Nicolas LEVRAT

L'EUROPE ET SES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé

P.I.E.-Peter Lang

Nicolas LEVRAT

L'EUROPE ET SES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir territorial dans un monde globalisé

P.I.E.-Peter Lang

INTRODUCTION

Pourquoi s'intéresser aux pouvoirs territoriaux en Europe aujourd'hui ?

Les défis certes, mais les perspectives aussi, auxquels font face les collectivités territoriales dans l'Europe de 2004 sont considérables.

Un élargissement sans précédent, le premier mai 2004, à dix nouveaux États membres, parmi lesquels six n'étaient il y a quinze ans que des structures régionales au sein d'États plus vastes, ne manque pas d'interroger sur le destin européen de certaines régions.

Conséquence de cet élargissement, des tensions majeures concernant le futur de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union, dans le cadre de laquelle la Commission a développé ce que l'on appelle couramment la « politique régionale européenne », que certains proposent même de supprimer[1]. Son maintien selon des critères proches de ceux actuellement utilisés reviendrait à en exclure la plupart des régions qui en bénéficiaient depuis 1988, par la redirection des flux financiers vers les territoires d'Europe centrale et orientale des nouveaux entrants. En modifier les règles de base pourrait remettre en cause un des éléments centraux, quoique relativement récent, du modèle de l'intégration européenne, à partir duquel les observateurs avisés[2] ont révisé les théories sur l'intégration européenne en intégrant un troisième niveau, territorial et infra-étatique, au débat entre supranationalistes (fédéralistes et fonctionnalistes) et intergouvernementalistes (réalistes).

De plus, la dimension territoriale de l'Europe, longtemps marginale dans le processus d'intégration, est en passe de devenir un paramètre important. L'Europe, après s'être pendant un demi-siècle occupée de ses frontières (via les quatre libertés pour en réduire les effets sur les activités économiques et via Schengen et Dublin pour réguler les flux des humains qui les traversent) s'avise que celles-ci délimitent des territoires[3]. À l'intérieur se forge alors une notion de « cohésion territoriale », apparue à l'initiative du Comité des régions et qui s'impose dans les

---

1 Voir le « Rapport Sapir » (SAPIR *et al*. (2004)).

2 Notamment G. MARKS (1992), R. BALME (1996), ou M. KEATING (1998).

3 Il existe certes un territoire douanier communautaire, mais celui-ci n'est défini que par ses frontières (cf. R (CE) 2913/92, *JOCE* L 302/1 du 19 octobre 1992).

traités[4]. À l'extérieur se développe très récemment une réflexion sur les territoires qui jouxtent les frontières de l'Europe, leur nature, et dans cette perspective, le rôle que peuvent ou doivent jouer les collectivités territoriales et leurs populations qui sont au contact direct de cet « environnement proche »[5].

De même, l'adoption d'un traité établissant une Constitution pour l'Europe, au sein duquel les collectivités territoriales se voient reconnaître comme part constitutive de l'identité nationale des États membres[6] ou voient le principe de subsidiarité s'étendre à leur bénéfice[7] est un événement d'importance pour notre perspective.

Mais cet ouvrage n'a pas pour objet de proposer un tour d'horizon de cette riche actualité européenne, laquelle pourrait sensiblement modifier la position des collectivités territoriales dans le système politique européen. Ou plutôt il ne se contente pas d'analyser ces événements récents.

