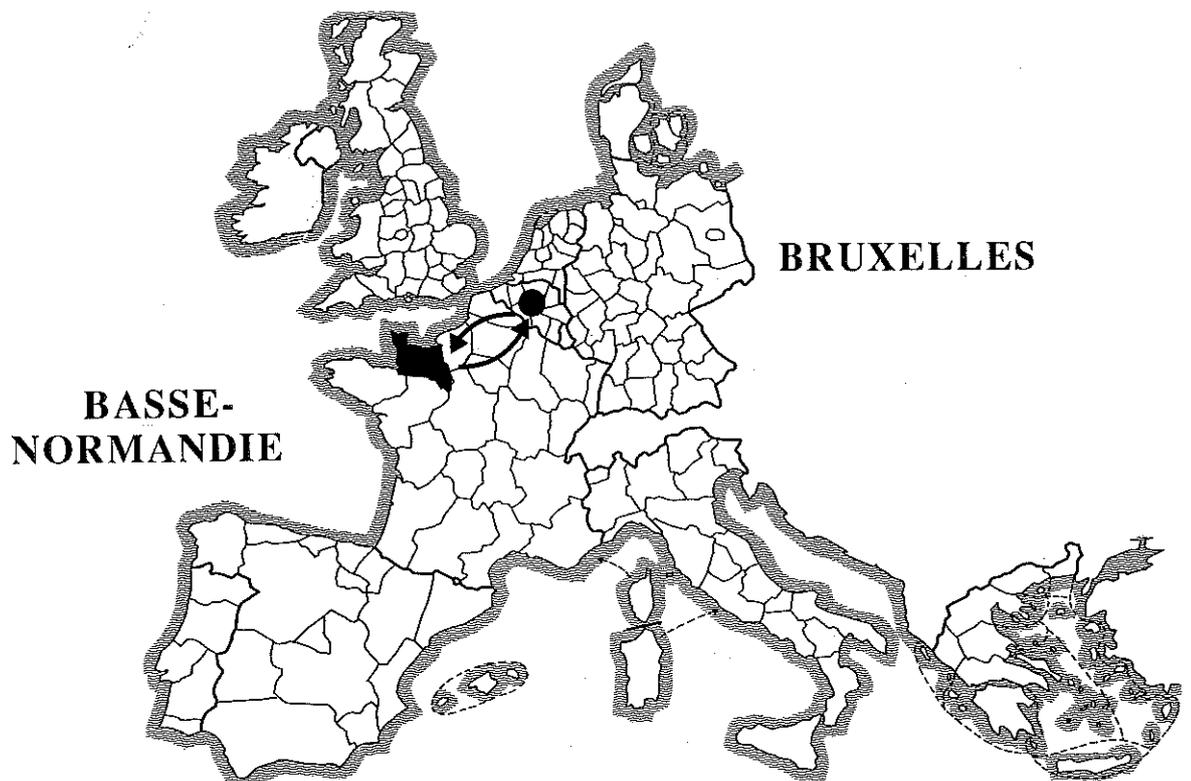


BASSE - NORMANDIE

RAPPORT

Conseil Economique et Social Régional

L'OPPORTUNITE DE CREER UNE ANTENNE REGIONALE A BRUXELLES



Rapporteur : M. R. GUYOMARD

Octobre 1993

SOMMAIRE

INTRODUCTION

- I - L'EUROPE DES RÉGIONS : MYTHE OU RÉALITÉ ?

- II - RAPPEL DES STRUCTURES COMMUNAUTAIRES
 - A/ Le Conseil**
 - a) Composition
 - b) fonctions
 - c) rappel

 - B/ La Commission**
 - a) composition
 - b) fonction

 - C/ Le Parlement**

 - D/ Le Comité Économique et Social**

 - E/ La Cour de Justice**

 - F/ La Cour des Comptes**

 - G/ Le Comité des Régions**

- III - LA RECONNAISSANCE DU FAIT RÉGIONAL EN FRANCE ET AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : UN PROCESSUS LONG ET COMPLEXE
 - A/ La négation du fait régional par le Traité de Rome**

 - B/ 1959-1980 : les prémices d'une reconnaissance**

 - C/ Les années 1980 : l'Europe pense Région**

 - D/ Les perspectives**

PARTIE 1 : LA PARTICIPATION DES RÉGIONS AUX POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

- I - LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS AU PROCESSUS LÉGISLATIF

/...

1 Les structures légalement associées

A/ Le Conseil Consultatif des autorités régionales et locales

B/ L'intergroupe des élus régionaux et locaux

2 Les structures territoriales de lobbying

A/ Les associations de pouvoirs territoriaux

- a) Le Conseil des Communes et Régions d'Europe
- b) L'Association des Régions d'Europe (A.R.E.)

B/ Les autres organismes ou associations

II - LES INSTRUMENTS FINANCIERS À DESTINATION DES COLLECTIVITÉS

1 Récapitulatif des instruments

A/ Les fonds structurels

B/ Les fonds structurels : réforme de 1989 et réforme prévue pour 1994

- a) Les programmes opérationnels
- b) Les programmes d'initiative communautaire
- c) Les programmes intégrés méditerranéens
- d) L'article 10 du F.E.D.E.R. et la ligne budgétaire 5412

C/ Les instruments de prêt européen

- a) La Banque Européenne d'Investissement
- b) Le Nouvel Instrument Communautaire
- c) Les prêts C.E.C.A.

D/ Les instruments visant à favoriser la coopération transnationale et transfrontalière

- a) Les fonds structurels
- b) Le domaine de l'éducation et de la formation
- c) Le domaine des P.M.E.
- d) Le domaine de l'innovation
- e) Le domaine du développement local
- f) Le domaine des publics défavorisés
- g) Le domaine de la culture
- h) Le domaine du jumelage
- i) Le domaine des réseaux d'information

E/ Les autres financements communautaires

- a) Le domaine de la recherche et du développement (R et D)

/...

- b) Le domaine de l'emploi
- c) Le domaine de l'environnement
- d) Le domaine de la santé
- e) Le domaine de la culture
- f) Le domaine des publics défavorisés

2 Les modalités légales de participation des collectivités à ces programmes

**PARTIE 2 : LES REPRÉSENTATIONS RÉGIONALES
PERMANENTES AUPRÈS DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE**

I - UN PHÉNOMÈNE CROISSANT

1 Le développement des représentations permanentes

A/ Récapitulatif des régions et départements français (seul ou en association) représentés

B/ Un mouvement récent

C/ Une situation parfois mal acceptée au niveau national

2 Les explications de ce phénomène

A/ La volonté des Régions d'être reconnues

B/ La volonté de la Commission d'établir un partenariat

3 Une représentation permanente à Bruxelles est-elle nécessaire ?

II - TENTATIVE D'ÉVALUATION DE L'ACTION DE CES REPRÉSENTATIONS

1 Des organisations internes différentes révélant une conception différenciée du lobbying

A/ L'organisation interne

B/ La question de la représentativité des antennes

C/ Des conceptions différentes de l'action à mener

/...

2 Les actions et les stratégies effectivement développées

A/ La collecte d'informations

B/ La pratique du lobbying

C/ Les conséquences au niveau régional

3 Le bilan

A/ Le bilan coût/avantages

B/ La non-représentation a-t-elle un coût ?

PARTIE 3 : LA SITUATION EN BASSE-NORMANDIE

I - L'EUROPE, UNE RÉALITÉ RÉGIONALE ?

1 Un tissu de relations très dense

A/ Au niveau des jumelages entre collectivités

B/ L'initiative du Département de la Manche

C/ Les initiatives au niveau associatif et socio-professionnel

2 Une situation plus complexe au niveau régional

A/ La politique européenne de la Région

B/ Les programmes communautaires mis en place dans la Région

C/ Le choix de ne pas être représenté

II - LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

1 Les orientations actuelles

2 Les éléments qui pourraient inciter à ouvrir une représentation permanente auprès de la C.E.E.

/...

INTRODUCTION

I - EUROPE DES RÉGIONS : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Pour les tenants du pouvoir régional, ou du moins certains d'entre eux, la question ne se pose même pas. Non seulement il existe une Europe des Régions mais, plus encore, la Région constitue l'un des axes majeurs d'une construction politique de l'Europe.

La question européenne et la question régionale sont donc, à leurs yeux, intimement liées, à défaut d'être identiques.

Longtemps l'idée européenne a peut-être vécu avec une connotation idéaliste, voire naïve. Aujourd'hui, le processus de 1992 est à la fois global et irréversible, il est devenu le symbole d'une étape importante dans la vie de la construction européenne.

Le Livre Blanc de la Commission de 1985, qui fixait un programme législatif à mettre en place avant 1992, et l'Acte Unique de 1987¹, qui a actualisé le Traité de Rome de 1957, ont ensemble fourni le cadre d'une avancée considérable dans le processus de construction communautaire.

En juillet 1989, 50 % du programme législatif du Livre Blanc étaient en place : l'Europe avance, qu'on le veuille ou non.

L'histoire de la Région est bien évidemment beaucoup plus ancienne et si le mouvement est engagé depuis longtemps, l'allure est beaucoup plus vive depuis 1986. La Région, en effet, a rompu les amarres avec la Loi du 2 mars 1982 d'abord, complétée par celles des 7 janvier, 22 janvier et 29 décembre 1983 ensuite, celles du 26 janvier 1984 et 6 janvier 1986 enfin. Les élections du 16 mars 1986 ont ponctué cette évolution. Cependant, il n'est pas interdit de croire que ces Lois ne seront qu'une étape dans l'histoire de l'institution régionale et, qu'à terme, l'avenir appartient aux Régions.

Bien sûr, des freins existent : parfois, c'est l'État qui cède aux tentations récupératrices et centralisatrices. Parfois, cela tient à l'enchevêtrement des

¹ - approuvé en février 1986.

compétences entre les divers niveaux de collectivités et à la complexité des procédures.

Plus souvent, c'est l'insuffisance des moyens financiers dont disposent les Régions qui les empêche de conduire les projets qu'elles défendent. Pourtant, les Régions sont source d'initiatives et d'innovations, elles sont en outre portées en avant par une dynamique puissante car elles sont assez proches du terrain pour comprendre les contraintes et les problèmes du quotidien ; elles ont une vision assez large et ouverte sur l'extérieur pour comprendre les enjeux et les stratégies.

En 1992, l'Europe ouverte fut donc consacrée, en même temps que les Régions ont vu leurs assemblées renouvelées. En 1992, les échéances convergeaient.

Cette convergence peut être l'occasion d'une réflexion, aussi infime soit-elle, sur les Régions et l'Europe, sur la présence régionale auprès de la Communauté Économique Européenne (C.E.E.).

L'Europe des Régions n'est pas encore une réalité juridique, toutefois, c'est une réalité politique croissante, qui s'affirme de jour en jour, selon un processus qui, d'ailleurs, s'intègre de moins en moins dans les législations nationales et communautaires. L'Europe des Régions pose aux États, au même titre que d'autres aspects de la construction européenne, la délicate question de leur place dans une Europe de plus en plus intégrée, avec des pouvoirs décentralisés multiples cherchant à renforcer leur place dans l'ordre institutionnel.

La dimension locale, et notamment la dimension régionale, est une préoccupation récente de la Communauté Européenne. Longtemps, Régions et Communauté se sont peu fréquentées. Les États voyaient d'un mauvais oeil la perspective que des Régions établissent des contacts directs avec la Commission et portent ainsi atteinte aux prérogatives étatiques. La reconnaissance du fait régional par la Communauté Européenne a été un processus lent et complexe. Cette préoccupation, aujourd'hui affirmée par la C.E.E., de considérer le fait régional rejoint la volonté, de plus en plus affirmée des Régions, de nouer des relations les unes avec les autres, d'exister dans l'espace européen, de prendre appui sur les instances communautaires afin de renforcer leur personnalité, notamment en étant présent auprès d'elles.

/...

Longtemps les Régions n'ont pas été persuadées de l'intérêt d'une politique active auprès des instances communautaires, instances qu'elles ne connaissaient pas, qu'elles ne comprenaient pas toujours et finalement qu'elles craignaient un peu.

Depuis quelques années, les Régions les plus puissantes ont commencé à développer des relations avec la Communauté et depuis, le mouvement s'est considérablement accéléré. Cela se caractérise aujourd'hui par la multiplication des représentations régionales à Bruxelles : 18 des 22 Régions françaises sont représentées, soit individuellement, soit dans le cadre d'une association regroupant plusieurs Régions.

A l'inverse, certaines Régions telles que la Basse-Normandie considèrent que l'intérêt d'une telle présence n'est que relatif.

Dans tous les cas, l'Europe existe bel et bien car elle fait réagir.

II - RAPPEL DES STRUCTURES COMMUNAUTAIRES

Il s'agit ici de rappeler brièvement le cadre institutionnel de la C.E.E., afin d'identifier plus clairement les différents acteurs ainsi que leurs rôles sur le terrain de la construction européenne.

A - Le CONSEIL

Organe dominant parmi les institutions, c'est le véritable législateur communautaire. Il réunit les Ministres des États membres, assistés par un Secrétariat Général et le Comité des Représentants Permanents (CO.RE.PER.), rassemblant les ambassadeurs des pays membres auprès de la C.E.E..

a - Composition

- les conseils "affaires générales" réunissent tous les mois les Ministres des Affaires Etrangères ;

/...

- les conseils spécialisés réunissent les Ministres compétents dans un même domaine, selon l'importance donnée à la matière à un moment donné ;

- la présidence est confiée à tour de rôle, pendant six mois, à chaque État membre.

b - Fonctions

Le Conseil :

- adopte les règlements, directives et décisions sur proposition de la Commission ;

- demande à la Commission de procéder à des analyses, rapports et propositions de réglementations ;

- coordonne les politiques économiques générales des états membres.

c - Rappel

L'apparition sur la scène communautaire du Conseil Européen n'a pas été sans influence sur l'équilibre et les progrès de la Communauté. Il est en effet certain que l'implication directe des plus hauts responsables nationaux dans ce processus d'édification et leurs rencontres régulières ont permis de surmonter bon nombre d'obstacles.

Introduit en 1975 à la suite de divers "sommets", puis officialisé par l'acte unique entré en vigueur en 1987, il rassemble deux fois par an les Chefs de Gouvernement et, dans le cas de la France, le Chef de l'État.

Le Président de la Commission y participe également.

Ce Conseil, organe suprême de la coopération politique, est aussi compétent pour toutes les affaires européennes où il a un pouvoir d'impulsion et de coordination général, permettant de faire le point au plus haut niveau et d'arbitrer les dossiers les plus complexes, nécessitant des décisions politiques particulières.

Depuis 1975, le Conseil s'est directement impliqué dans des décisions et orientations fondamentales, nécessitant parfois des arbitrages très techniques.

B - La COMMISSION

Principale administration européenne, la Commission des Communautés Européennes est en quelque sorte le gouvernement de l'Europe.

Elle siège à Bruxelles.

a - Composition

La Commission est composée de 17 commissaires, dont le Président J. DELORS, chaque commissaire étant responsable d'un portefeuille lui donnant autorité sur une ou plusieurs directions générales, équivalent d'un Ministère (Liste ANNEXE N° 1).

Les membres de la Commission se réunissent chaque semaine, et c'est au cours de ces réunions qu'ils adoptent les projets de réglementation.

Les services de la Commission regroupent 14 000 fonctionnaires, soit proportionnellement l'équivalent d'un Ministère très moyen. Ces fonctionnaires sont répartis au sein de 23 directions générales.

b - Fonctions

Véritable exécutif européen, la Commission joue un rôle essentiel dans le mécanisme communautaire dans la mesure où elle représente une certaine idée de l'intérêt général supra national.

Ces fonctions sont donc multiples :

- *Fonction de proposition* : seule la Commission peut présenter au Conseil des projets de réglementation ou des mesures visant à améliorer le fonctionnement économique et social de la

/...

Communauté Européenne et une intégration plus poussée des douze États membres vers une union européenne ;

- *Fonction d'exécution* : la Commission reçoit du Conseil mandat pour exécuter ses décisions. Ce pouvoir est extrêmement large ;

- *Fonction d'analyse* : la Commission établit de nombreux rapports sur la situation économique, sociale, juridique... en Europe ;

- *Fonction de contrôle de la légalité communautaire* : la Commission veille à l'application du Traité, au respect de la réglementation communautaire. Elle dispose, à ce titre, de moyens juridiques spécifiques ;

- *Fonction de gestion* : la Commission est chargée de gérer le budget communautaire, les politiques communes, les instruments financiers communautaires (fonds, programmes...).

Enfin, faut-il le préciser, en raison de l'importance de ses fonctions, la Commission est le lieu privilégié d'intervention des lobbyistes.

Le Traité de Maastricht prévoit en principe de modifier sensiblement le fonctionnement de la Commission.

Après une période transitoire (la Commission, du 7 janvier 1993 au 6 janvier 1995, fonctionnera selon les modalités actuelles), la Commission sera nommée d'un commun accord pour cinq ans par les gouvernements des États membres, après un vote d'approbation du Parlement Européen. Il ne devrait plus y avoir que treize membres, sauf si les États membres décident de reconduire la formule actuelle.

Plus encore (mais il est difficile d'anticiper), la Commission va être appelée à évoluer sous la pression de grands mouvements :

- les conséquences du "non" initial danois et du faible "oui" des Français, ajoutées aux craintes des opinions publiques européennes nécessitant une prise en compte plus réelle de la démocratisation et du principe de subsidiarité ;

- la récession que connaît l'économie, on compte 17 millions de personnes sans emploi en Europe, et les finances publiques traversent une crise qui restreint notamment les investissements publics ;

- la concurrence et les mutations économiques et sociales qui ne touchent pas seulement les régions les plus faibles et les secteurs traditionnels ; les

/...

régions les plus fortes et le coeur de l'industrie communautaire se sentent de plus en plus vulnérables ;

- l'élargissement de la Communauté, une fois la ratification du Traité de Maastricht acquise, d'abord aux pays de l'A.E.L.E. (Association Économique de Libre Échange), voire à moyen terme à certains pays de l'Est, Hongrie, Tchécoslovaquie et Pologne notamment.

C - Le PARLEMENT

Le Parlement Européen assure, avec le Conseil, la Commission et la Cour de Justice, la réalisation des tâches confiées à la Communauté : il vote le budget, contrôle l'exécutif (la Commission, le Conseil et la gestion des politiques communautaires), participe au processus législatif.

En effet, le Parlement ne dispose pas d'un pouvoir législatif propre dans la mesure où la législation communautaire est élaborée selon un processus associant le Conseil, la Commission et le Parlement.

Cependant, le Traité de Maastricht amplifie le rôle du Parlement. Il lui reconnaît une capacité de proposer à la Commission et à la majorité de ses membres "toute proposition appropriée qui nécessiterait un acte communautaire pour la mise en oeuvre du Traité" (Article 138 B).

Il lui est possible, à la demande d'un quart de ses membres (Article 130) de constituer une Commission temporaire d'enquête pour examiner "les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire", sauf si la justice est déjà saisie du problème. Il s'agit du renforcement de son pouvoir de contrôle.

A chaque renouvellement, le Parlement est également chargé de nommer un médiateur qui aura pour vocation de recueillir les plaintes de tout citoyen de l'Union, et qui procédera à des enquêtes (dans des domaines ne relevant pas d'une procédure judiciaire). Le médiateur fera un rapport annuel de ses enquêtes au Parlement Européen.

Composé de 518 membres élus au suffrage universel direct pour cinq ans, le Parlement est composé de 18 Commissions.

D - Le COMITÉ ÉCONOMIQUE et SOCIAL (C.E.S.)

Assemblée consultative, le C.E.S. est composé de représentants socio-professionnels de chaque État membre et compte 189 membres.

Les Conseillers du C.E.S. sont nommés par le Conseil, sur propositions des gouvernements nationaux, eux-mêmes saisis de propositions des organismes professionnels des milieux concernés.

Les Conseillers sont répartis en neuf sections et le C.E.S. a avant tout un pouvoir consultatif prévu par le traité : il émet des avis sur des propositions formulées par la Commission et rédige ponctuellement des rapports et études.

E - La COUR de JUSTICE

Formée de treize juges assistés de six avocats généraux désignés pour six ans d'un commun accord des gouvernements, la Cour de Justice des Communautés Européennes assure le respect du droit dans l'application et l'interprétation du Traité et des actes s'y rattachant.

Elle contrôle également la réglementation communautaire et se trouve ainsi être à l'origine d'une importante jurisprudence.

F - La COUR des COMPTES

Composée de douze membres nommés pour six ans par le Conseil, son rôle se limite à contrôler la régularité et la bonne gestion financière du budget de la Communauté.

G - Le COMITÉ des RÉGIONS

Trois articles du Traité de Maastricht (Cf. ANNEXE 1) sont consacrés au "Comité des Régions" qui devrait avoir un rôle sensiblement similaire au Comité Économique et Social. Composé de 189 membres (dont 24 français), nommés par le Conseil de Ministres sur proposition des États membres pour une période de quatre ans renouvelable, il sera consulté obligatoirement pour toutes les propositions de textes, émanant de la Commission et ayant des conséquences sur les collectivités territoriales, mais aussi dans des domaines tels que l'éducation, la formation professionnelle, la santé publique, la culture. De plus, il pourra émettre des avis de sa propre initiative, à l'intention du Conseil ou de la Commission, à chaque fois qu'il considérera que des "intérêts régionaux spécifiques sont en jeu" ou "dans les cas où il le juge utile". Cette compétence consultative reste en deçà de ce que pouvaient espérer certains pays fédéraux, habitués à plus de répartition de pouvoir entre les différents échelons. Mais il s'agit d'un progrès vers la reconnaissance des Régions en tant qu'entités à part entière, devant, dans le cadre de la "subsidiarité", participer activement aux objectifs définis dans les Traités.

