



La lettre des fédéralistes Rhônealpins

Hors série septembre 2011 N°1

ISSN N°17679850 5 €

ACTES de l'UNIVERSITE D'AUTOMNE DES FEDERALISTES DE RHÔNE-ALPES - 2010

« EUROPE et REGIONS - Quels espaces pour les peuples en Europe ? »

Sommaire

Introduction : J.-F. BILLION (Président UEF Rhône-Alpes)

MATINEE

Présidence :

Michel MORIN (Président Europe Info Lyon Rhône-Alpes)

Rapport introductif :

Ulrich BOHNER (Ancien Directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe - Strasbourg) : « *Les pouvoirs locaux dans la construction européenne - Congrès des pouvoirs locaux et régionaux / Comité des régions de l'Union européenne* ».

Table-ronde :

Ulrich BOHNER / Noël COMMUNOD / Gustave ALIROL / Alfonso SABATINO : « *En quoi la démocratie locale et régionale peut-elle contribuer à une union toujours plus étroite entre les peuples européens ?* »

APRES-MIDI

Présidence :

Daniel CORDIER (Président du Mouvement Européen Lyon)

Rapport introductif :

François ALFONSI : (Député européen ALE - Europe Ecologie - R&PS) : « *Quelles autonomies pour les régions en Europe ?* »

Table-ronde :

François ALFONSI / Roberto LOUVIN / Catherine VIEILLEDENT / Joseph YACOUB : « *Les identités régionales, culturelles et linguistiques, peuvent-elles contribuer à une union toujours plus étroite entre les peuples européens ?* »

Partenaires associés

Europe Direct Rhône-Alpes Lyon / Maison de l'Europe de Lyon et du Rhône / Jeunes Européens - Lyon /
Mouvement européen - Rhône / Presse fédéraliste / Union des Fédéralistes Européens (UEF Rhône-Alpes) /
Régions et Peuples Solidaires (R&PS)

Programme

9 H. 15 - Rapport :

*« Les pouvoirs locaux dans la construction européenne »
(Congrès des pouvoirs locaux et régionaux / Comité des régions de l'Union européenne)*

Ulrich BOHNER

Ancien Directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

10 H 15 – Table ronde (puis débat public)

Modérateur : Michel MORIN (Président Europe Info Lyon Rhône-Alpes) ; **participants : Damien ABAD** (Parlementaire européen - Nouveau centre / UMP - PPE - excusé) - **Ulrich BOHNER** - **Noël COMMUNOD** (Conseiller régional Rhône-Alpes - EE / MRS) - **Christian GUYONVARCH** (Conseiller régional Bretagne, ancien Vice-président CR - EE / UDB - excusé) remplacé par M. Gustave ALIROL - Conseiller régional Auvergne - EE / POC) - **Alfonso SABATINO** (Secrétaire Conseil des Communes et Régions d'Europe - Piémont)

*« En quoi la démocratie locale et régionale
peut-elle contribuer à une union toujours plus étroite entre les peuples européens ? »*

14 H. - Rapport :

« Quelles autonomies pour les régions en Europe ? »

François ALFONSI

Député européen - Verts / ALE - Porte parole de Régions & Peuples Solidaires

15 H. - Table ronde (puis débat public) :

Modérateur : David CORTIER (Président ME Lyon Rhône) ; **participants : François ALFONSI** - **Sylvie GUILLAUME** (Parlementaire européenne - S&D - excusée) - **Roberto LOUVIN** (Conseiller régional et ancien Président de la Vallée d'Aoste) - **Catherine VIEILLEDENT** (Présidente Groupe Europe UEF et membre Comité fédéral UEF) - **Joseph YACOUB** (Professeur à l'Université catholique de Lyon)

*« Les identités régionales, culturelles et linguistiques,
Peuvent-elles contribuer à une union toujours plus étroite entre les peuples européens ? »*

Introduction

Jean-Francis BILLION
Président UEF Rhône-Alpes

L'UEF Rhône-Alpes et les Jeunes Européens - Lyon sont heureux de vous accueillir pour leur « Université d'automne des fédéralistes de Rhône-Alpes - 2010. Malheureusement en cette période, les militants des JE sont encore trop souvent absents de cette ville, c'est en particulier le cas de Fanny Benzeghiba et de Benoît Courtin, Présidente et Président délégué, qui nous ont demandé de les excuser.

Nous tenons à remercier nos associations partenaires, Europe Info, la MDE, le ME Rhône, Presse fédéraliste, et cette année, vue la thématique fixée pour nos débats, la Fédération Régions & Peuples solidaires, qui regroupe en France la grande majorité des organisations régionalistes et autonomistes.

Un bref rappel sur les précédentes « Universités d'automne des fédéralistes de Rhône-Alpes » : la première a été organisée à l'automne 2005 en réaction au résultat négatif des référendums, en France et en Hollande, sur le projet de Traité constitutionnel pour l'Union européenne. Elle fut un réel succès. L'édition 2006 également. Les éditions 2007 et 2008, n'ont malheureusement pas eu la même visibilité contrairement à l'édition 2009.

Le thème de l'année dernière « **Le rôle du Parlement européen, dans la démocratisation, et le renforcement du gouvernement de l'Union européenne** », avait justifié d'inviter de nombreux amis de l'UEF Europe à s'exprimer. Ils sont moins nombreux cette année mais **Catherine Vieilledent** (Groupe Europe de l'UEF, Bruxelles) et **Alfonso Sabatino** (*MFE*, Piémont) sont tous deux membres de son Comité fédéral, et Alfonso, comme moi-même, est également membre du Conseil du Mouvement fédéraliste mondial, dont l'UEF et la JEF Europe font partie.

Cette année, plusieurs rapporteurs ou débatteurs invités appartiennent à la mouvance autonomiste : **François Alfonsi**, Parlementaire européen corse, élu dans la région grand Sud-Est, devrait nous rejoindre très prochainement, **Christian Guyonvarc'h**, membre du Conseil régional Bretagne, dont il a été le Vice-président durant la précédente mandature, et, **Noël Communod**, Président du Mouvement Région Savoie, membre de l'UEF depuis l'UAF 2009, et Conseiller régional Rhône-Alpes. Nous regrettons de devoir excuser l'absence de **Christian Guyonvarc'h**, qu'il nous a annoncée hier en même temps qu'il nous a adressé sa contribution (qui pourra être demandée à l'UEF Rhône-Alpes, n'étant pas reprise dans ce document). **Gustave Alirol**, ancien maire de Saint-Ostien dans la Haute Loire récemment élu Conseiller régional en Auvergne, Président du *Partit Occitan* et de Régions et Peuples solidaires a accepté de le remplacer au pied levé, qu'il en soit ici remercié. Tous quatre ont été élus dans le cadre du partenariat de R&PS avec Les Verts puis Europe Ecologie.

Nous remercions aussi nos autres rapporteurs et orateurs, **Ulrich Bohner**, ancien Directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et membre de l'UEF Alsace ; **Roberto Louvin**, Conseiller régional de la Région autonome de la Vallée d'Aoste, et ancien Président de cette assemblée ; **Joseph Yacoub**, Professeur à l'Université catholique de Lyon. Malheureusement, M. **Damien Abad**, Parlementaire européen, Nouveau centre / UMP PPE, qui s'était excusé l'année dernière à la veille de l'UAF a réitéré hier soir et pour une raison identique : retenu à une réunion de sa famille politique. Mme. **Sylvie Guillaume**, adjointe au maire de Lyon et Parlementaire européenne, groupe Socialiste et démocrate, est elle retenue de longue date par le « Forum Planète durable » organisé ces 3 jours par *Libération* à Lyon. Je veux enfin remercier également MM. **Michel Morin** et **David Cortier**, respectivement Présidents de Europe Info et du Mouvement Européen Rhône, qui ont bien voulu animer les deux tables rondes, et **Jean-Guy Giraud**, Président de l'UEF France à qui je donnerai dans quelques instants la parole pour une présentation de l'UEF France et de la « Campagne pour les Etats-Unis d'Europe » qu'elle met en place actuellement.

Pour en revenir au thème de cette UAF, lorsque nous l'avons choisi il y a près d'un an, notre but était d'approfondir le débat entre les fédéralistes européens et les milieux autonomistes. Avec l'actualité de ces dernières semaines, nous avons estimé qu'il devenait inconvenant de parler de « quels espaces pour les peuples en Europe ? » sans aborder la question de la place du peuple rom, au moment où il est commodément utilisé comme bouc émissaire et montré du doigt, plus particulièrement en France, par diverses mesures discriminatoires et éventuellement condamnables au nom du droit européen. Pour ce faire nous avons invité M. Jean-Pierre Liégeois, sociologue, fondateur en 1979 et dirigeant jusqu'en 2003 du Centre de recherches tsiganes de l'Université de Paris 5 - Sorbonne, et, expert auprès du Conseil de l'Europe. M. Liégeois nous a adressé ses excuses mais nous a adressé un long article, « Les Roms et l'Europe » (que l'on peut se procurer également auprès de l'UEF Rhône-Alpes). Pourquoi un dialogue entre fédéralistes (européens) et autonomistes ? Car il y a une évidente complémentarité entre les régionalistes / autonomistes et les fédéralistes européens et mondiaux. L'engagement fédéraliste pour l'unité dans la diversité... et dans la démocratie, impose de revendiquer la participation des citoyens aux décisions qui les concernent, politiques, économiques, environnementales, culturelles..., au niveau où les problèmes se posent, de la commune au monde.

Des passerelles ont toujours existé entre les milieux fédéralistes européens et régionalistes et la thématique régionale a toujours été présente, au moins de manière sous-jacente, dans le *corpus* idéologique des fédéralistes en France, plus particulièrement depuis la dernière guerre. En particulier dans notre région. J'en donnerai seulement quelques exemples : après la réunification des deux mouvements rivaux, La Fédération - Mouvement Fédéraliste Français et le Mouvement fédéraliste

européen, au début des années 1970, la publication de la nouvelle UEF Rhône-Alpes s'est ainsi appelée *Europe et Région* ; le responsable, dans les mêmes années, du MFE de Chambéry, Jean Rigaud, a été l'un des fondateurs du Mouvement Région Savoie, aujourd'hui présidé par Noël Communod ; dans les mêmes années à Lyon, enfin, sous le patronage de Bernard Lesfargues, Président du MFE et de la section lyonnaise de Lutte occitane, ancêtre du *Parti Occitan*, des réunions (parfois « animées ») réunissaient régulièrement les membres des jeunes fédéralistes et de L. OC.

Ce dialogue s'est toujours poursuivi, plus particulièrement, dans les colonnes de la revue *Fédéchoses*. Mais l'idée de la journée d'aujourd'hui a également germé suite à la proposition de Alain Réguillon, Secrétaire fédéral de l'UEF France, que l'UEF Rhône-Alpes s'intéresse, l'année dernière, au travail mené autour du Comité Ballardur pour la réforme des collectivités territoriales. Malheureusement, après le travail d'Alain, pour X raisons et autres priorités, l'UEF n'a pas poursuivi cette réflexion, ni ne s'est intéressée au projet actuellement en discussion parlementaire de réforme territoriale, sur lequel il y aurait pourtant tellement à dire !

Depuis sa fondation à Aix en Provence, en 1994, et son premier Congrès de Rennes, en 1995, Régions & Peuples solidaires (R&PS) s'est prononcé très fortement en faveur d'une Europe fédérale, souvent qualifiée comme « des Peuples et des Régions solidaires », par opposition à la notion de Fédération d'Etats-nations. Dans sa « Charte d'adhésion », **R&PS** se qualifiait comme un mouvement politique **humaniste, démocratique, identitaire et fédéraliste**. Elle affirmait reconnaître et défendre la compatibilité et la complémentarité « entre les droits individuels des citoyens et les droits collectifs des peuples et des communautés » (**autodétermination, autonomie, droits des minorités**)..., se reconnaissait comme « identitaire, dans un sens ouvert et non xénophobe » (défense des droits culturels et linguistiques, exercés individuellement ou collectivement comme des droits de l'homme), et, fédéraliste, en affirmant « le droit de chaque peuple ou chaque région à s'organiser librement dans les domaines politique, économique, social et culturel », et « qu'il faut inscrire l'interdépendance des économies, qui va croissant, dans un cadre non plus oppressif et inégalitaire mais démocratique et solidaire ». Dans un article intitulé « Plus d'Europe, moins d'Europe ; la construction européenne est arrivée à un tournant », Gustave Alirol, écrivait à la même époque que « La poursuite de la construction européenne est une nécessité ; face à la mondialisation et à la perte d'efficacité des Etats qui l'accompagne, l'Europe est la seule réponse adaptée. En conséquence de quoi : 1 / La révision du Traité de Maastricht... doit être l'occasion de réactiver la construction européenne dans une option démocratique ; 2 / Pour répondre aux aspirations de nos concitoyens, l'Union européenne doit se doter d'un volet social et de l'emploi comme politique à part entière, parallèlement à l'union économique et monétaire ; 3 / L'Union européenne doit mettre en place une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) plus cohérente,

simplifiée, intégrée (...) et soumise au contrôle démocratique du Parlement européen, seule institution européenne dont tous les membres sont élus par les citoyens ». Il poursuivait, « L'élargissement à l'Est de l'Union européenne est une priorité politique ; il ne doit pas cependant servir de prétexte à une remise en cause de l'approfondissement de l'Union (...) ni à l'instauration d'une Europe 'à la carte' ». Il concluait, « L'approfondissement de la construction européenne doit tenir compte de la diversité des territoires européens. L'Union européenne ne doit pas se faire sur le modèle centralisé de certains Etats, la France en particulier... Le principe de subsidiarité, inscrit à l'article 3 B du Traité de Maastricht, doit être appliqué dans les relations Union européenne - Etats membres. Il doit être étendu avec autant de rigueur aux rapports Etats - régions... La participation pleine et entière des Régions à l'Union européenne est la seule garantie réelle contre l'uniformisation rejetée par tous, le seul moyen d'assurer une véritable démocratie européenne, respectueuse de toutes les diversités... L'Europe démocratique et solidaire sera fédérale, donc régionale, ou ne sera pas ». Les deux textes que je viens de citer ont été reproduits avec une introduction de Jean-Luc Prevel, dans *Fédéchoses* dans son numéro 4 de 1996. Je ne les ai cités que pour illustrer que l'engagement de R&PS en faveur d'une Europe fédérale ne date pas d'hier.

Depuis lors le débat entre R&PS et *Fédéchoses* n'a pas cessé. De premiers résultats ont été obtenus ; je ne citerai que l'invitation de Lucio Levi, à l'Université d'été de R&PS à Benodet en 2000, l'adhésion de R&PS en 1998 à la Campagne pour la Constitution européenne adoptée en 1996 par la JEF et l'UEF et la participation de R&PS à la manifestation de Nice des fédéralistes pour une Constitution européenne, en décembre 2000.

