

## **André Fazi, « Les relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse »**

**Université citoyenne « Faire l'Europe en Corse ? », organisée par l'Université de Corse et le Comité économique et social européen, Corte, 5-6 décembre 2014**

### **Les relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse**

**Université citoyenne « Faire l'Europe en Corse ? », organisée par l'Université de Corse et le Comité économique et social européen, Corte, 5-6 décembre 2014**

Je ne crois pas qu'on puisse parler convenablement des relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse, sans aborder préalablement, dans sa globalité, la question de la place des régions dans la construction européenne. Or, nous sommes là face à un sujet historiquement polémique. Très tôt, les adversaires de l'intégration ont dénoncé une vaste conjuration entre européistes et régionalistes, qui viserait à affaiblir subrepticement les États, jusqu'à rendre leur dissolution inéluctable. Dans son discours à l'Assemblée nationale, lors du débat relatif au traité de Maastricht, Philippe Séguin versa dans la dénonciation épique du « fédéralisme régionaliste » qui « signifierait à coup sûr la fin de notre République », qui « serait anéantir dix siècles de volonté d'unification du pays, [...] de rassemblement des provinces, [...] de lutte contre les féodalités locales, [...] d'efforts pour renforcer la solidarité entre les régions, [...] d'obstination féconde pour forger, de génération en génération, une authentique communauté nationale ».

Accessoirement, Phillippe Séguin dénonçait le fait que les régions « traitent directement avec Bruxelles » et organisent des groupes de pression, ce qui aurait pour conséquence « des politiques régionales qui ne tiennent plus aucun compte des impératifs nationaux ». En conclusion, « viendra la règle du chacun pour soi et de Dieu pour personne. Se noueront des relations de région à région par-dessus la tête des États ; c'est déjà entamé ! »

Il est vrai que, tout à fait logiquement, les grands partisans d'une Europe fédérale – tel Altiero Spinelli – avaient une vision globale, pour ne pas dire philosophique, des rapports politiques. Cela étant, ils n'auraient pu soutenir d'un côté une vision fédérale pour l'Europe, et d'un autre côté une vision centraliste/unitariste au sein de leur propre État.

On peut s'autoriser aussi une citation du personnage emblématique du régionalisme en France dans les années 1960. Dans l'idéal de Robert Lafont, « l'État serait reconstruit par ses contrats avec les régions autonomes, où le peuple européen prendrait conscience de son destin, le citoyen serait à tous les échelons à la fois responsable et représenté : citoyen de la commune, du Pays, de la Région, de la France, de l'Europe ».

On peut enfin dire que la Communauté européenne née en 1957, comprenant un État fédéral telle l'Allemagne, et un État en voie d'être régionalisé telle l'Italie, incluait forcément des fonctionnaires ayant quelque sympathie pour l'échelon régional. Et il est vrai qu'en 1961, un groupe d'experts élaborait un plan de découpage régional de l'ensemble de la CEE, qui a simplement circulé au sein de la Commission, mais qui a suscité l'ire de l'ensemble des États membres. Or, une telle perspective était-elle si étonnante, sachant que dans le préambule du traité de Rome, les mêmes États membres écrivaient vouloir réduire « l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées » ?

## **André Fazi, « Les relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse »**

**Université citoyenne « Faire l'Europe en Corse ? », organisée par l'Université de Corse et le Comité économique et social européen, Corte, 5-6 décembre 2014**

En définitive, les États membres sont restés libres de la définition de leur organisation territoriale, et le principe a même été consacré dans le Traité de Lisbonne. Un bref regard sur la diversité institutionnelle de ces États suffit à attester la force de cette liberté.

Les relations entre les régions et des institutions européennes ont donc été développées de façon souvent indirecte, que d'aucuns diraient insidieuse. Du côté régional, on a d'abord vu l'apparition de groupes d'intérêts : la Conférence des régions périphériques et maritimes a été créée en 1973, et sa Commission des îles en 1980. On a ensuite vu, à compter de 1984, l'implantation d'antennes de collectivités locales à Bruxelles. Même si la première de ces antennes fut celle de la ville de Birmingham, les régions sont logiquement les collectivités les plus impliquées.