Le présent ouvrage n'est pas pour autant une étude détaillée consacrée aux pouvoirs de proximité. Bien évidemment, ceux-ci jouent un rôle important et incontournable dans nos sociétés. Certes aussi, le processus d'intégration européenne produit un effet indéniable sur ces institutions. Et les élus locaux ont sans aucun doute leur mot à dire dans la *polity* européenne en émergence. Mais les effets de l'intégration européenne ne sont pas ceux que l'on imagine ; le principe de subsidiarité tel qu'il existe depuis Maastricht dans l'ordre juridique communautaire[8] ne concerne pas directement les collectivités territoriales ; uniquement les relations entre la CE et les États membres. Le principe de proximité, selon lequel les décisions dans l'Union doivent être prises le plus près des citoyens, et que l'on trouve en fort bonne place au deuxième paragraphe de l'article I^{er} du Traité sur l'Union européenne, n'a pas de portée opérationnelle et n'est pas soumis à un contrôle juri-

---

4 Voir COMITÉ DES RÉGIONS (2002c) et Avis 388/2002 sur la cohésion territoriale, adopté le 10 avril 2003, *JOCE* C 244/23 du 10 octobre 2003. Ce principe, qui apparaît pour la première fois à Nice pour ce qui concerne les services d'intérêt économique général (art. 16 du Traité instituant la Communauté européenne (ci-après TCE)) est dans le TECE repris comme un troisième objectif fondamental de la politique structurelle, qui devient ainsi la politique de cohésion économique, sociale et territoriale (art. III-220 TECE).

5 Terminologie de l'article I-57 TECE.

6 Article I-5 TECE.

7 Article I-11, § 3 TECE. Également le Protocole n° 2 « sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », annexé au TECE par l'Acte final de la CIG 2004 signé à Rome le 29 octobre 2004.

8 Inséré comme article 3B TCE ; aujourd'hui article 5 TCE. L'article I-11 TECE, qui pour sa part représente une avancée considérable (voir *infra* le chapitre III, section IV de cette première partie), n'est pas encore en vigueur.

dictionnel ; ce qui revient à dire qu'il ne produit pas d'effet direct ; ni tangible d'ailleurs.

Par contre, la citoyenneté européenne – instituée à Maastricht (1992) par l'adjonction d'un chapitre au sein du TCE – confère à « tout citoyen de l'Union résidant dans un État dont il n'est pas ressortissant […] le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État »[9]. Voilà qui pourrait être une conséquence majeure de l'intégration européenne sur le rôle et le fonctionnement des pouvoirs locaux. Mais la question ne suscite guère d'intérêt[10], ni parmi les politiques, ni dans la littérature académique[11].

Quant à la participation des pouvoirs locaux aux processus décisionnels communautaires, celle-ci ne semble pas progresser. Si en 1988 la Commission européenne avait créé un Conseil des Collectivités locales et régionales, celui-ci disparaît avec l'institution d'un Comité des régions par le Traité de Maastricht. Les pouvoirs locaux ne sont certes pas absents de ce Comité des régions, dont ils représentent environ un tiers des membres, mais l'influence de celui-ci dans les processus décisionnels est négligeable.

Ainsi, en fait et en bref, ce n'est pas un livre sur les pouvoirs locaux. Ou plutôt pas seulement.

Il n'est pas non plus question de s'extasier sur les perspectives d'une Europe des régions. Cette idée, développée et popularisée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale[12], qui a probablement connu son apogée lorsqu'elle était activement portée par l'ARE à la fin des années 1980[13], ne paraît plus de saison.

---

9 Article 19 § 1 du TCE.

10 Si ce n'est en Belgique (ainsi que pour d'autres raisons et dans une moindre mesure au Luxembourg) où la transposition de cette règle, matérialisée par une Directive, en droit interne a donné lieu à un nouveau psychodrame autour de la question de l'équilibre linguistique dans les communes de la périphérie bruxelloise (ce qui montre que l'Europe de Bruxelles n'est pas qu'européenne, mais aussi bien souvent très locale…).

11 Voir le *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*, COM(2002) 260F du 23 mai 2002 qui souligne le peu d'impact de cette mesure, dix ans après son adoption.

12 Voir à ce propos les nombreux écrits des premiers fédéralistes européens notamment Denis de Rougemont, Alexandre Marc, Fernand Dehousse, ou Henri Brugmans. Alexandre MARC (1973) est révélateur de ce courant de pensée.

