

L'organisation du consensus parmi les administrateurs locaux européens

Fabio ZUCCA

Ce compte rendu présentera, par l'analyse de l'action de l'organisation européenne de collectivités locales la plus représentative, les *forces profondes* ayant agi sur le long et le moyen terme pour l'organisation du consensus en faveur de l'intégration européenne. L'étude du rôle joué par les administrateurs locaux peut devenir un instrument utile pour effectuer un relevé du point de vue d'une partie de l'opinion publique, ainsi que de celui des partis et des mouvements. Il est tout aussi intéressant de tenter de comprendre si le mouvement des autonomies locales européennes, en tant qu'instrument entre les mains d'un *leadership* politique, a été à même non seulement d'organiser le consensus parmi les administrateurs locaux, mais également de promouvoir l'adhésion de l'opinion publique à l'idée d'une forme d'intégration européenne. Et, dès lors, comment il est parvenu à ouvrir dans les processus de prise de décision de la classe politique au pouvoir.

Les faits montrent comment un mouvement politiquement composite, soumis à diverses influences et à divers conditionnements – financements institutionnels externes, tendances vers un associativisme corporatif, positions partisans projetées vers l'intérieur –, a pu exercer un rôle positif dans les batailles en faveur de l'intégration européenne et ce grâce à l'action de quelques fédéralistes convaincus qui ont su orienter les options politiques de l'association des pouvoirs locaux en réalisant le consensus des hommes politiques. Dans un premier temps, cela s'est fait au sein des six pays fondateurs, ensuite en élargissant son rayon d'action à tous les États ayant adhéré aux Communautés, favorisant également et anticipant les élargissements à venir, et enfin à l'Union.¹

¹ Sur le rôle joué par les collectivités locales dans l'histoire de l'intégration européenne, cf. Zucca, F., *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des communes et régions d'Europe per l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 2001. Pour un aperçu général des rapports entre collectivités locales et institutions nationales et supranationales européennes cf. Dogliani, P., Gaspari, O. (dir.), *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli, 2003 ; Caciagli, M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni,*

Constitution et objectifs du Conseil des communes d'Europe

Entre le 28 et le 30 janvier 1951, est fondé à Genève le Conseil des communes d'Europe (CCE).² À la suite de pressions venant surtout de la section italienne du mouvement, celui-ci prendra le nom de Conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE)³ à partir de 1984. Environ soixante personnes participent à l'assemblée constitutive : il s'agit principalement de maires et d'administrateurs locaux venus de neuf pays d'Europe de l'Ouest liés aux mouvements fédéralistes, communistes ainsi qu'à l'internationalisme socialiste et catholique. Si l'on analyse la composition des diverses délégations présentes lors de la réunion de la fondation, la suprématie numérique de la délégation française saute immédiatement aux yeux, tout comme sa suprématie du point de vue politique. En effet, l'importance des personnalités françaises présentes est évidente :⁴ parmi les participants, on compte Pierre Trémentin,

² *regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003 ; Bolgherini, S., *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006 ; Ferlino, F., Molinari, P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.

³ À propos du CCE, cf. le témoignage de Umberto Serafini in AICCCE [Serafini, U.], *Breve storia del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Roma, Salemi, 1995, ainsi que Pelz, M., *Arthur Laddebeck und der Rat der gemeinden Europas*, Bielefeld, Stadt Bielefeld, 1984 ; Paolini, E., « Il Consiglio dei comuni d'Europa », in Pistone, S. (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992, p. 205-226 ; id., « Il Consiglio dei comuni d'Europa », in Pistone, S. (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Pime, 1996, p. 261-287 ; Zucca, F., « Il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa », in Landuyt, A., Preda, D. (dir.), *I movimenti per l'unità europea (1970-1986)*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 857-894, et Zucca, F., *Autonomie locali e federazione sopranazionale. La battaglia del Consiglio delle Comuni e Regioni d'Europa per l'unità europea*, préface de Valéry Giscard d'Estaing, Bologna, Il Mulino, 2000 ; id., « De la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier aux Communautés européennes. Premiers essais de politique régionale », in Preda, D., Pasquino, D. (dir.), *The Road Europe Travelled Along*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2010, p. 467-478.