Du côté européen, on a d'une part procédé au développement, à compter de 1975, de la politique régionale, avec notamment la consécration en 1988 du principe de partenariat, c'est-à-dire d'une *« concertation étroite entre la Commission et les autorités nationales, régionales, locales ou autres autorités mentionnées par les États membres, pendant toutes les étapes »*. Bien évidemment, il s'agissait plus là d'incitation que d'obligation, mais le symbole était tout de même intéressant. Au reste, dans des États très centralisés telle la Grèce, la politique régionale a effectivement encouragé l'État à procéder à un découpage régional de son territoire, qui fut d'ailleurs en Grèce le prélude à l'institution progressive de régions démocratiquement élues.

On a d'autre part progressivement reconnu les handicaps structurels des territoires insulaires, depuis le Conseil européen de Rhodes en 1988, jusqu'au traité de Lisbonne en 2007. Cette reconnaissance devrait théoriquement se traduire par une écoute renforcée des représentants de ces territoires, et par des politiques adaptées à leur situation. En pratique, les conséquences furent extrêmement décevantes.

On a donné enfin, depuis le Traité de Maastricht, la possibilité aux États membres d'associer leurs régions aux institutions européennes. Je citerai l'exemple le plus frappant : au sein du Conseil de l'Union européenne, qui réunit donc les gouvernements des États membres, excepté pour les conseils dit de catégorie I, la Belgique est représentée par une de ses régions.

Toutefois, il faut être très prudent. Les États membres sont totalement libres d'établir les procédures qu'ils jugent appropriées. Ce sont des considérations nationales qui prévalent ici, et il est clair que pour un État de vieille tradition fédérale comme l'Allemagne, cette possibilité d'associer les régions était capitale pour des raisons de politique intérieure. Il est aussi clair que dans tous les États très décentralisés, fédéraux ou régionaux, des mécanismes d'association des régions aux prises de décisions nationales, ainsi qu'aux représentations nationales devant l'Union européenne, ont été institués. Pour autant, les régions ne sont capables d'imposer leur opinion à l'État que sous réserve d'un puissant consensus, ce qui est très rarement le cas, là aussi pour des questions de politique intérieure.

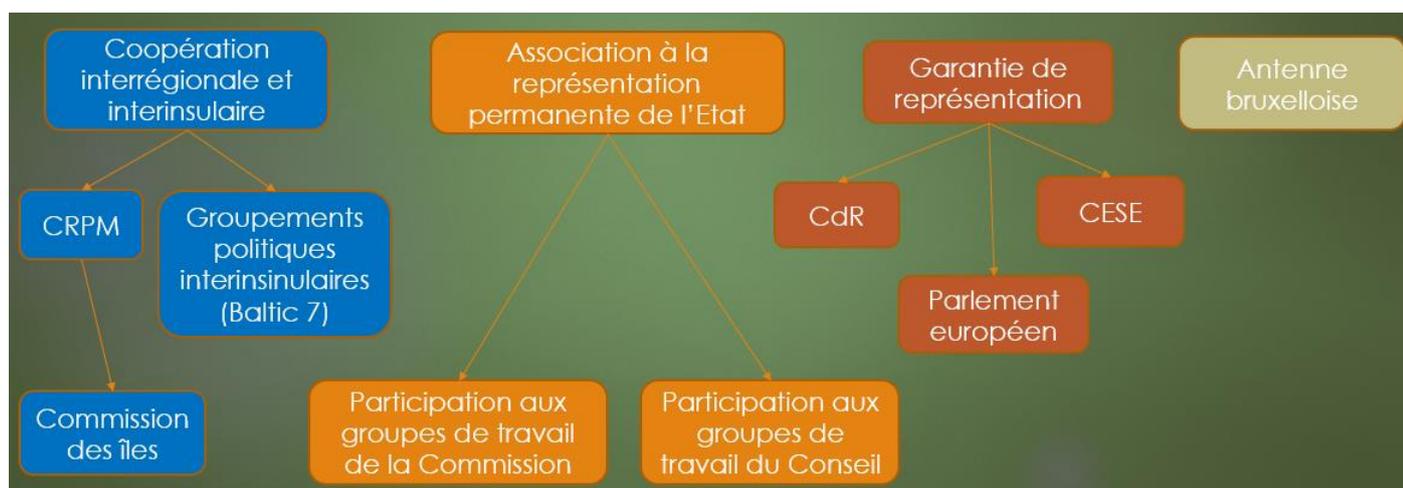
## André Fazi, « Les relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse »

