

Vers un Sénat des Régions ?

Dusan Sidjanski

Denis de Rougemont et Jean Monnet, bien que venant d'horizons différents, partagent l'idée d'une Fédération européenne. Néanmoins leurs démarches pour y parvenir sont distinctes. Le premier souhaite un saut qualitatif, politique et global donnant lieu à la création d'une Europe fédérale. Tandis que le second, tout en étant visionnaire, est un homme d'action pragmatique qui opte pour les étapes progressives d'un engrenage de secteur après secteur, conduisant à l'Union politique.

Malgré leur convergence finale, ils s'opposent surtout au sujet du rôle des Régions au sein de la Communauté : régions fonctionnelles et économiques pour Monnet, mais qui sont enrichies par Rougemont de leurs caractéristiques historiques, linguistiques, écologiques, ainsi que culturelles et universitaires. De surcroît, pour ce dernier, la Région est avant tout, dans son approche fédéraliste, un espace de participation civique formé par des grappes de collectivités locales et des communes. À la participation s'ajoute le principe de subsidiarité selon lequel il ne faut pas confier à l'État ou à l'Union européenne ce qui peut être fait au sein des espaces régionaux. Selon le même principe, la Région ne peut prétendre à une souveraineté globale en édifiant des mini-États. En revanche, il faut confier à l'Union européenne ce que ni les Régions ni les États ne peuvent prendre en charge séparément. Ce principe de répartition adéquate des pouvoirs a son complément dans le principe de participation des citoyens et de leurs communautés à divers niveaux de décision. Dans une fédération, c'est un courant qui va de bas en haut et du haut vers le bas, sous l'impulsion des leaders et des guides d'opinion, et sous l'influence de la mobilisation citoyenne.

Lorsque l'on a édifié un étage de pouvoir européen sous l'impulsion par en bas des groupes de promotion et des groupes d'intérêts, comme de formations partisanses transfrontalières au niveau européen, il est possible de mesurer la capacité du pouvoir européen en analysant les forces socio-économiques qui constituent des groupes de pression autour des centres de décisions. La même approche peut servir à évaluer les pouvoirs à divers niveaux communautaires, des États membres et des régions. C'est ainsi que l'on observe la formation d'essaims de groupes d'intérêts socio-économiques qui prennent le relais des groupes européens idéologiques et de promotion. À présent, il semble que ceux-ci, considérant que l'Union doit renaître sous une forme d'Union politique, cher-

chent à reprendre des initiatives et à faire des propositions aux dirigeants. Des centaines de groupes d'intérêts européens entourent les institutions de l'Union européenne, dont *BusinessEurope* au sommet économique, de même que des milliers de lobbyistes entourent les centres de pouvoir : à savoir, la Commission européenne et le Parlement européen, tandis que les institutions telles que le Conseil européen et le vaste réseau des Conseils attirent la pression des Régions et des groupes d'intérêt au sein des États membres. Et en ce qui concerne les représentations des Régions, considérons les seize *Länder* allemands : une dizaine de bureaux de représentation dont le *Hanse* comprenant trois *Länder*, Hambourg, Schleswig-Holstein et Niedersachsen. Il en va de même des neuf *Länder* autrichiens et des Régions belges qui ont le privilège d'être sur place mais qui affirment leur présence sur le plan politique et culturel. Les Régions françaises, qui ne sont pas en reste, disposent d'une dizaine de Bureaux de représentation qui suivent en direct les politiques communes, et notamment la politique régionale. Exemples : Bureau du Grand-Est comprenant la Bourgogne, Champagne-Ardenne, Lorraine, tous regroupés en fonction de proximité géographique et d'intérêts convergents. Mais ce qui est significatif pour notre propos sont les représentations des régions indépendantistes actuelles, ou d'autres tel le Pays basque qui, de terre de luttes violentes pour l'indépendance, a retrouvé la paix en tant que Région autonome au sein de l'Espagne. La représentation à Bruxelles peut être sous la forme mixte comprenant des autorités et des patronats comme en Catalogne, comprenant le *Patronat Català Pro Europa*.

Dès le premier colloque du *Centre européen de la culture* en 1970, suivi de cinq autres, Denis de Rougemont attribue aux Régions le rôle de fondement dynamique de la Fédération européenne en devenir. La Région forme un facteur essentiel de l'avenir européen. De plus, sa vision devient réalité avec un courant général de régionalisation, bien que différenciée au sein des États membres. Outre les Régions économiques créées au sein de la Communauté européenne, les colloques ont fait le tour des tendances régionalistes en Italie, où se sont constituées des Régions de poids inégal, ou en Belgique avec trois Régions et trois Communautés, et dont la Constitution fédérale survit grâce à l'encadrement de l'Union européenne. Même la France, modèle d'un État unitaire, subit depuis le référendum lancé par le Président de Gaulle des tensions et de puissants courants affirmant le pouvoir et l'autonomie régionale. Cette tendance a été confirmée par le récent octroi de pouvoirs réglementaires aux Régions françaises s'inscrivant dans leurs capacités économiques, sociales et culturelles ou éducatives, ainsi que par leur présence à Bruxelles ou par leur rôle central et leur activité européenne, à l'exemple d'Airbus. À l'exception du cas de la Corse qui manifeste une certaine ambition indépendantiste, les autres Régions, traver-

sées de temps à autre d'une poussée indépendantiste, sont entrées dans un cadre d'autonomie renforcée.

