raisons et pour pouvoir continuer de profiter des fonds communautaires, les Régions préfèrent s'engager toujours plus dans des coopérations enracinées et de moins en moins dans des relations ponctuelles.

En effet, la majeure partie des Régions qui avaient des coopérations déjà existantes depuis longtemps a profité du cadre juridique des programmes communautaires. Elles ont exploité les ressources que l'UE attribuait à travers sa politique régionale, réunissant ainsi les avantages du partenariat interrégional avec ceux des financements européens. L'instrument privilégié pour mettre en place des coopérations interrégionales est, à ce jour, l'Initiative Communautaire INTERREG. Il consiste à encourager le développement de la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale où les partenaires doivent présenter, gérer et réaliser des projets en commun de développement régional. INTERREG a été utilisé de façon croissante au cours des différents cycles de programmation de la politique structurelle européenne. Cela est particulièrement vrai pour la Toscane et la Région PACA.

Ces deux Régions se sont toujours beaucoup investies dans les coopérations horizontales, en agissant d'une façon autonome plus marquée que d'autres régions vis-à-vis de l'État. La quantité de collaborations interrégionales y est remarquable et, surtout très ancienne. Par exemple, comme nous l'avons constaté auparavant, dès les années 70, la Toscane avait établi de nombreux contacts horizontaux avec d'autres autorités infranationales, parmi lesquelles plusieurs Régions européennes. Vingt ans plus tard, lorsque l'UE a reconnu un rôle central à la coopération interrégionale, la Toscane a très rapidement saisi l'enjeu, d'une part en insérant plusieurs de ses coopérations historiques dans le cadre des programmes et des financements communautaires et, d'autre part en créant de nouveaux rapports horizontaux avec de nouveaux partenaires¹¹. Sa participation à INTERREG s'est en effet accrue avec le temps : contrairement aux premières programmations, lors desquelles la région ne participait qu'à quelques projets du volet transfrontalier et surtout transnational, elle est désormais présente dans tous les volets avec des dizaines de projets où elle est souvent chef de file¹². De même, la région

11. Entretien Ministère des Affaires étrangères italien, (TOS2) : V.C., Ancien président de la région.

12. Entretien Ministère des Affaires étrangères italien, (TOS3) : F.P., Chargé de mission au service Affaires internationales.

PACA a depuis longtemps engagé des actions de coopérations interrégionales avec des régions voisines, ou des régions qui, comme l'Andalousie, présentent de nombreux points communs, parmi lesquels l'appartenance au bassin méditerranéen. Ces coopérations se sont consolidées grâce notamment à INTERREG. La coopération interrégionale constitue pour PACA un enjeu important depuis des années et notamment en méditerranée où elle souhaite imposer un certain rayonnement¹³.

Ainsi, la coopération interrégionale dans le cadre de l'UE procède à une modification des rapports État/régions, premièrement par un engagement croissant des régions dans les politiques européennes et donc par leur capacité à agir dans un contexte extra-étatique, et deuxièmement par leur rôle d'acteur européen toujours plus autonome par rapport au pouvoir central. Mais pour comprendre l'impact de la coopération interrégionale sur les rapports de force État/régions, il faut surtout tenir compte de l'évolution de la politique régionale de l'UE et en particulier d'INTERREG. Ce programme a tellement été utilisé par les Régions que la Commission en a fait un des principaux outils de sa politique de cohésion. À partir de 2006, INTERREG constituera la seule façon pour les Régions des anciens États membres¹⁴ d'obtenir des financements. Les administrations et les exécutifs régionaux l'ont compris : durant la période 2000-2006 le nombre et la qualité des coopérations ont augmenté de façon remarquable. Mais c'est surtout la conscience de l'enjeu stratégique de cet instrument, et donc les efforts pour mieux l'utiliser et le maîtriser qui ont progressé. On peut donc affirmer que cet usage, toujours plus intense, d'INTERREG sert de facteur multiplicateur des coopérations interrégionales, tant dans le cadre de l'UE que dans celui de leurs relations extérieures. Aussi, puisque ces coopérations sont gérées en grande partie par les régions, leur multiplication entraîne un dépassement du rôle pivot de l'État central. Ces coopérations constituent donc un instrument d'avenir permettant aux Régions de s'affirmer directement dans les arènes européennes et, indirectement, à travers un mécanisme de *feedback*, dans leur propre contexte national.

