



25 ans d'impulsion de l'Assemblée des Régions d'Europe pour faire des régions la force motrice de l'Union européenne.

par **Pascal Goergen, Représentant diplomatique de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de l'Union européenne**

Introduction

25 ans. En soit, une courte période mais quel chemin parcouru par les régions européennes. En tant que représentant diplomatique de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de l'Union européenne, je voudrais tout d'abord féliciter l'Assemblée des Régions d'Europe pour son vingt-cinquième anniversaire et j'espère qu'elle pourra célébrer de nombreux autres «quarts de siècle» avec une volonté tout aussi engagée pour défendre les régions dans la sphère européenne. Je souhaiterais ensuite remercier l'ARE de m'avoir invité à contribuer au rapport actualisé sur la régionalisation de l'Europe, et ainsi m'offrir l'opportunité de m'exprimer sur un sujet qui gagne sans cesse en importance. Que l'on songe aux avancées pour les autorités locales et régionales dans le cadre du **Traité de Lisbonne** ou que l'on songe encore aux défis pour les régions en ce qui concerne la récente **stratégie UE 2020**, les régions sont de plus en plus au cœur de la mécanique européenne. Ainsi, le Traité de Lisbonne permet dès à présent une meilleure prise en considération des autorités locales et régionales dans les affaires européennes. Il donne également plus de pouvoir au Comité des Régions. La stratégie UE 2020 constitue pour moi un défi à court et à moyens termes pour les régions car je pense que la réussite efficace de cette stratégie dépendra d'une appropriation rapide de celle-ci par les instances régionales. En outre – car l'appropriation telle qu'elle ne suffit pas -, il sera impératif d'associer étroitement les régions à la mise en œuvre de la stratégie si l'Union européenne souhaite que cette stratégie soit couronnée de succès et éviter par de là même la déconvenue de la stratégie de Lisbonne.



Autant l'écrire noir sur blanc car ceux qui me connaissent le savent : je ne suis pas un régionaliste pur et dur. A titre personnel, j'estime que l'échelon national/fédéral doit exister – et d'ailleurs, si l'on parle de l'UE, il n'y a que les Etats membres qui sont reconnus comme tels-, mais cet échelon se doit de travailler avec les échelons sub-nationaux, peu importe l'organisation institutionnelle du pays. Vous l'aurez compris, le rôle accru des autorités régionales est indéniable. Ce **«fait régional»** et toutes les conséquences concrètes qui peuvent en découler animent mon travail quotidien à la Région de Bruxelles-Capitale. Il est vrai que le « fait régional » n'est pas nouveau, mais celui-ci s'est cependant accentué avec les élargissements successifs. Le rôle des régions n'a cessé de grandir au fil des ans, le Comité des Régions existe depuis plus de 15 ans, et il est indéniable que l'Union ne peut fonctionner sans la prise en compte de cette dimension locale et régionale. En ce qui concerne l'outil définitionnel, je renverrai les lecteurs à la contribution du Professeur Ricks relative aux notions telles que région ou régionalisme.

A l'ère de la mondialisation, les traditionnels Etats nationaux européens perdent de leur capacité à réaliser effectivement les tâches qui leur appartiennent. Face aux nouveaux

défis, ce sont *tous* les niveaux du processus décisionnel qui doivent se trouver impliqués dans la mise en œuvre des politiques. Par ailleurs, la capacité de l'Union européenne de remplir ses missions et d'atteindre les objectifs communautaires dépend non seulement de son organisation institutionnelle, mais surtout de son mode de gouvernance. La légitimité, l'efficacité et la visibilité du fonctionnement communautaire sont, en effet, garanties par la contribution de *tous* les acteurs. Or, celles-ci ne sont assurées qu'à partir du moment où les autorités locales et régionales sont de vrais «*partenaires*» et non de simples intermédiaires. L'évolution, au travers des différents Traités, de la structure du processus décisionnel européen démontre la prise de conscience de cette nécessité de construire l'Europe en partenariat. En outre, la globalisation renforce la plus-value de la gouvernance à multi-niveaux car elle met en exergue la nécessité impérieuse d'une action cohérente et concertée des différents acteurs politiques. Le poids économique, financier et politique des autorités régionales et locales est un facteur déterminant pour la réussite sur le terrain de toute réforme à entreprendre. En effet, cette gouvernance à multi-niveaux est indispensable pour une plus grande efficacité de l'action européenne.

Par ailleurs, on ne peut que constater l'impact grandissant de la législation communautaire sur les institutions locales et régionales et donc sur leurs intérêts propres. De plus, même s'il existe des degrés divers au sein des Etats membres, les autorités locales et régionales ont vu leurs responsabilités croître, et ce, de manière presque généralisée. Elles ont, en effet, acquis une influence plus large qu'auparavant en termes de liberté d'action à l'échelle européenne.

Mais alors, qu'elle est la place réelle des régions ? Ma contribution au rapport actualisé s'attachera à répondre à cette interrogation. A ce titre, je diviserai mon exposé en deux parties qui traiteront d'une part, du rôle des autorités régionales dans le système de gouvernance européen et qui s'attachera à expliquer son évolution entre les Traités de Nice, d'abord, de Lisbonne ensuite. D'autre part, la seconde partie de mon exposé traitera de quelques perspectives futures quant au rôle des régions. J'illustrerai ces parties en abordant concrètement la manière dont cela se passe en Belgique.

L'Europe a besoin des régions. Elles sont non seulement l'un des moteurs de la construction européenne (les exemples concrets de réalisation ne manquent pas dans les régions membres de l'ARE), mais elles représentent également un niveau qui est proche du citoyen européen, celui qui leur permettrait de s'identifier plus facilement à cette « grande » Europe. Le fait régional correspond aussi à une volonté de démocratisation de la construction européenne : être proche du citoyen dans un grand ensemble et faire comprendre à chaque citoyen que l'Europe se construit à travers des projets concrets dans sa région et dans sa commune. A nous de faire gagner aux régions davantage d'importance encore et de prouver la valeur ajoutée de la gouvernance à multi-niveaux et de la subsidiarité.

