

**COLLOQUE INTERNATIONAL / STRASBOURG
22-24 MAI 2002**

LE FAIT REGIONAL ET LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

**DE LA CECA AU COMITE DES REGIONS
LE CONSEIL DES COMMUNES ET DES REGIONS D'EUROPE
UN DEMI SIECLE DE LOBBYING EN FAVEUR
DE L'EUROPE DES REGIONS**

Par Jean-Marie Palayret

En fondant, le 28 janvier 1951, le Conseil des Communes d'Europe la soixantaine d'élus municipaux de Suisse, France, Italie et Bénélux réunis à Genève partageaient la conviction d'Edouard Herriot selon laquelle « *tout divise les Etats et tout unit les Communes* » et aspiraient à reconstruire « *une Europe plus solidaire en partant du niveau le plus proche des citoyens : la commune* ». Ces maires, issus pour la plupart des mouvements de résistance peuvent être qualifiés de visionnaires : ils furent les promoteurs, 40 ans avant l'heure, des principes de subsidiarité et d'Europe des citoyens.

Les idées des fondateurs, Jean Bareth, Jacques Chaban-Delmas, Umberto Serafini ou Lucien Sergent se sont avérées suffisamment porteuses au point de mobiliser aujourd'hui plus de 100 000 collectivités territoriales en Europe, fédérés en 40 grandes associations nationales dans 28 pays. Transformé en 1984 en Conseil des Communes et des Régions d'Europe pour accueillir les régions qui constituaient dans certains Etats membres des collectivités territoriales de plein exercice, le mouvement constitue, suite à sa fusion avec l'International Union of Local Authorities (IULA) dont elle constitue la section européenne, l'association des pouvoirs locaux et régionaux la plus représentative d'Europe. Fondé essentiellement sur une base démocratique, lié depuis sa création aux idées de fédéralisme (entendu à la fois comme supra et infranational) et de subsidiarité, le CCRE, sous la houlette de présidents Fernand Cottier (Genève), Emile Hamilius (Luxembourg), Henri Cravatte, Joseph Hofman (Mayence), Pasqual Maragall (Barcelone) et Giscard d'Estaing (Chamalière) s'est développé comme une association « corporatiste » au service de ses membres et comme porte-parole des intérêts des collectivités territoriales en faveur d'une Fédération européenne. Il se présente comme un trait d'union entre les cellules de la vie citoyenne et les Institutions supranationales.

Il est évidemment impossible de décrire 50 ans d'activités sans commettre quelques omissions. On a choisi délibérément d'éviter certaines actions du CCRE touchant par exemple à la coopération offerte par le mouvement aux réseaux urbains ou pouvoirs locaux et régionaux dans l'attribution des aides communautaires.

On a centré l'étude sur trois secteurs européens dans lesquels le CCRE s'est le plus engagé :

- les jumelages,
- la politique régionale et l'aménagement du territoire au niveau européen,
- la collaboration avec les Institutions européennes.

I – Aux origines du CCE 1950-1951

C'est en octobre 1950, en pleine négociation du plan Schuman, que prend corps l'idée d'associer les collectivités territoriales en une organisation supranationale. Le professeur bâlois Adolf Gasser prend l'initiative de réunir, le 1er octobre 1950 à Seelisberg, dans le canton du Grutli (lieu emblématique où le 1er août 1291, les premiers cantons ont prêté le serment qui devait conduire à la création de la Confédération helvétique) des administrateurs municipaux de France, d'Allemagne, de Belgique, d'Italie, des Pays-Bas, des théoriciens de l'autonomisme local et de l'urbanisme tels que l'économiste Edgard Milhaud, directeur de la revue *Annales de l'économie collective* ou la Hollandaise Alida de Jaeger, experte en matière de syndicats et de coopération internationale ainsi que des fédéralistes, comme le français Jean Bareth, membre influent de *La Fédération* ou l'italien Adriano Olivetti, fondateur en 1949 du *Movimento Comunità* (représenté à Seelisberg par Umberto Serafini, un proche d'Altiero Spinelli¹).

Les pionniers de Seelisberg décident de réunir à Genève, en janvier 1951 un congrès constitutif du Conseil européen des communes. Dans l'esprit de ses animateurs, cet organisme doit avoir pour but de représenter les collectivités locales sur le plan européen, d'intéresser celles-ci à la création de l'Union européenne, d'organiser leur appui mutuel devant les problèmes économiques et sociaux qu'elles doivent affronter et d'assumer, notamment face au danger totalitaire, la défense commune de leurs libertés. Le congrès constitutif de Genève (28-30 janvier 1951) est un succès. Dix nations y sont représentées par un nombre important de communes. Si l'on prend l'exemple de la délégation française on constate qu'elle est forte de l'appui des dirigeants de l'ensemble des organisations d'élus locaux (à l'exception des communistes) : Association des Maires de France (M. Trementin) et l'Union nationale (pourtant sécessionniste) de M. Gaudin, ainsi que l'association des présidents de Conseils généraux (M. Lasalarie). Les maires de Nantes, Bordeaux (Chaban-Delmas), Metz (Mondon), Nancy, Marseille, Lorient, Beaune sont délégués des grandes villes.

A Genève, les congressistes adoptent les statuts du Conseil des Communes d'Europe. Ses buts sont définis comme suit : *“développer l'esprit européen dans les communes et collectivités locales, promouvoir une fédération des Etats européens basées sur l'autonomie de ces collectivités, assurer la participation et la représentation des communes et collectivités locales dans les organismes européens et internationaux.”*²

Sont admis comme membres uniquement les communes, les collectivités locales ou leurs représentants mandatés. Les organes dirigeants sont constitués par une Assemblée générale (dite Assemblée des Délégués), un Comité exécutif et un Bureau. Cottier, conseiller municipal de Genève est élu président, De Jaeger et Bareth sont nommés respectivement secrétaire général et secrétaire adjoint.

¹ AICCRE, *Breve storia del Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa*, Salemi Pro ed., Roma, p. 62-64.

² Archives historiques des CE (dorénavant AHCE), fonds CCRE, 1, « Statut du Conseil des communes d'Europe », Genève, janvier 1951.

Soucieux de créer une association à caractère essentiellement supranational, les promoteurs hésitent à programmer la constitution de sections nationales. Celles-ci sont déconseillées par les délégués allemands. Bareth et Serafini insistent en revanche sur l'importance organisationnelle de cette structure³. On s'accorde finalement sur le principe que la souveraineté relèvera des seuls organes statutaires européens avec interdiction aux sections de confier des mandats impératifs aux délégués nationaux. Le CEE se présente donc dès l'origine comme une association politique autonome des gouvernements et des partis nationaux, mais également comme une organisation à vocation sociale et culturelle encline à définir et à expérimenter les formes les plus avancées de "participation citoyenne", de politique environnementale et d'aménagement du territoire, de gestion économique et financière des autonomies locales. Le démontre clairement la constitution à Genève, à l'instigation et sous la présidence de Jacques Chaban-Delmas d'un "Comité d'Action" articulé à quatre sections d'études : autonomie administrative et financière, équilibre villes-campagne, sécurité – assistance – mutualité, action politique européenne⁴.

A ce point, il convient de faire trois remarques :

Le mouvement "La Fédération" est en grande partie à l'origine de la formation du CCE. Ceci explique que, dans l'activité de sensibilisation du CCE naissant on retrouve deux thèmes porteurs de cette organisation : la défense et la promotion des libertés communales contre l'étatisme centralisateur et l'anticommunisme. Promoteur du "Comité de vigilance" institué en 1950 auprès du Conseil de l'Europe et ayant à cette occasion recueilli l'adhésion de près de 9000 communes de France, créateur des Etats généraux des communes et départements de France, organisateur enfin de la journée d'études sur la réforme administrative qui s'est tenue à Paris le 7 février 1951 sous la présidence de Gaston Monnerville, cette organisation prend une importance toute particulière au sein des instances du CCE (notamment au sein de son Comité d'Action présidé par Chaban-Delmas et dont Voisin est secrétaire de la section Action européenne).

Les délégations ont été organisées en dépit de l'opposition vigoureuse de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux, à laquelle participent des maires des pays satellites (Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie) et dont la section française est présidée par M. Marrane, maire communiste d'Ivry. Ces éléments entendent interdire la création d'une organisation internationale des maires, à perspectives européennes et dans laquelle ils ne pourraient avoir une position dominante⁵.

En ce qui concerne l'inspiration fédéraliste on constate que contrairement à nombre de mouvements de cette obédience créés à la même époque, le CCE a surmonté assez vite la dichotomie traditionnelle entre courants institutionnel (hamiltonien) et intégral (proudhonien). A cette opposition idéologique il a substitué une action tendant à souligner l'interdépendance entre le problème du "pouvoir européen" – les institutions – privilégié par les hamiltoniens - et celui d'une "nouvelle société européenne" issu des théories proudhoniennes sur le fédéralisme et l'autonomie intérieure aux nations, que les fédéralistes intégraux (particulièrement français) ont faites leurs⁶. Cette ligne

³ En France, par exemple les communes ne pouvaient adhérer directement à une association supranationale. Il était ainsi nécessaire d'introduire le principe suivant lequel on aurait institué, dans chaque pays, une section nationale chargée de recueillir fonds et adhésions.