Les réseaux horizontaux des associations interrégionales

Les associations interrégionales font partie des instruments dont les Régions européennes disposent pour interagir directement sur les institutions communautaires et promouvoir leurs propres intérêts sans passer par les états

13. Entretien Provence Alpes Côte d'Azur, (PA2) : P.D., Chargée de mission au service Affaires européennes.

14. Voir sur la prochaine programmation le site www.europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/forum_fr.htm.

nationaux¹⁵. Les premières associations sont nées dans les années 50 et se sont développées pendant les décennies suivantes, mais c'est durant la deuxième moitié des années 80 que le phénomène a connu une véritable ampleur sous l'impulsion de la politique régionale de l'UE, en particulier avec les initiatives de la Commission visant à soutenir la coopération.

La Toscane est membre de trois associations interrégionales : l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), l'Association des Régions Frontalières d'Europe (ARFE)¹⁶ et la Conférence des Régions Périphériques et Maritimes (CRPM), qui ont toutes une vocation plus ample que des intérêts strictement liés aux territoires. Elles poursuivent des objectifs de grande envergure comme le développement de certaines zones et la contribution des Régions dans la construction européenne. La Toscane utilise donc délibérément ces associations pour promouvoir des initiatives politico-stratégiques très fortes visant à soutenir le renforcement du rôle des Régions en Europe. Ceci est encore plus évident en ce qui concerne la CRPM, association au sein de laquelle les Présidents toscans ont souvent occupé les postes les plus importants¹⁷. Elle est considérée comme l'association interrégionale qui a le plus de prestige auprès des institutions européennes. Elle est aussi celle dont le lobbying est le plus efficace et le plus significatif en faveur des régions¹⁸. De même, la région PACA s'est montrée particulièrement active dans cette association interrégionale qu'elle a rejoint en 1992 et qu'elle considère, à ce jour, comme la plus influente¹⁹. PACA est également membre d'autres associations de collectivités locales ayant pour objet la coopération décentralisée²⁰. Notons d'ailleurs qu'en France, on assiste à la renaissance du dynamisme des associations interrégionales, depuis quelques années en perte de vitesse. En effet, l'utilisation de ces associations pour faire pression sur un pouvoir décisionnel est également mise à profit au sein des rapports de force État/régions²¹.

15. Il s'agit d'associations de Régions soit transfrontalières, soit transrégionales. Ces dernières sont soit généralistes (qui ont des objectifs de grand élan), soit spécifiques (qui ont des objectifs plus ciblés sur certaines problématiques).

16. L'ARE est l'association interrégionale qui a le plus lutté pour la création du Comité des Régions et qui est un des porte-parole des régions en EU ; l'ARFE défend les intérêts des Régions frontalières au moment de l'élaboration des politiques communautaires.

17. Les deux derniers présidents toscans ont été présidents de l'association, Vannino Chiti de 1996 à 2000 et Claudio Martini a été élu en 2002.

18. Entretiens (TOS2), op. cit. ; Ministère des Affaires étrangères italien, (TOS4) : M.B., Directeur du bureau régionale à Bruxelles.

19. Entretien (PA1), op cit. En effet c'est au sein de la commission inter-méditerranéenne de la CRPM que PACA est très active : l'élue Andrée Monet a été membre de cette commission de 1995 à 1997 et vice-présidente de 1997 à 1999. Le président de la région, Michel Vauzelle est membre du bureau de la même commission depuis 1999.

20. L'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE) et Cités Unies France (CUF).

21. Comme c'est le cas avec l'Association des Régions de France, notamment depuis mars 2004.

Le phénomène des associations interrégionales doit être considéré comme strictement lié au processus d'intégration européenne et à la part croissante qu'occupent les régions dans le cadre communautaire. Les associations représentent une forme d'intégration horizontale qui se concrétise à travers les relations et échanges entre acteurs régionaux de différents systèmes. Les témoignages recueillis dans les deux Régions mettent en évidence l'importance du rôle des connexions horizontales pour les régions en Europe, tant sur le plan de leur reconnaissance en tant qu'acteurs sur la scène internationale, que de leur poids effectif dans le *policy making*. Les associations interrégionales constituent de ce fait une arène où les Régions tissent des relations et des contacts avec des partenaires et constituent également des instruments stratégiques pour leur action extérieure. Cela a, à notre avis, une conséquence sur les relations qu'entretiennent les Régions et l'État. Les associations interrégionales agissent en fait à un double niveau. D'un côté, elles contribuent à l'intégration horizontale, constituant un terrain de rencontre et d'échanges entre régions. D'un autre côté, elles modifient les modalités de l'intégration verticale, constituant un cadre privilégié non seulement pour devenir des interlocuteurs directs auprès de l'Union européenne et échapper aux contraintes que constitue une telle démarche pour une seule région, mais également pour s'émanciper de la supervision de leur État national. Enfin, les associations interrégionales constituent un puissant instrument de *lobbying* auprès de l'UE et de la Commission. Leurs actions ne font donc qu'amplifier les possibilités pour les Régions d'avoir des espaces de négociation et d'affirmation de leur rôle et de renforcer en leur faveur les équilibres décisionnels communautaires.

