



Brussels Studies

La revue scientifique pour les recherches sur Bruxelles
/ Het wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over
Brussel / The Journal of Research on Brussels
Collection générale | 2008

Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ?

Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens

Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors

Brussel als hoofdstad van een Europa van de regio's? Regionale vertegenwoordigingen als Europese beleidsactoren

Michel Huyseune et Theo Jans

Traducteur : Evelyn Mornard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/551>

DOI : 10.4000/brussels.551

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Référence électronique

Michel Huyseune et Theo Jans, « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 16, mis en ligne le 25 février 2008, consulté le 03 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/551> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.551>



Licence CC BY

Résumé

Bruxelles a acquis le statut de capitale internationale pour les lobbies régionaux et locaux. L'établissement d'une représentation auprès de l'UE à Bruxelles est devenu un must pour les régions des Etats membres de l'Union (et, dans une moindre mesure, pour les autorités locales). Les activités de ces représentations se distinguent des groupes d'intérêts et des lobbies classiques. Elles se sont établies pour diverses raisons à Bruxelles, comme la recherche de fonds, la volonté de jouer un rôle politique au niveau européen, la mise en valeur de la région, la création de réseaux et d'une communauté supranationale à proximité des institutions européennes. Les objectifs et les activités de ces différents bureaux ont convergé depuis leur fondation et, aujourd'hui, ils cherchent tous à informer, établir des réseaux, jouer le rôle de lobby, servir de lien et vendre leur région. Les régions qui disposent de pouvoirs législatifs se concentrent davantage sur l'influence qu'elles peuvent exercer sur les politiques européennes, grâce à l'accès privilégié dont elles jouissent au Conseil et à la CE. Par la diversité des fonctions qu'ils remplissent, les bureaux régionaux sont précieux et utiles pour leur région d'origine et s'implantent à Bruxelles pour y rester.

Auteurs

Michel Huyseune, Ph.D., est professeur de sciences politiques au Vesalius College (Bruxelles) et responsable de recherche au Centre de science politique de la Vrije Universiteit Brussel (VUB - Bruxelles). Parmi ses domaines d'intérêt, citons la construction des idéologies politiques et en particulier du nationalisme, et les relations entre le régionalisme, le nationalisme et la construction de l'Union européenne. Il est l'auteur de *Modernity and Secession. The Social Sciences and the Political Discourse of the Lega Nord in Italy*, Oxford, Berghahn, 2006.

Theo Jans est professeur de sciences politiques à la VUB et chargé de recherche à l'Institut des études européennes (Bruxelles). Il est coéditeur de *Politics Beyond the State. Actors and Policies in Complex Institutional Settings*, Bruxelles, VUBPress, 2007.

Michel Huyseune et Theo Jans

Bruxelles, capitale de l'Europe des régions? Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens¹

Traduction : Evelyn Mornard

Les représentations régionales présentes à Bruxelles, aujourd'hui reconnues comme partenaires de la communauté politique européenne, sortent de l'ombre. L'innovation que constitue la représentation internationale d'autorités infranationales fait l'objet d'une attention particulière de la part du monde académique (voir, par exemple Badiello 1998; 2000; Goergen 2004; Heichlinger 1999; Huyseune & Jans 2005; Jeffery 1996; Marks et al. 2002; Nielsen & Salk 1998; Smets 1998). Aujourd'hui, (en avril 2007), 165 régions, 17 autorités locales et sous-régionales, 26 réseaux d'autorités locales et régionales et 18 autres entités (essentiellement des représentations d'acteurs privés dans une région) sont accrédités par la Région de Bruxelles-Capitale (soit un total de 226 bureaux accrédités). Ce chiffre ne reflète que partiellement la présence de ces bureaux à Bruxelles, puisqu'un certain nombre d'entre eux ne sont pas (encore) officiellement accrédités par la Région.

Indépendamment de leur nombre exact, il ne fait aucun doute qu'établir un bureau à Bruxelles est devenu la norme pour les régions européennes. Les bureaux des Etats membres de l'UE (et parfois d'Etats non membres) ont acquis une importance non négligeable en tant qu'acteurs de la communauté politique supranationale basée à Bruxelles. Bruxelles a décroché le statut de capitale internationale pour les lobbies régionaux et locaux. On peut se poser la question de savoir pourquoi ces représentations régionales, dont certaines disposent de ressources considérables, se sont établies ici, alors que leur reconnaissance officielle par l'UE et que leur accès à ses institutions restent limités.

Par le biais d'une analyse des origines, des caractéristiques et des pratiques des représentations régionales à Bruxelles, en paraphasant Marks et d'autres, cet arti-

¹ Les auteurs souhaitent remercier Geert De Proost de la Représentation de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de l'UE et Karin Impens du Bureau de Liaison Bruxelles-Europe pour les informations aimablement fournies et pour leurs commentaires sur la version initiale.