Université citoyenne « Faire l'Europe en Corse ? », organisée par l'Université de Corse et le Comité économique et social européen, Corte, 5-6 décembre 2014

En somme, oui, dans plusieurs États, les régions sont formellement et directement associées aux mécanismes de prise de décision nationale, voire européenne. Pour autant, cela ne signifie aucunement qu'elles exercent une très forte influence. Cela veut dire aussi que l'idée d'une Europe des régions, où les États disparaîtraient au profit d'un lien direct entre les institutions européennes et les régions, n'a jamais été qu'un fantasme plus ou moins instrumentalisé, ou une utopie plus ou moins imprudente. Y compris suivant les théoriciens fédéralistes les plus radicaux, tel Guy Héraud, une fédération qui comprendrait plusieurs centaines d'entités fédérées, serait forcément déséquilibrée au profit des institutions centrales, et encourrait donc de très graves risques de centralisme.

Ce cadre général étant fixé, il est plus facile de parler du cas de la Corse. Je ne doute pas que les relations institutionnelles entre l'Union européenne et la Corse pourraient être considérablement améliorées. Au demeurant, il est difficile de penser que, dans une Europe qui compte déjà 28 États, plus de 500 millions d'habitants, où les difficultés de gouvernance sont colossales, la Corse puisse acquérir à elle seule une influence significative.

Si on cherche à établir un tableau des canaux de communication entre Corse et institutions européennes, on s'aperçoit qu'ils sont nombreux – au moins huit –, et que l'on peut distinguer relations directes et indirectes.



S'agissant des relations indirectes, deux canaux pourraient sans guère de doute être développés et gagner en efficacité. Le premier est évidemment celui du lobbying insulaire, que l'ancien président du Conseil exécutif de Corse, Jean Baggioni, a même pu incarner durant quelques années.

## André Fazi, « Les relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse »

Université citoyenne « Faire l'Europe en Corse ? », organisée par l'Université de Corse et le Comité économique et social européen, Corte, 5-6 décembre 2014

Au demeurant, d'une part, au sein des régions insulaires – comme au sein des régions en général – les intérêts particuliers prévalent depuis au moins dix ans. Soyons-en certains, il y a une énorme différence de situation – et d'intérêts – entre les îles Åland et les îles Ioniennes ou la Sicile. Ce faisant, définir une stratégie commune apparaît comme une gageure, et la Commission des îles, qui existe depuis 1980, est une instance dont l'influence est malheureusement devenue insignifiante.

D'autre part, les tentatives de constructions politiques interinsulaires ont été parfois d'intéressants succès, comme le réseau des sept îles de la Baltique, qui existe depuis 25 ans, et est très actif. Parfois, ils se transforment rapidement en coquilles vides, voire disparaissent, comme IMEDOC, dont la Corse fut partie prenante. Là, les acteurs politiques ont certainement jugé que cet investissement n'est pas assez rentable – et il est vrai qu'il peut difficilement l'être à très court terme –, et ils ont privilégié la relation à leur gouvernement national, en pensant qu'elle serait plus efficace. Toutefois, les faits ne leur ont pas donné raison. Les États membres défendent divers intérêts auprès de la Commission et du Conseil, et ils établissent plus ou moins clairement une hiérarchie des priorités. Un exemple extrême : qui peut croire que pour la République française les intérêts de la Corse pourraient passer avant ceux du secteur agricole ?