La mise en place du Comité des Régions qui était prévue après ratification du Traité de Maastricht pour janvier 1993 a été remise d'au moins un an en novembre 1992 par une décision du Conseil. En attendant, le Conseil Consultatif des collectivités régionales et locales continue sa tâche.

Tels sont donc les principaux acteurs institutionnels de la Communauté Européenne.

A côté, existe une multitude d'acteurs, plus ou moins officiels, qui sont de près ou de loin associés à l'élaboration du droit et des politiques communautaires.

Il s'agit entre autres :

- des comités consultatifs et groupes de travail ;
- des organes communautaires de gestion tripartite ;
- des comités européens de normalisation ;
- des représentants permanents à Bruxelles : entreprises, groupes industriels, organismes socio-professionnels, collectivités locales....

III - LA RECONNAISSANCE DU FAIT RÉGIONAL AU SEIN DE LA C.E.E. : UN PROCESSUS LONG ET COMPLEXE

Les interventions à caractère régional de la C.E.E. ont connu une modification importante avec la récente réforme des fonds structurels exigée par le marché unique et l'élargissement de la Communauté.

Cependant, cette politique n'est pas apparue ex nihilo mais, au contraire, résulte de l'analyse des politiques passées et de la reconnaissance croissante, par la Communauté elle-même, du fait régional.

C'est donc pour mieux comprendre cette nouvelle politique régionale communautaire qu'il convient de retracer l'évolution de l'idée régionale au sein de la C.E.E..

A - La NÉGATION du FAIT RÉGIONAL par le TRAITE de ROME

Par rapport aux travaux qui l'ont précédé, le traité de Rome, dès le départ, a marqué un recul de l'idée régionale. Signé en mars 1957, ce traité détermine la mission de la Communauté et énumère onze moyens pour y parvenir.

On remarque qu'aucune place n'est réservée à l'existence d'une politique régionale communautaire, la notion même de région n'étant pas encore généralisée. En outre, le Traité n'encourage en rien une participation régionale aux travaux de la Communauté et n'offre aux Régions aucun moyen de faire valoir leurs intérêts.

B - 1959-1975 : les PRÉMICES d'une RECONNAISSANCE

De 1959 à 1975 on assiste néanmoins à une lente prise de conscience de la nécessité de mettre en oeuvre une politique régionale communautaire. Cela s'est traduit par des prises de position du Parlement et de la Commission en ce sens, ainsi que par la création d'organes spécifiques :

/...

- 1959 : Création d'un groupe de hauts fonctionnaires nationaux chargés de la politique régionale ;
- 1962 : Première déclaration officielle de la Commission exprimant son souhait de réduire les disparités de développement entre les Régions ;
- 1968 : Création d'une direction générale chargée de politique régionale ;
- 1970 : Début de l'émergence de solidarités interrégionales débouchant sur la création d'organes interrégionaux de coopération. Exemple : la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (C.R.P.M.).

Des liens informels se tissent entre ces Régions et les instances communautaires.

- 1972 : Création d'une Commission de la politique régionale au sein du C.E.S. et de la C.E.E..

Toutefois, le cheminement de l'approche régionale par la C.E.E., durant cette période, a connu de brusques arrêts mais aussi des accélérations inespérées.

- Le principal arrêt eût lieu en 1965, avec l'introduction de la règle du vote à l'unanimité dans les décisions du Conseil, ce qui fut la cause de nombreux blocages.

- L'accélération la plus remarquable et inespérée eût lieu dans les années 1970, grâce à l'entrée de la Grande Bretagne au sein de la C.E.E.. En effet, pour compenser les effets de la Politique Agricole Commune (P.A.C.) qui allait leur coûter cher, les anglais négocièrent la mise en place d'un fonds, au titre des politiques régionales : ce mouvement a contribué à précipiter la création du Fonds Européen de Développement Régional (F.E.D.E.R.) en 1975.

Cette année 1975 constitue ainsi un tournant décisif dans la politique régionale communautaire, puisqu'il s'agit de la première véritable mesure de soutien au développement régional. Au cours de cette même année fût d'ailleurs créé

/...

le Comité des politiques régionales, dont la mission consiste, avant tout, à coordonner les politiques régionales des États membres et à conseiller la Commission pour les interventions du F.E.D.E.R..

Jusque dans les années 1980, c'est-à-dire à une époque correspondant aux programmes F.E.D.E.R. dits "première génération", on assiste donc à une phase de tâtonnements. D'une part, les ressources des fonds sont réparties selon des quotas fixes et les interventions communautaires se font exclusivement sur des territoires inclus dans les périmètres des politiques régionales des États. D'autre part, les négociations se font entre les États et la Commission sans que les Régions soient consultées. Il faut dire qu'à l'époque, du moins en France, la Région n'existe pratiquement pas : brisée en 1969, la construction régionale reste lettre morte et ce n'est pas la réforme du 5 juillet 1972 qui développa l'idée régionale.

Au début des années 1980, la Région n'est donc pas consacrée, ni en France, ni au niveau communautaire et la Commission se contente encore d'un rôle passif de redistribution des fonds aux États, sur des critères très stricts. Pourtant la nécessité d'une réforme de la politique régionale communautaire ne tardera pas à se faire sentir.

C - Les ANNÉES 1980 : L'EUROPE PENSE RÉGION

La première évolution concerne la création, en 1979, d'un secteur "hors quotas" du F.E.D.E.R.. Cette section permettait en fait d'intervenir en dehors des zones d'aides désignées par les États.

C'est le début, dans le cadre des fonds structurels, des actions spécifiquement communautaires.

Plus généralement, les années 1980 se caractérisent par :

- la création de nouvelles organisations interrégionales ;
- la publication, par la Commission, en 1981, du premier rapport sur la situation socio-économique des régions d'Europe ;
- la décision, en 1985, d'un certain nombre de Régions de se fédérer autour de deux organismes ;
- l'A.R.E. (Association des Régions d'Europe) ;

/...

- le C.E.D.RE. (Centre Européen de Développement Régional) ;
- l'ouverture de négociations entre les organisations représentatives des collectivités régionales et la Commission en vue de créer un conseil consultatif.

S'agissant du F.E.D.E.R., la période 1980-1984 verra la mise en place des programmes dits "de seconde génération", ainsi que d'un certain nombre de projets de réforme.

Au niveau régional, les Lois de décentralisation modifient profondément le paysage politico-administratif français. Cependant, bien qu'institué formellement, la Région reste en quelque sorte un "incapable majeur" et doit attendre le 16 mars 1986 pour devenir une collectivité à part entière.

La première réforme du F.E.D.E.R. se fait en juin 1984 et ouvre, au niveau communautaire, la voie à une certaine émancipation de la politique régionale en introduisant une plus grande souplesse dans l'utilisation des aides.

Cette réforme est importante à double titre :

- tout d'abord, elle octroie une certaine marge de manoeuvre à la Commission ;
- ensuite, dans le cadre de cet espace de liberté, la Commission peut mettre en oeuvre des objectifs qu'elle estime prioritaires.

Par la suite, la législation et les instruments financiers communautaires intéressant les collectivités vont continuer à s'accroître. On note ainsi :

- la création du Conseil consultatif des autorités régionales et locales en 1988 (Cf. ANNEXE N° 2) ;
- la réforme des fonds structurels en 1989 (valable jusqu'en décembre 1993) ;
- le co-financement, par le biais du F.E.D.E.R., d'opérations de coopération interrégionales transfrontalières ;
- des textes contraignants, principalement dans le domaine des marchés publics et de l'environnement ;
- un développement des possibilités de co-financement pour des projets pilotes ;
- des programmes d'initiative communautaire plus nombreux et diversifiés, avec une possibilité accrue de déposer les dossiers directement devant les instances communautaires, sans passer par l'État membre.

Il existe aujourd'hui un grand nombre de possibilités d'obtenir des co-financements communautaires pour la mise en oeuvre de projets.

/...

Toutefois, les critères de sélection sont sévères : il s'agit souvent de l'innovation, de l'excellence et de la coopération transnationale.

D - Les PERSPECTIVES

Jusqu'en 1991, d'une manière globale, mis à part le Conseil consultatif des autorités régionales et locales, le développement des législations et des politiques s'est fait sans que les collectivités soient activement et largement associées au processus décisionnel ; ce qui a laissé place, parfois, au développement des contacts informels.

Cette situation, considérée par certains comme le symbole du déficit démocratique au sein de la Communauté, est à l'origine d'un projet de création d'un Sénat des Régions d'Europe ; projet développé par les régionalistes les plus convaincus.

Quoiqu'il en soit, les choses et les esprits ont beaucoup évolué depuis le traité de Rome qui ignorait le fait régional.

Le Comité des Régions instauré par le Traité de Maastricht a certes un rôle purement consultatif mais peut de sa propre initiative se réunir et "émettre un avis (...) dans les cas où il le juge utile". Il préfigure une Europe des régions conforme au principe de subsidiarité. Ce dernier imprègne le Traité de Maastricht dans lequel il est ainsi défini (Article 3 B) : "La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés (...). Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire...".

Avec le Traité de Maastricht, les Régions et les autres collectivités territoriales se voient reconnaître un rôle accru dans le fonctionnement de la Communauté.

Depuis plusieurs années déjà, la Communauté a montré de plus en plus d'intérêt pour les Régions et un mouvement réciproque s'est parfois engagé.

En effet, au niveau européen, les politiques infra-nationales se sont émancipées, les programmes d'initiative communautaire se sont multipliés, les possibilités de relations directes avec la Commission se sont accrues.

Au niveau régional, des initiatives se sont développées afin d'aller à la rencontre des instances communautaires. L'accroissement des contacts directs, des missions partielles, des représentations permanentes est un phénomène récent mais atteste de cette volonté des Régions de renforcer leur rôle.

C'est dans ce cadre et cette perspective qu'il convient d'étudier la présence des Régions auprès de la Communauté Économique Européenne.

PARTIE I

**LA PARTICIPATION DES RÉGIONS
AUX POLITIQUES COMMUNAUTAIRES**

I - LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS AU PROCESSUS LÉGISLATIF

Le développement de la législation communautaire intéressant les collectivités locales s'est longtemps fait sans que celles-ci soient associées au processus d'adoption. Celui-ci restait en effet exclusivement entre les mains des États et aucun lien n'existait entre les services de la Commission et les collectivités européennes.

En définitive, c'est l'Acte Unique qui, pour la première fois, parle véritablement de politique régionale en prévoyant que toutes les politiques communautaires devront tenir compte de leurs effets sur les régions d'Europe.

Quoiqu'il en soit, la coopération entre les Régions et la C.E.E., de même que la participation des collectivités à la définition des politiques les concernant, n'ont pratiquement pas de passé.

La première évolution significative sur ce point a consisté en la création du Conseil consultatif des autorités régionales et locales.

En parallèle, des contacts nombreux et variés se sont développés, notamment par l'intermédiaire des associations de pouvoirs régionaux et locaux représentées à Bruxelles.

1 - LES STRUCTURES LÉGALEMENT ASSOCIÉES

Deux structures principales sont formellement impliquées dans le processus législatif.

A - Le Conseil consultatif des autorités régionales et locales

Ce Conseil, institué par la Commission en 1988 et qui a longtemps servi d'outil de concertation et de réflexion, va très prochainement être remplacé par le Comité des Régions. En effet, le Conseil consultatif des autorités

/...

régionales et locales a été intégré dans le Traité européen de Maastricht comme instance de la Communauté Européenne. En attendant que les membres du Comité des Régions soient élus (probablement fin 1993-début 1994), le Conseil consultatif des autorités régionales et locales continue de jouer son rôle. Il répond à la nécessité, reconnue par la Commission, d'associer les collectivités, notamment régionales, à l'élaboration ainsi qu'à la mise en oeuvre des politiques régionales communautaires. Ce Conseil, toutefois, n'a qu'un rôle consultatif. Il est constitué de 42 membres représentant les Régions, les municipalités et les niveaux intermédiaires (Départements, Comtés, Provinces).

	NOMBRE DE REPRÉSENTANTS	QUALITÉ
Belgique	2	1 région, 1 municipalité,
Allemagne	6	2 régions, 2 kreise, 2 municipalités,
Danemark	2	1 comté, 1 municipalité,
Espagne	5	2 régions, 1 province, 2 municipalités,
France	6	3 régions, 1 département, 2 municipalités,
Grande-Bretagne	6	3 comtés, 3 municipalités,
Grèce	2	2 municipalités,
Italie	6	3 régions, 1 province, 2 municipalités,
Irlande	2	1 comté,
Luxembourg	1	1 municipalité,
Hollande	2	1 province, 1 municipalité,
Portugal	2	1 région, 1 municipalité,

TABLEAU N°1 - REPRÉSENTANTS AU SEIN DU CONSEIL CONSULTATIF DES
AUTORITÉS RÉGIONALES ET LOCALES

Les représentants français sont les suivants : M. Jacques BLANC, M. Yvon BOURGES, M. Henri GOETSCHY, M. M. Noël JOSEPHE, M. Roland NUNGESSER, M. Rodolphe PESCE.

Les avis rendus par le Conseil sont relativement nombreux et ont concerné, à titre indicatif, les quelques points suivants :

- interventions structurelles communautaires au titre des objectifs 1 et 2 ;
- programme en faveur de l'environnement (ENVIREG) ;

/...

- actions en faveur de la coopération transfrontalière ;
- programme INTEREG ;
- orientations du programme STRIDE.

Cet organe représente le premier outil permettant aux Régions de participer, de façon plus ou moins directe, à l'élaboration des politiques régionales et il représente en ce sens une étape importante dans la reconnaissance du fait régional.

On peut ainsi affirmer que la direction générale 16 (D.G. XVI) de la Commission -responsable de la politique régionale- a ressenti le besoin d'avoir des contacts réguliers avec les représentants des Régions afin de mieux comprendre les problèmes locaux et de mieux adapter les politiques régionales à mettre en place.

Les plus réticents considèrent que ce type d'organe n'a qu'une utilité et une efficacité douteuse et qu'il sert avant tout de "tribune" politique à certains élus.

Cependant, force est de reconnaître qu'il aura permis de favoriser la reconnaissance du fait régional et que son intégration dans le traité est une évolution importante par rapport à la situation d'origine, en 1957.

B - L'intergroupe des élus régionaux et locaux

Créé en 1980, cet intergroupe a été reconnu officiellement par le Bureau du Parlement Européen. Composé de 40 membres détenant un mandat local, il est présidé depuis 1989 par Mme Catherine TRAUTMANN, Maire de Strasbourg.

Cet intergroupe a pour vocation de se saisir de toutes les questions ayant des incidences sur les collectivités territoriales et de formuler des propositions en ce sens.

A ce titre, l'intergroupe coopère activement avec les associations de pouvoirs territoriaux et locaux. Il est en quelque sorte le catalyseur des initiatives parlementaires en matière de politique régionale, initiatives développées au sein de la Commission "Politique régionale et de l'aménagement du territoire et des relations avec les pouvoirs régionaux et locaux" du Parlement.

Les parlementaires titulaires français de cette Commission sont les suivants :

- J-M. ALEXANDRE, B. ANTONY, F. MUSSO, F. ROSMINI, BRUNOT-BOISSIERE, Janine CAYET.

A côté de ces deux structures officiellement et légalement associées au processus législatif, d'autres structures, plus ou moins importantes, participent à des degrés divers à l'activité de la Commission. Ce sont les associations de pouvoirs territoriaux dont l'activité vise à être associée au processus décisionnel.

2 - LES STRUCTURES TERRITORIALES DE LOBBYING

S'agissant des pouvoirs territoriaux, il faut effectivement parler de lobbying, car si le rôle des associations est d'informer en aval leurs adhérents et en amont la Commission, leur objectif est également de faire prendre en compte, par les instances communautaires, les réflexions et projets qu'elles peuvent développer.

A ce titre, il faut parler de "lobbying", expression entachée d'une connotation péjorative dans son acceptation populaire car synonyme de combine et de corruption.

En fait le lobbying n'est en rien une activité répréhensible et correspond à une autre réalité : il vise simplement à convaincre les décideurs, à persuader, à aider les responsables à prendre leur décision en apportant des éléments nouveaux et, en ce sens, à faire pression en défendant des intérêts particuliers, mais jamais par la corruption. Il s'agit d'une activité d'influence et de persuasion.

Le lobbying est ainsi un subtil cocktail de communication, d'information, de politique et de juridique.

/...

Pratiqué par les associations de pouvoirs territoriaux, il l'est également par l'ensemble des représentations auprès de la C.E.E., qu'elles soient publiques ou privées.

A - Les associations de pouvoirs territoriaux

Les principales associations de pouvoirs locaux sont les suivantes :

a-Le Conseil des Communes et Régions d'Europe

Créé en 1951, le C.C.R.E. regroupe 30 000 collectivités, tous niveaux confondus, avec une prédominance des communes. Le C.C.R.E. compte des sections nationales au sein des douze pays de la C.E.E. et l'association française du C.C.R.E. est présidée par M. CHABAN-DELMAS et coprésidée par MM. LE PENSEC et NUNGESSER.

Les objectifs du C.C.R.E. sont les suivants :

- défendre et renforcer l'autonomie régionale et communale ;
- promouvoir les échanges ;
- dialoguer avec les instances communautaires ;
- développer les jumelages ;
- déterminer des propositions communes.

Le C.C.R.E. participe à la nomination des membres au sein du Conseil Consultatif des autorités régionales et locales. La représentation permanente du C.C.R.E. à Bruxelles est un organe d'intervention au niveau de la Commission et d'information au niveau de ses membres. Elle a ainsi participé activement à la dernière réforme des fonds structurels en faisant valoir au mieux l'intérêt de ses adhérents, c'est-à-dire, notamment, leur participation aux discussions dans le cadre des négociations Etats-Commission. Cela s'est traduit par la mise en place du principe de partenariat que nous analyserons par la suite.

b-l'Association des Régions d'Europe (A.R.E.)

Créée en 1985, cette association traduit la volonté de ses fondateurs de distinguer les autorités régionales des autres niveaux territoriaux. Cette association met ainsi en évidence l'ambition des Régions dans la construction européenne.

L'objectif essentiel de l'A.R.E. est en ce sens d'organiser et de renforcer la représentation politique des Régions au sein des institutions européennes. Actuellement 235 Régions (ou équivalent institutionnel), réparties sur l'ensemble du continent européen, appartiennent à l'A.R.E., dont l'ensemble des Régions françaises.

L'A.R.E., comme le C.C.R.E., participe à la nomination des membres au Conseil consultatif des autorités régionales et locales.

Concrètement, l'A.R.E. est un dispositif d'information et d'intervention auprès de la Commission, c'est-à-dire un lobby, spécifiquement régional cette fois.

Fondée à l'initiative d'Edgar FAURE, l'A.R.E. est aujourd'hui présidée par M. Jordi PUJOL.

B - Les autres organismes ou associations

A côté des associations de pouvoirs territoriaux, de très nombreuses représentations existent à Bruxelles : représentations d'entreprises, d'industries, de secteurs d'activités.... Ainsi les organismes consulaires (Chambres de Commerce et d'Industrie, Chambres de Métiers, Chambres d'Agriculture) ont-ils des représentations permanentes.

Mais d'autres types de représentations existent, dont notamment celle de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.), organisme étatique qui constitue aussi un partenaire important au niveau local.

/...

- La représentation de l'Association des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Les C.C.I., participant pleinement au développement local des Régions, doivent disposer d'une information développée sur la politique régionale de la Commission.

L'antenne vise donc avant tout à transmettre de l'information aux C.C.I., qui se chargent éventuellement de la répercuter au niveau des acteurs locaux. En ce sens, les C.C.I. sont informées très tôt des programmes susceptibles d'intéresser les entreprises, notamment en matière de recherche et développement. A ce niveau, le réseau d'information des C.C.I. s'avère extrêmement efficace.

- La représentation de la D.A.T.A.R.

La présence d'un tel bureau à Bruxelles s'explique par le fait que la D.A.T.A.R. est partie prenante dans l'élaboration et le suivi des plans en ce qui concerne la politique structurelle de la Communauté.

En effet, la D.A.T.A.R. est le point de passage obligé pour l'ensemble des dossiers relatifs à la politique régionale communautaire, tant pour ce qui est des demandes de concours qu'en ce qui concerne les réponses apportées par la Commission.

Le bureau de Bruxelles, dirigé par M. BURN, est également un canal d'information au service des organes de l'État mais aussi des collectivités. Il informe les représentants locaux des appels d'offres lancés par la Commission et se trouve, à ce titre, en double emploi avec les Bureaux des Régions.

Toutefois, c'est un canal d'information relativement lent, ce qui constitue sans aucun doute l'un des éléments ayant motivé les Régions à ouvrir leur propre Bureau. Il s'agit en fait du réseau privilégié des administrations d'État.

