



HAL
open science

Registres et scènes d'action des entrepreneurs locaux de l'Europe

Nicolas Maisetti

► **To cite this version:**

Nicolas Maisetti. Registres et scènes d'action des entrepreneurs locaux de l'Europe. Les médiations de l'Europe politique. Acteurs et interaction des affaires publiques européennes, 2014. hal-01680710

HAL Id: hal-01680710

<https://hal.science/hal-01680710>

Submitted on 11 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Registres et scènes d'action des entrepreneurs locaux de l'Europe

La politique euro-méditerranéenne de la Région Provence-Alpes-Côtes d'Azur

Nicolas MAISETTI

La diplomatie décentralisée désigne l'expression d'une politique étrangère mise en œuvre par les collectivités territoriales qui trouve son origine dans les jumelages¹. Ces modalités de la coopération décentralisée² se sont traduites dans les années 1980 par des pratiques plus intégrées en matière de gestion de projets dans les domaines de l'appui institutionnel, de la formation ou du développement économique. La dernière étape de cette évolution se caractérise par des initiatives visant à obtenir une reconnaissance et une intégration politique dans les arènes de négociation interétatiques³.

1 Vion (A.), « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisation pour un droit », *Revue française de science politique*, 53(4), 2003.

2 La coopération décentralisée est un terme générique regroupant des pratiques hétérogènes de l'activité internationale des collectivités françaises initiées par les jumelages dès les années 1950 et reconnues progressivement par le législateur à partir des années 1980. L'évolution de ces pratiques se concrétise par la mise en place de coopérations techniques, de transferts de technologies et de savoir-faire entre collectivités territoriales françaises et autorités locales étrangères. Petiteville (F.), *La Coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération nord-sud*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; et Visier (C.), « Coopération décentralisée », in Pasquier (R.), Guigner (S.), Alistaire (C.) (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

3 Complétant ainsi l'ancien tableau du jeu à deux niveaux élaboré par Putnam (R.), « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988.

Ces politiques ont d'abord été analysées sous l'angle du « lobbying »⁴ opéré par les acteurs publics territoriaux avec l'intention de s'insérer dans les échanges politiques européens. L'action des régions sur les institutions communautaires vise alors une « recherche mutuelle d'interlocuteurs crédibles »⁵, l'« activation de réseaux de contacts personnels »⁶, des « opportunités de financement »⁷, au sein de « forums [où] circulent une masse importante d'informations qui favorisent l'échange d'expériences en facilitant la participation à des programmes de l'Union européenne (UE) et s'inscrivant dans des logiques de représentation et de dialogue »⁸.

À partir du cas fourni par la recherche d'accès de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) aux institutions européennes pour la mise en œuvre de sa politique méditerranéenne, nous faisons l'hypothèse que les collectivités locales constituent des acteurs incontournables de la production de l'action publique transnationale. Les acteurs locaux et régionaux ne sont plus seulement dans la boucle de circulation de l'information, ils déploient leurs propres visions du monde et promeuvent des intérêts d'institution. C'est donc une analyse des registres et des scènes d'action mobilisés et investis par ces petits entrepreneurs de l'Europe que nous proposons de livrer ici.

À plus d'un titre, la Région PACA représente un cas exemplaire de l'intégration des autorités locales dans la réalisation de politiques publiques transnationales⁹. Elle épouse en effet la trajectoire d'un certain nombre de régions dans l'évolution de leur rapport à l'Europe. Objet des politiques régionales européennes dans les années 1980, la Région PACA subit les effets des élargissements successifs de l'UE qui intègre alors des régions plus pauvres et désormais cibles des transferts de ressources avec l'entrée dans l'Europe de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal. Dans les années 1990, toutefois, la Région est impliquée dans la constitution de réseaux de

4 Clayes (P.), Gobin (C.), Smets (I.), Winand (P.) (dir.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses inter-universitaires européennes, 1998.

5 Smith (A.), « Au-delà d'une 'Europe du lobbying'. L'exemple des rapports entre Régions et Commission », in Clayes (P.), Gobin (C.), Smets (I.), Winand (P.) (dir.), *Lobbyisme, pluralisme... op.cit.*, p. 64.

6 Badiello (L.), « Regional Offices in Brussels : Lobbying from the Inside » in Clayes (P.), Gobin (C.), Smets (I.), Winand (P.) (dir.), *Lobbyisme, pluralisme... op.cit.*, p. 330. Elle souligne la capacité des élites régionales italiennes à anticiper les opportunités que présente le système politique européen. Notons toutefois que Lorenza Badiello s'exprime en tant que directrice du bureau de représentation de la Région Émilie-Romagne à Bruxelles.

7 Smets (I.), « Les régions se mobilisent. Quel 'lobby' régional à Bruxelles ? », in Clayes (P.), Gobin (C.), Smets (I.), Winand (P.) (dir.), *Lobbyisme, pluralisme... op.cit.*, p. 307.

8 *Ibid.*, p. 313.

9 Petiteville (F.), Smith (A.), « Analyser les Politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), juin 2006, pp. 357-66.

collectivités locales qui réclament auprès de leur gouvernement et de la Commission de l'UE le déblocage de crédits destinés non plus à financer leur développement régional, mais des projets de coopération au développement. Ce tournant dans le rapport à l'Europe, mais également dans la réclamation de fonds communautaires, traduit le nouveau rôle international que les représentants des autorités locales et régionales entendent endosser et qui n'est pas spécifique à la Région PACA. Cette dernière partage en effet avec un certain nombre de régions frontalières de l'UE un rapport spécifique à l'international, dans la mesure où les enjeux internationaux sont intrinsèquement mêlés aux enjeux internes. En l'espèce, cette dimension « intermestic »¹⁰ de la politique euro-méditerranéenne de la Région PACA revêt une particularité, par rapport à ses homologues catalan ou piémontais. Comme le répète à l'envi ses représentants élus, elle considère moins ses partenaires étrangers comme des « voisins » (en référence à la Politique de Voisinage) que comme des « cousins », ce qui suppose, nous le verrons, une justification par la proximité identitaire qui unirait le producteur de la politique et ses destinataires.

Dans une fabrique et une promotion de l'Europe longtemps dominée par les négociations intergouvernementales, puis investies par la Commission européenne, on se demandera plus précisément par quels processus les autorités locales et régionales sont parvenues à se faire une place dans des enceintes et des « *policy domains* »¹¹ pourtant occupées par les débats qui mettent en jeu des intérêts d'États et des procédures bureaucratiques complexes. Nous montrerons que les savoir-faire techniques acquis localement sont adaptés aux exigences et aux formats bruxellois, tandis que les élus locaux et régionaux disposent désormais d'un capital politique européen.

Issue d'un travail de thèse¹², cette enquête repose sur une lecture des travaux qui se proposent de considérer comme objet l'internationalisation et la diplomatie des villes et des régions, considérant les institutions locales et régionales comme des acteurs des relations internationales¹³. Les sources de

10 Hocking (B.), *Localizing Foreign Policy : Non-central Government and Multi-layered Diplomacy*, New York, Saint-Martin's Press, 1993.

11 Smith (M.), *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2004, p. 36.

12 Maisetti (N.), « Marseille en Méditerranée : récit politique territorial et sociologie de l'action publique locale internationale », thèse de doctorat en science politique, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2012.

13 Voir, pour une revue de littérature, Viltard (Y.), « Conceptualiser la 'Diplomatie des villes', ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue française de science politique*, 58 (3), 2008.

première main sont constituées par des entretiens avec les protagonistes de l'internationalisation du territoire régional, ainsi que par des observations participantes réalisées au cours de la période de négociation de l'UpM dans les rencontres entre élus locaux et régionaux¹⁴.

Afin de répondre à la question de l'adoption de rôles diplomatiques et de nouvelles fonctions internationalisées au sein de la Région PACA, nous proposons de déployer la démonstration en quatre temps. Tout d'abord, nous interrogerons les conditions d'émergence et de structuration d'un schème narratif méditerranéen formulé par des experts du développement économique et approprié par des élus, au sein des institutions politiques régionales. Cette « matrice cognitive »¹⁵ permet d'envisager la Méditerranée comme une rationalisation rhétorique de l'action internationale de la Région. Par rationalisation rhétorique, nous envisagerons les facultés politiques d'établissement des frontières entre la réalité sociale et les réponses politiques apportées. En conséquence, il s'agira de saisir ce qui se joue lorsque se déploie une « stratégie » comprise comme l'ensemble des tentatives se déployant au sein d'une configuration d'acteurs et s'efforçant d'imposer une définition de la réalité sociale conforme à des principes énoncés. Dans un deuxième temps, nous constaterons que la diplomatie décentralisée n'a pas débuté avec l'UpM. Une sociogenèse des articulations entre des visions du monde et les pratiques d'internationalisation des entités sub-nationales nous conduira à repenser la manière dont l'Europe fut saisie par les membres des institutions politiques régionales, non plus seulement comme guichet, mais comme partenaires dans les négociations ayant pour objet la définition de normes d'action publique transnationales. Un retour sur les dynamiques d'apprentissage et de professionnalisation des procédures communautaires nous permettra de mieux comprendre ce qui constituera la troisième partie de l'analyse : la formalisation de préférences et d'intérêts régionaux adressés aux enceintes de la diplomatie intergouvernementale et qui se résume, pour la Région PACA, par l'adoption d'une Stratégie internationale et d'un Plan d'Action pour la Méditerranée. Enfin, en nous appuyant sur une étude des réseaux de collectivités territoriales investis par la Région, nous nous efforcerons de saisir les modes d'appropriation régionale du fait européen dans des espaces politiques infranationaux et de définition des revendications et des contributions de la Région aux politiques de coopération méditerranéenne qui ne se limitent pas, loin s'en faut, à l'UpM.