13 Voir en ce sens l'article de Jean-François AUBY (1990) ; ni l'auteur, ni la publication ne peuvent être suspectés de sympathie avec la vision d'une telle Europe des régions,

Le Comité des régions bien sûr, dont l'apparition en 1994 sur la scène européenne est parfois présentée et perçue comme une importante étape vers cette Europe des régions, a suscité de nombreuses attentes et une littérature peu critique[14]. Dix ans après son institution cependant, il n'est pas possible de tirer un bilan très substantiel, ni de son impact sur la promotion de la cause régionale, ni sur le processus d'intégration européenne. D'autant que parallèlement à la création de ce Comité, la beaucoup plus discrète modification de l'article 146 du Traité de Rome[15] repositionne les régions fortes sur leur scène nationale plus que sur la scène européenne, ce qui constitue une évolution institutionnelle et systémique beaucoup plus fondamentale qu'une participation des régions à un organe consultatif de l'UE.

De même, ce livre ne s'intéresse que marginalement aux succès indéniables de la politique régionale communautaire. En effet, le raccourci souvent effectué[16], qui consiste à lier l'émergence de régions européennes puissantes (comme par exemple la Catalogne, l'Écosse, la Flandre ou la Lombardie) avec la progression des actions menées dans le cadre d'une politique régionale communautaire, ne nous convainc pas, dans la mesure où les régions susmentionnées sont loin d'être les principales bénéficiaires de ces fonds structurels. De plus et *a contrario*, l'Irlande, pays pour lequel cette politique européenne a permis les plus éclatants résultats, n'a pas accompagné son développement économique d'un renforcement de structures régionales, toujours inexistantes[17]. Ce sont les régions riches qui émergent, alors que les fonds structurels concentrent leur action sur les régions « en retard de développement » (Objectif I de la politique régionale). Quant au principe de partenariat, une ana-

---

mais l'intitulé de l'article et sa publication dans une telle revue française de science administrative montrent la prégnance et la crédibilité qu'avait alors ce modèle.

14 Voir par exemple BOURRINET (1997), ou FERAL (1998) ou plus récent, HUICI SANCHO (2003).

15 Lequel autorise depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht la représentation de l'État membre au sein du Conseil de l'Union européenne par « un représentant de chaque État membre au rang ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet État membre » (art 146/203 TCE), sans que ce représentant soit nécessairement membre du gouvernement national (ce qu'exigeait le libellé antérieur de cet article). Ce qui ouvre la porte du Conseil – cœur du pouvoir de l'Union – à des ministres régionaux. Ceci a des conséquences fondamentales sur les rapports de pouvoir entre régions et gouvernement central au sein des États membres. Voir sur cette question le très intéressant ouvrage de T. BÖRZEL (2002). Voir aussi le chapitre II, section II, § C de notre deuxième partie ci-dessous.

16 Ainsi par exemple R. BALME (1996), ou M. KEATING (1998).

17 Il existe bien en Irlande huit régions de planification ; mais il ne s'agit que d'organes déconcentrés de l'administration centrale, que nous ne qualifierons pas de régions (voir *infra* chapitre II, section II de la première partie pour une présentation des difficultés d'une définition européenne de la notion de région).

lyse détaillée de l'évolution de son contenu et de sa portée montrent qu'il n'a pas l'importance qu'une littérature abondante lui a accordé[18] ; même si la Commission européenne s'en dit régulièrement très fière et envisage d'en élargir la portée par des « contrats tripartites » dont les fondements juridiques laissent songeurs[19].

Ainsi, en fait et en bref, ce n'est pas un livre sur les régions européennes. Ou plutôt pas seulement.

Précisons encore que cette étude ne traite pas vraiment des collectivités territoriales non plus. Ce terme n'est en effet qu'une appellation générique, permettant de ne pas focaliser l'attention sur le niveau régional ou local, et visant à ne pas exclure les très importants acteurs que sont les villes européennes[20], qui ne sont ni des pouvoirs de proximité – bien qu'elles aient dans la plupart des pays le statut d'institution locale – ni des régions. Nous n'étudierons pas non plus la situation des États européens, qui d'un point de vue formel pourraient également être considérés comme des collectivités territoriales de l'Union européenne.