Contacts :

Michel Huyseune : mjhuyse@vub.ac.be,
++ 32 (0)2/629 30 96, ++ 32 (0)473/25 01 24

Theo Jans : Theo.Jans@vub.ac.be,
++ 32 (0)2/629 36 23, ++ 32 (0)499/31 86 84

Michel Hubert (réd. en chef.) : hubert@fusl.ac.be
++ 32 (0)2/211 78 53, ++ 32 (0)485/41 67 64



cle tente de répondre à cette interrogation : « Que font les bureaux infranationaux à Bruxelles et pourquoi ? ».

Cet article se base sur un projet de recherche relatif aux bureaux régionaux, mené pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale et du Bureau de Liaison Bruxelles-Europe (BLBE), par le Département de science politique, Institut d'études européennes, *Vrije universiteit Brussel* (VUB). Cette recherche a été menée entre mai 2004 et février 2005 et incluait une enquête (questionnaire écrit soumis à toutes les représentations locales et régionales alors présentes à Bruxelles) organisée en juin 2004², ainsi que des entretiens avec des fonctionnaires des représentations et des coordinateurs des réseaux régionaux. Dans la mesure du possible, cet article a été mis à jour au cas où l'on disposait d'informations plus récentes.

Historique

La présence des représentations des autorités infranationales remonte au milieu des années 80 et démarre avec le bureau de Birmingham en 1984. Les premiers arrivés étaient essentiellement des autorités régionales et locales provenant d'Allemagne et du Royaume-Uni. Dans le cas du Royaume-Uni, des autorités locales, des villes ou des comtés, ayant peu de compétences et de moyens, sont venus s'installer à Bruxelles pour y trouver des ressources financières (Jeffery 1996). L'ouverture des représentations britanniques émanant d'un pays où prévaut une culture politique orientée vers les lobbies s'est inscrite dans un phénomène plus vaste d'établissement à Bruxelles de groupes d'intérêts dont le but consistait à développer des liens avec l'Union européenne (Streeck & Schmitter 1991). Les régions allemandes, d'autre part, ont commencé à ouvrir des représentations à Bruxelles en réponse à l'impact croissant de la réglementation européenne sur leurs pouvoirs nationaux. La représentation collective informelle des Länder allemands à Bruxelles, le *Beobachter der Länder bei der EU*, est présente à Bruxelles depuis 1957 et a été officialisée en 1988 (Börzel 2002 p. 61). Dès la seconde moitié des années 80, cependant, des Länder ont commencé à établir à Bruxelles des bureaux individuels dont la reconnaissance officielle par le gouvernement fédéral allemand remonte à 1992 (Börzel 2002, p. 77).

Dans ces pays, où les autorités régionales disposaient déjà d'un pouvoir législatif, l'influence croissante des décisions politiques de l'UE sur les autorités infranationales et sur leurs activités constituait un incitant sérieux pour s'installer à Bruxelles (Badiello 2000). La politique régionale devint une prérogative de l'UE avec la signature de l'Acte unique européen (AUE 1987), tandis que l'AUE élargissait également les compétences européennes dans des domaines politiques qui, dans certains Etats membres, relevaient des responsabilités des autorités locales et/ou régionales : par exemple, l'environnement, la politique sociale, la recherche-développement et l'industrie. En outre, les réformes et l'augmentation des fonds structurels (rapport Delors II en 1988) ont attiré à Bruxelles un certain nombre de régions (Catalogne,

² 123 représentations ont répondu à l'enquête, soit 52,6 % des organismes contactés (234). Les répondants classent adéquatement les représentations contactées dans trois domaines pertinents, les bureaux des régions ayant un pouvoir législatif, des Etats membres et des territoires ayant droit aux fonds de l'Objectif 1 (Huyseune & Jans 2005).

Pays Basque, Bretagne, Pays de Galles) dont le but consistait à tenter d'influencer la distribution de ces fonds (Schmitter 1996, p. 138; Panebianco 2000, p. 61). Le traité de Maastricht (1992) a conforté la dimension régionale du processus d'intégration européen en introduisant le principe de subsidiarité, en augmentant encore les fonds structurels, en instaurant le Fonds de cohésion afin de soutenir les régions les plus défavorisées et en créant le Comité des Régions (fondé en 1994). Il a également ouvert aux ministres régionaux la possibilité de représenter l'État membre au Conseil des ministres, option adoptée depuis lors par quatre Etats : la Belgique, l'Allemagne, l'Autriche et l'Espagne³. Entre 1992 et 1994 surtout, Bruxelles a connu une recrudescence des ouvertures de représentations régionales (Huyseune & Jans 2005).