⁴ AICCIRE, *Breve storia del Consiglio...*, op. cit., p. 67-68.

⁵ AHCE ; CCRE, 1, « Conférence constitutive du Conseil des Communes et Régions d'Europe », Genève, 28-30/01/1951.

⁶ E. Paolini, « Il Consiglio dei Comuni d'Europa », in S. Pistone (dir.), *I Movimenti per l'Unità europea, 1945-1954*, Jaca Books, Roma, 1988, p. 205-225 ; F. Zucca, *Autonomie locali e federazione*

conciliatrice est défendue en particulier par le secrétaire général de la section italienne, Umberto Serafini, qui, lors de la réunion de l'Exécutif du CEE à Palerme, en 1953, fait adopter le principe du "Bloc historique" entre autonomistes locaux et constitutionnalistes européens.

Entre 1951 et 1953 sont constituées huit sections nationales. Plus de 20 000 collectivités locales y adhèrent, dont 11000 en France, 2400 en Allemagne, 1200 en Italie, 900 en Belgique⁷.

L'action est particulièrement bien lancée en France où, sous l'impulsion de La Fédération, l'AFCCE peut se prévaloir de l'appui officiel du ministère de l'Intérieur et bénéficie d'une propagande efficace : envoi de véritables *missi dominici*, les délégués du Conseil des Communes d'Europe, auprès des maires "démocrates" afin de les sensibiliser aux thèmes de la décentralisation administrative et de l'unification européenne et de les inciter à créer des "comités départementaux du CCE". Cette campagne d'adhésion par capillarité est efficacement relayée par les appels que lancent P. Trémentin et T. Lassalarié, respectivement présidents de l'Association des Maires de France et de l'Association des présidents de Conseils généraux pour inviter leurs membres à rejoindre l'AFCCE⁸.

L'AFCCE favorise le lancement de la section de RFA où Ladebeck connaît des difficultés en raison de l'hostilité des organisations communales allemandes, influencées par l'Union internationale des villes. Elle intervient auprès du Haut Commissariat de la République pour que l'Ambassade de France débloque des fonds. Ceux-ci permettent l'organisation d'une réunion à Bad-Dürkheim, les 14-16 mars 1952, au cours de laquelle l'Europa-Union Deutschland accepte de collaborer au mouvement⁹.

La situation est plus complexe en Italie. Si le mouvement Comunità a participé à la fondation du CCE, le MFE doit encore définir sa ligne de conduite à l'égard de la nouvelle organisation. Pour les fédéralistes italiens, Spinelli en particulier, les administrateurs communaux sont considérés essentiellement comme d'utiles moyens de pression à l'égard des partis nationaux et comme des relais susceptibles de promouvoir l'idée européenne auprès de l'opinion publique. C'est sur les instances de Luciano Bolis, secrétaire du MFE ligure et de Guglielmo Usellini, secrétaire de l'UEF, que Spinelli décide finalement d'appuyer le projet d'AICCE lancé en Italie par U. Serafini et C. Bastianetto en août 1951. Le mouvement prend de l'ampleur avec l'adhésion des maires de Gênes, V. Pertusio et de Turin A. Peyron. Mais c'est seulement dans les zones où la classe politique locale est particulièrement attentive aux problèmes européens que le mouvement parvient à surmonter l'âpre opposition des minorités communiste et socialiste qui y voient "un succédané du Pacte atlantique"¹⁰.

II - La politique des jumelages

sovranaZIONALE. La battaglia del Consiglio delle Comunità e Regioni d'Europa per l'Unità europea, Il Mulino, Bologne, 2002, p. 120-121.

⁷ AHCE, CCRE, Rapport sur l'activité du secrétariat général à Genève, 1950-1953.

⁸ Ministère de l'Intérieur, circulaire ministérielle n°153, adressée aux Préfets le 26 avril 1951; *Le Bulletin fédéraliste*, n°51, octobre 1951, p. 4; P. Trémentin, "Appel des Maires de France en faveur du Conseil des Communes d'Europe".

⁹ On verra sur ce point le développement éclairant de F. Zucca, *Autonomie locali...*, op.cit., p. 190-194.

¹⁰ *Ibid.*, p. 199-200.

Le CCRE a utilisé et utilise toujours le jumelage comme un des moyens privilégiés de son action de défense de l'autonomie des communes, de représentation des intérêts des collectivités locales auprès des Institutions européennes et de promotion de l'idée européenne dans la population.

Le jumelage, selon la définition qu'en donne le CCRE "*c'est la rencontre de deux ou plusieurs communes qui entendent proclamer qu'elles s'associent pour agir dans une perspective européenne en vue de confronter leurs problèmes et de développer entre elles des liens d'amitié de plus en plus étroits.*"

Trop souvent les jumelages sont considérés par les "non initiés" comme de simples actions symboliques et comme des opportunités d'échanges assez floues à caractère folklorique et festif. Cette dimension existe certes car les jumelages sont avant tout fondés sur la curiosité de l'autre et sur une ambiance de sympathie et d'amitié. Mais dès l'origine, les objectifs étaient beaucoup plus ambitieux. Lorsqu'en janvier 1951 a été fondé le CEE, le climat était loin d'être favorable à un apaisement immédiat des esprits après la guerre et surtout à la réconciliation entre les anciens belligérants. Les pionniers de ce type d'échange, tels Jean Bareth entendent affirmer leur foi en une Europe nouvelle et unie, fondée sur un tissu de relations bi ou multi-latérales entre les peuples au travers des structures politico-administrative les plus proches du citoyen : les communes. Ils souhaitent pour appuyer ce grand dessein sur la défense de l'autonomie communale et régionale, complément naturel à leurs yeux de l'Union européenne¹¹.

L'impact de la Seconde Guerre mondiale et l'effort de rapprochement et de réconciliation qui s'ensuit servent de catalyseur. A partir de 1950, le mouvement s'accélère suite à la réunion des maires français et allemands à Mont Pèlerin (Suisse) en 1948, de l'Union internationale des Maires pour la compréhension franco-allemande en 1950, de la création du "Monde Bilingue" et du Conseil des Communes d'Europe en 1951.

Les années 1950 marquent la première période des jumelages officiels, la période *inter-européenne* : Ludwigsbourg-Montbéliard en 1950, Troyes-Tournai en 1951 étendu ensuite à Darmstadt (RFA) et Alkmaar (Pays-Bas), Metz-Luxembourg-Trèves et Reims-Florence en 1952. But de ces jumelages : la réconciliation des ex-ennemis, la solidarité pour surmonter les conséquences de la guerre, le développement du bilinguisme, les échanges culturels. Les jumelages de ce type se développent essentiellement pendant les années 1950 et au début des années 1960 et ont ensuite tendance à s'essouffler. Les relations inter-frontalières, les contacts entre anciens combattants, l'assistance à la reconstruction entre grandes villes d'art, les liens universitaires figurent fréquemment parmi les raisons pour lesquelles se sont établies de telles relations¹².

A partir de 1959 et du jumelage Dijon-Stalingrad, on assiste au développement des *jumelages Est-Ouest*. Cette seconde période a un caractère plus politique : il s'agit essentiellement de maintenir des contacts pendant la guerre froide. Beaucoup de communes sont réticentes à cause de la nature non démocratique des municipalités à l'Est. En revanche, les municipalités communistes recherchent ces jumelages particulièrement avec la RDA, alors non reconnue par la plupart des gouvernements

¹¹ Pour marquer symboliquement la fonction de « ciment » de l'Union européenne, il convient par exemple que la phase officielle des jumelages soit consacrée par la prestation d'un « serment de jumelage » que le drapeau européen soit issu lors des cérémonies et l'hymne européen joué, que les communes jumelées apposent enfin les panonceaux *Commune d'Europe jumelée avec ...* aux entrées de la cité.

¹² AHCE ; CCRE, cahier 43, « Les jumelages. Pourquoi ? Comment ? », août-septembre 1964.

d'Europe occidentale. Ces jumelages ne respectant pas les critères fondamentaux de libre participation et réciprocité des échanges (qui incidemment coûtaient cher aux partenaires occidentaux) ont assez vite périclité. Ils revivent depuis 1990 compte tenu des nouveaux développements dans les pays de l'Est [ex. avec des communes polonaises à l'instigation de Solidarité et des organisations religieuses ou syndicales françaises avec les communes roumaines pour tenter d'abord de sauver les villages roumains menacés de destruction par la politique de Ceausescu puis pour aider la reconstruction (jumelage de deux communes martyres entre Ouradour et Timisoara)]. Au début des années 1990, le CCRE met encore en garde les maires contre l'établissement de jumelages trop hâtifs avec des communes des ex-satellites de l'URSS. Il met sur pied un projet de "formation à la démocratie" présentant et expliquant aux représentants des collectivités locales des PECO les différentes possibilités démocratiques existant en Europe occidentale. La Communauté européenne aide matériellement le CCRE à organiser en Pologne, Hongrie et République tchèque des stages portant sur l'évolution des statuts et compétences des départements, provinces, régions, communautés autonomes dans les Etats d'Europe occidentale, l'aspect financier de l'autonomie des collectivités locales, la planification au niveau du développement régional, des exemples de coopérations transfrontalières¹³.