Nous souhaitons que cette journée de réflexion permette d'approfondir les réflexions communes, sur le plan du fédéralisme supranational, européen, mais également au plan du fédéralisme interne à la France, Etat le plus centralisé de l'UE, plus particulièrement alors que le Parlement étudie la mise en place d'une réforme territoriale, qui risque de recentraliser notre pays et de porter un coup d'arrêt aux timides efforts de décentralisation effectués depuis les lois Defferre des années 1980.

Qu'il est loin le temps, où à l'automne 1944, la région de Lyon du Mouvement de Libération nationale, animée pour une large part par les hommes qui venaient de fonder le Comité français pour la Fédération européenne au mois de juin précédent (anciens communistes : André Ferrat, Victor Fay, Gilbert Zacsas... ; démocrates-chrétiens : Maurice Guérin ; futurs gaullistes : Jacques Baumel ou Yvon Morandat ; intellectuels libéraux comme Albert Camus et Pascal Pia...), demandait : « l'abolition du centralisme administratif napoléonien, antithèse de toute démocratie » (point 2), et, « une large décentralisation avec autonomie administrative aux régions et localités administrées par des chambres régionales et des conseils locaux, élus au suffrage universel, seuls compétents pour juger sans aucune tutelle administrative les intérêts régionaux et locaux dans le cadre des lois nationales ».

Mais, aujourd'hui encore, à l'opposé de la réforme territoriale actuellement discutée au Parlement, je pense que la suppression de la tutelle préfectorale, départementale et régionale, devrait être aujourd'hui une nécessité impérieuse pour préparer, demain, une France fédérale, dans une Europe et un monde fédéral...

Rapport introductif

Les pouvoirs locaux dans la construction européenne

*(Congrès des pouvoirs locaux et régionaux /
Comité des régions de l'Union européenne)*

Ulrich BOHNER

Ancien Secrétaire général du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe

Lorsque la construction d'une Europe unie a commencé sérieusement, au lendemain de la 2^e guerre mondiale, beaucoup d'Européens pensaient que cette construction devait être basée sur la volonté des peuples concernés, comme imaginé déjà par les fédéralistes pendant la guerre, et comme défendu avec acharnement et conviction par Altiero Spinelli. Ces idées étaient aussi, en grande partie, à la base du Congrès de la Haye de 1948, organisé par le Mouvement Européen.

Rapidement cependant, ce sont les gouvernements qui se sont emparés de l'idée de la construction européenne, par le biais du Conseil de l'Europe d'abord (1949), la CECA des 6 pays-noyaux de l'Europe (1952), ensuite de l'Union Européenne (à 27 aujourd'hui) et du Conseil de l'Europe (à 47 pays aujourd'hui).

Même si les gouvernements, malgré la présence de quelques hommes d'Etat clairvoyants, restaient dans l'ensemble très attachés à leurs prérogatives de pouvoir, les idées des fédéralistes ne pouvaient plus être ignorées. C'est ainsi que le Conseil de l'Europe a été la première organisation internationale (intergouvernementale) à se doter, dès 1949, d'une Assemblée (« consultative » d'abord, « parlementaire » aujourd'hui), basée sur les équilibres politiques au sein des parlements nationaux. De même, les différentes institutions qui ont abouti à l'Union européenne, se sont dotées d'un Parlement européen, élu finalement -tardivement, en 1979- au suffrage universel. Mais les gouvernements ont constamment refusé de mettre en œuvre la proposition des fédéralistes de confier à ce dernier le rôle d'une constituante. La tentative de la Convention européenne d'élaborer une constitution européenne a fini par être mise en échec par les référendums en France et aux Pays-Bas, comme l'avait déjà été le projet de communauté politique européenne en 1954, par l'Assemblée nationale française.

Quel était et quel est finalement le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans tout ceci ?

Au départ, rien n'était prévu à ce sujet. Mais, au cours des années 50, beaucoup de responsables locaux, de maires, d'élus, se sont convaincus qu'une construction technocratique de l'Europe, à laquelle les peuples ne se sentiraient pas partie prenante, serait vouée à l'échec ; la réconciliation entre les peuples qui venaient de se déchirer à travers la guerre était un élément nécessaire pour la construction européenne, et elle ne pouvait se faire qu'au niveau des populations, dans les villes et communes, par des jumelages et la coopération, y compris transfrontalière. C'est ainsi que des unions de maires et des communes ont vu le jour, surtout dans le contexte franco-allemand. Le Conseil des Communes d'Europe, précurseur dans ce domaine, a ainsi organisé, en 1953, à Versailles, ses Etats Généraux qui ont adopté une « Charte européenne des libertés communales ».

Beaucoup des nos amis fédéralistes étaient d'ailleurs convaincus que l'Etat-nation, construction surtout en vogue vers la fin du XIX^e siècle comme apothéose de la construction humaine, et qui avait atteint son aboutissement dans les affrontements sanglants de la 1^{ère} guerre mondiale, était désormais une construction anachronique qui devait se dissoudre et laisser la place à la construction de l'Europe. D'aucuns pensaient d'ailleurs, et je voudrais notamment faire référence à mon prédécesseur Gérard Baloup, que l'Etat-nation devait laisser la place à l'Europe des Régions, notamment au moyen d'un « Sénat européen des Régions », dont il avait même conçu les statuts.

Or, nous sommes bien obligés de constater que les Etats nations n'ont pas disparu et qu'ils détiennent toujours les principales prérogatives du pouvoir, au nom du sacrosaint principe de la souveraineté nationale. Certes, il y a, dans l'histoire récente quelques dissolutions ou éclatements d'Etats, comme la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, ou encore l'Union Soviétique. Mais ceci ne veut nullement dire que les Etats-nations en général ont disparu. Parfois, on peut constater au contraire que les nouveaux Etats ainsi constitués sont encore plus jaloux de leurs prérogatives, se voyant devant le défi de la consolidation de leur existence souvent récente et parfois contestée. Ceci apparaît notamment dans les pays issus au cours de la dernière décennie de l'ancienne Yougoslavie. La volonté affirmée dans certaines régions (Pays Basque, Flandre, Ecosse,...) par une partie importante de la population de se séparer de l'Etat dans lequel elles se trouvent, ne contredit pas cette affirmation. En revanche, la plupart de nos Etats ont progressivement intégré l'idée de transferts de compétences vers les institutions européennes d'une part, et vers les régions et communes d'autre part, au nom de la décentralisation. Si cette tendance pouvait paraître plus naturelle dans les Etats fédéraux, elle s'est aussi affirmée de façon très claire dans des pays traditionnellement très centralisés, comme la France, sans parler de la Belgique, de l'Espagne, de l'Italie, par exemple. .

Le Conseil de l'Europe n'a pas résisté pendant longtemps à cette avancée de la démocratie locale et régionale. Sous l'impulsion notamment des Girondins Jacques Chaban-Delmas et Gérard Baloup, ainsi que du Wallon Fernand Dehousse, l'Assemblée a convoqué dès 1957 une Conférence européenne des Pouvoirs Locaux, censée représenter les élus locaux dans la construction européenne et de donner des impulsions à leur coopération. Le Comité des ministres (des Affaires Etrangères) a reconnu une certaine permanence à cette institution en 1961. Suivant l'évolution interne de nos Etats membres vers la régionalisation, et la mise en place d'une « politique régionale » au sein des Communautés européennes (embryon d'une péréquation financière au niveau de l'Union européenne ?), c'est vers 1974/75 que la Conférence est devenue la Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux **et régionaux** du Conseil de l'Europe et que le Conseil des communes **et Régions** d'Europe a vu le jour sous sa forme actuelle.

Mais il aura fallu attendre la chute du Mur de Berlin et l'éclatement du bloc soviétique en 1989, avant que le premier Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Vienne, 1993) décide d'institutionnaliser formellement le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe comme un organe dont les délégations nationales représentent les élus locaux et régionaux des Etats membres (aujourd'hui 47), au moyen d'une « résolution statutaire », ajoutant ainsi un élément important au statut même de l'Organisation, datant de 1949. Tenant compte de la diversité des structures subnationales, le Congrès est composé de deux chambres, la Chambre des Pouvoirs Locaux et la Chambre des Régions. En revanche, le Comité des Régions (et des pouvoirs locaux), mis en place au même moment au sein de l'Union européenne par le Traité de Maastricht (1992), est une structure unitaire, où cependant les régions ont un poids prépondérant, dans de nombreux pays.

Un des points cruciaux de la construction européenne est l'affaiblissement de « l'effet-frontière ». Nous devons reconnaître en effet que, loin d'être des « frontières naturelles », ces dernières sont souvent tracées artificiellement à la suite de guerres ; elles constituent, comme le disait Denis de Rougemont lors de la première confrontation européenne des régions frontalières organisée en 1972 par le Conseil de l'Europe, à Strasbourg, les « cicatrices de l'Histoire ». La construction européenne ne peut convaincre les populations de ces régions que dans la mesure où elle permet de dépasser cette situation et d'autoriser, voire d'encourager la coopération des collectivités territoriales de part et d'autre. Mais ceci ne peut fonctionner qu'une fois acquise la stabilisation des frontières existantes. Dans ce contexte, « l'acte final de Helsinki » (1975) issu du processus paneuropéen de la Conférence sur la coopération et la sécurité européenne, constitue une avancée majeure en reconnaissant la stabilité des frontières telles qu'elles ont résulté des vicissitudes de la dernière guerre.

Au Conseil de l'Europe, les premières tentatives de promouvoir la coopération transfrontalière remontent à 1964. Mais il aura fallu attendre 1980, et les évolutions précitées, pour pouvoir conclure la Convention-cadre pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », ou Convention de Madrid. A l'époque, la méfiance était encore grande de la part de nombreux gouvernements, basée sur la suspicion que cette pratique porterait atteinte à la souveraineté nationale et à l'intégrité territoriale des Etats. Il est d'autant plus réconfortant de constater que, peu d'années plus tard, quelques-uns des Etats les plus récalcitrants de l'époque se sont fait les avocats actifs de l'adoption de trois protocoles additionnels, élargissant ainsi considérablement le champ d'application de la convention-cadre initiale.

Au niveau de l'Union européenne, ce processus a trouvé un relais très actif, avant tout par la mise en place de programmes encourageant la coopération transfrontalière (les différents programmes INTERREG) qui ont connu un très grand succès. Mais il s'agissait également de créer, bien au-delà des possibilités offertes au niveau du Conseil de l'Europe, des structures juridiques pouvant réellement, dans le droit public, dépasser les frontières. Ce fut fait en 2006 par l'adoption du Règlement sur les GECT (ou Groupements européens de coopération transfrontalière). Au Conseil de l'Europe, tout comme au niveau de l'Union européenne, ce processus fut activement soutenu par une association des villes et régions, l'Association des régions frontalières européennes -ARFE. Sur le terrain, des « eurrégions » de plus en plus nombreuses ont vu le jour, que ce soit aux frontières intérieures ou extérieures de l'Union européenne, ou encore à d'autres frontières européennes (par exemple, Ukraine, Belarus, Russie). Il faut reconnaître cependant que -contrairement au GECT - cette notion d' « eurrégion » ne correspond pas à une définition juridique précise.

Dans d'autres domaines aussi, les régions se sont affirmées et consolidées.

C'est ainsi que la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM) a vu le jour lors d'un colloque à Brest en 1970, sous l'impulsion notamment du Breton Georges Pierret (qui nous a quittés très récemment). La CRPM a ainsi préparé le terrain et activement accompagné la mise en place de la politique régionale, au niveau de l'Union européenne. Elle a été, à de nombreuses occasions, partenaire du Congrès du Conseil de l'Europe, notamment pour l'organisation de la Première Confrontation des Régions périphériques européennes à Galway (Irlande) en 1975, ou pour la Conférence européenne sur la régionalisation tenue à Bordeaux en 1978. A Bordeaux, les participants ont finalement retenu l'idée de l'élection au suffrage universel direct des assemblées régionales, contre l'avis d'un certain nombre de « barons » du gaullisme qui gouvernaient, à l'époque, une bonne partie des régions françaises (pour les fédéralistes, un parallèle intéressant avec la question de l'élection directe du Parlement européen). Ce fut finalement chose faite en 1982, grâce à la politique de

décentralisation menée de façon énergique par François Mitterrand et Gaston Defferre.

Les régions ne se sentant pas encore suffisamment représentées au niveau européen, des hommes comme le Catalan Jordi Pujol ou encore le Franc-comtois Edgar Faure prirent, avec la complicité du Conseil de l'Europe et de son Secrétaire Général Marcelino Oreja, l'initiative de créer, en 1985, l'Assemblée des Régions d'Europe, basée à Strasbourg et qui dépasse le cadre géographique de l'Union européenne. En 2000, la première conférence des Présidents des régions à pouvoir législatif (*RegLeg*) a eu lieu à Barcelone, à l'initiative du Congrès. Elle a poursuivi son activité à un rythme annuel. Parallèlement, une Conférence des présidents des assemblées des régions à pouvoir législatif (CALRE) a vu le jour et poursuit des activités régulières. Le Congrès a créé un groupe de travail spécifique de ces régions ; au Comité des Régions, elles disposent d'un intergroupe.

Cependant, il ne s'est pas agi seulement de créer des structures et de veiller à des rencontres régulières ; il y a eu également un effort important pour le développement de textes juridiques de base, ancrant la démocratie locale (et, dans une moindre mesure, régionale), dans le patrimoine commun européen. C'est ainsi que, après de longs débats houleux et difficiles, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a fini par adopter, en 1985, une convention portant « Charte européenne de l'autonomie locale ». Bien que tous reconnaissent qu'il s'agit bien là d'un patrimoine commun, ancré dans la constitution de nombreux pays, un certain nombre de gouvernements manifestaient leur opposition à ce texte, pour différentes raisons. Certains craignaient que l'autonomie locale porte atteinte aux prérogatives de l'Etat, à sa faculté de prendre des décisions en toute souveraineté. D'autres craignaient que l'Europe s'immisce par là dans un domaine qui relève de la réalité constitutionnelle de chaque Etat. Ce qui semblait acceptable, quelques années auparavant, en matière de droits de l'homme - par l'adoption de la convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en 1950- ne le serait pas en matière de démocratie locale, où chaque Etat devait rester libre d'accorder plus ou moins de droits aux communes, en fonction de ses traditions ou en fonction des situations du moment, voire rester libre de les dissoudre ou de les modifier de façon fondamentale.