1. Le rôle des autorités régionales dans le système de gouvernance de l'Union européenne

.1. Le contexte institutionnel depuis le Traité de Nice



Entré en vigueur le 1^{er} février 2003, le Traité de Nice a vu jour dans le but de répondre au mieux aux défis des élargissements de 2005 et 2007. Les structures et processus alors en vigueur n'étaient, en effet, pas adaptés pour accueillir les nouveaux membres. Ainsi, ce Traité devait-il permettre le bon fonctionnement institutionnel d'une Union élargie. Quatre points étaient inscrits à l'ordre du jour en la matière : l'extension du vote à la majorité qualifiée, la taille de la Commission, la mise sur pied d'une nouvelle pondération des voix au Conseil et la coopération renforcée. Outre ces modifications, le Traité de Nice a aussi fixé le nombre de membres du Comité des Régions ainsi que les conditions de leur désignation.

Alors que le Traité sur l'UE avait marqué de son empreinte la reconnaissance des pouvoirs régionaux en leur conférant le droit de représentation au sein du Conseil, ce Traité entré en vigueur en 2003 n'apporte quant à lui pas d'éléments nouveaux pour les autorités régionales. Il est à ce titre une étape qui n'a pas fait avancer le rôle des régions dans la sphère institutionnelle de l'Union.

1.2. Cas pratique : le modèle fédéral belge

L'Etat belge est un Etat doté d'une structure fédérale. Fondé, jusqu'en 1970, selon le principe de l'Etat unitaire décentralisé, il est aujourd'hui composé de collectivités fédérées créées sur base de subdivisions territoriales antérieures : les régions linguistiques. Ces dernières, au nombre de quatre, ne sont pourvues d'aucune compétence, elles ne représentent que des portions de territoires, des circonscriptions.

Les collectivités fédérées belges, à savoir les Communautés et les Régions, disposent quant à elles de leurs propres organes élus et de compétences législatives, exécutives et administratives. La répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés repose, d'une part, sur le principe qu'il n'existe pas de compétences partagées : elles sont soit mixtes, soit exclusives. D'autre part, les Régions et Communautés disposent d'un pouvoir d'auto-organisation qu'elles peuvent exercer, dans leurs compétences respectives, par décrets ou par ordonnances (dans le cas de Bruxelles-Capitale). Il s'agit de « lois régionales » qui ont une force équivalente à celles des lois fédérales. A ce titre, les compétences principales de la **Région de Bruxelles-Capitale** reprennent les Pouvoirs locaux (la tutelle sur les 19 communes bruxelloises), l'aménagement du territoire, le transport et la mobilité, la recherche et l'innovation, l'emploi, l'économie, le logement et la rénovation urbaine,... Les entités fédérées disposent des compétences internationales pour toutes les matières selon le principe «*in foro interno, in foro externo*».



Afin d'exercer au mieux leurs compétences respectives, les Communautés et les Régions sont dotées, comme indiqué ci-dessus, d'institutions propres, à savoir un Parlement et un Gouvernement. Toutefois, dans la partie nord du pays, en Flandre, les institutions régionales et communautaires ont été fusionnées. Il n'est pas négligeable de noter que les compétences des entités fédérées ont connu diverses évolutions à la suite de réformes de l'Etat consécutives, à savoir en 1970, 1980, 1988, 1993, 2001 et dernièrement en 2004, qui ont contribué à l'approfondissement de l'organisation fédérale

de l'Etat belge. Depuis 2007, le gouvernement fédéral doit faire face quotidiennement à des tensions communautaires liées aux demandes répétées de la région flamande de réaliser une nouvelle réforme de l'Etat. Ce gouvernement est tombé en avril 2010 sur ces questions communautaires et des élections auront lieu le 13 juin. Il s'en suivra une réforme où le pouvoir des régions sera sans aucun doute renforcé.

Le modèle fédéral belge se distingue par plusieurs particularités : que ce soit par la superposition de deux catégories d'entités fédérées (Régions et Communautés) sur les mêmes portions de territoires, mais également par le fait que ces collectivités disposent d'une très large autonomie. Au niveau international, le fédéralisme belge, et plus encore «*le compromis à la belge*», sont dotés d'une renommée européenne, de par l'aptitude et la nécessité à coordonner les points de vue intra-belges d'une part, et à atteindre le consensus d'autre part. A cet égard, il existe un processus important de coordination et de concertation ainsi que des mécanismes informels pour préserver la cohérence de la politique étrangère belge.

L'interrogation principale qui subsiste à ce stade est de comprendre de quelle manière se répercute le modèle fédéral belge au niveau européen, et comment les Régions belges sont-elles amenées à exercer leurs compétences dans le système de gouvernance européen. La partie suivante de mon exposé tente d'éclaircir ces diverses interrogations.

La participation des régions belges au processus européen : s'agit-il d'une gouvernance multi-niveaux ? quid du principe de subsidiarité ?

Les Régions belges se comportent comme de véritables acteurs politiques intervenant directement dans le processus décisionnel européen à la fois sur le plan interne par la détermination d'une position belge et l'application des décisions communautaires et sur le plan externe par leur présence au sein des institutions et organes européens. Les entités fédérées belges disposent, en effet, **quatre modes d'intervention au niveau européen** :

- 1. L'approbation parlementaire des Traités européens** : Cette compétence partagée entre les entités fédérées et le fédéral implique que chaque traité doit être soumis aux sept parlements belges et approuvé par tous ces derniers. Sans cette approbation générale, la Belgique ne peut ratifier le traité en question ;
- 2. La transposition, application et mise en œuvre des décisions européennes** : en effet, pour les matières qui relèvent de leur compétence, ce sont les régions qui oeuvrent à la transposition, à l'application et à la mise en œuvre des directives et décisions émanant du niveau européen ;
- 3. La participation aux phases pré- et post-législatives** ;
- 4. La participation au processus décisionnel européen** : les Régions participent directement au processus décisionnel européen grâce à leur représentation au Conseil de l'Union européenne. Celle-ci se fait sur la base d'un accord de coopération (1994) conclu entre l'Etat fédéral belge, les Communautés et les Régions. Ainsi, la Belgique s'est dotée d'un système de tour de rôle intra-belge qui assure sa représentation au sein du Conseil. L'accord de coopération établit en effet six catégories de compétences internationales des entités fédérées. Le