14 En particulier durant les éditions 2008, 2009 et 2010 de la Semaine économique de la Méditerranée, ainsi que lors du Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée en mai 2008. Ces événements se sont déroulés à Marseille.

15 Radaelli (C.), « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 50(2), 2000, p. 255.

Ambivalences d'un récit politique de la Méditerranée La conversion incertaine d'une croyance en action

Il s'agira de saisir ici ce qui se joue lorsque se déploie une « stratégie » comprise comme la construction d'un savoir indigène sur la Méditerranée et comme prémisses de la mise en œuvre de dispositifs d'actions publiques internationalisées à l'échelle régionale. Nous envisagerons la stratégie méditerranéenne de la Région PACA non pas pour créditer aux acteurs qui la portent une rationalité, mais pour retracer les logiques d'énonciation des mises en sens de la réalité sociale. Nous montrerons ainsi qu'il est possible d'identifier des prises de position de l'institution dans les enceintes diplomatiques de production des politiques de coopération euro-méditerranéenne.

Le discours méditerranéen du Conseil régional, les cadrages de l'internationalisation d'un territoire

Les élus régionaux, et au premier rang Michel Vauzelle, à la tête de l'institution depuis 1998, ne cessent de proclamer l'importance de la Méditerranée au regard des intérêts économiques de la région, mais également de l'identité de ses citoyens. Omniprésente dans les discours, la Méditerranée a également fait l'objet d'une mise en scène architecturale : la Villa Méditerranée (appelée dans ses premières moutures « Centre régional de la Méditerranée » et financée en intégralité par le Conseil régional pour un montant de 57,3 millions d'euros) est supposée rendre visible son ambition méditerranéenne et constituer un lieu d'exercice du « soft power », selon les propres termes du président Vauzelle¹⁶. Enfin, la présentation méditerranéenne de la Région se traduit par des positions institutionnelles et des fonctions politiques occupées par son Président. Celui-ci dirige l'Euro-région Alpes-Méditerranée, la Conférence inter-méditerranéenne de la Conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM) et il a été plus récemment chargé d'une mission par le Président de la République, François Hollande, pour « promouvoir une Méditerranée des projets ». Il ne s'agit pas ici de prétendre que Michel Vauzelle est le seul promoteur du discours méditerranéen. Nous verrons par la suite que les fonctionnaires du Conseil régional et les experts des agences de conseil sont au cœur du processus de fabrication. Cependant, lorsqu'ils sont interrogés sur ce sujet, ces acteurs définissent la politique internationale et européenne de la Région comme une « attribution personnelle du Président Vauzelle », à l'instar du domaine réservé du Président de la V^e République. Cette tonalité politique du dossier,

16 « Dites Monsieur le Président, ta villa, elle sert à quoi ? », *Marsactu*, 4 avril 2013.

ainsi que l'analogie qui est établie avec la diplomatie, est souligné par le vice-président délégué aux relations internationales et aux affaires européennes :

« Globalement, ce qu'il faut que vous ayez en tête ici, c'est que c'est une délégation particulière, les Relations internationales dans cette région, parce que c'est un sujet sur lequel le Président lui-même est extrêmement engagé. Vous avez pu observer que sur les questions méditerranéennes, il est très attentif. Il est Président de la CRPM (...). C'est quelque chose qu'il pilote lui-même en direct avec son cabinet et Gérard Bodinier qui est le Boutros Boutros-Ghali du Président » (Entretien avec le Vice-président du Conseil régional, délégué aux affaires internationales et européennes (2004-2010), Marseille, avril 2010).

Claire Visier montre comment la mise en récit de la Méditerranée, qu'elle appelle « discours identitaire », a échoué à devenir une « idéologie militante » pour passer dans le registre de la « vulgate consensuelle »¹⁷. En s'appuyant sur le parcours politique de Michel Vauzelle¹⁸, elle constate l'inadaptation de ce discours à la gestion politique territoriale. Pour autant, l'auteure montre que sa carrière d'élue est réinvestie pour exercer un lobby auprès des administrations nationales et européennes. Certes, sur le plan des configurations politiques locales, le discours méditerranéen du Président du Conseil régional se heurte à un environnement politique caractérisé à la fois par une fragmentation propre aux luttes d'institutions et par la forte présence du Front national. Claire Visier aboutit à la conclusion suivante : « la 'Méditerranée' ne fonde pas une vision du monde et un projet politique susceptibles de produire de la légitimité politique et de structurer une conflictualité »¹⁹. En effet, la construction du consensus méditerranéen

17 Visier (C.), « La Méditerranée, d'une idéologie militante à une vulgate consensuelle », *Sciences de la société*, 65, 2005, p. 146.

18 Après son passage au cabinet du Premier ministre, Michel Vauzelle intègre le conseil municipal d'Arles en 1977 sous l'étiquette socialiste. L'accès de François Mitterrand à la Présidence de la République lui ouvre les portes d'une carrière nationale : Directeur adjoint du cabinet du candidat Mitterrand, il est nommé porte-parole de l'Élysée jusqu'à son élection à l'Assemblée nationale en 1986. Réélu en 1988, il y préside la Commission des affaires étrangères. En 1992, le Président de la République le nomme Ministre de la Justice. Défait lors des élections législatives en 2002, il regagne la seizième circonscription des Bouches-du-Rhône en juin 2007 et est reconduit en 2012 dans un duel avec un candidat Front National. Sur le plan local, outre un mandat de vice-Président du Conseil général des Bouches-du-Rhône acquis en 1992, il est élu maire d'Arles en 1995, mais, atteint par le cumul des mandats, il doit démissionner trois ans plus tard. À cette date, il succède à Jean-Claude Gaudin à la Présidence du Conseil régional PACA. En mars 2010, enfin, il entame un troisième mandat à ce poste.

19 Visier (C.), « La Méditerranée, d'une idéologie militante... », *op.cit.*, p. 149. Pour expliquer l'absence de la référence méditerranéenne dans la gestion du territoire électif, elle écrit que « les questions internationales sont sans doute considérées comme électoralement peu attrayantes. Par ailleurs, dans une région dans laquelle le FN est particulièrement

parmi les élites politiques locales empêche la percée de ce thème dans les conflits partisans, si bien que ce type de discours s'avère plus rétributeur dans les enceintes extra-locales, européenne et nationale. Finalement, on peut se demander par quels motifs cette « mise en récit militante »²⁰ de la Méditerranée, inopérante sur le plan de la compétition politique, est mobilisée avec une vigueur constante par les élus locaux et régionaux.

Nuançant les conclusions de Claire Visier, nous voudrions souligner qu'ériger la Méditerranée comme étendard stratégique à dimension internationale produit des effets de contraintes et d'opportunités sur les politiques européennes de la Région. Ce discours rend possible et incontournable une projection de son territoire régional et des institutions politiques. Certes périphérique dans la compétition électorale, le discours méditerranéen peut par ailleurs s'avérer efficace dans le cadre de la gestion clientélaire²¹ des communautés issues des migrations méditerranéennes. Cet usage politique de la diplomatie décentralisée est supposé répondre au défi que représente l'ancrage local de l'internationalisation des villes et des régions. En effet, la recherche d'une résonance locale des politiques locales trans-nationales, à travers l'implication des populations, est une question récurrente posée par la littérature savante, experte ou officielle²². La volonté de faire participer les citoyens se heurte à la technicité des projets internationaux qui représente un coût d'entrée important à l'engagement et au soutien des citoyens. Cette équation est résumée par le Vice-président du Conseil régional PACA, délégué aux Relations internationales :

« Soit les citoyens ne sont pas intéressés, soit ils regardent ça de façon suspecte. Le volet solidarité, ils l'entendent bien et le soutiennent, mais quand on mène un projet de coopération un peu plus poussé en Méditerranée, ils pensent qu'on est en vacances » (Entretien avec le Vice-président du Conseil régional, délégué aux affaires internationales et européennes (2004-2010), Marseille, avril 2010).

implanté, les acteurs politiques locaux n'utilisent pas la référence méditerranéenne pour se positionner dans la compétition électorale. Bien au contraire, ils évitent un affichage trop méditerranéen lors des périodes de campagne, considérant cette thématique comme une arme à double tranchant », p. 153.

20 *Ibid.*, p. 146.

21 Mattina (C.), « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille », *Politix*, 67, 2004.

22 Dris (C.), « Les 'Frontaliers' de la coopération entre Marseille et Alger : de la marge à la médiation », *L'Année du Maghreb*, 5, 2009 ; CIEDEL, « Stratégie de la société civile pour investir l'espace public », Livret pédagogique, 2006 ; Ville de Marseille, « 10 exemples d'action de coopération décentralisée », Direction des Relations Internationales, 2010.