Finalement, les gouvernements se décidèrent, à la majorité des 2/3 exigée, d'adopter le texte de la Charte - qui a aujourd'hui été ratifié par la presque totalité des Etats membres du conseil de l'Europe (44 sur 47 ; les exceptions étant Andorre¹, Monaco et Saint-Marin). En novembre 2009, un protocole additionnel a même été adopté, portant sur la participation des citoyens à la vie publique locale, un enjeu crucial pour l'avenir de la démocratie, locale en particulier.

¹ Depuis, l'Andorre a signé la Charte, en octobre 2010.

En revanche, l'idée d'une convention du Conseil de l'Europe sur la démocratie régionale, n'a pas connu le même succès. Elle avait été présentée, sous différentes formes par le Congrès, depuis 1997, et discutée par différentes conférences européennes des ministres responsables de la démocratie locale. La situation était peut-être encore plus critique que pour la démocratie locale parce que les régions jouent un rôle politique beaucoup plus important, dans un grand nombre de pays, et parce qu'une crainte, souvent irrationnelle, se focalise sur quelques mouvements irrédentistes ou séparatistes, censés pouvoir porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat. En fin de compte, en novembre 2009, à Utrecht, les Ministres se sont quand même mis d'accord sur un « cadre de référence pour la démocratie régionale » (*Reference Framework*), à titre de compromis.

Mais revenons-en à la Charte européenne de l'autonomie locale. J'aimerais en souligner ici deux aspects qui me paraissent importants.

- Le premier aspect concerne le principe de subsidiarité. C'est le premier traité international qui cherche à définir ce principe, cher aux fédéralistes, sans toutefois le nommer expressément. En effet, l'article 4, paragraphe 3, stipule : « L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. ». La reconnaissance formelle de ce principe, comme celle de compétences propres des collectivités locales a en effet un aspect révolutionnaire qui est inhérent à l'esprit fédéraliste. Le paragraphe 4 du même article précise, à cet égard : « Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières ».

- Le deuxième aspect concerne le contrôle de la Charte. Le Comité des Ministres n'a certes pas voulu instaurer un système de contrôle autonome, voire juridique, comme ce fût le cas pour la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'a pas non plus voulu instaurer un système de contrôle *ad hoc*, avec un comité d'experts indépendants. Par contre, il a retenu l'idée d'un *monitoring*, à caractère nécessairement plus politique, par le Congrès. Cela est déjà précisé dans le rapport introductif à la Charte, adopté par le Comité des Ministres en même temps que cette dernière. Cela figure également, de façon encore plus formelle, dans la Résolution statutaire instituant le Congrès sous sa forme actuelle : « Le Congrès prépare, sur une base régulière, des rapports pays par pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres... et veille en particulier à la mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » (Art.2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire (2007)6). Le Congrès a confié cette tâche importante à sa Commission institutionnelle, et a lui-même institué un Groupe d'experts indépendants (des professeurs spécialisés dans le domaine) pour ajouter une dimension scientifique à ce *monitoring* politique. Le *monitoring* concerne d'ailleurs aussi bien les « nouvelles démocraties » que les Etats membres les plus anciens. S'il est vrai qu'il s'agit là d'une des tâches les plus

nobles et les plus importantes du Congrès, pour laquelle il collabore étroitement avec les associations représentant les pouvoirs locaux dans les Etats membres, cette fonction implique aussi, souvent, des conflits importants avec le gouvernement de l'Etat faisant l'objet du *monitoring*. Ceci n'est toutefois pas l'effet recherché par le Congrès qui vise plutôt un dialogue avec tous ceux concernés. Le regard venant de l'extérieur permet ainsi de favoriser un climat de réflexion favorable à la préparation des modifications de la législation là où ça paraît utile, voire nécessaire, en fonction des principes européens.

Au niveau de l'Union européenne, le principe de subsidiarité a été introduit, pour la première fois, dans une annexe au Traité d'Amsterdam. Bien entendu, souveraineté nationale oblige, il était surtout destiné à limiter les possibilités de l'Union par rapport aux prérogatives des gouvernements nationaux. Alors que, en tant que fédéralistes, nous voyons dans ce principe la base de l'organisation des compétences et des relations entre tous les niveaux de pouvoirs publics, allant de la famille, de la commune et de la région à l'Etat central, aux institutions européennes et, finalement, et pourquoi pas, aux instances de gouvernance mondiale. A chaque niveau, et le Comité des Régions l'a bien explicité dans un rapport sur la gouvernance multiniveaux (*multilevel governance*), présenté conjointement par Michel Delebarre et Luc van den Brande, il faut avoir la compétence de régler les problèmes qui peuvent l'être ; le niveau supérieur ne doit intervenir que lorsqu'il est le seul ou mieux à même à trouver des solutions aux problèmes qui se posent. Petit à petit, l'idée s'est imposée ainsi que les pouvoirs locaux et régionaux devaient avoir, même au niveau de l'Union européenne, un rôle à jouer dans le contrôle de la subsidiarité et de la proportionnalité des actes de l'Union, à travers le projet (avorté) de la constitution européenne et par celle du Traité de Lisbonne -qui ouvre même la possibilité pour le Comité des Régions d'aller devant la Cour de justice de Luxembourg, en cas de litige. Il convient en particulier de se référer au « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité » qui fait partie du Traité de Lisbonne. En revanche, dans certains pays (fédéraux), les régions interviennent aussi dans la procédure interne du contrôle de subsidiarité par rapport aux actes de l'Union, et ceci surtout dans les cas où une chambre spécifique du parlement national est l'émanation des régions. Ceci semble d'autant plus logique et nécessaire que les régions et communes sont responsables pour un pourcentage majeur de la mise en œuvre des actes de l'Union. Le Comité des Régions s'est ainsi doté de toute une structure pour le contrôle des la subsidiarité, à commencer par des mesures permettant une alerte précoce (*early warning*), ce qui paraît d'autant plus nécessaire que les délais impartis sont très brefs (huit semaines). La possibilité de contrôle concerne en fait une bonne dizaine de matières.

L'action des pouvoirs locaux et régionaux au niveau de la construction européenne ne se limite pas à ces quelques aspects qu'il m'a paru intéressant de relever.

Au niveau du Conseil de l'Europe, nous avons, par exemple, mis l'accent sur l'importance de l'intégration des étrangers. Une Convention du Conseil de 1992 porte ainsi sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, dont la 3^e partie, non obligatoire, prévoit notamment le droit de vote aux élections locales, quelle que soit l'origine de l'étranger en question. Bien entendu, la mise en œuvre de cette convention a été quelque peu retardée par le fait que l'Union européenne a reconnu ce droit, par le Traité de Maastricht, au même moment, aux citoyens (migrants) de l'Union européenne, de façon obligatoire. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles la Convention du Conseil de l'Europe n'a été ratifiée à ce jour que par 8 pays, et signée par 4 autres. Une autre raison est bien entendu la méfiance à l'égard des étrangers venant de pays non membres de l'Union, très nombreux dans nos pays, souvent du Maghreb ou de la Turquie. Le Congrès, quant à lui, a été partenaire, depuis quelques années du réseau *CLIP (Cities for local integration policies)*, visant à mettre en commun et à analyser des politiques permettant une meilleure intégration des étrangers dans nos villes.

Dans le même esprit, le Congrès avait organisé toute une série de conférences sur l'intégration des Roms dans nos villes. Le Conseil de l'Europe a, dans ce domaine, créé un Forum européen des Roms, représentant des dirigeants de ce peuple éparpillé en Europe, bien avant que le sujet ne fasse la une de nos médias.

Un autre sujet d'attention a été les jeunes. Une Charte (révisée) de la participation des jeunes à la vie publique au niveau local a été ainsi élaborée par le Congrès, en partenariat avec les associations de jeunes. Elle a finalement été adoptée comme recommandation par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

De son côté, le Conseil des Communes et Régions d'Europe a adopté une Charte sur la participation des femmes. Au niveau du Congrès, c'est la première assemblée européenne qui a adopté un quota (30 %) de représentation des femmes (du sexe sous-représenté) en son sein, dès 2007. Et ce critère a été respecté, non sans difficulté, dans certains pays.

Le Congrès s'est aussi préoccupé d'un sujet souvent ressenti comme essentiel pour déterminer la spécificité d'une région : les langues et cultures régionales. Ce n'est qu'après la chute du rideau de fer en 1989 que l'opinion publique de l'Europe occidentale découvre, stupéfaite, la réalité des minorités linguistiques en Europe centrale -qui semble vouloir se manifester de façon d'autant plus virulente qu'elle s'était retrouvée sous une chape de plomb sous les régimes soviétiques. C'est cette réalité-là qui semble avoir préparé le terrain pour l'adoption, par le Conseil de l'Europe, en 1992, de la Convention portant « Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ». ² Le Sommet de Vienne (1993) prépara ensuite le terrain pour l'adoption de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. ³ Cependant,

² **STCE no 148.**

³ **STCE No 157.**

on peut parfois avoir l'impression que certains pays d'Europe occidentale, et la France en premier, considèrent que ces textes conviennent très bien pour résoudre les problèmes qui peuvent exister en Europe centrale, mais qu'ils ne sauraient s'appliquer chez nous, où les « minorités » n'existeraient pas. La France est ainsi le seul grand pays (avec la Turquie, à ne pas avoir signé la Convention-cadre et le seul grand pays (en compagnie de la Russie et de la Turquie) à ne pas avoir ratifié la Charte (qu'elle a cependant signée en 1999).

Avant de terminer, je voudrais enfin souligner que le Conseil de l'Europe (et le Congrès) ont souvent pris l'initiative des programmes d'assistance, vers certains pays demandeurs, en vue de développer une vraie démocratie locale et la société civile. Le premier programme de ce genre concernait le Portugal, en 1974, après que le pays se soit libéré de la dictature. Un autre exemple intéressant : l'ex-Yougoslavie. Après des élections municipales gagnées par les démocrates, de nombreuses municipalités européennes ont soutenu des villes partenaires yougoslaves (parfois avec le soutien de leurs gouvernements respectifs, notamment pour fournir du pétrole pour l'hiver). De son côté, le Congrès a lancé les « agences pour la démocratie locale », structures basées sur une coopération intercommunale afin de développer la démocratie locale et la société civile, en ex-Yougoslavie d'abord, et ailleurs par la suite. Des programmes lancés par le Congrès ont permis d'aider à la création d'associations de pouvoirs locaux en Géorgie et en Azerbaïdjan. Sans oublier le soutien actif du Congrès à la création et au fonctionnement des NALAS (*Network of Associations of Local Authorities in SouthEast Europe*), regroupant les associations de pouvoirs locaux de l'espace ex-yougoslave, et bien au-delà. Dans le domaine de la formation pour la démocratie locale, un réseau d'instituts de formation a été créé : ENTO (*European Network of Training Organisations*).

Tout ceci ne sont que quelques exemples de l'action multiforme des communes et régions dans la construction européenne. Mais cela montre bien que, dans un esprit fédéraliste, chaque niveau compte et qu'il peut avoir une action importante pour le développement de l'ensemble, c'est à dire de la construction européenne.

Noël Communod

Conseiller régional Rhône-Alpes (Europe Ecologie / Mouvement Région Savoie - Régions & Peuples Solidaires)

Ce thème me pose trois questions :

- la démocratie locale et régionale est-elle différente selon le niveau ? Je ne le pense pas.
- la différence tient principalement à une donnée : la proximité.
- la démocratie régionale est-elle comparable d'un pays à l'autre ? Est-elle comparable d'un pays fédéral à un pays centralisé ? Pas vraiment.

Quel type de démocratie locale peut-il le mieux contribuer au rapprochement des peuples européens ?

J'observe tout cela, récemment depuis l'institution régionale, et depuis plus longtemps depuis la Savoie profonde. Je l'observe aussi à travers l'étude de nos institutions.

Quelles sont les actions de la région RA qui visent à rapprocher les peuples ?

Deux vice-présidences sont consacrées à la solidarité internationale : l'une à la coopération décentralisée, l'autre à la coopération en Europe (*Erasmus*, Léonardo, contrat de recherche, vise à consolider l'euro-région Alpes-Méditerranée et les relations avec les pays d'Europe... mais surtout conforter la présence et la puissance de Rhône-Alpes).

Une représentation à Bruxelles de la région Rhône-Alpes existe depuis 1990.

Projets financés par l'Europe : plus de 7000 sur 6 ans.

Une délibération votée en 2008 :

La région Rhône-Alpes décide :

- *d'approuver les présentes orientations stratégiques d'utilisation des fonds européens pour contribuer à ancrer l'avenir de Rhône-Alpes dans une vision stratégique fondée sur la connaissance, l'innovation et le partage des savoirs, tout en favorisant un développement équilibré et durable du territoire ;*
- *de réaffirmer que la Région constitue le bon niveau de gouvernance pour garantir la répartition équilibrée des fonds dans le cadre d'un projet régional stratégique. A cet égard, elle affirme son engagement à prendre toute sa part dans la mise en oeuvre des programmes européens, tout en regrettant que l'Etat demeure le principal responsable de la gestion des fonds structurels ;*
- *d'autoriser la Commission permanente à :*
 - *approuver les Conventions entre l'Etat et la Région pour la gestion des fonds européens délégués sous forme de subvention globale, dans le cadre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » ;*
 - *approuver les conventions nécessaires à la mise en oeuvre des programmes « Coopération territoriale européenne » (programmes France-Suisse, France-Italie et Espace alpin) ;*
 - *mettre en oeuvre le soutien régional à l'accès aux programmes européens de l'économie de la connaissance.*

Un exemple prochain : du 4 au 7 octobre prochains, la Région Rhône-Alpes participera aux *OPEN DAYS*, la 8ème semaine européenne des Régions et des Villes.

Organisé chaque année à Bruxelles par le Comité des Régions et la Commission Européenne, cet événement est une occasion unique pour les collectivités locales européennes de montrer leurs savoir-faire, leurs stratégies de développement et de partager leurs meilleures pratiques.

Mais en fait, l'objectif des actions extérieures de la région Rhône-Alpes est essentiellement de mettre en avant ses atouts et de se vendre comme une région toujours plus belle et plus puissante, à l'image des « 4 moteurs ».

Un seul exemple est en cours : un projet de délibération pour une modification du règlement intérieur permettrait à des citoyens et résidents de plus d'un an (tous pays) de signer une pétition pour demander à la région de mettre un point à son ordre du jour.

Où en est la démocratie régionale et où va-t-elle ?

Dialogue de région à région : il est plus difficile lorsqu'il y a de trop forts écarts dans la taille, le PIB ou les pratiques économiques.

Mais surtout, il est rendu difficile entre les régions à statuts très différents.