Dans cette perspective de régionalisation, d'autonomie et de participation à des degrés divers dans l'Union européenne, Denis de Rougemont a inventé l'idée d'une nouvelle institution européenne sous l'appellation de "Sénat des Régions", idée qui a été évoquée brièvement dans la conclusion du Colloque Latsis. Le *Centre de compétences* et le *Global Studies Institute* ont décidé entre-temps de lancer un projet de recherche sur le Sénat des Régions. Faut-il se souvenir que les *Länder*, bien que souvent présents dans les délégations officielles de l'Allemagne au sein des institutions européennes, n'ont pas hésité à proposer au *Bundesrat* l'instauration d'un Sénat des Régions européen s'inscrivant dans l'idée de Denis de Rougemont et de l'Assemblée des Régions d'Europe ? Cette nouvelle institution aurait l'avantage d'offrir aux Régions un accès institutionnalisé au niveau européen. Contribuerait-elle pour autant à satisfaire les ambitions européennes des *Länder* ainsi que les passions indépendantistes de plusieurs régions, dont l'Écosse, la Corse et la Catalogne ? Ce dernier cas permet d'illustrer l'utilité et la nécessité d'un Sénat européen des Régions qui s'inscrirait dans la suite de ce colloque consacré aux Régions tentées par l'indépendance au sein de l'Union européenne.

Le cas catalan est un exemple de distinction entre une politique rationnelle et un mouvement passionnel fondé sur l'histoire, la langue, l'identité et les pulsions nationalistes, mais ne reposant pas nécessairement sur une légitimité de majorité démocratique. D'après une recherche de l'Université de Laval, 31,6% de la population de la Catalogne sont de langue maternelle ou première langue catalane cohabitant avec 55% de personnes de langue castillane. Dans cette région espagnole et européenne, la tension linguistique risque de susciter des discriminations contraires au principe de l'Union européenne. Les tensions s'intensifient dans une population de 7,5 millions d'habitants inégalement distribuée : 35% de Castillans vivant parmi 60% de Catalans dont une partie forme les indépendantistes engagés. Ce mouvement, pulsionnel davantage que rationnel, en faveur de l'indépendance au sein de l'Union européenne, s'oppose à l'unité de l'État espagnol, membre de l'Union de plein droit. De ce fait, dans l'hypothèse d'une Catalogne indépendante, son adhésion à l'Union se heurterait au veto de l'Espagne !

L'approche rationnelle consiste à rappeler les obstacles et le manque de prise en considération de la dimension socio-économique de la plus riche Région de l'Espagne, laquelle est aussi son principal marché. Comme partout en Europe, le coronavirus n'a pas respecté les frontières intérieures ni épargné la Catalogne. Le décret du 14 mars instaurant l'état d'alerte dans le pays a été qualifié par la

Generalitat / Generalidad de tentative de recentralisation gratuite et le déploiement de l'armée n'a pas été jugé nécessaire. Et pourtant la dure réalité n'a pas tardé à s'imposer, contraignant la *Generalidad / Generalitat* à changer de position et à demander l'intervention de l'armée le 27 mars. Or, un État indépendant doit disposer en principe d'une armée, d'une politique extérieure et d'une meilleure défense contre le coronavirus qui a mis à nu les faiblesses et les incohérences des ambitions d'indépendance de la Catalogne. En effet, je suis d'avis que la voie la plus appropriée viserait *une autonomie renforcée dans une Espagne fédérale*. C'est le modèle qu'appelle de ses vœux le Président du Gouvernement espagnol Pedro Sanchez. *Ainsi la Catalogne apaisée trouverait une place d'influence au sein d'un Sénat des Régions*.

En attendant, l'expérience de la proposition des *Länder* a été révélatrice des difficultés dues à la diversité des régions au sein de l'Union européenne. Aussi, sans autre examen, leur proposition a abouti à la création du Comité des Régions qui a permis de former un consensus tout en incluant des membres élus représentant des régions, des métropoles et des collectivités publiques locales. L'élection des membres laisse ouverte une fenêtre d'espoir. Notre recherche vise à planter le décor et à définir des hypothèses susceptibles de jaloner le cheminement vers un projet du Sénat des Régions.