Voilà donc brièvement rappelées les modalités de la participation des collectivités, notamment régionales, au processus décisionnel communautaire. On constate que cette participation officielle est encore relativement peu importante mais que, par contre, la demande est forte et incite les Régions à

développer, de façon groupée ou autonome, une présence sur place pour mieux être associées. Cela s'explique notamment par la volonté de mieux connaître les instruments financiers qui leur sont éventuellement accessibles.

II - Les INSTRUMENTS FINANCIERS à DESTINATION des COLLECTIVITÉS

Les instruments financiers communautaires à destination des collectivités locales et de leurs partenaires (agences de développement, C.C.I., associations...) sont relativement nombreux aujourd'hui.

Les plus connus sont bien évidemment les fonds structurels. Toutefois, d'autres instruments, souvent méconnus, sont également accessibles aux collectivités, d'autant que la procédure est parfois moins complexe.

On étudiera ainsi successivement :

- les instruments liés aux fonds structurels (B) :

- * Les programmes opérationnels (a)
- * Les programmes d'initiatives communautaires (b)
- * Les programmes intégrés méditerranéens (c)
- * L'article 10 du F.E.D.E.R. (d).

- les instruments de prêt (C) :

- * La Banque Européenne d'Investissement (a)
- * Le Nouvel Instrument Communautaire (b)
- * Les prêts C.E.C.A. (c).

- les instruments visant à favoriser la coopération transfrontalière en fonction des domaines concernés (D) :

- * Certains instruments liés aux fonds structurels (a)
- * Le domaine de l'éducation et de la formation (b)
- * Le domaine des P.M.E. (c)
- * Le domaine de l'innovation (d)
- * Le domaine du développement local (e)
- * Le domaine des personnes défavorisées (f)

/...

- * Le domaine culturel (g)
- * Le domaine du jumelage (h)
- * Le domaine des réseaux d'information (i)

- les autres financements communautaires (E) :

Ce sont, entre autres, ceux qui correspondent à des initiatives de la Commission et qui ne nécessitent pas de coopération transnationale.

Les secteurs visés sont là aussi très divers :

- * Le domaine de la recherche et développement (a)
- * Le domaine de l'emploi (b)
- * Le domaine de l'environnement (c)
- * Le domaine de la santé (d)
- * Le domaine de la culture (e)
- * Le domaine des publics défavorisés (f)

1 - RÉCAPITULATIF DES INSTRUMENTS

A - Les fonds structurels actuellement en réexamen et la réforme de 1989

Les fonds structurels sont au nombre de trois :

- le F.E.D.E.R., Fonds Européen de Développement Régional ;
- le F.S.E., Fonds Social Européen ;
- le F.E.O.G.A., Fonds Européen d'Orientation et Garantie Agricole.

Le F.E.D.E.R., instauré en 1975, cofinance principalement des aides publiques à finalité régionale, attribuées par les autorités nationales, régionales ou locales, dans le cadre de projets d'investissements ou de programmes de développement liées au développement de Régions ou zones éligibles.

/...

Les concours du F.E.D.E.R. s'articulent selon différents types d'interventions où les actions principalement éligibles concernent :

- les infrastructures (routes, télécommunications, adductions d'eau, chemins de fer, collecteurs d'eaux...) ;
- les investissements productifs ;
- les services aux entreprises (pépinières d'entreprises, services de conseil, centres d'innovation et de transfert de technologie, mise à disposition de capitaux à risque).

Le Fonds Social Européen vise, quant à lui, à cofinancer des actions destinées à promouvoir la formation, l'emploi et la réadaptation professionnelle. Les bénéficiaires sont les jeunes, mais également les chômeurs, les femmes, les migrants. Jusqu'à présent, la moitié des aides a été affectée à des régions dites de "super priorité", c'est-à-dire particulièrement touchées par le chômage. A titre d'exemple, l'Irlande est le pays qui va le plus bénéficier du F.S.E. sur la période 1989-1993 (1 372 millions d'écus, soit 9 467 millions de francs).

Le F.E.O.G.A. (section orientation) soutient les actions visant à améliorer les structures des exploitations, les infrastructures rurales et les conditions de commercialisation et de transformation des produits agricoles.

A ce titre, il cofinance des projets :

- d'infrastructures rurales ;
- de reconversion des agriculteurs par le biais d'activités de substitution ou complémentaires.

Les aides du F.E.O.G.A.-orientation- sont bien évidemment liées à la Politique Agricole Commune (P.A.C.).

B - Les fonds structurels : réforme de 1989 et réforme prévue pour 1994

Décidée à la suite de l'Acte Unique et entrée en vigueur le 1er janvier 1989, la réforme des fonds structurels a permis une nette augmentation des montants disponibles pour les régions défavorisées de la Communauté, ainsi qu'une

/...

participation accrue des autorités des régions concernées dans la définition des politiques. Cette réforme a imposé non seulement un meilleur ciblage géographique de régions bénéficiaires, mais aussi une meilleure définition économique de leurs priorités :

- concentration des missions des fonds structurels sur 5 objectifs ;
- introduction du concept de PARTENARIAT entre la Commission, l'État et les Régions dans le choix et la définition des axes d'intervention ;
- renforcement du principe d'ADDITIONNALITE en vertu duquel l'action communautaire doit être un complément des actions nationales ;
- doublement, en terme réel, des crédits disponibles pour les interventions structurelles au cours de la période 1988-1993 ;
- programmation pluriannuelle des interventions communautaires.

Pour la prochaine période de programmation qui durera six ans (1994-1999), les règlements de 1988 font l'objet de propositions de révisions mineures. Les adaptations envisagées sont constituées aujourd'hui par les propositions de la Commission sur lesquelles le Conseil doit statuer à l'unanimité, après consultation du Parlement et du Comité Économique et Social (au terme du Traité de Maastricht, l'avis conforme du Parlement Européen et la consultation d'un Comité des Régions seront requis (article 130 D)).

Par ailleurs, pour la prochaine période, deux nouveaux instruments sont prévus :

- le Fonds de cohésion, pour accompagner la mise en place de l'Union Économique et Monétaire, réservé à la Grèce, à l'Espagne, au Portugal et à l'Irlande ;
- L'I.F.O.P. : Instrument Financier d'Orientation de la Pêche.

a - Les programmes opérationnels

Dans le cadre de la réforme de 1989, il convient de préciser un certain nombre de points préalables, qui d'ailleurs restent en majeure partie valables pour la réforme prévue de 1994 (à l'exception des objectifs 3 et 4).

Tout d'abord, les 5 missions prioritaires des 3 fonds structurels sont les suivantes :

+ L'OBJECTIF 1 vise le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. Les actions entreprises au titre de cet objectif 1 peuvent ainsi concerner les domaines ci-dessous :

- le désenclavement (routes, autoroutes...);
- l'industrie, l'artisanat, les services ;
- le tourisme ;
- les ressources agricoles et le développement rural ;
- les infrastructures de support (eau, énergie...);
- la valorisation des ressources humaines ;
- l'assistance technique ;
- divers ;
- les interventions au titre des objectifs 3 et 4.

+ L'OBJECTIF 2 vise la reconversion des régions, ou parties de régions, gravement affectées par le déclin industriel. Les actions ont donc pour objectif :

- la création et le développement des entreprises ;
- l'amélioration de l'attractivité de la région considérée ;
- la valorisation du potentiel touristique ;
- le soutien à la recherche, au développement et aux équipements de formation ;
- l'amélioration du réseau de communication.

+ LES OBJECTIFS 3 ET 4 qui pouvaient être regroupés lors de la réforme de 1989 vont avec la nouvelle réforme être distincts.

+ L'OBJECTIF 3 regroupera les objectifs 3 et 4 de la réforme précédente alors qu'un nouvel objectif 4 va être créé.

Les caractéristiques de l'objectif 3 seront pour la période 1994-1999 la lutte contre le chômage de longue durée, l'insertion professionnelle des jeunes et l'intégration professionnelle des jeunes et l'intégration des personnes exposées à l'exclusion sociale. Les axes prioritaires d'actions seront donc :

- les actions de formation technologique et de formation professionnelle de base ;
- les aides à l'embauche et à la création d'activités d'indépendants ;
- les mesures en faveur des femmes et des catégories de personnes défavorisées face au marché de l'emploi ;
- les actions novatrices et transnationales.

+ **L'OBJECTIF 4** correspond à un nouvel objectif fixé par le Traité de Maastricht, à savoir l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production.

+ **L'OBJECTIF 5** concerne, d'une part l'adaptation des structures agricoles et de pêche (objectif 5a)) et, d'autre part, la promotion du développement rural (objectif 5 b). Les actions mises en place sont :

- le développement agricole ;
- le développement sylvicole ;
- le développement de la pêche ;
- le soutien aux P.M.E. ;
- le développement du tourisme ;
- l'environnement ;
- les infrastructures ;
- la valorisation des ressources humaines ;
- la lutte contre l'isolement.

Par ailleurs, le passage à la PROGRAMMATION pluriannuelle des interventions communautaires a induit une certaine réforme de la procédure administrative, qui comporte désormais les quatre phases suivantes :

+ **1ÈRE PHASE** : Présentation par les États membres de plans pluriannuels (3 à 5 ans)

Ces plans sont élaborés au niveau géographique pertinent de l'intervention, c'est-à-dire au niveau du Préfet du département ou de région. La détermination de ces plans, sous l'égide du représentant de l'État, se fait en collaboration avec les autorités locales concernées (Conseil Régional, Conseil Général,

Commune...) mais aussi, dans tous les cas s'agissant des fonds structurels, avec le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (S.G.A.R.). Ces documents sont établis sur la base d'études préalables visant à analyser la situation économique et sociale de la zone, la stratégie de développement à mettre en place, les axes prioritaires d'intervention, l'enveloppe financière nécessaire. Ces plans sont donc, pour globaliser, l'expression d'une demande motivée et argumentée.

+ 2ÈME PHASE : Élaboration par la Commission d'un cadre communautaire d'interventions prioritaires, appelé Cadre Communautaire d'Appui (C.C.A.)

Ces Cadres Communautaires d'Appui, établis par la Commission en accord avec chaque État membre, vont déterminer et encadrer les actions menées conjointement par la Communauté et l'État, en fixant les types d'actions retenues, les modalités et les formes de l'intervention, un bilan financier prévisionnel à titre indicatif. Ces Cadres Communautaires d'Appui sont donc la réponse aux demandes formulées dans les plans présentés par les États.

+ 3ÈME PHASE : L'énumération, sur la base des plans et des C.C.A., des actions retenues. Il s'agit des PROGRAMMES OPÉRATIONNELS (P.O.). Chaque programme est un ensemble cohérent de mesures pluriannuelles, pour la réalisation desquelles il peut être fait appel à un ou plusieurs autres instruments financiers.

Pour simplifier et accélérer la procédure de programmation, la Commission envisage de nouvelles modifications pour la période à venir : les trois premières phases devraient être réduites à deux. La présentation simultanée de plans de développement et des projets de programmes par les États membres doit permettre une négociation et une adoption commune pour les C.C.A. et les P.O..

+ 4ÈME ET DERNIÈRE PHASE : le suivi et l'évaluation.

Compte tenu des masses financières impliquées, la Communauté attache beaucoup d'importance à vérifier les modalités et les effets de l'intervention. Elle s'attache ainsi à vérifier la réelle application du principe d'additionnalité, la conformité avec les priorités fixées à l'origine et à mesurer l'efficacité économique et sociale de l'intervention. C'est pourquoi les règlements de 1988 ont

conduit à la création pour chaque C.C.A. et chaque P.O., d'un comité de suivi, composé de responsables aux niveaux régional et national, ainsi que de représentants de la Commission.

Dans une logique de subsidiarité, la Commission envisage désormais de reconnaître et renforcer le rôle de ces Comités de suivi. Elle veut en effet leur permettre d'adapter les plans financiers de C.C.A. ou des P.O. dans les limites de l'enveloppe financière octroyée par la Communauté.

Enfin, face aux difficultés de mise en oeuvre du principe d'additionnalité, la Commission apporte quelques précisions. Respecter ce principe, cela signifie pour les États membres "maintenir leurs interventions structurelles publiques ou assimilables, au moins au même niveau que durant la période de programmation précédente, en tenant compte des conditions macro-économiques et des plans de convergence".

Selon la proposition de la Commission, la vérification de ce principe pourra être effectuée dans chaque État membre, pour chaque objectif et des modalités de vérification de l'additionnalité seront incluses dans les C.C.A..

Depuis la dernière réforme des fonds structurels, il faut savoir que 85 % du F.E.D.E.R. sont répartis entre les États membres pour des opérations éligibles aux objectifs 1,2 et 5 b et le solde, c'est-à-dire 15 %, sont consacrés à des programmes à l'initiative de la Commission.

Entre 1994 et 1999, il est prévu que 10 % des crédits d'engagement des fonds structurels seront consacrés aux initiatives de la Commission.

Les fonds structurels, notamment le F.E.D.E.R., s'articulent donc autour de différents types d'interventions :

- les programmes opérationnels, traduisant les C.C.A. (Cf. précédemment) ;
- les programmes et actions d'initiatives communautaires (P.I.C.) ; (cf "b" ci-après) ;
- les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) ; (cf "c" ci-après) ;
- les projets pilotes de coopération (article 10 du F.E.D.E.R. et ligne budgétaire 5412) ; (cf. "d" ci-après).

/...

b - Les programmes d'initiative communautaire

D'après le Livre Vert de la Commission, publié en juin 1993, il existe actuellement quatorze programmes mis en place et proposés à l'initiative de la Commission et qui peuvent se répartir en sept grandes catégories, selon leur objectif, à savoir :

- intégration des régions les moins développées dans le marché intérieur ;
- protection de l'environnement et promotion d'un développement durable ;
- appui aux régions ultra-périphériques ;
- coopération et réseaux transfrontaliers ;
- diversification des activités des zones industrielles dépendant largement de secteurs en crise ;
- liaisons entre actions de développement de l'économie rurale ;
- promotion de la dimension communautaire de la formation et de l'intégration professionnelles.

Les quatorze programmes d'initiative communautaire actuellement en vigueur sont tous postérieurs à la réforme de 1989 et bénéficient à la fois des fonds structurels mais aussi de la contribution d'autres instruments financiers de la Communauté.

+ PROGRAMME RECHAR : reconversion des zones affectées par le déclin de l'industrie du charbon.

Crédit : 369 millions d'écus.

Période : 1989-1993.

+ PROGRAMME STRIDE : développement de la science et des technologies dans les régions défavorisées.

Crédit : 460 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME ENVIREG : protection de l'environnement, notamment dans les zones côtières défavorisées.

Crédit : 580 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

/...

+ PROGRAMME INTERREG : coopération entre régions frontalières.

Crédit : 914 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME REGIS : stimulation du développement économique en zones ultrapériphériques (Départements Français d'Outre-Mer, Açores, Canaries...).

Crédit : 234 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME REGEN : connexion du réseau énergétique entre régions de l'objectif 1.

Crédit : 347 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME EUROFORM : établir des partenariats transnationaux dans les secteurs de la formation et de la création d'emplois.

Crédit : 302 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME NOW : égalité des chances pour les femmes dans le domaine de la formation professionnelle et de l'emploi.

Crédit : 153 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME HORIZON : aide à l'intégration des handicapés et groupes défavorisés.

Crédit : 305 millions d'écus.

Période : 1990-1993.

+ PROGRAMME PRISMA : amélioration de l'infrastructure et des services aux entreprises des régions de l'objectif 1.

Crédit : 114 millions d'écus.

Période : 1991-1993.

+ PROGRAMME LEADER : en direction des agences de développement rural endogène.

/...

Crédit : 405 millions d'écus.

Période : 1991-1993.

+ PROGRAMME TÉLÉMATIQUE : promotion de l'utilisation des services avancés de télécommunications dans les régions de l'objectif 1. Cette initiative renforce le processus amorcé par le programme STAR (1987-1991).

Crédit : 233 millions d'écus.

Période : 1991-1993

+ PROGRAMME RETEX : diversification industrielle des régions dépendantes du secteur textile-habillement.

Crédit : 100 millions d'écus.

Période : 1993 (400 millions d'écus octroyés par anticipation sur les crédits relatifs à la période 1994-1997).

+ PROGRAMME KONVER : aide aux régions touchées par le déclin des activités liées à la défense et à la construction d'installations militaires.

Crédit : 130 millions d'écus.

Période : 1993 (l'initiative doit se poursuivre en 1994 et au-delà).

+ LES PROGRAMMES STAR, VALOREN, RENAVAL ET RESIDER ne reçoivent plus de crédits de la part de la Communauté puisqu'ils faisaient partie des périodes de programmation de 1987 à 1991 pour STAR et VALOREN, et 1988 à 1992 pour RESIDER et RENAVAL. Cependant, les actions correspondant à ces programmes se poursuivent parfois au-delà de l'échéance prévue. C'est en effet le cas en Basse-Normandie où les crédits alloués au programme RENAVAL ne sont toujours pas épuisés en 1993⁽¹⁾

c - Les programmes intégrés méditerranéens

Les P.I.M. ont été proposés pour la première fois en 1981, pour remédier au déséquilibre croissant entre les régions et faire face aux craintes d'aggravation de cette situation qu'engendrerait l'élargissement à l'Espagne et au Portugal.

(1) - cf. rapport de la Préfecture et du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales - Zones d'interventions financières, de l'Europe, de l'État, de la Région et d'un établissement public - juin 1993.

Ces programmes ont été mis en place en France, en Italie et en Grèce, afin de permettre aux régions méditerranéennes de ces pays d'adapter leurs structures économiques à la concurrence des productions espagnoles et portugaises.

Les zones suivantes étaient éligibles aux P.I.M. :

+ **GRÈCE** : ensemble du territoire ;

+ **FRANCE** : régions Languedoc-Roussillon, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine, Midi-Pyrénées et les départements de la Drôme et de l'Ardèche ;

+ **ITALIE** : le Mezzogiorno (Latium inclus), les régions de Ligurie, Toscane, Ombrie et Marches et, uniquement pour les aides agricoles, les lagunes du Nord de l'Adriatique.

Il faut noter que certaines grandes agglomérations étaient exclues : Toulouse, Bordeaux, Marseille, Gènes, Florence, Naples, Rome, Palerme. Sur le littoral urbanisé et touristique français et italien, seules les interventions en matière de pêche et d'agriculture étaient admises. Au total, les 3 États concernés ont présenté 31 projets (Italie : 17, France : 7, Grèce : 7).

d - L'article 10 du F.E.D.E.R. et la ligne budgétaire 5412

Cet article 10 permet à la Commission de cofinancer des projets pilotes de coopération entre les collectivités territoriales, de coopération transfrontalière, ainsi que des études pour analyser l'aménagement du territoire.

Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

- minimum 3 partenaires d'États membres différents ;
- priorité aux collectivités situées en zones "objectif 1" ;
- domaines prioritaires : environnement, recherche et développement, énergie, tourisme, support aux P.M.E., transports.

En 1990, la sélection des projets s'est effectuée de juin à septembre et, à titre d'exemple, les projets ci-dessous ont été cofinancés en 1989 et 1990 :

/...

- valorisation du potentiel de développement de régions rurales : Alentejo, Champagne-Ardenne, Donegal, Euskadi, Astunias, Galice ;

- développement technologique et industriel dans le secteur des céramiques de pointe : Wallonie, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Valencia.

C - Les instruments de prêt européen

Ils sont au nombre de 3.

a - La Banque Européenne d'Investissement

Créée par le Traité de Rome, sa mission est de "contribuer, sans poursuivre de but lucratif, au développement équilibré, et sans heurt, de la Communauté par l'octroi de prêts et de garanties en faveur de projets" qui :

- aident au développement économique des régions défavorisées ;
- présentent un intérêt commun pour plusieurs pays membres, ou pour la Communauté dans son ensemble.

La B.E.I. s'adresse principalement à 5 groupes :

- les grandes entreprises ;
- les P.M.E. ;
- les organismes publics ;
- les collectivités locales ;
- les banques et instituts de crédit à long terme.

b - Le Nouvel Instrument Communautaire

Créé par le Conseil en 1978, ce N.I.C. est un mécanisme qui habilite la Commission à contracter des emprunts dont le produit est affecté, sous forme de prêt, au financement de projets d'investissements. La B.E.I.

/...

assure la gestion et la trésorerie du N.I.C.. Le Conseil des Ministres fixe, par tranches, le montant mis à disposition, par type de domaine éligible, et ce afin d'en orienter l'utilisation en fonction des priorités de la Communauté.

c - Les prêts C.E.C.A.

Les prêts C.E.C.A. sont de deux types.

Il s'agit tout d'abord de prêts de reconversion, qui peuvent être accordés à des entreprises ou organismes qui créent des emplois dans les zones touchées par un déclin des activités industrielles liées au charbon et à l'acier.

Il s'agit ensuite de prêts octroyés afin de financer des opérations d'investissement dans le domaine de l'industrie sidérurgique, charbonnière et dans le domaine des logements destinés aux employés de ces secteurs.

D - Les instruments visant à favoriser la coopération transnationale et transfrontalière

Ces instruments, portant sur des programmes communautaires de cofinancement, concernent des projets et des réseaux d'échanges d'expériences.