Par exemple, lorsque Rhône-Alpes entre en discussion avec le Val d'Aoste, il est frappant de voir le désarroi des Lyonnais ou Stéphanois. 250.000 habitants d'un côté, plus de 6 millions de l'autre ; mais, quasiment le même budget de 2 milliards d'euros.

Deux formes de démocraties différentes :

- d'un côté Rhône-Alpes qui attend 92 % de ses recettes de l'Etat et le Val d'Aoste qui conserve 80 % de sa fiscalité ;
- une démocratie avec un exécutif et un délibératif d'un côté et une démocratie sous contrôle des préfets de l'autre.

Je vais maintenant vous parler de mardi 28 septembre : vote de la réforme territoriale et présentation de la loi de finances pour les collectivités (gel) : ***l'hiver des régions françaises commence.***

La démocratie va sérieusement régresser :

- un scrutin territorial sans parité ;
- la *cantonnalisation* va prendre le pas sur la région ;
- on va faire glisser les compétences des régions vers les métropoles ou pôles métropolitains et des départements vers les intercommunalités.

La constitution avait intégré en 2003, des principes qui figurent aussi dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Tous sont bafoués aujourd'hui :

- la France est une « **république décentralisée** » : article 1 : ah, bon ?
- **le principe de subsidiarité :** il n'y est jamais fait référence dans nos textes de loi ; on lui préfère « cœur de métier » ou « chef de filat »... et pourtant, Sarkozy à Chambéry... ;
- **le principe de la libre administration** des collectivités ;

- aucune collectivité ne peut avoir la **tutelle** sur une autre ;
- **l'autonomie financière :** « *les collectivités bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* » - Mais il ne peut y avoir d'autonomie financière réelle sans autonomie fiscale ;
- **le droit à pétition locale, le referendum décisionnel local, le droit à l'expérimentation :** tout cela figure aussi dans la constitution, mais aucun gouvernement, depuis 2003, n'a pris les décrets qui en auraient permis la mise en œuvre. Il faut ajouter que les régions, toutes PS, n'ont pas vraiment cherché à faire autre chose que de gérer leur pré carré. Elles n'ont pas même utilisé les textes pour améliorer entre elles la péréquation.

La France a mis 21 ans pour ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale et elle ne l'applique toujours pas.

Cette réforme nous éloigne encore un peu plus des autres régimes européens de nature plus fédéraliste. « Le fédéralisme n'est pas dans notre culture » ou « dans notre logiciel ». Que n'a-t-on entendu cette réflexion. Si nous creusons encore le fossé, cela ne conduira pas au rapprochement des peuples. Nos dirigeants chercheraient-ils à retarder l'échéance de l'avènement du fédéralisme, tant européen que français ?

Après ces quelques remarques sur le chemin que prend notre démocratie, **parlons de la Savoie.**

Par ses 1.000 ans d'histoire, la Savoie est depuis longtemps un pays d'Europe.

Des relations privilégiées avec la Suisse, le Piémont et le Val d'Aoste.

Son mode de fonctionnement a été fortement marqué par la façon dont la France a pratiqué l'assimilation. Aujourd'hui, plus de la moitié de la population vient d'ailleurs. Mais, même pour les néo-Savoyards, le sentiment d'appartenance à un peuple apparaît au fil des années.

N'est-ce pas le Président de la République qui a cité le terme de « Peuple savoyard » à cinq reprises dans son discours du 22 avril 2010.

Les coopérations avec la Suisse sont d'abord liées aux 60.000 frontaliers qui vont y travailler chaque jour. Elles sont en train de prendre un nouveau tour avec l'amendement ajouté à la loi qui sera votée mardi : création d'un pôle métropolitain de 300.000 habitants du pays de Gex à la vallée de l'Arve. Ce sera la naissance d'une métropole transfrontalière d'un nouveau genre.

Enfin, la volonté d'une forme d'autonomie existe chez les élus de base, mais a souvent été battue en brèche par les grands commis de l'Etat. On parle aujourd'hui de fusion des départements, de région Savoie, de pôles métropolitains...

Pour l'instant, les écarts de démocratie avec nos voisins sont importants. C'est pourquoi nous organisons un colloque dans un mois qui permettra de comparer les écarts entre le Valais, le Val d'Aoste et les pays de Savoie sur le plan des institutions, mais aussi des conséquences pratiques sur le degré d'autonomie, les décisions économiques, d'aménagements...

Conclusion : Peuples et régions solidaires : pas vraiment.

Les différences de démocratie donnent des mentalités différentes. La proximité des élus dans toutes les régions autonomes de l'arc alpin permet aux habitants d'avoir une visibilité sur les décideurs, un sens de la responsabilité dû à la **proximité**. Ce n'est pas le cas dans notre système français qui est plus désresponsabilisant ; il rend plus critique que constructif.

C'est donc bien notre système de démocratie locale et régionale qu'il faut faire évoluer ; manifestement, ce n'est pas l'orientation de la réforme qui sera votée dans deux jours !

Alfonso SABATINO

Secrétaire Conseil des Communes et Régions d'Europe (AICCRE) - Piémont

1. La contribution historique de la démocratie locale et régionale au processus européen

On peut affirmer, tout d'abord, l'existence d'un rapport entre le processus d'unification européenne et le renforcement de la démocratie locale et régionale.

En fait, le processus européen a déterminé la fin du centralisme historique des Etats nationaux et a valorisé les pouvoirs locaux et régionaux grâce aux politiques structurelles de l'UE. Plus récemment, d'ailleurs, la globalisation a contribué à la crise de l'Etat et a multiplié les charges des pouvoirs locaux et régionaux (sécurité, immigration, *welfare*). Les pouvoirs locaux et régionaux sont aussi acteurs du processus européen et global et ont développé un réseau de relations avec leurs partenaires étrangers, des jumelages, des rencontres entre populations et administrateurs locaux ainsi que la coopération culturelle, économique et administrative, et le soutien au développement.

On doit aussi souligner le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mobilisation politique pour la construction européenne, le rôle du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) et des autres associations de la démocratie locale, leur capacité de contact direct avec les citoyens. En Italie l'AICCRE, la section italienne du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, a toujours soutenu la dimension fédérale de la construction européenne.

On peut rappeler rapidement les mobilisations des pouvoirs locaux en Italie à l'appui de l'élection directe du Parlement européen en 1967, la mobilisation pour la grande manifestation de Milan de 1985 en faveur du Traité d'Union européenne (projet Spinelli), la participation des Communes, des Provinces et des

Régions italiennes à la manifestation pour le Sommet de Nice de décembre 2000. 170 pouvoirs locaux et régionaux italiens ont participé à cette manifestation, dont bien 130 provenaient du Piémont. Enfin on doit rappeler que le Comité des Régions, introduit par le Traité de Maastricht en 1994, est né sur la base d'un projet du CCRE. Donc il faut reconnaître un rôle à la démocratie locale et régionale dans la construction européenne visant à atteindre l'union de plus en plus étroite des peuples européens.

De plus il convient de considérer qu'en Europe, dans les plus grands Etats nationaux et en Belgique aussi, on assiste à un processus de décentralisation. En fait, la France a des projets de réforme régionale et départementale, le Royaume uni a réalisé une dévolution de pouvoirs vers l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ; l'Espagne est depuis toujours engagée dans un dialogue institutionnel et fiscal avec ses autonomies régionales -la Catalogne, le Pays Basque, la Galice et les autres régions ; la Belgique a réalisé un modèle fédéral faible et l'Italie est en train de réaliser une très difficile réforme constitutionnelle et administrative de l'Etat. Seule l'Allemagne est épargnée par cet exercice de réforme fédéraliste mais elle aussi vise un débat institutionnel intérieur.

Cette évolution est positive en soi, car elle va élargir les dimensions de la démocratie, mais il faut faire aussi attention. L'enjeu pour notre discussion est le rôle de la décentralisation et du fédéralisme interne dans le processus européen, surtout dans le nouveau cadre de la mondialisation. Va-t-il renforcer l'unification européenne ou, au contraire, risque-t-il de déterminer la balkanisation de l'Europe suite à la faiblesse des Etats nationaux et le piétinement du processus d'unification européen ? La crise de la Belgique en représente un signal, la crise italienne pourrait jouer un rôle destructif.

2. La démocratie locale et régionale en Italie dans son développement historique

Le cas italien est représentatif des risques de balkanisation existants de nos jours en Europe et nous impose d'aborder ce problème avec attention et soin.

Le processus d'unification européenne, qui a introduit la monnaie unique, demande des conditions d'équilibre dans les finances publiques italiennes et une réforme de l'Etat axée sur la responsabilité financière de tous les pouvoirs locaux et central.

Dans le passé, face à l'organisation du Royaume d'Italie juste après l'unification nationale, la solution centralisatrice fut adoptée pour deux raisons. La première fut la contrainte extérieure, partagée en Europe par d'autres puissances, notamment la sécurité militaire dans le cadre de l'équilibre européen, la deuxième étant sans aucun doute le profond déséquilibre socio-économique entre le Nord et le Sud du pays.

Bien évidemment seulement un gouvernement central pouvait consolider l'intégration sociale et culturelle de régions⁴ et populations si différentes. Les instances fédéralistes, avancées par Carlo Cattaneo, républicain,

⁴ **Le mot région a comme référence le territoire géographique, bien que Région l'institution.**

libéral, influencé par le fédéralisme suisse, furent écartées mais elles furent néanmoins bien présentes dans le débat politique et institutionnel. Un projet de loi pour l'autonomie locale fut présenté au Parlement en 1866. Un grand colloque sur la forme fédérale de l'Etat fut aussi organisé à Florence en 1870.⁵ Le projet fédéraliste influença de suite Gaetano Salvemini, Luigi Sturzo, Silvio Trentin, les mouvements autonomistes en Sicile, Sardaigne et Vallée d'Aoste⁶, et les pères fondateurs de la République après la deuxième guerre mondiale. Enfin, la Constitution républicaine de 1948 introduit les Régions ordinaires et les Régions autonomes (Sicile, Sardaigne, Vallée d'Aoste, Süd Tyrol -Trentin, Frioul- Vénétie Julienne). Ces dernières, introduites à la fine des années quarante, ont des Statuts d'autonomie culturelle, économique et fiscale qui ont la même valeur de la Constitution nationale.

Cependant, les Régions ordinaires furent créées seulement en 1970 car avant, dans le cadre de la guerre froide, la possibilité de réforme était bloquée par la division politique de la nation. En effet, le plus grand et actif parti communiste occidental était majoritaire en Emilia-Romagne, Toscane et Ombrie. Les gouvernements de l'époque préféraient le contrôle du territoire par les Préfets.

Vis à vis du persistant déséquilibre économique et sociale entre le Nord et le Sud fut introduite la *Cassa per il Mezzogiorno* (1950-1992) qui dans ses premières années fut un puissant instrument de modernisation des chemins de fer, des routes, des réseaux hydriques, téléphoniques et sanitaires.

3. La régionalisation et la crise de la première République

Dès leurs fondations, les pouvoirs des Régions ordinaires ont été de plus en plus élargis.

Toutefois, dans les années 1960 l'Italie avait changé. Le processus européen avait trouvé son consensus dans la population et parmi les forces politiques extrémistes de gauche et de droite. Le développement tumultueux européen, suite au Plan Marshall et au démarrage de l'intégration économique européenne, avait d'ailleurs provoqué une forte émigration des campagnes, surtout du Mezzogiorno, vers les centres industriels de l'Europe et de l'Italie du Nord. On estime que plus de 7 millions de citoyens sont émigrés (12 % de la population). Les remises des émigrés et les dépenses publiques plus élevées, ainsi que un rapport plus équilibré entre populations et ressources locales contribuaient, certainement, à élever les conditions de vie dans les

régions du Sud sans réduire, toutefois, les différences entre Italie du Nord et les régions méridionales. La politique pour le *Mezzogiorno* était partagée par toutes les forces politiques de gouvernement et d'opposition et par les forces productives du Nord. En fait, pour les partis politiques la politique *méridionaliste* permettait d'assembler leurs votes de Bozen à Siracusa, l'industrie italienne transférait au Sud ses investissements et ses usines supportée par l'aide publique et par les mineurs coûts du travail. La classe politique et les entrepreneurs acceptaient donc le transfert de ressources fiscales vers le Sud comme levier pour élargir leur marché des produits industriels (automobiles, réfrigérateurs, radios, téléviseur, mais aussi livres et équipements scolaires).

Malheureusement, l'intervention publique à caractère « *assistenziale* » détermina la diffusion du clientélisme, de la corruption et du pouvoir des mafias locales.

Le démarrage des Régions dans les années soixante-dix en Italie coïncide avec quatre facteurs de changement extérieurs et nationaux :

1. la crise du dollar éclate suite à l'intervention des Etats-Unis au Vietnam, intervention financée par l'inflation qui amène à la déclaration d'inconvertibilité du 15 août 1971. En conséquence de ces événements, le processus de croissance européenne s'arrête et intervient la crise énergétique ;
2. le plan Werner pour l'Union monétaire européenne démarre avec les résistances d'une partie du système productif et politique italien. En fait, le gouvernement et la Banque d'Italie en 1973 abandonnent le mécanisme monétaire et ouvrent un cycle de dévaluations compétitives de la lire. Par ailleurs, la croissance tumultueuse des années cinquante et soixante avait favorisé une industrialisation puissante mais signée par trois points de faiblesse :
 - a) la diffusion de petites entreprises sous capitalisées ;
 - b) l'expansion de la grande industrie protégée par l'Etat ;
 - c) la diffusion d'une économie parasitaire à côté des secteurs ouverts aux marchés européens et mondiaux.

Inflation, expansion de la dette publique, dévaluations compétitives ont été donc les facteurs qui ont permis la survie du système, mais aussi la permanence de ses faiblesses.

3. le système politique italien de l'après guerre (la Première République), déjà en crise, tourne dans un cercle vicieux qui va se conclure seulement avec la chute du Mur de Berlin, la fin de l'équilibre bipolaire et l'ouverture à Maastricht du parcours qui portera à la monnaie européenne. La contrainte d'observer les critères de Maastricht pour participer à la fondation de l'euro introduit une stratégie d'assainissement des finances publiques très sévère. Fin de l'équilibre bipolaire et nouvelle sévérité fiscale déterminent l'écroulement des forces politiques traditionnelles catholiques, socialistes et communistes. De nouveaux acteurs politiques émergent : la *Legha Nord* (Bossi), *Forza Italia*

⁵ Cf. Marco Vitale, *Un federalismo troppo contabile*, dans le quotidien *Il Sole 24 Ore*, 15 mars 2009.