Pourtant, la composition de la population du territoire régional le dote, selon les experts du développement local, d'une « légitimité de l'immigration »²³ pour accomplir son internationalisation dans la mesure où la diplomatie décentralisée permet d'articuler des solidarités localisées et internationalisées :

« Pour les Algériens ou les gens d'origine algérienne qui sont importants dans la région, avoir un accord de coopération avec Alger, c'est leur témoigner une solidarité et une reconnaissance, c'est une façon de participer à la cohésion, pas nationale, mais régionale et de les valoriser. Ce n'est pas de dire 'vous êtes venus d'Algérie, vous devez vous intégrer'. Bien sûr qu'ils doivent s'intégrer, mais ils doivent s'intégrer positivement au travers la reconnaissance de leur culture et comment eux peuvent participer à des échanges qui sont extrêmement enrichissants » (Entretien avec le Conseiller du Président du Conseil régional PACA pour les affaires internationales, Marseille, 27 avril 2010).

Ce discours méditerranéen déployé par le personnel technique et politique de la Région ne se réduit pas à l'ambition performative de construire un nouvel espace de sens et de référentiels identitaires communs au sein de l'espace régional. Sur ce point, si la diplomatie de la Région fait l'objet d'une présentation politisée, personnalisée par le Président Vauzelle et contrôlée par son cabinet, elle n'est pas séparable de l'espace professionnel dans lequel elle est mise en œuvre. La mise en sens de la Méditerranée comme récit de la diplomatie décentralisée combine vision du monde et pratiques professionnalisées propres à la bureaucratie européenne : réponses aux appels à projets, gestion des programmes, appui au montage de projets et respect des conditions d'utilisation des financements.

Il faut donc comprendre le discours méditerranéen des acteurs politiques et administratifs de la Région comme une ressource de justification pour obtenir de la part de la Commission européenne, en particulier de l'Unité Euromed de la Direction Générale des Relations Extérieures (DG-Relex), des financements destinés à la production de projets en Méditerranée. L'un des objectifs n'est donc pas seulement interne et symbolique (« la solidarité régionale » envers les populations issues des migrations), il est également externe et matériel, lorsque la mise en œuvre de la coopération euro-méditerranéenne avec des fonds européens vise à promouvoir et exporter les entreprises régionales et, par ricochet, à dynamiser l'attractivité et l'économie du territoire.

23 Entretien avec le Délégué général de l'Institut de la Méditerranée, Paris, 22 avril 2010.

Le discours méditerranéen s'appuie dès lors sur une maîtrise croissante des procédures communautaires au sein de l'administration régionale, si bien que la Méditerranée ne relève pas uniquement de l'ordre du discours (ni de ses seuls acteurs politiques), son évocation faisant aussi l'objet de pratiques professionnalisées. Il s'établit un lien entre des énoncés et des pratiques qui se concrétisent par une participation et une contribution aux politiques européennes. C'est précisément ce lien, qui n'est pas qu'un glissement sémantique, qui doit faire désormais l'objet de la discussion.

La gestion régionale des programmes européens : l'apprentissage de la diplomatie décentralisée

Prolongeant le débat sur la combinatoire entre idées et action publique²⁴, et plus précisément sur la manière dont des représentations du territoire fondent l'action politique locale, nous investissons ici le champ de l'internationalisation des territoires pour en dévoiler des logiques d'ajustement des préférences. En l'espèce, l'apprentissage et la professionnalisation des pratiques européennes au sein de l'administration régionale ont favorisé l'adoption d'une diplomatie décentralisée²⁵. On ne peut donc faire l'économie d'une observation historique de l'intégration de l'institution régionale au sein du système politique de l'UE. Deux décennies de coopération euro-méditerranéenne ont, sur ces deux aspects,

24 Outre l'ouvrage précédemment cité, voir en contre-point, Desage (F.), Godard (J.), « Désenchantement idéologique et ré-enchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55 (4), 2005. En posant la question de « l'importance (accordée par) les acteurs territoriaux au 'sens partagé' des actions dans lesquelles ils s'engagent », p. 635, les auteurs discutent la grille de lecture « cognitiviste » afin de rendre compte de « la pluralité des régimes de croyance disponibles et de s'intéresser davantage à la question de leur rapport à l'action, sans se contenter d'un modèle transitif et matriciel (...) », p. 635.

25 Une partie de la littérature sur cet objet préfère l'usage de « para-diplomatie » pour de souligner la séparation, voire la dissidence des initiatives internationales des acteurs locaux à l'égard de la diplomatie étatique : Philippart (E.), « Le Comité des Régions confrontés à la « para-diplomatie » des régions de l'UE, in Bourrinet (J.) (dir.), *Le Comité des Régions de l'UE*, Paris, Économica, 1997 ; Aguirre (I.), « Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry About a Concept in Search of a Definition », *Regional and Federal Studies*, 9 (1) 1999 ; Lecours (A.), « Paradiplomacy : Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions », *International Negotiation*, 7(1), 2002 ; Paquin (S.), « La Para-diplomatie identitaire : le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et sociétés*, 23(2-3), 2004. Forgé dans les contextes québécois, catalan ou flamand, ce concept est une fausse piste dans le cas français, particulièrement dans le cas des politiques européennes. Si des préférences spécifiques peuvent émerger au niveau local, elles ne rentrent jamais en contradiction durable avec la position officielle définie par l'État. Surtout, elles ne visent jamais explicitement à contester la souveraineté de l'État en matière de politique étrangère, comme cela a pu être le cas au Canada, en Espagne et en Belgique.

considérablement changé la donne pour les autorités locales et régionales engagées dans la mise en œuvre de projets financés par les dispositifs prévus par le processus de Barcelone, qui régit les relations euro-méditerranéennes entre 1995 et 2008²⁶. Cependant, ceux-ci se sont rapidement montrés incapables de répondre à la dégradation du contexte international au Proche-Orient²⁷ ou de mettre en place des instruments financiers stables à même de réaliser l'improbable espace commun de paix, de stabilité et de prospérité²⁸.

Depuis 2008, l'espace méditerranéen a fait l'objet d'une attention renouvelée de la politique étrangère française parvenue à convaincre ses partenaires européens de relayer le Processus de Barcelone par une Union pour la Méditerranée (UpM). Si ce dispositif n'existe plus qu'au travers de son nom, en raison des révolutions arabes qui, à partir du premier trimestre 2011, ont balayé les fondements institutionnels de la coopération, la relance du partenariat euro-méditerranéen a représenté une ouverture du jeu diplomatique pour les acteurs locaux et régionaux, forts de l'expérience ancienne de la coopération décentralisée dans la région²⁹ et de la gestion des anciens programmes MEDA³⁰ et plus largement, de l'acquisition de savoir-faire en matière de politiques étrangère et européenne. Les effets de ces dispositifs ne sont pas neutres au regard de la prise en charge de nouveaux rôles par les acteurs locaux et régionaux qui s'accomplissent dans l'expression d'intérêts diplomatiques.

La mise en œuvre régionalisée des programmes de la coopération euro-méditerranéenne – les programmes MED (1992-1995) et MEDA (1996-2006), ainsi que ceux financés par l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) depuis 2007 – fut favorisée par l'expérience de la

26 Lancé par l'UE en 1995 dans le contexte des accords d'Oslo, le Processus de Barcelone regroupe ses pays membres et dix États de la rive Sud de la Méditerranée pour fournir un cadre juridique aux relations bilatérales et régionales entre ces pays. La déclaration de Barcelone repose sur trois axes : le dialogue politique ; le partenariat économique ; et la coopération culturelle.

27 L'assassinat d'Ytzak Rabin, Premier ministre israélien intervient quelques semaines seulement avant la signature de la Déclaration de Barcelone. Puis, le déclenchement de la Seconde Intifada en 2000 ralentit considérablement le rythme du partenariat, tandis que les attentats du 11 septembre 2001 mettent la question sécuritaire au sommet de l'agenda des négociations.

28 Sur les ambiguïtés et les échecs du Processus de Barcelone, Hibou (B.), « Les Facès cachées du Processus de Barcelone », *Critiques internationales*, 18, 2003, 18 ; et Moisseron (J.-Y.), *Le Partenariat euro-méditerranéen. L'échec d'une ambition régionale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

29 Alègre (J.), « La Coopération décentralisée en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, 7, 1993.

30 Bekkouche (A.), « La Coopération décentralisée euro-méditerranéenne : l'apport des collectivités territoriales », *Confluences Méditerranée*, 35, 2000.

Politique régionale acquise dans les années 1980 au sein d'une région qui a massivement bénéficié des « transferts institutionnels »³¹ européens. La captation de ces financements a enclenché des « réflexes » européens en termes de développement local³². Plus précisément, la veille et la candidature des services administratifs en vue d'obtenir des financements de l'UE font désormais partie des routines bureaucratiques et l'objet d'un savoir-faire local. Parmi les autres collectivités locales, les conseils régionaux sont les unités les plus exigeantes dans le recrutement d'agents capables de répondre aux appels à projets bruxellois et qui, « branchés sur l'Europe »³³, partagent la croyance selon laquelle le développement du territoire passe par l'europeanisation des politiques régionales.