Depuis lors, l'installation de représentations n'ont jamais cessé. En général, les autorités régionales des pays dans lesquels elles disposent de compétences étendues (l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique et l'Autriche après son adhésion à l'UE) ont été les premières à ouvrir des bureaux à Bruxelles. Rapidement, ces régions ont été imitées par celles des autres Etats membres et aujourd'hui, la plupart des autorités infranationales des quinze « anciens » Etats membres sont représentées à Bruxelles. Les représentations restent plutôt rares pour le Luxembourg et certains Etats membres fortement centralisés comme le Portugal (aucun bureau), l'Irlande et la Grèce. Les autorités locales sont rarement présentes directement : peu de capitales et de grandes villes possèdent leur propre représentation. Les organisations comme *Eurocities*, cependant, assurent une représentation collective des villes à Bruxelles, tandis que certains bureaux abritent également ou englobent des agences représentant des autorités de niveau inférieur.

L'attraction de l'UE s'exerce également sur les autorités infranationales des nouveaux Etats membres. L'accession de 10 nouveaux Etats membres en 2004, n'a pas manqué de multiplier le nombre de représentations d'autorités locales et régionales en 2002 et en 2003. L'afflux de ces nouvelles représentations est notable car, dans la plupart de ces pays, la formation du niveau de gouvernance régional remonte à la fin de l'ère communiste et les autorités régionales sont toujours en phase de consolidation. Néanmoins, leur présence n'a cessé de s'accroître. Les représentations de la Pologne ont été rejointes, notamment, par celles de la Slovaquie, de la République tchèque et de la Hongrie. Parfois (Lettonie, Estonie, Chypre, Roumanie, Hongrie), la plupart des régions et/ou des municipalités ne sont représentées, à ce jour, que par un organe collectif. Dans certains cas, l'établissement d'une telle représentation est clairement une expérimentation. Les premières représentations des nouveaux Etats membres (ou d'autres Etats) font figure de pionniers, ce qui pourrait inciter d'autres régions ou autorités locales, encore absentes, d'ouvrir également leur bureau. Il arrive que l'expérimentation échoue : certaines représentations présentes en 2004 ont disparu (la province roumaine de Teleorman, la république autonome géorgienne d'Adjara). Cependant, ces dernières années ont généralement été le témoin de la consolidation des bureaux des nouveaux Etats membres déjà présents et de l'arrivée de représentations d'Etats membres candidats (Croatie) ou de

³ Il arrive que des représentants des gouvernements écossais et gallois participent également aux réunions du Conseil des ministres, mais ils ne font qu'accompagner le représentant du gouvernement britannique et, par conséquent, n'agissent pas en tant que représentants du Royaume-Uni.

pays impliqués dans la Politique européenne de voisinage (Ukraine). Epingleons aussi le renforcement de la présence des représentations des autorités locales et régionales norvégiennes et d'une représentation collective des cantons suisses.

Le processus décrit ci-dessus semble clairement montrer que la tendance qui se dessine s'oriente vers une représentation généralisée à Bruxelles des autorités régionales des Etats membres (ainsi que vers la présence de celles des pays candidats ou aspirants candidats et des pays non membres d'Europe occidentale), avec une représentation plus limitée et/ou indirecte des autorités locales. Il est à noter que le modèle prévalant est public : en 2004, seulement 13,8 % des répondants étaient des émanations de partenariats publics/privés, tous les autres bureaux ne devaient leur existence qu'à des initiatives publiques (Huyseune & Jans 2005).

Pourquoi les bureaux régionaux se sont-ils installés à Bruxelles ?

Les toutes premières représentations (britanniques) étaient clairement mues par la volonté de développer et de maximiser leur accès aux sources de financement de l'UE. L'augmentation croissante des fonds structurels de l'UE vers la fin des années 80 et le développement d'opportunités de financement dans d'autres domaines politiques (recherche, environnement, transport, développement rural, etc.) ont encouragé la présence croissante de bureaux régionaux désirant profiter de ces fonds. Si la plupart d'entre eux sont venus à Bruxelles pour bénéficier des ressources disponibles et mettre leur région en bonne position pour les opportunités de financement ultérieures, aujourd'hui, de nombreux bureaux rejettent l'idée que le financement est la motivation première de leur présence à Bruxelles. Les administrations régionales qui perçoivent un support financier substantiel de l'UE ont tendance à canaliser leurs activités liées au financement vers des administrations spécialisées de leurs régions d'origine, plutôt que de les mener par le biais de leurs représentations à Bruxelles. En fait, les mandats de nombreux bureaux excluent une implication significative dans le financement structurel parce que les autorités régionales sont obligées par les réglementations européennes de garder le contrôle total sur ces programmes. Les opportunités de financement transrégionales et/ou basées sur un réseau, qui nécessitent une interaction soutenue à la fois avec les institutions européennes et avec les autres partenaires régionaux, continuent d'attirer l'attention des bureaux. Trouver des partenaires et négocier l'établissement de réseaux pouvant mener à une certaine forme de soutien financier de l'UE restent un motif valable de garder un bureau à Bruxelles. L'accès aux fonds européens continue d'être pertinent mais les bureaux se sont réorientés et ont élargi leur « raison d'être » à Bruxelles au-delà de ces préoccupations purement financières.