Dans les années 70 ont démarré les *jumelages Nord-Sud*. Ces "*jumelages-coopération*" touchent surtout les grandes communes. Ils sont la concrétisation de la prise de conscience du problème du développement et de la volonté de relancer les jumelages Ouest-Est en leur donnant un objectif vers l'extérieur. Ils viennent en complément (ou en substitution) de l'action des gouvernements et des organisations non gouvernementales avec des réalisations plus concrètes, mieux ciblées, ainsi que d'une ampleur moindre qui réduit le risque d'effets induits négatifs. Ils font prendre conscience concrètement à la population de la nécessité de la politique d'aide au développement, permettent un dialogue des cultures profitables aux deux partenaires. Enfin, grâce en particulier aux jumelages triangulaires (par exemples ex-puissance coloniale, un pays de l'Ouest, un pays en voie de développement), ils revitalisent les jumelages traditionnels.

Les jumelages, essentiellement centrés au départ sur la réconciliation des peuples ennemis (en 1971, 69% des jumelages concernaient les seules relations franco-allemandes) ont évolués au fil des ans jusqu'à constituer aujourd'hui le cadre fructueux d'une politique intérieure européenne axée sur la paix, le développement (durable) et le dialogue des cultures. En 1987 les jumelages inter-européens de l'Ouest ont été au nombre de 7000 (la France comptant pour 30%), les jumelages Ouest-Est, 650 (40%, France) et les villes africaines ont eu 350 jumelages (dont 50% avec la France).

Le contenu des jumelages a évolué avec le temps. Au départ des jumelages, priorité est généralement donnée à ce qui implique le plus les populations : culture, jeunesse. Viennent ensuite les échanges plus sectoriels (associations, professionnels) privilégiant les relations autour d'un problème commun (travailleurs sociaux, pompiers, enseignants, retraités) et petit à petit l'emploi, la délinquance, l'aménagement urbain, l'environnement. Suivent les échanges économiques (débouchés des productions locales). Et l'on aboutit finalement aux jumelages avec examen en commun de tout ce qui concerne la gestion de la ville.

¹³ AHCE, CCRE 471, séminaire européen sur la « signification politique des jumelages », Bruxelles, 13-15 mai 1990.

Le CCRE a dès ses origines, constitué l'organisme fédératif par excellence des jumelages. Il partage ce rôle avec la Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) fondée en 1957 à partir de l'activité de jumelages linguistiques développée par le "Monde bilingue". Ces deux organisations, longtemps en conflit, entretiennent actuellement des relations correctes. La création de "l'Europe des cités", regroupant 15 grandes villes depuis une réunion à Barcelone en avril 1989 a introduit un élément quelque peu perturbateur. Dans ses activités relatives au jumelage, le CCRE remplit un certain nombre de fonctions d'assistance et de coordination : recherche de partenaires compatibles, aide aux communes pour réaliser et animer les jumelages, publications et périodiques, formation d'animateurs des comités de jumelages, organisation de chantiers de volontaires, séminaires internationaux sur des problèmes spécifiques aux jumelages, etc. Grâce à cette organisation, les communes jumelées ou souhaitant l'être disposent des moyens techniques et des appuis politiques nécessaires à la bonne marche des jumelages.

Les jumelages ont bénéficié dès les années 60 et bénéficient toujours de l'aide d'un organisme binational : l'OFAJ. Créé en 1963 à la suite du traité de l'Elysée, l'Office franco-allemand pour la Jeunesse, dont les fonds sont alimentés à part égale par les gouvernements français et allemand (à hauteur de 128 millions de francs en 1990) a pour but d'encourager les échanges de jeunes entre ces deux pays. Dans le budget de l'OFAJ figurent des crédits non négligeables en faveur des activités de jumelages. Des stages franco-allemands de formation d'animateurs de jumelages ont ainsi pu être organisés. L'Institution a fait ses preuves depuis trente ans, au point d'expliquer pour une bonne part le déséquilibre constaté en faveur des relations franco-allemandes dans ce type d'échanges¹⁴.

Depuis quelques années, des initiatives ont été prises par les institutions communautaires pour promouvoir les jumelages qui sont les soutiens de base pour le progrès de la conscience européenne dans l'esprit des citoyens. C'est ainsi qu'en 1988, sur la base d'un rapport de Nicole Fontaine, le Parlement européen a voté en faveur de l'insertion dans le budget communautaire d'un *Fonds européen des jumelages*. Le CCRE est à l'origine de ce projet, qu'il revendiquait depuis plusieurs années, et qui a multiplié les pressions afin que le PE l'accepte. La Commission dispose depuis cette date d'un budget avoisinant les 3,5 millions d'euros attribués au développement des jumelages. Ce fonds doit permettre d'une part d'aider à la création de jumelages nouveaux en priorité afin de réduire les déséquilibres géographiques liés aux élargissements successifs (zones périphériques, barrières linguistiques, trop faible taille des communes) d'autre part de soutenir les actions particulièrement importantes ayant pour but de promouvoir de façon directe et originale la construction européenne. Cette aide communautaire consiste essentiellement en une participation aux frais de transports et dans une moindre mesure aux frais d'organisation et de séjour.

Impact des jumelages

En ce qui concerne la politique européenne il est certain que les jumelages ont joué un rôle très important dans la réconciliation franco-allemande. Ils constituent un élément qui peut être essentiel dans la construction européenne en atténuant, par les relations personnelles qu'ils impliquent, le risque d'une Europe mercantile dont

¹⁴ AHCE, CCRE 571, « Rôle et initiatives des Institutions européennes, nationales et locales pour la promotion et le développement des jumelages », Conseil des Communes et Régions d'Europe, 1990 (?).

l'idéal serait limité à créer un pool de marchands. Sur le plan international, ils sont à la fois un vecteur efficace de l'aide au développement une école de démocratie pour les pays issus du bloc soviétique. Enfin, ils sont susceptibles de contribuer à amener dans l'ordre européen et international à un renversement des structures actuelles en remplaçant l'action verticale et ses pertes de temps et d'argent dues aux échelons hiérarchiques par des actions horizontales à différents niveaux (communes, régions, Etats) s'intégrant dans une politique d'ensemble.

III – La collaboration collectivités territoriales – institutions européennes

Cette collaboration entre les collectivités locales et institutions peut s'articuler en trois types d'action : le CC(R)E a contribué à l'élaboration et à la mise en place d'une véritable politique régionale à l'échelle de la Communauté. A travers son organe le plus politique, les Etats généraux, le Mouvement a participé aux initiatives visant au renforcement des institutions de l'Union. On peut y ajouter la mise en place, au niveau européen, auprès du Conseil de l'Europe comme de la Communauté, puis de l'Union européenne, d'organismes consultatifs et d'un intergroupe parlementaire représentant les intérêts des pouvoirs locaux et régionaux.

A) Aménagement du territoire et politique régionale européenne

Cette problématique, affrontée épisodiquement dès la création du CCE, assume un rôle central dans l'activité de l'organisation en ce qu'elle constitue le point de convergence de toutes les politiques sectorielles. Les premières formulations remontent à la réunion de juillet 1952 à Bad-Dürkheim sur « l'aménagement du territoire ». Mais elle prend son véritable développement lorsque, au début des années soixante, la CCE, sensible au thème de la planification territoriale et commençant à se préoccuper des conséquences du Marché commun sur les équilibres économiques et sociaux régionaux, rencontre sur ce terrain les positions des Conseils des Communes d'Europe. Dès la session du 9 mai 1960 de l'APE, le député libéral français Bertrand Motte consacre au thème des distorsions de développement entre les régions du territoire communautaire une analyse dont s'inspire ensuite le CCE : le marché commun a favorisé une dilatation du développement dans les régions de la bande lotharingienne dont ont bénéficié la Randstadt Holland, la Rhénanie-Wetphalie, le Bade-Wurtemberg, l'Alsace et la Lombardie-Vénétie, laissant à l'écart les centres économiques situés à l'est d'une ligne Rouen-Montpellier et au sud d'une ligne Rome-Pescara. Le rapport Motte consacre une attention toute particulière aux régions périphériques et frontalières, et, à la lumière de ces situations de sous-développement, met en évidence l'exigence de coordonner les politiques économiques régionales des Etats membres. Motte évoque un « programme d'aménagement du territoire européen »¹⁵. La Commission spécialisée « équilibre villes-campagnes » du CCE, animée par Raymond Berrurier fait siennes les propositions du rapport Motte. A travers la création d'Instituts d'études spécialisés comme l'Institut d'études et de relations intercommunales de Lugano ou la Communauté européenne de crédit communal, spécialisée dans la concession de crédits aux collectivités locales, le

¹⁵ Une vision exhaustive de la question figure dans le numéro spécial de *Comuni d'Europa*, janvier 1966 ; AHCE, CCRE 66 Bertrand Motte, Rapport annexé à une lettre adressée au CCE, 4 mai 1960.