chef de la Délégation belge est un ministre fédéral ou un ministre fédéré selon qu'il s'agisse d'une compétence fédérale (Ecofin, JAI,...), régionale (recherche, environnement, industrie) ou communautaire (éducation, culture, jeunesse). Dans le cas des matières régionales ou communautaires, le Ministre représentant la Belgique sera issu du Gouvernement bruxellois, flamand ou wallon selon le tour de rôle préétabli (voir tableau infra). Dans le cas des matières communautaires, le Ministre sera issu du Gouvernement de la Communauté flamande, française ou germanophone. Ils y défendent le point de vue belge. Cette particularité du fédéralisme « à la belge », tient notamment au fait qu'en Belgique, les relations internationales sont considérées comme le prolongement naturel des compétences attribuées sur le plan interne aux régions et Communautés et non comme un ensemble.

On peut donc affirmer que les régions belges participent, au travers de mécanismes particuliers, à l'élaboration du droit européen et font, dès lors, partie intégrante du processus décisionnel européen. En effet, toutes les entités belges, qu'elles soient nationales ou régionales, occupent grâce à ce système de rôle intra-belge, un siège dans une filière sectorielle pendant six mois.

Tour de rôle intra-belge :

Présidence :	ES	BE		HU	PL	DK	CY
		Présid	Dél. B				→
Catégorie II	I/10	II/10		I/11	II/11	I/12	II/12
Marché intérieur	WB	FED	WB	WB	VLG		BRU
Santé	WB	FED	WB	WB	VLG		DG
Energie	VLG	FED	VLG	VLG	BRU		WB
Transports	BRU	FED	BRU	BRU	WB		VLG
Emploi - Affaires sociales	VLG	FED	VLG	VLG	WB		BRU
Catégorie III	I/10	II/10		I/11	II/11	I/12	II/12
Industrie	WB	WB	FED	WB	VLG		BRU
Recherche	BRU	BRU	FED	BRU	WB dg		VLG
Environnement	VLG	VLG	FED	VLG	BRU		WB
Catégorie IV	I/10	II/10		I/11	II/11	I/12	II/12
Culture / audiovisuel	WB	WB	VLG	WB	VLG		DG
Education	VLG	VLG	WB	VLG	WB		VLG
Tourisme	DG	DG	WB	DG	VLG		WB
Jeunesse (y c. sport)	VLG	VLG	DG	VLG	DG		WB
Am. Territoire - Logement	WB	WB	BRU	WB	VLG		BRU
Catégorie V	I/10	II/10		I/11	II/11	I/12	II/12
Pêche	VLG	VLG	VLG	VLG	VLG	VLG	VLG
Catégorie VI	I/10	II/10		I/11	II/11	I/12	II/12
Agriculture	RW	FED	RW	RW	RW	RW	RW
	VLG		VLG	VLG	VLG	VLG	VLG

L'importance du rôle des gouvernements régionaux en Belgique ainsi démontrée, il est également opportun de souligner l'utilité de cette forme de gouvernance au niveau européen. Il est, en effet, essentiel que l'Union européenne se construise en partenariat. De fait, la gouvernance à multi-niveaux constitue une valeur ajoutée qui permet, dans une large mesure, de servir les objectifs de l'Union européenne. La gouvernance à multi-niveaux doit développer le principe de subsidiarité tout en garantissant la cohésion et la force institutionnelle de l'Union européenne. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel d'avancer vers une représentation appropriée des gouvernements infra-nationaux au sein du système institutionnel de l'Union européenne et des Etats membres, et notamment, au sein des organes d'autogouvernement des régions dotées de pouvoirs législatifs. Par ailleurs, la gouvernance à multi-niveaux doit avoir pour principes directeurs la coopération mutuelle et l'interaction entre les autorités

européennes, nationales, régionales et locales. C'est le cas dans les autres Etats fédéraux et c'est le cas aussi, - mais dans une moindre mesure -, dans les Etats dotés de régions à pouvoirs législatifs.

La gouvernance à multi-niveaux n'est pas une illusion mais une méthode qui permettrait de rallier l'Europe des citoyens et la gestion des problèmes globaux de l'Union européenne. Le récent sommet des gouvernements locaux organisé à Barcelone au mois de février 2010 a souligné l'importance de la gouvernance locale qui, plus qu'un concept, doit devenir une réalité constante qui permette l'implication directe et concrète des villes et des régions dans les politiques européennes. Il faut donc mettre en évidence la valeur ajoutée des gouvernements locaux pour l'Europe pour que demain soit effectivement pris en compte le rôle des autorités locales et régionales dans les politiques européennes. Je dirais que ce Sommet de Barcelone a démontré une fois encore que les acteurs locaux et régionaux souhaitent s'investir au niveau décisionnel européen et que, pour ce faire, il faut leur garantir la participation dans la vie démocratique de l'Union européenne. Il y a lieu aussi d'orienter la gouvernance européenne vers une approche territoriale intégrée visant à une coordination accrue des objectifs dans l'élaboration des grandes stratégies européennes et enfin, il faudrait également mieux impliquer les autorités locales et régionales dans la dimension extérieure de l'Union, je pense notamment à la coopération décentralisée.

En conclusion, l'étude de la situation belge montre que la régionalisation institutionnelle peut être un phénomène dont les effets s'étendent jusqu'à l'Union européenne.

1.2. De la Présidence belge (2001) à la Présidence belge (2010)

1.2.1. *La Déclaration de Laeken*

Un an après le traité de Nice et la déclaration du même nom qui propose de poursuivre la réforme institutionnelle au-delà des résultats obtenus lors de la Conférence intergouvernementale de 2000 (CIG 2000), le Conseil européen réuni à Laeken, sous Présidence belge, a adopté le 15 décembre 2001 une "**Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne**" ou "**Déclaration de Laeken**" qui engage l'Union à devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace.