Outre les opportunités de financement, les modifications de la structure institutionnelle de l'UE semblent avoir annoncé l'inclusion d'une troisième vague de gouvernements (régionaux) dans le processus politique européen. La création du Comité des Régions (CdR), l'inclusion du principe de subsidiarité dans les traités et la disposition prévoyant que les ministres régionaux peuvent participer au Conseil des ministres ont créé l'impression que les régions ont l'étoffe de devenir des acteurs importants du processus politique européen et ont généré un incitant supplémentaire pour établir un bureau permanent à Bruxelles.

Plus que les modifications institutionnelles, l'expansion des prérogatives de l'UE par le biais de modifications importantes des traités dans des domaines politiques proches des préoccupations des gouvernements régionaux et locaux a stimulé la prise de conscience, dans les rangs des gouvernements régionaux et locaux, que l'UE a de l'importance et peut exercer un impact sur leurs activités. L'ouverture institutionnelle apparente de l'UE (par exemple, CdR, subsidiarité) combinée à l'extension de la portée de l'activité politique européenne a poussé de nombreuses régions à établir un bureau permanent à Bruxelles. Les régions disposant d'une certaine autonomie et d'un pouvoir législatif (par exemple, les Länder allemands et les régions espagnoles) sont venues à Bruxelles, au départ, pour consolider leur autonomie et pour balayer toute limitation de leurs pouvoirs régionaux par le Conseil (et les Etats membres), avec le soutien de la politique européenne. D'autres régions, qui n'avaient que peu de pouvoirs à préserver, cherchaient à influencer les politiques européennes à leur propre avantage. De nombreuses régions et gouvernements locaux ont déménagé à Bruxelles pour amplifier leur pouvoir politique dans leur propre contexte national. Les relations et les voies de communication directes entre les autorités régionales et la Commission européenne ont renforcé leur « savoir-faire », leurs informations et leurs prises de position dans les négociations vis-à-vis des autorités nationales, qui, du coup, n'avaient plus le monopole des contacts avec les institutions européennes.

Le nombre important de bureaux régionaux à Bruxelles peut également s'expliquer par un authentique effet « d'engrenage ». Quand une ou plusieurs régions d'un pays créent avec succès un bureau permanent à Bruxelles, les régions non représentées sont stimulées et mises sous pression au point de les imiter et d'organiser une représentation équivalente. Cette dynamique s'est particulièrement marquée au cours de l'élargissement de 2004 : à l'époque, la création du bureau d'un nouvel Etat membre était rapidement suivie par l'établissement de représentations d'autres régions. L'établissement d'une région à Bruxelles, à proximité des organisations internationales, par le biais des agences de presse internationales ou d'une autre représentation lui permet d'afficher ouvertement son profil et de mettre au point une stratégie plus vaste de marketing et d'identité.

Les bureaux régionaux sont attirés par Bruxelles pour plusieurs raisons : la recherche d'opportunités de financement, la possibilité de faire du lobbying pour les intérêts régionaux, mais aussi l'importance d'être présent à Bruxelles pour étendre ou préserver les pouvoirs régionaux dans les pays d'origine. Si Bruxelles a séduit les représentations régionales en faisant miroiter une myriade d'opportunités, l'expérience les a souvent obligées à redéfinir, voire à réduire leurs ambitions originelles. Le dessein initial caressé par les régions allemandes était de transformer leurs bureaux en acteurs de l'Europe des Régions. Ces régions avaient projeté d'acquérir une importance capitale et de devenir des acteurs institutionnalisés dans la prise de décision européenne. Ces possibilités ne se sont pas matérialisées et les régions allemandes ont, par conséquent, dû réduire leurs ambitions, même si elles continuent à concevoir leur représentation comme l'équivalent d'une ambassade, et même si elles sont parmi les plus actives dans le lobby visant à développer l'influence des autorités régionales à Bruxelles. À l'origine, les régions espagnoles espéraient utiliser leur représentation comme creuset d'une stratégie visant à entretenir des relations directes avec l'UE, tout en court-circuitant leur gouvernement national. Cette stratégie a échoué et elles ont été obligées de recentrer leurs actions

sur l'Union européenne et à organiser une coopération permanente avec le gouvernement national. Les bureaux britanniques, qui avaient des visées moins politiques, ont également changé d'approche. Leur objectif de départ – obtenir un financement – a été remodelé, au cours des années, en missions plus politiques. La politique orientée vers le financement a été remplacée par la recherche d'un financement orienté vers la politique, ce qui revient à dire que les orientations politiques ont acquis la préséance sur l'exploitation des opportunités de financement.

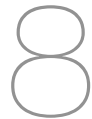
Principales fonctions des bureaux régionaux à Bruxelles.