CC(R)E préconise une politique régionale qui ne soit pas seulement la somme de politiques régionales nationales¹⁶. C'est dans cet esprit que le CECC (Peyron et Mosse) engage dès 1963 avec la Commission un dialogue sur la base d'un mémorandum du CCE sur la politique régionale (Turin, janvier 1965)¹⁷. Le CCE y suggère la création d'un fonds européen de développement régional et la création d'un comité de politique régionale marquant la volonté d'un engagement communautaire global pour obtenir un développement équilibré et durable de l'économie européenne¹⁸. Pour le CC(R)E cette approche globale de la politique régionale ne peut aboutir à des résultats que si elle s'inscrit dans la perspective de la création d'un véritable système monétaire européen portant à des taux de change fixes et à une harmonisation fiscale indispensable. Ces revendications s'inscrivent au début des années soixante-dix, dans un contexte favorable à l'amorce d'une politique régionale spécifique. Celle-ci est réclamée par l'Italie qui constate que le budget de la Communauté n'a pas contribué à réduire le retard du Mezzogiorno. Elle est exigée par le Royaume-Uni et l'Irlande au moment de la négociation de leur adhésion. La Grande-Bretagne souhaite qu'une contribution communautaire à la reconversion des *depressed areas* compense les pertes financières que lui coûteront la PAC. Le sommet de Paris (octobre 1972) décide le principe d'une politique régionale commune et charge la Commission de mettre en place un Fonds de développement régional, financé par le budget communautaire. Mais les discussions sont laborieuses et il faut attendre 1975 pour créer, sur la base du « rapport Thomson » deux nouveaux organes : le Comité de politique régionale composé de hauts fonctionnaires de la Commission et des Etats membres pour comparer les politiques régionales nationales et apprécier leur compatibilité entre elles et avec les objectifs communautaires, le « Fonds européen de développement régional » (FEDER) destiné à combler le retard structurel de certaines régions et lutter contre les effets de la désindustrialisation¹⁹.

Le CCRE conteste dès le départ le fonctionnement du FEDER : celui-ci se contente de rembourser *a posteriori* aux Etats Membres la moitié de leurs dépenses publiques pour les politiques régionales dans la limite d'un quota. Les Etats restent maîtres de leur choix. La crise de 1974 aidant, on assiste à la multiplication des zones bénéficiaires, des aides directes aux entreprises et surtout à une surenchère entre les Etats. Le CCE estime pour sa part que la politique régionale doit impliquer la synergie entre l'engagement local et de la contribution supranationale et milite en faveur d'une « communautarisation » de la politique régionale²⁰. Les Etats généraux de Paris (décembre 1976) sont marqués par le rapport G. Martini sur les fonds structurels : l'animateur de la Commission Etudes du CCE y dénonce l'exigüité des ressources financières attribuées aux fonds et la théorie du « juste retour » qui conditionne les politiques communautaires. Il fustige la difficulté pour les collectivités locales et régionales éligibles aux aides d'établir des relations directes avec les institutions communautaires du fait notamment de gouvernements jaloux de leurs prérogatives en matière de politique étrangère. Le communiqué final de la conférence affirme que « *les déséquilibres régionaux de la Communauté doivent être corrigés par une politique structurelle globale qui coordonne l'ensemble des politiques sectorielles et*

¹⁶ AHCE, CCRE 452, Congrès de Lausanne, Commémoration des 40 ans du CCRE de la part du doyen du Conseil, 1991, p. 10-11.

¹⁷ AHCE, CCRE192, Rapport présenté à la Commission au sujet de la politique régionale (Turin, 28 décembre 1964-8 janvier 1965).

¹⁸ Le CCE appuyait le rapport Mc Dougall sur « Le rôle de la finance publique dans le cadre général de l'Union européenne » produit par un groupe d'experts mandaté par la Commission.

¹⁹ D. Hamon, I. Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, p. 300-303.

²⁰ *Ibid.*

les instruments financiers correspondants »²¹. Le Conseil fait un premier pas en ce sens en créant en 1978 une section « hors quota » du FEDER pour financer des programmes spéciaux, qui cherchent à remédier dans certaines régions aux effets négatifs des politiques communes²².

Pour le CC(R)E l'aménagement du territoire a pour corollaire indispensable la politique de l'environnement. La Chartre de Bruges, approuvée par le CC(R)E en 1974, après un débat serré lors des Etats généraux de Nice (juin 1972), assume un rôle précurseur en affirmant « *qu'à défaut d'une politique mondiale, il est indispensable, à tout le moins au niveau de dix-sept Etats du Conseil de l'Europe, d'avoir une politique européenne de l'environnement, soit parce que l'environnement naturel n'a pas de frontières, soit parce que l'application unilatérale de mesures de sauvegarde de l'environnement mettrait dans des conditions d'infériorité le pays qui serait le seul à l'appliquer.* » Par conséquent, « *une législation et une réglementation uniformes ou équivalentes en matière d'environnement doivent entrer en vigueur dans les diverses communes dans les diverses régions et dans les divers pays d'Europe.* »²³ La charte insiste pour la première fois sur le principe de « pollueur-payeur ». Il faudra attendre toutefois l'Acte unique pour que le FEDER soit mis en oeuvre de manière « supranationale » et pour que la politique de l'environnement entre définitivement dans les prérogatives communautaires.

B) L'action du CC(R)E en faveur d'un processus démocratique d'unification européenne

1) L'élection directe du Parlement européen et son action constituante

Dès les seconds Etats généraux du mouvement tenus à Venise à l'automne 1954, le CCE appelle à l'institution d'une « *Communauté politique européenne disposant de pouvoirs limités mais effectifs [...] soumise à un contrôle démocratique émanant du suffrage universel* »²⁴. L'appel, résultat d'une intense médiation interne en raison de l'opposition à la CED d'éminents représentants du CCE tels J. Chaban-Delmas ou E. Herriot, constitue l'une des premières tentatives de relance européenne après le vote négatif de l'Assemblée française²⁵.

Le mouvement maintient sa revendication pendant les années cinquante et soixante.

²¹ AICCRE, *Breve storia ...*, op. cit., p. 108-109 ; CCRE, Etats généraux de Paris, rapport de G. Martini, décembre 1976.

²² Ainsi le programme français Grand Sud-Ouest (octobre 1980) a bénéficié de ces concours financiers. Les autres programmes hors quota concernent la sidérurgie (octobre 1980), le textile habillement (janvier 1984), la construction navale et la pêche (janvier 1984-décembre 1985).

²³ AHCE, CCRE 246 bureau de presse de l'AICCE, communiqué n°8 du 22 juin 1972 : « Les résultats politiques des Xe Etats généraux (Nice) du CCE » ; *ibid.*, CCRE, 208, « Dichiarazione di principio del CCE sui problemi dell'ambiente », approuvée par l'Assemblée des délégués du CCE (Bruges, 27-28 juin 1974).

²⁴ AHCE, CCRE 229 Etats généraux de Venise, 19-21 octobre 1954, résolution présentée par la Commission Communes et Institutions européennes.

²⁵ Edouard Herriot, maire de Lyon, était président de l'Association française pour le Conseil des Communes d'Europe (AFCCE). Jacques Chaban-Delmas était vice-président de la même organisation. Chaban-Delmas avait, en qualité de membre gaulliste du gouvernement Mendès France, prit officiellement position contre le projet de CED ; Edouard Herriot signa, durant la session parlementaire, l'une des deux « questions préalables » qui provoquèrent le renvoi de la discussion de la CED.

Durant la conférence de Messine, le secrétaire général de l'AICCE, Serafini, grâce aux bons offices de l'ambassadeur Roberto Ducci, tente de convaincre Gaetano Martino de la nécessité d'intégrer au traité instituant la CEE une obligation précise concernant l'élection au suffrage direct du Parlement européen et non la simple possibilité comme il en fut finalement décidé²⁶. Dans la même ligne d'action, le CCE autorise les sections nationales à fournir un appui politique et logistique à la campagne en faveur du Congrès du Peuple européen organisée par Altiero Spinelli en 1957²⁷. La décision de nombreux maires adhérents à l'organisation, de mettre à disposition des électeurs au Congrès des locaux, des équipements et du personnels communaux facilite énormément la tenue des élections primaires dans les villes-test retenues²⁸.