La diffusion rapide de la notion d'europeanisation dans les années 1990 et 2000³⁴ n'a pas résolu le problème de sa précision et des précautions à prendre lors de son utilisation sur des terrains différents. Si elle désigne les processus de changements des systèmes internes imputables à l'Union³⁵, force est de constater la perspective descendante de ces travaux qui postulent la primauté des logiques communautaires. Aussi les European Studies ont-elle eu tendance à occulter la participation des acteurs locaux à la construction des normes. C'est pour répondre à cet enjeu méthodologique et analytique qu'un nombre croissant de recherches en France, observant l'Europe au « microscope du local »³⁶, prennent le parti de discuter le postulat d'une incorporation locale des normes européennes. À leur suite, nous proposons d'expliquer les modalités qui organisent le transfert, l'apprentissage et les conflits normatifs.

31 Saurugger (S.), Surel (Y), « L'Europeanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 13, 2006. Pour des indicateurs chiffrés en PACA, voir le site <http://www.europe-en-paca.eu/> (consulté en mars 2013).

32 Pasquier (R.), « 'Cognitive Europeanization' and the Territorial Effect of Multi-Level Policy Transfer : Local Development in French and Spanish Regions », *Regional and Federal Studies*, 15 (3), 2005.

33 Entretien avec le responsable de la Mission Europe du Conseil régional PACA, Marseille, 31 octobre 2008.

34 Andersen (S.), Kjell (E.) (dir.), *Making policy in Europe : the Europeanization of national policy-making*, Londres, Sage, 1993 ; Ladrech (R.), « Europeanization of Democratic Politics and Institutions : The Case of France », *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 1994.

35 Radaelli (C.), « Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change », *European Integration on line Papers*, 4(8), 2000, p. 4.

36 Pasquier (R.), Weisbein (J.), « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, 12(1), 2004.

Or, et alors que la décentralisation a favorisé l'autonomie locale et régionale³⁷, elle a simultanément introduit des contraintes supplémentaires dans la recherche de ressources pour financer et justifier l'action publique. C'est dans ce contexte que, pour la Région, l'UE passe du statut de nouveau guichet à celui de nouvel espace de négociation et de légitimation des politiques locales. L'enjeu dépasse la simple problématique technique de la captation de financements pour intégrer celui de la négociation des normes et de leur application, comme le souligne un fonctionnaire du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), chargé de la concertation avec les collectivités locales :

« L'Europe, ce n'est plus seulement des financements, c'est surtout des normes appliquées au niveau local. Si on ne s'intéresse pas aux négociations collectives en matière d'eau et d'assainissement, quand la directive va tomber, ça va être les collectivités locales qui vont devoir l'appliquer ; et si ça ne leur convient pas, et bien, c'est trop tard ; et si elles ne l'appliquent pas, et bien, ce sera contentieux communautaire et amendes. Depuis 2005, il y a une prise de conscience que sur toutes les normes qui concernent les collectivités territoriales, ça vaut le coup d'intervenir le plus en amont possible, dès la négociation afin d'éviter de se retrouver devant une directive que les collectivités locales devront appliquer alors qu'elles la refusent » (Entretien avec le chargé de mission Collectivités territoriales du SGA, Paris, mars 2009).

Cette évolution des politiques européennes des autorités régionales enclenche une dynamique de professionnalisation et débouche au milieu des années 1990 sur l'expression de revendications afin d'être reconnues en tant qu'acteurs de la coopération internationale. Celles-ci se heurtent d'abord aux dynamiques inter-gouvernementales de la négociation des partenariats euro-méditerranéens. L'ère ouverte par le Processus de Barcelone (1995-2008) confine les collectivités territoriales à la gestion de modestes programmes d'appui au développement. Toutefois, l'échec des conférences euro-méditerranéennes qui suivent le Processus de Barcelone permet à ces acteurs, organisés en réseaux, de proposer une alternative au dialogue inter-étatique empêtré dans l'enlisement sécuritaire.

Ce contexte est favorable à la reconnaissance des acteurs régionaux comme interlocuteurs de la Commission européenne. Les premiers sont engagés dans une mobilisation visant à exercer une influence sur le cadrage des politiques et la captation de financements. La seconde s'appuie sur ces

37 Pasquier (R.), *La Capacité politique des régions. Une comparaison France Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

nouveaux acteurs pour légitimer ses initiatives et accroître la légitimité et l'efficacité de ses programmes sur le terrain.

Les points d'entrée européens de l'institution régionale sont multiples et témoignent de la professionnalisation de ses agents. Ils peuvent être administratifs quand les fonctionnaires territoriaux ou des agences d'expertise mandatés par la Région (comme nous le verrons dans le cas de l'Institut de la Méditerranée) rentrent en contact avec les DG concernées. Les responsables des questions économiques de l'unité Euromed au sein de la DG-Relex de la Commission européenne³⁸ ou de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat de la Banque européenne d'investissement³⁹ ont ainsi constitué leurs interlocuteurs principaux. Le second point d'entrée est fourni par les échanges directs entre les élus régionaux et la haute-administration européenne. Ce dialogue politique, outre-passant les circuits traditionnels de la représentation des intérêts nationaux à Bruxelles n'est pas sans susciter des crispations au sein de l'appareil diplomatique :

« Ça énerve les Ministres lorsque des Présidents de Conseils régionaux se déplacent à Bruxelles et vont rencontrer les Commissaires en charge de tel ou tel dossier pour plaider en direct leurs dossiers. C'est quelque chose d'assez nouveau puisque traditionnellement le domaine des organisations internationales, c'est l'État » (Entretien le Conseiller chargé de la Politique régionale au sein de la Représentation Permanente de la France auprès de l'Union européenne, janvier 2009, Bruxelles).

L'accès des représentants (administratifs et politiques) des autorités locales et régionales à la Commission européenne peut ainsi se lire comme un « appel », aux deux sens du terme⁴⁰ : comme caisse de résonance de demandes et d'expression de l'intérêt local d'une part ; et comme recours (au sens judiciaire) à des formes d'instances et de régulations alternatives et dont l'autorité s'impose à l'État lorsque ce dernier n'a pas donné (ou ne peut plus donner) satisfaction aux demandes locales, d'autre part. Même si son bien-

38 L'un d'entre eux fut, par exemple, l'invité principal de l'édition 2008 de la Semaine économique de la Méditerranée, qui rassemble chaque année à Marseille, les animateurs publics et privés de la coopération économique de la zone.

39 Son Président, originaire de Marseille, est par ailleurs administrateur de deux institutions locales dédiées au développement en Méditerranée : le Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMIM) et l'Office de coopération économique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient (OCEMPO).

40 Nous empruntons librement ce double usage du terme d'« appel » à Érik Neveu dans son étude des « arènes des conflits sociaux », Neveu (É.), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2011, p. 17.

fondé est contesté, cette configuration d'interactions est décrite par un fonctionnaire de la Commission européenne :

« Il y a une aberration structurelle. La Commission n'est pas là pour régler les dysfonctionnements de gouvernance aux échelons intermédiaires. La subsidiarité cela veut dire que chaque niveau s'occupe de ce qui est le plus à même de faire. Cela ne veut pas dire que quand on n'est pas content de l'échelon inférieur, on va voir l'échelon supérieur pour qu'il règle les problèmes de l'échelon inférieur. Cela n'a jamais voulu dire cela (...) Elles n'ont pas eu ce qu'elles voulaient de la part de leurs États : elles n'ont pas eu de liberté, elles n'ont pas eu de financement. Donc elles essaient au-dessus. Voilà, c'est le prof qui ne m'a pas donné une bonne note, je vais voir le proviseur. On n'est pas le proviseur. On n'a pas de lien hiérarchique. Et heureusement d'ailleurs, ce n'est pas comme cela que cela a été fait » (Entretien avec un fonctionnaire de la Commission européenne (DG-Relex/Unité EuroMed et questions régionales) chargé des affaires économiques et commerciales, Bruxelles, 28 janvier 2009).

Les conditions sociales et politiques d'intégration de la Région PACA dans la production des politiques méditerranéennes de l'UE dévoilent les logiques d'ouverture d'un échange politique classiquement qualifié de « multi-niveaux »⁴¹ dans la littérature des European Studies. La progressive communautarisation du partenariat euro-méditerranéen a modifié les termes d'un projet reposant jusque dans les années 1990 sur des négociations inter-gouvernementales. Certes, celles-ci n'ont pas disparu, mais l'introduction des processus de financement de projets sur le modèle des Politiques Régionales a fait naître des routines administratives, ainsi que des intérêts d'institution plus facilement appropriables par les acteurs locaux que les marchandages entre États. En d'autres termes, l'entrée de la Commission dans le jeu de la coopération euro-méditerranéenne a partiellement relégué les États et favorisé l'action et la visibilité des acteurs locaux.