Les domaines concernés sont extrêmement larges et caractérisent la multitude des politiques communautaires existantes : fonds structurels, éducation et formation, développement local, recherche, transfert de l'innovation technologique... autant de domaines qui rejoignent les compétences des Régions françaises.

a - Les fonds structurels

Au niveau du F.E.D.E.R., les programmes de coopération transrégionale concernent principalement ce qui a été vu précédemment : programmes INTERREG et REGIS, ligne budgétaire 5412 et article 10 du F.E.D.E.R..

/...

S'agissant du F.S.E., lui aussi accorde des cofinancements pour des programmes transfrontaliers et transnationaux. Les acteurs ayant bénéficié de ces aides sont extrêmement diversifiés : autorités régionales, C.C.I., organismes de formation professionnelle....

b - Le domaine de l'éducation et de la formation

Au titre des programmes, il faut citer :

- * Capital humain et mobilité : promotion de la mobilité des chercheurs de niveau post-doctoral.
- * Comett : promotion et développement d'associations régionales ou sectorielles entre universités et entreprises en vue de la formation aux nouvelles technologies (en liaison également avec les collectivités et les Chambres de Commerce et d'Industrie).
- * Delta : soutien aux initiatives qui appliquent à l'enseignement les nouvelles technologies de l'information utilisées comme outils de formation.
- * Erasmus : aide à la mobilité des étudiants, la coopération entre les universités.
- * E.T.P. : en direction de jeunes cadres de la Communauté pour acquérir de solides connaissances de la langue, de l'industrie et du commerce japonais.
- * Euroform : soutien aux partenaires transnationaux contre des organismes de formation ou des entreprises dont le but est le développement et la convergence des qualifications et des compétences professionnelles, ainsi que la mobilité des travailleurs.
- * Eurotechnet : soutien à l'innovation technologique dans la formation professionnelle initiale et continue.
- * Force : en faveur des échanges concernant la formation professionnelle continue entre les entreprises, les organismes de formation et les partenaires sociaux.
- * Iris : en direction de la formation professionnelle des femmes.
- * Jeunesse pour l'Europe : objectif, aider les jeunes de la Communauté à se rencontrer, à se connaître et à coopérer hors du cadre scolaire.

* Lingua : promotion de l'amélioration de la connaissance des langues étrangères.

* Petra : aider les États de la Communauté à assurer à leurs jeunes une formation qui débouche sur une qualification reconnue. Mais Petra n'est pas un programme universitaire.

* Sesam : octroi d'une dimension communautaire à la qualification des jeunes travailleurs de l'artisanat par un perfectionnement professionnel, linguistique et culturel.

* Tempus : favoriser la coopération avec les pays d'Europe Centrale et Orientale par la mobilité transeuropéenne dans l'enseignement supérieur.

* Tex : donner aux professeurs de l'enseignement secondaire un bain pédagogique dans un établissement d'un autre pays de la C.E.E..

Au titre des actions, il faut retenir :

* Arion : permettre aux spécialistes et aux responsables de l'éducation d'améliorer leurs connaissances sur l'évolution des politiques et des systèmes éducatifs des autres États membres.

* C.E.D.E.F.O.P. (Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle) : promouvoir le développement de la formation professionnelle au niveau communautaire.

* Partenariats scolaires internationaux : développer les échanges entre élèves et entre enseignants de plusieurs États de la Communauté, grâce à des partenariats d'établissements.

Au titre des réseaux d'information, il faut citer :

* Eurydice : ce réseau permet aux hauts responsables de l'Éducation dans les États membres de s'informer de tout ce qui touche à l'éducation dans la Communauté.

c - Le domaine des P.M.E.

Au titre des programmes, il faut citer :

* Euro-partenariat : favoriser la coopération transrégionale entre les entreprises de régions moins développées ou en déclin

/...

industriel avec celles d'autres régions (l'Irlande en 1988, l'Andalousie en 1989, le Portugal en 1990).

Au titre des initiatives et des actions il faut citer :

* Interprise : favoriser les initiatives pour encourager le partenariat entre industrie et/ou services en Europe.

* Promotion de la sous-traitance transnationale : initiatives portant sur les domaines économiques, juridiques, techniques et d'information dans le domaine de la sous-traitance.

* E.B.N. (European Business Network) : la spécificité des Centres Européens d'Entreprises et d'Innovation (C.E.E.I.) a favorisé le développement d'une coopération transnationale. Encouragés par la Commission, plusieurs C.E.E.I. ont constitué l'association E.B.N. qui a pour mission d'assurer une coopération permanente entre les C.E.E.I. et d'avoir notamment l'accès aux adhérents à une banque de données spécialisées

Au titre des réseaux, il faut citer :

* B.C. Net (Business Coopération Network) : réseau composé de conseillers d'entreprise qui identifient de manière confidentielle des entreprises pouvant être des partenaires potentiels dans d'autres États membres ou dans d'autres régions, en réponse à une offre ou une demande spécifique de coopération.

* Le Bureau de Rapprochement des Entreprises (B.R.E.) : il alimente un réseau de correspondants professionnels et traite les opportunités de coopération non confidentielle.

d - Le domaine de l'innovation

+ *PROGRAMME SPRINT* : vise la diffusion des nouvelles technologies et des innovations, dans l'ensemble du tissu économique de la C.E.E.. Sont concernés les organismes s'occupant des transferts d'innovations entre entreprises : C.C.I., agences de développement.... Il convient de noter que ce programme comporte également un volet technopole et parcs scientifiques dans le but d'octroyer

/...

une assistance technique pour l'évaluation des projets de création de technopoles et de parcs scientifiques. Il concerne les collectivités et les compagnies consulaires.

Remarque : les projets sont à présenter directement auprès de la Commission.

e - Le domaine du développement local

+ *PROGRAMME D'ÉCHANGES D'EXPÉRIENCES* : son objectif est de favoriser l'échange d'idées et d'expériences, ainsi que la coopération régionale et locale en matière de développement. Ces échanges ont pour but d'encourager les collectivités locales et régionales à adapter un point de vue européen, et de faciliter la diffusion d'idées et de savoir-faire entre les collectivités décentralisées.

f - Le domaine des publics défavorisés

Au titre des programmes, il faut citer :

+ *HORIZON* : soutien aux partenariats transnationaux qui ont pour but de favoriser et d'améliorer l'accès des personnes handicapées ou défavorisées au marché du travail.

Il faut encore citer au titre des programmes *D.S.U.* et *PAUVRETE*.

Dans le domaine des réseaux d'information relatifs aux publics défavorisés, il faut également rappeler l'existence de deux moyens de communication : le réseau d'information et de documentation *HAUDYNET* et les réseaux *A.I.L.E.* (Actions Innovatrices d'Intégration Locale et d'Échanges).

g - Le domaine de la culture

Au titre des programmes, il faut citer :

+ *KALÉIDOSCOPE* : soutien aux initiatives de coopération et d'échanges culturels à dimension européenne, impliquant au moins trois

/...

États membres. Il vise également à favoriser un meilleur accès du public à la connaissance et à la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens.

+ *MEDIA* : encouragement au développement de l'industrie audiovisuelle européenne.

h - Le domaine du jumelage

+ *PROGRAMME DE JUMELAGE ENTRE LES VILLES DE LA COMMUNAUTÉ* : le jumelage a pour but de rapprocher les citoyens des pays membres et de favoriser le développement de liens entre les villes de la Communauté, en vue de la formation d'une véritable Europe des citoyens.

i - Le domaine des réseaux d'information

Cinq programmes sont mis en oeuvre, afin de développer des bases de données, dans différents domaines, permettant de promouvoir l'information dans ces différents secteurs. En 1990, ces réseaux étaient les suivants : ELISE (base de données sur les initiatives locales en matière d'emploi), T.E.D. (marchés publics communautaires), N.E.T.T. (savoir-faire en matière des technologies propres en environnement), MISEP (emplois offerts à des citoyens d'autres Etats membres), SYSDÉM (situation du marché de l'emploi dans les autres Etats membres).

E - Les autres financements communautaires

Ces initiatives communautaires ont pour objectif principal de financer des projets ou des programmes pilotes et novateurs dans différents domaines.

Ces initiatives sont, pour l'essentiel, les suivantes :

a - Le domaine de la recherche et du développement (R et D)

Ce domaine est capital à plusieurs titres. Tout d'abord, la recherche et la technologie sont devenues des éléments décisifs de la concurrence

/...

mondiale. Ensuite, la recherche représente un facteur de coûts toujours plus importants pour les entreprises, et les coûts de développement technologique augmentent en permanence.

Cet état de fait a incité la Communauté à se doter, en 1987, d'une compétence technologique autonome, par réforme du Traité de Rome (Acte Unique). L'action de la Communauté qui se limitait à l'origine aux secteurs du charbon, de l'acier et de l'énergie nucléaire, s'étend depuis 1987, à de nombreux domaines de la recherche et du développement technologique.

L'objectif principal de cette politique est le maintien et le renforcement de la compétitivité internationale de l'industrie européenne.

Le programme-cadre 1987-1991 a été doté de 37,5 milliards de francs, soit pour cinq ans, approximativement ce qui était engagé en 1987 pour le F.E.D.E.R..

Un programme-cadre, doté d'une enveloppe de 40 milliards de francs, couvrant la période 1991-1994 a été approuvé début 1990. Il comportait six axes prioritaires :

- les technologies de l'information et de la communication ;
- les technologies industrielles et des matériaux ;
- l'environnement ;
- les sciences et technologies de la vie ;
- l'énergie ;
- les ressources humaines et leur mobilité.

Ce troisième programme-cadre est composé pour l'essentiel des programmes suivants :

+ *TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION* : programme spécifique de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information.

+ *TECHNOLOGIES DE COMMUNICATION* : aide à l'accueil par le réseau intégré à large bande de nouveaux services en émergence (communications optiques et techniques de commutation synchronisées, développement de réseaux intelligents....

/...

+ SYSTÈMES TÉLÉMATIQUES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL :

parvenir à l'interopérabilité de systèmes, de périphériques et de réseaux télématiques transeuropéens par des recherches prénormatrices et par des activités de développement expérimental.

+ TECHNOLOGIES INDUSTRIELLES ET DES MATÉRIAUX :

contribuer à la revitalisation de l'industrie manufacturière européenne en renforçant par des travaux de recherche et de développement de sa base scientifique et technologique.

+ MESURES ET ESSAIS : élimination de certains obstacles au commerce dans le grand marché intérieur par une meilleure harmonisation des méthodes d'essais, de mesure et d'analyse.

+ ENVIRONNEMENT : développer les connaissances scientifiques et les compétences techniques nécessaires à la politique communautaire de l'environnement.

+ SERVICES ET TECHNOLOGIES MARINES : améliorer les connaissances de base, l'ingénierie côtière et les technologies pour l'exploration et l'exploitation des ressources marines dans le respect de l'environnement.

+ BIOTECHNOLOGIE : renforcer les connaissances de base en biologie nécessaires aux applications à l'agriculture et à l'industrie dans les domaines de la santé, de l'alimentation et de l'environnement.

+ AGRICULTURE : améliorer la qualité et la diversité des produits agricoles et sylvicoles ; renforcer la compétitivité des entreprises des secteurs agricole et agro-alimentaire ; améliorer la gestion de l'espace rural et forestier.

+ BIO-MÉDECINE ET SANTÉ : recherche d'une meilleure coordination dans la recherche pour en améliorer l'efficacité dans les États membres.

+ TECHNOLOGIES DU VIVANT POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : augmenter la coopération entre scientifiques européens et ceux des pays en voie de développement dans les domaines de la médecine, de la santé, de l'agriculture et de la nutrition.

+ ÉNERGIE NON NUCLÉAIRE : contribuer au développement de nouvelles options énergétiques à la fois économiquement viables et plus respectueuses de l'environnement.

+ SÛRETÉ DE LA FISSION NUCLÉAIRE : contribuer à l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire dans tous les aspects de l'exploitation des centrales nucléaires et du cycle du combustible, y compris les problèmes de gestion des déchets et des matériaux radio-actifs et fissibles.

+ FUSION THERMONUCLÉAIRE CONTROLÉE : réalisation en commun de réacteurs prototypes sûrs et respectueux de l'environnement.

/...

+ *CAPITAL HUMAIN ET MOBILITÉ*: contribuer à accroître les ressources humaines nécessaires pour la recherche et le développement technologique dans les prochaines années. Création de réseaux de coopération scientifique et technique.

+ *DIFFUSION ET VALORISATION DES CONNAISSANCES*: diffusion et valorisation des connaissances résultant des activités du troisième programme cadre 1990-1994.

Ces nombreux programmes contenus dans le programme-cadre sont accompagnés en amont et en aval par des programmes d'éducation et de formation à orientation européenne et de programmes de diffusion et d'exploitation des résultats de la recherche. Ainsi doit-on citer Erasmus II, Comett II, Lingua, Tempus, A.C.E., Thermie, projets de démonstration dans le domaine de l'environnement, projets pilotes et de démonstration dans l'industrie sidérurgique, recherche technique charbon, recherche technique acier, recherche médicale, recherche sociale, SPRINT, NETT, STAR, STRIDE, VALOREN, IMPACT II, CADDIA, TEDIS II, INSIS⁽¹⁾

Un nouveau programme-cadre (le quatrième) est en cours d'instauration pour des actions communautaires de recherche, de développement technologique et de démonstration pour la période 1994-1998. Il devra comprendre quatre actions essentielles :

- première action relative aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration ;
- deuxième action relative à la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales ;
- troisième action relative à la diffusion et à la valorisation des résultats ;
- quatrième action relative à la stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs.

b - Le domaine de l'emploi

Au titre des programmes, il faut citer :

(1) - Le contenu de ces programmes est décrit dans le Guide sur les programmes communautaires de recherche - Commission des Communautés Européennes - 3ème programme cadre 1990-1994 (page 115 à 137).

+ *ERYO* : objectif d'établir un inventaire des programmes et des projets pouvant combattre le chômage de longue durée en Europe en bénéficiant de la diversité des moyens de lutte.

+ *ILE* (initiatives Locales d'Emploi des Femmes) : octroi de primes aux femmes créatrices d'emplois (au moins deux) en petites entreprises ou coopératives.

+ *LEDU* : objectif de combattre le chômage et de développer de nouvelles possibilités d'emploi en exploitant le potentiel de développement local.

+ *SPEC* : objectif de fournir un soutien financier à des projets innovateurs en matière de création d'emplois.

A titre des réseaux d'information, il faut citer *MISY*, *SYSDEM* et notamment *ELISE* qui est un réseau européen d'échange d'informations sur le développement local et les initiatives locales d'emploi. L'objectif de ce réseau d'information est de collecter, traiter, diffuser l'information en la matière aux actions du développement local dans les pays membres.

c - Le domaine de l'environnement

Essentiellement le programme *LIFE*, créé en 1992, a pour but de contribuer au développement et à la mise en application de la politique et de la législation communautaire dans le domaine de l'environnement. Il est appelé à intervenir dans cinq domaines :

- la promotion du développement durable et de la qualité de l'environnement ;
- la protection des habitats et de la nature ;
- les structures administratives et services pour l'environnement ;
- l'éducation ;
- la formation et l'information.

Par ailleurs, il faut également rappeler l'existence de programmes tels *RACE*, *SAVE*, *THERME* et *JOULE* liés à l'énergie ou d'actions liées à la lutte contre les incendies, les pollutions atmosphériques, au développement de la formation et de l'éducation en matière d'environnement.

/...

Enfin, il faut signaler l'existence d'un réseau d'information déjà cité, *NETT*, qui offre trois services : une banque de données, des recherches et développement d'information, ainsi que des rencontres lors de salons, foires, etc....

d - Le domaine de la santé

Quatre initiatives communautaires concernent les domaines de l'alcool, de la drogue, des maladies sexuellement transmissibles et du sida.

e - Le domaine de la culture

+ *MERCATOR* : soutien aux langues régionales pratiquées dans la communauté (alsacien, basque, breton, catalan, frioulan, frison, gallois, sarde...). L'élaboration d'une banque de données informatisées répertoriant les études pluridisciplinaires sur les minorités linguistiques est en cours.

+ *PATRIMOINE ARCHITECTURAL* : objectif de contribuer à la conservation du patrimoine architectural comme investissement pour le développement culturel, régional, social et économique de l'Europe. Le soutien financier est réservé aux travaux de restauration des monuments et sites.

f - Le domaine des publics défavorisés

+ *HÉLIOS* : soutien aux initiatives d'institutions de réadaptation et d'associations dont le but est l'intégration de personnes handicapées.

2 - LES MODALITÉS LÉGALES DE PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS À CES PROGRAMMES

Les différents instruments financiers à disposition des collectivités étant recensés, il convient de s'intéresser aux modalités d'introduction des demandes

/...

auprès de la Commission. Légalement, il existe plusieurs méthodes pour introduire ces demandes, celles-ci étant variables selon le type de programme.

La procédure la plus connue, la plus utilisée aussi, réside dans la transmission des dossiers à la Commission, via une administration de l'État membre ou un organisme désigné par lui. Cette méthode, comme nous l'avons vu, est celle utilisée pour les fonds structurels : les États membres sont amenés à faire un effort de programmation et à soumettre à la Commission, après discussion avec les partenaires locaux concernés, des plans pluriannuels visant à définir les stratégies qu'ils envisagent de mettre en oeuvre, les moyens qui seront mobilisés ainsi que les concours communautaires souhaitables. La réponse de la Communauté se fera par les Cadres Communautaires d'Appui traduits ensuite par des programmes opérationnels.

Le second type de procédure possible pour solliciter une participation à un programme communautaire consiste en l'envoi d'un projet directement auprès de la Commission européenne, suite à un appel d'offre passé au Journal Officiel des Communautés Européennes. L'appel d'offre est précédé d'un appel à manifestation d'intérêt, qui a essentiellement pour objectif d'attirer l'attention des candidats potentiels sur les développements à attendre dans ce domaine. Très souvent, les délais de réponse sont courts (3 mois) et nécessitent une pré-information du candidat. Cette procédure de relation directe avec la Commission concerne un nombre relativement élevé de programmes, dans des domaines très diversifiés, et souvent peu connus ou ignorés.

Enfin une troisième forme d'introduction des dossiers fait appel à un organisme externe à la Commission européenne qui gère le programme pour le compte et sous le contrôle de celle-ci.

L'avantage de cette procédure, pour la Commission, réside dans le fait que la publicité, l'émergence des candidatures et la première sélection des projets éligibles sont organisées par l'organisme tiers.

A titre d'exemple, le Conseil des Communes et Régions d'Europe (C.C.R.E.) gère certains programmes de coopération.

La multiplicité ainsi que la diversité de l'ensemble de ces programmes, très souvent ignorés, rend ces derniers accessibles aux seuls initiés des décisions communautaires.

/...

Or, dans le cadre des programmes Européens, il est nécessaire, de l'avis même de la Commission, d'être informé très en amont de la préparation d'un programme afin de pouvoir en bénéficier ultérieurement de façon adéquate: il est donc nécessaire de pratiquer un lobbying d'information permanent.

Ensuite, la seule action réaliste et pertinente de lobbying de suivi de dossier qui puisse être exercée pour bénéficier de cofinancements communautaires se situe donc au niveau de ces petits programmes, où les projets peuvent être déposés directement auprès de la Commission.

Il est clair, en effet, qu'une action de lobbying exercée éventuellement au niveau des fonds structurels ne peut avoir les mêmes effets et ne doit, en tout état de cause, pas être pratiquée dans des conditions identiques.

Cette possibilité d'action des collectivités, et notamment des Régions, au niveau des P.I.C., ce que certains appellent la "cagnotte de la Commission", est sans aucun doute un élément important dans la décision des Régions d'ouvrir des représentations permanentes auprès de la Communauté Européenne. Il convient ainsi d'étudier plus en détail ces représentations.

PARTIE II

**LES REPRESENTATIONS REGIONALES
PERMANENTES AUPRES DE LA C.E.E.**

La Communauté européenne est devenue progressivement un véritable partenaire, un interlocuteur essentiel pour les collectivités locales, principalement régionales. En effet, le Marché Unique qui date de janvier 1993 n'intéresse pas les seuls Etats, mais aussi les Régions, notamment au regard des pouvoirs accrus qui leurs ont été conférés par les Lois de décentralisation.

Par ailleurs, depuis l'Acte Unique, on voit se multiplier à Bruxelles, les représentations des Régions d'Europe, les Régions françaises s'inscrivant dans un processus étroitement lié avec la renaissance de la politique régionale communautaire.

Ce développement des relations Communauté/Régions est ainsi dû à l'effet conjoint de différents facteurs, tant au niveau de l'Etat français qu'au niveau européen.

Il existe aujourd'hui, à Bruxelles, de véritables antennes permanentes des collectivités territoriales. Il est utile d'examiner l'histoire et les explications de ce phénomène afin de mieux tenter d'évaluer l'action et les résultats effectifs de ces antennes.

I - Un phénomène croissant

1 - LE DÉVELOPPEMENT DES REPRÉSENTATIONS PERMANENTES

Longtemps, nous l'avons vu, Régions et Communauté se sont assez peu fréquentées. Seules quelques puissantes Régions avaient commencé, voici quelques années, à entretenir des relations directes avec la Communauté.

Depuis, le mouvement s'est considérablement accéléré et l'ensemble des représentations régionales à Bruxelles témoigne de la volonté des Régions d'entretenir directement des liens avec la Communauté.

Il existe actuellement une trentaine de représentations régionales à Bruxelles.