Les Etats généraux de Liège (3-6 juillet 1958) sont les premiers de l'ère gaulliste. Y figure pour la première fois une importante délégation britannique. Ils sont marqués par deux faits politiques importants : l'engagement du courant « possibiliste » du mouvement représenté par J. Chaban-Delmas, d'appliquer de manière non restrictive les traités de Rome²⁹. Le second vise à conférer des pouvoirs constituants à l'Assemblée parlementaire européenne qui devrait être élue au suffrage universel direct, en application de l'article 138 du traité CEE. Cette constitution intégrerait la création d'un parlement bicaméral comprenant une « *représentation qualifiée des communes et des régions* »³⁰. Le CCE appuie en 1960 le projet préparé à telle fin par le groupe de travail de l'APE, dont le rapporteur est Fernand Dehousse³¹.

En vue du premier sommet des chefs d'Etats et de gouvernement prévu à Bonn en juillet 1961 le Bureau exécutif du CCE lance à Milan (22-23 avril) un appel aux gouvernements nationaux afin qu'ils « *appliquent loyalement dans les plus brefs délais, et sans attendre la solution préalable d'autres graves problèmes nationaux et internationaux, le troisième paragraphe de l'article 138 [...] Il est également nécessaire [...] que les gouvernements intéressés stipulent une convention, qui confiera à l'Assemblée parlementaire européenne ainsi élue le mandat de rédiger, en un laps de temps préétabli, le statut politique de l'Europe, statut qui sera soumis à référendum populaire dans chaque pays de la Communauté.* »³²

La présidence gaullienne coïncide avec une mise en retrait des thèses favorables à une extension des pouvoirs du Parlement européen au niveau des gouvernements. Convaincus de l'impuissance de ces derniers de faire un saut décisif vers l'Europe fédérale, les fédéralistes choisissent alors d'engager la lutte en faveur d'une

²⁶ F. Zucca, « Il Consiglio dei Comuni d'Europa e il rilancio europeo di Messina » in L. V. Majocchi, *Messina quarant'anni dopo*, Bari, Cacucci, 1996, p. 243-260.

²⁷ Avec ce projet, A. Spinelli se proposait de susciter la prise de conscience d'une légitimité démocratique du Peuple européen au moyen d'élections primaires. De cette façon, les citoyens européens favorables à la convocation d'une Constituante étaient appelés à élire des délégués à une Assemblée européenne unique, le Congrès capable d'exercer une pression de l'opinion publique telle qu'elle pût imposer aux gouvernements la volonté constituante du peuple européen.

²⁸ E. Paolini, « Il Consiglio dei Comuni d'Europa – CCE » in Sergio Pistone, *I movimenti per l'Unità europea, 1954-1969*, Jaca Book, Roma, p. 261-287.

²⁹ AHCE ; CCRE 231, Discours de J. Chaban-Delmas aux IV^e Etats généraux du CCE, Liège, 3 juillet 1958.

³⁰ *Comuni d'Europa*, juillet 1958, p. 1 et p. 6-8. Le projet Dehousse prévoyait le triplement des membres du PE, dont les deux-tiers devraient être élus au suffrage universel.

³¹ *Comuni d'Europa*, mars 1960, p. 3 et janvier 1961, p. 7.

³² *Ibid.*, mai 1961, p.1.

participation démocratique à la construction de l'Europe et identifient dans l'élection du PE au suffrage universel l'instrument idoine à cette fin³³.

Selon la ligne tracée par Sérafini, l'AICCE adhère dans les années 1967-68 à la campagne lancée en Italie par le MFE, laquelle consiste à faire élire, en un premier temps, unilatéralement au suffrage universel les délégués italiens au Parlement européen. Interpellé, le président de la République Giovanni Leone se déclare en faveur du renouvellement de la délégation italienne à Strasbourg par élection directe. Cette décision restera toutefois sans suite par manque de réelle volonté politique de la part des groupes parlementaires à l'Assemblée italienne³⁴.

L'arrivée concomitante au pouvoir de G. Pompidou en France et de W. Brandt en République fédérale semble débloquent la situation. Le CCE tente d'influencer les travaux du Sommet de La Haye en organisant, à la veille de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, le 25 novembre 1969, une grande manifestation à Strasbourg, avec la collaboration du Parlement européen. Dans un document remis au président du Parlement, Mario Scelba, les représentants des collectivités locales assurent l'Assemblée *"de l'appui sans réserve qu'ils lui apportent dans son effort pour engager les chefs de gouvernements à donner un élan décisif à la construction européenne"*. Ils affirment également qu'il leur semble essentiel *"d'appliquer l'art. 138 du traité de Rome afin que les membres du Parlement européen soient élus au suffrage universel direct et puissent assurer une véritable représentation des peuples"*. Parmi les organes consultatifs qui seraient prévus devrait figurer également une représentation des élus locaux qui auraient dû former la base de *"la seconde assemblée des Etats-Unis d'Europe de demain"*. A cette élection démocratique devrait correspondre une extension des pouvoirs du PE, comprenant le vote du budget des Communautés dotées de ressources propres et le contrôle de l'Autorité politique, responsable devant lui³⁵. Ces résolutions sont accueillies partiellement par les chefs de gouvernement : si ceux-ci prévoient un élargissement des compétences du Parlement en matière budgétaire, le communiqué final de La Haye se borne à déclarer que *"le problème du mode d'élection directe continuera d'être examiné par le Conseil des Ministres"*. Dans cette attente, le CCE participe à l'initiative prise en juin 1973 par le PE d'élaborer un nouveau rapport sur l'organisation de ses propres élections (rapport Patjin)³⁶.

Le sommet de Paris en décembre 1974 établit finalement que l'objectif fixé par le traité de Rome relatif à l'élection du Parlement au suffrage universel doit être atteint le plus rapidement possible. Les chefs de gouvernement attendent avec intérêt les propositions de l'Assemblée sur lesquelles ils escomptent une décision du Conseil en 1976. Dans ces conditions, l'élection directe pourrait être effectuée à partir de 1978. Le CCE met à profit les réunions des Etats généraux à Vienne (3-5 avril 1975), à Lausanne (8-11 juin 1977) et à La Haye (mai 1979) pour centrer le débat sur l'assise politico-institutionnelle communautaire. A Vienne, le mouvement obtient, par la voix de Xavier Ortoli, la reconnaissance du rôle d'élément propulseur capable de mobiliser l'opinion dans la perspective d'une Fédération européenne. Ceci conduit la Commission à octroyer au CCE les fonds nécessaires au lancement d'une vaste

³³ L. V. Majocchi, "L'azione per il riconoscimento del diritto di voto europeo", in S. Pistone, *I Movimenti per l'Unione europea, 1954-1964*, op. cit., p.431-432.

³⁴ L. V. Majocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento...* p.90-91; *Communes d'Europe.*, août-septembre 1968, n° 62, p. 21, "La représentation italienne au Parlement européen".

³⁵ *Communes d'Europe*, décembre 1969, n° 68, p.12-14, "Délégation CCE au Parlement européen".

³⁶ Parlement européen, Commission politique, *Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct*, Strasbourg, 1969; *Comuni d'Europa*, n° 4, avril 1973, n°7-8, juillet 1973, "Mobilizzazione europea e federalista dei comuni,delle province,delle regioni."

campagne sur le thème de l'élection du PE au suffrage direct. Le 27 janvier 1977, le CCE communique à Roy Jenkins, président de la Commission, un programme d'action spéciale pour cet objet. Le plan repose sur l'idée que le mouvement concentrera son action surtout sur les pays au sein desquels l'idée de l'élection du PE au suffrage universel rencontre le plus d'opposition. Il comprend: l'organisation de congrès internationaux d'élus locaux et régionaux ouverts à d'autres composantes sociales et politiques, la formation de cadres locaux qui développeraient une action autonome de propagande, la tenue de réunions d'information dans le cadre des villes jumelées, la diffusion de brochures expliquant tant les aspects techniques des opérations de vote que les raisons fondamentales ayant conduit à l'élection du PE au suffrage direct, la constitution de 500 centres régionaux de propagande, le tout couronné par une vaste campagne dans la presse régionale européenne³⁷. De fait, certaines sections nationales contribuent à la ratification de la convention par des parlements nationaux réticents. C'est plus particulièrement le cas en France où le secrétaire général Thomas Philippovich s'active en s'érigeant en trait d'union entre les partis d'opposition et l'Elysée, qui parvient, grâce à un accord transversal, à marginaliser les oppositions gaulliste et communiste résiduelles, à faire adopter la convention par l'Assemblée Nationale le 16 juin 1977.