Les principales fonctions des bureaux, comme l'ont montré les résultats de notre étude, se distribuent entre quatre domaines d'activités : gestion de l'information, établissement de réseaux, liaisons entre les autorités locales et régionales et l'UE et influence de la politique européenne. La pierre d'angle de leur travail consiste à rassembler, traiter et filtrer les informations sur la politique européenne et les développements institutionnels. Le flux d'informations produit par les institutions européennes est vaste et abondant. Les bureaux radiographient les mesures en cours et en projet de l'UE pour identifier les éléments pertinents pour leur propre région. Pour signaler efficacement les dossiers pertinents, ils doivent traiter et regrouper les informations de manière sensée pour permettre à leur région d'origine de clarifier sa position sur les matières en question. La radiographie et le filtrage des mesures engagées dans le pipeline législatif et politique de l'UE sont essentiels pour définir la première étape vers une possible stratégie de lobbying. Si la politique de transparence de l'UE rend directement accessibles de nombreux documents sur les sites web de l'Europe, elle n'a pas pour autant mis fin au rôle des bureaux en tant que canaux d'information. Pour les autorités régionales, posséder un poste avancé à Bruxelles est crucial pour qu'elles puissent obtenir, outre les documents officiels disponibles sur les sites web officiels, des informations officieuses mais essentielles sur les sujets qui les intéressent. En outre, les bureaux peuvent surveiller de près le développement et le débat et établir des liens étroits avec les hauts fonctionnaires et les acteurs politiques européens. Les matières ou domaines politiques qui intéressent les bureaux au premier chef reflètent essentiellement les compétences qui appartiennent typiquement aux attributions des autorités locales et régionales : la politique régionale, la politique de cohésion sociale, la recherche-développement, l'agriculture, l'environnement, le transport, la politique industrielle et énergétique (Badiello 2000).

Rassembler des informations, mandat de base des bureaux régionaux, s'inscrit également dans leurs autres missions telles que l'identification des opportunités de financement, la participation aux réseaux transnationaux et l'influence de la politique européenne. En même temps, ils jouent un rôle important dans la fourniture d'informations à l'Europe. La souplesse de leur administration restreinte offre une mine d'informations et de savoir-faire aux fonctionnaires européens qui les perçoivent (en tant que représentants « de la base » ou de la « société civile ») comme une source (publique) recevable et légitime d'informations et de données (régionales). Pour les fonctionnaires de la Commission européenne (CE), ces bureaux sont les partenaires idéaux pour leur permettre de développer des programmes rencontrant les besoins réels perçus au niveau local.

Chaque bureau agit en outre comme organe de liaison entre la région et l'UE. L'importance attribuée dans la littérature aux bureaux régionaux (Badiello 2000; CEEG 2002, p. 51; Jeffery 1996, pp. 196-197) pour cette tâche est confirmée par notre étude. Établir une liaison entre la région d'origine et les institutions européennes constitue l'une de leurs principales fonctions. Les membres du personnel des représentations se rendent fréquemment dans leur ville/région d'origine. Ils entretiennent un contact étroit avec les fonctionnaires des autorités locales et régionales, mais également avec un grand nombre d'acteurs économiques, sociaux et politiques influents de leur territoire. Grâce à l'éventail de moyens dont ils disposent (web, lettres d'information...), ils communiquent des informations relatives à l'UE à leur région d'origine. Ils sont idéalement positionnés pour soutenir les acteurs de leur région d'origine dans leurs démarches relatives aux projets et programmes européens : ils peuvent mobiliser l'expertise locale pour contribuer au développement politique européen, ils peuvent participer à la recherche de partenaires, voire même offrir une assistance pratique pour contacter les personnes ad hoc et satisfaire aux procédures de la CE. Les bureaux agissent également comme point de contact à Bruxelles pour les administrateurs, les groupes d'intérêts et même pour les citoyens privés de leur territoire d'origine. En fait, ils reçoivent une quantité considérable de visiteurs de leur région – en moyenne 635 par an et par bureau – parce qu'ils sont plus conviviaux pour leurs concitoyens et plus abordables que de nombreuses autres institutions à Bruxelles.