Alors de quoi cet ouvrage parle-t-il ?

Cet ouvrage s'intéresse aux interactions que cet ensemble d'acteurs que sont les collectivités territoriales entretiennent entre elles et avec les autres acteurs institutionnels (gouvernements et parlements nationaux, institutions européennes) sur la scène européenne. L'Europe, *polity* en émergence, constitue cet OPNI[21] que l'on ne peut plus comprendre à partir des études fondées sur la logique des relations internationales, mais dont on méconnaît la plupart des subtilités en l'analysant seulement comme une forme particulière de fédération. L'Europe aujourd'hui est à la fois plus et moins que chacun de ces modèles.

Les débats théoriques font de longue date rage sur ces questions. L'intérêt qui dans ce contexte est le nôtre, est de réfléchir à partir de l'observation des interactions que ces acteurs infra-étatiques entretiennent et génèrent avec les acteurs tant étatiques que supra-étatiques, sur les modalités de fonctionnement de l'Union européenne et la nature de ce système politique original.

---

18 Voir p. ex. Christian MESTRE, « Le partenariat et la concertation dans la définition des plans régionaux de développement », in LECLERC (2003), pp. 93-116. Voir également *infra* le chapitre II, section II de la deuxième partie.

19 Ces contrats tripartites sont proposés dans le *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM (2001) 428 du 25 juillet 2001. Pour nos réserves à leur sujet, voir ci-dessous le chapitre I, section II de la deuxième partie.

20 Pour une très intéressante étude sur ces acteurs et leur importance, au titre d'ailleurs révélateur, voir Patrick LE GALÈS (2003).

21 « Objet politique non identifié », formule attribuée à Jacques Delors.

En quoi l'utilisation des collectivités territoriales est-elle utile pour une telle réflexion ? Pour une raison très simple ; la prise en compte de leur participation aux processus décisionnels, de mise en œuvre et de légitimation des politiques européennes ne peut se faire ni dans le schéma actuel des relations internationales, ni dans celui du fédéralisme.

En effet, les collectivités territoriales sont dans la littérature traditionnelle des acteurs exclus de la sphère des relations internationales, confinés à un rôle strictement sub-national. Dans le meilleur des cas, certains États fédéraux reconnaissent à leurs entités fédérées le droit de participer directement à des relations internationales dans certains domaines de *low politics*, comme des relations de voisinage ou la gestion concrète de certains dossiers. Dans les autres cas, il arrive que certaines de leurs demandes puissent se trouver reprises sur la scène internationale par les canaux traditionnels de la diplomatie étatique. Aussi l'analyse à partir des outils des relations internationales ne les a-t-elle pas intégrées dans ses schémas[22].

Quant aux modèles fédéralistes et à leurs dérivés, ils étudient les interactions d'acteurs institutionnels agissant au sein d'un unique système politique, d'un seul ordre juridique (ou si l'on admet que plusieurs ordres juridiques subsistent au sein d'un système fédéral, ceux-ci sont clairement hiérarchisés). Inclure l'analyse de la place et du rôle des collectivités territoriales au sein de la *polity* européenne déborde les différents cadres d'analyses fédéralistes. D'une part parce que l'ordre juridique communautaire ne reconnaît aucun statut propre aux collectivités territoriales[23], ce qui formellement devrait empêcher de les considérer comme acteurs propres d'un système fédéral européen. Et d'autre part parce qu'une participation simultanée et non clairement hiérarchisée d'entités de plusieurs niveaux inférieurs (les États membres et les collec-