Un autre cas d'intervention se vérifie lors du Conseil européen tenu à Rome les 1er et 2 décembre 1975. Après que le PE a approuvé, le 14 janvier, le projet de convention élaboré par S. Patjin pour son élection au suffrage direct, le CCE s'inquiète de certaines manoeuvres visant à retirer de l'ordre du jour du Conseil européen le point concernant son approbation. Les fédéralistes, au premier rang desquels figurent les dirigeants du CCE, se mobilisent pour déjouer ce sabotage. Le 29 novembre à Rome, le président du CCE, H. Cravatte, et son secrétaire général T. Philippovich tiennent une conférence de presse où ils réaffirment que les collectivités territoriales réclament l'élection du PE au suffrage direct dans les meilleurs délais. Une délégation des mouvements pro-européens, dans laquelle figure Serafini, est reçue par Aldo Moro, président du Conseil, auquel ils remettent une motion en faveur de l'élection directe et simultanée du PE dans l'ensemble des pays membres non au-delà de 1978. Moro s'engage à défendre cette position durant la conférence. Les résultats de la conférence se révèlent des plus positifs : le Conseil convient que l'élection du PE au suffrage direct devra avoir lieu "*à une date unique au cours de la période de mai-juin 1978*". Le document précise que si un pays n'est pas prêt à procéder à l'élection directe à cette date, il aura la faculté de "*désigner ses représentants parmi les membres élus du Parlement national*"³⁸.

Parmi les nombreuses manifestations organisées par le CCE dans le cadre de la campagne en faveur des premières élections européennes, on citera le congrès qui réunit à Mayence, les 28-29 septembre 1978, 2000 villes jumelées. Philippovich et Serafini y soulignent comment les premières élections du Parlement européen lui conféreront le mandat de "faire l'Europe". En dépit des divergences qui persistent au sein même du mouvement sur l'entité européenne à créer, les résolutions s'alignent largement sur les thèses fédéralistes : réalisation par étapes d'une Union économique

³⁷ AHCE; CCRE, Parlement européen, Groupe de travail du CCE, Programme d'action spécial pour l'élection directe du PE, 11 mars 1977.

³⁸ *Comuni d'Europa*, n°12, décembre 1975, pp.1-15, "Dal quartiere alla regione per una Comunità europea federale"; F. Rossolillo, « La manifestazione di Roma, Cronaca e valutazione », in *L'Unità europea*, n° 22, décembre 1975, pp.4-8.

et monétaire, élaboration d'une constitution européenne, création d'un Sénat européen, élargissement de la Communauté aux pays du sud de l'Europe³⁹.

2) Une constitution pour l'Europe.

A l'occasion des XVe. Etats généraux tenus à Madrid (23-26 novembre 1981), le CCE affirme sa volonté "*de donner tout son appui au travail constituant du Parlement européen*", espérant que la Commission créée à cet effet et le Parlement veuillent prendre en considération les propositions que l'organisation des collectivités locales se réserve de formuler⁴⁰.

Au cours de la période comprise entre la mise sur pied de la commission institutionnelle par A. Spinelli et le club du Crocodile et l'approbation du projet de Traité instituant l'Union européenne par le Parlement (14 février 1984) le CCE soutient pas à pas la démarche des fédéralistes et contribue aux travaux de la Commission. Le mouvement agit auprès des gouvernements par ses sections nationales: l'AICCE permet ainsi à A. Spinelli de rappeler publiquement à Giulio Andreotti son engagement en faveur du projet, mais surtout il intervient auprès du PE par l'intermédiaire de l'Intergroupe des élus locaux et régionaux, animé par le mouvement, qui devient l'interlocuteur privilégié de la commission et de son rapporteur pour ce qui a trait à la politique régionale. Enfin, on ne saurait sous-estimer l'appui solennel que des milliers de délégués des collectivités territoriales apportent au projet d'Union européenne lors de leurs assises (XVe Etats généraux de Madrid, novembre 1981 et XVIe Etats généraux de Turin ,avril 1984)⁴¹. Un groupe de travail, constitué en janvier 1983 et dirigé par le président fédéraliste du CCE, Hofman, contribue à la rédaction du projet. Dans le rapport qu'il remet à la commission Ferri, le CCE affirme la nécessité d'aboutir , à travers la révision des Traités de Rome, à une véritable union européenne. Pour y parvenir, le CCE indique trois objectifs. Le premier concerne l'institution d'un Parlement bicaméral dans lequel seraient représentés les "peuples et les Etats" (on observera qu'est ainsi mise de côté la revendication historique d'un Sénat des pouvoirs locaux). Le second consiste en l'attribution aux Institutions communautaires de pouvoirs décisionnels appropriés à leurs compétences. Le dernier prévoit l'élargissement des compétences de l'Union aux domaines des relations internationales et de la sécurité. Le document insiste également sur le fait que les traités de Rome ont totalement ignoré les collectivités locales et régionales pour conclure à la nécessité d'inclure dans le nouveau traité la reconnaissance officielle "*des collectivités locales et régionales en tant que principaux fondements démocratiques de la construction de l'Europe*"⁴².

En définitive, les propositions du CCE en matière de politique régionale ne sont acceptées que pour "une infime partie". Toutefois, sur les instances de Mauro Ferri, le préambule du projet reconnaît "*la nécessité de permettre la participation des collectivités locales et régionales à la construction européenne selon des formes à déterminer*"⁴³. Certains ont voulu y voir l'ébauche de la décision de Maastricht sur la création d'un Comité des Régions.

³⁹ *Comuni d'Europa*, n°10, octobre 1978, p.13.14; *Le risoluzioni dell'incontro di Magonza del Consiglio dei comuni d'Europa*.

⁴⁰ *Comuni d'Europa*, n°9, septembre 1981, La résolution politique de Madrid.

⁴¹ AHCE; CCRE 90, Lettres de G. Travaglini et de T. Philippovich à l'Intergroupe, 2 et 8 novembre 1983.

⁴² AHCE; CCRE 5, Contribution du CCE aux travaux de la Commission institutionnelle du PE, p.2-3.

⁴³ *Ibid.* et AHCE; CCRE 90, Réunion de l'Intergroupe à Strasbourg le 17 novembre 1983.

Une fois approuvé le projet de traité, le mouvement retombe dans les errements stratégiques et les divisions qui le caractérisent lorsqu'il s'agit de le soumettre à l'épreuve des gouvernements: alors que la section française observe que "*les questions institutionnelles ne passionnent pas les foules en France, ni même les élus locaux*" et qu'elle s'oppose, lors des Etats généraux de Turin, au vote d'une motion engageant le CEE à favoriser la ratification du projet d'union sur le plan national, l'AICCE souhaite engager franchement le mouvement aux côtés d'Altiero Spinelli pour surmonter l'indifférence des chancelleries. Les divisions éclatent au grand jour lorsque le Comité de présidence du mouvement propose de lancer un appel pour l'Union européenne qui devrait être souscrit par les présidents de Régions et par les maires des plus grandes villes d'Europe. Au moment de récolter les signatures, de fortes réticences se font jour qui mettent en évidence l'existence d'un front antifédéraliste : les collectivités britanniques, dans leur grande majorité, n'adhèrent pas, suivies dans leur refus par les présidents des Länder de RFA et par nombre de maires de villes néerlandaises⁴⁴. L'appel, remis à B. Craxi, Président en exercice du Conseil des ministres, par une délégation du CCE le 19 juin 1985, entend solliciter les chefs d'Etat et de gouvernement sur le point de se réunir à Milan pour examiner les conclusions du Comité Dooge, de donner une preuve de leur détermination à choisir pour l'Europe la voie de la relance politique et sociale. Pourtant, lorsque l'UEF et le MFE prennent l'initiative d'organiser, à l'occasion du Conseil européen de Milan (28-29 juin 1985) une grande manifestation populaire pour soutenir le projet du Parlement européen, le CCRE décide d'y prendre part mais laisse en réalité retomber le poids de sa participation exclusivement sur la section italienne.

Les résultats du Sommet - convocation d'une conférence diplomatique au sens de l'art. 236 du traité- déçoivent le CCRE. Le Comité de présidence souligne dans un document de septembre 1985 que "*Sans vouloir verser dans un pessimisme stérile, nous devons envisager la méthode choisie par les gouvernements avec inquiétude. En particulier parce que le Parlement européen sera jusqu'à nouvel ordre absent de cette conférence et que rien n'est prévu a priori quant à l'examen de son projet de Traité d'Union européenne*"⁴⁵. Après l'adoption de l'Acte unique, s'alignant sur le pragmatisme adopté en la circonstance par d'autres mouvements pro-européens, le CCRE décide d'en exploiter les virtualités: il participe au combat mené par L. V. Majocchi en faveur du rapport du nouveau président de la commission institutionnelle du PE, Herman, qui prévoit "*l'attribution d'un mandat constituant à l'Assemblée qui serait élue en 1989*". Le document souligne également la nécessité que le Parlement construise des "*alliances objectives et durables avec différents milieux politiques et sociaux*" parmi lesquels "*les pouvoirs locaux et régionaux comme le Conseil des communes et régions d'Europe*"⁴⁶.

⁴⁴ *Comuni d'Europa*, n°1, janvier 1985, p.1, *Appello all'azione per l'Unione europea*; AHCE; CCRE 47, Réunion des secrétaires généraux des sections nationales, Paris, 22 avril 1985, p. 1; *Ibid.* CCRE 254, Etats généraux de Turin, Motion Maier sur le projet d'Union européenne; AICCE (U Serafini), *Breve storia...*, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁵ AHCE; CCRE 25, Réunion du Comité de présidence du CCRE, Strasbourg, 11 septembre 1985; *ibid.* CCRE 256, Rapport de G. Panizzi aux XVI^è Etats généraux de Berlin, 30 avril-3 mai 1986, sur les progrès de l'intégration européenne et les répercussions des décisions européennes sur le plan communal et régional, pp. 16-18.