L'apprentissage et l'appropriation des dispositifs communautaires ont finalement rendu crédible et praticable une approche territorialisée de la coopération en Méditerranée reposant sur une mise en contact entre acteurs régionaux, publics et privés, des deux rives pour la mise en œuvre de projets. Alors que les négociations inter-gouvernementales butaient sur les tensions sécuritaires, les acteurs régionaux ont eu beau jeu de présenter leur approche pragmatique sous un jour favorable auprès de la Commission. Cette dernière pouvait voir dans les acteurs régionaux des alliés dans les rapports de force

41 Gualini (E.), « Challenges to Multi-Level Governance : Contradictions and Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy », *Journal of European Public Policy*, 10(4), 2003 ; Hooghe (L.), Marks (G.), « European Integration from the 1980 : State-Centric v. Multi-Level Governance », *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 1996.

qu'elle entretient avec le Conseil dans la mise en œuvre de la politique étrangère de l'UE⁴². Le troisième élément est la formalisation d'une rhétorique locale de la politique européenne de la Région. Celle-ci repose sur les ressources fournies par la revendication d'une proximité culturelle, d'une légitimité de terrain et l'expression d'une solidarité entre les peuples. Aux États la poursuite de la guerre, aux autorités locales et régionales la fabrique quotidienne de la paix : telle semble être la répartition des tâches proposée par le Président Vauzelle revêtu de l'habit du diplomate. Ces échanges diplomatiques ne relèvent pas uniquement d'un positionnement stratégique ou d'une posture politique, mais comportent des incidences pour la mise en œuvre de projets financés par des fonds européens.

L'expérience pratique de l'Europe éprouvée par la Région PACA dans les décennies 1980-1990 débouche sur une formalisation stratégique de la diplomatie décentralisée – et non l'inverse. Celle-ci se traduit par deux textes élaborés dans le contexte du lancement de l'UpM et de la négociation du budget européen 2014-2020.

La formalisation stratégique de la diplomatie décentralisée : normes d'action publique et réseaux internationaux

De l'adoption de la Stratégie internationale de la Région PACA au Plan d'Action pour la Méditerranée

À l'issue de cette phase d'apprentissage, les fonctionnaires territoriaux des Relations internationales de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur confectionnent deux textes soumis à l'approbation des élus⁴³. Trois éléments de contexte expliquent la consolidation stratégique de la politique internationale de la Région. Sur le plan de l'administration interne, il s'agit du recrutement, en novembre 2007, d'un nouveau Directeur des Relations internationales et des affaires européennes mandaté pour « reformater, recentrer et toiler »⁴⁴ la politique européenne et internationale. Sur le plan

42 Buchet de Neuilly (Y.), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Économica, 2005.

43 Ces textes ne font pas l'objet de conflits politiques ou partisans, particulièrement aigüés. Les délibérations relatives à la politique internationale du Conseil régional sont adoptées à l'unanimité, à l'exception de l'opposition des élus du Front national, qui en a fait une position de principe. Ainsi, ces délibérations et rapports sont discutés en séance du matin, réservées aux « dossiers techniques » votés à un rythme soutenu ; tandis que les séances de l'après-midi sont consacrées à l'examen et au vote de textes susceptibles d'être plus âprement et politiquement discutés.

44 Entretien avec le chargé de mission Méditerranée de la Direction des Relations internationales et des affaires européennes du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, Marseille, 6 mai 2009.

national, le contexte est marqué par le débat relatif à la réforme des collectivités territoriales lancé en octobre 2008. Pour les élus et les fonctionnaires territoriaux, ce débat ouvre une période d'incertitude quant aux futurs périmètres de l'action publique régionale, aux compétences des collectivités et aux statuts des élus. Sur le plan européen enfin, il s'agit d'inscrire la politique internationale de la Région dans le cadre du lancement de l'UpM en juillet 2008 et de la perspective des négociations du budget communautaire pour la période 2014-2020. Une clarification de la politique méditerranéenne de la Région est rendue d'autant plus nécessaire que le Président Vauzelle a défendu le « non » lors du référendum sur le Traité constitutionnel européen en 2005⁴⁵, ce qui a pu fragiliser sa position au sein des réseaux inter-régionaux chargés de dialoguer avec les institutions communautaires. L'objectif était donc également de reconstruire un positionnement vis-à-vis de Bruxelles. De ces faits, l'environnement politico-institutionnel à partir duquel s'élabore la réflexion stratégique est perçu comme hostile ou du moins comme le produit d'un rapport de forces défavorable à la Région.

Les délibérations votées en décembre 2008 et en octobre 2009 adoptent successivement une « Stratégie internationale » et un « Plan d'Action pour la Méditerranée » avec un double objectif. Le premier est de refonder la politique internationale de la Région autour de principes généraux communs de manière à leur donner a posteriori une cohérence stratégique. Le deuxième est de restructurer les politiques du Conseil régional afin de les conformer à ses champs de compétence : développement économique, innovation, recherche et formation dans une perspective de projection internationale des ressources locales. L'idée est d'accompagner les entreprises régionales dans l'accès à de nouveaux marchés. Dans cette perspective, la mise en récit de la Méditerranée ne s'accomplit plus seulement dans l'énonciation d'un rapport au monde⁴⁶, elle se déploie dans des pratiques professionnalisées de montage de projets internationaux et d'exportation de ses ressources économiques. L'internationalisation d'une région ne désigne

45 Le Président PS de la Région PACA adopte cette position plusieurs mois avant le référendum interne au parti (qui devait donner plus de 59% au « oui »). Il définit alors le projet de Traité constitutionnel européen comme un « texte très dangereux, dont il faut comprendre les implications de la troisième partie qui inscrit l'Europe comme un élément de la mondialisation et qui s'imposera à notre pays », *Les Échos*, 13 juillet 2004.

46 Sur le passage entre les représentations du monde portées par le personnel politique et l'action publique locale, Faure (A.), Pollet (G.), Warin (Ph.) (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; et Arnaud (L.), Le Bart (C.), Pasquier (R.) (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006.

donc pas qu'un discours sur le monde, mais fonde également les conditions d'une influence.

En décembre 2008, une « Stratégie internationale » est adoptée par le Conseil régional⁴⁷. Le texte fait référence aux efforts que la Région est supposée consentir pour s'adapter à la « complexité de la dimension mondiale ». Cet effort est censé se traduire dans la nécessité de « porter les intérêts du territoire en dehors des frontières nationales ». Ces intérêts sont autant définis comme des ressources matérielles (les intérêts économiques) que des « valeurs ». Cette mise en relation entre des visions du monde et la mise en œuvre des projets de coopération est traduite par un discours critique de la mondialisation par le conseiller du Président Vauzelle aux questions internationales :

« C'est aussi une façon de reprendre le problème de la mondialisation. Ce n'est pas être modeste de dire ça, mais quand on était à Porto Allègre et qu'on disait 'un autre monde est possible'. (...) Non seulement, il n'y a pas eu un autre monde, mais on a débouché sur une crise économique majeure. D'où l'idée de dire que peut-être qu'un autre monde est possible, mais qu'un autre développement est possible à partir des régions. En faisant partir les modèles et les processus du bas vers le haut. D'où l'idée d'associer les régions, d'être reconnues par les Nations unies, d'être reconnues par l'Union européenne (...) Comment défendre une forme de culture qui représente aussi un modèle de développement et un modèle de solidarité ? Et ce modèle de développement est méditerranéen (...). D'où l'idée, dans un monde qui est assez verticalisé dans ses rapports Nord-Sud d'essayer de casser ça en ayant plutôt des rapports avec des diagonales » (Entretien avec le Conseiller du Président du Conseil régional PACA pour les affaires internationales, Marseille, avril 2010).

Par ailleurs, la Stratégie internationale de la Région prévoit une réorganisation de l'appareil administratif chargé des politiques internationales. Toutefois, elle n'est pas une lettre de mission confiée à la seule Direction des Relations internationales et des affaires européennes. Conçue davantage comme une stratégie transversale, elle est supposée impliquer une réorganisation fonctionnelle de l'ensemble des services de la Région. Ce choix de la transversalité de l'enjeu international au sein de l'administration régionale serait en partie consécutif à l'europanisation de ses politiques. Quelques années avant l'adoption de la Stratégie internationale, les crédits alloués aux projets européens faisaient l'objet d'une gestion décentralisée : chaque Direction opérationnelle concernée par un

⁴⁷ Conseil régional PACA, Délibération 08-267, Stratégie internationale de la Région PACA dans le contexte de la mondialisation, Extrait des registres des délibérés du Conseil régional, Séance du 12 décembre 2008.

projet financé par Bruxelles gèrait ces fonds. Si une Mission Europe existe, le rôle de ses membres réside désormais dans l'accompagnement de leurs collègues enrôlés dans la politique internationale de la Région :

« Ce n'est pas au sein de la Mission Europe que l'on candidate. L'émergence d'un projet européen est pratiquement aussi extérieur à la Mission Europe qu'un projet d'une autre nature. On intervient autour d'un programme, soit en amont, au moment de l'appel d'offre, soit en aval, au moment de l'émergence et du suivi d'un projet » (Entretien avec le responsable de la Mission Europe du Conseil régional PACA, Marseille, octobre 2008).