⁶ La « Carta di Chivasso », déclaration des représentants des populations alpines, est un document de revendication de la démocratie locale et régionale signé à Chivasso (Turin) le 19 décembre 1943 au terme d'un rencontre clandestin d'antifasciste et de fédéralistes piémontais et valdotains. La déclaration fut publiée pour la première fois sur *L'Unità Europea*, feuille du *Movimento Federalista Europeo*, de juillet-août 1944.

(Berlusconi), des rassemblements de forces réformistes de gauche (la deuxième République). Il est significatif que, dans ce cadre de crise de système, le parcours d'assainissement et de convergence sur les critères de Maastricht trouve son *leadership* en Carlo Azeglio Ciampi, qui n'est pas un politicien mais un ancien Gouverneur de la Banque d'Italie, un grand commis d'Etat ;

4. à partir des années quatre-vingt-dix, l'économie italienne devient de plus en plus conditionnée par la globalisation et par les incertitudes du processus européen. En effet, certains secteurs industriels n'ont plus la force d'être compétitifs sur le plan européen et mondial, la grande industrie s'effondre et la partie plus dynamique des petites et moyennes entreprises s'ouvre au marché international. La main d'œuvre ouvrière devient coûteuse et rare, les jeunes n'aiment pas travailler dans les usines. Le secteur productif emploie de plus en plus d'immigrés ou délocalise vers les Balkans ou la Chine. Une autre partie consolide ses rapports de sous-traitance avec l'industrie allemande surtout. Le *Mezzogiorno* n'est plus le réservoir de main d'œuvre à bon marché et reste isolé de l'économie compétitive. Dans ce nouveau contexte l'industrie du Nord demande la simplification administrative et fiscale, des relations industrielles plus souples, une infra-structuration du territoire plus avancée pour améliorer la compétitivité italienne sur le marché global.

4. Les conséquences de la crise politique et économique italienne sur la structure de l'Etat

Dans les années quatre-vingt-dix du siècle passé émergent les nœuds encore irrésolus des nos jours.

Le premier concerne la nécessité de réformer la structure de l'Etat pour améliorer le rendement de la bureaucratie vis à vis des citoyens et des entreprises.

Le deuxième concerne la revendication du secteur productif internationalement ouvert à une fiscalité plus aisée et à des rapports de travail plus flexibles.

Le troisième nœud regarde les résistances conservatrices répandues dans la société à préserver les privilèges acquis.

Le quatrième est représenté par l'économie noire souvent domaine d'activités illégales, contraire à la transparence fiscale et à la gestion efficace et responsable de l'administration.

La fin des partis politiques à base idéologique de la première République a déterminé, de plus, l'affirmation de la *Legge Nord* comme interprète et représentant politique des revendications des petits entrepreneurs de l'Italie du nord et des citoyens soucieux de l'immigration et de ses défis culturels et sociaux. Les autres partis aussi vont se régionaliser. Le *Partito Democratico* (gauche catholique, anciens socialistes et communistes) reste fort en Emilia-Romagne, Toscane et Ombrie ; le centre catholique (UDC) trouve ses électeurs dans le Sud ; le *Popolo della libertà*, le parti de Berlusconi, en crise, va

perdre des positions au Nord et cherche son ancrage au Sud.

Toutefois il faut ajouter que la crise présente du système politique italien est aussi la conséquence du piétinement du processus européen après les NON référendaires en France et aux Pays Bas sur la Constitution pour l'Europe ainsi que en Irlande sur le Traité de Lisbonne.⁷

Les arguments exposés éclaircissent, de toute façon, les conditions nationales et extérieures du processus de réforme en marche en Italie, ses occasions mais aussi ses contraintes et ses risques.

L'enjeu est la modernisation des institutions sur le plan de la démocratie et du contrôle efficace des finances publiques. Dans cette direction, à partir des années quatre-vingt-dix du siècle dernier on a vu en Italie un fort déplacement des compétences vers les pouvoirs locaux et régionaux par :

1. la réforme des lois électorales des pouvoirs locaux et régionaux (élection directe des Maires et des Présidents des Provinces et des Régions) ;
2. la Loi « Bassanini » n 59/1997 sur la décentralisation administrative ;
3. la réforme du Titre V de la Constitution en 2001 qui affirme le principe de subsidiarité dans les rapports institutionnels, donne des nouvelles compétences aux Régions et introduit les *Città metropolitane* (nouvelle organisation des grandes villes et de leurs banlieues)⁸ à coté des Communes et des Provinces ;
4. la montée des finances des pouvoirs locaux et régionaux jusqu'à presque 40% des finances publiques totales, pour la plupart à la charge de l'Etat qui, par contre, n'a pas développé des mécanismes de contrôle. Latium, Campanie, Calabre et Sicile sont les Régions qui ont vu monter leurs déficits et la dette de leurs systèmes sanitaires ;
5. la Loi 42 du 5 mai 2009 pour la réalisation du « fédéralisme fiscal ».

Pourtant, la redéfinition des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux et régionaux a signifié une montée des compétences de ces derniers sans évolution parallèle de leur autonomie fiscale. Le système fiscal reste centraliste après la réforme des années 1970 qui supprima l'autonomie fiscale des Communes et des Provinces qui leur avait été reconnue en 1931 (surtout l'impôt sur le revenu familial et l'impôt sur les biens de consommation). La seule nouveauté a été l'impôt communal sur les immeubles (*ICI*) introduite dans les années quatre-vingt-

⁷ **Sur cette question il faudrait avouer que ce ne sont pas les réformes européennes en elles mêmes qui vont créer des retards ou ne trouvent pas l'adhésion des électeurs européens. Le nœud est représenté par le mécanisme des referendums nationaux de ratification des Traités de l'Union européenne dans lesquels l'enjeu européen est surclassé par la confrontation politique nationale (voir le cas de la France et des Pays Bas en 2005). Un referendum européen donnerait sûrement la victoire au OUI.**

⁸ **Le lundi 20 septembre dernier a été adopté le Statut spécial de Rome capitale.**

dix, perçue par l'Etat et versée aux Communes. L'ICI sur la première habitation du contribuable a été aboli en 2008, mais dès lors les recettes perdues sont payées aux Communes par l'Etat.

En conséquence des transferts des compétences aux pouvoirs locaux et régionaux sans autonomie fiscale, les fonds qui leur sont assignés par l'Etat ont été augmentés. Le Ministère de l'Economie, d'un côté, a à sa charge le déficit et la dette montante des pouvoirs locaux et régionaux, de l'autre côté, il est lié par le Pacte de Stabilité et de Croissance ainsi que par le *rating* des marchés financiers internationaux sur l'émission des bons du Trésor. Cette triple contrainte a déterminé l'introduction d'un Pacte de Stabilité national qui vise à limiter les dépenses locales et régionales.

La nécessité de réorganiser les rapports entre gouvernement central et pouvoirs locaux et régionaux a donc ouvert un processus profond de réforme dont les points décisifs sont :

1. d'abord, le projet de réforme constitutionnelle, connu comme « *bozza Violante* », qui prévoit, entre autres choses, l'élection du Sénat -à présent élu directement sur base régionale- sur le modèle autrichien comme chambre des autonomies locales : 155 représentants seraient désignés par les Régions, 64 par les Conseils des autonomies (Chambres régionales de représentants des pouvoirs locaux) et 6 représentants élus par les Italiens résidents à l'étranger. Le nouveau Sénat fédéral serait chargé des « grandes lois de synthèse », des rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux et régionaux ;
2. en deuxième lieu, il faut rappeler le projet de la Charte des autonomies locales qui prévoit l'attribution aux Communes de toutes les fonctions administratives indiquées par la Constitution, l'introduction des *Città metropolitane* et le statut spécial de Rome capitale, la dévolution aux Régions des compétences de législation, programmation et coordination des systèmes territoriaux, le transfert aux pouvoirs locaux et la confluence dans des bureaux territoriaux du gouvernement des fonctions des toutes les administrations périphériques de l'Etat, sauf les Affaires Intérieures, la Justice et la Défense ;
3. ensuite, la Loi 42 de 5 mai 2009 qui confère au gouvernement la tâche d'organiser le « fédéralisme fiscal » en application de l'art. 119 du Titre V de la Constitution réformée en 2001. La Loi donne au gouvernement les lignes pour définir en voie exclusive les principes de base pour la coordination des finances publiques nationales, régionales et locales, la réorganisation de leurs recettes fiscales, la discipline du fond de péréquation -dossier très délicat- pour les territoires à faible capacité fiscale par habitant. Le gouvernement est engagé à présenter les décrets d'application avant le 20 mai 2011. La Loi 42 prévoit une répartition des dépenses des pouvoirs locaux et régionaux en :

- a) dépenses pour les fonctions considérées fondamentales par l'Etat ;
- b) dépenses pour les autres fonctions ;
- c) dépenses financées par des contributions spéciales.

Dans ces dernières semaines le gouvernement est engagé à présenter et à débattre avec les Régions, les Provinces et les Communes chaque proposition d'application de la Loi 42.

5. Le projet italien de « fédéralisme fiscal »

Le projet de réforme -préparé par les Ministres Tremonti, Bossi, Calderoli et Fitto- est un panier vide, encore à définir. Il prévoit l'assignation aux pouvoirs locaux et régionaux soit des nouveaux impôts soit des coparticipations aux recettes nationales -*income tax* et TVA- avec la possibilité de centimes additionnels sur l'*income tax* réglée par chaque Région. Le nouveau système fiscal sera réglé par l'Etat en dernière instance et finalisé à l'assainissement des finances locales et régionales et à leurs objectifs d'efficience administrative. Le but de cohérence avec les critères européens du Pacte de Stabilité et Croissance et du Traité de Lisbonne est très évident en l'espèce.

En fait, le gouvernement propose, de plus, la définition de quelques indicateurs d'efficience pour les compétences de base des Régions. On va définir les critères de « coût standard » pour les fonctions fondamentales dans le domaine de la santé, de l'assistance et l'instruction et les niveaux des leurs prestations aux citoyens.

Le débat politique en cours souligne que les lignes directrices de la réforme sont orientées à maintenir dans le Nord d'Italie les recettes fiscales du territoire avec la possibilité de réduire les impôts dans ces Régions. A leur tour les Régions méridionales seraient contraintes à élever la taxation pour rentrer de la dette afin d'assurer aux citoyens des niveaux standard de service. Naturellement le point de crise de l'autonomie financière régionale est le niveau différent de revenu individuel moyen, évalué en € 30.681 au Nord et € 17.921 au Sud d'Italie (ISTAT 2008), la possibilité politique de réaliser un fédéralisme fondé sur la solidarité entre Régions.

Tout cela permet de dire que la discussion en cours a défini quatre scénarios⁹ possibles sur les retombées du projet ministériel :

1. le *fédéralisme vertueux*, par la diffusion dans toutes les Régions des « best practices ». La disponibilité de ressources au Nord va permettre une meilleure infra structuration et compétitivité alors qu'au Sud l'autonomie favorise l'efficience administrative et la lutte contre la criminalité et, dans la longue période, on espère, la relance ;
2. le *modèle bavarois*, par lequel, les Régions du Nord respectent les standards, bien que le Sud ne réussisse pas à élever ses performances. La fracture s'étend, la société septentrionale

⁹ V. Giorgio Santilli, *I quattro scenari del federalismo*, dans *Il Sole 24 Ore*, 16 septembre 2010.

s'identifie de plus en plus avec l'économie bavaroise, la *Legha Nord* abandonne sa représentation dans le parlement national et s'arroche au gouvernement des Régions du Nord où elle devient le premier parti ;

3. *la continuité clientéliste*, le fédéralisme va dupliquer les structures administratives centre-périphérie et les dépenses publiques montent. Face à la difficulté à contrôler les dépenses sanitaires, les Régions élèvent leurs impôts. Dans le *Mezzogiorno* la pression clientéliste sur la politique et l'incapacité de bénéficier des Fonds UE continueraient ;
4. *la faillite du fédéralisme et la sécession du Nord*. La réalisation du « fédéralisme fiscal » ne réussit pas et les égoïsmes territoriaux et la difficile gestion des bilans régionaux montent. Dans le Nord s'affirme la volonté de sécession, l'Etat se dissout et le *Mezzogiorno* a de plus en plus des difficultés à contrôler les mafias locales.

Naturellement le dernier scénario est le plus redoutable pour l'Italie et pour l'Europe aussi qui serait déstabilisée par la crise d'un des ses membres fondateur.

Il faut ajouter que les jeux ne sont pas faits. Le gouvernement a annoncé qu'il va intégrer le projet de fédéralisme fiscal avec un plan pour le *Mezzogiorno*, la création d'un fond expérimental pour le rééquilibrage régional, un fond de péréquation des recettes fiscales mais, en ce moment, le débat reste ouvert sur toute la matière.

Néanmoins les vrais problèmes restent la capacité du gouvernement Berlusconi de réaliser son programme à cause des divisions à l'intérieure de sa majorité, d'un coté, et la capacité de toutes les forces politiques nationales de converger sur un programme commun de modernisation de l'Italie.

6. Les limites du processus de réforme

Malheureusement les réformes proposées par le gouvernement italien représentent, en dernière instance, plus un exercice de décentralisation fiscale et administrative, pour les pouvoirs locaux, et de décentralisation législative, pour les Régions, plutôt qu'une véritable réforme fédéraliste de l'Etat. L'autre point déterminant est le dépassement des conditions de retard du *Mezzogiorno* et surtout la réaffirmation des conditions de légalité, d'ordre public et de démocratie, la possibilité d'affirmer une société civile démocratique, pluraliste, indépendante des féodalités économiques et politiques locales.

La possibilité de réaliser des vraies conditions de démocratie fédérale est liée à trois conditions :

A / La première est la relance du processus de construction européen par deux mesures :

- L'attribution de ressources propres suffisantes au bilan européen -possiblement une *carbon tax* et l'émission de *Union bonds*- votées par le Parlement européen en codécision avec le Conseil, sans la possibilité de veto de la part de

quelque pays membre, pour réaliser un programme de relance économique de l'UE ;

- La transformation de la Commission en tant que vrai exécutif européen et l'introduction d'une loi électorale européenne unique pour l'élection du Parlement européen.

Ces mesures sont décisives pour faire démarrer les processus de formation des forces politiques continentales à l'intérieur de l'UE et de leurs programmes de gouvernement. Sur le plan national italien, ces mesures ouvriraient la voie réformiste aux forces politiques nationales dans la direction européenne, dépassant leurs orientations au localisme et aux féodalités territoriales qui se manifestent aujourd'hui. L'enjeu est une Italie fédérale dans une Europe fédérale.