⁴ C'est au cours des États généraux de Turin (avril 1984) qu'est avancée la proposition concernant le changement du nom traditionnel (jugé « insuffisant ») du mouvement. Cette proposition est ensuite ratifiée durant l'Assemblée des délégués du CCE-CCRE, à Strasbourg, en octobre de la même année. Le mouvement entend par là prendre également en charge la représentation des régions vis-à-vis des institutions européennes (Archivi storici Unione europea Firenze, fondo CCRE – que nous désignerons ci-après ASUE, CCRE – c. 5, lettre de Thomas Philippovic, datée du 17 septembre 1984).

⁵ Archives du Conseil des communes et régions d'Europe siège de Paris (ci-après CCRE-Paris), c. Historique CCRE, document daté Genève le 28 janvier 1951, reprenant la liste des personnes ayant participé à la réunion. 57 délégués et les deux

président de l'Association des maires de France, Joseph Lassarié, président de l'Association des présidents des Conseils généraux, André Voisin, secrétaire de La Fédération. Centre d'études institutionnelles pour l'organisation de la société française (fondée en 1944, par des personnalités proches des milieux catholiques, elle avait pour objectif de fournir les moyens d'une réorganisation à la fois de la société et de l'État français),⁵ le maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas, alors que le président de l'Assemblée nationale (et maire de Lyon) Édouard Herriot adhère à l'initiative, sans y participer directement.

Même si elles comptent des personnalités politiques de tout premier plan, les autres délégations (comme, par exemple, la délégation italienne qui comprend Celeste Bastianetto, sénateur démocrate-chrétien et maire de San Donà di Piave, ou encore Alessandro Schiavi, sénateur socialiste et conseiller provincial de Forlì) ne sont pas en mesure de garantir une adhésion massive de communautés locales au nouveau projet, à travers le soutien immédiat de la part d'organisations de collectivités locales déjà structurées au niveau national, telles que l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) ; alors que c'est bien le cas en France, puisque, au lendemain de l'assemblée constitutive, on enregistre environ onze mille adhésions sur un total de vingt-deux mille adhésions au niveau européen.

Après un long et complexe débat autour du statut et des objectifs du mouvement, débat au cours duquel s'affrontent principalement les positions confédérales de Chaban-Delmas et les positions plus fédéralistes de Bastianetto et du Luxembourgeois Hubert Clément, le CCE se fixe entre autres les objectifs prioritaires de : « Développer l'esprit européen dans les communes et collectivités locales, pour promouvoir une

organisations de la réunion participèrent à la fondation : Edgard Millhaud, économiste et professeur à l'Université de Genève, et l'allemande Alida de Jager, socialiste exilée en Suisse durant la Seconde Guerre mondiale. Pour garantir la réussite de cette initiative, tous deux ont sollicité et pu compter sur le support organisationnel de la ville de Genève ainsi que sur l'appui politique essentiel du mouvement fédéraliste français La Fédération.

⁵ Pour situer l'histoire de la Fédération dans le cadre complexe de l'histoire des mouvements en faveur de l'unité européenne, cf. Grellsammer, A., *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, Nice, Presses d'Europe, 1975 ; Voyenne, B., « Les lignées proudhoniennes », in *Histoire de l'idée fédéraliste*, 3 volumes, Nice, Presses d'Europe, 1981 ; Gouzy, J.-P., « I movimenti per l'unità europea in Francia », in Pistone, S. (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992, p. 61-89 ; id., « I movimenti per l'unità europea in Francia », in Pistone, S. (dir.), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Pime, 1996, p. 55-69 ; id., « I movimenti per l'unità europea in Francia », in I movimenti per l'unità europea 1970-1986 », in Landuyt, A., Preda, D. (dir.), vol. I, p. 121-133. Sur la naissance et les premiers développements de la Fédération, je renvoie à mon ouvrage *Autonomie locali e federazione sopranazionale*, op. cit., p. 68-75 et p. 114-128.