A - RECAPITULATIF des REGIONS et DEPARTEMENTS FRANCAIS (seul ou en association) REPRESENTES

PAYS	NOM de la REPRESENTATION et REGION(S) REPRESENTEE(S)
FRANCE	Bureau du Grand Est Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine Bureau du Grand Sud Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur Bureau Nord Pas-de-Calais Bureau de la Martinique Bureau de la Région Rhône-Alpes Bureau de l'association "Picardie-Essex" Bureau de l'association "Bretagne - Pays de Loire" Bureau de la Région Poitou-Charentes, Centre et Castille-Léon Bureau du Comité de développement du département de la Manche, "Manche Expansion" Bureau de la Région Alsace Bureau du département des Alpes-Maritimes Bureau du département des Bouches-du-Rhône Bureau du département du Nord Bureau du département du Pas-de-Calais Bureau de la Région Ile-de-France (en création)

TABLEAU N° 2 - LISTE des REPRESENTATIONS REGIONALES (ou DEPARTEMENTALES)

B - Un MOUVEMENT RECENT

Le phénomène d'implantation des représentations régionales en France est récent puisque c'est seulement en janvier 1987 que la première antenne a été ouverte, en l'occurrence celle du Grand Sud.

Créée en 1986, l'association Grand Sud regroupe cinq régions :

- Languedoc-Roussillon ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Midi-Pyrénées ;
- Aquitaine ;
- Corse.

/...

Cette association (Loi 1901) a été créée, à l'origine, afin de donner un cadre aux relations de travail des Présidents des Conseils Régionaux du sud. Ce n'est que dans un second temps que l'association a été l'instrument permettant d'élaborer des liens directs avec les institutions communautaires.

Le phénomène s'est par la suite relativement accéléré dans la mesure où deux autres antennes se sont ouvertes en 1989.

La première, représentant l'association Grand Est. Cette association a été créée en 1984 et visait également à donner un cadre de relations et de travail aux rencontres entre les différents présidents. Les statuts définissent ainsi l'association comme "un organisme de concertation, d'information et d'étude".

La représentation Grand Est a été mise en place en mars 1989, et au mois de septembre, la Région Nord Pas-de-Calais ouvrait sa propre antenne.

L'année 1990 a vu l'ouverture de deux autres représentations :

* la représentation de la Région Rhône-Alpes, au mois de juin et la représentation de l'association Bretagne-Pays de Loire au mois de septembre.

Parallèlement, d'autres bureaux de représentation se sont ouverts, notamment à l'initiative de certains Départements (Manche, Pas-de-Calais, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône), et en 1991 la Région Centre en association avec la Région Poitou-Charentes et la Région espagnole Castille-Léon (ces trois Régions appartiennent au groupe Sud-Europe-Atlantique) a créé un bureau à Bruxelles.

Ce phénomène va d'ailleurs croissant puisque d'autres Régions et Départements envisagent d'implanter une antenne, et actuellement un bureau de la Région Ile-de-France est sur le point d'ouvrir.

Il faut noter la volonté actuelle des Départements, mais aussi des villes, de participer activement à ce phénomène.

Toutefois, il faut savoir que la Commission privilégie ouvertement le niveau régional en tant qu'interlocuteur. Par ailleurs, on peut constater que certaines initiatives (Bouches-du-Rhône) reflètent avant tout une volonté du Département de se libérer ou d'exister véritablement par rapport à un Conseil Régional puissant et politiquement marqué.

/...

Les rivalités politiques jouent, sans doute, une place non négligeable dans les initiatives qui peuvent être prises.

Ce phénomène, qui est donc relativement récent en France, a débuté beaucoup plus tôt dans certains pays. Ainsi, dès 1985, l'Allemagne voyait ses principaux Etats déjà représentés à Bruxelles. Cependant, les choses doivent être relativisées en rappelant que les Régions françaises, contrairement à leurs homologues, n'ont véritablement été reconnues comme collectivités territoriales à part entière qu'à partir de 1986.

Il faut donc considérer qu'elles ont finalement réagi rapidement pour se positionner vis-à-vis des instances communautaires.

La tendance actuelle est au développement de ces structures, même si certaines collectivités préfèrent, plus sagement peut-être, utiliser les services de consultants-lobbying, dès lors qu'elles en ont besoin sur des dossiers précis (ex : le Département du Doubs).

Les initiatives les plus intéressantes concernent les associations de Régions françaises et étrangères et en particulier l'association de la Région Picardie avec l'Essex (Grande-Bretagne) pour ouvrir une antenne. Cette initiative, première du genre, a été fortement encouragée par la Commission qui y voit un modèle pour la prochaine génération d'antennes régionales. D'ailleurs dès 1992, une nouvelle coopération de Régions de ce type apparaissait : deux Régions françaises, le Centre et le Poitou-Charentes et la Région espagnole de Castille-Léon ont ouvert une antenne commune à Bruxelles. Une union qui paraît nécessaire pour faire contrepoids à l'influence des Etats allemands ou des puissantes Catalogne, Lombardie et Rhône-Alpes face auxquelles les poids moyens style Bretagne et Pays de Loire ont jugé prudent aussi de s'associer. Les trois Régions récemment unies veulent défendre trois grands dossiers : l'agriculture et la ruralité, les grandes voies de communication et l'animation du patrimoine culturel, spécialement en direction des jeunes.

Cette coopération transnationale entre Régions ayant des problèmes, des situations ou des objectifs sur certains points identiques est, sans nul doute, une excellente chose pour bénéficier plus facilement de cofinancements communautaires, d'autant que de nombreux programmes (ex : une majeure partie des programmes R et D) impliquent une coopération transnationale.

/...

On constate donc que la décentralisation, en accroissant les compétences et en allégeant le contrôle de l'Etat, a accru les possibilités des collectivités territoriales, dans la limite du cadre juridique existant, de développer leurs relations avec la Communauté Européenne.

Cette nouvelle opportunité d'action sur le plan européen a d'autant plus incité les Régions à agir, que le désengagement financier de l'Etat se faisait sentir et que la politique régionale communautaire permettait d'obtenir de nouvelles ressources.

Toutefois, les conséquences de la décentralisation sur le plan communautaire, telles qu'elles sont perceptibles ici par le biais des tentatives de rapports directs avec la Communauté Européenne, restent assez mal acceptées par les autorités officielles, notamment de la D.A.T.A.R..

C - une situation parfois mal acceptée au niveau national

Un représentant de la D.A.T.A.R. notait ainsi que "les Régions n'ont pas nécessairement un intérêt financier bien fondé à être présentes à Bruxelles, d'autant que s'instaure souvent une certaine concurrence entre elles qui nuit à leur crédibilité".

Au niveau de l'Etat, en Basse-Normandie, on estime que le lobbying des Régions n'a que peu d'intérêt dans la mesure où aucune action n'est possible au niveau des fonds structurels et où, s'agissant des programmes d'initiatives communautaires, il ne s'agit, finalement, que de cofinancements.

Il est donc clair que si l'un des effets de la décentralisation réside dans cette volonté de certaines Régions d'établir un dialogue direct avec la Commission, il n'en reste pas moins que l'interlocuteur officiel de la Communauté reste l'Etat.

Ainsi, dans le domaine de la politique régionale communautaire, l'interlocuteur national officiel est la D.A.T.A.R. et les crédits sont transférés, au niveau régional, au service des affaires européennes du S.G.A.R.. Au niveau de cette politique, la solution la plus adaptée réside ainsi dans l'organisation de rencontres bipartites (S.G.A.R. / Région) et tripartite (D.A.T.A.R. / Région / Commission sous forme de partenariat).

/...

Les représentants du S.G.A.R. et de la D.A.T.A.R. se félicitent d'ailleurs de ces contacts et les représentants des Régions présentes à Bruxelles déclarent, quant à eux, avoir de très bons rapports avec les représentants de la D.A.T.A.R. à Bruxelles.

En fait, les représentants des Régions estiment important de ne pas empiéter sur les prérogatives et la responsabilité de l'Etat lors de la négociation des politiques régionales. Toutefois, ils estiment nécessaires d'avoir toutes les informations afin d'être un partenaire réellement crédible, au même titre que l'Etat, la présence à Bruxelles garantissant seule, selon eux, cette égalité des chances.

2 - LES EXPLICATIONS DE CE PHÉNOMÈNE

Deux explications peuvent être proposées :

A - la volonté des Régions d'être reconnues

La nouvelle méthode de gestion des fonds, et qui concerne tout particulièrement le F.E.D.E.R., s'inspire, nous l'avons vu, de quatre principes :

- Programmation,
- Coordination,
- Complémentarité ou Additionnalité,
- Partenariat.

Le nouveau règlement d'intervention des fonds structurels prévoit donc que les politiques concernées se développent dans un cadre partenarial, ce qui contribue, de fait, à reconnaître les Régions comme des interlocuteurs de plein droit pour la mise en place de ces politiques.

La Région est ainsi un outil de la construction européenne et c'est, sans doute, la dynamique de cette construction, ainsi que la prise de conscience des enjeux, qui a incité les Régions à rechercher des synergies avec les instances européennes.

Dans le cas de l'antenne Grand Sud, la création de ce bureau s'explique par la volonté des Régions concernées par les Programmes Intégrés Méditerranéens d'être de véritables partenaires lors des négociations. En effet, les

/...

Régions, parties contractantes au même titre que l'Etat, ont souhaité, d'une part mieux faire valoir leurs priorités en s'associant et, d'autre part, être informées très précisément du dossier et des suites données à celui-ci.

En fait, la procédure P.I.M. faisait des Régions, contrairement aux procédures liées aux fonds structurels, beaucoup plus qu'un simple partenaire : celles-ci étaient directement cocontractantes, ce qui est tout à fait différent.

C'est ce qui a incité les Régions concernées par ces P.I.M. à s'associer et à être présentes à Bruxelles.

Les Régions du sud de la France ont été très tôt intéressées par les initiatives communautaires et leur niveau d'engagement européen actuel s'explique sans aucun doute par la précocité de leur pratique.

Bien évidemment, la réforme des fonds structurels ne donne qu'une place de partenaire à la Région et celle-ci a beaucoup plus de difficultés à faire accepter ses priorités.

Toutefois, cela peut l'encourager à rester présente à Bruxelles afin de mieux expliquer toutes les facettes de ses dossiers. Cela lui permet, en outre, de suivre plus précisément la procédure Etat-Commission dans le cadre de la négociation des Cadres Communautaires d'Appui et des enveloppes budgétaires.

B - la volonté de la Commission d'établir un partenariat

La Commission, pour sa part, encourage un dialogue entre ses services et les Régions.

La Communauté mène, à ce sujet, une politique relativement ambiguë dans la mesure où elle encourage les Régions à établir des liens directs avec elles, dans une logique d'encerclement du pouvoir étatique, alors que, dans le même temps, elle rappelle le rôle prédominant des Etats et déclare veiller à ne pas porter atteinte à leurs compétences.

Ainsi, les P.I.M. avaient été l'occasion d'un renforcement sensible des liens Régions-Commission, avec l'introduction d'une relation contractuelle tripartite.

La réforme des fonds structurels est en retrait sur ce point, mais elle a peut-être un effet inverse à celui recherché. En effet, ne participant pas directement à la décision, tout en étant partenaire, cette réforme a pu inciter les Régions à utiliser les moyens classiques des groupes de pression pour tenter de faire valoir leurs intérêts, ce qui supposait une présence directe auprès de la Commission.

L'une des principales raisons pour laquelle la Commission encourage les liens entre les Régions réside dans sa volonté de multiplier et de diversifier ses sources d'information. En effet, le principe de partenariat consacré par la réforme des fonds structurels lui permet d'avoir des compléments d'information sur la situation micro-régionale, sur le contexte socio-économique local, sur les incidences exactes de ses précédentes politiques régionales, sur les priorités de la politique du Conseil Régional.

Ainsi, c'est toujours avec intérêt que les fonctionnaires européens accueillent les élus locaux ou leurs homologues des Régions d'Europe.

Ce contact est également le moyen pour la Commission de vérifier l'application effective du principe d'additionnalité, c'est-à-dire de la participation financière des collectivités nationales au programme considéré.

La Commission et les fonctionnaires européens recherchent donc un maximum de contacts et d'avis, afin, notamment, de pallier leur éloignement du terrain et des réalités locales.

La Commission n'est donc pas insensible à l'importance grandissante, depuis la décentralisation, des élus locaux, notamment régionaux.

Cette reconnaissance s'est d'ailleurs manifestée progressivement, selon un processus lent et complexe, comme nous l'avons vu en introduction : la création du Conseil Consultatif des Autorités Régionales et Locales, puis à partir de janvier 1994 du Comité des Régions, ainsi que la mise en place du principe de partenariat consacrent ce mouvement.

Cette tendance ne cesse de s'accroître puisque vient de paraître le premier Livre Vert de la Commission. L'objectif de ce document consultatif est d'ouvrir un vaste débat sur les priorités qui devront être abordées par les initiatives communautaires pendant la prochaine période. La Commission invite non seulement les Etats membres, le Parlement Européen et le Comité Economique et Social, mais aussi les autorités locales et régionales, les agences pour le développement, les partenaires économiques et sociaux et toutes autres parties concernées à participer à ce débat. La Commission entend donc diffuser largement ce Livre Vert, et elle demande à tous les intéressés de communiquer leurs observations avant la fin du mois de septembre 1993.

L'intérêt d'une telle démarche pour les Régions réside dans le fait que grâce à ce Livre Vert elles seront informées plus tôt des thèmes et priorités que la Commission entend couvrir avec les initiatives communautaires.

Ce processus de reconnaissance des Régions devrait se poursuivre, voire s'amplifier, car il est défendu directement par le Commissaire Européen chargé de la politique régionale qui considère notamment que "afin d'améliorer le système de versements des aides, il conviendrait de ne plus passer par les Etats mais de verser celles-ci directement aux Régions".

3 - UNE REPRÉSENTATION PERMANENTE À BRUXELLES EST-ELLE NÉCESSAIRE ?

La première vocation de ces bureaux est, nous l'avons vu, de collecter l'information communautaire et de la diffuser au niveau régional.

Mais la multiplication des représentations permanentes a conduit certaines personnes à parler de mode, celles-ci estimant que ces initiatives n'étaient développées que pour des raisons de prestige, voire d'opportunisme politique dans certains cas.

Cependant, il est évident que les collectivités représentées à Bruxelles cherchent également des contacts directs et personnalisés afin de mieux connaître et pénétrer l'eurocratie bruxelloise. Ce phénomène, encouragé par la Commission, peut toutefois conduire à un éparpillement des actions et des informations dès lors que ces représentations locales se multiplient inconsidérément.

Ainsi, certains officiels de la Communauté Européenne considèrent que les bureaux permanents sont parfois la conséquence de rivalités politiques locales ; un Conseil Général d'une majorité différente de celle de l'exécutif régional souhaitera avoir un bureau pour faire le pendant au Conseil Régional déjà représenté à Bruxelles.

Cela peut également permettre de développer une image d'ouverture, de dynamisme, d'avenir et de s'affirmer politiquement sur un "créneau" non encombré, relativement consensuel, de plus en plus connu et accepté.

L'Europe est aujourd'hui utilisée sur de nombreuses plaquettes promotionnelles : "Le Département Y à l'heure de l'Europe" ; "La Commune X, une dimension européenne"... , nos 36 000 communes étant en définitive toutes au coeur de l'Europe.

Ces nouvelles initiatives des Départements et des Régions dans le domaine européen peuvent ainsi constituer la deuxième génération de la communication en ce domaine.

La représentation peut donc être la base d'une politique de communication et de publicité, cela semble être le cas pour certaines Régions.

Cependant, il convient de faire deux remarques :

- d'une part, l'unique raison d'un tel investissement ne peut et ne doit résider dans un besoin de publicité ;
- d'autre part, si la représentation est l'un des éléments d'une politique européenne effective, ambitieuse et volontariste, il est tout à fait envisageable de concevoir une communication dynamique sur cette base afin d'accroître la rentabilité de l'investissement en cherchant une plus-value électorale indirecte.

La question de la nécessité d'une représentation permanente à Bruxelles reste donc en partie posée. Cependant, on voit clairement que l'objectif promotionnel ou politique ne peut à lui seul justifier cette création. C'est donc l'action effective de ces antennes qu'il convient d'essayer de mesurer, afin de mieux apprécier la nécessité ou non d'une présence à Bruxelles.

II - tentative d'évaluation de l'action de ces représentations

Quantifier ou évaluer l'action de ces antennes est une opération délicate, pour plusieurs raisons :

- la relative nouveauté du phénomène ;
- la réticence de certains représentants à s'exprimer ;
- l'éloignement par rapport au milieu bruxellois ;
- la difficulté d'apprécier l'objectivité des interlocuteurs.

Le propos qui suit est donc beaucoup plus un recueil d'avis et d'opinions qu'un diagnostic ou un compte rendu incontestable des actions des représentations.

La globalité des informations collectées permet toutefois de constater des différences d'organisation au niveau de ces structures de représentation, ces différences traduisant des conceptions diverses du lobbying et donc des stratégies effectivement développées différentes.

1 - DES ORGANISATIONS INTERNES DIFFÉRENTES RÉVÉLANT UNE CONCEPTION DIFFÉRENCIÉE DU LOBBYING

A - L'organisation interne

Au regard des antennes régionales françaises qui se trouvent à Bruxelles, on peut remarquer que les structures internes ont un certain nombre de points communs mais que leur représentativité et leurs actions sont tout à fait variables.

L'ensemble des représentations compte 2 à 5 personnes, généralement 3 : deux secrétaires et un directeur de bureau, le "lobbyiste".

S'agissant du responsable du bureau, il paraît primordial pour des raisons d'efficacité, de recruter une personne aux compétences techniques très pointues et aux connaissances étoffées dans l'administration communautaire.

Ainsi, à titre d'exemples :

- le responsable du bureau Grand Sud a longtemps exercé au sein du service des affaires européennes de la F.N.S.E.A. ;

/...

- la responsable du bureau "Bretagne - Pays de Loire" a travaillé au Comité Economique et Social Européen, puis à la Direction Générale 14 de la Commission (pêche) ;

- le responsable du bureau Rhône-Alpes a dirigé le département recherche d'Elf-Aquitaine et connaissait donc parfaitement les politiques et les responsables européens en ce domaine ;

- le responsable du bureau Grand Est a travaillé plusieurs années au Secrétariat Général de la Commission.

Il est donc clair qu'une véritable action auprès des instances communautaires implique la présence d'une personnalité parfaitement intégrée à l'administration européenne afin, d'une part, de rendre l'antenne rapidement opérationnelle et, d'autre part, de bénéficier a priori d'un réseau de relations très dense.

A ce sujet, les grands groupes privés ont, depuis plusieurs années, cherché à embaucher d'anciens hauts fonctionnaires européens, la "palme d'or" revenant à la Société Sony qui a recruté l'ancien directeur de la Direction Générale 13 de la Commission, chargé des télécommunications et des industries de l'information et de l'innovation.

Au niveau de la structure, la qualité du responsable est donc un élément capital. Selon la personnalité présente, c'est en fait toute l'activité de l'antenne qui sera déterminée dans la mesure où la connaissance des fonctionnaires, des procédures, des réseaux d'information, des pratiques... ne sera pas identique.

Le choix du responsable d'antenne conditionne donc en partie le rôle et l'efficacité de la structure : il s'agit donc "d'acheter" une compétence, mais également une pratique et un carnet d'adresses.

B - la question de la représentativité des antennes

L'organisation interne des différentes représentations est donc relativement identique. On constate toutefois que la personnalité même du responsable d'antenne est un élément déterminant quant à l'action qui pourra être menée auprès de la Commission.

/...

En outre, la question de la représentativité de l'antenne déterminera l'action qui pourra être conduite au niveau régional, par l'utilisation des informations et des contacts pris au niveau communautaire.

Plus simplement, la question est donc de savoir si l'antenne est la représentation unique du Conseil Régional, si elle est l'émanation d'une association interrégionale regroupant plusieurs Conseils Régionaux, ou si elle est aussi l'émanation des Départements, des grandes villes, des Compagnies Consulaires et de certaines associations.

Ainsi, la délégation de Rhône-Alpes à Bruxelles, composée de 5 personnes, n'est pas l'émanation exclusive du Conseil Régional, mais de l'association P.I.R. ALPES, "Promotion Internationale de Rhône-Alpes", qui regroupe, moyennant cotisations, les Départements et les villes.

Dans ce cas, les collectivités de rang inférieur sont donc institutionnellement associées à l'action de la représentation et peuvent, à ce titre, bénéficier de ses services. Le même schéma est mis en place au niveau de la Région Poitou-Charentes dans la mesure où la représentation permanente est liée à l'association "Poitou-Charentes Europe", association regroupant la Région, les Départements, les services régionaux de l'Etat, la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie mais aussi l'Euro-Info-Centre spécialisé dans l'information aux P.M.E. - P.M.I., la délégation régionale de l'A.N.V.A.R., le Centre de Documentation Européen de Poitiers.

Cette association répond ainsi à une volonté de synergie et de cohérence afin de centraliser régionalement l'information (législation, programmes...) et de coordonner les initiatives sur le terrain.

Ce premier type de structure vise donc à représenter la Région, mais également l'ensemble des décideurs politiques et économiques du territoire régional.

Un second type de structure est, au contraire, l'émanation directe et unique du Conseil Régional, ou des Conseils Régionaux en cas d'association.