Les bureaux régionaux s'impliquent aussi avec beaucoup de dynamisme dans le travail en réseau et dans le développement de liens avec les autres représentations. Notre étude a montré qu'ils considèrent le travail en réseau comme pratiquement aussi important que la collecte d'informations. L'importance attribuée aux réseaux reflète la valeur que la Commission européenne attribue aux représentants collectifs et transnationaux d'intérêts spécifiques (Mazey & Richardson 2001). Les régions d'Europe se sont impliquées dans la création de ces réseaux autour d'intérêts spécifiques bien avant d'établir des représentations à Bruxelles. Grâce à leur localisation à Bruxelles, cependant, les bureaux sont aujourd'hui capables de jouer un rôle important dans le soutien et le développement de ces réseaux politiques. Ces réseaux partagent certaines caractéristiques des lobbies transnationaux et des groupes d'intérêts privés, mais leurs objectifs sont plus modestes. Ils s'impliquent davantage dans l'échange d'informations et la diffusion des meilleures pratiques, plutôt que dans l'exercice d'une pression politique. À côté de ces réseaux orientés vers les intérêts, les bureaux régionaux (et leurs administrations régionales de tutelle) développent également des partenariats transnationaux avec un nombre limité d'autres régions et d'organisations à Bruxelles. Ces partenariats expriment souvent le choix stratégique des administrations régionales pour promouvoir la coopération internationale. Parfois, ces partenariats mènent à la création d'une représentation interrégionale collective à Bruxelles. C'est le cas par exemple des régions de Wielkopolska (Pologne), Aquitaine (France), Émilie-Romagne (Italie) et Hesse (Allemagne) : bien que chaque représentation déploie ses propres activités et dispose de son propre espace de bureau dans le bâtiment, la localisation commune reflète un choix stratégique de coopération étroite et d'échange d'informations entre ces régions. Le rassemblement de plusieurs bureaux sous un seul toit a tendance à se propager avec l'arrivée de nouveaux bureaux à Bruxelles, ce qui, en outre, permet l'intégration rapide des nouveaux venus dans le nouvel environnement politique.



Un quatrième domaine d'activité important des bureaux régionaux concerne leurs efforts visant à influencer les politiques européennes. La plupart d'entre eux cherchent ouvertement à influencer les processus politiques européens et s'engagent, pour ce faire, dans un travail de lobbying non négligeable. A cet égard, il y a lieu d'opérer une distinction importante entre les régions ayant des pouvoirs législatifs et les autres. Les régions belges, allemandes, autrichiennes et espagnoles sont impliquées, de diverses manières, dans le fonctionnement du Conseil des ministres et/ou font partie de systèmes de coordination nationaux destinés à définir la position nationale à adopter dans certaines matières européennes. La position solide occupée par les régions législatives se traduit généralement par un accès direct au Conseil des ministres et à la Commission européenne. Les bureaux qui ne possèdent pas cet accès direct au processus décisionnel ont nettement plus de mal à faire entendre leur voix à la table des négociations et sont forcés, s'ils veulent acquérir une plus grande force de persuasion, de déployer d'autres tactiques d'influence. Pour exercer leur influence sur la politique, les représentations des régions sans pouvoir législatif agissent par conséquent comme les autres groupes d'intérêts et lobbies. Elles contribuent au processus politique en produisant des documents de synthèse, elles cherchent à établir des coalitions et des réseaux sur certaines matières, afin d'accroître leur crédibilité et exercer un impact sur les décideurs politiques européens, et elles participent au vaste tissu de formats d'échange organisé par la Commission européenne (CE) sur les questions politiques importantes (par exemple, groupes d'experts, livres blancs et verts, études, panels, audiences publiques, conférences sponsorisées par la CE). Les bureaux visent également de plus en plus les membres (nationaux) du Parlement européen et des délégations nationales du Parlement européen pour trouver un soutien à leurs efforts de lobbying.

Le Comité des Régions (CdR) offre aux entités régionales leur propre cadre institutionnel au sein de l'Union européenne, mais les bureaux régionaux sont souvent sceptiques quant à l'impact que peut avoir le CdR, en tant qu'organe consultatif, sur les politiques. Bien qu'il soit considéré comme étant l'interlocuteur naturel des intérêts locaux et régionaux au sein de l'Union, les régions considèrent le CdR comme un interlocuteur d'importance limitée, ce qui ne garantit pas une attention suffisante de la part des politiques qu'elles cherchent à influencer. Le CdR fait souvent mine de véhicule par lequel les régions représentées peuvent attirer l'attention des commissaires européens ou de la présidence du Conseil, plutôt que comme une institution exerçant un impact direct sur les questions de politique européenne.

Les représentations des régions et communautés belges se distinguent des autres parce qu'elles bénéficient d'une double implication dans le processus politique. Les régions/communautés sont parfaitement intégrées dans le système de coordination nationale pour déterminer la position de la Belgique au Conseil des ministres. Lorsque des matières régionales/communautaires viennent sur la table de l'UE, les ministres régionaux peuvent participer, voire mener la délégation belge au Conseil des ministres. Les représentants régionaux/communautaires sont également intégrés dans la Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'UE (RP). Le fait que les représentants régionaux/communautaires fassent partie de la RP de la Belgique permet à ces représentants de participer aux très importantes réunions préparatoires du Conseil (Comité des représentants permanents et 160 groupes de travail du Conseil). Les représentants régionaux belges font donc partie intégrante du processus politique du Conseil, ce qui réduit de manière significative la nécessité de déve-

lopper des stratégies d'influence plus indirectes auxquelles les autres représentations sont condamnées.