---

[22] À l'exception d'une littérature juridique qui s'est de longue date intéressée aux activités proprement internationales des entités fédérées. Voir ainsi par exemple le numéro spécial de la *Revue belge de droit international*, 1983-I portant sur « les États fédéraux dans les relations internationales », Bruxelles. Ou l'étude de Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, LGDJ, 1984. Parmi les politologues s'intéressant à cet aspect particulier des relations internationales, notons l'ouvrage de MICHELMANN et SOLDATOS (1990), dans lequel Soldatos développe sa thèse relative à la paradiplomatie régionale ; celle-ci sera reprise et adaptée aux particularités du contexte institutionnel européen par E. PHILIPPART (1997) et récemment placée dans un contexte plus global par S. PAQUIN (2004). Enfin, on trouvera une littérature, principalement juridique, relative à la coopération transfrontalière, qui montre que si ces relations transcendent bien les frontières nationales, elles ne s'inscrivent pas pour autant dans le cadre classique des relations internationales ; voir notamment BEYERLIN (1988), LEVRAT (1994a) et CHRISTIANSSEN (2000). Voir également le chapitre III de notre deuxième partie *infra*.

[23] Voir *infra* le chapitre III de notre première partie.

tivités territoriales) aux institutions d'un pouvoir centralisé (les institutions communautaires) n'est pas théorisée par la littérature fédéraliste. Il s'agirait d'un fédéralisme à trois niveaux (au moins), ce qui multiplierait les combinaisons possibles et la complexité de l'analyse[24].

C'est en conséquence – même si nous ne désespérons pas d'être un jour en mesure de théoriser un fédéralisme en trois dimensions – une autre théorie explicative qui sert de toile de fond à notre réflexion ; celle de la *multi-level governance*[25] (*MLG*). Si celle-ci semble parfois emprunter au modèle fédéraliste, elle s'en distingue en fait assez radicalement[26], notamment parce qu'elle ne s'appuie pas sur la prémisse d'une division des compétences entre différents niveaux de pouvoirs. Ce second modèle est celui de la subsidiarité, composante du fédéralisme, lequel postule une possible répartition claire des compétences entre différents niveaux de pouvoir, ou en cas d'allocation imprécise ou partagée de la compétence, une détermination préalable du niveau le mieux à même d'exercer chaque compétence.

Au contraire, la *MLG* trouve son fondement dans le constat de l'enchevêtrement des compétences et l'observation des modalités d'exercice conjoint de celles-ci[27]. Ce qui a pour conséquence que plutôt que d'être en mesure de travailler à partir d'une image claire et lisible de la place, du rôle et de la contribution effective des collectivités territoriales à l'intégration européenne, l'observateur se trouve confronté à une situation complexe[28] dont l'analyse – et c'est ce qui nous intéressera dans cet ouvrage – révèle une mutation des modalités d'organisation et d'exercice du pouvoir en Europe.

Il n'y a en fait rien d'étonnant à ce que ces entités territoriales, détentrices de pouvoirs proches des citoyens, soient les révélateurs de ces évolutions. N'oublions pas que celles-ci furent par le passé tant les lieux d'émergence et d'émancipation de la bourgeoisie – les villes – que le théâtre des résistances à l'inexorable déclin du système féodal – de nombreuses campagnes et certaines régions autour des anciennes struc-

---

24 Voir p. ex. les travaux de Fritz Scharpf sur le « *two-level game* » (SCHARPF (1993 et 1997a)), et la complexité qui en résulte pour l'analyse.

25 Le label apposé à cette théorie revient à Gary Marks, dans son article publié en 1993, (MARKS (1993)). Ses réflexions semblent s'inscrire, même s'il ne le cite pas, dans le prolongement de l'étude de Simon BULMER, *The domestic structure of European Community Policy-making in West Germany*, New York & Londres, Garland, 1986.

26 Voir pour une explication précise de cette distinction, MARKS & HOOGHE (2003).

27 « I believe we are witnessing the emergence of *multi-level governance* in the European Community, characterized by co-decisionmaking across several nested tiers of government, ill-defined and shifting spheres of competence (creating a potential for conflicts about competencies), and an ongoing search for principles of decisional distribution that might be applied to this emerging polity ». G. MARKS (1993), p. 407.