Tel est le cas des antennes Grand Sud, Grand Est, Bretagne - Pays de Loire, Nord Pas-de-Calais.

La représentation est ici avant tout institutionnelle et l'information collectée reste, en aval, à l'intérieur du Conseil Régional.

Ce type de structure a bien sûr l'avantage d'être tout à fait puissant dans la mesure où l'espace géographique représenté est grand. Cependant, cette représentation unique du Conseil Régional ou des Conseils Régionaux associés peut provoquer un certain sentiment de "frustration" au niveau des acteurs ou des collectivités de rang inférieur. Celles-ci se sentant oubliées, elles peuvent ainsi décider d'ouvrir leur propre antenne, ce qui donne l'impression alors d'un certain manque de cohérence et de gaspillage.

Alors que l'association Grand Sud représente les intérêts des Régions, des Départements tels que les Alpes-Maritimes ou les Bouches-du-Rhône installent leur bureau sur place.

De même, à côté de l'antenne Nord Pas-de-Calais trouve-t-on les bureaux du Département du Nord, du Département du Pas-de-Calais et de la Communauté Urbaine de Lille.

Cette multiplication des représentations, faute d'une certaine entente politique à l'origine, nuit bien sûr à l'action des collectivités et à leur crédibilité auprès de la Commission.

Il semble donc important, avant d'ouvrir une antenne, seul ou en association avec d'autres Régions, de s'assurer de la représentativité de celle-ci, en mobilisant, autour du projet, les Conseils Généraux concernés, les principales villes et les acteurs socio-économiques (Compagnies Consulaires ; associations ; université...).

En définitive, on relève deux types de structures :

- l'une qui tente de représenter les forces vives de la région ;
- et l'autre qui se limite à la représentation institutionnelle de la Région, avec le risque d'être concurrencée, à terme, par d'autres collectivités locales.

Ces différences d'organisation, mais aussi de représentativité, traduisent, en fait, des conceptions différentes de l'action à mener.

C - des conceptions différentes de l'action à mener

Pour le premier type de structure (antenne Rhône-Alpes...), l'action à mener est définie très largement.

Il s'agit, bien évidemment, de collecter de l'information, de faire pression ponctuellement sur tel ou tel dossier de cofinancement, mais il s'agit de procéder également à un lobbying économique. L'objectif est ainsi, au-delà des interventions au coup par coup, de promouvoir l'ensemble d'une région, de rechercher des investisseurs potentiels parmi la quantité des entreprises représentées à Bruxelles, de vendre la Région à tout acteur potentiellement susceptible de venir en Rhône-Alpes.

Il s'agit d'un lobbying tous azimuts, afin de contribuer au développement régional en utilisant tous les canaux possibles. L'action menée est donc interne à la Communauté (rencontre avec les fonctionnaires...), mais également externe avec une promotion de la région auprès de l'ensemble des représentations, publiques ou privées. En effet, de très nombreuses entreprises européennes, mais aussi américaines ou japonaises, sont représentées à Bruxelles.

S'agissant du second type de structure (Grand Est ; Grand Sud...), la présence à Bruxelles s'explique également par la volonté de "faire du lobbying". Toutefois, d'un aspect plus politique, l'action menée vise à mieux faire connaître la Région aux instances communautaires, à introduire et soutenir les candidatures à des projets communautaires (P.I.C...), à sensibiliser en retour les acteurs régionaux aux possibilités offertes par la C.E.E.. Il s'agit donc de collecter de l'information et de pratiquer un lobbying somme toute classique que nous étudierons plus en détail ci-après.

On constate donc, au regard des antennes existantes, que les différences d'organisation, ainsi que la variabilité de la représentativité, traduisent des politiques différentes quant à l'action de ces antennes. Il convient donc d'analyser plus précisément les actions et les stratégies que doit globalement développer une antenne et de voir également les incidences de celles-ci.

2 - LES ACTIONS ET LES STRATÉGIES EFFECTIVEMENT DÉVELOPPÉES

Une représentation permanente a principalement deux objectifs, informer et appuyer. Cela implique de définir une stratégie préalable et de déterminer quels seront les bénéficiaires des actions engagées ainsi que les lieux privilégiés d'intervention.

A - la collecte d'informations

L'ensemble des représentations a pour mission de collecter le maximum d'informations sur tout ce qui se décide, se dit ou se prépare au niveau communautaire. Cela nécessite un responsable d'antenne connaissant parfaitement l'administration communautaire et les fonctionnaires. Il devra ainsi "hanter" les couloirs de la Commission, écouter, faire parler et pénétrer les réseaux d'information ou de décision.

Son rôle est donc d'anticiper très en amont les décisions qui seront prises, en ayant eu une multitude de contacts avec les instances communautaires.

Le responsable d'antenne doit aussi pouvoir connaître les décisions qui seront prises (ex : mise en place d'un programme d'initiative communautaire) bien avant que celles-ci le soient officiellement (publication au Journal Officiel).

Cette information en amont est, de l'avis de tous, capitale pour espérer profiter d'un Programme d'Initiative Communautaire (P.I.C.). En effet, lorsque l'appel d'offre pour un tel programme est publiée au Journal Officiel, le délai imparti pour soumettre un dossier est de trois mois, ce qui est beaucoup trop court pour répondre de façon adéquate.

Ces P.I.C. sont, nous l'avons vu, extrêmement nombreux, et dans la majorité des cas, les dossiers sont à déposer directement auprès de la Commission.

Le responsable d'antenne permet donc de répertorier l'ensemble des programmes existants, tous domaines confondus. Ceux-ci sont très souvent totalement méconnus : rares sont en effet les personnes connaissant l'ensemble des programmes R et D ou l'ensemble des P.I.C., autant de programmes où les dossiers sont souvent à déposer directement à la Commission.

/...

Le responsable doit donc connaître toute l'information, avant qu'elle ne soit officielle.

Il la répercute au niveau du Conseil Régional ou de l'organisme chargé de "digérer cette information".

Cette action est la première facette du métier de lobbyiste, la pratique en révèle une autre.

B - la pratique du lobbying

Le lobbyiste responsable d'antenne devra également, dès lors que la décision de déposer un dossier au titre d'un programme aura été prise, aider au montage du dossier. La procédure est souvent complexe, l'esprit et le raisonnement tout à fait spécifiques.

Il s'agit ici d'un lobbying de suivi afin d'appuyer un dossier, en exposant la particularité des problèmes régionaux, afin de mieux faire comprendre toutes les facettes du dossier. Le contact direct et régulier avec les fonctionnaires européens doit ainsi permettre à ces derniers de mieux intégrer les réalités régionales et de mieux saisir toute la pertinence du dossier présenté par la collectivité au titre d'un programme.

Cet essor du lobbying est aujourd'hui totalement généralisé à Bruxelles, ce qui d'ailleurs inquiète certains fonctionnaires, pourtant avides de conseils et d'avis extérieurs. En effet, les industriels, les banques, l'ensemble des associations socio-professionnelles, sont présents à Bruxelles pour être à l'affût de tout ce qui se prépare et tenter d'influer sur le processus législatif. Déjà, on murmure que certains parlementaires seraient appointés par les lobbies industriels et on s'inquiète que certains fonctionnaires, un peu trop nombreux, pantouflent dans des fonctions proches du lobbyisme.

Ce lobbying des Régions est plus souple que celui des industriels ; toutefois il est de plus en plus effectif, d'une part afin de bénéficier de cofinancements communautaires dans le cadre de la multitude de programmes existants -rarement connus- et, d'autre part, afin de tenter de suivre les négociations Etats - Commission dans le cadre des fonds structurels.

/...

En ce domaine, les Régions n'ont pas une grande latitude d'actions. En effet, si la Commission a posé le principe de partenariat dans la gestion de ces fonds, la Région est en position de faiblesse. Ainsi, s'agissant des fonds structurels, le lobbying doit se dédoubler et s'effectuer auprès de la Commission pour faire comprendre la situation locale, mais aussi et surtout au niveau étatique. Autrement dit, le lobbying doit être le fait de l'élu local, Président de la Région, Député ou autre.

En matière de fonds structurels, l'influence de la Région est relativement faible, de même que le rôle de l'antenne. Celle-ci ne peut servir qu'à mieux suivre les procédures de la négociation Etat-Commission et à avertir les politiques, au niveau régional, de l'état de celles-ci, afin qu'ils interviennent éventuellement au niveau étatique.

La justification d'une présence à Bruxelles ne peut donc résider uniquement dans la volonté d'influencer la gestion des fonds structurels.

Par contre, l'antenne permet au lobbyiste responsable d'entretenir des relations constantes avec la représentation de la D.A.T.A.R. auprès de la C.E.E. afin de pratiquer un partenariat effectif. Cela a en fait pour objectif de mettre en oeuvre une pression plus ou moins constante sur la D.A.T.A.R., afin de faire en sorte que la Région ne soit pas oubliée lors des négociations.

L'ensemble des responsables d'antennes régionales à Bruxelles estiment d'ailleurs entretenir de très bonnes relations avec la représentation de la D.A.T.A.R..

Le lobbying s'exerce donc également auprès des instances nationales ou de leurs représentations, il est d'ailleurs parfois beaucoup plus efficace à ce niveau.

Un bureau de représentation peut également permettre d'assurer l'intendance pour les personnalités politiques locales souhaitant se rendre à Bruxelles, afin de rencontrer tel ou tel fonctionnaire. Cette antenne peut également servir de structure d'accueil aux chefs d'entreprises locaux.

La création d'une représentation peut ainsi viser à assurer et à développer un dialogue Commission - Conseil Régional en mettant en place :

- des relations entre la représentation et les fonctionnaires européens ;
- des relations entre la représentation et les autres représentations ;

/...

- des réunions de travail entre les élus ou les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires européens.

Une antenne peut enfin avoir pour mission une activité de lobbying au sens plein (cf. Rhône-Alpes), en n'agissant pas uniquement sur la Communauté, mais aussi sur l'ensemble des acteurs économiques présents à Bruxelles et susceptibles d'investir dans la Région. Dans le cas de la représentation Rhône-Alpes, une personne se charge exclusivement de cette question économique.

Cette diversification du rôle de l'antenne (lobbying politique et économique, organisation de réunions de travail, information, outil de communication) semble effectivement complexe mais aussi judicieuse pour rentabiliser au maximum cette présence à Bruxelles et le coût qu'elle implique.

C - les conséquences au niveau régional

L'ensemble des Régions françaises est aujourd'hui doté d'un service "Affaires Européennes". Cependant, sous cette dénomination commune, se cachent des réalités différentes dans la mesure où les services sont plus ou moins étoffés selon les Régions, la politique européenne de celles-ci et l'intérêt porté à "l'idée européenne" étant tout à fait variable. Pour simplifier, il apparaît que certaines Régions sont plus européennes que d'autres.

De l'avis de tous, la création d'une représentation auprès de la C.E.E. a de multiples incidences au niveau régional sur le plan territorial, institutionnel et organisationnel.

Il apparaît aussi important, avant toute création, d'essayer d'anticiper ces incidences.

Au niveau territorial, la question essentielle est, nous l'avons vu, de déterminer la représentativité de l'antenne.

- Est-elle l'émanation directe et unique du Conseil Régional ou d'une association de Régions ?

- Est-elle l'émanation d'une association ou d'un organisme tiers regroupant de multiples partenaires régionaux ?

/...

En fonction de la représentativité de cette antenne, son rôle va effectivement varier.

La seconde solution implique que :

- le nombre de personnes susceptibles d'utiliser ou d'intégrer l'antenne est plus grand ;
- l'information demandée est plus vaste, et donc plus difficile à obtenir ;
- le traitement de l'information est plus difficile ;
- le responsable d'antenne ne connaît pas nécessairement parfaitement le milieu pour lequel il travaille ainsi que ses attentes.

En fait, une fois la représentativité déterminée, il convient d'envisager les multiples canaux d'information possibles.

- Est-il nécessaire d'instaurer un intermédiaire centralisant l'ensemble des questions, des réponses, des informations (ex : le Service Affaires Européennes de la Région) ?
- L'information recueillie par l'antenne est-elle transmise à l'état brut ou non ?

Il semble que dans la majorité des cas, le service Affaires Européennes du Conseil Régional soit le point central de l'organisation : il collecte l'ensemble des informations, des demandes, des réponses afin d'éviter les contradictions et les chevauchements. Il est également le niveau de traitement de l'information : c'est lui qui analyse et digère les informations reçues, qui les diffuse, soit au sein du Conseil Régional uniquement, soit à l'ensemble des acteurs locaux susceptibles d'être intéressés. Cela implique une parfaite connaissance du milieu local et une parfaite synergie avec les services et les acteurs concernés.

A ce sujet, les responsables des Affaires Européennes au sein des Conseils Régionaux estiment qu'une utilisation optimale et efficace de l'information (traitement - diffusion - montage des dossiers...) nécessite une nouvelle démarche de travail au sein de la Région. En effet, les différents services doivent pouvoir relayer le service des Affaires Européennes pour la préparation des dossiers, en liaison avec les autres collectivités de la région souhaitant participer à un programme. Cela implique un travail en partenariat, ainsi qu'une sensibilisation accrue des services aux politiques communautaires, et enfin, bien souvent, la recherche de nouvelles compétences.

/...

De nombreux responsables au sein des Régions insistent sur la nécessité de penser, avant d'ouvrir une antenne qui soit véritablement active, au travail que cela implique en aval, aux nouveaux modes d'organisation interne que cela suppose et aux nouvelles compétences à trouver (recrutement ou formation interne afin d'avoir un service "Europe" compétent et des services sensibilisés). L'existence d'une organisation et de moyens humains adaptés semble être un élément primordial pour tirer tout le bénéfice d'une représentation car le montage d'un dossier correspond à une procédure très technique réclamant un investissement humain important.

Cette réflexion est donc essentielle avant d'ouvrir une antenne et déterminera, en partie, l'utilité de celle-ci.

3 - LE BILAN

A - le bilan coût/avantages

Dresser un bilan totalement objectif de ces représentations en comparant le coût de fonctionnement d'une antenne aux bénéfices financiers dégagés paraît difficilement réalisable.

Le coût d'une antenne est l'élément le plus facilement quantifiable.

Il est, en moyenne, de 1 à 1,5 MF par an.

Ce coût incite sans aucun doute les Régions à coopérer entre elles, ou avec les collectivités de rang inférieur de leur territoire, afin de "diviser les frais".

Ainsi, l'antenne Bretagne - Pays de la Loire représente un coût annuel de 1,4 MF, soit 700 000 F par Région.

L'antenne Grand Est, composée de cinq régions, coûte 1,3 MF par an, soit 300 000 F par Région.

Le Département de la Manche, quant à lui, dépense environ 500 000 F par an pour le fonctionnement de son bureau à Bruxelles.

Au niveau des représentations régionales, les coûts de fonctionnement sont donc relativement identiques, le coût effectif dépendant bien évidemment de la représentativité de l'antenne (partage ou non du coût total).

S'agissant des bénéfices financiers tirés d'une représentation, ceux-ci sont plus difficiles à quantifier, d'autant que le phénomène est relativement récent.

Cette situation doit, en tout état de cause, inciter les opposants comme les partisans de ce type d'initiative, à une prudence certaine dans les jugements qu'ils peuvent porter sur l'utilité de ces bureaux.

En ce qui concerne les fonds structurels, l'ouverture d'une antenne ne permet pratiquement pas d'influer sur les sommes perçues. A ce niveau, le lobbying ne peut jouer, éventuellement, que sur la délimitation des zones afin, par exemple, d'inclure un ou plusieurs cantons supplémentaires.

Ensuite, comme le relevait un rapport du Comité Economique et Social de la Région Aquitaine consacré aux "Aides Financières Européennes et la Région Aquitaine", il est difficile de voir et d'évaluer les interventions européennes, leurs cadres et leurs procédures, "en raison de la complexité et de l'éclatement de ces financements, il ne peut être question d'exhaustivité".

En définitive, le seul intérêt financier direct d'une représentation permanente réside dans les Programmes d'Initiatives Communautaires (P.I.C.) où la Région doit entrer en contact direct avec la Commission pour présenter et défendre son projet.

A titre d'exemple, la représentation de la Région Alsace soutient actuellement un dossier de candidature pour la participation à un programme communautaire relatif à la réhabilitation du patrimoine.

Ces P.I.C. sont très nombreux et on en répertorie plus d'une centaine actuellement. Très souvent ignorés, la participation à ces programmes nécessite, nous l'avons vu, une information très en amont et un lobbying de suivi auprès de la Commission.

La grande majorité des responsables du service "Europe" au sein des Conseils Régionaux s'accordent à penser qu'une représentation est utile et nécessaire à ce niveau. C'est là que se situe en fait le principal intérêt.

Cependant, dans le cadre d'un raisonnement strictement budgétaire, il n'est pas évident que la participation à un ou plusieurs programmes équilibre les dépenses de fonctionnement de l'antenne.

En effet, tout dépend des coûts de fonctionnement de l'antenne rapportés au nombre de participants. Ensuite, ces P.I.C. ne sont que des cofinancements et donc participer à un programme, c'est également engager une dépense au niveau local.

En définitive, l'équilibre budgétaire n'est pas nécessairement réalisé et, en tout état de cause, ce n'est pas cette logique ou ce raisonnement budgétaire qui doit inspirer la création d'une représentation . Ce n'est d'ailleurs jamais le cas : on n'ouvre pas une représentation permanente comme on ouvre un commerce, c'est-à-dire pour gagner de l'argent. En effet, à côté de cette recherche de crédits et de programmes, l'antenne peut répondre à d'autres objectifs dont les retombées sont difficilement quantifiables :

- Promouvoir l'image de la Région à l'extérieur ;
- Promouvoir l'image de la Région au niveau des acteurs locaux ;
- Rechercher des investisseurs potentiels ;
- Promouvoir l'image de l'élu ;
- Servir de base à une politique plus globale de communication.

Si le raisonnement strictement budgétaire est donc réducteur mais l'équilibre financier probablement difficilement réalisable, cela doit inciter, d'une part, à diversifier l'action et l'utilisation de l'antenne et, d'autre part, à analyser en aval, c'est-à-dire au sein du Conseil Régional, l'organisation et les moyens humains à mettre en place afin d'obtenir une utilisation optimale du bureau.

Créer une antenne est donc une opération complexe dès lors que l'on souhaite la rendre réellement efficace et utile.

Par ailleurs, les plus sceptiques estimeront que l'intérêt financier n'étant pas prouvé, ce type d'opération ne se justifie pas.

Cependant, dans le cadre d'un phénomène croissant, la question peut se poser de savoir si la non-représentation a un coût, d'autant qu'à l'heure actuelle la grande majorité des Régions françaises sont représentées à Bruxelles.

B - la non-représentation a-t-elle un coût ?

Ce coût peut s'appréhender en terme d'image, de communication et de promotion.

En effet, indépendamment du fait que l'absence de représentation semble constituer un handicap pour connaître et bénéficier de P.I.C., ceci peut véhiculer l'image d'une région en retrait par rapport aux autres, encore hésitante à s'affirmer.

Aujourd'hui les Régions non représentées sont les suivantes ;

- Auvergne,
- Limousin,
- Haute-Normandie,
- Basse-Normandie.

Longtemps, certaines de ces Régions ont pu souffrir d'une mauvaise image (déficit en matière de voies de communication, de recherche...) ou d'une absence d'image.

Les raisons de ces jugements sont parfois injustifiées, d'autant que certaines entreprennent des politiques volontaristes, ambitieuses et résolument tournées vers l'avenir.

Cependant, il est vrai qu'une mauvaise image a priori peut handicaper une région et, à ce sujet, comme le disait T. de SAUSSEZ¹ "ne pas s'occuper de communication, c'est laisser la communication s'occuper de soi, avec tous les risques que cela suppose".

Dans le même sens, ne pas s'occuper de l'Europe, c'est en quelque sorte laisser la Commission s'occuper de soi.

En outre, cela peut être interprété comme un manque d'ouverture sur l'extérieur, une certaine frilosité face aux échéances, une absence de dynamisme et d'initiatives, un certain manque de confiance en soi.

En définitive, être présent lorsque peu de Régions sont représentées peut susciter des doutes sur l'opportunité d'une telle initiative.

¹ - Thierry de Saussez - Guide de la Communication Politique pour les Elections municipales de mars 1989.

A l'inverse, ne pas être représenté lorsque la grande majorité des Régions le sont déjà, doit amener les responsables de ces Régions non représentées à réfléchir sur la pertinence et l'opportunité d'une initiative de la sorte, indépendamment de la réponse qui sera apportée. En fait, la question se pose inévitablement aujourd'hui pour ces Régions.

PARTIE III

**LA SITUATION EN
BASSE-NORMANDIE**

L'Europe est aujourd'hui une composante importante de la réalité régionale : qu'il s'agisse des échanges économiques, des actions communautaires concernant les Régions, de la participation d'entreprises ou d'organismes locaux aux programmes européens de recherche, d'échanges culturels..., l'Europe est une réalité pour un nombre croissant d'entre nous, élus locaux, chefs d'entreprises, fonctionnaires, responsables d'association, étudiants....

Si depuis 1957 la Communauté Européenne a, comme nous l'avons vu, consacré le fait régional par l'adaptation de ses institutions et de ses politiques, les Régions ont, elles aussi, intégré le processus de la construction européenne en développant les échanges, les accords et aujourd'hui les représentations permanentes à Bruxelles.