B / La deuxième condition descend de la première car la convergence économique, sociale et démocratique entre le Nord et le Sud d'Italie n'est pas possible dans le cadre national sans la participation européenne. Seule un gouvernement européen peut créer les conditions pour le développement par un engagement de longue durée. La tâche peut être assurée - comme aux Etats Unis d'Amérique dans les années trente face à la crise de la vallée du Tennessee - par l'introduction d'un *Authority* européen pour le *Mezzogiorno* doté des pouvoirs d'intervention économique et de coordination infra régionale, de la capacité d'exploitation des ses investissements infra structurels sous la condition d'amortir les crédits européens alloués pour l'accomplissement de ses tâches, et qui soit aussi chargé du contrôle sur les apparats administratifs et d'assurer la légalité sur le territoire contre les mafias locales.

C / La troisième condition est la réalisation d'une politique européenne pour la Méditerranée axée sur une forte coopération économique entre les deux rivages, supportée par des instruments institutionnels d'association viables. Ces instruments existent déjà (Conseil des Ministres, Assemblée interparlementaire), mais ils nécessitent d'être performants pour que la Méditerranée retrouve son rôle dans le monde global. L'Europe doit adopter une politique de proximité forte vers le Moyen orient et l'Afrique du Nord soit pour des raisons de sécurité - voir la résolution du conflit Israélo-palestinien - soit pour les effets positifs du développement économique, civil et démocratique du monde arabe. Les politiques d'assistance devrait être abandonnées pour permettre à l'Italie du Sud de participer à une nouvelle frontière de développement, à coté de la Grèce, des Balkans, de l'Espagne et du Portugal qui visent des problèmes semblables.

7. Conclusions

Les conclusions sur notre thème, vu le cadre européen et mondial, imposent une réflexion profonde.

Le nouveau défi de la crise de l'Etat face à une mondialisation sans gouvernement est devant nous. La démocratie est à risque dans nos pays. Une sortie possible et redoutable de la crise de l'Etat est le repli sur le localisme, la diffusion du nationalisme ethnique, la balkanisation de l'Europe.

Les pouvoirs locaux et régionaux ont la chance de réagir à cette dérive et de relancer chez les citoyens leur

engagement pour la construction de une Europe fédérale, premier pas dans la construction de la démocratie globale. La nouvelle étape sera de passer du Traité de Lisbonne à la Constitution fédérale européenne, pour une union toujours plus étroite entre les peuples européens.

Gustave Alirol

**Conseiller régional Auvergne (Europe Ecologie /
Parti Occitan - Régions et Peuples Solidaires)**

Je vous remercie de l'accueil que vous faites à Régions et Peuples Solidaires (R&PS). Mon intervention à ce colloque n'était pas prévue à l'origine. Elle est destinée à se substituer, sans la remplacer, à celle de Christian Guyonvarc'h de l'Union Démocratique Bretonne, empêché au dernier moment et que je vous prie d'excuser.

Je dois vous avouer que cette intervention, ici, se fait dans des locaux, où il m'est plus habituel de parler de droit civil que de fédéralisme. Je suis cependant amené à y parler de l'Europe tant le droit européen, celui de l'Union Européenne et celui du Conseil de l'Europe à travers la Convention Européenne des droits de l'Homme (CEDH), est aujourd'hui omniprésent parmi les sources de nos règles juridiques. Il y a une ou deux décennies, le droit européen était quasiment ignoré. C'est aujourd'hui réparé.

La fédération R&PS que je représente (en même temps que le *Parti Occitan*) est une fédération de partis politiques habituellement qualifiés de « régionalistes » mais qui se définissent plus volontiers comme « autonomistes » ou « fédéralistes » -ou même, pour certains, « nationalistes », terme qui cependant passe mal en France, alors qu'en Espagne, par exemple, avec les nations/nationalités, il est politiquement correct. R&PS regroupe des organisations politiques des « régions » historiques et/ou culturelles de l'État français : Alsace, Bretagne, Catalogne Nord, Corse, Occitanie, Pays Basque Nord, Savoie.

Notre fédération a participé aux élections européennes et aux élections régionales avec « Europe Écologie ». Elle a désormais un député européen et nous sommes représentés dans plusieurs régions comme la région Auvergne, région en grande partie occitane où j'ai été élu. Nous sommes présents dans trois autres Conseils régionaux d'Occitanie (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Provence), ainsi qu'en Bretagne (avec l'Union Démocratique Bretonne), en Corse (avec le PNC), et ici en Rhône-Alpes (avec le Mouvement Région Savoie et un représentant du Congrès Mondial Amazigh [CMA] en Isère). Je dois souligner la présence parmi nous de Noël Communod du MRS et de François Alfonsi, député européen du PNC ; Belkacem Lounès du CMA est aussi annoncé.

Notre regroupement remonte à 1994 ; il s'est constitué à l'occasion des élections européennes. La plupart des partis qui y adhèrent sont également membres de l'ALE (Alliance libre européenne), parti reconnu par le Parlement européen, à côté des autres partis européens.

Nous sommes engagés dans la bataille politique et électorale, sur un terrain qui nous est commun, avec un bagage culturel commun : celui du fédéralisme. Nous avons participé à la création du rassemblement « Europe Écologie » et avons contribué à y faire entendre la composante fédéraliste. Mais nous nous situons à côté des partis politiques traditionnels, et nous tenons à marquer notre différence car, même si certains de ces partis ne sont pas hostiles a priori au fédéralisme, ce thème passe chez eux au second plan par rapport à leur lutte pour conquérir ou conserver le pouvoir au niveau national.

Au point de vue de l'organisation politique, interne comme européenne, nous défendons le principe d'un **fédéralisme « différencié » ou « asymétrique »** qui suppose que chaque collectivité fédérée ait des compétences adaptées à ses réalités sociale, économique, culturelle, ce qui implique qu'elle n'ait pas nécessairement le même statut. Ainsi, certaines peuvent revendiquer une compétence propre en matière de langue régionale alors que pour d'autres la question ne se pose pas.

Nous sommes favorables au principe de subsidiarité qui suppose que l'on traite les problèmes au niveau le plus bas possible et que l'on passe au niveau supérieur seulement lorsque le niveau inférieur s'avère moins pertinent pour régler la difficulté. Avec toutefois une interrogation sur sa portée véritable dans le cadre européen. Pour illustrer mon propos je prendrai l'exemple de la politique agricole. Nos organisations revendiquent souvent que la politique agricole, parce qu'elle est à l'évidence très liée au territoire, soit une compétence régionale. Pour autant il existe une politique agricole commune européenne que nous ne remettons pas en cause dans son principe. Or, au plan européen ce sont actuellement les États qui vont participer à la définition de la PAC par l'intermédiaire du Conseil des ministres. Nous estimons que lorsqu'une collectivité infra étatique a la compétence, c'est à elle de participer à l'élaboration de la politique européenne dans ce domaine. La collectivité qui a la compétence doit avoir une place reconnue dans le processus décisionnel au niveau européen. La question se pose en Allemagne et en Espagne. En Belgique, elle a conduit à permettre aux ministres « régionaux » de remplacer au Conseil des ministres européens, le ministre d'État (ce qui ne manque pas de choquer les représentants d'Etats comme le nôtre).

Le principe de subsidiarité ne suffit pas à répondre aux questions complexes qui sont de nature à faire intervenir plusieurs niveaux de collectivités. En Europe, comment fonctionner avec le principe de subsidiarité si on reste dans le cadre de l'Europe des Etats ? Quelle place pour les régions dans la construction de l'Europe ? Approfondir la construction européenne suppose que les Etats abandonnent des compétences. D'où les ratés auxquels nous assistons, dans cette période de crise marquée par l'exacerbation des crispations « nationales/étatiques » constatables dans la plupart des pays, même quand elles se manifestent de manière parfois très « subtile ». Ainsi, ce qui a poussé le gouvernement français à faire adopter la « question prioritaire de constitutionnalité », c'était d'éviter que la

France soit régulièrement condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme. On pourra donc saisir le Conseil Constitutionnel pour toutes les lois, non pas pour répondre à un besoin de démocratie -la CEDH y pourvoit largement- mais pour masquer de la sorte la perte de souveraineté nationale .

Cette tendance à un souverainisme exacerbé peut à la rigueur se comprendre pour les pays qui, tels les PECO, ont recouvré récemment leur souveraineté en se libérant de la tutelle soviétique. Il est plus difficile à admettre pour des États comme la France.

Il convient donc de dépasser l' « égoïsme » des États-nations, sortir de la « quadrature du cercle » de l'Europe des États. Pour cela nous mettons en avant le principe de **l'élargissement interne** de l'Europe. Dans les frontières actuelles, on doit donner aux Régions qui le souhaitent la possibilité d'intervenir dans le processus décisionnel, soit dans le cadre du Comité des régions qui pourrait intervenir aux côtés du Conseil des ministres, soit par une troisième chambre représentant les collectivités du niveau infra étatique. Sans quoi, on va aller vers la création de nouveaux Etats : Flandre, Wallonie, voire Catalogne, Ecosse... La question est posée de la manière dont va s'opérer cet élargissement interne.

En tout état de cause, il est urgent de faire sauter le blocage étatique à l'encontre de l'approfondissement de la construction européenne. La participation des communautés infra-étatiques au processus décisionnel en Europe est l'un des aspects de leur participation au renforcement de l'Europe, sans lequel il est impossible de répondre aujourd'hui aux aspirations des citoyens européens.

Rapport introductif

« Quelles autonomies pour les régions en Europe ? »

François ALFONSI

**Député européen - Verts / ALE - Porte parole de
Régions & Peuples Solidaires**

Je suis député européen depuis juin 2009 pour la circonscription du Grand Sud est. Lyon et la Corse font partie de la même circonscription européenne ce qui met en évidence que le centralisme administratif n'a aucun sens des réalités des territoires. J'appartiens à Europe écologie et Régions et Peuples Solidaires, Fédération qui regroupe des partis, corse, occitan, catalan, savoyard, alsacien, etc.

Nous portons un même message fondamental concernant les réalités territoriales à fort contenu identitaire, dans une France centralisée qui n'est pas réceptive à ce type de réalité.

Concernant l'Europe, nous sommes dans un processus de mise en place. Il y a des évolutions marquantes depuis 5 ans. Nous étions 6, nous sommes 27. Il s'agit d'une construction longue et progressive. Elle se substitue à

l'organisation en Etats nations, concept du XXVII^e siècle. Il s'agit d'un système belliqueux arrivé à son terme à la fin de la 2^e guerre. La construction européenne est un processus pragmatique. Où en sommes-nous ? Nous sommes passés des Etats nations aux Etats membres. Les Etats ont perdu de leur superbe. La crise économique a montré que les Etats sont incapables de répondre aux défis des sociétés, de répondre à l'attente des citoyens. Il y a des pas en avant et des pas en arrière. Comment l'Europe peut-elle assurer la prospérité, la sécurité ?

Quand Chirac part en guerre contre l'Amérique de Bush il peut le faire grâce à l'euro. Pourquoi la France est-elle au Conseil de sécurité de l'ONU et pas l'Europe ? L'Europe ne peut pas être centralisée à l'image de la France, compte tenu de sa diversité. Quel modèle utiliser ? Le fédéralisme. C'est la raison pour laquelle notamment, je fais partie du Groupe Spinelli.

Les Etats vont perdre de leur puissance. Les régions existent. Il y a des communautés homogènes. Dans le modèle ancien c'était une référence au passé (histoire de la Savoie, de l'Alsace, de la Corse) mais elles ont eu vocation à être absorbées par l'Etat nation. L'Etat a absorbé les élites, effacé les réalités culturelles et linguistiques.

Avec l'Europe on s'aperçoit qu'on ne peut pas homogénéiser. On le voit au sein du PE : si on met côte à côte un Italien et un Ecossais, etc., les différences ne peuvent pas être ignorées. Les régions deviennent des réalités territoriales, patrimoniales et elles se projettent dans l'avenir. Elles redeviennent pour certaines des nations en projet. Il s'agit d'une évolution contrastée. Dans le Traité constitutionnel, on faisait référence à des régions constitutionnelles. En Italie, on reconnaît la Sardaigne comme région constitutionnelle, mais la France ne le reconnaît pas à la Corse. Ce sont des régions à fort degré d'identité que l'Europe avait commencé à reconnaître avec un statut particulier (régions constitutionnelles). Certaines régions le revendiquent et d'autres pas. Ce sont souvent des régions passerelles, des régions frontières. Un travail important est fait aujourd'hui avec la programmation 2007-2013 (perspectives financières avec des priorités). Il est important de s'attaquer au gaspillage d'énergie des espaces frontières. On élabore des programmes inter-régionaux, des concepts de macro-régions (les Alpes, mer Baltique...). Les Etats ne l'acceptent pas volontiers. C'est le fruit du pragmatisme. Par exemple, le bateau qui effectue la liaison Corse Sardaigne étant en panne, il fallait faire le trajet Corse, Marseille, puis Gênes pour rejoindre la Sardaigne. C'est un défi au bon sens de ne pas avoir de liaison Corse Sardaigne. Il y a ainsi des déperditions énormes de potentiels qui perdurent. Un Land allemand redistribue 50 % de l'impôt, une région française 3 %. Quand on y pense, en 75 l'Espagne était encore franquiste et hyper centralisée. L'Italie et la Grande-Bretagne se sont fortement décentralisées. Il n'existe pas d'exemple d'autonomie qui revienne en arrière. C'est un mouvement général dans lequel les Etats nations perdent du pouvoir. Il y a une montée en puissance du fait sub-étatique. L'Ecosse revendique son

indépendance comme on le voit au Pays basque, en Catalogne, en Flandre, etc.

L'Europe ne peut pas s'arrêter à la photo de 1960. En 1960, l'Algérie était française et donc européenne. L'Europe a mis un signe égal entre l'Allemagne et le Luxembourg. Une hiérarchisation des Etats s'opère. Des régions constitutionnelles vont revendiquer leur indépendance, de nouvelles entités vont s'affirmer. L'Irlande du Nord va-t-elle toujours rester dans l'ensemble britannique ? Il faudra trouver des solutions intermédiaires pour des zones grises (le nord de Chypre, demain le Kosovo). L'ordre des 27 est fragile, discuté. Il faut dépasser les Etats nations. C'est le chantier qui s'ouvre). On risque de connaître des replis en lien avec des crises qui sont des motifs d'inquiétude sur la prospérité. Après les référendums on a connu une période difficile. Il faut souligner l'importance du Traité de Lisbonne. Avoir un projet fédéral c'est important, mais ce fédéralisme ne doit pas être uniformisateur.