Les bureaux régionaux à Bruxelles : la tête de pont de la représentation régionale extérieure

Durant la dernière décennie, de nombreuses Régions européennes ont créé des bureaux à Bruxelles afin de suivre de plus près les affaires communautaires, mais également dans le but d'établir un lien permanent entre les instances européennes et l'institution locale lointaine. Ce processus démontre la volonté des niveaux infranationaux d'instaurer des relations directes avec les lieux décisionnels où se forment les politiques qui les concernent et dont ils sont de plus en plus souvent les acteurs politiques qui doivent les mettre en place. Par ailleurs, ces bureaux sont la preuve que les équilibres internes à l'UE évoluent et que pour les institutions communautaires le niveau régional est désormais accepté comme un interlocuteur à part entière.

Pourtant, la mise en place des bureaux régionaux à Bruxelles n'a pas été une opération sans obstacles pour les régions. Les difficultés les plus grandes étaient liées à la connotation "diplomatique" des bureaux. Dans quasi-

ment tous les pays membres de l'UE, les normes constitutionnelles ne prévoient pas, ou ne prévoyaient pas jusqu'à peu, une représentation officielle à l'étranger pour les Régions.

Cela n'a pas pour autant empêché plusieurs Régions de s'installer à Bruxelles, défiant ainsi les normes nationales d'une façon informelle ou indirecte : la Toscane et PACA étaient parmi elles.

En Italie, les relations avec l'UE étaient interdites aux autorités régionales jusqu'en 1996. La possibilité pour les Régions d'«entretenir des rapports directs avec... les institutions communautaires... sur des questions qui les concernent directement»²² a été reconnue en 1994. Malgré cette officialisation, la présence des Régions à Bruxelles était tout de même régie par l'Italrap, la représentation italienne permanente à Bruxelles, et donc sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères. Ce ne fut que deux ans plus tard que les Régions italiennes acquirent la possibilité d'avoir leur propre siège à Bruxelles avec «l'institution de bureaux de connexion propres auprès des instances européennes»²³. Pourtant, la Toscane avait déjà installé en 1995 une antenne dans la capitale communautaire en s'appuyant sur le siège de la Fidi Toscana, un organisme financier dont le gouvernement régional était et demeure le partenaire majoritaire du capital social. Puisque ce bureau n'était pas formellement une représentation officielle et institutionnalisée de la région, le lien entre gouvernement toscan et la Fidi était une façon détournée de dépasser les contraintes juridiques nationales. Encore une fois, devant les faits, ces contraintes ont rapidement été levées.

En France, les représentations régionales à Bruxelles ont une marge de manœuvre plutôt restreinte. Leur statut diffère d'une Région à l'autre, mais c'est le plus souvent sous la forme d'associations ou d'antennes que ces dernières voient le jour²⁴. Par exemple, PACA a fait partie des premières Régions françaises présentes à Bruxelles en créant avec quatre autres Régions l'association Grand Sud en 1986. Elles se sont organisées, bien avant toutes les autres Régions françaises, pour avoir un relais à Bruxelles et ont fait figure de pionnières en Europe. En 1998, les changements de couleur politique dus aux élections régionales compliquent l'entente entre les Régions de l'association Grand Sud. PACA décide donc de créer sa propre antenne à Bruxelles en 2000, continuant ses activités d'assistance et d'information pour la région. Quoi qu'il en soit, l'État français ne redoute pas la présence des Régions à Bruxelles puisqu'elles ne disposent pas de compétences institutionnelles. Cependant, la pratique de la Commission

22. DPR 31 mars 1994, *Gazzetta Ufficiale* du 9 juillet 1994, n° 167.

23. Loi 52/96, *Gazzetta Ufficiale* du 10 février 1996, n° 34.

24. Entretien Représentation permanente de la France auprès de l'UE, (RPF1) : P.P., Chargée de mission au service de la politique régionale.

européenne²⁵ a poussé l'État à travailler avec leurs antennes. La marge de manœuvre de ces dernières en terme de paradiplomatie dépend donc de la volonté politique de la Région mais également de l'importance que les institutions européennes leur accordent.