28 Pour une réflexion sur cette complexité, voir LEVRAT (2003).

tures du pouvoir de proximité. Les cadres territoriaux infra-étatiques ont de longue date été les lieux où se sont forgées et définies les modalités d'exercice du pouvoir en Europe. Ainsi la démocratie serait née à Athènes, le prolétariat à Rome avant d'être redécouvert dans les villes de l'Angleterre industrielle ; et lorsque le centre de gravité du pouvoir a émigré de Versailles au cœur de Paris, c'est toute la planète qui allait à la suite basculer dans l'ère moderne. Ces champs du politique, définis et reconnus pour nombre d'entre eux bien avant l'actuelle organisation territoriale étatique, sont ainsi des marqueurs importants dans la définition de l'organisation des pouvoirs publics en Europe. Pareillement, mais beaucoup plus récente, l'institution – comme dans les nouveaux États membres de l'Union européenne en Europe centrale – ou les réformes – comme par exemple en Finlande, en Italie ou au Royaume-Uni, et quelques décennies plus tôt en Espagne ou en France – de cadres territoriaux de l'organisation régionale sont également révélateurs des enjeux contemporains, de société et de pouvoir[29].

Certes, l'avènement et la dominance des États-nations dès la fin du XVIII[e] – qui outre la fixation de cadres territoriaux mutuellement exclusifs, en rupture avec les intrications de l'ordre féodal, allaient être conjugués avec une mise en adéquation entre l'espace de l'exercice du pouvoir et celui de sa légitimation – relègueront la question de l'organisation territoriale du pouvoir au sein d'un espace institutionnel et politique propre à chaque contexte national. Et ce sont depuis les États qui, par l'extension de leurs fonctions et les innovations dans leurs agencements institutionnels, apparaissent comme les moteurs de la réorganisation et les cadres des mutations du pouvoir. D'où le développement et la coexistence de systèmes différenciés en Europe, les uns fondés sur une conception centralisée et hiérarchisée du pouvoir, d'autres sur la mise en commun au niveau national de pouvoirs détenus originellement par des entités constitutives. Loin de se fondre au sein de l'espace national, les pouvoirs territoriaux survivront en tant qu'espaces politiques et sociaux propres, voire référents identitaires, grâce à un partage de sphères de compétences entre différents niveaux territoriaux. Ainsi la question de l'organisation et de l'exercice territorial du pouvoir, contingentée par le principe de souveraineté – lequel garantit pleine liberté sur le plan interne et non-ingérence entre sphères étatiques[30] – se révélait être une question nationale, non une question européenne.

---

29 En ce sens, voir EVANS (2002) pour une argumentation convaincante.

30 Ce principe est dans la littérature souvent présenté comme « principe d'autonomie institutionnelle ». Voir ainsi en ce sens, J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1999, pp. 799-805. Pour une claire application de ce principe au sein de l'ordre juridique communautaire et la visualisa-

Mais l'intégration européenne, à partir du moment – *grosso modo* dans la première moitié des années 1980 – où il devient évident qu'elle transcende la sphère économique pour déborder sur l'espace du politique, et par là même l'organisation et la mise en œuvre du pouvoir, allait inéluctablement avoir une influence sur l'organisation territoriale de ce pouvoir, au sein même des États membres. Si les pouvoirs territoriaux infra-étatiques ne sont pas de manière uniforme affectés par l'intégration européenne, si leur apport n'apparaît ni d'une manière indiscutable ni en des termes comparables, d'un niveau de pouvoir à un autre, d'une situation nationale à l'autre, il n'empêche que leur intégration à l'Europe est aujourd'hui l'un des principaux éléments nouveaux alimentant le débat relatif aux modalités d'organisation et d'exercice du pouvoir en Europe[31].