Au-delà des fonctions de coordination, le périmètre d'intervention des agents des Relations internationales est plus large que la mission d'interprétation des règlements communautaires. Au sein du Conseil régional, des réunions de travail associent des référents « Europe et International » désignés dans chacune des Directions opérationnelles afin de construire et consolider... :

« ... une culture Europe. Au sein de l'institution. Tout le monde a à voir à l'Europe : les Ressources humaines sont dans des problématiques de certification des dépenses de personnels qui sont valorisées au crédit de l'assistance technique co-financée par le FEDER ; les Finances sont concernées avec le suivi des recettes ; les Services juridiques avec les conventions d'engagement ; la Communication avec le règlement dédié à l'obligation d'information. On sensibilise nos agents sur le fait que toute l'institution est concernée par l'Europe et que ça comporte des volumes financiers importants » (Entretien avec le responsable de la Mission Europe du Conseil régional PACA, Marseille, octobre 2008).

La transversalité du fait international au sein de l'appareil administratif des collectivités locales serait donc liée à la densité des relations qu'elles entretiennent avec le système politique communautaire, provoquant des gagnants et des perdants⁴⁸. Si cette remarque est fondée au regard de la comparaison entre des régions, elle peut également éclairer l'hétérogénéité des rapports à l'Europe au sein d'un territoire. La distribution des compétences les place dans des situations inégales face au phénomène d'ingestion des enjeux internationaux. Sur ce point, le Conseil régional est davantage en prise avec Bruxelles que ne peut l'être le Conseil général ou une municipalité du fait de la primauté des Directions de l'Économie et de l'Environnement, concernées par les dispositions des Stratégies de Lisbonne et de Göteborg. À l'occasion de la ré-élection de Michel Vauzelle à la tête de

48 Balme (R.), Le Galès (P.), « Stars and Black Holes : French Regions and Cities in the European Galaxy », in Goldsmith (M.), Klausen (K.) (dir.), *European Integration and Local Government*, Londres, Edward Elgar Publishing, 1997, p. 167.

la Région en mars 2010, il n'était pas étonnant de constater le passage de Christophe Castaner, alors Vice-président des Relations internationales et des affaires européennes, à la délégation de l'Économie, de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur. Comme le constate, le responsable de la Mission Europe :

« On a là deux directions qui sont par nature dans le contexte européen. Qu'elles le veuillent ou non, il y a une évidence du fait européen pour elles » (Entretien avec le responsable de la Mission Europe du Conseil régional PACA, octobre 2008).

Cette transversalité administrative des politiques internationales et européennes de la Région se traduit dans la Stratégie internationale par un exercice rhétorique acrobatique. Elle jongle en effet avec le vocable de la solidarité, de la coopération Nord-Sud, de l'identité culturelle et de la résolution des conflits, d'une part, ainsi qu'avec celui de l'expertise technique, du marché, de l'exportation du savoir-faire local et de la capitalisation d'expériences, d'autre part⁴⁹. Cette articulation est emblématique du discours de promotion d'une nouvelle éthique des relations euro-méditerranéennes. La diplomatie décentralisée de la Région PACA, en tant que support d'une coopération technique et d'une exportation de ses compétences, serait la manifestation d'un pacifisme et d'une « identité méditerranéenne » selon la Stratégie internationale, qui y voit le « le futur et les racines » de la Région. Un exemple d'expression d'une solidarité nouée dans des coopérations techniques nous est fourni non pas par la Région, mais par la ville de Marseille :

« On est dans l'humanitaire quand les circonstances l'exigent, comme à Beyrouth pendant la dernière guerre. L'accord de coopération prévoyait le rapprochement entre nos bataillon de marins pompiers. On a fait aussi une opération avec les écoles. À la suite d'un travail avec des associations ici et là-bas, on a acheté du matériel pour les équiper. Donc, ça fait aussi vivre les économies. (...) De l'humanitaire, on en fait aussi, mais on fait plus de la coopération qui reste notre cœur de métier » (Entretien avec la responsable de la Direction des Relations internationales de la ville de Marseille, 23 janvier 2009).

À la lecture de ce témoignage (qui aurait pu être tenu par un fonctionnaire de la Région), on mesure la difficulté de l'exercice rhétorique qui concilie, dans une même opération, posture diplomatique, geste humanitaire et coopération économique. L'espace méditerranéen fournit des opportunités

49 Sur l'hétérogénéité des registres et des instruments de l'internationalisation des territoires, voir Viltard (Y.), « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 3, 2010.

pour articuler trois termes qui peuvent paraître antinomiques sur d'autres terrains de coopération. Si la solidarité demeure la toile de fond de la coopération décentralisée en Méditerranée, les taux de croissance économiques et démographiques dans ces pays offrent des opportunités d'investissement pour les entreprises françaises. Aussi, un « système de valeurs »⁵⁰ coexiste avec un système d'intérêts qui prétend renouveler les relations Nord-Sud. C'est dans cette perspective qu'afin de stimuler les activités commerciales exportatrices de la Région, la Stratégie encourage la conclusion de partenariats avec les missions économiques installées dans les territoires de coopération en Méditerranée. Par ailleurs, elle mentionne l'objectif de promotion de la politique des Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES)⁵¹ par la déclinaison internationale de leurs domaines de compétence. Enfin, la Stratégie appelle à l'approfondissement des accords conclus avec les territoires de coopération, en les inscrivant dans des partenariats avec les grands bailleurs de fond et le secteur privé⁵². L'idée est de se saisir de la Méditerranée et des espaces périphériques de la coopération, Amérique latine et Sud-Est asiatique, comme enjeux économiques en accompagnant les entreprises régionales à y trouver de nouveaux marchés.

Le Plan d'Action sur la Méditerranée (PAM) adopté en octobre 2009 tend à renforcer la cohérence stratégique d'une politique qui pouvait paraître éclatée et illustre le passage souligné par Romain Pasquier selon lequel de « la célébration de liens d'amitié et de solidarité entre les peuples (...) à des stratégies globales de projection et d'attractivité territoriale »⁵³. Le texte qui formalise l'internationalisation de la Région affirme la dimension prioritaire des coopérations conduites en direction des territoires appartenant au bassin maritime méditerranéen. Dans cette perspective, le PAM vise à « adapter le contenu des accords de coopération aux nouvelles priorités territoriales de l'UpM » naissante et correspond aux tentatives de réduction des risques de

50 Entretien avec le Directeur général de Cités Unies France, Paris, 14 avril 2007.

51 Inscrits dans le Schéma régional de développement économique adopté par le Conseil général en juin 2006, les PRIDES sont des réseaux d'entreprises labellisés et soutenus par la Région, ayant des objectifs et des projets coopératifs.

52 Cette tendance à la multilatéralisation des financements de la coopération décentralisée n'est pas propre à la Région PACA comme le montrent Vion (A.), Négrier (E.), *La Coopération décentralisée, un étage du jeu diplomatique, Contribution à l'atelier « Les nouvelles formes de la diplomatie »*, Congrès AFSP, Lille, 21 septembre 2002.

53 Pasquier (R.), « Quand le local rencontre le global : contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 141(1), 2012.

« misfit » (ou de mismatch)⁵⁴ susceptible de perturber l'adéquation entre les démarches soutenues par l'UE et celles élaborées au niveau local. Le document préparatoire consiste en un audit des coopérations engagées avec des partenaires de la rive Sud de la Méditerranée, accompagné de la définition d'« orientations prioritaires » devant guider la réactualisation de l'objectif des missions. Afin de souligner le lien entre le PAM et la Stratégie internationale, une synthèse de cette dernière est insérée en introduction au premier. Celui-ci tente d'organiser un « recentrage » des actions de la région sur ses territoires de coopération en Méditerranée. Le PAM est un cahier des charges voué à transformer les accords existants autour du principe de la « montée en gamme » de la coopération décentralisée. Celle-ci s'est traduit par le recrutement « d'ambassadeurs » de la Région dans les territoires de coopération (au Maroc, en Syrie et au Liban) chargés du suivi quotidien des projets menés⁵⁵. Le vocable du « projet » est ainsi omniprésent dans le document et les discours des acteurs. Il est supposé remplacer celui de la coopération qui aurait échoué à mettre en œuvre la pratique du partenariat et le principe de réciprocité entre Nord et Sud.

Les réseaux de collectivités locales euro-méditerranéennes : entre dialogue politique et plateforme d'échanges techniques

La cartographie des acteurs et des institutions qui participent à la définition de la diplomatie décentralisée de la Région PACA serait incomplète si elle négligeait de mentionner les réseaux de collectivités territoriales⁵⁶ et l'apport de ces nouveaux courtiers et médiateurs des politiques transnationales en terme d'expression des préférences.

L'un des réseaux les plus investis⁵⁷ par la Région est la Commission Inter-méditerranéenne (CIM) de la Conférence des régions périphériques et maritimes d'Europe (CRPM) dont Michel Vauzelle exerce la Présidence. Créée en 1990, sa fonction est d'exercer un lobby en direction des institutions communautaires. Au réseau politique de la CIM répond un réseau technique composé de cinq agences d'expertise : la Fundacion de Las Tres Culturas (Andalousie), l'IEMED (Catalogne), l'Institut Paralleli

54 Börzel (T.), Risse (T.), « When Europe Hits Home : Europeanization and Domestic Change », *EIOP*, 4(15), 2000.

55 L'expérience n'est cependant pas renouvelée par la Région à l'expiration de leurs contrats en 2013.

56 Payre (R.), Spahic (M.), « Le tout petit monde des politiques urbaines européennes. Réseaux de villes et métiers urbains de l'Europe : le cas du CCRE et d'Eurocities », *Pôle Sud*, 37(2), 2012.