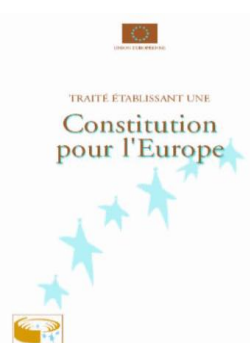
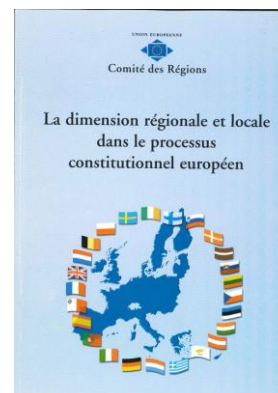
Cette déclaration pose 60 questions ciblées sur l'avenir de l'Union, autour de quatre thèmes : la répartition et la définition des compétences, la simplification des traités, l'architecture institutionnelle et la voie vers une Constitution pour les citoyens européens. Pour essayer d'y apporter des réponses, la déclaration convoquait une Convention rassemblant les parties prenantes au débat sur l'avenir de l'Union. Cette Convention



avait pour tâche d'examiner les questions essentielles que soulevait le développement futur de l'Union, afin d'assurer une préparation aussi large et aussi transparente que possible de la CIG 2004. Cette dernière a eu un goût bien différent de celles qui l'ont précédée. En effet, par la convocation d'une Convention, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont confié le travail de réflexion sur les réformes nécessaires à adopter pour l'avenir de l'Europe à des conventionnels qui ne représentaient pas uniquement le niveau des Etats. Il faut noter que dès le début, les Etats se sont impliqués dans les travaux à travers toutes sortes de

contributions importantes nourrissant ainsi le débat. Les entités infranationales ont fait de même et elles ont également largement participé aux travaux. Les réseaux défendant les intérêts des villes et des Régions, comme par exemples l'ARE ou le réseau des Eurocités, ont ainsi beaucoup travaillé sur le projet de Constitution. Ils ont élaboré des études, ont participé aux différentes discussions et forums et y ont présenté des propositions dans le but premier de promouvoir le rôle des villes et régions et d'obtenir que celles-ci, au sein de l'UE, soient explicitement mentionnées dans le projet de Traité.

Par ailleurs, le Comité des Régions a également effectué un lobbying relativement important en participant également aux travaux de la Convention. Le CdR estimait que dans la mesure où l'action communautaire était absolument nécessaire, il y avait lieu d'asseoir la responsabilité politique des Etats membres, des régions et des communes. Il considérait en effet nécessaire de clarifier les tâches que doivent et peuvent accomplir ensemble les membres d'une Union élargie. Il fallait concentrer les missions de l'UE élargie sur les domaines qui ne pouvaient être gérés que conjointement.



Les travaux de la Convention se sont achevés en juillet 2003 et en juin 2004, les Chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres sont parvenus à un accord, moyennant certains compromis, sur le projet de Constitution européenne préparé par la Convention. Parmi d'autres avancées majeures contenues dans ce texte, il y a celles qui concernent plus précisément les régions : la reconnaissance des régions en Europe et l'engagement de l'Union à «*respecter les identités nationales des Etats membres (...)*». De plus, les dispositions relatives au principe de subsidiarité intègrent désormais les régions et les collectivités locales.

Toutefois, la Constitution rencontrera l'opposition de certains Etats membres. Celle-ci, après avoir été soumise à modification, portera alors le nom de Traité de Lisbonne. Ce Traité, adopté en décembre 2007 à Lisbonne, est entré en vigueur en décembre 2009 suite aux votes positifs lors du referendum irlandais.

1.2.2. La situation après l'adoption du Traité de Lisbonne : le fait régional est reconnu



Le Traité de Lisbonne constitue une avancée importante pour permettre à tous les niveaux de gouvernement d'Europe de travailler ensemble. Il consacre la dimension territoriale, et tout particulièrement la cohésion territoriale, dans le processus d'intégration européenne. Outre d'autres changements importants, le Traité de Lisbonne renforce également les mécanismes de la gouvernance à multi-niveaux. Ainsi, les apports

principaux de ce Traité pour les niveaux locaux et régionaux sont triples :

- Premièrement, il reconnaît et consacre pour la première fois **l'autonomie locale et régionale** au sein des Etats membres de l'Union. Cet élément est important parce qu'il démontre la nécessité pour les Etats membres de reconnaître l'autonomie qu'ils ont accordée à certaines de leurs entités régionales.
- Deuxièmement, le Traité de Lisbonne rappelle et réaffirme **le principe de subsidiarité**. Ce principe est également un principe qui va dans le sens de l'affirmation des compétences nationales, et au-delà de celles-ci, régionales et locales, lorsqu'une action est davantage en mesure d'être réalisée à ce niveau qu'au niveau communautaire. Le Traité confère ainsi davantage d'importance aux échelons locaux et régionaux dans le cadre du principe de subsidiarité.
- Troisièmement, **le rôle accru des Parlements nationaux** dans l'Union européenne **par le protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité** mérite également d'être relevé. Ce protocole encourage une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne. Il permet ainsi de renforcer leurs capacités à exprimer leurs points de vue sur des propositions législatives. En outre, les parlements nationaux et régionaux ont désormais un droit de regard plus important sur la législation européenne grâce au **mécanisme d'alerte précoce** en cas d'infraction au principe de subsidiarité notamment. Cela suppose bien évidemment l'accroissement de la participation des parlements régionaux qui détiennent, en fonction des compétences qui leur ont été attribuées, une souveraineté sur la décision des actions entrant dans le cadre de leurs compétences. La Belgique a ainsi précisé à la déclaration n°49 relative aux Parlements nationaux qu'*«en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national»*. Ce qui signifie donc que les termes de «parlements nationaux» équivalent, en Belgique, à «parlements régionaux» et qui correspond à une volonté d'y ajouter plus de pragmatisme pour l'Europe et pour les citoyens. Seul l'avenir nous dira cependant ce qu'il adviendra de ce rôle donné aux Parlements.