En conclusion, l'Union été déstabilisée par le coronavirus qui s'est attaqué à une de nos valeurs fondamentales qu'est la vie humaine. Les dégâts de la pandémie sont inestimables d'autant qu'elle a provoqué la paralysie de l'économie et de la vie sociale des sociétés qui, de surcroît, ont cherché le salut dans le confinement et des mesures incoordonnées prises par les États membres. Or, bien que la santé soit une compétence réservée aux pays membres, la Commission a tardé à coordonner les réponses des États et à agir en vertu du principe qu'en cas d'événement grave et imprévu, dévoilant le péché originel de l'absence d'Union politique et d'un pouvoir global face à une menace existentielle, la Commission aurait été dans son rôle légitime en recourant à des mesures extraordinaires. La crise a fait apparaître les failles de la construction européenne, notamment les inégalités profondes, le chacun pour soi, tout en faisant ressortir des solidarités et les besoins d'actions communes. Cependant, sous le choc, toute l'attention a été focalisée sur la lutte sanitaire et les ravages provoqués par cet avertissement concernant l'adaptation de notre mode de vie à la suite d'un enchaînement de crises qui menacent tant l'Union que notre planète.

Afin de pouvoir relativiser les questions soulevées par les Régions indépendantistes et le Sénat des Régions, j'ai cru indispensable de les situer dans la problématique plus ample qui embrasse l'ensemble des crises et des défis auxquels l'Union est confrontée. Certes, le coronavirus s'attaque à notre valeur fonamen-

tale qu'est notre vie et la sécurité humaine, condition de l'épanouissement des personnes, des communes et des régions, de même que des États membres dans le cadre de l'Union européenne. Or, de compromis en compromis, de secteur à secteur, l'Union n'a pas apporté de réponses convaincantes et robustes face aux crises, d'autant que les menaces et les défis connaissent toujours une croissance accélérée. En réalité, l'Union a adopté la méthode de rapiècement et de compromis sans solutions durables, sans une vision et une action globale.

Le Président Macron, en Européen engagé, en a conclu que l'Europe souveraine, dotée de pouvoirs politiques, est la voie d'avenir. Dans la crise sanitaire, il a fait appel au patriotisme des Français tout en l'inscrivant dans la solidarité et la souveraineté européennes. Sa politique et sa vision de l'Europe se heurtent cependant à des réticences de plusieurs pays membres, à la tête desquels se profile le couple Allemagne-Pays-Bas qui, de compromis en compromis, laissent dans l'ombre une série de problèmes irrésolus. J'en veux pour preuve les difficultés qui assaillent la Zone euro et la monnaie commune. En dépit de l'action de la Banque centrale européenne, qui vient d'ailleurs d'être contestée par la Cour constitutionnelle allemande, et du montage financier de 540 milliards d'euros, la réforme de la Zone euro et de la gouvernance économique se fait désirer. Quant aux migrations qui attendent une solution à moyen-long terme, la réponse du moment est une Europe barricadée tolérant une bombe à Lesbos, prête à exploser sous le chantage de la Turquie. Les clivages renforcés, les frontières nationales érigées, la Chancellerie a dû admettre que même l'Allemagne ne peut sortir victorieuse de la guerre contre le virus si le reste de l'Europe ne suit pas... Encore faut-il que l'Allemagne retrouve sa place aux côtés de la France pour que l'on puisse être témoins de la renaissance européenne.

À ces difficultés s'ajoute une vague de défis du numérique et de l'IA, le tout pollué par les GAFAM et *Cambridge Analytica*, qui pourrissent nos démocraties, dont certaines s'engouffrent dans la voie autoritaire populiste et nationaliste, alors que d'autres assistent à la réémergence des extrémistes de droite.

La question est de savoir : quel est le rôle des Régions dans ce contexte de multi-crisis ? De fait, les *Länder*, de même que les Régions en France ou ailleurs, ont assumé des missions sanitaires et humanitaires de grande portée. Elles sont appelées à soutenir la reconstruction et l'approfondissement de l'intégration européenne. Dans cet esprit, et pour leur assurer un accès direct aux décisions communautaires, nous avons repris *l'idée du Sénat des Régions*. De toute évidence, pour sortir renforcée de cette crise globale, l'Union a urgent besoin d'un noyau politique et fédérateur, capable d'entraîner dans son sillage l'ensemble des membres vers l'Europe souveraine proposée par le Président

Macron. Dans cette mouvance vers une Europe unie, solidaire et souveraine, notre projet d'un Sénat des Régions pourra trouver sa place. Encore faut-il que l'Union européenne, animée par le couple France-Allemagne, reprenne son élan et sa foi dans son avenir.

Genève, le 8 mai 2020