Certes, l'immixtion de l'international et du local/régional n'est pas propre à l'Europe[32], et nombre d'auteurs imputent, non sans raison, cette évolution à la globalisation du système économique[33]. Mais seule l'Union européenne propose un cadre institutionnel supra-national permettant une prise en compte continue, organisée et spécifique, des intérêts de ces collectivités infra-étatiques, à un niveau dépassant précisément ce cadre étatique. D'où le sous-titre de cet ouvrage, lequel postule que des enseignements du cas particulier au contexte institutionnel et politique européen peuvent être tirés pour une réflexion plus générale sur la nécessaire implication des acteurs politiques de proximité dans des processus de gouvernance supra-nationaux.

Ce qui paraît motiver l'intégration, tardive et encore très incomplète, des collectivités territoriales infra-étatiques au système politique européen est le passage d'un processus d'intégration fondé sur la limitation des interventions des acteurs étatiques (intégration négative, dominante jusqu'à l'achèvement du marché intérieur, 1993) à une intégration s'appuyant sur la mise en œuvre de politiques publiques européennes (intégration positive, depuis l'Acte unique (1987) et surtout Maas-

---

tion de ses conséquences, voir l'Arrêt de la Cour du 12 juin 1990, *Allemagne c. Commission*, aff. C-8/88, *Rec.* I-2321.

31 En ce sens, nous souscrivons aujourd'hui encore pleinement au constat de Gary Marks : « I argue that the debate between *supra*national and national conceptions of institutional formation in the European Community misses a critical element of the whole picture, namely, the increasing importance of subnational levels of decision-making and their myriads connection with other levels. I suggest that we are seeing the emergence of *multilevel governance*, […] » (MARKS, 1993, p. 392).

32 Voir p. ex. RISSE-KAPPEN (1995) ou ROSENAU (1997).

33 P. ex. DUNFORD & KAFKALAS (1992). C'est dans cet ouvrage qu'Éric Swyngedouw propose le très imagé terme de « glocalisation », dans sa contribution intitulée « The Mammon Quest : "Glocalisation", interspatial competition and the monetary order : the construction of new scales », pp. 39-67.

tricht (1992))[34]. En effet, les acteurs publics infra-étatiques, souvent en charge de la mise en œuvre de telles actions sur le plan interne, possèdent les capacités techniques, les ressources humaines et les compétences juridiques qui doivent être mobilisées pour une réalisation de l'action européenne[35].

D'autre part, ce transfert vers le niveau européen de politiques et d'actions qui préalablement relevaient de ces pouvoirs infra-étatiques ne s'accompagne pas, comme c'est le cas pour les pouvoirs politiques des États membres, d'un gain en capacité d'influence par une participation aux processus décisionnels supra-étatiques[36]. Ce sont ces adaptations, parfois sur un plan institutionnel, le plus souvent par la modulation des pratiques, que tente de capturer une lecture de ces évolutions selon le paradigme de la *MLG*.

Suivant cette même logique, le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* publié par la Commission européenne le 25 juillet 2001[37] tente, en vue d'améliorer l'efficacité et d'accroître la légitimité de l'action communautaire (*output legitimacy*), de formaliser et mettre en lumière les nouveaux processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques publiques qu'un demi-siècle d'intégration européenne ont permis de faire émerger. Consacrant – et plaidant activement en faveur de – la « méthode communautaire », ce Livre blanc, qui visait à permettre à la Commission européenne de renforcer son rôle et de reprendre l'initiative face aux gouvernements nationaux d'une part et au PE de l'autre, s'appuie largement sur le modèle théorique de la *MLG*.

Ainsi ce référentiel d'analyse de la *MLG* a en quelques années acquis une place aux côtés des principales théories visant à expliquer l'intégration européenne. Bien évidemment, ce n'est pas parce que cette théorie a été largement utilisée par la Commission européenne dans l'élaboration de son livre blanc sur la gouvernance européenne que sa pertinence en est pour autant démontrée. Ce livre blanc a d'ailleurs été un échec lamentable d'un point de vue de son impact politique, notamment en raison des divergences qui existaient au sein même de la Com-

---

34 Pour une bonne présentation de ces deux types d'intégration, leurs différences et les conséquences organisationnelles et institutionnelles qui en découlent, voir F. SCHARPF (1997b) ou du même auteur, le deuxième chapitre de son ouvrage *Governing in Europe : Effective and Democratic ?*, Londres, Oxford U. Press, 1999, pp. 43-83.