⁴⁶ AHCE; CCRE 25, Réunion du Comité de présidence du CCRE, Vienne, 9 septembre 1986.

C) Représentation des collectivités locales et régionales au niveau européen

Parmi les objectifs statutaires du CC(R)E figure, depuis sa fondation, le souhait d'obtenir une représentation institutionnelle des collectivités territoriales, reconnue dans les traités communautaires.

Ce thème apparaît de façon constante dans tous les documents et les résolutions du CCRE. Des progrès ont été enregistrés. A l'initiative de Jacques Chaban-Delmas, alors président de la commission des Affaires régionales à l'Assemblée de Strasbourg et avec l'appui de Paul-Henri Spaak et Fernand Dehousse, présidents successifs de l'Assemblée consultative a été créée en janvier 1957, auprès du Conseil de l'Europe la *Conférence permanente des Pouvoirs locaux et régionaux* qui s'est notamment donné pour objectif de parvenir à une certaine harmonisation de l'administration locale en Europe⁴⁷.

Les collectivités locales et régionales, en grande partie grâce à l'action menée par le CCRE, sont également parvenues à se faire représenter efficacement auprès de la Communauté européenne. Lorsque le Traité de Rome (article 138) prévoit que l'Assemblée parlementaire constituée auprès du Marché commun, de la CECA et de l'Euratom sera remplacée à terme par une assemblée élue au suffrage universel, le CCE demande la création d'un parlement bicaméral dont une « assemblée des Peuples » et une « Chambre haute » qui assurerait une représentation des collectivités régionales et locales. Devant les obstacles mis par le gouvernement à l'encontre de l'élection d'une Assemblée au suffrage universel, les fédéralistes du CCE en viennent à penser qu'il serait souhaitable que le sénat européen devînt la première assemblée populaire européenne⁴⁸. Lors des Etats généraux de Cannes en 1960, le CCE affronte, avec le rapport d'Ambrosini, président de la Cour constitutionnelle italienne, le problème de la représentation de l'Europe des Régions tandis que Fernand Dehousse rédige pour le mouvement le projet d'un éventuel Sénat européen des Régions. Dans son action, le CC(R)E prend toutefois soin de se démarquer des démagogues qui utilisent cette revendication pour éviter de concéder des pouvoirs législatifs à l'Assemblée parlementaire européenne élue au suffrage universel direct⁴⁹.

En 1976, le CCE prend l'initiative d'organiser la première conférence des présidents de régions de la Communauté européenne. Cette conférence, organisée à Paris sous le patronage d'Edgar Faure, Président de l'Assemblée nationale et du Conseil régional de Franche-Comté est consacrée à l'examen de la politique régionale communautaire à la veille de la négociation sur le renouvellement du FEDER (Fonds européen de développement régional). A la suite de cette conférence et sur son mandat, est mis en place, conjointement avec l'Union internationale des Villes, le *Comité consultatif des Institutions locales et régionales* auprès des Communautés européennes. Ce Comité consultatif permanent : constitue la représentation des collectivités locales et régionales auprès des Communautés, il est consulté sur toutes les mesures concernant la politique régionale de la Communauté, et étudie les possibilités

⁴⁷ *La Conférence des pouvoirs locaux et régionaux*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1980 ; Maria-Angela Clotet y Mirò, *La cooeracion internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid, Civitas, p. 97-185 ; AHCE, CCRE 229, Discours de J. Chaban-Delmas à la séance inaugurale des Iie Etats généraux, Venise, 19 octobre 1954.

⁴⁸ AHCE ; CCRE 41, Présentation du CCE, 1969.

⁴⁹ AHCE ; CCRE 452, Intervention de Serafini lors de la commémoration des 40 ans du CCRE tenue à Lausanne, Congrès de Lausanne, 1991.

d'institutionnalisation ultérieure des rapports entre lesdites collectivités et les organes communautaires⁵⁰.

De même existe au sein du Parlement européen un *Intergroupe des Elus locaux et régionaux*, créé après la première élection du Parlement au suffrage universel.

L'introduction du principe de subsidiarité, prévu par le projet d'Union européenne du Parlement européen en 1984 conforte le bien fondé de la revendication du mouvement d'une « *participation des collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques qui les concernent directement* »⁵¹. Il convient d'observer que les luttes fratricides entre représentants des organisations régionales et locales contribuent à retarder la modification du statut du Comité consultatif afin de lui donner une véritable représentativité. La Commission déplore en effet une dispersion des efforts. Elle regrette que le Bureau de liaison des organisations régionales européennes (BLORE) devenu en janvier 1985 le Conseil des Régions d'Europe et le CCRE ne puisse aboutir à un accord de travail qui lui permettrait de traiter avec un seul organisme⁵². Ce n'est qu'en juin 1989, que Jacques Delors pourra procéder à l'installation officielle auprès des Communautés du *Comité consultatif des collectivités locales*. Sur proposition de ce dernier (octobre 1990), reprise partiellement par la Commission Delors et la présidence néerlandaise, le Traité de Maastricht répond enfin à la revendication des élus locaux, en prévoyant (art. 198) la création d'un « *Comité représentant les collectivités locales et régionales* ».

Le CCRE ne peut que se féliciter d'une telle évolution⁵³. La formulation de l'article 198 demeure toutefois ambiguë. En particulier, la dénomination abrégée de « Comité des Régions », mentionnée dans le texte de cet article, donne lieu à des interprétations abusives selon lesquelles ce comité devrait être uniquement composé de représentants des collectivités régionales. L'article prévoit également que ce comité aura un caractère consultatif au même titre que le Comité économique et social dont il partagera la structure organisationnelle et prévoit la nomination de ses membres par le Conseil, c'est à dire par les gouvernements⁵⁴. Le souci des gouvernements de préserver la plénitude de leurs prérogatives au plan communautaire, mais aussi la forte disparité des systèmes territoriaux en Europe, expliquent cette prudence et les verrous institutionnels prévus.

Pour que le Comité des Régions soit véritablement représentatif, le CCRE demande qu'il présente certaines garanties. Tout d'abord, il s'agit d'assurer une représentation équitable des différentes catégories de collectivités territoriales existant dans chaque Etat membre ; la représentation d'une seule de ces catégories (la région) serait selon lui une atteinte aux principes de subsidiarité et de proximité du citoyen établis dans le

⁵⁰ AHCE ; CCRE 41, Note de présentation générale du Conseil des Communes d'Europe, 16 janvier 1980.

⁵¹ AHCE ; CCRE 507, Résolution politique des XVIII^e Etats généraux des Communes et Régions d'Europe, Lisbonne, 3-6 octobre 1990.

⁵² AHCE, Fonds Emile Noël, EN 2199, note de G. Rencki à Bourgès-Maunoury, « Relations entre la Commission et les organisations des pouvoirs locaux et régionaux et les relations entre ces organisations », 27 février 1986. A cette date, seul le CCRE émerge à la ligne 304 (contribution aux activités des organisations d'inspiration européenne) pour un montant de 110 000 écus ; *ibid.*, note de E. Noël à Bourgès-Maunoury, « Rencontre E. Noël-E. Faure à Bruxelles, 2 juin 1986.

⁵³ *Agence Europe*, bulletin du 8 octobre 1992, résolution du CCRE réuni à Prague le 7 octobre 1992.

⁵⁴ AHCE ; CCRE 272, Note à l'attention de M. Lemoine, en vue de la rencontre avec Elisabeth Guigou, ministre délégué aux Affaires européennes, 8 octobre 1991.

préambule du Traité⁵⁵. Ensuite, le CCRE souhaite que les membres du Comité disposent d'un mandat électif au sein des collectivités locales et régionales, ou d'un mandat de responsable direct devant une assemblée régionale ou locale. Enfin, c'est sur proposition des associations nationales représentatives des pouvoirs locaux et régionaux dans chaque Etat que les gouvernements devraient procéder aux désignations des membres du Comité des Régions.

Pour que le Comité des Régions puisse jouer pleinement son rôle consultatif le CCRE est également de l'opinion qu'il devrait fonctionner comme une assemblée d'élus responsables un peu sur le modèle du Parlement européen. Ceci devrait entraîner un fonctionnement conçu à partir d'une Assemblée plénière, d'un Bureau et de commissions de travail couvrant les domaines de compétences régionale et locale qui sont concernés par les politiques communautaires : politique régionale, problèmes urbains et développement économique, aménagement du territoire, transports et réseaux de communication, problèmes ruraux et agriculture, environnement, finances et fiscalité locale et régionale, etc. Ceci suppose également que le Comité des Régions puisse pouvoir disposer de moyens autonomes (secrétariat général distinct de celui du CES) et suffisants (budget et fonctionnaires propres) pour travailler dans de bonnes conditions. Seuls les services techniques (interprétation – traduction, question des salles – impression des documents) pouvant être partagés avec ceux du CES⁵⁶.