Le rôle essentiel joué par la RP nationale dans la formulation des politiques européennes a poussé de nombreux bureaux à établir des liens plus étroits avec leurs représentations permanentes nationales respectives. Si, dans un premier temps, ils étaient perçus comme des concurrents par les représentations permanentes, c'est beaucoup moins vrai aujourd'hui et des formes plus ou moins systématiques d'échanges d'informations, de coordination et/ou de planification politique se sont développées au cours des dernières années. La coordination avec la Représentation Permanente se déroulant souvent sur un plan collectif, la création de réseaux de bureaux régionaux est encouragée. La création et la consolidation des accords passés entre les représentations régionales et leurs représentations permanentes démontrent le désir des bureaux d'augmenter leur influence là où c'est important, à savoir, à la table des négociations du Conseil.

Bruxelles, la Belgique et les bureaux régionaux

Dans le processus de développement des bureaux régionaux décrit ci-dessus, Bruxelles, en tant que capitale européenne, a également joué un rôle actif, à la fois comme facilitateur et comme autorité régionale participant directement à la prise de décision.

En tant qu'hôte des institutions de l'Union européenne, le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a créé, en 1991, le Bureau de Liaison Bruxelles-Europe (BLBE). Ses objectifs officiels consistent à « d'une part, promouvoir l'image de Bruxelles comme capitale européenne et siège des principales institutions européennes, d'autre part, sensibiliser l'habitant à la vocation européenne de sa Région. » (Bureau de Liaison Bruxelles-Europe 2007a). Sa mission porte notamment sur la recherche de solutions aux problèmes pratiques et administratifs rencontrés par les individus et les organisations s'installant à Bruxelles pour exercer des activités liées aux institutions européennes (ou autres institutions internationales). Dans ce cadre, le Bureau de Liaison a joué un rôle essentiel dans l'assistance apportée aux bureaux, en particulier. Outre l'assistance pratique en cas de confrontation avec les administrations locales, les prestataires de services, etc., le BLBE a largement contribué à définir le statut de ces bureaux à Bruxelles. Les bureaux régionaux, qu'il s'agisse d'entités privées ou de représentants des autorités publiques, ont un statut non officiel et peuvent, par conséquent, se trouver confrontés à des problèmes administratifs variés et complexes au moment de leur établissement. Pour simplifier ces problèmes, la région a créé le Certificat Régional en 1994 (Bureau de Liaison Bruxelles-Europe 2007b). Si ce certificat ne confère aucun statut officiel, il admet que le bureau concerné soit reconnu comme représentation d'une autorité infranationale par la Région de Bruxelles-capitale et, dans la pratique, soulage les bureaux d'une partie des soucis administratifs et logistiques.

A l'instar des autres régions et communautés belges, la Région bruxelloise a, elle aussi, ressenti le besoin d'établir une représentation vis-à-vis de l'UE (Représentation de la Région de Bruxelles-Capitales auprès de l'UE, fondée en 1994). Les représentations des autorités belges infranationales diffèrent des autres par le fait

qu'elles sont physiquement intégrées dans la Représentation Permanente de Belgique. En tant que telles, elles se focalisent essentiellement sur la préparation des réunions du Conseil (réunions auxquelles les ministres régionaux belges participent pour les matières dans lesquelles ils ont compétence).

Si les représentations des régions et communautés belges coopèrent avec les autres bureaux et participent au développement de réseaux régionaux et transnationaux, elles se concentrent moins sur le lobbying et le marketing régional. La Communauté flamande a, par conséquent, aussi ressenti le besoin d'ouvrir une représentation séparée, le Bureau de Liaison Flandre-Europe (Vleva en néerlandais). Ce bureau s'organise sous la forme d'un partenariat public-privé : son conseil d'administration se compose de représentants du gouvernement flamand et de la société civile flamande (avec une forte présence d'organisations commerciales parmi les membres du partenariat). L'objectif du Vleva consiste à fournir « une présence flamande plus positive au niveau de la politique européenne et une meilleure promotion des intérêts flamands » (Bureau de Liaison Flandre-Europe 2007). En outre, l'agence a « également pour tâche d'informer les sociétés flamandes et la société civile ainsi que les autorités flamandes (régionales et locales) aussi efficacement que possible concernant les dossiers européens et les opportunités de financement » (idem). En établissant ce bureau, la Communauté flamande opte pour une stratégie par laquelle sa présence dans le domaine de la politique européenne acquiert davantage de visibilité publique, tant à l'égard de la Flandre, de ses entrepreneurs, de sa société civile, qu'à l'égard des autres acteurs européens présents à Bruxelles.

La Communauté germanophone (dont le représentant a été intégré récemment dans la RP) possède un bureau de représentation depuis longtemps à Bruxelles. Vu la dimension plus restreinte de cette communauté, son intervention est plus limitée. Elle se focalise sur le travail en réseau avec d'autres bureaux à Bruxelles, la promotion de la région et, en outre, elle assiste les citoyens de la communauté dans les matières liées à l'UE. Comme le bureau n'est pas impliqué dans le lobbying, ses relations avec les institutions européennes (à l'exception du CdR) sont relativement moins importantes que celles des autres bureaux.