57 Cette présentation des réseaux investis par le Conseil régional PACA et son Président ne sont pas exhaustifs. Pour qu'elle le soit, il faut signaler le rôle de tête de réseau qu'ils exercent au sein de l'Euro-Région Alpes-Méditerranée et de l'Organisation des Régions unies.

(Piémont), l'Institut Universitaire Européen (Toscane), le CESPI (Lazio) et l'Institut de la Méditerranée (PACA)⁵⁸ qui occupe la fonction de tête de réseau. Ces instituts fournissent aux autorités politiques des Plans d'actions stratégiques⁵⁹ conçus comme le contenu opérationnel des propositions politiques, et qui participent, selon le Directeur des affaires internationales de la Région, à « la création d'objets politiques ». Les Plans d'actions sont des documents d'analyse préparés par les experts et transformés par les fonctionnaires et les élus en déclarations politiques transmises aux Chefs d'État ou de gouvernement, aux Commissaires et aux Représentations permanentes des États clés de la négociation. L'influence exercée sur la définition de la politique se décline à deux niveaux : dans la définition des programmes et dans l'évaluation des projets. Certes, l'espace d'intégration des acteurs régionaux aux politiques méditerranéennes de l'UE correspond à certains égards à la « structure à trous », définie par Didier Georgakakis comme « un espace dont certaines zones sont assez fortement structurées, mais dont d'autres conduisent directement à d'autres structures de détermination »⁶⁰. En clair, si le champ de la contribution des acteurs régionaux aux politiques transnationales existe et constitue la raison de vivre professionnelle des experts de l'Institut de la Méditerranée et des fonctionnaires territoriaux dédiés à la politique européenne, ces derniers sont conscients qu'ils comptent peu en comparaison des forces qui les

58 L'institut de la Méditerranée n'est pas seulement financé par la Région PACA. Cette agence d'expertise fut fondée en 1994 conjointement par le Conseil régional, le Conseil général des Bouches-du-Rhône, la ville de Marseille et la Chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence, rejoints en 2010 par l'école de commerce de la ville. Outre sa contribution à la production d'une expertise au service des collectivités territoriales, l'Institut de la Méditerranée a obtenu de la Commission européenne la gestion du programme d'animation d'un Forum euro-méditerranéen des instituts économiques (FEMISE) chargé depuis 1997, de l'analyse économique du partenariat euro-méditerranéen.

59 Voir le document adopté dans la perspective du Sommet de Paris de 2008 : Institut de la Méditerranée, CESPI, IEMED, « Un partenariat euro-méditerranéen renouvelé pour la paix, l'emploi et le développement durable - Un nouvel élan du Processus de Barcelone basé sur la convergence », Contributions aux rencontres des chefs d'État et de gouvernement des 13 et 14 juillet 2008 à Paris et à la consultation de la Commission européenne sur la réforme du budget de l'UE, Marseille, Janvier 2008 ; et sa traduction en déclaration politique, Commission Inter-méditerranéenne de la CRPM, Déclaration finale, Bureau politique extraordinaire, Barcelone, 25 janvier 2008.

60 Georgakakis (D.), « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », *Politique européenne*, 25, 2008, p. 74. L'auteur poursuit : « Pour certains acteurs, cet espace existe et il est leur vie, leur croyance, 'ce qui les fait courir' (pour reprendre l'expression de Bourdieu à propos des 'champs'), pour d'autres il est en définitive très peu de chose (les élites gouvernementales étant vraisemblablement à mi-chemin) et plus nettement un instrument (parmi d'autres) d'autres luttes ».

supplacent – opérateurs du marché, représentants des États dans les chancelleries ou au Conseil, haut-fonctionnaires de la Commission. En dépit de la reconnaissance par les experts de l'influence marginale qu'ils exercent sur ces deux volets, le circuit de l'influence illustre une maîtrise croissante des calendriers et des procédures communautaires, ainsi qu'une proximité avec les acteurs clés du processus décisionnel :

« Une fois que la proposition de la Commission est sortie, vous êtes d'accord ou pas d'accord, vous réagissez, vous faites des papiers et vous commencez à travailler auprès du Conseil sur la négociation budgétaire, en disant 'ça, c'est bien, surtout conservez la proposition de la Commission'. Parce qu'entre la proposition de la Commission et ce que le Conseil adopte, il y a quand même un petit écart, il y a du toilettage. On intervient sur le toilettage. On déclenche des rendez-vous entre le Président et les ministres respectifs pour la prise de position officielle de la France, de l'Espagne, de l'Italie. C'est ça un travail de lobbying. On rencontre les Directeurs de cabinet, on échange sur les concepts. Et puis, on s'engage aussi à mettre en œuvre des politiques qu'on se sent en mesure d'accompagner au niveau local et régional » (Entretien avec le responsable de la Direction générale des Relations internationales et des affaires européennes du Conseil régional PACA, Marseille, février 2010).

Par ailleurs, les récits de l'intervention des autorités régionales dans la production des politiques de coopération euro-méditerranéenne témoignent d'une articulation entre les dispositifs communautaires et ceux prévus par l'UpM. Si cette dernière est perçue par les fonctionnaires de la Région, dès son origine, comme « une politique sans financement », « une posture politique qui va bientôt disparaître ou, du moins, qui est appelée à se fondre dans les politiques communautaires »⁶¹, les arguments mobilisés pour infléchir les programmes méditerranéens de la Politique de Voisinage et de la Politique Régionale de l'UE s'adaptent au langage et au cadrage institutionnel de l'UpM. De ce fait, la mobilisation européenne des acteurs locaux et régionaux implique la mise en forme d'une revendication visant à accéder à des enceintes légitimes de représentation. C'est précisément l'objet d'un autre réseau de collectivités territoriales : la Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

Cette structure est exemplaire de la construction d'institutions dédiées à la mise en relation des élus locaux et régionaux des deux rives de la Méditerranée. En 2001, lors des réunions préparatoires de la création de CGLU, le Président de la Région PACA, les maires de Marseille, de Rome et

61 Entretien avec le responsable de la Direction générale des Relations internationales et des affaires européennes du Conseil régional PACA, Marseille, février 2010.

de Tunis formulent l'idée de constituer une plate-forme institutionnelle de concertation commune à toutes les collectivités locales des pays méditerranéens. Lorsque le principe est adopté en juin 2005, la ville de Marseille et la région PACA réclament avec succès la localisation marseillaise de la Commission Méditerranée de CGLU⁶². Ces deux collectivités locales s'appuient sur cette structure pour organiser conjointement le premier Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée qui se tient à Marseille en juin 2008, soit quelques semaines avant la création de l'UpM. Une observation participante fut l'occasion d'étudier des échanges structurés par cette plate-forme de la diplomatie décentralisée, c'est-à-dire d'un espace d'apprentissage des codes diplomatiques pour des autorités politiques locales et régionales.

La ville de Marseille organise la première journée au Palais du Pharo tandis que la Région met à disposition des élus son hémicycle pour la seconde qui accueille une « Assemblée des élus et régionaux de la Méditerranée ». L'enjeu d'une réunion d'élus locaux et régionaux de diverses nationalités ne se réduit pas à l'adoption d'un texte, mais instaure une mise en scène qui inscrit les autorités locales et régionales dans le décor politique de l'UpM naissante. La parole est distribuée selon un dosage géo-stratégique : un Palestinien, un Catalan, un Allemand, un Marocain, un Turc, etc. On comprend davantage la fonction diplomatique du Forum à la lecture de la nationalité des orateurs qu'au contenu homogène de leurs interventions. Cette uniformité repose sur des ressorts rhétoriques consignés dans une « Déclaration finale » adoptée à l'issue de la journée et institutionnalisant l'affichage d'un consensus des autorités locales et régionales à l'égard de la question euro-méditerranéenne. Elle se présente sous la forme d'une adresse aux Chefs d'État et de gouvernements en vue du Sommet du 13 juillet, elle appelle à l'augmentation des montants de l'aide publique au développement en Méditerranée et plaide pour une approche territorialisée des échanges. Mettant en avant l'expérience des réseaux territorialisés de coopération, elle réclame le renforcement du rôle des gouvernements territoriaux, ainsi que l'intensification des mesures encourageant la décentralisation dans les pays du Sud. Sur le plan institutionnel, la Déclaration estime « urgent de créer un système de représentation formelle de collectivités territoriales dans le partenariat ».

Ces efforts pour bâtir une position partagée se concrétisent dans la mention faite par le Conseil des Ministres de novembre 2008 au Forum de

62 Ville de Marseille, Conseil régional PACA, Invitation à la réunion de la « Commission Interrégionale Méditerranée » lors du Conseil mondial de CGLU à Marrakech du 30 octobre au 1^{er} novembre 2006, Marseille, 20 septembre 2006.