Par ailleurs, le Traité donne aussi plus de pouvoir au **Comité des Régions** pour suivre un projet de loi à travers toute la procédure législative. Il dote ainsi cette assemblée de l'UE - composée de représentants locaux et régionaux - de nouveaux instruments politiques et juridiques : la prolongation de son mandat, l'obligation de consultation imputée aux institutions européennes, la saisine de la Cour de Justice de l'UE.

- Afin d'aligner le mandat du Comité sur celui du Parlement européen, sa durée passe de quatre à cinq ans. Le mandat actuel s'étendra de 2010 à 2015.
- Le Comité est désormais associé à l'ensemble du processus législatif, puisqu'il devient obligatoire de le consulter non seulement pour la Commission européenne et le Conseil de l'Union mais aussi pour le Parlement européen.
- Le Comité a par ailleurs le droit de saisir la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre d'une violation du principe de subsidiarité. Il peut en effet contester une législation européenne qui serait contraire à ce principe en raison d'une violation des compétences locales et régionales. Grâce à ce droit de saisine, **le Comité joue effectivement le rôle du gardien du principe de subsidiarité**. Cette fonction fait du Comité des Régions une instance communautaire en plein exercice. Afin de se donner les moyens de répondre à ce rôle, le Comité développe une relation de travail plus étroite avec la Commission d'une part, et avec les collectivités régionales et locales d'autre part. Celles-ci sont, en effet, invitées à émettre des évaluations sur les documents examinés par le Comité. Ainsi, le Comité des Régions constitue-t-il une interface primordiale entre les autorités locales et régionales d'une part, et l'Union européenne d'autre part.

L'implication de plus en plus formelle du Comité des Régions dans la gestation et la «co-rédaction» de la législation européenne ainsi que sa volonté de mettre le rôle accru des autorités régionales à l'agenda des présidences tournantes de l'Union européenne indiquent clairement que le CdR usera au mieux de ses nouvelles prérogatives. Le «savoir-faire» des régions européennes mis en exergue par le CdR lors des portes ouvertes annuelles (chaque année en octobre) constitue une vitrine des autorités locales et régionales à Bruxelles et permet de montrer les résultats concrets de projets portés et réalisés par des pouvoirs régionaux ou locaux.

2. Les perspectives futures pour les régions européennes

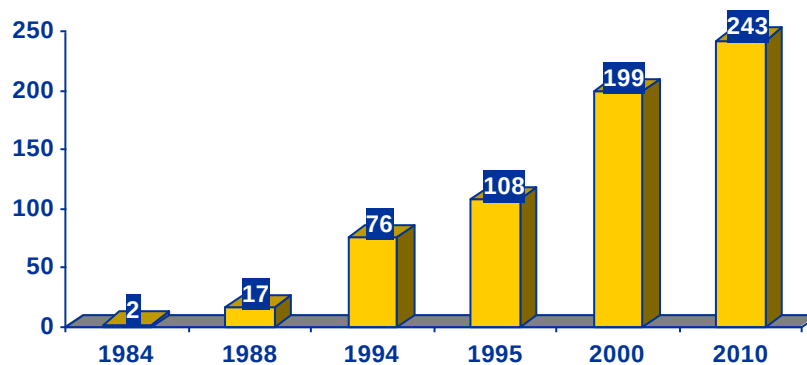
.1. Bruxelles, capitale mondiale du lobbying des autorités locales et régionales

Juridiquement, seuls les Etats membres sont parties contractantes de l'Union européenne. Cependant, l'affirmation d'une politique régionale européenne, l'impact grandissant de la législation communautaire sur les institutions régionales et locales et l'accroissement en Europe presque généralisé des responsabilités des autorités régionales et locales ont éveillé un intérêt grandissant des régions et des villes pour la chose européenne. Ainsi, si l'Union européenne reste avant tout une union d'Etats, les entités locales et régionales se sont affirmées comme des acteurs majeurs du paysage européen. En effet, les régions européennes contribuent largement au processus d'intégration européenne dans son ensemble en informant et en influençant les décideurs publics européens à travers leurs actions de lobbying afin que le fait régional soit pris en considération dans le processus de décision européen. Entre 1994 et 2010, la présence et l'influence des bureaux de représentation des autorités locales et régionales à Bruxelles sont devenues une réalité incontournable.

Depuis plusieurs années – et aujourd’hui encore -, il ne fait aucun doute qu’établir un bureau de représentation régional ou local à Bruxelles est devenu la norme pour les régions ou les autorités locales européennes. Ces bureaux de représentations ont acquis une importance non négligeable en tant qu’acteurs de la sphère européenne basée à Bruxelles. Bruxelles peut être ainsi considérée comme **capitale mondiale du lobbying local et régional**, que l’on peut définir comme «*la représentation des intérêts spécifiques des autorités régionales et/ou des organisations régionales auprès de l’Union européenne*».

Outre les différents objectifs auxquels répondent les bureaux de représentation implantés à Bruxelles, il est également important de souligner qu’ils sont un moyen d’apporter l’Europe aux régions, et pas seulement d’en être leur représentant auprès de l’UE. Ils permettent ainsi d’approfondir la légitimité démocratique de l’Union européenne.

Ces bureaux de représentation sont un phénomène toutefois relativement récent. En 1984, on ne comptait que deux bureaux de représentation, alors qu’en 1997 on en comptait déjà 126 sans oublier l’augmentation continue des partenariats et associations entre régions, villes et autres collectivités territoriales. Aujourd’hui, Bruxelles accueille 243 bureaux de représentations régionales faisant de Bruxelles la capitale mondiale du lobbying institutionnel régional.



Comme déjà mentionné ci-dessus, cette évolution s’explique par l’influence croissante des décisions européennes sur les autorités infranationales, constituant ainsi un incitant sérieux pour s’installer à Bruxelles. La politique régionale est devenue, en effet, une prérogative de l’UE avec la signature de l’Acte Unique Européen (1987). En outre, les réformes et l’augmentation des fonds structurels ont attiré à Bruxelles un certain nombre de régions dont le but consistait à tenter d’influencer la distribution de ces fonds. Le Traité de Maastricht (1992) a conforté la dimension régionale du processus d’intégration européen en introduisant le principe de subsidiarité, en augmentant encore le budget alloué aux fonds structurels, en instaurant le Fonds de cohésion et en créant le Comité des Régions. Il permet aux Ministres régionaux et communautaires belges d’être représentés au Conseil des ministres de l’Union.