En ce sens, la Basse-Normandie a également intégré cette réalité. Actuellement, un tissu de relations culturelles et économiques très dense existe dans la Région.

En revanche, la Basse-Normandie est l'une des rares Régions à ne pas être représentée à Bruxelles et cela se traduit pour certains par une relative frilosité face à un phénomène inéluctable et croissant.

I - L'Europe, une réalité régionale

1 - UN TISSU DE RELATIONS TRÈS DENSE

Le tissu de relations très dense que l'on constate dans la Région se situe à différents niveaux : au niveau des collectivités locales, tout d'abord, avec une multitude de jumelages inter-collectivités, au niveau du Département de la Manche, ensuite, qui a ouvert sa propre représentation à Bruxelles. Les relations sont également très denses s'agissant du tissu associatif ou socio-professionnel.

A - Au niveau des jumelages entre collectivités

S'agissant des jumelages entre collectivités françaises et collectivités européennes, leur nombre est effectivement très important.

La situation est la suivante :

* Département du Calvados :

118 communes ayant au moins un jumelage avec des villes de la Communauté Européenne, soit 16 % des communes du département ,dont :

- 95 jumelages avec la Grande-Bretagne
- 43 jumelages avec la R.F.A.
- 9 jumelages avec la Belgique
- 3 jumelages avec l'Italie
- 3 jumelages avec l'Espagne
- 1 jumelage avec le Danemark
- 1 jumelage avec l'Irlande
- 1 jumelage avec le Luxembourg

* Département de la Manche :

38 communes ayant au moins un jumelage avec des villes de la Communauté Européenne, soit 6 % des communes du département, dont :

- 21 jumelages avec la Grande-Bretagne
- 21 jumelages avec la R.F.A.
- 2 jumelages avec la Belgique
- 1 jumelage avec la Hollande

* Département de l'Orne :

26 communes ayant au moins un jumelage avec des villes de la Communauté Européenne, soit 5% des communes du département, dont :

- 11 jumelages avec la Grande-Bretagne
- 19 jumelages avec la R.F.A.
- 1 jumelage avec la Belgique
- 1 jumelage avec l'Italie
- 1 jumelage avec la Suisse
- 1 jumelage avec le Portugal

La part des jumelages avec la Grande-Bretagne est prépondérante, notamment dans le Calvados, et tient sans aucun doute à la proximité géographique.

/...

On constate enfin que si la région Basse-Normandie est l'une des régions françaises comptabilisant le plus de jumelages de ce type, l'Europe des Douze est loin d'être une réalité : il existe très peu de jumelages avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande ou la Grèce.

B - L'initiative du Département de la Manche

Ce département a effectivement entrepris une démarche tout à fait autonome en matière européenne, par l'intermédiaire de son comité de développement "Manche Expansion".

Créé en 1960, "Manche Expansion" bénéficie très vite de l'appui du Conseil Général et sa mission première consista à canaliser vers la Manche le mouvement de décentralisation industrielle qui existait à l'époque.

Aujourd'hui, l'activité de "Manche Expansion" s'oriente autour des axes suivants :

- Gestion du Fonds d'Intervention pour le développement de la Manche ;
- Remise annuelle des prix à la création d'entreprises ;
- Contact avec les entreprises de la Manche ;
- Mise au point d'actions de promotion et de communication vers les investisseurs ;
- Gestion de l'antenne parisienne de "Manche Expansion" ;
- Gestion du bureau de représentation auprès de la C.E.E..

En effet, "Manche Expansion" a mis en place une antenne parisienne en 1988, afin d'aider les entreprises locales à se développer ou à conquérir le marché parisien. Un certain nombre de services leur sont ainsi offerts : salle de réunion, secrétariat, bureaux, boîte aux lettres....

En 1989, "Manche Expansion" a ouvert une représentation à Bruxelles afin, d'une part, d'être informé de l'ensemble des initiatives communautaires, et d'autre part, d'offrir une base logistique aux chefs d'entreprises souhaitant se rendre à Bruxelles.

Ces responsables peuvent également solliciter l'antenne pour obtenir tout type d'information (information sur la législation en matière de normes).

L'objectif est donc la collecte d'information mais aussi le suivi des dossiers en cours (RENAVAL, Fonds structurels objectif 2 - 5b) et le lobbying afin de "pousser" certains dossiers.

Cependant, il semble que cette antenne soit beaucoup plus un instrument de promotion (lobbying) qu'un véritable outil pour une politique européenne plus globale. En effet, ce bureau (un responsable à temps partiel et une secrétaire) ne dispose pas de structures de relais suffisantes pour jouer pleinement son rôle au sein de "Manche Expansion" et profiter à l'ensemble du département.

Ainsi en 1990, le compte rendu de l'activité annuelle de l'antenne énonce notamment les actions suivantes :

- entretiens préliminaires et suivis des dossiers Manche concernant les fonds structurels, objectifs 2 et 5b ;
- suivi du dossier RENAVAL ;
- discussion et affiliation au B.R.E. (Bureau des Représentations Européennes) ;
- tenue de deux réunions avec les parlementaires européens sur l'Arc Atlantique et la Route des Estuaires ;
- poursuite de l'établissement des synthèses des programmes d'aide C.E.E. ;
- relations avec les autres représentations ;
- présence à diverses réceptions ;
- invitations régulières à déjeuner des divers responsables C.E.E. des dossiers en cours ;
- organisation d'entretiens au sein du bureau, notamment avec les représentants de Régions ou Départements français désireux d'ouvrir éventuellement une antenne à Bruxelles (Conseil Général de la Sarthe, de l'Hérault, de Charentes Maritimes).

On constate ainsi une activité avant tout axée sur la communication, la promotion et les relations publiques.

Le fait que le département de la Manche n'ait pas bénéficié de programmes communautaires spécifiques, souvent qualifiés de "petits programmes", révèle l'intérêt relatif de cette antenne.

En 1991, M. DUPONT, Secrétaire Général de "Manche Expansion", estimait d'ailleurs que cette antenne est beaucoup moins utile que l'antenne parisienne et qu'elle pourrait très bien être fermée si la Région décidait d'en ouvrir une, auquel cas éventuellement "Manche Expansion" pourrait s'associer à cette initiative.

En tout état de cause, l'initiative du Département de la Manche et les résultats obtenus ne doivent en aucun cas servir de référence unique pour juger, a priori, de l'intérêt d'une représentation à Bruxelles, et ceci pour plusieurs raisons :

- le niveau pertinent de ce type d'initiative est la Région et non le Département ;

- l'antenne de la Manche n'a qu'une faible représentativité dans la mesure où elle est finalement l'émanation du seul Conseil Général ;

- les moyens humains, tant au niveau de l'antenne que du secrétariat de "Manche Expansion", ne sont peut-être pas suffisamment adaptés pour une utilisation optimale de l'information collectée ;

- il ne semble pas y avoir de politique et d'organisation plus globale au sein de laquelle s'intégrerait cette antenne, ce qui pose la question de son rôle exact et de la définition préalable de celle-ci.

Ces éléments peuvent amener à s'interroger sur la pleine efficacité de l'initiative du Département de la Manche.

A côté du Département de la Manche, et à un niveau régional cette fois, on note de nombreuses initiatives développées par le milieu associatif et socio-professionnel.

C - les initiatives au niveau associatif et socio-professionnel

Certaines sont effectivement très intéressantes et il convient de s'attarder sur les principales d'entre elles.

Au niveau associatif, de nombreuses initiatives sont développées dans la région.

L'association la plus "pointue" en matière européenne est actuellement l'A.D.I.A.E., Association pour le Développement des Initiatives et Activités Européennes.

Créée en 1988, cette association qui regroupe des socio-professionnels d'horizons différents se donne pour objectif une meilleure compréhension des réalités européennes par le plus grand nombre.

En ce sens, elle organise régulièrement des forums, conférences, débats, voyages afin de promouvoir l'idée européenne et la compréhension des politiques communautaires.

L'une des initiatives de cette association a été l'organisation, en 1990, en collaboration étroite avec la Mairie de Caen, d'un colloque "Europ'Régions", à Caen. Ce colloque a réuni pendant trois jours des spécialistes dans différents domaines venus de tous les pays de la C.E.E. (12 villes européennes représentées). L'objectif était d'organiser des réunions de travail thématiques, afin d'échanger les expériences dans différents secteurs et, plus généralement, de mieux connaître ses partenaires européens.

Les thèmes abordés au sein des commissions de travail étaient ainsi très diversifiés : Economie, Education, Tourisme, Action Sociale, Santé, Urbanisme, Agriculture, Environnement, Médias, Droit Européen et Collectivités Territoriales.

Ce colloque, dont le principal initiateur a été M. LEFRANC, Adjoint au Maire de Caen chargé des Affaires Européennes et membre fondateur de l'A.D.I.A.E., correspond à la volonté de la Mairie de Caen, depuis 1988, de développer une politique européenne ambitieuse et active.

Cette volonté s'est traduite par la création, au sein de la municipalité, d'un service "Affaires Européennes" relativement étoffé puisque composé de 6 personnes.

Il faut donc noter que ce colloque a été mis en place avec le soutien de la Communauté Européenne et du bureau de la C.E.E. à Paris. Une aide financière conséquente a d'ailleurs été apportée par la Commission.

Par ailleurs, en 1991, M. LEFRANC présentait le projet EUROPHARE de la région Basse-Normandie qui visait à créer un lieu test européen à Caen. L'objectif de ce lieu, ouvert en 1992, est l'organisation, la promotion et la

/...

valorisation de toute initiative contribuant à l'éveil d'une conscience européenne de la population, à la sensibilisation aux langues, à mieux faire connaître les autres pays, les projets et décisions communautaires, à accueillir des délégations étrangères.

Enfin, en novembre dernier, l'A.D.I.A.E. a invité toutes les associations à vocation européenne de Basse-Normandie à se réunir. Le but de ce Forum était de faire se rencontrer ces associations, de les aider à mettre en place des actions communes, en leur donnant des exemples concrets et en leur présentant les structures capables de les aider auprès des collectivités locales par exemple.

A l'heure actuelle, les projets européens de la municipalité demeurent nombreux ; cependant, M. LEFRANC regrette la position trop en retrait, à ses yeux, du Conseil Régional en ce domaine dans la mesure où le Conseil Régional est, selon lui, l'élément incontournable de toute initiative d'envergure dans le domaine européen.

Pour conclure sur les initiatives européennes du milieu associatif, l'A.D.I.A.E. avait établi, en 1991, une liste des organismes (associations, instituts...) de la région Basse-Normandie ayant un lien avec l'Europe.

S'agissant du secteur socio-professionnel, plusieurs initiatives ont été développées dans le domaine européen.

On peut tout d'abord noter la mise en place d'un programme communautaire dit programme "EUROPARTENARIAT", cofinçant un réseau d'échanges d'expériences. Ce programme EUROPARTENARIAT vise à favoriser la coopération transrégionale entre les entreprises d'une région ou d'un pays donné (Irlande en 1988, Andalousie en 1989) et des entreprises d'autres régions de la Communauté Européenne. La réalisation du programme se réalise donc en deux phases :

La première consiste à recenser les entreprises intéressées. Ce rôle, en Basse-Normandie, a été confié aux Chambres de Commerce et d'Industrie.

La seconde réside dans la mise en contact. On note que les projets recensés sont présentés à la Commission via un réseau de coordinateurs nationaux, c'est-à-dire sans passer par l'Etat-Membre.

En 1991, le programme EUROPARTENARIAT était basé sur les entreprises du Portugal. Plus de 200 entreprises portugaises, tous secteurs confondus, ont émis le souhait de nouer un partenariat avec une entreprise européenne similaire, et ont ainsi été recensées.

La réunion EUROPARTENARIAT s'est déroulée à Porto les 17 et 18 juin 1991 et a rassemblé les entreprises portugaises recensées ainsi que les entreprises européennes candidates, dont trois entreprises bas-normandes.

En décembre 1991, trois nouvelles entreprises bas-normandes étaient présentes à la réunion "Europartenariat-Allemagne de l'Est" et en juin 1992 une entreprise bas-normande à celle de "Europartenariat-Grèce".

A chaque fois, la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie de Basse-Normandie a recensé les entreprises régionales intéressées. Plusieurs d'entre elles ont établi des contacts en vue de projets de coopération et d'accords commerciaux. Ce sont ces projets qui sont soumis à la Commission pour bénéficier de cofinancement.

Autre initiative intéressante développée en Basse-Normandie, la création à Caen d'un Euro-Info-Centre.

La création de ce centre s'est faite dans le cadre d'un programme communautaire, appelé EURO-GUICHETS, ayant pour objectif de faciliter l'information des entreprises communautaires en matière de législation étrangère, de normes....

Ce programme s'adressait aux organismes socio-professionnels ou autres offrant des services aux entreprises. Les organismes intéressés pour créer un Info-Centre devaient ainsi, suite à un appel d'offre, déposer un dossier, là encore directement auprès de la Commission (D.G.XXIII).

En Basse-Normandie, ce centre a été créé à l'initiative de la C.R.C.I., avec le soutien financier de la Commission : c'est un service-relais d'information et d'animation économique spécialisé dans les questions communautaires, en liaison constante avec la Communauté Européenne et les différentes directions de la Commission.

La C.R.C.I. ainsi que les Chambres de Commerce et d'Industrie sont donc relativement actives en ce domaine.

/...

En 1989, dans le cadre du développement des échanges économiques entre CAEN et PORSTMOUTH, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Caen et le "HAMPSHIRE DEVELOPMENT ASSOCIATION" ont signé avec la Commission des Communautés Européennes un programme SPRINT dont l'objectif est de promouvoir la diffusion des nouvelles technologies et des innovations dans l'ensemble du tissu économique.

Dans le cadre de ce programme communautaire, le projet a été une nouvelle fois déposé directement auprès de la Commission et les objectifs de l'accord ci-dessus sont les suivants :

- Identifier et sensibiliser des organismes, centres de recherche, entreprises concernant les potentiels existant dans les deux régions sur les secteurs des matériaux composites, des matériaux nouveaux, du plastique ;
- Cerner les offres et les demandes de savoir-faire, de technologie, de partenariat d'entreprises en ce domaine ;
- Organiser des contacts entre les laboratoires de recherche des deux régions ;
- Organiser des contacts entre industriels.

Les organismes socio-professionnels sont donc actifs en terme de projets et d'initiatives à vocation communautaire.

Dans le même temps, d'autres programmes communautaires ont vu le jour en Basse-Normandie : les programmes ERASMUS et LINGUA, développés par l'Université de Caen, le programme COMETT mais la participation des entreprises reste faible -il n'y a pas d'Association Université-Entreprise pour la Formation (A.U.E.F.) en Basse-Normandie- le programme STRIDE géré par l'antenne régionale de l'Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche (A.N.V.A.R.)....

Cependant, à l'inverse des Régions ayant une représentation permanente à Bruxelles, ce qui permet au Conseil Régional d'être, en quelque sorte, le catalyseur des initiatives communautaires développées dans la Région, le Conseil Régional de Basse-Normandie n'intervient aucunement dans les initiatives exposées précédemment.

Sans parler d'exception régionale, la situation est ainsi plus complexe quant à la politique européenne de la Région.

2 - UNE SITUATION PLUS COMPLEXE AU NIVEAU RÉGIONAL

La situation est effectivement plus complexe au niveau de la Région, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la politique européenne du Conseil Régional, jusqu'à la date de rédaction de ce rapport, n'était pour ainsi dire pas développée. Par ailleurs, les instruments financiers communautaires mis en oeuvre par le Conseil Régional, ou à son initiative, se résument aux fonds structurels et ne s'étendent quasiment pas aux autres instruments financiers communautaires.

De plus, l'absence de parlementaire européen au niveau régional constitue d'une certaine manière un handicap. Il serait peut-être souhaitable qu'un membre du Conseil Régional soit élu député européen afin d'être, en quelque sorte, le porte-parole de la Région auprès des instances communautaires, mais aussi un complément important à l'activité d'une éventuelle représentation. La présence d'une personnalité bas-normande au futur Comité des Régions serait encore plus souhaitable et rendrait plus nécessaire encore l'existence d'une antenne à Bruxelles.

A - la politique européenne de la Région

La politique européenne n'a pas encore été l'un des objectifs importants du Conseil Régional et la meilleure illustration de cet état de fait réside dans l'inexistence d'un service "Affaires Européennes" digne de ce nom. En effet, si dans la majorité des Régions, ce domaine bénéficie d'un service à part entière, les affaires européennes constituent, au sein du Conseil Régional de Basse-Normandie, une sorte d'activité ou de compétence annexe sans moyens véritablement adaptés.

La principale initiative développée par la Région réside dans un accord conclu en 1989 avec le HAMPSHIRE ; accord visant, nous l'avons vu, à développer des relations entre les deux régions dans différents domaines (Recherche ; Tourisme...).

Par ailleurs, contrairement à certaines régions (Poitou-Charentes ; P.A.C.A. ; Nord Pas-de-Calais), la Basse-Normandie n'utilise pas, en terme de communication, la perspective communautaire pour développer l'image d'une Région ouverte et dynamique.

/...

L'Europe semble en retrait au sein du Conseil Régional. Celui-ci semble en fait se contenter d'une adhésion-participation à certaines associations :

- le C.E.D.R.E. : Centre Européen de Développement Régional ;
- l'association "Axe Calais - Bayonne" ;
- le Consortium de la Rocade Nord-Manche-Atlantique ;
- l'Association Internationale pour le Renforcement du rôle européen de Strasbourg ;
- la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (C.R.P.M.) de la C.E.E. ;
- l'A.R.E., Association des Régions d'Europe ;
- l'ECTARC, Centre Européen des Cultures Traditionnelles et Régionales.

Par ailleurs, il faut mentionner le fait que le Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie, intimement lié au Conseil Régional, est membre de l'association des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de l'Arc Atlantique ; association qui a pour vocation de constituer un lobby face aux Régions dites de la "banane bleue" favorisées par le déplacement vers l'est du coeur de l'Europe.

Il faut toutefois constater que ces adhésions ne peuvent en aucun cas constituer une politique européenne régionale.

En outre, les projets européens développés sur le territoire régional se réduisent, de manière quasi exclusive, aux politiques régionales communautaires où le rôle et la place du Conseil Régional sont relativement limités.

B - les programmes communautaires mis en place dans la Région

Les fonds structurels européens ont pour mission d'intervenir sur 5 objectifs prioritaires et la procédure d'intervention se déroule en 4 phases :

- définition des zones,
- établissement des plans,

/...

- cadre communautaire d'appui,
- programme opérationnel.

Comme l'ensemble des régions françaises, la Basse-Normandie s'est vu dotée, en fonction de ses caractéristiques et de ses besoins, d'un certain nombre de programmes opérationnels.

Ces programmes sont divisés en sous-programmes, eux-mêmes divisés en actions.

La situation de la Basse-Normandie est donc la suivante :

En considération de ses caractéristiques socio-économiques, la Basse-Normandie correspond essentiellement à deux des cinq objectifs de l'action structurelle communautaire, à savoir les objectifs 2 et 5b. Cette action communautaire, cumulée à celle de l'Etat et de la Région, a ainsi pour objectif de reconvertir les sites bas-normands (bassin d'emploi de Cherbourg) gravement affectés par le déclin industriel ou agricole.

Cette première action correspond à l'objectif 2 de la politique structurelle communautaire. Les critères ayant permis de mesurer la gravité de la situation, au niveau du bassin d'emploi de Cherbourg, et de l'intégrer dans cette action "objectif 2" sont : le taux de chômage moyen supérieur à la moyenne communautaire, le taux d'emploi industriel supérieur à la moyenne communautaire, le déclin de l'emploi industriel.

Le programme opérationnel sur 3 ans (1989/1991) a été approuvé le 18 juin 1990 pour sa partie F.E.D.E.R. et le 26 octobre 1990 pour sa partie F.S.E..

Le financement pour la reconversion de ce bassin d'emploi est le suivant (en MF) :

	1989 / 1990	1991	TOTAL
F.E.D.E.R.	25,90	27,10	53,00
F.S.E.	7,60	9,00	16,60
Région Maître d'ouvrage	0,85	0,85	1,70
TOTAL	34,35	36,95	71,30

TABLEAU N°3 - L'APPLICATION de l'OBJECTIF 2 au BASSIN d'EMPLOI de CHERBOURG de 1989 à 1991

/...

Le sous-programme F.E.D.E.R. comporte trois axes d'intervention.

AXES D'INTERVENTION	SOUS-PROGRAMMES	F.E.D.E.R.	DEPENSES NATIONALES	COÛT TOTAL
AXE 1 : Amélioration de l'attractivité de la zone	Développement du port de Cherbourg Rénovation urbaine des quartiers du bassin Conversion industrielle Zones d'activités, structures d'accueil	20,20	39,90	66,20
AXE 2 : Compétitivité Emploi Formation	Soutien à l'artisanat Aide au développement économique INTECHMER - I.U.T. - CRITT	8,55	12,90	24,15
AXE 3 : Développement des potentialités touristiques	Aménagement d'une zone de loisirs Pôle touristique du Val-de-Saire Extension port de plaisance de Cherbourg Développement du tourisme technologique	23,80	49,10	110,80

N.B. : en Millions de Francs.