Les bureaux régionaux à Bruxelles participent, eux aussi, à une mutation des rapports entre l'État et les Régions et sont la confirmation la plus éclatante de notre hypothèse. Déjà, dans les cas de la Toscane et de PACA on a pu remarquer une attitude de précurseur qui a fait en sorte de dépasser les contraintes nationales formelles. Mais la Toscane et PACA ne sont pas des cas isolés : en effet, les Régions de plusieurs États membres, en contournant les contraintes normatives *de jure*, ont réalisé une situation *de facto* en imposant leur présence auprès des instances communautaires. Celle-ci a d'abord été soutenue par la Commission européenne, tolérée et acceptée de façon informelle par les États pour être enfin reconnue formellement. Il s'agit bien là du processus auquel nous faisons allusion en introduction : le déclenchement d'une restructuration des relations de pouvoir et d'interaction entre État et Régions.

Conclusions

Historiquement, l'Europe est née sur le principe des États-nations. Leur rôle et leur exercice du pouvoir sont régulièrement analysés face à l'intégration européenne et à son évolution. Néanmoins, durant ces quinze dernières années, plusieurs transformations ont profondément modifié la position clé des États et leur souveraineté tout en renforçant le rôle des entités politico-administratives infra-nationales²⁶. Plus particulièrement, les politiques communautaires, les orientations de la Commission européenne, et les processus de décentralisation ont déclenché des rééquilibres directs ou indirects en faveur des régions pour que celles-ci soient mieux et plus représentées sur la scène communautaire et internationale.

Comme nous l'avons souligné dans cet article, ces rééquilibres et ces mutations de pouvoir ont constamment été influencés, parfois même provoqués par les actions extérieures entreprises par les Régions. Nous avons tenté de montrer à quel point les activités internationales des Régions stimulent et provoquent des changements dans les structures de pouvoir préexistantes et comment les Régions arrivent à s'attribuer un nouvel espace à l'extérieur de

25. La Commission européenne a presque toujours mis les différents bureaux régionaux présents à Bruxelles sur un pied d'égalité. Elle ne fait aucune différence entre ceux dont les Régions disposent de pouvoirs législatifs et les autres. Entretien (PA1), op. cit.

26. Voir MORATA F., "Reti territoriali e governo cooperativo nell'Unione Europea", *Le istituzioni del federalismo*, n° 1, 2000.

leur propre territoire et de leur propre État national. Ce faisant, elles réussissent à conduire implicitement l'État à modifier les contraintes formelles et les rapports de force préexistants. Face au développement de la paradiplomatie, les États ont des réactions d'abord centralisatrices, tentant en vain de maîtriser les pratiques des régions, sans cesse plus autonomes en matière d'actions extérieures²⁷. C'est alors que les entités infranationales exercent sur les États des pressions décentralisatrices en développant leurs propres politiques internationales (présence dans les réseaux d'associations interrégionales, auprès des instances décisionnelles, contacts réguliers avec leurs homologues étrangers...). Il s'agit de rééquilibres continus qui consistent au renforcement des Régions et par conséquent à l'adaptation de l'État. Ces transformations *de facto* aboutissent souvent à une formalisation *de jure*.

Si les Régions sont donc des acteurs actifs et conscients de leurs opportunités et, en tant que tels, véritablement influents sur les rapports internes et externes, alors la mutation des rapports de force n'est pas seulement la conséquence de réformes "top-down" décidées par l'UE ou par les États nationaux, mais également le résultat d'un processus qui est aussi "bottom-up", impulsé et nourri par les Régions elles-mêmes.

Pour conclure, le fait qu'on ait pu constater la même attitude dans deux Régions de pays différents (la France et l'Italie) au sein desquels les relations État/régions diffèrent, nous amène à faire l'hypothèse d'un phénomène de convergence des pratiques en matière d'action extérieure des régions. Plus précisément, on peut penser, en ouvrant une question de recherche ultérieure, qu'il s'agit d'une "convergence cognitive" par rapport à l'idée d'un rôle accru et plus autonome des Régions face à l'État, et d'une "convergence des instruments"²⁸, à travers l'utilisation de certaines stratégies et moyens communs comme les bureaux et les associations et les différentes formes de coopération.

27. VION A. et NEGRIER E., *La coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique*, papier présenté au congrès de l'ASFP, Lille, 2002

28. Pour le concept de convergence des instruments nous faisons essentiellement référence au travail de Börzel et Risse : BÖRZEL T. and RISSE T., "When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers*, n° 15, 2000, tandis que pour celui de convergence cognitive (avec le concept de référentiel européen) à l'œuvre de Mény, Muller et Quermonne : MENY Y., MULLER P. and QUERMONNE J.L., *Adjusting to Europe : the Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Londres, Routledge, 1996.