



Enjeux de l'organisation territoriale et politique de l'UE : vers une Europe des régions ou une Europe des petits Etats?

Conférence de Monsieur le Professeur Nicolas LEVRAT, 20 janvier 2015

Compte rendu de séance réalisée par Vanessa LOBIER, Doctorante contractuelle, avec la collaboration de Jérémy HALL, ATER et Thibaut MOULIN, doctorant contractuel, membres du CESICE

Existe-t-il une organisation territoriale de l'Union européenne ? Il est possible de répondre par l'affirmative, au même titre qu'il existe un modèle social européen, alors même que l'Union ne dispose pas de compétences en matière sociale. Toutefois, le processus d'intégration fait peu référence au territoire. Cette notion était absente des traités constitutifs, dans lesquels étaient seulement mentionnés les pays et territoires d'outre-mer. L'idée de territoire apparaît également avec celle d'Union douanière, mais de manière générale, le processus d'intégration ignore la notion de territoire et privilégie les notions de flux.

Dans les années 2000, apparaît une véritable affirmation de la notion de territoire. Avec le traité de Lisbonne, le titre XVIII fait désormais référence à la cohésion économique, sociale et territoriale, répondant ainsi à une revendication du Comité des régions. Cette reconnaissance formelle n'est pas isolée et arrive au moment où survient l'idée d'une politique européenne de

voisinage. L'hésitation relative à la dimension territoriale peut s'expliquer par le fait que l'Union n'a pas de territoire déterminé mais qu'il s'agit d'un projet dynamique. Il s'agit d'une adhésion à un projet et non pas à une structure, aussi le bornage de l'Union revient à une limitation des ambitions du projet européen.

I – L'organisation territoriale de l'Union européenne

Il est possible de trouver quelques bribes d'organisation territoriale dans les programmes d'initiatives communautaires, notamment Interreg, toutefois cela ne détermine pas l'organisation territoriale de l'Europe. Malgré tout, avec le FEDER, la Commission européenne a subventionné la coopération territoriale.

Tout comme en matière sociale, les grands textes en matière d'organisation territoriale ont été élaborés au sein du Conseil de l'Europe. En 1985, a été élaborée la Charte européenne de l'autonomie locale. En revanche, les Etats se sont opposés à un projet de Charte européenne de la démocratie régionale.

La compétence de l'organisation territoriale appartient aux Etats, or les Etats membres de l'Union européenne sont caractérisés par leur diversité de taille et de population. A titre d'exemple, l'Allemagne compte 80 millions d'habitants alors que Malte n'en compte que 425 000. La prolifération des Etats entraînerait un risque d'émiettement de certains grands Etats, notamment en raison des demandes d'indépendance de certaines grandes régions telles que la Catalogne, ou encore le cas de l'Ecosse.

La question du statut d'Etat membre est très importante car de celui-ci découle un certain nombre de conséquences dont celle de l'« hypersouveraineté » des Etats. En adhérant à l'Union européenne, les Etats ont transféré une partie de leurs compétences, mais ils n'en demeurent pas moins les maîtres des traités. Pour que les traités puissent être révisés, il est nécessaire d'obtenir l'unanimité des Etats membres. Ainsi, un Etat, quelle que soit sa taille, peut bloquer le processus de révision. L'autre intérêt de disposer du statut d'Etat membre réside dans le fait d'être représenté dans les institutions, notamment au Conseil et à la Commission européenne et de participer ainsi au processus décisionnel. L'idée d'une immédiateté à l'Union européenne est primordiale pour les régions, telle que la Bavière. Aussi, lorsque Jacques Delors a affirmé l'Europe devait être une fédération d'Etats-nations, se pose la question de savoir ce qu'il adviendrait des nations sans Etat ? Derrière cette phrase, il

y a l'idée qu'il faut avoir un territoire ou renoncer à être un Etat. L'enjeu de l'organisation territoriale de l'Union apparaît alors fondamental.