**TABLEAU N°4 - L'APPLICATION du SOUS-PROGRAMME F.E.D.E.R. au
BASSIN d'EMPLOI de CHERBOURG dans le CADRE
de l'OBJECTIF 2**

Le sous-programme F.S.E. a pour objectif la formation de plus 2 500 personnes, principalement celles dégagées des grands chantiers (La Hague, Flamanville...).

Parallèlement à ces actions entrant dans le cadre de l'objectif 2 des interventions structurelles communautaires, la Basse-Normandie bénéficie également d'actions développées dans le cadre de l'objectif 5b afin de promouvoir le développement des zones rurales.

Ces actions ont concerné la quasi-totalité du département de la Manche, 9 cantons du Calvados et 18 cantons du département de l'Orne.

/...

Le programme opérationnel mis en place pour la période 1990/1993 correspond au tableau de financement suivant :

	1990	1991	1992	1993	TOTAL
F.E.O.G.A.		29,90	56,70	65	151,60
F.E.D.E.R.		20,36	33,95	39,80	94,11
F.S.E.	12,60	14,60	25	20,60	72,80
dont Région	6,30	6,90	8,18	8,66	30,04
TOTAL	12,60	64,86	115,65	125,40	318,51

N.B. : En Millions de Francs.

**TABLEAU N°5 - L'APPLICATION de l'OBJECTIF 5b aux ZONES RURALES
de la BASSE-NORMANDIE ENTRE 1990 et 1993**

Le programme 5b comporte donc trois sous-programmes.

SOUS PROGRAMME	ACTIONS DEVELOPPEES	MONTANT AIDE COMMUNAUTAIRE	CONTRE PARTIES	COUT TOTAL
1 F.E.O.G.A.	Soutien à différentes filières : légumière, horticole, cheval, cidricole, viande. Développement de l'Agro-tourisme Promotion des parcs naturels Développement des ressources agricoles	151,6	210,3 dont Etat : 86,90 Région : 49,0 Autres : 74,4	481,6
2 F.E.D.E.R.	- Maintien, Création, Développement des entreprises : Z.I., pépinières, aides productique, politique des petites villes aide à l'artisanat - Activité touristique pays d'accueil, promotion du Parc Naturel Régional, tourisme vert - Environnement propreté des plages, constitution de déchetteries	94,1	159,7 dont Etat : 41,3 Région : 53,5 Autres : 64,9	297,2
3 F.S.E.	Mise en place de centres de bilan, formation ingénieurs, cadres, techniciens, formation à l'export, formation agricole...	72,9	89,0 dont Etat : 51,5 Région : 36,6 Autres : 0,9	162,9

N.B. : en Millions de Francs

**TABLEAU N°6 - Les SOUS-PROGRAMMES MIS en OEUVRE dans le CADRE
de l'ARTICLE 5b en BASSE-NORMANDIE**

/...

Parallèlement à ces actions communautaires par le biais des fonds structurels, la Basse-Normandie a bénéficié de deux programmes d'initiative communautaire (pour la période 1989/1994) :

- le programme LEADER qui complète les mesures de développement rural dans la zone d'objectif 5. Son but est d'étudier les stratégies pouvant être utilisées afin de promouvoir le développement économique et social dans les zones frappées par le chômage. Ce programme d'initiative communautaire s'adresse aux organismes de développement local qui soumettent directement leurs projets à la direction générale V de la Commission. Ce programme a été doté de 2 760 MF et la Basse-Normandie a bénéficié d'une aide de 27,6 MF.

- la Région bénéficie également du programme RENAVAL. Cette initiative communautaire, mise en place avant la réforme des fonds structurels de 1989, vise à favoriser la reconversion des zones affectées par le déclin de l'industrie navale et en cela complète les mesures de reconversion industrielle prévues dans la zone d'objectif 2. En l'espèce, la région de Cherbourg a bénéficié d'une aide de 33MF pour diverses actions :

- Aide au conseil pour P.M.E. - P.M.I. ;
- Aide à l'innovation ;
- Compléments aux Primes Régionales à l'Emploi (P.R.E.) et aux Primes Régionales à la Création d'Entreprise (P.R.C.E.)
- Aménagement des zones d'activité ;
- Aménagement de friches ;
- Réaménagement du Port de Cherbourg (complément de l'objectif 2).

Ce programme a été mis en oeuvre à l'initiative des principaux acteurs du bassin de Cherbourg : District, Communauté Urbaine, C.C.I., Syndicat mixte d'après grands chantiers du Cotentin.... Il est actuellement en cours de réalisation.

Enfin, certains programmes ont été mis en place à l'initiative des Chambres de Commerce et d'Industrie (programme B.R.I.T.E.), de l'université (programme LINGUA, ERASMUS) comme nous l'avons vu précédemment.

On constate donc que l'institution régionale n'intervient pratiquement pas dans la mise en oeuvre des programmes d'initiatives communautaires, alors que d'autres Régions en sont, au contraire, le point de

/...

passage obligé, par le biais de leur antenne, interface entre les acteurs locaux et les programmes communautaires.

L'absence de la Région dans la mise en place de ces programmes correspond en fait au choix de la Région de ne pas être représentée auprès de la C.E.E..

C - le choix de ne pas être représenté

Il nous est apparu difficile de déterminer les motivations de ce choix dans la mesure où, d'une part, il n'existe pas de véritable service "Affaires Européennes" susceptible d'expliquer ce choix et où, d'autre part, le sujet communautaire ne semble pas faire l'objet de commentaires ou de réflexions spontanés.

Cependant, il faut savoir qu'en 1984 les Comités Economiques et Sociaux de Haute et Basse-Normandie avaient envisagé très sérieusement l'hypothèse d'une présence plus active des Régions auprès de la Communauté Européenne.

Ils avaient, en ce sens, proposé l'embauche d'un représentant commun aux deux Conseils Régionaux chargé d'entretenir des relations privilégiées avec les instances communautaires.

Cependant, cette proposition resta sans suite, faute d'un accord sur la désignation de la personne à employer.

Aujourd'hui, il apparaît plus pertinent de développer des hypothèses pour expliquer cette situation que de rechercher les véritables motivations de ce choix.

La première hypothèse qui puisse être formulée réside dans le coût d'une telle représentation. Les frais de création et de fonctionnement d'une antenne peuvent apparaître trop élevés comparativement aux bénéfices tirés, et notamment aux financements communautaires dégagés, hors fonds structurels.

C'est en fait un diagnostic strictement budgétaire qui expliquerait cette situation.

Toutefois, si cette hypothèse est plausible, elle n'apparaît pas fondée, pour plusieurs raisons :

- le phénomène de développement des représentations permanentes est trop récent pour qu'il puisse donner lieu à des jugements définitifs ;

/...

- un raisonnement budgétaire ne permet pas de considérer l'ensemble des paramètres : promotion, information, image... ;
- le coût budgétaire global varie selon la représentativité de l'antenne, ce qui signifie qu'il peut être partagé.

La seconde hypothèse pouvant expliquer ce choix de ne pas être représenté réside dans l'absence d'intérêt pour la "Chose Européenne". C'est en fait l'hypothèse d'une Région qui n'a peut-être pas complètement intégré la perspective européenne et qui ne conçoit sa politique extérieure que par le biais d'accords de coopération interrégionale transfrontalière, notamment avec la Grande-Bretagne.

Le fait qu'il n'existe pas de service chargé spécifiquement des affaires européennes, à l'inverse de beaucoup de Régions, incite d'ailleurs à penser que le Conseil Régional n'a pas de véritable politique européenne, mais plutôt une politique de jumelage, relativement active d'ailleurs.

En définitive, c'est cette absence de motivation et d'intérêt pour l'Europe communautaire qui semble expliquer la non représentation à Bruxelles.

Pour autant, des perspectives d'évolution existent et un certain nombre d'éléments devraient d'ailleurs inciter à une nouvelle réflexion sur la pertinence d'une éventuelle représentation.

II - les perspectives d'évolution

1 - LES ORIENTATIONS ACTUELLES

Si, comme nous l'avons vu, la politique et l'ambition européenne de la Région prennent avant tout la forme d'une politique de jumelage, une étape nouvelle semble avoir été franchie avec l'accord entre la Basse-Normandie et le Hampshire County - Council, conclu en 1989.

En effet, pendant très longtemps, la coopération entre collectivités territoriales s'est limité au jumelage, traditionnellement perçu par l'opinion publique comme folklorique.

/...

L'accord ci-dessus vise, au contraire, à développer un partenariat beaucoup plus large et c'est en fait une nouvelle conception du jumelage qui pourrait émerger, un jumelage intégrant l'économie et le tourisme.

L'économie donne en fait une nouvelle dimension à la notion de jumelage et ce nouveau type de relation est sans aucun doute motivé par la volonté de favoriser les échanges économiques et commerciaux entre des régions liées par l'histoire et la géographie.

Cet accord, à connotation économique, scientifique et touristique correspond bien évidemment à une volonté politique forte, condition sine qua non de sa réalisation.

En ce sens, la signature de cet accord et l'ambition de son contenu constituent une étape importante dans la politique européenne de la Région, et en tout état de cause, une nouveauté considérable.

Toutefois, la nécessité d'un tel jumelage dépend des outils mis en place pour le rendre opérationnel et de la dynamique territoriale qui se manifeste.

Ainsi, la volonté politique doit prendre appui sur une structure stable (ex : G.E.I.E....) et la mobilisation d'acteurs bien identifiés afin que l'accord ne reste pas lettre morte.

On constate, de manière plus globale, que les relations transnationales qu'entretiennent certaines entreprises ou certains organismes de formation ne sont pas nécessairement conditionnées par l'existence d'un jumelage préalable entre les collectivités. Par contre, un jumelage peut non seulement inciter à la conclusion d'accords concrets, mais apparaît également comme une sorte de caution morale pour les partenaires qui s'y engagent.

Le développement de ce type de jumelage à dimension économique, apparaît motivé par la réalité du marché unique et par la volonté des élus de s'investir toujours plus dans le domaine de l'emploi et du développement, afin de favoriser les échanges, d'attirer les entreprises, d'ouvrir de nouvelles relations privilégiées aux entreprises.

Les jumelages économiques, scientifiques...n'ont donc de sens que s'ils stimulent, en aval, des jumelages directs entre organismes de recherche, entreprises, universités....

En tout état de cause, la nouvelle orientation prise par le Conseil Régional, et illustrée par cet accord avec le Hampshire, se doit d'être effective, poursuivie et amplifiée.

2 - LES ÉLÉMENTS QUI POURRAIENT INCITER À OUVRIR UNE REPRÉSENTATION PERMANENTE AUPRÈS DE LA C.E.E.

La mise en place d'une véritable politique européenne au niveau d'une Région implique une diversité géographique des jumelages ainsi qu'une mobilisation des acteurs locaux potentiellement concernés : Compagnies consulaires, Entreprises, Universités.

En ce sens, il est parfois reproché à la Région Basse-Normandie d'avoir une vision trop étroite de l'Europe et de n'axer sa politique européenne que vers la Grande-Bretagne.

Il est certain que les régions françaises multiplient aujourd'hui leurs relations et leurs contacts avec plusieurs régions européennes.

Le renforcement des relations de la Basse-Normandie avec les régions espagnoles, italiennes, allemandes est devenu une nécessité, et doit induire, à terme, un développement des jumelages directs entre organismes, entreprises ou institutions.

Toutefois, cela nécessite une volonté politique forte de coopération et la recherche des partenaires similaires et/ou complémentaires, l'équilibre et la réciprocité des intérêts devant être respectés afin de ne pas induire un rapport de force défavorable à l'un des partenaires. En outre, il convient, au niveau de chacun des partenaires, de mettre en place un outil chargé d'assurer la promotion interne de l'ouverture européenne et de concrétiser les actions communes.

Finalement, mettre en place un jumelage économique pertinent et efficace est extrêmement complexe et peut se comparer dans une certaine mesure, sur ce point, à l'ouverture d'une antenne à Bruxelles.

De même, l'évaluation des effets d'un jumelage économique n'est pas aisée. En effet, les résultats sont souvent plus qualitatifs que quantitatifs. De même, l'état d'esprit européen qu'il génère au sein des partenaires n'est pas mesurable.

En revanche, ce type de jumelage constitue le terrain sur la base duquel peuvent être bâties des coopérations ultérieures.

Ainsi, plusieurs facteurs pourraient inciter la Région Basse-Normandie à ouvrir une antenne à Bruxelles :

- le fait qu'actuellement seules quatre régions françaises ne soient pas représentées auprès de la C.E.E. ;
- l'attente des chefs d'entreprises bas-normands.

A la question, "dans la perspective du marché unique de 1993, quel devrait être, selon vous, le rôle du Conseil Régional ?", 40% des chefs d'entreprises bas-normands interrogés répondaient "défendre les intérêts de la région auprès des organismes européens¹" ; ce que l'on peut assimiler au lobbying.

A ces deux facteurs s'ajoutent les liens privilégiés désormais tissés avec le Hampshire.

En effet, un tel accord pourrait servir de base à une nouvelle coopération entre les deux régions.

Sur l'exemple de l'association Picardie-Essex, qui a ouvert une antenne à Bruxelles, on pourrait imaginer une représentation Normandie-Hampshire.

Ce type d'initiative, outre le fait qu'elle est encouragée par la Communauté, permet de bénéficier beaucoup plus facilement de Programmes d'Initiatives Communautaires nécessitant une coopération transfrontalière, c'est-à-dire au moins deux partenaires de pays différents.

Ce type d'accord entre les deux institutions pourrait stimuler des jumelages directs entre différents acteurs et organismes (centres de recherche, entreprises...) qui bénéficieraient ainsi d'une antenne commune à Bruxelles afin, d'une part, d'être informé des initiatives communautaires et, d'autre part, d'expliquer et de défendre les projets qui seraient directement soumis à la Commission.

Ce type d'initiative est bien évidemment complexe à développer et les résultats effectifs sont difficilement quantifiables.

¹ - Sondage réalisé par le journal l'entreprise/BVA - Février 1990.

Toutefois, si la prudence apparaît de mise quant aux éventuels jugements que l'on peut porter sur l'efficacité d'une représentation -transnationale ou non- il est évident que la question doit aujourd'hui se poser pour une région qui fait partie de la minorité absente. Cette question suppose une réflexion relativement poussée afin de bien maîtriser les différents paramètres, dans la mesure où, finalement, l'ouverture du bureau n'est que l'un des éléments d'une question beaucoup plus globale qui doit amener la collectivité à déterminer clairement les axes de sa politique européenne, les moyens qu'elle entend y consacrer, et les partenaires qu'elle envisage d'y associer.

L'ouverture d'une antenne ne peut être envisagée raisonnablement avant d'avoir répondu à ces questions.

**ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE (liste des directions générales)**

- * Secrétariat général de la commission.
 - * Service juridique
 - * Service du porte-parole
 - * Service commun "interprétation-conférences".
 - * Office statistique.
 - * Service de traduction.
 - * Bureau de sécurité.
 - * Office des publications officielles.
-
- DG 1 Relations extérieures.
 - DG 2 Affaires économiques et financières.
 - DG 3 Marché intérieur et affaires industrielles.
 - DG 4 Concurrence.
 - DG 5 Emploi, Relations industrielles et affaires sociales.
 - DG 6 Agriculture.
 - DG 7 Transports.
 - DG 8 Développement.
 - DG 9 Personnel et administration.
 - DG 10 Information, Communication et Culture.
 - DG 11 Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile.
 - DG 12 Science, Recherche et Développement.
 - DG 13 Télécommunications, Industries de l'information et de l'innovation.
 - DG 14 Pêche.
 - DG 15 Institution financière et droit des sociétés.
 - DG 16 Politiques Régionales.
 - DG 17 Énergie.
 - DG 18 Crédits et investissements.
 - DG 19 Budgets.
 - DG 20 Contrôle financier.
 - DG 21 Union douanière et fiscalité indirecte.
 - DG 22 Coordination des politiques structurelles.
 - DG 23 Politique d'entreprises, Commerce, Tourisme, Économie sociale, service politique des consommateurs.

ANNEXE 2 : DECISION RELATIVE A LA CREATION DU CONSEIL CONSULTATIF DES COLLECTIVITES REGIONALES ET LOCALES.

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 24 juin 1988

relative à la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales

(88/487/CEE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,
vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

considérant qu'il est nécessaire que les collectivités régionales et locales soient davantage associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale de la Communauté, celle-ci comprenant les implications régionales et locales des autres politiques de la Communauté ;

considérant que, à cette fin, il est nécessaire que les collectivités régionales et locales puissent être consultées par la Commission, dans le cadre d'un organisme ouvert à tous les niveaux de collectivités territoriales existant dans les États membres ;

considérant que le Parlement européen a, dans sa résolution du 13 avril 1984 (¹), demandé que la Commission officialise ses rapports avec des représentants des collectivités régionales et locales,

DÉCIDE :

Article premier

Il est institué auprès de la Commission un comité consultatif, sous la désignation « Conseil consultatif des collectivités régionales et locales », ci-après dénommé « le Conseil consultatif ».

Article 2

Le Conseil consultatif peut être consulté par la Commission sur toute question relative au développement

régional et plus particulièrement à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique régionale de la Communauté, celle-ci comprenant les implications régionales et locales des autres politiques de la Communauté.

Article 3

1. Le Conseil consultatif comprend quarante-deux membres ayant un mandat électif, au niveau régional ou local. Ceux-ci sont nommés à titre personnel. La moitié d'entre eux sont nommés en raison de leur compétence particulière et de leur expérience relative aux problèmes de développement des régions, et l'autre moitié en raison de leur compétence particulière et de leur expérience relative aux problèmes de développement des communes et des collectivités dites « intermédiaires » (départements, *kreise*, *noïnos*, etc.);

2. Les membres du Conseil consultatif sont nommés par la Commission, sur proposition conjointe de l'Assemblée des régions d'Europe, de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux et du Conseil des communes et régions d'Europe pour une période de trois ans. L'attribution des sièges est faite conformément à la répartition prévue à l'annexe. Le mandat des membres peut être renouvelé.

3. Un suppléant est nommé pour chacun des membres du Conseil consultatif ; cette nomination s'effectue dans les conditions définies aux paragraphes 1 et 2. Les suppléants n'assistent aux réunions qu'en cas d'empêchement des membres qu'ils suppléent

4. La liste des membres et des suppléants est publiée au *Journal officiel des Communautés européennes, pour information*.

5. Les fonctions exercées au Conseil consultatif ne font pas l'objet d'une rémunération.

(¹) JO n° C 127 du 14. 5. 1984, p. 240.

Article 4

1. Le Conseil consultatif élit parmi ses membres un président pour une durée de dix-huit mois. L'élection a lieu à la majorité des membres présents. Il peut élire, selon les mêmes conditions, un ou plusieurs vice-présidents. Ces mandats sont renouvelables.
2. Les présidents des sections visés à l'article 5 sont de droit vice-présidents du Conseil consultatif.
3. Le président et le vice-présidents forment le bureau du Conseil consultatif.

Article 5

1. Il est créé au sein du Conseil consultatif deux sections, l'une regroupant des représentants des régions et l'autre regroupant des représentants des collectivités locales.
2. Le Conseil consultatif peut créer en son sein une commission des collectivités intermédiaires entre les communes et les régions.
3. Chaque section élit parmi ses membres un président pour une durée de dix-huit mois. L'élection a lieu à la majorité des membres présents. Le mandat est renouvelable.
4. La Commission peut saisir d'une question soit le Conseil consultatif dans son ensemble soit, après avis du bureau, l'une des sections.
5. Le bureau peut demander à la Commission de consulter le Conseil consultatif ou l'une des sections sur une affaire relevant de sa compétence.
6. Tout membre d'une section peut, sur invitation ou sur sa demande, participer à une réunion de l'autre section, sans droit de vote.

Article 6

Les délibérations du Conseil consultatif ou de ses sections portent sur les demandes d'avis formulées par la Commission.

Les avis sur lesquels un consensus a pu s'établir et, le cas échéant, les opinions divergentes, sont joints au compte

rendu des travaux du Conseil consultatif ou de ses sections.

Article 7

1. Le Conseil consultatif, les sections et le cas échéant la commission visée à l'article 5 paragraphe 2 se réunissent sur convocation de la Commission; ils se réunissent au siège de celle-ci. Le bureau est convoqué par le président en accord avec la Commission.
2. Les représentants des services intéressés de la Commission et les secrétaires généraux des organisations visées à l'article 3 paragraphe 2, ou leurs suppléants, participent aux réunions du Conseil consultatif, des sections et du bureau.
3. Les services de la Commission assurent le secrétariat du Conseil consultatif, des sections et du bureau.

Article 8

Sans préjudice des dispositions de l'article 214 du traité les membres du Conseil consultatif et les secrétaires généraux des organisations visées à l'article 3 paragraphe 2, ou leurs suppléants, sont tenus à ne pas divulguer les renseignements dont ils ont eu connaissance par les travaux du Conseil consultatif, lorsque la Commission informe celui-ci que l'avis demandé porte sur une matière présentant un caractère confidentiel. Dans ce cas, seuls les membres du Conseil consultatif ou leurs suppléants, et les personnes visées à l'article 7 paragraphe 2 assistent aux séances.

Article 9

Le présente décision entre en vigueur le 1^{er} août 1988.

Fait à Bruxelles, le 24 juin 1988.

Par la Commission

Peter SCHMIDHUBER

Membre de la Commission