Bureaux individuels, associations régionales et réseaux, consultants indépendants, les régions jouent avec une palette identique à celle utilisée par les autres groupes pour véhiculer leurs intérêts auprès des institutions européennes. En effet, sous la dénomination générique de «bureau de représentation» se confrontent en réalité des acteurs de différents niveaux, de différents statuts et organisés sous diverses formes. En installant une représentation à Bruxelles, les régions poursuivent **trois objectifs principaux** : se faire reconnaître comme interlocuteur valable auprès des institutions

européennes, influencer la distribution des fonds (FEDER, FSE, FEOGA, IFOP) de la politique structurelle et impliquer le plus et le mieux possible leur ville ou leur région dans des programmes ou réseaux cofinancés par l'Union. Dans cette optique, les bureaux de représentation divisent leurs activités en **quatre domaines** :

1. La pierre d'angle de leur travail consiste à rassembler, traiter et filtrer les informations sur la politique européenne et les développements institutionnels. Les bureaux radiographient les mesures en cours et en projet au sein de la Commission européenne pour identifier les éléments pertinents pour leur propre région. Cette radiographie est essentielle pour définir une première étape vers une possible stratégie de lobbying.
2. Chaque bureau agit en outre comme organe de liaison entre sa région et l'UE.
3. Les bureaux régionaux s'impliquent aussi avec beaucoup de dynamisme dans le travail en réseau et dans le développement de liens avec les autres représentations. Ces réseaux s'impliquent non seulement dans l'échange d'informations et de bonnes pratiques mais aussi dans l'exercice d'une pression politique.
4. Un quatrième domaine d'activité important des bureaux régionaux concerne leurs efforts visant à influencer les politiques sectorielles européennes. La plupart d'entre eux cherchent ouvertement à influencer les processus politiques européens et s'engagent, pour ce faire, dans un travail de lobbying non négligeable.

Au cœur de la sphère européenne bruxelloise, l'activité de réseautage (le 'networking') est devenue une activité incontournable et correspond désormais à la réalité de l'Union européenne, que ce soit de manière spécifique ou de façon plus globale dans la cadre de l'Union à part entière. Ce **«networking humain»** pratiqué quotidiennement à Bruxelles fait partie intégrante d'une stratégie de lobbying gagnante et contribue ainsi à transformer une action de lobbying en succès. Dans la sphère institutionnelle de l'Union, les régions et les villes ont un rôle de plus en plus important à jouer comme lien entre les institutions européennes et les citoyens européens. Pour cela, elles doivent être présentes à Bruxelles, faire entendre leur voix, s'organiser, se regrouper en réseaux et travailler en partenariat avec les autres acteurs.

Nul doute, cette présence à Bruxelles est forte et le fait régional s'amplifiera encore vu la Volonté du Comité des Régions de mettre en avant la subsidiarité et la multi-gouvernance. Mettre en place des clés d'influence au service des régions pour accroître la dimension régionale ou le rôle des régions dans les politiques sectorielles constitue l'objectif principal dans les prochaines années, ceci en vue des perspectives financières post 2013.

.2. Focus sur la politique de cohésion et le rôle pour les Régions dans la définition de la politique de cohésion, des programmes et de leur mise en œuvre

Après 20 années de fonds structurels et à la veille du débat sur la future politique de cohésion post 2013, l'UE a tout lieu d'être fière de sa politique en faveur de la cohésion qui a pour objectif primordial de réduire les écarts de niveaux de revenus entre les régions afin d'arriver à une **«cohésion économique, sociale et - depuis le traité de Lisbonne - territoriale»**.

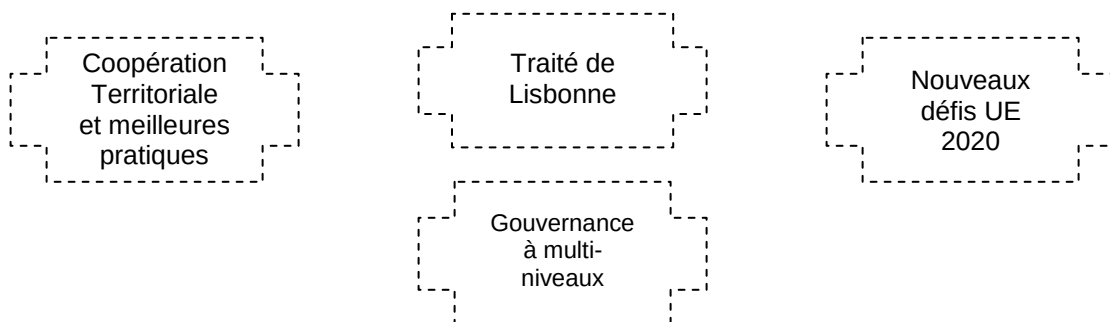
La politique de cohésion de l'Union européenne, intégrée dans les traités depuis 1986, s'est fixé comme objectif de réduire l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions, pour renforcer la cohésion économique et sociale. Avec l'intégration des dix nouveaux pays en 2004, puis de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, cet effort d'harmonisation a dû être renforcé.

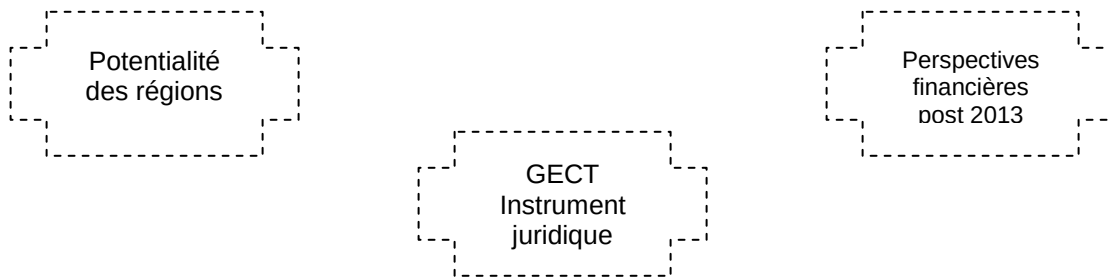
Le nouveau cadre de réglementation pour la période 2007-2013 prévoit plusieurs réformes par rapport à la période de programmation 2000-2006. Tout d'abord, la politique de cohésion a été modernisée et dotée d'une nouvelle structure, qui met davantage en lumière la nécessité d'une vision stratégique pour réaliser un ensemble commun de priorités communautaires. En fait, la politique européenne de cohésion est et devra rester l'instrument communautaire majeur pour moderniser l'économie de l'Union durant les prochaines années.