Le second canal indirect est celui de l'association des régions françaises à la définition des positions nationales. Là encore, il n'y a rien d'inimaginable *a priori*. Des conférences État-régions existent en Italie, en Espagne, etc., et la nature unitaire de l'État français n'est pas un obstacle insurmontable. Le Haut conseil des territoires, abandonné par le Gouvernement face à l'opposition du Sénat, aurait pu jouer en partie un tel rôle. J'ajoute que l'État est l'échelon qui aurait le plus intérêt à fonder une telle instance. Les expériences étrangères prouvent qu'il ne peut y perdre sa suprématie. En revanche, il y gagnerait probablement en légitimité et en qualité d'expertise. De la même façon, l'association de la Corse à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne pourrait être développée, sans que l'on conçoive ce que l'État aurait à y perdre.

S'agissant des relations directes, je pense à la représentation de la Corse auprès des cinq institutions que sont le Comité des Régions, le Comité économique et social, le Parlement européen, la Commission, et le Conseil, ainsi qu'à l'antenne de la Collectivité territoriale de Corse (CTC) à Bruxelles. Cette amplitude peut étonner, mais il n'y a rien là qui n'existe en d'autres lieux.

En ce qui concerne les institutions consultatives, considérant que les États membres disposent encore d'une liberté quasi-totale en matière de nomination, une telle règle serait facile à appliquer. Par exemple, suivant leur statut, les îles Åland sont forcément représentées au Comité des régions.

On doit penser plus encore à la représentation au Parlement européen, qui n'est aujourd'hui pas assurée, mais qui pourrait l'être. En France, on élit un député européen dans les outre-mer de la zone Atlantique, un autre dans la zone Océan indien, et un autre dans la zone Pacifique. Serait-il si injuste d'assurer à la Corse une représentation, sachant que sa population lui donne extrêmement peu de chances d'en obtenir une ?

## **André Fazi, « Les relations institutionnelles entre l'Europe et la Corse »**

**Université citoyenne « Faire l'Europe en Corse ? », organisée par l'Université de Corse et le Comité économique et social européen, Corte, 5-6 décembre 2014**

Plus difficile, mais cela existe bien en Italie, en Espagne, en Allemagne, etc., on peut parfaitement imaginer qu'à travers l'association à la représentation de la France, un délégué de la CTC – ou pour le moins de l'ensemble des régions – puisse directement participer aux groupes de travail de la Commission et du Conseil. Même si l'influence pratiquement exercée était nulle, la CTC en retirerait une somme énorme, et très précieuse, d'informations de première main.

Enfin, l'antenne de la CTC à Bruxelles a été ouverte en 1996, et elle est logiquement censée assumer de nombreuses tâches de représentation, d'information, de suivi des programmes, d'aide au montage de projets, etc. Et là, on peut se rendre compte de la disproportion entre l'ampleur des fonctions à exercer, et les moyens qui y sont consacrés. Bien évidemment, la Corse n'est pas la Catalogne ou la Bavière, dont les représentations à Bruxelles comptent environ vingt salariés permanents dont une dizaine de cadres. Pour autant, il est compliqué de croire qu'une antenne qui compte – à ma connaissance – un seul salarié permanent, peut correctement embrasser l'ensemble des enjeux concernés, ou même l'ensemble des enjeux liés à l'information, lesquels dépassent largement le cadre des journaux officiels.

En définitive, tout cela m'inspire deux constats généraux. Face à la construction européenne, la République française a maintenu jusqu'à aujourd'hui un modèle unitaire, mais ce système paraît pourtant amendable, tout simplement parce que cela serait institutionnellement et financièrement peu coûteux. Encore faudrait-il probablement qu'il existe une demande plus appuyée, de la part de la Corse mais aussi des autres régions françaises.

Quant à la Corse elle-même, la construction européenne y est devenue une référence obligée d'un point de vue discursif. En revanche, du point de vue de l'allocation de ressources, l'investissement humain et financier des acteurs – institutionnels ou pas – dans cette même construction apparaît toujours notoirement insuffisant. Si on peut espérer quelque effet positif de l'actuelle baisse des dotations étatiques aux collectivités, c'est bien que celle-ci encourage chacun à rechercher le développement de nouveaux réseaux, de nouvelles ressources, de nouvelles politiques, dans l'ensemble de l'Europe. C'est sûrement la condition première d'une économie plus ouverte et plus performante, mais c'est probablement aussi la condition d'une société plus émancipée et plus juste.