Dans le cadre du développement de la politique régionale, il a été tenté de proposer une définition du territoire. Le règlement 1059/2003¹ découpe le territoire sous la forme d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) de différents niveaux :

- Le niveau NUTS 1 vise les régions comprenant entre 3 et 7 millions d'habitants
- Le niveau NUTS 2 vise les régions comprenant entre 800 000 et 3 millions d'habitants.
- Le niveau NUTS 3 vise les régions comprenant entre 150 000 et 800 000 habitants.

Or, plusieurs États membres de l'Union européenne font partie de ces NUTS, alors que des régions regroupent plus de 7 millions d'habitants, c'est le cas de la Rhénanie-du-Nord Westphalie qui en compte 17 millions mais dans laquelle il n'y a pas de revendication identitaire. Au final, ce qui importe n'est pas la taille des régions mais bien les compétences dont elles disposent. A ce titre, les compétences des régions sont doubles, elles disposent de compétences propres et d'immédiateté avec le niveau supérieur. Un lien entre l'organisation territoriale des États et la participation au pouvoir décisionnel de l'Union européenne apparaît alors. Se pose ainsi la question de la sécession afin que les régions obtiennent le statut d'Etat. Toutefois, cette question n'étant pas réglé par le droit, c'est un sujet délicat. Dès lors, l'organisation territoriale apparaît insuffisante pour caractériser l'Union européenne.

II – L'organisation politique de l'Union européenne

La question de l'organisation politique fait ressortir la difficulté du maintien du modèle institutionnel. En effet, quatre modèles coexistent :

- Le modèle intergouvernemental qui est revenu en force avec la crise financière
- Le modèle supranational qui connaît une période difficile, la Commission étant en peine de défendre l'intérêt général

¹ Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JO L 154 du 21.6.2003, p. 1–41

- Le modèle fédéral qui donne lieu à des incompréhensions liées au fait que ses défenseurs insistent davantage sur la nécessité de créer des institutions fédérales au détriment de l'équilibre vertical des pouvoirs
- La gouvernance à multi-niveaux qui a le désavantage de ne pas être un véritable modèle mais qui a le mérite de capter la situation telle qu'elle est. Ce modèle apparaît également problématique au niveau de la représentation démocratique et de la légitimité des institutions.

L'idée de l'Europe des régions a été promue par Denis de Rougemont, l'objectif était de substituer à l'organisation nationale des territoires, une organisation supranationale et infranationale avec des régions immédiates à l'Europe. Toutefois, ce modèle a été mis en échec par le traité de Maastricht avec le système de représentation étatique au sein du Conseil². En effet, la possibilité pour les Etats d'être représentés par des ministres signifie qu'un ministre régional peut représenter son Etat. On autorise donc un niveau interne de l'État à participer au processus décisionnel européen. On prend ainsi en compte l'idée de subsidiarité des régions par rapports aux États. C'est notamment le cas de l'Allemagne, où un représentant régional siègera au Conseil dès lors que les compétences sont détenues par les Länders et non par l'État fédéral allemand. D'ailleurs ce représentant sera lié par la décision du Bundesrat, et non du gouvernement fédéral.

Ce premier modèle a laissé place à une Europe des régions de deuxième type, avec les Etats et sans se substituer à eux. Pour que ce modèle soit véritablement efficace, il est nécessaire que les grands Etats prennent en compte l'intérêt des territoires. Par exemple, en Espagne, il faudrait que la Catalogne soit véritablement associée, or ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Il est possible de s'interroger sur la pertinence d'une Europe des régions de troisième type, l'immédiateté à l'Europe sans le statut d'Etat membre. Si cela existait, il faudrait que ce modèle soit efficace dans les grandes régions afin d'inciter les petits Etats au regroupement.

² Article 16 § 2 TUE : « Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote ».

Aujourd'hui, le grand problème de la construction européenne vient de la puissance de l'Allemagne. Les équilibres qui existaient au moment de la conclusion des traités constitutifs ne sont plus. Il est nécessaire de trouver un moyen de faire contrepoids, que ce soit au niveau de l'Union ou en interne. La solution viendra sûrement de l'Allemagne car elle sait que sa capacité à poursuivre ses objectifs est liée au projet européen.