Rappelant que le traité de Maastricht sera renégocié en 1996, le Bureau exécutif du CCRE estime que le futur Comité des Régions devra mettre à profit ce délai pour se structurer solidement et soumettre son règlement intérieur définitif à l'approbation du Conseil à l'occasion de la renégociation⁵⁷.

Avec la mise en place de la nouvelle Institution, les craintes du CCRE se confirment. Ses préoccupations concernent en particulier le mode de désignation des 189 membres et l'élection du Président. Pionnier de la défense des collectivités locales, le CCRE regrette que « *les Etats membres gèrent ceci comme une affaire qui leur est propre* » et « *la confrontation stérile qui s'instaure [à ce propos] entre les régions et les pouvoirs locaux* ». Prétextant qu'une « composition hétérogène » et la « hiérarchisation des priorités » constitueraient autant de contraintes et d'obstacles au bon fonctionnement et donc au prestige de la future institution, les présidents de région représentés au sein de l'Assemblée des Régions européennes (ARE) sont farouchement opposés à la répartition des sièges du Comité des Régions entre régions, départements et villes. En France, à l'automne 1992, bon nombre de présidents de région annoncent qu'ils ne siégeront pas si le gouvernement ne leur octroie pas la moitié des 24 sièges que doit occuper le pays. A l'étranger la polémique est tout aussi virulente. En Allemagne, en Belgique et en Espagne notamment où les régions, très puissantes, voient d'un très mauvais oeil que les municipalités puissent briguer un siège équivalent au leur. Quant à la Grande-Bretagne et au Portugal, ils doivent répondre à un autre problème, celui de trancher entre dirigeants de collectivités locales élus ou désignés par l'Etat (au Portugal par exemple, le dirigeants des régions métropolitaines sont les représentants de l'Etat, ceux des îles sont des élus). Là

⁵⁵ *Ibid.*, 507, « Le Conseil des Communes et Régions d'Europe et la mise en place du Comité des Régions », préface de Pasqual Maragall, président international, 1992 et *ibid.*, 507, Avis du CCRE sur la structure du Comité des Régions, 2 juillet 1992.

⁵⁶ AHCE ; CCRE, 514, « Le Conseil des Communes et Régions d'Europe. Historique, structures, activités. », 1992, p. 5-6.

⁵⁷ *Ibid.*, 507, Communiqué de Presse. Présidence internationale du CCRE, 13 mai 1992, Résolution adoptée par le Bureau exécutif du CCRE, Barcelone, 2 février 1993.

encore, le Traité de Maastricht a délibérément choisi de laisser la balle dans le camp des gouvernements⁵⁸.

Le 3 décembre 1993, le CCRE dépose plainte auprès de la Commission concernant la composition du Comité des Régions, lui demandant d'agir en sa fonction de gardienne des traités envers certains gouvernements. Le CCRE se plaint en particulier de l'absence ou quasi absence de représentants des collectivités locales parmi les représentants du Comité désignés par certains Etats, de la désignation de fonctionnaires par certains pays (comme l'Irlande ou la Grèce) et de la désignation par d'autres pays encore (notamment la Belgique et l'Allemagne) de ministres-présidents de gouvernements régionaux qui siègent parallèlement dans certaines fonctions du Conseil de l'Union⁵⁹.

Si, dans le but d'éviter, jusqu'en 1996, les querelles féodales, l'ARE et le CCRE se sont mis d'accord pour libérer le Comité des Régions de la tutelle du CES et sur un projet de règlement intérieur cet accord est vite remis en cause en ce qui concerne la Présidence du nouvel organisme. Jordi Pujol, président de la Generalitat de la Catalogne et président de l'ARE et Pasqual Maragall, maire de Barcelone et président du CCRE ne parviennent pas à s'entendre sur une candidature unique⁶⁰. Le CCRE prétend que communes et régions alternent à la présidence et à la vice présidence du nouvel organisme pendant la phase de transition. L'ARE, qui voit déjà d'un mauvais oeil l'obligation de partager le Comité avec les Communes, ne partage pas cette position. Il considère que la présidence revient de droit à une région. Le problème réside dans le fait qu'au sein même de l'ARE, deux candidats s'opposent : Jacques Blanc (président du Conseil régional du Languedoc-Roussillon) et Luc van den Brande (président de Flandres). L'affrontement des deux catalans sert finalement Jacques Blanc qui apparaît « apte à chapeauter une structure mixte comme le Comité, puisqu'en tant que président de la section régionale du Conseil consultatif des Collectivités régionales et locales auprès de la Commission il a été amené constamment à travailler avec les représentants des communes ». Il est élu le 10 mars 1994, Maragall s'est retiré avant le second tour, obtenant en échange la vice-présidence. Blanc s'engage à soutenir la candidature du catalan lors des prochaines élections en 1996. Cet accord de dernière minute permet au Comité des Régions de

⁵⁸ Sur la controverse, cf. *Les Echos*, 12 novembre 1992, « Passes d'armes sur la composition du Comité des Régions », Cécile Cornudet ; *Le Monde*, 9-10 novembre 1992, « Comité des régions ou 'Comité Théodule' », Jean-Marc Ohnet ; AHCE, CCRE, 278, Compte rendu de la réunion du 16 septembre 1993 à Strasbourg. Groupe d'étude « Europe et collectivités locales », (audition de W. Wenzel, secrétaire général de l'ARE).

⁵⁹ *Agence Europe*, bulletin du 4 décembre 1993. En France par exemple, sur les 24 représentants, le gouvernement, sous la pression de l'UDF et pour faire en sorte que toutes les régions françaises soient représentées (en comptant les titulaires et les suppléants), désigne *in fine* douze représentants pour les Régions, six pour les départements et six pour les villes (dont aucune de plus de 100 000 habitants) ; AHCE ; CCRE, 281, extraits de l'intervention de Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales devant le CCRE, 23 octobre 1993 ; *ibid*, interview d'Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes in *Vie Publique*, février 1994. Les Allemands notamment pour leur part des représentants de l'ensemble des Länders, avec 3 délégués seulement des communes et des kreis (cantons). La Belgique n'accorde aucun siège aux Communes.

⁶⁰ *El Pais*, 1er mars 1994, « Pujol y Maragall no se ponen de acuerdo sobre la presidencia del Comité de Regiones de la UE » ; *La Vanguardia*, 1er mars 1994, « Maragall està dispuesto a optar a presidir el Comité de Regiones ».

débuter en bon ordre sous l'oeil attentif, mais pas forcément indulgent, des autres instances européennes⁶¹.

Trois remarques en conclusion :

- en engageant et en développant ses activités, le CC(R)E a entendu « servir l'Europe en servant les régions elles-mêmes ». Entreprise visant à la mobilisation des autonomies territoriales démocratiques par des fédéralistes alliant l'approfondissement théorique à la pratique administrative, l'action des élus locaux et régionaux est marquée, au cours de ces cinquante années par la volonté de passer d'un engagement limité aux « élites » à un travail véritablement « capillaire » et à mesure d'homme dans le processus de construction européenne.
- Sans nier certaines tendances du mouvement à se transformer en « agence européenne de services » pour des administrateurs portés à se conduire de plus en plus en technocrates de la gestion communale et urbaine que comme en élus du peuple, il est indéniable que le CC(R)E a démontré en certaines circonstances être à l'avant garde européenne : par les milliers de jumelages il a apporté une contribution inégalable à la formation d'une société européenne consciente . Les pouvoirs locaux et régionaux, représentés en son sein, ont joué un rôle vigilant et stimulant auprès des gouvernements nationaux pour faire entrer dans les faits les principes de proximité et de subsidiarité et donner corps aux premières mesures en faveur d'une politique régionale digne de ce nom.
- Cette influence a été dénoncée par certains, car elle démontrerait une collusion entre les institutions européennes, notamment la Commission, et le pouvoir régional afin de contourner l'Etat. Même si cette intention motive sûrement certains élus locaux de sensibilité fédéraliste ou régionaliste, il faut reconnaître que l'importance du fait régional dans le lobbying européen actuel est proportionnel à la manne des subventions discutées et distribuées à Bruxelles et, de manière générale, à l'importance des décisions prises à ce niveau. Celles-ci justifient à elles seules une présence près du pouvoir. Il faut cependant ajouter que la force de représentation des collectivités territoriales dépend beaucoup de la capacité politique qui leur est reconnue par le pays d'origine : de ce point de vue l'influence du CCRE est puissamment contrebalancée par le lobbying régional des Länders ou de certaines provinces espagnoles.

⁶¹ *Le Monde*, 27-28 mars 1994, « Le Comité des Régions est prêt à travailler », Martine Vallo ; ARE, communiqué de presse, « Le candidat des Régions est élu président du Comité des Régions », 9 mars 1994.