35 Voir sur cette question N. LEVRAT (2000).

36 Voir, pour la mise en lumière de ce mécanisme au profit des États membres de l'UE, A. MORAVSCIC (1993). Le Traité de Maastricht, avec la modification de l'article 146/203 répond pour partie à cette dépossession de certaines collectivités territoriales européennes (notamment les *Länder* allemands). Voir sur ce point *infra*, le chapitre II, section II de la seconde partie.

37 *JOCE* C 287 du 12 octobre 2001, pp. 1-29.

mission européenne sur la pertinence des analyses qui étaient faites sur la base de ce modèle. De même, la théorie elle-même a été largement critiquée dans les cercles académiques. Ces critiques puisent l'essentiel de leur substance dans le refus de considérer comme digne d'intérêt une lecture globale du processus d'intégration européenne. Leurs auteurs, porteurs de présupposés réalistes ataviques, centrés sur l'analyse du rôle et des motivations des acteurs, ne parviennent pas à percevoir l'intérêt de l'approche systémique de l'intégration européenne que propose le modèle de *MLG*. Alors que c'en est, selon nous, tout l'intérêt[38].

Nous sommes cependant prêts à concéder que les références à ce modèle ne sont peut-être pas toutes légitimes et qu'il n'est pas à exclure que des usages peu orthodoxes des modélisations et théories de la science politique soient plus loin accomplis. Il est en effet temps de l'avouer, c'est de la plume d'un juriste qu'est issu ce livre. Il en résulte que les exigences d'une méthode d'analyse juridique conduisent à accorder beaucoup d'importance à l'examen des textes et à leur portée, ainsi qu'aux pratiques des institutions et acteurs, pris en tant qu'entités. Mais plutôt que de nous focaliser sur les possibles motivations individuelles ou des stéréotypes d'actions par catégorie d'acteurs, comme le font les analyses s'inscrivant dans le paradigme réaliste, nous privilégierons l'exploitation de sources primaires accessibles, c'est-à-dire les textes produits par les acteurs et institutions.

Ceux-ci seront étudiés au regard des règles d'interprétation juridique, tout en tenant compte des cadres théoriques que nous fournit la science politique. Ce qui a pour conséquence qu'une analyse attentive de la jurisprudence de la Cour relative aux pouvoirs territoriaux (*infra* chapitre III de la première partie), de la portée des principes de partenariat (*infra* chapitre I, section II de la deuxième partie) et de subsidiarité (*infra* chapitre III, section IV de la première partie), l'examen des modifications des comportements des acteurs nationaux et subnationaux suite à la modification de l'article 146/203 TCE (*infra* chapitre II, section II de la deuxième partie) entre autres, ne peuvent s'inscrire avec un degré acceptable de cohérence que dans le cadre, assez large, et parfois un peu flou il est vrai, de la *multi-level governance*. Ainsi notre ambition est que cette prise en compte des collectivités territoriales dans la contexture de l'analyse conceptuelle de l'intégration européenne aura non seulement pour effet de mettre en lumière l'importance continue, voire croissante, de ces niveaux de gouvernement en Europe, mais encore de nous informer sur la nature véritable – et plus subtile que ne

---

[38] Pour une bonne discussion, mais bien évidemment partisane puisque présentée par les principaux défenseurs de la thèse de la *MLG*, voir MARKS, HOOGHE & BLANK (1996). Voir aussi pour une réintégration de la perspective centrée sur les acteurs dans la *MLG*, MARKS (1996).

parvient à le montrer l'utilisation des autres cadres théoriques – du processus d'intégration européenne et sur ses probables conséquences en termes de réorganisation des pouvoirs de l'Europe.