La politique de cohésion combine cette nature stratégique avec **une décentralisation des responsabilités** déléguées aux acteurs de terrain qui, dans les Etats membres et les régions, ont l'expérience ou le savoir-faire nécessaire pour garantir le succès de sa mise en œuvre. Une fois la stratégie générale convenue avec la Commission, c'est souvent aux régions qu'il incombe de prendre les décisions clés dans des matières telles que la sélection et la gestion des projets. Ce n'est cependant pas encore toujours le cas dans tous les Etats membres.

En outre, la politique de cohésion est une des politiques communautaires clés qui aide à la construction de cette confiance dont l'Union a besoin, **en rapprochant l'Europe des citoyens**. Ce faisant, il est d'autant plus important que ces politiques soient adaptées aux défis futurs. La politique de cohésion est une politique essentielle pour atteindre les ambitions de l'UE. C'est pourquoi, cette dernière se doit d'être étroitement liée à la nouvelle stratégie UE 2020 qui va définir les cadres économique, social et environnemental pour la décennie prochaine. En effet, la politique de cohésion, par son cadre intégré, son appropriation par les acteurs de terrain, doit occuper une place au cœur de cette nouvelle stratégie. Or, la communication transmise par la Commission européenne le 3 mars 2010, laisse percevoir une politique de cohésion utilisée comme instrument de mise en œuvre de cette stratégie. Elle est évidemment bien plus que cela et il serait bon de mettre en avant non seulement la spécificité de cette politique mais également sa valeur ajoutée.

La cohésion économique, sociale et territoriale est une des composantes clés du modèle d'intégration européen. La politique de cohésion, avec son approche décentralisée et son système de gouvernance à multi-niveaux, est la seule politique européenne à lier les objectifs de la stratégie UE 2020 et les nouveaux défis que les autorités locales et régionales rencontrent. Ainsi, la politique de cohésion établit non seulement un lien entre les différents niveaux administratifs mais elle stimule également les dimensions locales et régionales. Elle est d'ailleurs, à mon avis, un puzzle que seules les régions sont capables d'assembler :





Nous devons améliorer la connaissance du territoire européen et mieux évaluer l'impact des politiques sur le territoire. Il faut pouvoir disposer d'indicateurs fiables pour prendre les décisions en connaissance de cause. Cette connaissance nous permettra de mieux coordonner les politiques communautaires qui ont un impact sur le territoire. L'actuelle crise économique justifie encore plus le renforcement de la coopération. Aucun territoire en Europe ne peut prétendre sortir seul de la crise : consolider les liens, coordonner les activités des régions, créer des réseaux : c'est l'essentiel.

Dès lors, le système de gouvernance à multi-niveaux devrait être appliqué à la politique de cohésion car il est l'unique système qui combine les connaissances locales et régionales avec les directives stratégiques de l'Union européenne, et qui coordonne les interactions entre différents niveaux de gouvernement. Par conséquent, les gouvernements locaux et régionaux doivent être pleinement impliqués dans la conception et l'application de cette politique. Il est, en effet, nécessaire de renforcer le rôle des autorités locales et régionales à chaque étape de la programmation et de la mise en œuvre de cette politique. Cela devrait donc être le cas également pour la stratégie UE 2020 dans le cadre de sa mise en œuvre. La place et l'implication des autorités régionales au sein de cette stratégie 2020 se trouvent d'ailleurs actuellement au cœur du travail de lobbying des régions.

L'Europe est actuellement confrontée à des défis tels que la lutte contre le changement climatique par exemple, qui ne respectent pas les frontières administratives traditionnelles. Il est donc nécessaire de réfléchir à de nouveaux types de coopération entre les Etats et les régions qui permettent de mieux connecter les territoires. Il s'agit aussi de mettre en place une coopération plus stratégique et plus flexible, ajustée aux besoins des territoires.

.3. Focus sur le rôle des régions en tant qu'intermédiaires entre l'Union et les citoyens : la Région de Bruxelles-Capitale

Les Régions sont sans nul doute l'intermédiaire par excellence entre l'Union européenne et les citoyens. Elles portent en elles la promesse de cette alliance si difficile, et en même temps si naturelle et nécessaire de l'identité régionale, voire locale et du projet politique européen. Elles sont aussi le niveau de communication et de mise en œuvre des décisions européennes et ainsi, le niveau le plus susceptible de souligner l'efficacité et la qualité de l'action européenne. Par ailleurs, les acteurs locaux et régionaux veulent être impliqués dans le processus de prise de décision européen. Dans cette perspective, la gouvernance européenne doit être orientée vers une approche territoriale intégrée qui vise à une meilleure coordination au sein des stratégies européennes.

Les collectivités territoriales sont aujourd'hui **les «maîtres d'œuvre»** des principales politiques communautaires. Cependant, malgré l'accroissement de leurs compétences,

les collectivités territoriales restent exclues des principales instances européennes, où sont arrêtés les choix stratégiques relatifs aux conditions d'exercice de ces activités.

Grâce à la structure fédérale belge et au système de tour de rôle préétabli, la Région de Bruxelles-Capitale se trouve quant à elle directement impliquée dans le processus décisionnel européen. A ce titre, la prochaine Présidence belge de l'Union européenne, qui commence en juillet 2010, sera l'occasion de mettre les Régions en évidence sur la scène européenne. Tout comme en 2001, le Ministre régional bruxellois en charge de la Recherche présidera le Conseil «Compétitivité» (partie recherche) durant les six mois de Présidence.