Table ronde

« Les identités régionales, culturelles et linguistiques peuvent-elles contribuer à une union toujours plus étroite entre les peuples européens ? »

Catherine VIELLEDENT

Secrétaire générale du Groupe Europe de l'UEF - Bruxelles

L'Europe comme région du monde est terre d'exception. On a tendance à l'oublier. Quand il déclare « **Nous ne fédérons pas des Etats, nous unissons des hommes** », Jean Monnet jette un pont d'avenir entre les individus, les constructions historiques que sont les Etats membres, et le monde : l'inclusion des hommes dès l'origine marque que la rupture est consommée avec les traditions diplomatiques. Certes, à ce moment historique, la citoyenneté européenne reste à construire mais l'engagement initial de la Communauté européenne s'ancre dans une réalité concrète qui est le respect de la diversité linguistique. Cet engagement fondamental demeure un ciment d'une Union européenne autonome et solidaire dans le monde aujourd'hui.

La communauté de paix et de démocratie imaginée par les pères fondateurs en 1950 est une communauté dans laquelle chacun jouirait des mêmes droits, du même respect et des mêmes chances. Un des fondements de cette communauté, le respect de la diversité linguistique et culturelle, a donné le régime linguistique de la Communauté économique européenne, fondé sur son tout premier règlement, le règlement n° 1 du 15 avril 1958 : les langues officielles des pays signataires sont les langues officielles et de travail de la Communauté et chacune fait foi. C'est l'acte de naissance du

multilinguisme, en rupture avec les pratiques internationales qui appliquent un régime linguistique simplifié (les langues de travail). D'emblée, l'Europe est multilingue : on parlait allemand et français dans trois pays, néerlandais dans deux pays et italien dans un seul. Aujourd'hui, l'Europe parle 23 langues.

Certaines âmes de bonne volonté s'alarment et crient à l'impossible mais les fondateurs n'étaient ni naïfs ni inconscients, ainsi qu'en témoignent les archives : le droit communautaire porte à conséquence et s'exprime nécessairement dans une langue qui appartient à quelqu'un (à la différence de la langue des ordinateurs). Les actes de la communauté n'ayant pas pour destinataires les seuls Etats mais créant des droits et des effets, y compris sur les personnes, celles-ci obtiennent le droit de s'adresser aux institutions européennes dans leur langue et de recevoir une réponse dans cette même langue. Droit reconnu dès 1958 et désormais inscrit dans les traités (voir l'article 20-2d du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE).

Les tenants de la *doxa* gestionnaire jugeront un tel régime intenable et, effectivement dès les années 80, alors que la Grèce vient d'adhérer et qu'on prépare l'entrée de l'Espagne et du Portugal, on s'émeut au Parlement et au Conseil d'un « régime transitoire » des langues. En 1984, le Parlement européen consacre sa session plénière à la question. Le débat, quand il se limite à la question du coût¹⁰, ne touche qu'à la surface des choses et fait fi des enjeux que sont la légitimité démocratique, l'interaction avec les droits nationaux et le suivi des politiques sur le terrain, le risque de ghettoïsation des processus communautaires, etc.). De vastes chantiers terminologiques sont lancés dès les années 70 car toutes ces langues doivent absolument travailler de manière solidaire et se comprendre mutuellement. C'est l'époque où le Chancelier Kohl écrit à la Commission Thorn pour se plaindre de la rareté de certains documents en allemand. On s'interroge aussi : le service de traduction serait-il le plus grand du monde ?

De fait, au coeur de la machine communautaire, les services linguistiques s'adaptent pour accompagner les évolutions politiques et technologiques : la standardisation des documents et la constitution de vastes mémoires de traduction permettent de libérer le service de documents répétitifs. Les seuls traducteurs, une trentaine dans les années 50 (la profession n'existe pas sauf dans le domaine littéraire), 1700 à la Commission aujourd'hui, produisent ainsi 1,8 million de pages qui sont le véhicule essentiel pour diffuser le droit et les politiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Surtout, en cinquante ans, la Communauté engrange sans faillir six élargissements et répond aux besoins croissants de 4 à 23 langues officielles. En 2004, elle répondra au choc des neuf nouvelles langues entrées d'un coup dans la

¹⁰ **Le dispositif linguistique (traduction, interprétation), toutes institutions confondues, représente quelque 1% du budget communautaire aujourd'hui et moins de 1 / 10.000ème. du produit intérieur brut de l'Union européenne.**

mécanisme législative et politique en limitant la demande de traduction. L'Europe est à la peine sous la pression de la globalisation et l'anglais s'impose comme langue de rédaction des documents originaux. En 2001, les Ministres des affaires étrangères français et allemand, Joschka Fischer et Hubert Védrine, s'adressent à la Commission pour protester contre un projet d'allègement du régime linguistique interne.

Pour autant, lors des ratifications difficiles du Traité de Maastricht en 1992 et celle du Traité constitutionnel en 2005, l'Union européenne doit bien convenir qu'il n'existe pas d'alternative à la communication multilingue en direction des citoyens, des régions et des Etats. De grands efforts sont consentis pour améliorer la qualité des originaux écrits en mauvais anglais (le Conseil européen s'en émeut dès 1993) par des locuteurs dont ce n'est pas la langue maternelle, pour s'adresser aux personnes réelles dans leur langue, au plan local et national, et pour assurer une présence de l'Europe sur internet.

C'est qu'entre-temps, et tout particulièrement avec le Traité de Maastricht, il y a eu un approfondissement réel des politiques et l'émergence d'une citoyenneté européenne dont le profil s'affirme. Aujourd'hui, de nouveaux droits sont établis par la Charte des droits fondamentaux qui inscrit la langue parmi les cas de discrimination (article 21) et consacre la diversité culturelle et linguistique (article 22). Le Traité de Lisbonne consacre en outre le droit des citoyens et de leurs associations représentatives de faire connaître et d'échanger leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Ce même article 11 du Traité sur l'Union européenne fait du principe d'un « dialogue ouvert, transparent et régulier » un devoir des institutions et entérine le mécanisme de « larges consultations ».

Enfin, les identités régionales, culturelles et linguistiques sont largement reconnues comme principe et source de droits nouveaux : les traités peuvent être traduits dans les langues officielles régionales des Etats membres (article 55-2 TUE). Par ailleurs, l'usage restreint des langues régionales qui, sans être langues officielles de l'UE, ont un statut officiel dans une partie du territoire national, est autorisé si un Etat membre en fait la demande : depuis 2005, les citoyens du pays basque, de la Catalogne et de la Galice et depuis 2009, ceux du pays de Galles et de l'Ecosse peuvent ainsi communiquer avec les institutions de l'Union européenne dans leur langue.

Un regard en arrière permet de constater que la diversité linguistique n'a cessé d'être tenue comme base fondatrice de la démocratie et facteur d'adhésion des citoyens à la construction européenne. Cet engagement historique qui donne à l'Union européenne son profil spécifique dans le monde est désormais devenu la politique du multilinguisme, nouvelle née à la Commission Barroso en 2004. La préservation des identités, et des identités linguistiques et culturelles en particulier, est une clé pour accéder au potentiel d'innovation de nos sociétés, libérer le potentiel économique (on estime à 1,8 milliard d'euros le chiffre d'affaires de l'industrie des langues en Europe)

et assurer l'adhésion des citoyens qui permet d'œuvrer à une « union toujours plus étroite ».

Roberto LOUVIN

Conseiller régional et ancien Président de la Vallée d'Aoste - Aoste

La protection des identités régionales, culturelles et linguistiques s'inscrit dans le contexte d'un monde qui change

Les différences de nos identités communautaires, régionales ou nationales sont une richesse dont il faut encourager l'épanouissement. Elles ne sont pas à l'origine, comme certains voudraient le faire croire, un obstacle à la cohésion et l'union des peuples européens. Elles le deviennent uniquement si ces particularités sont niées et les droits des membres de ces communautés sont méconnus.

Le tableau de l'Europe contemporaine n'est pas homogène sur ce sujet.

Les tensions ethniques, religieuses et linguistiques plus marquées de l'après-guerre semblent se réduire à l'ouest du continent : du Tyrol du Sud à la Catalogne, de l'Irlande du nord au Pays Basque -mais je voudrais mentionner aussi ma propre région, la Vallée d'Aoste- une sorte de « stabilisation » des minorités nationales paraît avoir mis fin à la vague de l'*ethnic revival*, ou si l'on préfère, à la dynamique de résurgence de « l'ethno-nationalisme ».

L'orientation de ces instances dans le canal démocratique, du dialogue et du respect des droits d'autonomie de ces communautés s'est avérée être un choix opportun et clairvoyant. Lorsque cette stabilisation n'a pas pris le caractère d'une « normalisation » par la force, les résultats se sont avérés globalement positifs.

Le fait régional en Europe de l'ouest, grâce aussi au combat des minorités linguistiques et nationales, est donc devenu un fait irréversible et la diffusion du modèle régional/fédéral dans les Etats de l'Union européenne (UE) en est la preuve concrète.

Une évolution différente paraît cependant s'afficher, pour l'instant, dans de nombreux pays du centre et de l'est de l'Europe, y compris de nombreux pays membres de l'UE, où les problèmes liés aux conflits identitaires rebondissent soudainement et s'ouvrent à un développement nouveau et inattendu.

La renaissance ethnique et identitaire n'est pas terminée : elle ne fait que prendre des formes nouvelles.

D'une part comme de l'autre du continent européen, aux revendications identitaires historiques ou traditionnelles se superposent des conflits qui adviennent suite à l'arrivée des populations immigrées en quête de travail ou réfugiées pour des raisons politiques. Les discriminations que subissent ces populations génèrent

constamment de nouveaux conflits qu'il sera coûteux d'éteindre et qu'il vaudrait mieux éviter dès leur origine. Une identité respectée, là aussi, peut devenir un outil précieux de ralliement de ces populations à l'ensemble plus vaste qui les accueille. Nous en avons besoin autant qu'elles.

L'Italie connaît, de nos jours, la situation originale de l'émergence de nouvelles identités inconnues dans le passé, telle l'identité de la *Padania* (la Plaine du Pô), groupant les grandes régions du nord de la péninsule avec une identité artificielle prétendue essentiellement par une force politique puissante et désormais fortement enracinée, la *Lega Nord*.

La revendication de cette reconnaissance n'a cependant pas eu comme cible prioritaire l'obtention de droits culturels ou linguistiques ; elle a par contre contribué, par la quête d'un rééquilibrage financier entre le nord et le reste du pays, à accentuer le processus de transformation institutionnelle et administrative du pays dans le sens d'une fédéralisation plus marquée, en particulier sous la forme du « fédéralisme fiscal ».

Comme d'autres phénomènes de ce genre, cette orientation politique affiche des positions par moment nettement xénophobes, en particulier anti-islamiques, et se range aujourd'hui clairement parmi les partis et mouvements euro-sceptiques.

Pour empêcher notre continent d'emprunter des chemins déjà connus de l'aversion pour celui que nous considérons comme « l'autre » et nous engager résolument vers une union des peuples plus étroite en Europe, un positionnement différent est nécessaire et urgent.

Il me paraît à ce propos nécessaire de devoir souligner l'intérêt tout particulier que suscite aujourd'hui l'idée d'une convergence de plus en plus étroite entre les instances autonomistes, fédéralistes et écologistes, c'est à dire de la nécessité de tendre tous vers un même objectif.

Un projet nouveau de société s'impose.

L'option fédéraliste « classique » doit s'ouvrir à ces instances, en définissant, au sujet de la question identitaire, une ligne de partage bien claire.

D'une part, doit s'exprimer le refus de tout repli réactionnaire et xénophobe, s'appuyant sur les notions de la peur, de la violence, du conflit, du racisme et de l'exclusion.

De l'autre, les instances saines de l'autonomie et du régionalisme qui reviennent et persistent, frappent à la porte de la modernité pour demander d'intégrer la diversité culturelle de leurs peuples dans le cadre plus général de la bio-diversité, pour faire face ensemble à l'érosion de la diversité de toute les espèces.

C'est en dépassant le cadre historiquement défini des Etats-nations, dans la dimension d'une UE qui s'est attribuée la mission de conserver sa propre diversité linguistique, que l'on pourra construire des solidarités européennes et planétaires fortes et saines, dans le respect des singularités historiques, soucieuses d'affirmer une autre manière de vivre ensemble et repoussant toute tentation d'approche artificielle dans la définition des territoires et des relations politiques.

Cet immense défi doit être aujourd'hui au cœur de la pensée fédéraliste moderne en Europe.

Joseph YACOB

Professeur de sciences politiques à l'Université catholique de Lyon, spécialiste des minorités dans le monde, des peuples autochtones et des Chrétiens d'Orient. Auteur, entre autres publications, de : *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*, éd. Desclée de Brouwer, Paris, 1998, pp. 924 ; *Au nom de Dieu ! les guerres de religions d'aujourd'hui et de demain*, éd. J.-C Lattès, Paris, 2002 ; *Les droits de l'homme sont-ils exportables ? Géopolitique d'un universalisme*, éd. Ellipses, 2004, Paris ; *fièvre démocratique et ferveur fondamentaliste. Dominantes du XXI^e siècle*, éd. du Cerf, Paris, février 2008

Introduction

Les langues régionales ont fait leur entrée dans la Constitution française. Le Parlement, députés et sénateurs réunis le lundi 21 juillet 2008 en Congrès à Versailles, a adopté une nouvelle révision de la Constitution française, qui dispose que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* » (art. 75-1, titre XII. Des collectivités territoriales).

Les nationalistes corses ont connu une forte poussée régionale aux élections territoriales de mars 2010. *Femu a Corsica* (Faisons la Corse) a obtenu 11 sièges (26 % des voix) à l'Assemblée de Corse (sur 51 sièges) et *Corsica Libera* 4 élus (10 % des voix).

Les débats sur les statuts d'autonomie des Généralités d'Espagne (Catalogne, Pays basque...) sont en cours et s'animent dès lors qu'il s'agit d'élargir leurs domaines de juridiction. On l'a constaté avec le statut adopté par le Parlement catalan le 19 juillet 2006 (223 articles) et les réactions du peuple catalan à l'arrêt rendu par le Tribunal constitutionnel espagnol le 28 juin 2010, qui censura une partie du statut, notamment la valeur juridique de la notion de nation catalane et sur une préférence accordée à la langue catalane. En réaction, plus d'un million de manifestants à Barcelone sont descendus dans la rue le 10 juillet 2010 pour défendre l'autonomie et protester contre la sentence du Tribunal.

Lors des élections municipales et régionales espagnoles le 22 mai 2011, on a assisté à un renforcement des régionalistes et des indépendantistes (Pays Basque, Catalogne, Navarre, etc.).