Remarques conclusives

On peut dire avec certitude que Bruxelles peut être considérée comme la capitale mondiale des lobbies en ce qui concerne les autorités locales et régionales. Les activités de leurs représentations à Bruxelles, affichent, cependant, un profil qui les distingue partiellement des groupes d'intérêt et des lobbies classiques. Les activités des représentations régionales à Bruxelles sont plus vastes et ne se focalisent pas seulement sur l'influence directe et la représentation des intérêts. Les bureaux régionaux ont été établis à Bruxelles pour toute une série de raisons : certains étaient, en premier lieu, à la recherche de financements, d'autres étaient déterminés à jouer un rôle politique significatif à l'échelon de l'UE et certaines régions ne désiraient, au départ qu'établir un « pied-à-terre » pour rehausser leur image et entrer en relation avec des réseaux et une communauté supranationale à proximité des institutions européennes. Quels que soient les motifs initiaux pour venir à Bruxelles, aujourd'hui, les bureaux convergent vers une série d'objectifs et d'activités similaires.

Ils se sont notablement uniformisés et combinent tous une large gamme d'activités : ils cherchent tous à informer, à travailler en réseau, à influencer, à établir des liens et faire du marketing pour leur région. Les régions qui possèdent un pouvoir législatif constituent une catégorie à part qui se focalise essentiellement sur le lobbying politique, ce que leur accès privilégié au Conseil et à la CE leur permet de faire avec efficacité. Néanmoins, les activités de représentation de ces régions convergent également vers la même pratique que les autres bureaux.

La gamme diversifiée de fonctions assumées par les bureaux régionaux est l'une des raisons pour lesquelles leur présence va vraisemblablement se prolonger à Bruxelles. Cette présence ne dépend plus de la disponibilité de fonds européens ou de l'influence politique du CdR. Les différentes tâches qu'ils réalisent les rendent pertinents et utiles pour leur région d'origine, même si certaines corrections de trajectoires politiques ou la fin des opportunités de financement oblige les bureaux régionaux à réorienter leur action.

Bibliographie

- Badiello L. (1998), "Regional Offices in Brussels: Lobbying from the Inside", in: Paul-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets and P. Winand (eds), *Lobbying, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 328-344.
- Badiello L. (2000), "Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles", *Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale*, 1, pp. 89-119.
- Börzel T. A. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bureau de Liaison Bruxelles-Europe (2007a), "Histoire et missions", http://www.blbe.be/default.asp?V_DOC_ID=1734
- Bureau de Liaison Bruxelles-Europe (2007b), "Ouvrir une représentation régionale à Bruxelles", http://www.blbe.be/default.asp?V_LANG_ID=6
- CEEG (2002), *Logon Report 2002. Lobbying in Brussels. A Challenge for Local and Regional Governments*.
- Goergen P. (2004), *Le lobbying des villes et des régions auprès de l'Union européenne*.
- Heichlinger, A. (1999), *A Regional Representation in Brussels: The Right Idea for Influencing EU Policy Making?*, Maastricht: European Institute for Public Administration.
- Huyseune M. and Jans T. (2005), *Representations of local and regional authorities at the European Union, Final Report*, Brussels, VUB (IES/POLI) & Brussels-Europe Liaison Office.
- Jeffery, C. (1996), "Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison", *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 183-203.

- Liaison Agency Flanders Europe 2007. "Framework",
<http://www.vleva.be/en/framework.htm>, consulté le 5 juillet 2007.
- Marks G., Haesly R. and Mbaye H. A. D. (2002), "What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?", *Regional and Federal Studies*, 12 (3), pp. 1-23.
- Mazey S. and Richardson J. (2001), "Institutionalizing Promiscuity: Commission-Interest Group Relations in the European Union", in: A. Stone Sweet, W. Sandholz and N. Fligstein, *The Institutionalization of Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 71-93.
- Nielsen F. and Salk J. (1998), "The Ecology of Collective Action and Regional Representation in the European Union", *European Sociological Review*, 14 (3), pp. 231-254.
- Panebianco S. (2000), *Il lobbying europeo*, Milano: Giuffrè editore.
- Schmitter P. C. (1996), "Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts", in: G. Marks, F. W. Scharpf, P. C. Schmitter & W. Streeck, *Governance in the European Union*, London: Sage, pp. 121-150.
- Smets I. (1998), "Les régions se mobilisent – quel <<lobby régional>> à Bruxelles?", in: P.-H. Claeys, C. Gobin, I. Smets and P. Winand (eds), *Lobbying, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, pp. 303-327.
- Streeck W. and Schmitter P. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics & Society*, 19 (2), pp. 133-164.