Dans le cadre de cette Présidence belge de l'Union, la Région de Bruxelles-Capitale axe une de ses priorités sur la place des autorités locales et régionales dans les politiques sectorielles européennes afin d'y insuffler toute la dynamique des acteurs régionaux européens. Par le biais d'activités ou d'organisation d'événements sous-tendus par des



ERRIN European Regions
Research and Innovation Network



objectifs politiques, la Région accordera une importance particulière à insérer les régions dans des politiques européennes où les enjeux sont clairement identifiés pour les autorités régionales. Ce type d'opération se fera dans le cadre d'un partenariat avec des réseaux politiques ou thématiques, tels que l'**ARE** pour le débat sur le futur de la politique régionale, le réseau **ERRIN** en matière de recherche et d'innovation, le réseau **NEREUS** en matière d'utilisation des technologies spatiales ou le réseau des Eurocités pour ce qui est de la dimension urbaine.

Ces réseaux mettent en avant le rôle des régions dans les politiques sectorielles de l'Union européenne. L'appartenance à ces réseaux contribue à une influence plus efficace en ce qu'ils permettent aux régions d'unir leurs forces pour collaborer dans le but de réfléchir et d'intervenir de façon concertée. Cette dynamique en faveur du rôle des régions devrait également avoir son prolongement –secteur par secteur- au niveau des relations extérieures de l'UE par l'implication concrète de la Région dans des projets et des programmes européens via les réseaux tels que le réseau **Euromed**, au niveau de la coopération décentralisée au Maroc, en Tunisie et au Liban.

Il semble donc qu'une évolution de la culture politique et administrative au sein de l'Union européenne doive être encouragée et stimulée. Si on se réfère, par exemple, à l'Eurobaromètre de l'automne 2009, les citoyens européens semblent souhaiter une telle évolution : deux interviewés sur trois estiment, en effet, ***que les autorités locales ne sont pas suffisamment prises en compte lors de l'adoption des politiques au sein de l'Union (66%)***. De plus, les autorités régionales et locales sont, après les nationales, le niveau de décision jugé par les citoyens comme celui ayant le plus d'influence sur leurs conditions de vie. La construction européenne est restée trop longtemps le monopole excessif des Etats. A l'avenir, il y lieu de s'appuyer plus que jamais sur les collectivités territoriales fortes et autonomes, au regard du rôle essentiel qu'elles jouent auprès des citoyens et des actions concrètes de terrain qu'elles apportent en réponse aux grands défis auxquels est confronté notre continent.

Conclusion : Plus de dimension régionale pour une Europe gagnante et plus proche du citoyen.

A titre personnel, j'estime que *«ce n'est que tous ensemble, régions, villes et pouvoirs locaux que nous pouvons devenir plus forts»*. L'intégration accrue de l'Union européenne ainsi que les défis et opportunités créés par le Marché européen unique et l'Union monétaire ont contribué à consolider la politique d'action régionale et structurelle et à renforcer les principes de subsidiarité et de partenariat. Les autorités régionales et autres institutions infranationales détiennent une influence accrue en termes décisionnels et ont acquis la liberté d'opérer sur une échelle européenne plus grande qu'auparavant. De plus, comme l'indique **L. Prokop**, ancienne Présidente de l'ARE, *«c'est seulement en reconnaissant le rôle d'interface efficace des pouvoirs régionaux avec les citoyens mais aussi leur rôle fédérateur au niveau des territoires qu'ils représentent, que l'Union européenne pourra réussir le défi de la bonne gouvernance européenne et maintenir la cohésion économique, sociale et territoriale, dans ce grand espace d'une Europe élargie»*. L'importance des niveaux local et régional est incontestable et la nécessité de voir leur implication dans les politiques sectorielles européennes l'est tout autant. Ils sont les acteurs garants de la future réussite face aux nouveaux défis de l'Union.

Le fait régional, comme je l'ai précisé, est une réalité croissante. Les éléments décrits ci-dessus sont les preuves tangibles de cette évolution et le Traité de Lisbonne, qui consacre la dimension territoriale, n'est certainement pas l'étape finale. Une attention particulière devra également être portée, à l'avenir, au Comité des Régions qui est devenu l'interface primordiale entre les Régions et l'Union européenne et auquel le Traité de Lisbonne confère de nouveaux outils de contrôle. Les indices d'une prise de conscience européenne quant à la nécessité de prendre davantage en considération les pouvoirs locaux et régionaux sont donc présents. Cependant, il semble que l'effort engagé ne soit pas encore suffisant ni à nos yeux, ni aux yeux des citoyens européens. Ces derniers réclament en effet une meilleure prise en compte du niveau local et régional, niveau avec lequel ils ont plus de proximité. Des étapes ont donc déjà été franchies, mais nombreuses sont celles qui se profilent à l'avenir afin de réellement garantir la démocratisation de la construction européenne. Nul doute que le Parlement européen nous aidera dans cette tâche. De nouveaux partenariats Comité des Régions – collectivités territoriales et Parlement européen devraient voir le jour.

Je conclurai mon intervention en soulignant que le travail entrepris continue : il existe, en effet, toute une série d'initiatives qui visent à promouvoir la dimension locale et régionale. Je pense notamment au Livre Vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale ou encore à la consultation du CdR sur la Stratégie UE 2020. Par ailleurs, il est clair que la Présidence belge sera l'occasion de **mettre en avant la valeur ajoutée du niveau régional et de le démontrer par des contenus politiques et par des propositions concrètes.**

La prochaine Présidence belge du Conseil de l'Union européenne aura normalement lieu en 2023, date à laquelle l'Assemblée des Régions d'Europe approchera de son 40^{ème} anniversaire. L'espoir qu'évoque cette perspective est aussi celui de croire que les régions seront alors réellement impliquées dans le quotidien des affaires européennes. Pour ce faire, et afin de réellement peser sur le futur agenda européen, je terminerai en soulignant qu'il est non seulement essentiel de voir percer une volonté du pouvoir politique et de créer un lien fort dans et avec l'administration, mais également de mettre l'Europe au centre de toutes les réflexions stratégiques car *l'Europe, c'est votre région, ce sont nos régions.* .

Pascal Goergen
15 mai 2010