Quant aux élections régionales et locales qui se sont tenues au Royaume uni, le 5 mai 2011, les indépendantistes du *Scottish National Party (SNP)*¹¹ ont obtenu, au Parlement autonome d'Edimbourg, la majorité absolue des sièges avec 69 élus sur 129, en nette progression par rapport aux élections parlementaires de 2007. Désormais, la « *full devolution* » se pose dans le débat public. On parle d'un éventuel référendum sur

¹¹ **Parti créé en 1934.**

l'indépendance de l'Ecosse en 2015.¹² Alex Salmond, le *leader* du *SNP*, a été reconduit au poste de premier ministre avec un gouvernement majoritaire.

Ces exemples nous révèlent que nous assistons à un développement continu des partis à caractère régionaliste un peu partout en Europe et à la montée des affirmations nationales et identitaires. Les locuteurs des langues minorisées veulent mieux se faire entendre, d'autres mieux s'imposer comme régions ou nations. Certains aspirent même à s'autodéterminer librement.

Ce qui se passe c'est que les cultures et les langues s'imposent comme vecteurs importants d'identité. L'histoire passée est revisitée. Elle devient un enjeu identitaire et contribue à rafraîchir une mémoire qui ne semble pas avoir oublié après des siècles d'assimilation. La conscience de la position géographique devient également un élément important pour déterminer le statut d'un pays et d'une région, qui diffère selon qu'il soit insulaire, frontalier, enclavé, maritime, forestier, orographique... L'idée d'autonomie fait ainsi progressivement son chemin et voit ses compétences de plus en plus s'élargir. Le débat sur des transferts de pouvoir aux régions occupe désormais un espace important.

Ce phénomène n'est pas nouveau. L'Europe n'est pas étrangère aux questions identitaires, car elle est faite justement d'une pluralité d'identités nationales, régionales, minoritaires et autochtones. Elle s'est également dotée d'institutions à ce propos ainsi que de normes juridiques. Elle sait, mieux que d'autres, ce que diversité veut dire. Sa diversité embrasse en effet tous les domaines et son traitement, qui est courant, varie d'un pays à l'autre. Qu'y a-t-il de commun par exemple entre la gestion anglaise et française des appartenances nationales et minoritaires ?

Que recouvre la notion d'autonomie ?

Ainsi la notion d'autonomie (*self-government*) -à ne pas confondre avec indépendance- refait surface. Après avoir été longtemps accessoire, cette notion est devenue centrale. Elle gagne en clarification, connaît un progrès intellectuel et normatif certain, que le droit international accepte désormais et est entré progressivement dans les mœurs.

En sus de l'égalité, et la non discrimination, le respect de la dignité inhérente à toute personne, et le traitement différencié (*Affirmative Action*), il conviendrait de retenir la possibilité de s'auto-administrer -dans le cadre des Etats existants- quand une minorité a une présence compacte sur un territoire.

On a beaucoup disserté sur le principe d'égalité et de non discrimination, contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies¹³ et confirmé

dans tous les traités internationaux des droits de l'homme. Quant au traitement différencié, il s'incarne selon des modalités distinctes en fonction des pays et des régimes politiques, des cultures et des civilisations, comme c'est le cas au Royaume uni, au Canada, aux Etats-Unis, en Inde et en Afrique du Sud. Il s'agit là, par des mesures spécifiques, de rétablir une égalité affectée par les déséquilibres sociaux, ethniques, économiques, culturels et linguistiques, dans le but de les corriger et de concourir au bien commun.

Concernant le contenu institutionnel de l'autonomie, son champ de compétence et ses effets, ils peuvent varier d'un pays à l'autre selon leur système politique. Il est convenu qu'une minorité concentrée sur un territoire pourrait se voir bénéficier d'un traitement appuyé, comparé à une minorité dispersée. On admet, dans certains cas, que les minorités soient dotées d'un droit propre (*sui iuris*). Il existe plusieurs catégories d'autonomie selon les contextes et les cas en présence (autonomie culturelle, administrative, régionale, territoriale, région à statut spécial...). Le droit à l'autonomie suppose la faculté octroyée à une minorité à s'autodéterminer au sein de l'Etat, qui soit respectueux de la diversité, ce qui implique en retour un sens des devoirs. Dans ce cas, on pourrait parler de ce que nous appelons « autonomie / solidarité ».

L'exemple de l'Ecosse : extension de la dévolution

L'Ecosse est une nation distincte et une culture en pleine renaissance. Le château d'Edimburgh, capitale de l'Ecosse, est qualifié de « *Defender of the Nation* ».

Elle est dans l'actualité à partir de 1997, depuis que le Parti travailliste a fait des promesses et s'est engagé sur la voie de la décentralisation et de l'autonomie. Tony Blair, alors Premier ministre, avait présenté le 24 juillet 1997 à la Chambre des Communes ses projets d'une forte autonomie pour l'Ecosse. Les lois relatives à la dévolution en Ecosse ont été mises en oeuvre à partir de septembre 1997. En effet, le 11 septembre 1997, les Ecossais ont voté par référendum, majoritairement, en faveur de la création d'un Parlement écossais (droit de légiférer et de lever des impôts). Ce référendum reconnaît la souveraineté du peuple écossais de choisir ses représentants, d'avoir son Parlement et son Gouvernement. 74,9 % ont voté pour la création d'un Parlement régional et 63,48 % pour une certaine autonomie fiscale (impôts). Le *Scotland Act* fut adopté en novembre 1998 par le Parlement du Royaume-uni (Westminster), en vertu duquel le Parlement écossais fut rétabli le 1er juillet 1999, 290 ans après son abolition le 1er mai 1707.¹⁴

La première session du Parlement eut lieu en 1999. La loi définit les compétences du Parlement écossais (composé de 129 députés). Il y a des matières dévolues au Parlement écossais (santé, éducation, formation, culture, gouvernement local, logement, transports,

¹² **Voir : Virginie Malingre, « Vers un référendum sur l'indépendance de l'Ecosse », dans *Le Monde*, 10 mai 2011.**

Christian Roudaut, « Et si l'Ecosse faisait sécession ? », dans *Marianne*, des 14-20 mai 2011.

¹³ **Voir les articles 1 et 2 de cette Déclaration, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 10 décembre 1948.**

¹⁴ **Le Traité d'Union de 1707 préserve plusieurs institutions écossaises, notamment un système juridique séparé et une législation distincte qui garantit l'indépendance de l'Eglise d'Ecosse, séparée de l'Eglise d'Angleterre.**

tourisme, environnement, police, justice, agriculture, pêche, industrie, droits sociaux, finances... et un gouvernement propre représentant la nation écossaise) et des matières réservées au Parlement de Westminster (notamment la constitution, la défense et la sécurité nationale, les affaires étrangères, l'immigration, la nationalité, la politique macroéconomique : monnaie, taux de change, taux de crédit ...).

Le 6 décembre 2007, dix ans après la dévolution, le Parlement écossais a adopté une motion appelant à la création d'une commission indépendante pour débattre des transferts de pouvoir (dévolution). En effet, la « *National Conversation on Scotland's future* » fut créée pour débattre de l'avenir de l'Ecosse. A ces larges débats et entretiens, commencés en août 2007, les minorités ethniques (*The Council of Ethnic Minority Voluntary Organisations, CEMVO*), les Eglises (*Churches and faith groups*) ainsi que de nombreux représentants de la société civile ont participé. Il était question de la nécessité d'étendre les responsabilités du Parlement écossais, y compris de l'autonomie fiscale. Au terme de ses travaux, elle adopta un rapport le 30 novembre 2009, intitulé : *Your Scotland. Your Voice. A National Conversation* (198 pages).¹⁵

L'indépendance « *parmi les nations de l'Europe et du monde* » fut l'une des options envisagées. Dans sa préface, Alex Salmond, écrit : « (...) *Our Parliament is uncomplete, unfinished. Its voice is muted or silent in many areas vital to our nation* ». ¹⁶ Il dit aussi : "*I believe that Scotland cannot fully flourish until it takes responsibility for itself : for its economy, taxes, and spending ; for its rich and its poor ; for its natural resources and its waste ; for its old and its young ; for its roads and its seas ; for its place in the world, for peace and war, for ties of friendship and common interest with the other nations of the earth.*"¹⁷

Dans le même rapport, débattant de la « *full devolution* » et d'« *independence* », plaidant pour la souveraineté, on lit dans le chapitre deux, intitulé « *The options for Scotland's future* » ce qui suit : « *As an independent nation, Scotland would be similar to other sovereign nations across the world. In recent years, many countries have gained independence, recognising that it is right that sovereign nations are responsible for their own decisions, while still working in partnership with other nations. At the moment, Scotland is a nation within a larger state, unable to speak for itself on all relevant matters. Independence would give Scotland the responsibility for making decisions about its future as part of an international, globalised environment, making a full contribution to the interdependent world.*"¹⁸

D'autre part, une « *Commission on Scottish Devolution* » fut également établie en 2008 par le Parlement écossais et le Gouvernement du Royaume uni, pour réexaminer la dévolution à l'Ecosse. Elle propose des options pour l'avenir. Son règlement exclut toutefois toute

considération sur l'indépendance. Elle a rendu son rapport final : *Serving Scotland Better : Scotland and the United Kingdom in the 21st Century* (269 pages), le 15 juin 2009. La Commission envisage une variété de recommandations. Elle préconise de renforcer la responsabilité financière, la co-opération entre le Parlement d'Ecosse et celui du Royaume uni, et la consolidation de l'accord de dévolution au Parlement écossais.¹⁹

Conclusion

De ce qui précède on peut conclure que la reconnaissance des identités régionales est due pour une grande part à des transformations internes aux sociétés européennes. D'autre part, il est incontestable que les identités régionales, qu'elles soient nationales, culturelles, linguistiques, géographiques pourraient contribuer à une union plus grande des peuples européens, à condition que ces identités soient pleinement reconnues par les Etats, prises en compte dans le processus institutionnel européen de prise de décision, pour qu'elles aient leur mot à dire et qu'elles deviennent des acteurs politiques intégrés à part entière.

¹⁵ Pour consulter le rapport, voir le site : www.scotland.gov.uk/publications/2009.

¹⁶ P. 1.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem, p.18.

¹⁹ Pour consulter le rapport, voir le site : www.commissiononscottishdevolution.org.uk.

Université d'automne des fédéralistes 2011

Lyon le samedi 15 octobre 2011

« **SOLIDARITE ET INTEGRATION : de nouvelles étapes pour l'Europe ?** »

Déroulé du programme

9 h 30 : accueil des participants, remise des dossiers

10 h 00: introduction des travaux de la journée

« **Les leçons de la crise !** »

Par **Alain REGUILLON**, président de l'UEF-Rhône-Alpes

10 h 30 : table ronde : *Du marché unique à la solidarité : le défi social se pose-t-il à l'Europe ?*

Intervenants : un député européen, un représentant d'une organisation syndicale, un représentant de l'UEF Belgique, **Alain MALEGARIE**, Vice-président d'Europe Info Rhône-Alpes, ancien directeur de l'Institut de l'Euro

Modérateur : **David CORTIER**, président du Mouvement européen Lyon-Rhône

11 h 30 : débat avec les participants

12 h 30: déjeuner libre

14 h 30 : ouverture des travaux de l'après-midi par le **président des JEF***

14 h 45 : Table ronde : *Face à la paralysie européenne devant les défis planétaires : une avant-garde fédérale ?*

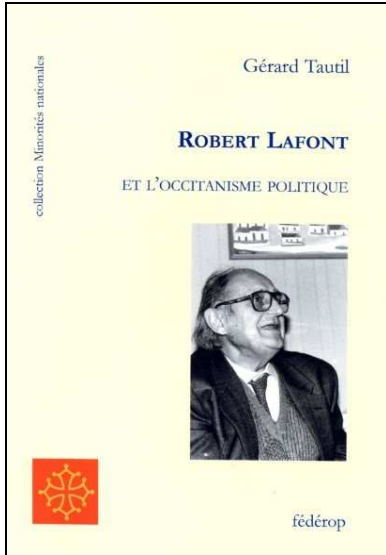
Intervenants : un député européen, un représentant de l'UEF Italie, **Jean-Guy GIRAUD**, président de l'UEF-France, **Michel MORIN** président d'Europe-info Rhône-Alpes/Europe direct

Modérateur : **François COUTIN**, secrétaire général de l'UEF-Rhône-Alpes

15 h 45: débat avec les participants

16 h 45 : conclusion des travaux par le président de l'UEF-RA

17 h 00 : Apéritif de clôture



Aux Editions Fédérop
Collection Minorités nationales

Publié avec le soutien de Presse fédéraliste

Robert Lafont
et l'occitanisme politique
de Gérard Tautil

Broché / 216 pages

Format : 13,5 x 18,5cm

Prix : 15,00 ₣

ISBN : 978-2-85792-201-8

La pensée politique de Robert Lafont est l'une des manifestations intellectuelles les plus importantes des cinquante dernières années. Ecrivain de langue occitane, chercheur, universitaire, critique de la société française et de son idéologie néo-jacobine, théoricien d'un occitanisme démocratique, ses écrits politiques prennent une place importante dans son oeuvre. Robert Lafont a remis la politique occitane au centre d'une action trop souvent réduite à un simple culturalisme. Partisan d'un « occitanisme global », il fonde un humanisme moderne qui prend toute la dimension de la montée des dynamiques interrégionales en Europe face au blocage des Etats : *« La causa occitana es pas provinciala, es lo partit de l'Òme ».*

Sa critique de l'Etat centraliste a contribué aux prémisses d'une régionalisation aujourd'hui en panne. Au-delà d'une simple conception décentralisatrice, il montre la nécessité d'une Europe politique et introduit de façon originale à un fédéralisme moderne.

Cette contribution donne des points de repères aux jeunes occitanistes et contribue à faire connaître à tous les citoyens des propositions sociétales et politiques nouvelles, que la tradition politique française s'est majoritairement refusée de prendre en compte.

Gérard Tautil, professeur de philosophie au lycée de La Seyne-sur-mer, a enseigné l'Occitan provençal et s'est engagé dans l'action et la réflexion occitanistes dès la création de Volèm Viure Al País (il en fut secrétaire général de 1981 à 1987). Cofondateur du Partit Occitan et de sa Fédération en Provence, il est l'auteur de nombreux articles dans des revues occitanistes.

BON DE COMMANDE

A retourner à Presse fédéraliste - Maison de l'Europe - 18 Avenue Félix Faure - 69007 Lyon
www.pressefederaliste.eu

NOM.....

Prénom.....

Adresse :

.....

.....

Veillez m'adresser exemplaire(s) de **Robert Lafont, et l'occitanisme politique**, de **Gérard Tautil**
 Prix public 15,00 € - Soit un total de €

Paiement à l'ordre de : Presse fédéraliste - C/O Europe Direct - 13 Rue de l'arbre sec - 69001 Lyon
C.C.P. 2490 82 P LYON