Marseille⁶³. Bien que réclamée de longue date par les autorités locales et régionales, la représentation des collectivités locales euro-méditerranéennes se heurte à des difficultés institutionnelles. D'une part, le Comité des Régions (CdR) revendique la représentation des collectivités territoriales. D'autre part, la faible autonomie politique des entités sub-nationales au Sud renforce l'asymétrie des ressources entre les deux rives. En dépit de ces obstacles, un rapport réalisé au nom du CdR est remis en octobre 2008 au Conseil européen et appelle à la création d'une Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM)⁶⁴. Elle réunit à Barcelone sa séance constitutive en janvier 2010 et accueille la deuxième édition du Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée quatre mois plus tard⁶⁵. L'ambition de la méthode territoriale, dite concrète, de l'UpM, supposée favoriser l'insertion des autorités locales et régionales dans le dispositif s'insère dans la continuité des logiques d'un projet qui ne prétend plus agir sur les problèmes globaux (sécurité collective, démocratie, intégration et prospérité économique, dialogue inter-culturel, soit les rubriques du Processus de Barcelone), mais offrir un espace pour la résolution de « problèmes concrets » par le lancement de « projets concrets ». La labellisation « concrète » est omniprésente dans les discours des acteurs étatiques et locaux. Pour les premiers, il s'agit de renforcer la légitimité d'un processus longtemps accusé par les ONG d'être « déconnecté » du terrain⁶⁶, pour les seconds, il s'agit de revendiquer leur primauté dans la relation de proximité. Le fait de réclamer pour l'ARLEM le statut d'« organe orienté vers le terrain qui peut fonctionner indépendamment de la réalité politique internationale »⁶⁷ tend à montrer dans quelle mesure les acteurs locaux et régionaux ont intériorisé les bénéfices à retirer d'un projet tourné vers le développement territorial, la décentralisation et le soutien aux PME qui constituent les thèmes fixés par le programme de travail de l'UpM et de l'ARLEM.

63 Conseil des Ministres de l'UpM, Déclaration finale, Marseille, 4 novembre 2008.

64 Comité des Régions, « Le processus de Barcelone : une Union pour la Méditerranée : quelle implication pour les collectivités territoriales ? », Avis RELEX IV/017, 76^e session plénière, 8 et 9 octobre 2008.

65 La troisième édition a significativement eu lieu en mai 2013 lors de l'inauguration de la Villa Méditerranée, chère au Président Vauzelle, par ailleurs vice-président de l'ARLEM. À cette occasion, ce lieu a accueilli un Forum de la Fondation Anna Lindh, une réunion des hauts fonctionnaires et des ambassadeurs de l'UpM et un sommet des Présidents des parlements nationaux de l'UpM.

66 Ravenel (B.), *Vers une Sécurité commune en Méditerranée – Démilitariser le concept de sécurité*, Paris, Les Études de Damoclès, 2000.

67 Comité des Régions, « Du concret : c'est l'ambition de l'ARLEM », Communiqué de Presse, Bruxelles, 21 janvier 2010.

Le repli vers les mécanismes communautaires et la promotion d'une macro-région méditerranéenne

L'exemple des modes d'intervention de la Région PACA dans la définition de la coopération méditerranéenne de l'UE illustre le renforcement de l'implication des réseaux d'autorités locales et régionales dans la production des politiques transnationales européennes. Les collectivités territoriales s'intègrent progressivement dans des instances consultatives de négociations inter-gouvernementales. On peut se demander à l'issue de l'analyse, quelle est la contribution concrète de la mobilisation. En d'autres termes, que réclament les élus régionaux et auprès de quelles arènes décisionnelles ? Sur ce dernier point, l'essoufflement rapide de l'UpM a conduit les acteurs territoriaux à s'en détourner au profit des mécanismes traditionnels de financement communautaire de la coopération euro-méditerranéenne.

La difficulté réside dans l'existence de deux programmes européens distincts. On a vu que le programme Med se déployait exclusivement sur la rive Nord, tandis que le second, « bassin méditerranéen », s'inscrivait dans la Politique de Voisinage et ne concernait que la rive Sud. La Région PACA, qui abrite l'AUG du Programme Med, a exprimé le vœu de rompre avec cette dichotomie en faisant la promotion d'une « macro-région » qui engloberait les deux rives sous un programme unique. Cette idée n'est pas neuve et trouve son origine dans une expérience née autour de la Mer Baltique en 2009, suggérant ainsi les effets de circulation des modèles de représentation et de défense des intérêts régionaux auprès de l'UE⁶⁸. À l'origine de l'initiative de macro-région en mer Baltique, l'idée des États-membres concernés (Pologne, Allemagne, Danemark, Suède, Finlande, Estonie, Lituanie et Lettonie) fut d'instaurer une stratégie globale à partir de problèmes spécifiques que pose l'existence d'une région transnationale, quitte à sortir du cadre institutionnel des programmes européens qui s'appliquent à toutes les zones en fonction de critères d'éligibilité. La macro-région modifie donc le sens de la territorialisation des programmes européens tels qu'ils sont traditionnellement définis par la Politique Régionale⁶⁹. L'un des principes de cette dynamique naissante est d'adapter les transferts institutionnels européens en fonction des spécificités

68 Dühr (S.), « Baltic Sea, Danube and macro-regional strategies : a model for transnational cooperation in the EU ? », *Notre Europe*, 2011. Disponible sur : <http://www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/baltic-sea-danube-and-macro-regional-strategies-a-model-for-transnational-cooperation-in-the-eu/>, Accès le 15 juillet 2013.

69 Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, au Conseil économique et social et au Comité des Régions, « La Stratégie de l'Union européenne en Mer Baltique », COM (2009) 248 final, Bruxelles, 10 juin 2009.

géographiques propres aux « petites patries » européennes appartenant à différents États-nations.

En 2010, les agences d'expertise de la CIM de la CRPM publient un rapport visant à « identifier et construire des recommandations politiques en vue d'une construction de l'espace méditerranéen intégrant au mieux la contribution et le rôle des acteurs régionaux »⁷⁰. Ce projet, intitulé MedGovernance, estime que « la préparation par un groupe de régions d'une macro-région méditerranéenne, sur le modèle de la Stratégie Baltique, constituerait clairement une initiative ambitieuse et cohérente avec le besoin d'offrir de nouvelles perspectives à la coopération transnationale en Méditerranée »⁷¹. Toutefois, en dehors de cet appel, on peine à déceler les contours opérationnels de l'initiative. Les experts ont conscience des difficultés qui se posent à leur entreprise : faibles compétences des autorités locales de la rive Sud, pluralité des situations selon les pays, manque de priorités clairement définies, et, surtout, réticence exprimée par la Commission européenne⁷². Si la reconnaissance pleine et entière des autorités locales et régionales de la Méditerranée en vue de l'infléchissement des politiques européennes n'est encore pas encore achevée, le processus est incontestablement en cours.

Conclusion : de la régionalisation des politiques européennes à l'europanisation des politiques régionales

Depuis la première Commission Delors (1985-1988), l'implication croissante des institutions régionales et locales dans la gestion des programmes européens s'est donc traduite par une « situation indécise de négociations politiques au sein desquelles les acteurs accommodent autant (sinon plus) le système communautaire à leurs systèmes locaux qu'ils adaptent ces derniers aux exigences de l'Union »⁷³. Les processus de contamination normative impliquent pour les autorités locales la construction d'agendas politiques européens qui deviennent un élément de la rhétorique politique des élus locaux. Ces derniers font des normes européennes une référence et une ressource d'accès aux financements européens. Dès lors, et en dépit de ce qu'a longtemps affirmé la littérature

70 Réseau des Instituts de la Méditerranée, « MedGovernance – Conclusion émergeant du rapport Méditerranéen », février 2010.

71 *Ibid.*, p. 3.

72 Réticence résumée dans le document par la formule des « trois non » : « pas d'institution, ni de réglementation, ni de financement supplémentaire », *Ibid.*, p. 5.

73 Faure (A.), Smith (A.), « Que Changent les Politiques communautaires ? », *Pouvoirs Locaux*, 4, 1999.

des *European studies* à ce sujet, les villes et les régions n'agissent plus seulement à Bruxelles comme des opérateurs privés poursuivant des objectifs de promotion des intérêts économiques au sein d'enceintes symboliques faiblement structurés. Bien au contraire, le jeu multi-niveaux des politiques européennes traduit leur intégration dans le processus décisionnel communautaire et leur capacité à représenter et à défendre leurs intérêts. Cette hypothèse souligne la mobilité des scènes d'action et des lieux du contrôle politique dans une perspective qui n'est pas à somme nulle : l'Europe des régions n'élimine ni les dimensions intergouvernementales, ni les mécanismes proprement communautaires, mais s'insère au cœur de ces dynamiques. Ainsi en mettant en évidence la multiplicité des points d'entrées du système politique européen, qui ne se résument pas aux bureaux de représentation des régions à Bruxelles, nous nous sommes efforcés de montrer que les villes et les régions sont moins des « niveaux » que des « acteurs » de la construction européenne. Elles s'inscrivent ainsi dans les dynamiques d'institutionnalisation européenne, tandis que leurs représentants apprennent de nouveaux rôles et mobilisent des répertoires d'actions jusque là inédits.